

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 10.11.2010
COM(2010) 629 konč.

ZELENA KNJIGA

Razvojna politika EU v podporo vključujoči rasti in trajnostnemu razvoju

Povečevanje učinka razvojne politike EU

KAZALO

1.	Uvod.....	3
2.	Razvojna politika z velikim učinkom	6
2.1.	Udejanjanje sodelovanja „z velikim učinkom“	6
2.2.	Rast za človeški razvoj.....	7
2.3.	Spodbujanje upravljanja.....	8
2.4.	Varnost in ranljivost.....	9
2.5.	Udejanjanje usklajevanja pomoči	9
2.6.	Usklajenost politik za razvoj.....	10
2.7.	Izboljšanje učinka proračunske podpore.....	11
3.	Razvojna politika kot katalizator za vključujočo in trajnostno rast.....	11
3.1.	Partnerstvo za vključujočo rast	12
3.2.	Spodbujanje regionalnega povezovanja in nadaljnje zagotavljanje trgovine za razvoj	14
4.	Trajnostni razvoj kot novo poganjalo	15
4.1.	Podnebne spremembe, biotska raznovrstnost in razvoj	16
4.2.	Energija in razvoj	17
5.	Kmetijstvo in zanesljiva preskrba s hrano	19
6.	Zaključek.....	21

1. UVOD

Leta 2000 so razvite države in države v razvoju sprejele razvojne cilje tisočletja, ki vključujejo osem glavnih ciljev in zadevnih usmeritev za zmanjšanje revščine do leta 2015. Svetovni voditelji so na nedavnem plenarnem zasedanju Generalne skupščine na visoki ravni od 20. do 22. septembra 2010 v New Yorku potrdili, da je bilo že veliko doseženega in da se je iz revščine rešilo na milijone ljudi, čeprav se napredek razlikuje po posameznih razvojnih ciljnih tisočletja in državah.

Čeprav je bila gospodarska rast v preteklem desetletju velika v številnih delih sveta, je treba še veliko narediti in mnoge države v razvoju tvegajo, da bodo zaostale pri okrevanju iz položaja, v katerem so se znašle zaradi negativnih učinkov svetovne gospodarske in finančne krize. V skrajni revščini še vedno živi okoli 1,5 milijarde ljudi (polovica le-teh v podsaharski Afriki), šestina svetovnega prebivalstva pa je podhranjena. V številnih najmanj razvitih državah je odpornost na zdajšnje gospodarsko krizo majhna, saj se je njihov BDP leta 2009 na splošno zmanjšal. V okviru doseganja razvojnih ciljev tisočletja se je smrtnost mater in otrok le rahlo zmanjšala, skrb pa vzbujajo tudi kakovost izobraževanja in obeti glede dostopa do sanitarnih storitev. Poleg tega se je napredek med regijami zelo razlikoval in širše prebivalstvo včasih ni čutilo koristi rasti niti v državah, kjer je gospodarska rast velika.

Evropska unija in njene države članice so v zadnjih desetih letih in zlasti od sprejetja evropskega soglasja o razvoju¹ leta 2005 podvojile znesek uradne razvojne pomoči, ki jo zagotavljajo, izboljšale uspešnost dodeljevanja pomoči, države članice pa so se osredotočile tudi na skupne pristope na ravni politik. Učinkovitost pomoči² se je izboljšala, partnerstva, sporazumi o sodelovanju in finančni instrumenti so bili posodobljeni, vzpostavljeni pa so bili tudi mehanizmi za izboljšanje skladnosti politike na področju razvoja³. EU se s priznavanjem, da so za opredelitev svojih razvojnih strategij ob poudarjanju ključne vloge dobrega upravljanja odgovorne predvsem njene partnerske države, vse bolj pomika od odnosa med donatorjem in upravičencem k partnerstvu⁴ s pogodbenimi odnosi, ki temelji na dialogu na ravni politike in povezuje rezultate s posebnimi programi ali instrumenti sodelovanja.

Leta 2010 je EU sprejela ambiciozno stališče, s katerim je podprla razvojne cilje tisočletja, vključno s ponovno potrditvijo skupnega cilja, to je, da bo do leta 2015 namenila 0,7 % svojega BND za uradno razvojno pomoč. Tako ostaja vodilna donatorica na svetu, saj je pomagala že milijonom ljudi. Čeprav EU priznava, da so potrebna nadaljnja prizadevanja, je ponosna na navedene dosežke – Unija še vedno obravnava razvojno pomoč kot dejanje solidarnosti, zavezo in skupni interes. Lizbonska pogodba je razvojno politiko uvrstila v središče ciljev EU, saj je v členu 208 navedeno, da „je glavni cilj politike Unije na tem področju zmanjšanje in dolgoročno izkoreninjenje revščine. Unija upošteva cilje razvojnega sodelovanja pri politikah, ki jih izvaja in ki lahko vplivajo na države v razvoju“.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:SL:PDF>

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

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

⁴ V zadnjih letih je EU podpisala različne sporazume o partnerstvu, ki urejajo njene odnose z državami v razvoju in nastajajočimi državami, kot so strateško partnerstvo EU-Afrika, spremenjeni sporazum iz Cotonouja z državami AKP, strateško partnerstvo EU s hitro rastočimi gospodarstvi in gospodarstvi v tranziciji ali strategija za Srednjo Azijo.

Razvojna pomoč bo še naprej zahtevala dolgoročno finančno zavezo. Zaradi vrste razlogov je še posebej pomembno, da se njen pomen razloži državljanom EU, zlasti zaradi reševanja problema zmanjševanja revščine in drugih globalnih izzivov. Podnebne spremembe so tesno povezane z razvojem, saj se zaradi njih nadalje krepi potreba po razvojni pomoči, zahtevajo pa tudi večje osredotočanje na druga pomembnejša vprašanja, kot so dostop do energije in energetska varnost, pomanjkanje vode in zanesljiva preskrba s hrano. V okviru razvojne pomoči je treba obravnavati slabo ali šibko upravljanje, ki ustvarja plodna tla za terorizem, piratstvo, prekupčevanje in kriminaliteto, boljše upravljati migracijske tokove z lajšanjem zakonite migracije v skladu s potrebami trga dela, bojem proti nezakoniti migraciji in z obliko migracij, ki bo krepila razvoj, spodbujati gospodarsko rast v državah v razvoju ter spremljati njihovo vključevanje v svetovno gospodarstvo. V tem okviru sta izobraževanje in ozaveščanje o razvoju strateško pomembna, saj se z njima lahko pridobi podpora evropskih državljanov za razvojno sodelovanje.

Po pregledu napredka v zvezi z razvojnimi cilji tisočletja tako postane jasno, da si mora svet bolj prizadevati ter podpreti prizadevanja držav za doseganje razvojnih ciljev tisočletja, in to ne samo z vidika ravni uradne razvojne pomoči, ampak tudi načina njenega dodeljevanja in uporabe, ki je prav tako pomemben. Sama pomoč ne bo nikoli dovolj, da se iz revščine reši na milijone ljudi. Razvojna pomoč je lahko učinkovita le, če poleg varstva in izboljševanja osnovnih storitev obravnava vzroke za nezadostni napredek pri doseganju razvojnih ciljev tisočletja. Pomoč ni zdravilo za vse, pač pa je le eden izmed številnih finančnih tokov v države v razvoju. Obravnavati mora vzroke revščine in ne njenih simptomov, predvsem pa mora biti katalizator za zmožnost držav v razvoju, da spodbujajo vključujočo rast, ki ljudem omogoča, da prispevajo h gospodarski rasti in imajo od nje koristi ter da uporabijo svoje gospodarske, naravne in človeške vire pri podpori strategijam za zmanjševanje revščine. Tako je vse bolj jasno, da se razvojni cilji tisočletja ne bodo dosegli brez vse bolj vključujoče rasti. Enoodstotno povišanje bruto nacionalnega dohodka držav v razvoju je lahko veliko bolj učinkovito kot povečanje pomoči tem državam. Lahko namreč zelo izboljša zmožnost države, da zmanjša revščino, ter ima multiplikacijski učinek z ustvarjanjem novih delovnih mest in s socialnim varstvom.

Doseganje razvojnih ciljev tisočletja do leta 2015 mora tako ostati prva in ključna prednostna naloga, evropsko soglasje o razvoju pa zagotavlja temeljna načela za prihodnje delo⁵. Boj proti svetovni revščini spada med glavne evropske vrednote, cilje in interese. Dokazano je, da lahko doseganje tega cilja na ravni EU prinese veliko dodano vrednost, zlasti z zagotavljanjem globalnega in skladnega vpliva ter navzočnosti po svetu, razsežnosti in politične teže ukrepov ter delitvijo dela, ki povečujejo učinkovitost pomoči tako v EU kot v partnerskih državah.

Glede na sedanje izzive se želi s to zeleno knjigo začeti razpravo o tem, kako lahko EU najbolje podpre prizadevanja držav v razvoju za pospešitev napredka pri doseganju razvojnih ciljev tisočletja in kako si lahko prizadeva za ustvarjanje novih priložnosti za zmanjšanje revščine. Zastavlja vprašanja glede štirih glavnih ciljev, ki jih morajo EU in njene države članice doseči skupaj:

⁵ Zlasti celoviti pristopi k zmanjševanju revščine, lastništvu in prilagajanju s partnerskimi državami, usklajevanju in skladnosti politik.

- **kako zagotoviti razvojno politiko EU z velikim učinkom**, tako da se bodo z vsakim porabljenim evrom zagotovili največja dodana vrednost in stroškovna učinkovitost, največji učinek vzvoda in najboljša zapuščina prihodnjim generacijam,
- **kako omogočiti večjo rast v državah v razvoju, ki bo tudi bolj vključujoča**, ter z njeno pomočjo zmanjšati revščino ter vsem zagotoviti možnost dostojnega življenja in obete za prihodnost,
- **kako spodbujati trajnostni razvoj kot poganjalo razvoja in**
- **kako doseči trajnostne rezultate na področju kmetijstva in zanesljive preskrbe s hrano.**

Ta zelena knjiga bo objavljena na spletni strani Komisije (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). Posvetovanje bo potekalo od 15. novembra do 17. januarja 2011, sodelujejo pa lahko vse zainteresirane strani. Posamezniki, organizacije in države so vabljeni, da pošljejo svoje prispevke v obliki odgovorov na zastavljena vprašanja v dokumentu in/ali kot splošne pripombe na obravnavane teme. Zlasti so cenjeni prispevki partnerjev EU v državah v razvoju.

Prispeli prispevki bodo objavljeni, verjetno kot povzetki, razen če avtor/avtorica nasprotuje objavi svojih osebnih podatkov, ker bi ti škodili njegovim/njenim zakonitim interesom. V takem primeru se lahko prispevki objavijo anonimno. V vse drugih primerih prispevek ne bo objavljen in njegova vsebina se načeloma ne bo upoštevala. Od vzpostavitve Registra zastopnikov interesov (lobistov) junija 2008 v okviru pobude za preglednost v Evropi so organizacije poleg tega vabljene k uporabi tega registra, da Evropski komisiji in širši javnosti zagotovijo informacije o svojih ciljih, financiranju in strukturah. Politika Komisije je, da se prispevki organizacij obravnavajo kot prispevki posameznikov, razen če se organizacije niso registrirale.

Prispevke je treba poslati na naslov DEV-GREENPAPER-EUDEVPOL@ec.europa.eu. Poizvedbe o tem posvetovanju lahko pošljete na isti elektronski naslov ali na naslov European Commission, DG Development, Unit A/1, Office SC-15 03/70, 1049 Brussels, Belgium.

Izid tega posvetovanja se bo obravnaval v okviru predlogov Komisije, povezanih s posodobitvijo evropske razvojne politike, ki naj bi bili pripravljene v drugi polovici leta 2011, in drugimi pobudami na sorodnih področjih politik.

2. RAZVOJNA POLITIKA Z VELIKIM UČINKOM

Na učinek sodelovanja vpliva cel niz dejavnikov, ki oblikujejo širši okvir razvojne politike EU, vključno z globalnimi gospodarskimi razmerami, politikami samih partnerskih držav, skladnostjo politik donatorjev (na področju trgovine, kmetijstva, migracij, humanitarnih politik, blaženja podnebnih sprememb itd.) in dialogom na ravni politik pred sprejetjem odločitev o programih pomoči. V nekaterih državah ima zunanja razsežnost politik EU večji učinek na razvoj kot pomoč.

Pri doseganju razvojnih ciljev tisočletja potrebe po financiranju močno presegajo javna sredstva, ki so danes na voljo na nacionalni ravni v državah v razvoju ali na mednarodni ravni v okviru razvojnega sodelovanja in nastajajočega sodelovanja jug-jug. V sedanjih gospodarskih in finančnih razmerah bodo poleg tega potrebe po fiskalni konsolidaciji ustvarjale vse večji pritisk na proračune pomoči donatorjev. Zato je treba resno razmisliti o inovativnih rešitvah. Mednje spadajo možnosti, ki se obravnavajo v okviru razprave o inovativnih virih financiranja⁶ „z znatnim potencialom za ustvarjanje prihodka“⁷ in prizadevanj za izboljšanje učinka tokov obstoječe uradne razvojne pomoči.

Jasno je, da mora evropska pomoč pomeniti veliko dodano vrednost in resnično stroškovno učinkovitost ter se osredotočati na področja, na katerih je to dodano vrednost mogoče jasno pokazati. To preprosto pomeni, da mora EU pokazati, da bodo njeni programi pomoči v vseh ustreznih oblikah in sektorjih zagotovili največji dolgoročni učinek in se bodo uporabili kot glavni instrument za osredotočanje na doseganje razvojnih ciljev tisočletja ter tudi nadaljnjih ciljev. To se v prvi vrsti začne z osredotočanjem na štiri temeljne in osnovne zahteve: človeški razvoj in varnost kot predpogoja za razvoj vsake države ter rast in socialna vključenost za vsako dolgoročno obvezo. To so potrebni in dopolnjujoči se pogoji, za katere si je treba neprestano prizadevati.

2.1. Udejanjanje sodelovanja „z velikim učinkom“

Pomembno je, da se zgoraj omenjeni cilji kažejo v vseh fazah načrtovanja programov in ciklu izdatkov, tako da se investira v projekte, pri katerih lahko vsak porabljen evro, pa naj si bo iz razvojne pomoči, sredstev za financiranje boja proti podnebnim spremembam ali drugih oblik pomoči, ustvari učinek vzvoda in spodbuja rast v partnerski državi. EU in njene države članice bi lahko za programe/projekte/pomoč predvidele določeno število pogojev v zvezi z:

- (i) dodano vrednostjo,
- (ii) usklajevanjem EU pred potrditvijo nepovratne pomoči/programov, na primer na podlagi strateških dokumentov evropskih držav,
- (iii) dokazom učinka vzvoda, ki ga bo imel predlagani program/nepovratna pomoč/proračunska pomoč na reforme in dobre politike na eni strani ter na druge vire financiranja (tudi z vključevanjem zasebnega sektorja ali uporabo nacionalnih fiskalnih virov) na drugi strani.

⁶ COM(2010) 549 in COM(2010) 700.

⁷ Sklepi Sveta o razvojnih ciljih tisočletja za plenarno zasedanje Združenih narodov na visoki ravni v New Yorku in čas po njem – podpora izpolnitvi razvojnih ciljev tisočletja do leta 2015, dok. 11080/10, z dne 14. junija 2010.

Poleg tega so vse bolj pomembni spremljanje in vrednotenje dosežkov pomoči ter poročanje o njih, saj bo lahko zaradi tekočega fiskalnega usklajevanja pritisk na proračune pomoči vse večji. Povečevanje odgovornosti in vidnosti prispevkov EU prav tako kaže njenim partnerjem, da se Unija drži svojih mednarodnih zavez. Zato moramo biti sposobni prepričljivo dokazati dosežke razvojnega sodelovanja EU. Pri tem bodo potrebna večja prizadevanja za okrepitev sistemov spremljanja in vrednotenja, pa tudi zahtev po poročanju tako EU kot njenih partnerskih držav.

1. *Kako bi lahko EU in njene države članice razvile sveženj usmerjevalnih navodil o načrtovanju programov in izdatkih, v skladu s katerimi bi bilo treba izpolnjevati določeno število pogojev (dodana vrednost, usklajevanje, učinek) za vse programe/projekte/pomoč?*
2. *Katere so trenutne dobre prakse na ravni EU in držav članic, ki bi se jih lahko še dodatno razvilo?*
3. *Kako bi bilo mogoče različne tokove pomoči (iz javnih in zasebnih virov ter iz proračunov različnih politik na področju zunanjega delovanja) ustrezno povezati, jih spremljati in o njih poročati, da bi dosegli največji učinek, odgovornost in vidnost?*

2.2. Rast za človeški razvoj

Država brez prebivalstva, ki nima dovolj hrane, ni izobraženo in ni zdravo, ne bo nikoli mogla rasti in se izkupati iz revščine. Da bo gospodarska rast prinašala trajne razvojne koristi, mora biti socialno vključujoča, za kar sta potrebna skladnost in ravnovesje med politikami. Odprava neenakosti z ustvarjanjem dohodka, vključno z zagotavljanjem produktivnega in dostojnega zaposlovanja, enakosti spolov, socialnega varstva ter splošnega dostopa do kakovostnega izobraževanja in usposabljanja, odzivni visokošolski sistem, ki izobrazijo potrebne človeške vire, pa tudi storitve zdravstvenega varstva so ključnega pomena za zmanjševanje revščine, doseganje razvojnih ciljev tisočletja ter prispevanje k socialni koheziji, človekovim pravicam in miru.

To morajo ostati in tudi bodo ostale prednostne naloge razvojnih prizadevanj EU in držav članic v državah, ki najbolj potrebujejo pomoč.

Na podlagi svojih bogatih izkušenj pri podpiranju človeškega in družbenega razvoja ter z osredotočanjem na področja dejavnosti, ki niso samo tradicionalna, lahko EU zdaj razmisli o načinu boljšega vključevanja pomena znanja in spretnosti, inovativnosti, ustvarjalnosti ter podjetništva v celovit pristop k socialnim politikam ter o načinu podpore aktivnih politik na trgu dela, agende o dostojnem delu in razvoja učinkovitih nacionalnih sistemov socialnega varstva.

4. *Kako lahko EU in njene države članice najboljše zagotovijo, da bo pomoč za izobraževanje in zdravstveno varstvo bolj usmerjena ter da se nadalje povečata njen učinek in učinkovitost z vidika človeškega razvoja in rasti?*
5. *Kako bi morala EU podpreti razvoj znanja in spretnosti v partnerskih državah v skladu z značilnostmi in potrebami lokalnih trgov dela, vključno z neformalnim sektorjem? Kako lahko k temu prispeva globalni pristop EU k migracijam?*

2.3. Spodbujanje upravljanja

Izkušnje so pokazale, da bo brez dobrega upravljanja učinek programov pomoči omejen, izredno težko pa bo tudi zagotavljati učinkovito sodelovanje. Demokratično upravljanje, spoštovanje človekovih pravic, boj proti korupciji, pravna država ter oblikovanje institucij in države so sestavni deli strategij sodelovanja EU.

Učinkovito upravljanje zahteva dobro finančno upravljanje sredstev ter učinkovite mehanizme preprečevanja, nadzora in kaznovanja/povračila za boj proti korupciji in goljufijam. Spodbujanje preglednosti, odgovornosti in sodelovanja v odločanju bo prav tako imelo ključno vlogo, zlasti z vlogo parlamenta, neodvisnega sodnega sistema in revizijskih organov. Usmeriti se je treba tudi na krepitev zakonodajne zmogljivosti vlad za vzpostavljanje prijaznega poslovnega okolja, ki bo najbolje uporabljalo notranje vire ter privabljal domače in tuje naložbe, skupaj z mehanizmi za zagotovitev, da bodo imeli od rasti koristi vsi deli družbe. V tem okviru so lahko koristne izkušnje EU na področju tranzicije. Pomembni partnerji so tudi organizacije civilne družbe. EU v svojem političnem dialogu z nacionalnimi organi spodbuja minimalne standarde za ureditev okolja, ki bi omogočalo delovanje organizacij civilne družbe, in odkrit dialog med državnimi in nedržavnimi akterji.

Dialog med partnerji in usmeritev na zagotavljanje spodbud za reforme, ki so usmerjene v rezultate, so glavna načela sedanjega pristopa EU. To se izvaja z vključevanjem kazalnikov napredka tako v redne preglede dodeljevanja pomoči kot v posebne programe ali proračunsko podporo. EU se je že usmerila v načrtovanje programov pomoči, ki temelji na pogodbah in povpraševanju, na primer v obliki pobude o upravljanju⁸ z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami, pogodbe o razvojnih ciljih tisočletja⁹ in klavzule o dobrem upravljanju v sporazumih EU o partnerstvu z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami, državami v Aziji in Latinski Ameriki ter državami evropskega sosledstva. Spodbujanje upravljanja na regionalni ravni je pomembno za zagotovitev večjega sprejemanja in legitimnosti reform.

Toda stalno osredotočanje na uporabo pomoči kot katalizatorja za izboljšanje upravljanja kot sestavnega dela razvojnega partnerstva mora ostati prednostna naloga razvojne politike EU, v nekaterih partnerskih državah pa je treba še marsikaj doseči. Tako se zastavljajo številna vprašanja o najboljšem načinu nadaljevanja poti v smeri uporabe pomoči za spodbujanje upravljanja. Čeprav na primer predhodne večletne dodelitve po državah zagotavljajo določeno mero predvidljivosti za financiranje držav v razvoju, bi lahko razmislili o usmeritvi k novim pristopom, ki omogočajo spodbude za reforme in uporabo notranjih virov.

- | | |
|----|--|
| 6. | <i>Kako lahko EU prilagodi svoj pristop, instrumente in kazalnike v podporo reformam upravljanja v državah/regijah v razvoju?</i> |
| 7. | <i>Kako in do kolikšne mere bi morala EU vključiti več spodbud za reforme v svoj postopek dodeljevanja pomoči, tako za programe po državah kot za tematske programe?</i> |
| 8. | <i>Kako bi morala EU spodbuditi dobre okvire za ocenjevanje in spremljanje razvojnih rezultatov, ki so jih dosegle države prejemnice?</i> |

⁸ Glej zlasti delovni dokument Komisije „Podpora demokratičnemu upravljanju s pobudo za upravljanje: pregled in pot naprej“, SEC(2009) 58, z dne 19. novembra 2009.

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

2.4. Varnost in ranljivost

Brez miru in varnosti, pravne države, ustrezne in predvidljive zakonodaje ali dobrih javnih financ pomoč ljudem ne bo nikoli zagotovila dolgoročne prihodnosti. To je zapisano v evropski varnostni strategiji ter v evropskem soglasju o razvoju. Poleg tega je tesna povezava med razvojno politiko EU in širšim zunanjim delovanjem EU pomembna za zagotovitev učinkovitosti pomoči, ki temelji na dobro usklajenem in stroškovno učinkovitem pristopu na ravni EU in držav članic. To še zlasti velja za šibke države, razmere po konfliktih ter države, v katerih več povezanih dejavnikov ustvarja plodna tla za pojav družbenega nasilja in nasilnega ekstremizma ter njuno podporo.

Institucionalne ureditve v EU po Lizbonski pogodbi zagotavljajo priložnost za celovitejši in bolj usklajen evropski pristop k obravnavanju izvornih vzrokov za konflikte in podpiranju prizadevanj partnerskih držav pri vzpostavljanju mirnih, demokratičnih, legitimnih in vključujočih držav.

Zlasti bo EU z novo Evropsko službo za zunanje delovanje in v sodelovanju z ustreznimi službami Komisije morda želela vzpostaviti skladne in celovite politične strategije, ki bodo povezale zgodnje opozarjanje in preventivno diplomacijo s kratkoročnimi ukrepi odzivanja na krizne razmere (humanitarno, diplomatsko, civilno in vojaško upravljanje kriznih razmer) ter dolgoročnejsimi instrumenti in politikami (na področju razvojnega sodelovanja, trgovine, okolja in prilagajanja na podnebne spremembe za zmanjšanje ranljivosti zaradi naravnih nesreč, migracij itd.). Te bi lahko vključile tudi ustrezno razvojno komponento za obravnavanje upravljanja, oblikovanja države in drugih reform, povezanih z razvojem, ki so potrebni za podporo miru in stabilnosti ter za spodbujanje človekovih pravic.

V tem okviru sta bistveni skladnost in ustrezna povezanost s humanitarnimi dejavnostmi za zmanjšanje ranljivosti držav, ki se nagibajo h konfliktom, za krepitev njihove odpornosti in učinkovit prehod iz ukrepanja ob izrednih razmerah k okrevanju.

- | | |
|-----|---|
| 9. | <i>Kako bi morala EU obravnavati povezavo med varnostjo in razvojem, zlasti v državah, ki so šibke in se nagibajo h konfliktom, in kako naj pri načrtovanju razvojnih posegov bolj poudari demokratično upravljanje, človekove pravice, pravno državo, pravosodje in reformo sektorja varnosti?</i> |
| 10. | <i>Kako bi se lahko EU pri načrtovanju varnostnih posegov bolje uskladila z razvojnimi ukrepi?</i> |
| 11. | <i>Kako lahko EU najbolje obravnava izziv v zvezi s povezovanjem nujne pomoči, obnove in razvoja v razmerah tranzicije in okrevanja?</i> |

2.5. Udejanjanje usklajevanja pomoči

Učinkovito usklajevanje programov pomoči je zakonita obveza Unije in njenih držav članic. Člen 210 Lizbonske pogodbe določa: „Zaradi spodbujanja dopolnjevanja in učinkovitosti njihovega delovanja Unija in države članice usklajujejo svoje politike razvojnega sodelovanja in se med seboj posvetujejo o programih pomoči, tudi v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah.“ Pomen usklajevanja pomoči z drugimi donatorji je zapisan v evropskem soglasju o razvoju, kodeksu ravnanja¹⁰ in operativnem okviru¹¹, ki temelji na

¹⁰ Sklepi Sveta o Kodeksu ravnanja EU o dopolnjevanju in delitvi dela v okviru razvojne politike, dok. 9090/07, z dne 15. maja 2007.

agendi učinkovitosti mednarodne pomoči (Pariška deklaracija in agenda za ukrepanje iz Akre)¹².

Toda doslej je bilo resnično učinkovito usklajevanje pomoči v fazi načrtovanja programov še vedno bolj izjema kot pravilo.

Usklajevanje mora postati veliko bolj sistematično in učinkovito, kot je to potrdil Svet¹³, ki je pozval Komisijo, naj „do leta 2011 Svetu predloži predlog za postopno sinhronizacijo ciklov načrtovanja programov EU in držav članic, in sicer na ravni posameznih partnerskih držav ter ob upoštevanju njihovih razvojnih strategij in ciklov načrtovanja“. Komisija namerava predlog za takšen mehanizem predstaviti leta 2011.

12. *Kateri so najustreznejši pravni in praktični načini in strukture, da se učinkovitost pomoči in evropski nacionalni strateški dokumenti udejanjijo? Kako se lahko zahteve v zvezi s tem iz Lizbonske pogodbe in sklepov Sveta z dne 14. junija uresničijo v praksi?*

2.6. Usklajenost politik za razvoj

Usklajenost politik za razvoj je pravna zahteva iz Lizbonske pogodbe¹⁴. Politike na področjih, kot so trgovina, ribištvo, kmetijstvo, migracije ali podnebje in energija, če jih omenimo le nekaj, imajo lahko velik učinek na zmožnost najrevnejših držav, da zmanjšajo revščino in napredujejo.

Komisija je v Akcijskem načrtu EU za podporo razvojnim ciljem tisočletja v dvanajstih točkah, ki ga je objavila 21. aprila 2010¹⁵, poudarila, da „EU podpira razvojne cilje tisočletja tudi tako, da z drugimi politikami, ne le s politiko na področju pomoči, bolj podpira razvojne cilje. V zadnjih petih letih je zato EU uvedla predhodne in naknadne mehanizme v zvezi s tem, vključno z ocenami učinka, ki obravnavajo zunanji učinek priporočil glede politik. Delovni program za usklajenost politik za razvoj določa dejanske cilje in kazalnike napredka za izvajanje zavez EU glede usklajevanja politik za razvoj v zvezi z različnimi politikami, ki vplivajo na naslednjih pet globalnih izzivov: trgovino in finance, podnebne spremembe, zanesljivo preskrbo s hrano, migracije in varnost“. Uporablja se kot orodje za usmerjanje odločanja v EU, v katerega so vključeni zlasti Komisija, Svet in Parlament, o vrsti odločitev, ki vplivajo na države v razvoju in niso povezane samo z razvojno pomočjo.

Eden izmed pristopov za nadaljnji napredek je lahko proaktivnejša in zgodnejša uporaba delovnega programa za usklajenost politik za razvoj pri pripravi novih pobud. Tako sta potrebna nadaljnje delo in posvetovanje o načinu, kako to obveznost spremeniti v dejanski akcijski program. Eden glavnih izzivov, s katerimi se je še treba spoprijeti, je zlasti nadaljnji razvoj sedanjega pristopa za oceno dejanskega učinka politik EU na razvojne cilje.

¹¹ Kodeks ravnanja EU o delitvi dela in dopolnjevanju ter operativni okvir za učinkovitost pomoči.

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

¹³ Sklepi Sveta z dne 14. junija 2010 o razvojnih ciljih tisočletja.

¹⁴ Člen 208 Pogodbe o delovanju Evropske unije: „(...) Unija upošteva cilje razvojnega sodelovanja pri politikah, ki jih izvaja in ki lahko vplivajo na države v razvoju.“

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

13. *Kateri praktični ukrep ali ukrep, povezan s politiko, bi se lahko sprejel v EU za izboljšanje usklajenosti politik za razvoj? Kako bi se lahko napredek in učinek najbolje ocenjevala?*

2.7. Izboljšanje učinka proračunske podpore

Proračunska podpora je način izvajanja razvojne pomoči, v skladu s katerim se finančna pomoč dodeljuje zakladnicam držav prejemnic. V zadnjih letih je proračunska podpora (splošna ali sektorska) postala pomemben instrument EU za pomoč dobrim gospodarskim in javnofinančnim politikam, pa tudi programom reform partnerskih držav. Komisija je obvezana k zagotavljanju, da se proračunska podpora uporablja selektivno in na način, ki je najuspešnejši, najučinkovitejši in ima največji učinek.

Gleda na pomembnost zagotavljanja celovitega pregleda uporabe tega pomembnega instrumenta je Komisija 19. oktobra 2010 sprejela zeleno knjigo o Prihodnosti proračunske podpore EU za tretje države¹⁶. Njen namen je široko javno posvetovanje, zbiranje mnenj in podatkov ustreznih zainteresiranih strani o načinu, kako se lahko pridobljeno znanje v prihodnosti uporabi za izboljšanje uporabe proračunske podpore tako na ravni Skupnosti kot držav članic.

3. RAZVOJNA POLITIKA KOT KATALIZATOR ZA VKLJUČUJOČO IN TRAJNOSTNO RAST

Temeljni cilj pomoči je, da deluje kot katalizator, da podpira rast v partnerskih državah in zlasti da pomaga vzpostavljati novo okolje, ki spodbuja trajnostno in vključujočo rast, kar omogoča navedenim državam, da se rešijo iz revščine. Socialno vključujoča gospodarska rast ima veliko večji učinek na zmanjševanje revščine, kot ga ima postopno povečevanje uradne razvojne pomoči.

Na okolje, ki spodbuja rast, vplivajo številni dejavniki, med drugim politična in makroekonomska stabilnost, dobro upravljanje, varnost, spoštovanje človekovih pravic, spodbudno poslovno okolje, ki je urejeno z zakonodajo in politiko in ki lahko zagotavlja produktivno in dostojno zaposlovanje, dobro izobraženo, zdravo in ustvarjalno prebivalstvo, trajnostna raba omejenih naravnih virov, gospodarska infrastruktura, izvajanje temeljnih standardov na trgu dela ter učinkovito in koristno sodelovanje v mednarodni trgovini.

EU že deluje na vseh navedenih področjih v okviru obstoječih partnerstev z državami v razvoju. Razmisliti pa je treba o načinu za nadaljnje izboljšanje vpliva razvojne politike na rast, ki ni samo sebi namen, pač pa sredstvo za zmanjševanje revščine.

Seveda se zmožnosti držav v razvoju, da si prizadevajo za dobro upravljanje in politike, ki spodbujajo rast, precej razlikujejo. Sodelovanje, usmerjeno v rast, bo bolj ustrezno za države, ki se odločajo za politike spodbujanja rasti, ki je tudi socialno vključujoča, medtem ko je treba v državah, ki najbolj potrebujejo pomoč, ali v tistih, v katerih so konflikti ali se nahajajo v ranljivem položaju, uporabljati bolj tradicionalne razvojne instrumente. Razlikovanje med državami in regijami tako lahko vodi do razvoja novih pristopov za boljše sodelovanje z državami, ki so se pripravljene vključiti v nove oblike partnerstva, ob tem pa je treba glede na potrebe še naprej podpirati oblikovanje države, dobro upravljanje in strategije, usmerjene v

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

revščino. Iz tega sledi, da je pomembna kombinacija politik za posamezne države, ki upošteva njihove posebne izzive, pri tem pa je treba partnersko sodelovati ter spoštovati lastništvo ob osredotočanju na rezultate ter zagotavljanju vzajemne odgovornosti.

Poleg tega je treba ukrepe EU bolje usklajevati in se osredotočati na področja, na katerih lahko pomenijo dodano vrednost. Lizbonska pogodba in nov institucionalni okvir za skupno zunanjo in varnostno politiko EU ter nove pristojnosti, povezane s področji, ki zadevajo razvoj¹⁷, zagotavljajo priložnosti za izoblikovano strateško razvojno politiko v širšem okviru učinkovitejših zunanjih ukrepov.

Pri prizadevanju za spodbujanje razvojne politike kot katalizatorja za vključujočo rast so zlasti pomembna področja, ki so opisana v nadaljevanju.

3.1. Partnerstvo za vključujočo rast

Za privabljanje in ohranjanje domačih in tujih naložb je potrebno poslovno okolje, ki je predvidljivo, pregledno, osnovano na pravilih in ki ni diskriminatorno, skupaj s podporo naložbam v proizvodnem sektorju in z obstojem priložnosti na trgu. Tako se pojavi vprašanje, ali naj EU razmisli o novih **skupnih strategijah za vključujočo rast** v partnerstvih s posameznimi državami v razvoju ali na ravni regionalnih skupin, ki bi vključevala tudi zainteresirane strani iz zasebnega sektorja – podjetja, fundacije, akademske kroge, organizacije civilne družbe v najširšem smislu itd., ki so si za cilj zadale merljiv napredek glede vprašanj, ki jih lahko skupaj rešujejo. Te skupne strategije se lahko oblikujejo v okviru obstoječih uradnih sporazumov o partnerstvu med EU in skupinami držav v razvoju ali dejansko s posameznimi državami.

Nedržavni akterji s svojimi številnimi vlogami, ki jih imajo kot zagovorniki, ponudniki storitev in samostojni donatorji ali posojilodajalci, spodbujajo razvoj in so njegov del, saj povečujejo razumevanje in prinašajo dodano vrednost. Z njimi je treba vzdrževati redni dialog, kot ga je na primer začela Komisija¹⁸, s katerim se želi doseči konsenz glede prihodnjih izzivov in področij, ki jih je najbolj treba spremeniti.

Takšne skupne strategije lahko temeljijo na številnih različnih prednostnih nalogah, pri tem pa se EU in partnerske države dogovorijo glede jasnih obveznosti in rezultatov, kot so:

- Spodbujanje in podpora donosnih in trajnostnih naložb, tako tujih kot domačih, v najrevnejših državah v razvoju, zlasti v tistih, v katerih ni razmaha trgovine in ki ne privabljajo velikih naložbenih tokov. Med možnosti spadajo pomoč za podporo naložbam v pomožno infrastrukturo, ki spremlja zasebne naložbe (na primer omogočanje dostopa proizvodov na trg), in podpiranje projektov, ki pomenijo določeno stopnjo tveganja, kar otežuje privabljanje zasebnega financiranja, v obliki financiranja na osnovi delitve tveganja, kadar je to ustrezno. Takšno financiranje bi moralo biti manj usmerjeno v podpiranje razvoja obstoječih industrijskih dejavnosti, zlasti ekstraktivne industrije, pač pa bi se moralo raje usmeriti na dejavnosti z večjo dodano vrednostjo, zlasti industrijo na koncu proizvodne verige. Njegov namen bi prav tako moral biti, da zagotovi koristi kar največjemu številu zadevnih državljanov.

¹⁷ Kot so naložbe, migracije.

¹⁸ *Strukturiran dialog o vključevanju civilne družbe in lokalnih organov v razvoj* se je začel marca 2010, končal pa se bo maja 2011.

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue

- Dostop do kapitala in dosegljivih posojil, zlasti za mala in srednja podjetja ter mikropodjetja, je ključen pri podpori rasti lokalnega kmetijstva, industrije in storitev, saj krepi učinek vzvoda med pomočjo in finančnimi instrumenti. V razmerah, ko je dostop do nacionalnih financ težak ali ni na voljo, bi EU lahko nadalje podprla postopen razvoj nacionalnega bančnega sistema in lokalnih kapitalskih trgov, kar bi domačim ali tujim investitorjem omogočilo, da se usmerijo na dejavnosti z jasnim učinkom na razvoj, za katere se sicer ne bi odločili zaradi obstoječih tveganj. To bi bilo na primer mogoče doseči z združenim skladom EU ali mehanizmom, ki bi ga skupaj upravljale institucije EU in evropske razvojne banke ter finančne institucije, ki bi v tesnem usklajevanju ponujale subvencionirana posojila, potrebno tehnično in finančno pomoč ter omogočale delitev tveganja za spodbujanje zasebnih naložb v državah v razvoju.
- Pravni in zakonodajni okvir. Vloženi trud in sredstva pri ustanavljanju novega podjetja, zlasti malega in srednjega, ali pri upravljanju že ustanovljenega imata pomembno vlogo. To ne vključuje samo začetnih formalnosti glede registracije, ampak na primer tudi izpolnjevanje davčnih predpisov, boj proti korupciji, beg kapitala iz države in vprašanje dovoljenj v poznejši fazi. Pomoč EU, tako finančna kot tehnična, lahko podpre reforme na tem področju, ki temeljijo na zavezah in odločenosti partnerskih držav, da uvedejo izboljšave. To vključuje tudi zaščito naložb, pregledne in odprte postopke registriranja podjetij ter njihovega zapiranja in cenovno dostopne ter zaupanja vredne načine izpolnjevanja pogodbenih obveznosti. Zaradi naraščajočega pritiska svetovnega povpraševanja postaja upravljanje pravic v zvezi z izkoriščanjem, upravljanjem ali odtujevanjem naravnih virov, vključno z zemljo, vodo, surovinami ali ribištvom, vse pomembnejše. Toda napredek na takih področjih je v veliki meri odvisen od odločnosti partnerskih držav.
- Inovacije: Sodelovanje na znanstvenem in tehnološkem področju, razvijanje zmogljivosti, pa tudi naložbe v znanje, inovacije in nove tehnologije imajo lahko pomembno vlogo za hitro vključujočo rast in reševanje ljudi iz revščine. Eden izmed največjih izzivov za države v razvoju je določitev in izkoriščanje področij, na katerih imajo primerljivo prednost, da bi lahko vidno konkurirale z večjimi hitro razvijajočimi se državami. Tako so ukrepi, značilni za posamezne države, namenjeni za spodbuditev razvoja in prenosa tehnologije, ki se zrcalita v dobrih podjetjih, izredno pomembni za povečevanje števila naložbenih priložnosti. Prav tako je treba nameniti posebno pozornost potencialnemu učinku, ki jo ima kulturna in ustvarjalna industrija na rast lokalnega gospodarstva v številnih državah v razvoju. Zaščita in izvajanje pravic intelektualne lastnine v skladu z mednarodnimi obveznostmi ter upoštevanje ravni razvoja ter potreb imajo lahko pomembno vlogo pri podpiranju inovacij. Informacijske in komunikacijske tehnologije imajo lahko veliko in hitro preobrazbeno moč na vseh socialno-ekonomskih področjih in so izredno stroškovno učinkovite v zvezi z zagotavljanjem storitev na področjih, kot so varovanje zdravja, izobraževanje, upravljanje energije in okolja, prevozni sistemi, državne uprave ali trgovina in finančne storitve¹⁹.
- Dostojno delo in socialno varstvo: Večja neenakost močno zavira hitrost zmanjševanja revščine in ima velike negativne učinke na gospodarsko rast. Socialno varstvo z zmanjševanjem neenakosti in s podpiranjem najbolj prikrajšanih ljudi spodbuja naložbe v človeški kapital, povečuje produktivnost, izboljšuje družbenopolitično stabilnost ter

¹⁹ Zaradi velikega tehnološkega napredka in razvoja trga je v državah v razvoju zdaj več kot tri milijarde prenosnih telefonov, prav tako pa je tudi desetkrat več uporabnikov interneta kot leta 2000.

prispeva k ustanavljanju trdnih institucij. Potreben je integrirani program za zaposlovanje in vključujočo rast, ki bo osredotočen na znanje in spretnosti, produktivnost ter zakonodajno prijazno poslovno okolje. V sodelovanju EU z državami Latinske Amerike je na primer socialna kohezija glavni cilj in obravnavana kot glavna sestavina vključujoče rasti.

Na vseh navedenih področjih je treba zagotoviti spoštovanje človekovih pravic ter standardov socialne in okoljske trajnosti s sklicevanjem na pobudo ZN za globalni dogovor in smernice OECD s pomočjo sektorskih dogovorov ali uredb, kot obstajajo v okviru sporazumov za izvrševanje zakonodaje, upravljanje in trgovanje na področju gozdov²⁰, sporazumov o partnerstvu v ribiškem sektorju, pobude za preglednost v ekstraktivni industriji²¹ ali procesa Kimberley²² ali v obliki družbene odgovornosti gospodarskih družb²³. Te pobude bi morale dopolnjevati obstoječa prizadevanja za okrepitev poslovnega okolja na državni ravni, ne pa jih zamenjati, ter pomagati zapolniti zakonodajne vrzeli in vrzeli v izvajanju.

14. *Kako in v kolikšni meri bi morala EU podpreti projekte industrijskih naložb v državah v razvoju in kako bi lahko našla pravo ravnotežje med razvijanjem ekstraktivne industrije/energetike ter spodbujanjem industrij na koncu proizvodne verige?*
15. *Kako lahko EU zagotovi, da se s podporo gospodarskemu razvoju zajamči pravična socialna vključenost koristi in zagotovita večje varstvo socialnih in ekonomskih pravic, vključno z izvajanjem temeljnih standardov na trgu dela, ter večja odgovornost podjetij?*
16. *Katere ukrepe bi bilo treba sprejeti – in kako bi jih bilo treba ločiti – v podporo prizadevanjem držav v razvoju pri vzpostavljanju gospodarskega okolja, ki je primerno za spodbujanje poslovanja, zlasti malih in srednjih podjetij?*
17. *Kateri ukrepi ali strukture bi se lahko razvile s partnerskimi državami ter evropskimi in mednarodnimi finančnimi institucijami za zagotovitev finančne podpore ter po potrebi financiranja z nizkimi stroški v kombinaciji s finančnimi jamstvi v podporo takšni rasti?*
18. *Katere instrumente bi lahko EU uporablja za spodbujanje ustvarjalnosti, inovativnosti in prenosa tehnologije ter zagotavljanje učinkovitega posluževanja po njih v državah v razvoju?*

3.2. Spodbujanje regionalnega povezovanja in nadaljnje zagotavljanje trgovine za razvoj

Spodbujanje regionalnega povezovanja

Uspeh Evropske unije pri ustvarjanju mirne in uspešne družbe ter širjenju geografskega prostora Unije je v postopnem povezovanju njenega trga, tako v pravnem, gospodarskem, finančnem, političnem kot davčnem smislu. Njeno usmerjanje na infrastrukturo, to je na

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

prevoz, telekomunikacije in energetiko, je omogočilo razvoj trgovine in povečanje rasti. Pokazalo se je, da se rast in razvoj začeta s povezanim, živahnim regionalnim trgovim.

V svetu v razvoju, vključno z Afriko, jugovzhodno in vzhodno Azijo ter Latinsko Ameriko, je opaziti podoben napredek, čeprav je na bolj začetni stopnji razvoja. Veliko večino afriške trgovine predstavlja trgovina z neafriškimi državami, obstajajo pa tudi fragmentacija in prekrivanje regionalnih skupin ter nezadostna povezanost infrastrukture med člani regionalnih skupin.

Toda v zadnjih letih se je napredek k učinkovitemu regionalnemu povezovanju v številnih regijah pospešil. Ta napredek je osredotočen predvsem na gospodarska področja (tako kot se je EU v svojih prvih letih osredotočila na gospodarsko združevanje). Tudi na političnem področju je na primer Afriška unija pred kratkim naredila pomembne korake v zvezi z Afriško strukturo za mir in varnost ter regionalno mediacijo.

19. Kako lahko izkušnje EU bolje pomagajo regijam, ki želijo okrepiti svojo povezanost?

Nadaljevanje zagotavljanja trgovine za razvoj

Izkušnje kažejo, da morajo države v razvoju za celovito izkoriščanje svojih gospodarskih možnosti izvajati notranje reforme in ukrepe mednarodne politike, prilagojene njihovim potrebam, z združevanjem in v sosledju. Z razvojem je ponavadi povezana postopna liberalizacija trgovine z blagom in storitvami v ugodnem podjetniškem okolju, tako da se olajšata vključevanje v svetovno gospodarstvo in regionalno povezovanje.

EU ima enega izmed najodprtejših trgov na svetu za države v razvoju. Skupaj s svojimi državami članicami zagotavlja največjo pomoč trgovini, ki je leta 2008 dosegla rekordni znesek 10,4 milijarde EUR, kar je za 3,4 milijarde EUR (48 %) več kot leta 2007. Z leti je EU razvila trgovinske instrumente v podporo družbenemu in gospodarskemu blagostanju v državah v razvoju.

V bližnji prihodnosti so glavni cilji zagotavljanje skladnosti med trgovinsko politiko EU in cilji razvojnega sodelovanja, sklepanje celovitih, razvoju naklonjenih sporazumov z različnimi državami v razvoju na področju sodelovanja in trgovine, nadaljevanje krepitve prizadevanj na področju pomoči trgovini in njenih učinkov v praksi ter proučevanje možnosti povezav med nacionalnimi in regionalnimi strategijami na področju trgovine.

20. Kaj bi bilo mogoče storiti za zagotovitev večje skladnosti med politikami EU na področju trgovine in razvoja?

21. Kako izboljšati zagotavljanje pomoči za trgovino, da se najbolj izkoristi njen učinek vzvoda za širjenje trajnostnih gospodarskih dejavnosti v državah v razvoju ter s tem spodbuja nadaljnja rast?

4. TRAJNOSTNI RAZVOJ KOT NOVO POGANJALO

Pričakuje se, da bo svet v razvoju eden izmed glavnih poganjal svetovne rasti v prihodnjih desetletjih, tako v gospodarskem smislu kot v smislu prebivalstva. Zagotavljanje pospešene in razširjene rasti pomeni velike izzive v zvezi z okoljsko trajnostjo, prilagajanjem na podnebne spremembe in ukrepi za ublažitev njihovih posledic, jasno pa je, da potreba po reševanju

vprašanja podnebnih sprememb ne sme biti razlog za omejitev prizadevanj za rešitev najrevnejših prebivalcev sveta iz revščine.

4.1. Podnebne spremembe, biotska raznovrstnost in razvoj

Podnebne spremembe so eden izmed največjih izzivov tega stoletja za svet v razvoju in pomenijo največje tveganje pri doseganju razvojnih ciljev tisočletja. Za rešitev ljudi iz revščine bo treba zagotoviti, da bo imelo več ljudi dostop do energije, kar bo pomenilo velik porast porabe energije s spremnim učinkom na emisije toplogrednih plinov in na globalno okolje. Zato mora biti trajnostni razvoj v središču naše razvojne politike in tudi politike na področju podnebnih sprememb za zagotovitev, da bodo ukrepi na področju boja proti podnebnim spremembam prinašali koristi in ne bodo povečevali tveganja za možnost rasti najrevnejših prebivalcev na svetu.

Razvoj, ki temelji na trajnostnem gospodarstvu, bi lahko svetu v razvoju zagotovil veliko možnosti za rast. Najučinkovitejši način, da se to doseže, je vključitev podnebnih sprememb v razvoj. Strateški pristop z razvojem, ki upošteva podnebje ter združuje ublaževanje posledic podnebnih sprememb, prilagajanje nanje in dejavnosti za zmanjševanje tveganja nesreč ter preprečevanja, je ključen, pobude, ki združujejo razvoj z nizkimi emisijami ogljika in prožno strateško načrtovanje, pa bodo zagotovile številne koristi v državah v razvoju²⁴.

Trajnostni razvoj zahteva strategije, ki obravnavajo gospodarske, socialne in okoljske teme. Z okoljskega vidika se mora trajnost nanašati tako na uporabo kot na upravljanje naravnih virov, zlasti zemlje, vode, gozdov in biotske raznovrstnosti. Vključevanje prednostnih nalog na področju prilagajanja in napredovanje k razvoju z nizkimi emisijami ogljika bosta pomembna pri zagotavljanju trajnosti razvoja.

Gospodarstvo držav v razvoju je zelo odvisno od izkoriščanja naravnih virov, kot so kmetijstvo in surovine. Hkrati s tem se vse bolj priznava, da morajo imeti ekosistemi, kot so gozdovi in močvirja, pomembno vlogo kot gospodarska proizvodna sredstva, ki ustvarjajo tokove koristnega blaga in storitev. Posledično je nujno razumeti, kako je lahko poslovanje odvisno od biotske raznovrstnosti in delovanja ekosistema, ter upoštevati celotni učinek, ki ga lahko ima izguba biotske raznovrstnosti na razvoj novih proizvodov, odpiranje novih delovnih mest in razvoj novih tehnologij. Študija o ekonomiji ekosistemov in biotske raznovrstnosti (TEEB) povečuje zavedanje o tem izzivu, tako da poudarja gospodarski pomen številnih storitev, ki jih zagotavlja narava in ki prej v okviru konvencionalnih gospodarskih modelov niso imeli vrednosti.

Upravljanje naravnih ekosistemov, kot so ponori ogljika, in virov za prilagajanje podnebnim spremembam se vse bolj priznava kot nujna, učinkovita in sorazmerno stroškovno učinkovita rešitev na področju podnebja. Potrebne so številne strategije upravljanja rabe tal za zmanjšanje emisije toplogrednih plinov zaradi spremenjene rabe tal in za podporo ekosistemov, ki so ključni pri prilagajanju na podnebne spremembe. Zlasti zavarovana območja imajo zelo pomembno vlogo pri oblikovanju nacionalnih ukrepov za ublažitev in prilagoditev na podnebne spremembe, zato sta večje varstvo teh območij ter njihova celovita obravnava in upravljanje ključna.

²⁴ Kot je poudarjeno v poročilu o napredku v Afriki za leto 2010, je nujno, da „afriške države ... v svojih razvojnih strategijah upoštevajo podnebje“.

Poenotenje in vključevanje podnebnih vprašanj v razvojno politiko bosta povezana s finančnimi vidiki. Na konferenci v Københavnu je EU za obdobje 2010–2012 prevzela obveznosti v vrednosti 7,2 milijarde EUR za hiter zagon ukrepov ublaževanja in prilagajanja, vključno z dejavnostmi zmanjševanja tveganja nesreč in preprečevanja v državah, ki so izpostavljene nesrečam. Razvite države so se prav tako obvezale cilju, da bodo do leta 2020 vsako leto namenile skupaj 100 milijard ameriških dolarjev iz različnih virov, vključno z alternativnimi, če bodo države v razvoju vzpostavile smotrne ukrepe ublaževanja in če bodo odkrite glede svojih emisij toplogrednih plinov. Uravnoreženo razdeljevanje sredstev za prilagajanje in ublaževanje bi moralo povečati odpornost gospodarstev v državah v razvoju na podnebne spremembe in spodbuditi premik k razvoju z nizkimi emisijami ogljika²⁵. Čeprav se bo prilagajanje še naprej financiralo predvsem z nepovratno pomočjo in se bo v prvi fazi usmerilo v pomoč državam v razvoju pri pripravi nacionalnih akcijskih načrtov za prilagajanje, se bodo ukrepi za ublaževanje morali usmeriti tudi v ugodna posojila in sofinanciranje zasebnega sektorja. Financiranje na področju podnebja in razvoja bi se tako moralo na vseh ravneh družbe osredotočiti na krepitev sposobnosti privabljanja naložb v tehnologije nizkih emisij in načine trajnostne rabe tal. Na konferenci v Nagoji oktobra 2010 so se vse podpisnice Konvencije o biološki raznovrstnosti strinjale, da je treba zagotoviti sredstva v podporo biotski raznovrstnosti, zlasti za pomoč državam v razvoju pri izvajanju novega desetletnega strateškega načrta, sprejetega na konferenci.

22. *Kako bi se glede na tesno povezavo med podnebnimi spremembami, biotsko raznovrstnostjo in razvojem ter glede na nove možnosti, ki jih ponujajo financiranje in trgi na področju podnebja, lahko okrepilo vključevanje prilagajanja podnebnim spremembam ter zmanjševanja tveganja nesreč v razvojno politiko EU, da se zagotovijo trajnostna gospodarstva, ki so bolj odporna na podnebne spremembe, pa tudi varstvo gozdov in biotske raznovrstnosti?*

4.2. Energija in razvoj

Izmed številnih izzivov v zvezi s trajnostnim razvojem je dostop do trajnostne energije za vse prebivalce osrednjega pomena. Splošen dostop do energije je dejansko predpogoj, da se lahko doseže večina razvojnih ciljev tisočletja: dostop do zanesljive energije, ki ima stabilno ceno, zlasti električne energije, je poganjalo odpravljjanja revščine, ki je pomembno za zdravje, izobraževanje, kmetijstvo in gospodarski razvoj. Ti izzivi potrebujejo inovativne rešitve, številne pa so tudi pozitivne priložnosti, ki lahko nastanejo z vključevanjem podnebnih vprašanj v strategije razvoja in sodelovanja ter investiranjem v trajnostni razvoj.

V podsaharski Afriki ima na primer manj kot 30 % prebivalcev dostop do električnega omrežja, pa tudi za tiste, ki ga imajo, to pogosto ni zanesljiv vir energije, saj se izpadi in prekinitve dogajajo prepogosto in za predolga obdobja. To stanje je podobno v številnih drugih državah v razvoju ter ima velike posledice za socialni in gospodarski razvoj ter zlasti za možnost doseganja razvojnih ciljev tisočletja.

V zadnjih desetletjih so se cene nafte zelo spreminjale. To je imelo velik učinek na ranljive države in države v razvoju, zlasti tiste, ki so v veliki meri odvisne od nafte, še bolj pa na tiste, v katerih imajo pomembno vlogo generatorji, ki jih poganja gorivo, delno tudi zato, ker

²⁵ Za izboljšanje upravljanja gozdov v partnerskih držav je zelo pomembno sedanje delo v zvezi z zmanjševanjem emisij iz gozdnih območij v okviru Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja, zlasti v povezavi s pobudami, kot je FLEGT (izvrševanje zakonodaje, upravljanje in trgovanje na področju gozdov).

dobava električne energije ni zanesljiva. Zaradi nezanesljive dobave električne energije se oglje samodejno uporablja kot gorivo za kuhanje, kar se kaže v razširjenih zdravstvenih težavah in krčenju gozdov.

Vendar velja omeniti, da imajo številna območja v svetu v razvoju enkratne možnosti za razvoj obnovljive energije, vključno z električno energijo iz hidroelektrarn, vetrno in fotovoltaično električno energijo ter koncentrirano sončno energijo, zlasti zaradi zelo ugodnih naravnih virov, ki so na voljo (voda, sončna svetloba). Poleg tega je mogoče zmanjšati skupne stroške tam, kjer ni energetske infrastrukture in se lahko obnovljive rešitve zagotovijo brez omrežja. V mnogih pogledih je mogoče z investiranjem v lokalno, konkurenčno obnovljivo energijo v številnih delih sveta v razvoju preskočiti generacijo tehnologije. Poleg tega bi uvajanje sodobnih rešitev za proizvodnjo in distribucijo energije omogočilo veliko povečanje učinkovitosti energije. S sodobno tehnologijo je mogoče doseči veliko zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in precej izboljšati lokalne okoljske pogoje. Pri slednjem ima lahko Evropa pomembno vlogo, saj lahko zagotovi tehnično znanje in izkušnje. Tam, kjer je infrastruktura na voljo, pa je mogoče zagotoviti širši dostop do energije z nadgradnjo obstoječih objektov in z njihovo povezavo.

S kombiniranjem razvoja EU z velikim učinkom vzvoda in prej omenjenimi kopenhavskimi sredstvi za hitri zagon, namenjenimi spodbujanju naložb v obnovljivo električno energijo v državah v razvoju, bi se lahko naredil ogromen korak naprej na področju zagotavljanja trajnostne energije najrevnejšim državam na svetu. Razvoj obnovljive energije v teh državah, zlasti najmanj razvitih, zagotavlja dodatno, zelo pomembno razvojno prednost z zmanjševanjem njihove odvisnosti in ranljivosti zaradi spremenljivih cen nafte.

EU je zlasti dobro opremljena za zagotavljanje tovrstne pomoči. Je namreč vodilna proizvajalka tehnologije obnovljive energije. Ima največ izkušenj na področju zakonskih in upravnih ukrepov, ki so potrebni za kataliziranje naložb v obnovljivo energijo, tudi zato, ker je to edina regija na svetu, kjer so cilji zakonsko obvezni za vse države članice. EU se je obvezala, da bo leta 2020 zadovoljevala 20 % svojih potreb po energiji iz obnovljivih virov.

Nenazadnje naložbe v energijo same po sebi ne potrebujejo veliko nepovratne pomoči. To je pomembno, saj razvojno financiranje ne bo nikoli zmožno samo financirati na stotine milijard evrov naložb, potrebnih za zagotovitev trajnostne električne energije za vse. Načeloma so lahko takšne naložbe dobičkonosne. Dopolnjevanje proračunskih sredstev EU s sredstvi donatorjev in finančnih institucij, vključno z zasebnim sektorjem, bi torej moralo biti lažje uresničljivo v tem sektorju kot v drugih.

Tako bi bilo treba proučiti, ali naj EU in države v razvoju ter/ali regionalne skupine v okviru obstoječih partnerstev vzpostavijo konkretne **skupne programe za postopno zagotavljanje trajnostne energije za vse državljane**.

Tovrstni programi, ki vključujejo financiranje EU z velikim učinkom vzvoda na področju razvoja in podnebnih sprememb, ter povezujejo EU in države v razvoju, energetske industrije in finančne institucije EU, bi se lahko usmerili v določanje časovnega zaporedja za skupne ukrepe in predvideli reforme v državah z nizkim dohodkom, tako na področju zaščite naložb, obdavčevanja in regionalnega energetskega sodelovanja. Morali bi temeljiti na obstoječih ukrepih na področju energetskih partnerstev, kot je energetska partnerstvo med EU in Afriko. Ukrepi na področju obnovljive energije lahko predstavljajo pomemben del rešitve zadovoljevanja potreb, ki jih ima svet v razvoju po energiji, toda treba jih je celovito vključiti v širšo energetska politiko, ki zajema na primer energetska učinkovitost, mreže in

infrastrukturo ter zagotavlja učinkovito dobavo ter razvoj drugih, bolj „tradicionalnih“ virov energije. Sodelovanje bi moralo biti odprto za donatorje zunaj EU in mednarodne institucije ter bi se lahko med drugim osredotočilo na:

- Financiranje. Med nedavno finančno krizo so tisti, ki razvijajo projekte, namenjene obnovljivim energijam, težko zagotavljali varno tržno financiranje v EU, kjer sicer obstajajo trdni in obnovljivim energijam prijazni upravni in pravni okviri. Zagotavljanje varnega financiranja bolj tveganih projektov v svetu v razvoju, kjer tovrstnih upravnih in pravnih okvirov ni, pa praktično ni mogoče.
- Trdni zakonodajni in upravni pogoji. Brez trdnih in predvidljivih pogojev, ki omogočajo in spodbujajo naložbe zasebnih podjetij, ne bo investiranja, tudi če obstajajo ustrezni finančni instrumenti. To velja tako za vprašanja električnih omrežij, davke, pravo gospodarskih družb kot za pravila za načrtovanje. Prav tako so potrebne pravne določbe, ki omogočajo javne natečaje na trgu električne energije, ki se dobavlja strankam. Potrebna so tudi jasna, pravična in učinkovita regulativna pravila za zagotovitev povračila stroškov in varstvo potrošnikov.
- Tehnično znanje, izobraževanje in usposabljanje. V številnih delih sveta v razvoju so možnosti za tehnično usposabljanje neustrezne ali jih ni. Brez dobro usposobljene delovne sile, od inženirjev elektrotehnike do obrtnikov, obnovljiva energija ne bo nikoli dosegla svojega potenciala. Odpiranje novih delovnih mest je glavna korist vsakega takšnega razvoja, toda usposabljanje in znanje bosta zahtevala resnična prizadevanja.
- Regionalni trgi. V mnogih primerih bo potreba po možnosti prodaje električne energije čez meje pomembna, zlasti za večje projekte pridobivanja energije iz hidroelektrarn. To bo zahtevalo jasne regionalne sporazume in zakonodajno stabilnost.

23. *Kako lahko EU najboljše podpre prizadevanja držav v razvoju pri zagotavljanju trajnostne energije za vse svoje državljane? Kakšno vlogo bi lahko imel na primer skupni program EU-Afrika pri postopnem zagotavljanju trajnostne električne energije vsem državljanom, pri čemer bi združeval razvojno financiranje in financiranje na področju podnebnih sprememb ter pridobivanje posojil razvojnih finančnih institucij?*

5. KMETIJSTVO IN ZANESLJIVA PRESKRBA S HRANO

Zanesljiva preskrba s hrano ostaja glavni izziv za podeželsko in mestno prebivalstvo v številnih državah v razvoju, kjer je 75 % prebivalcev še vedno odvisnih od kmetijstva. Ocenjuje se, da se mora svetovna kmetijska proizvodnja povečati za 70 %, da se bo lahko nahranilo svetovno prebivalstvo, katerega število naj bi se po pričakovanjih Združenih narodov do leta 2050 povečalo na devet milijard ljudi. Lakota vpliva na človeški razvoj, socialno in politično stabilnost ter na možnost doseganja razvojnih ciljev tisočletja. Nedavni razvoj cen na svetovnih trgih hrane je poudaril stalni izziv, zlasti za države v razvoju, ki hrano uvažajo.

Razvoj in zanesljiva preskrba s hrano sta povezana in izkušnje kažejo, da sta kmetijska reforma ter zmožnost nahraniti prebivalce v državi predpogoja za širši razvoj in zmanjševanje revščine. Večina revnih in lačnih na svetu živi na podeželju, kjer je kmetijstvo glavna gospodarska dejavnost. Na teh območjih prevladuje kmetovanje manjšega obsega.

V Afriki na primer mali kmetje proizvedejo približno 80 % hrane, ki se porabi na kontinentu. Toda kmetijstvo ima velik potencial tudi za spodbujanje splošne rasti prihodka v državah v razvoju: rast BDP, ki jo ustvari kmetijstvo, je do štirikrat učinkovitejša za zmanjševanje revščine kot rast, ki jo ustvarijo drugi sektorji²⁶. Investiranje v varnost hrane z izvajanjem sanitarnih in fitosanitarnih standardov nadalje spodbuja zanesljivo preskrbo s hrano in človeško zdravje. Varstvo biotske raznovrstnosti in z njo povezanega delovanja ekosistemov je prav tako ključno pri zagotavljanju trajnostnega kmetijstva in pri povečevanju ustreznosti prehrane. Kmetijstvo ima pomembne povezave z drugimi sektorji in njegova rast ima multiplikacijske učinke v vsem gospodarstvu. Poleg tega je kmetijstvo, s katerim se dobro upravlja, tudi pomemben dejavnik zmanjševanja učinkov na okolje, kot so krčenje gozdov, degradacija zemljišč, pomanjkanje vode in podnebne spremembe. Pospešena kmetijska proizvodnja z nizkimi emisijami ogljika bo prav tako okrepila svetovno stabilnost cen z obstojem raznovrstnih in zanesljivih območij proizvodnje.

Skupna pobuda iz EU za usmeritev v investiranje v vključujoče, intenzivno, trajnostno in okoljsko učinkovito kmetijstvo lahko tako vsem prinese koristi v obliki okrepljene okolju prijazne rasti z nižjimi emisijami ogljika in povečane socialne stabilnosti²⁷. Da to uspe, je treba proizvodnjo obravnavati v okviru vrednostne verige z ustreznim dostopom do financiranja, predelave in trgov. Pri tem imajo lahko javno-zasebna partnerstva pomembno vlogo.

Zagotavljanje, da ima sodelovanje EU „velik učinek“, se še zlasti nanaša na kmetijstvo in zanesljivo preskrbo s hrano. Izkušnje so pokazale, da je treba ta izziv obravnavati celovito z usmeritvijo na celotno vrednostno verigo: raziskave in razširitev usposabljanja kmetov, dostop do zemlje, ustrezna gnojila, načini namakanja, prevoz do trgov, hramba, financiranje, bančništvo in zavarovanje ter zmožnost predelave. Raziskave in inovacije imajo lahko pomembno vlogo pri uvedbi temeljnih sprememb v krepitvi proizvodnje hrane, če so usmerjene na povpraševanje, participativne in prilagojene potrebam ter prioritetam upravičencev. EU ima bogato strokovno znanje in izkušnje glede trajnostnega kmetijstva v spremenljivih pogojih, pa tudi vzpostavljene široke mreže z državami v razvoju.

Zato bi morala EU na področju kmetijstva in zanesljive preskrbe s hrano preskusiti svoje zmožnosti sodelovanja z velikim učinkom ter spodbujanja vključujoče in okolju prijazne rasti z osredotočanjem svojih prizadevanj na zagotavljanje, da se pri dodeljevanju pomoči upošteva celotna proizvodna veriga. To bi se lahko opravilo s programi EU, osredotočenimi na verigo, ali z boljšim in tesnejšim združevanjem prizadevanj s partnerskimi državami in drugimi donatorji. Sodelovanje v partnerstvu z donatorji zunaj EU in mednarodnimi institucijami bi se lahko med drugim osredotočilo na raziskave in inovacije, ki temeljijo na povpraševanju, upravljanje sektorjev in vrednostnih verig, regionalno kmetijstvo in trge hrane.

Ta celovit pristop h kmetijstvu in zanesljivi preskrbi s hrano bi moral upoštevati tudi prehrabno razsežnost. Novejši znanstveni podatki kažejo, da podhranjenost ovira razvojna prizadevanja in slabi gospodarsko rast, tudi s 3 % izgubo BDP. Je glavni vzrok za smrt otrok, tisti, ki kljub podhranjenosti preživijo, pa imajo lahko nepopravljive posledice v svojem

²⁶ <http://www.ifad.org/hfs/>

²⁷ Kot je poudarjeno v Sporočilu Okvir politike EU za pomoč državam v razvoju pri reševanju vprašanja zanesljive preskrbe s hrano, COM (2010) 127, ter z njim povezanih sklepov Sveta z dne 10. maja 2010, ki so na voljo na:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114357.pdf

duševnem in fizičnem razvoju. Obravnavanje prehrane ima „multiplikacijski učinek“ pri doseganju razvojnih ciljev tisočletja.

Nenazadnje ima pri splošnem boju proti nezanesljivi preskrbi s hrano in njenim posledicam za prehrano ljudi zelo pomembno vlogo tudi ribiški ulov. Zato imajo EU in države v razvoju skupni interes pri spodbujanju trajnostnega ribištva, vključno z učinkovitimi sistemi spremljanja, nadzora in pregleda, ter trajnostnega razvoja ribogojstva. Vloga sporazumov o partnerstvu v ribiškem sektorju in regionalnih organizacij za upravljanje ribištva je v tem smislu ključna.

24. *Kako lahko razvojna politika EU najbolj prispeva h krepitvi zanesljive preskrbe s hrano ter pri tem upošteva okoljske vidike? Katere politike in programi so najbolj spodbudni za naložbe malih kmetov in zasebnega sektorja v kmetijstvo in ribištvo?*
25. *Na katerih strateških področjih bi morala EU delovati, zlasti v zvezi z Afriko? Kako lahko EU spodbudi agro-ekološke pristope v kmetovanju in trajnostno pospeševanje kmetijstva ter trajnostno ribištvo in ribogojstvo?*
26. *Kako bi morala EU podpreti boj proti podhranjenosti?*

6. ZAKLJUČEK

Komisija si prizadeva za nadaljevanje posodabljanja razvojne politike EU in programov porabe, pri čemer zagotavlja večjo dodano vrednost, stroškovno učinkovitost in uspešnost. V nadaljevanju dela po tej zeleni knjigi in na podlagi prejetih odgovorov bo Komisija pripravila sporočilo o posodobljeni razvojni politiki EU, ki bo med drugim vključevalo oceno, ali je ustrezno pregledati evropsko soglasje o razvoju.