



EVROPSKÝ PARLAMENT

2009 - 2014

Výbor pro rozvoj

2012/2002(INI)

15. 3. 2012

NÁVRH ZPRÁVY

o Agendě pro změnu: budoucnost rozvojové politiky EU
(2012/2002(INI))

Výbor pro rozvoj

Zpravodaj: Charles Goerens

OBSAH

	Strana
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU	3
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ	7

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o Agendě pro změnu: budoucnost rozvojové politiky EU (2012/2002(INI))

Evropský parlament,

- s ohledem na sdělení Komise ze dne 13. října 2011 nazvané „Zvýšení dopadu rozvojové politiky EU: Agenda pro změnu“ (COM(2011)0637 – SEC(2011)1172 – SEC(2011)1173),
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 13. října 2011 nazvané „Budoucí přístup k rozpočtové podpoře EU poskytované třetím zemím“ (COM(2011)0638),
- s ohledem na společné prohlášení Rady a zástupců vlád členských států zasedajících v Radě, Evropského parlamentu a Komise o rozvojové politice Evropské unie s názvem „Evropský konsensus“ ze dne 20. prosince 2005¹,
- s ohledem na „Pařížskou deklaraci o účinnosti pomoci ze dne 2. března 2005: angažovanost, harmonizace, vyrovnání, výsledky a vzájemná odpovědnost“²,
- s ohledem na „akční program z Akkry“ ze dne 4. září 2008³,
- s ohledem na „Pusanské partnerství pro účinnou rozvojovou spolupráci“ ze dne 1. prosince 2011⁴,
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 28. února 2007 nazvané „Kodex pravidel EU, pokud jde o dělbu práce v oblasti rozvojové politiky“ (COM(2007)0072),
- s ohledem na závazky přijaté mezinárodním společenstvím v oblasti rozvoje a spolupráce v rámci OSN a dalších příslušných mezinárodních organizací, s nimiž vyjádřily souhlas Unie a členské státy,
- s ohledem na usnesení Evropského parlamentu ze dne 8. června 2011 o nařízení (ES) č. 1905/2006, kterým se zřizuje finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci: získané poznatky a vyhlídky do budoucnosti⁵,
- s ohledem na své usnesení ze dne 5. července 2011 o zvýšení dopadu rozvojové politiky EU⁶,
- s ohledem na své usnesení ze dne 5. července 2011 o budoucnosti rozpočtové podpory EU

¹ Úř. věst. C 46, 24.2.2006, s. 1.

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

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

⁴ Závěrečné prohlášení ze čtvrtého fóra na vysoké úrovni o účinnosti pomoci, Pusan, Korejská republika, 29. listopadu – 1. prosince 2011.

⁵ Přijaté texty, P7_TA (2011)0261.

⁶ Přijaté texty, P7_TA(2011)0320.

- ve prospěch rozvojových zemí¹,
- s ohledem na stanovisko Výboru regionů ze dne 16. února 2012²,
 - s ohledem na článek 48 jednacího řádu,
 - s ohledem na zprávu Výboru pro rozvoj (A7-0000/2012),
- A. vzhledem k tomu, že v souladu s Lisabonskou smlouvou představuje zmírnění chudoby a následně její vymýcení hlavní cíl rozvojové politiky Evropské unie,
- B. vzhledem k tomu, že Evropský konsensus o rozvoji podepsaný Komisí, Radou a Evropským parlamentem znamená přínos,
- C. vzhledem k tomu, že úkolem Agendy pro změnu bude nalézt řešení problémů ve světě, v němž došlo k radikálním změnám a v němž se neustále prohlubují rozdíly mezi bohatými a chudými ze všech zemí, zejména rozvojových,
- D. vzhledem k tomu, že ve sdělení Komise zůstávají lidská práva a řádná správa věcí veřejných podmínkami nezbytnými pro rozvoj, což nevylučuje hledání co nejprůměrnějšího tempa pokroku s ohledem na situaci každé země,
- E. vzhledem k tomu, že v souladu s Lisabonskou smlouvou musí být provádění rozvojové politiky soudržné a opatření, jejichž cílem je podpořit hospodářský rozvoj v rozvojových zemích, musí sloužit především k boji proti chudobě a vyloučení,
1. se domnívá, že Agenda pro změnu je inovační v tom, že se zaměřuje mimo jiné na rozpočtovou podporu, na kombinaci dotací a půjček, jakož i na podporu soukromého sektoru; domnívá se, že používání těchto mechanismů musí přispět zejména k vymanění občanů z rozvojových zemí z extrémní chudoby a závislosti;
 2. bere na vědomí záměr Komise podporovat „udržitelný růst podporující začlenění a lidský rozvoj“, zdůrazňuje však, že z hlediska rozvoje si tento nový nástroj nemůže klást jiný cíl než hospodářský a sociální rozvoj ve prospěch těch nejpotřebnějších;
 3. znovu v této souvislosti potvrzuje, že se zavazuje podporovat sociální začlenění a že přijal rozhodnutí přidělit minimálně 20 % pomoci Unie na základní sociální služby, které OSN definovala v rozvojových cílech tisíciletí;
 4. vyzývá Radu, aby hrála klíčovou úlohu v rámci interinstitucionálního dialogu s Komisí a Evropským parlamentem, a to v duchu Evropského konsensu o rozvoji;
 5. bere na vědomí, že Komise řadí boj proti chudobě mezi priority své nové politiky „diferenciace“; nicméně konstatuje, že 70 % osob, jejichž příjem se pohybuje pod hranicí chudoby, žije v zemích se středním příjmem, a lituje proto, že chudí v těchto zemích nemají prospěch z hospodářského růstu;

¹ Přijaté texty, P7_TA (2011)0317.

² Dokument CIVEX-V-025 přijatý na 94. plenárním zasedání ve dnech 15. a 16. února 2012.

6. domnívá se, že je zcela nezbytné, aby země se středním příjmem vyhrazovaly čím dál větší část svého příjmu na sociální účely, což umožní Evropské unii, aby postupně omezila své stále probíhající rozvojové programy;
7. žádá tudíž Komisi, aby projednala se zeměmi se středním příjmem plán postupného snižování oficiální rozvojové pomoci;
8. domnívá se, že je nezbytné uspořádat mezinárodní konferenci, které se zúčastní země BRICS (Brazílie, Rusko, Indie, Čína, Jižní Afrika) a která se bude týkat jednak budoucího financování rozvojových cílů tisíciletí, a jednak podpory trojstranné spolupráce, jež bude zahrnovat jednoho dárce se Severu, jednu zemi s rozvíjející se ekonomikou a jednu rozvojovou zemi;
9. podporuje Komisi v odhodlání poskytnout partnerovi rozpočtovou pomoc, jakmile se v rámci politického dialogu zaváže k tomu, že zaměří své rozpočtové priority na cíle rozvoje základních sociálních odvětví;
10. domnívá se, že podmínky pro použití oficiální rozvojové pomoci obecně, a zejména podmínky pro použití rozpočtové podpory musí jít ruku v ruce s demokratickou kontrolou rozpočtů parlamenty, subjekty pověřenými kontrolou rozpočtu a občanskou společností v partnerských zemích;
11. domnívá se, že Unie musí plně přijmout odpovědnost, která jí přísluší jako největšímu světovému dárci rozvojové pomoci, a lépe zhodnotit a využít svůj politický potenciál a zvýšit své vedoucí postavení na mezinárodní úrovni, pokud jde o otázky rozvoje, tím, že plně využije pravomoc, kterou jí přiznává článek 210 Smlouvy o fungování Evropské unie, tj. vyvinout jakékoli užitečné podněty s cílem podpořit koordinaci politik Unie a členských států v oblasti rozvojové spolupráce, jakož i dosažení dohody, pokud jde o jejich programy pomoci;
12. lituje, že Agenda pro změnu přeměňuje přínos, jež představovala soudržnost rozvojových politik, v hledání společných zájmů Unie a jejích partnerů;
13. připomíná, že aktivní občanská společnost je – jak na Severu, tak na Jihu – nejlepší zárukou řádné demokratické správy, odpovědnosti soukromého sektoru i lepší schopnosti rozdělení přínosů hospodářského růstu;
14. přeje si, aby v Agendě pro změnu byla upřesněna úloha občanské společnosti a regionálních a místních orgánů jakožto důležitých a nezávislých subjektů, nikoli jen jako subjektů podporujících provádění rozvojových programů nebo projektů, ale rovněž jako klíčových činitelů podílejících se na tvorbě rozvojových politik;
15. požaduje, aby každá podpora poskytnutá soukromému sektoru plynoucí z oficiální rozvojové pomoci, bez ohledu na to, zda se jedná o dar či dar v kombinaci s půjčkami, byla součástí národních plánů nebo strategií partnerských zemí a aby takto přidělené částky byly vyhrazeny na rozvoj lidských zdrojů, podporu důstojné práce, udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a rozvoj kvalitních veřejných služeb podporujících začlenění, z nichž bude mít prospěch obyvatelstvo;

16. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě, Komisi, ESVČ a vládám a parlamentům členských států.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Rozvojová politika v souvislosti s dynamikou změn

Od přijetí rozvojových cílů tisíciletí v roce 2000 se významné změny, které již tehdy bylo možné zaznamenat, dále prohloubily.

Z ekonomického pohledu dochází v důsledku výrazného rozvoje, který zaznamenala Čína, Indie a Brazílie, k přesunutí hospodářského těžiště ze zemí s vyspělou ekonomikou do zemí s rozvíjejícími se ekonomikami. Navzdory výraznému hospodářskému růstu se těmito zemím dosud nepodařilo přijmout účinná opatření v boji proti chudobě. *Globalizace* podpořená liberalizovaným světovým obchodem, která se stala významným zdrojem tvorby bohatství, je příčinou zvláštního jevu: na jedné straně zmírňuje rozdíly mezi jednotlivými státy, na straně druhé však rozdíly prohlubuje uvnitř prakticky všech států, ať již vyspělých, či nikoli.

Z demografického hlediska, prodloužíme-li růstové křivky, přesáhne v roce 2030 počet obyvatel naší planety, na níž počet obyvatel vzrostl za dobu kratší 10 let z 6 na 7 miliard lidí, 9 miliard navzdory demografickému zpomalení v *miliardářských státech*. Tento nárůst populace do značné míry brzdí hospodářský růst dotčených zemí.

Státní hranice se sice staly propustnějšími pro výrobky, stávají se však nepropustné pro osoby z rozvojových zemí, které si přejí usadit se ve vyspělých zemích.

Pokud jde o *africký světadíl*, lze konstatovat skutečnou vůli k provedení celkových změn. O tomto přístupu svědčí zejména významné institucionální změny zahájené Africkou unií jak na kontinentální, tak na regionální úrovni. Cílem této spolupráce v Africe, která je do značné míry inspirována modelem evropské integrace, je organizace řešení výzev v bezpečnostní, hospodářské a politické oblasti na regionální úrovni. Pokud jde o země subsaharské Afriky, stále větší počet států organizuje svobodné volby a uznává zásadu politického střídání. Ačkoli *kolísání základních cen* potravin se stává faktorem nestability pro celé společnosti, bylo dosaženo skutečného pokroku v oblasti přístupu ke zdravotní péči. Nicméně dosažení rozvojových cílů tisíciletí pro rok 2015 je zatím iluzorní.

Sdělení Komise

Komisař Piebalgs ve svém projevu na téma „*Agenda pro změnu*“ oznamuje významné změny evropského přístupu v oblasti rozvojové spolupráce, aniž by však byly opuštěny postupy, přístupy a zásady, které se v minulosti osvědčily. Je zejména třeba uvítat, že Komise nadále podporuje Evropský konsensus o rozvoji, který je významným přínosem.

Přijetím „*Agendy pro změnu*“ Komise hodlá klást zvláštní důraz na *kvalitu pomoci*. Komise se kromě toho domnívá, že při výběru partnerských zemí je třeba uplatnit větší selektivitu. V důsledku toho některé země s rozvíjejícími se ekonomikami již v budoucnosti nebudou figurovat na seznamu příjemců evropské oficiální rozvojové pomoci, vzhledem k tomu, že jejich problém již nespočívá ve vytváření bohatství, ale spíše v jeho rozdělení.

Prostřednictvím „*Agendy pro změnu*“ EU, která je již největším dárce, usiluje o to stát se rovněž dárce nejlepším. Komisař Piebalgs zmiňuje tři oblasti, v nichž EU bude muset excelovat, aby dosáhla tohoto cíle: správa věcí veřejných, „udržitelný hospodářský růst podporující začlenění“ a rozvoj systémů sociální ochrany v rozvojových zemích. Komise má dále v úmyslu navrhnout větší míru *společného plánování* dalším dárce.

Návrhy

Evropský parlament se přijetím zprávy Filipa Kaczmarka „*o zvýšení dopadu rozvojové politiky EU*“ velmi podrobně vyjádřil k řadě aspektů budoucí spolupráce EU s rozvojovými zeměmi.

Tato zpráva se spíše snaží zaměřit debatu na několik prioritních aspektů, které jsou předpokladem úspěchu rozvojové politiky EU.

1) Spolehlivé údaje: požadavek upřímnosti

Prostředky přidělené na boj proti chudobě jsou v rámci oficiální rozvojové pomoci způsobilé. Naproti tomu výdaje vynaložené na jiné účely by způsobilé být neměly.

To konkrétně znamená, že půjčka poskytnutá rozvojové zemi, která nebyla vrácena a kterou dárce země zrušila, by měla být považována za oficiální rozvojovou pomoc pouze za předpokladu, že hodnocení ex post potvrdilo, že daná půjčka skutečně sloužila ke snížení chudoby. Současný postup však sestává z umělého zveličování statistik týkajících se oficiální rozvojové pomoci, a vede tak k mylnému posouzení dárce země, pokud jde o její skutečnou schopnost financování rozvoje.

2) Růst podporující začlenění, ano, ale...

Tentýž požadavek na upřímnost nás vyzývá k tomu, abychom se zabývali otázkou finančních pobídek za účelem podpory růstu podporujícího začlenění. „*Agenda pro změnu*“ právem trvá na úloze hospodářského rozvoje v rozvojových zemích jako potenciálního hybatele sociálního pokroku. Existují však obavy, že je pravděpodobné, že prostředky vyhrazené případně na růst podporující začlenění budou využity na jiné účely, než je boj proti chudobě. Vzhledem k tomuto riziku se může zdát vhodným řešením zavést *bezpečnostní mechanismy*. Každý projekt, v jehož rámci jsou vyhrazeny významné prostředky na růst podporující začlenění, by měl být podroben hodnocení, které nám poskytne informace o jeho skutečném dopadu na zmírnění chudoby. Pokud jde o rozvojové země, většina nejchudších osob zde má zajištěn svůj existenční základ. Růst podporující začlenění tudíž v žádném případě nesmí opomenout otázku *šedé ekonomiky*.

3) EU: její komparativní výhody

Zvláštní pozornost je také třeba věnovat *novým subjektům* – zejména Číně a Indii – pokud jde o jejich vliv na situaci chudých v zemích Jihu. Vzhledem k tomu, že rozvojová politika EU a členských států je již předmětem celé řady kontrol a hodnocení, byli bychom konečně s to

lépe posoudit komparativní výhody různých partnerství v případě, kdyby opatření zemí s rozvíjejícími se ekonomikami byla rovněž podrobena kritickému přezkumu.

4) Úvaha o porodnosti

Dalším problémem je skutečnost, že *míra porodnosti* je v rozvojových zemích *velmi vysoká*. Niger s ročním nárůstem populace o 3,3 % potřebuje velmi vysokou míru hospodářského růstu, jelikož hrubý domácí produkt na obyvatele zmírní chudobu až při míře růstu překračující toto procento. Kontrola porodnosti však zůstává choulostivou otázkou. Prostředky plánování rodičovství, které budou v případě potřeby zavedeny, by proto měly být doprovázeny řadou opatření, která budou respektovat zásadu lidské důstojnosti a individuálních práv každého občana. S veškerou opatrností, která je nezbytná při jednání o problematice porodnosti, je třeba hledat řešení v rámci dialogu se subjekty, jejichž zkušenosti a znalosti se osvědčily, jako je tomu zejména v případě Populačního fondu OSN (UNFPA).

5) Nezávislá strategická reflexe

Vzhledem ke všem těmto důvodům Evropská unie jako největší dárcé přijímá zcela zvláštní odpovědnost v rámci mezinárodního společenství dárcovských subjektů. Je na Evropské unii, aby prosadila svůj vliv a metodu v rámci spolupráce s rozvojovými zeměmi z celého mezinárodního společenství. EU, která má ambice být nejen nejvýznamnějším, ale i nejlepším ze všech dárcovských subjektů podporujících rozvoj, by rovněž měla disponovat prostředky k naplnění svých ambicí. V zájmu dosažení tohoto cíle by EU měla disponovat nejlepším poradenstvím ohledně přístupu, který je třeba v dané situaci uplatnit v praxi, jakož i kapacitou strategické reflexe. Stručně řečeno, váš zpravodaj se domnívá, že již dále není možné oddalovat vytvoření *jednotky pro nezávislou reflexi*, která bude pracovat pro všechny subjekty rozvojové spolupráce, avšak bude připojena – pouze správně – ke Komisi. Tato jednotka pro reflexi bude mít za úkol vytvořit přidanou hodnotu ve srovnání se všemi dalšími příslušnými organizacemi, které již existují v členských státech EU. Konkrétně bude úloha jednotky pro reflexi tohoto typu spočívat v neustálém rozvoji kapacit rozvojových subjektů v oblasti analýzy a poradenství s cílem vytvořit přidanou hodnotu, kterou by mohla přinést dobře koordinovaná politika na úrovni EU.

6) Zdokonalení institucionálního systému

Veškeré úpravy jsou časově náročné a vyžadují nastolení nové politické rovnováhy, které však ještě zdaleka nebylo dosaženo. Požadavky na soudržnost, účinnost a trvalost spolupráce vyžadují od každého subjektu, Komise a členských států plné odhodlání, ambiciózní vizi a přiměřené pracovní metody. Jeden ze dvou zákonodárných orgánů EU, Rada zastupující členské státy, má navíc za úkol umožnit hledání komplementarity mezi vnitrostátními politikami a Komisí. Vzhledem k tomu, že více než 80 % oficiální rozvojové pomoci EU spadá dosud, pokud jde o její provádění, pod přímou odpovědnost samotných členských států, řádná koordinace všech příspěvků včetně příspěvků Komise zůstává nahodilá z důvodu absence výraznějšího zapojení členských států do evropské rozvojové politiky.

V roce 2005 Komise, Evropský parlament a Rada řádně definovaly základy rozvojové politiky EU v rámci Evropského konsensu o rozvoji. Ke všem opatřením, která znamenají odklon evropské rozvojové spolupráce od tohoto prohlášení, je třeba přistupovat obezřetně.

Kapacita EU, pokud jde o analýzu a návrhy ve prospěch této politiky, musí neustále čelit pokusům o odvrácení rozvojové aktivity EU od jejího hlavního cíle, tj. boje proti chudobě. Pól rozvoje EU (Komise, Rada a EP) musí být s to tyto pokusy odrazit, zejména po zřízení služby pro vnější činnost (SAE).

Integrace pro jedny a poručnictví pro druhé – rozmělnění rozvojových útvarů Komise v Evropské službě pro vnější činnost – která je podle lady Ashtonové stále ve fázi přípravy – není bez následků. Váš zpravodaj má za to, že vzhledem k různým ambiciózním snahám ostatních oddělení vnější politiky EU je namísto obezřetný přístup. V rámci svobodného, upřímného a otevřeného dialogu by Evropský parlament měl být mimo jiné schopen odhalit již v raném stadiu každé riziko nežádoucího vývoje v dané oblasti. Vzhledem k současné frekvenci setkávání Výboru pro rozvoj EP s vysokou představitelkou pro vnější politiku EU dosavadní pokrok zdaleka nebyl dostatečný. Ačkoli nelze zpochybnit význam role, již hrají zástupci SAE, kteří jsou přítomni na všech schůzích Výboru pro rozvoj a aktivně se jich účastní, skutečný politický rozměr dodává dialogu mezi uvedenou službou a EP pouze přítomnost vysoké představitelky, která – což je třeba připomenout – svého práva na přítomnost nevyužívá v příliš velké míře.

Pokud jde o schůze Rady, to, co je stále odlišuje od schůzí Výboru stálých zástupců (COREPER), je přítomnost 3 či 4 ministrů odpovědných za rozvoj, kteří se ještě obtěžují dostavit se na uvedené schůze do Bruselu, které v zásadě netrvají déle než tři hodiny. Skutečnost, že na schůzích Rady je v průměru nepřítomných více než dvacet ministrů, hraničí s nulovou politickou angažovaností.

Nemá smysl zastírat tyto strukturální nedostatky rozhodovacího procesu rozvojové politiky EU, je však důležité je odstranit, aby Evropa získala možnost jednat, což je v souladu s její ambicí stát se nejen nejvýznamnějším, ale i nejlepším světovým dárcem.