



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Komisja Rozwoju

2012/2002(INI)

15.3.2012

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie programu działań na rzecz zmian – przyszłości polityki rozwojowej
UE
(2012/2002(INI))

Komisja Rozwoju

Sprawozdawca: Charles Goerens

PR_INI

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
UZASADNIENIE	7

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie programu działań na rzecz zmian – przyszłości polityki rozwojowej UE (2012/2002(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 13 października 2011 r. pt. „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – program działań na rzecz zmian” (COM(2011)0637 – SEC(2011)1172 – SEC(2011)1173),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 13 października 2011 r. pt. „Przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich” (COM(2011)0638),
- uwzględniając wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej pt. „Konsensus europejski”¹,
- uwzględniając „deklarację paryską z dnia 2 marca 2005 r. w sprawie skuteczności pomocy rozwojowej – odpowiedzialności kraju za własny rozwój, harmonizacji, zmian dostosowawczych, wyników i wzajemnej odpowiedzialności”²,
- uwzględniając „program działań z Akry” z dnia 4 września 2008 r.³,
- uwzględniając „partnerstwo z Pusanu na rzecz skutecznej współpracy dla rozwoju” z dnia 1 grudnia 2011 r.⁴,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 28 lutego 2007 r. pt. „Wspólnotowy kodeks postępowania w sprawie podziału pracy w polityce rozwoju” (COM(2007)0072),
- uwzględniając wszystkie zobowiązania podjęte przez społeczność międzynarodową w zakresie rozwoju i współpracy w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i pozostałych właściwych organizacji międzynarodowych, które to zobowiązania zostały również podjęte przez Unię i państwa członkowskie,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie rozporządzenia (WE) nr 1905/2006 ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju – wniosków i perspektyw na przyszłość⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie zwiększenia **skuteczności** polityki rozwojowej UE⁶,

¹Dz.U. C 46 z 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>

⁴Deklaracja końcowa czwartego forum wysokiego szczebla w sprawie skuteczności pomocy, Pusan, Korea Południowa, 29 listopada–1 grudnia 2011 r.

⁵Teksty przyjęte, P7_TA(2011)0261.

⁶Teksty przyjęte, P7_TA(2011)0320.

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie przyszłości wsparcia budżetowego UE na rzecz krajów rozwijających się¹,
 - uwzględniając opinię Komitetu Regionów z dnia 16 lutego 2012 r.²,
 - uwzględniając art. 48 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Rozwoju (A7-0000/2012),
- A. mając na uwadze, że zgodnie z Traktatem z Lizbony głównym celem polityki rozwojowej Unii Europejskiej jest ograniczenie i – ostatecznie – wykorzenienie ubóstwa;
- B. mając na uwadze, że osiągnięciem jest konsensus europejski na rzecz rozwoju podpisany przez Komisję, Radę i Parlament Europejski;
- C. mając na uwadze, że program działań na rzecz zmian będzie musiał przynieść rozwiązania w świecie, który uległ głębokiej zmianie i w którym wciąż pogłębia się przepaść pomiędzy zamożnymi a ubogimi we wszystkich krajach, a zwłaszcza w krajach rozwijających się;
- D. mając na uwadze, że w komunikacie Komisji prawa człowieka i dobra administracja stanowią warunki niezbędne dla rozwoju, co nie wyklucza możliwości optymalnego dostosowania tempa zmian do sytuacji każdego kraju;
- E. mając na uwadze, że zgodnie z Traktatem z Lizbony politykę rozwojową należy wdrażać w spójny sposób, a środki mające wspierać wzrost gospodarczy w krajach rozwijających się muszą służyć w pierwszej kolejności przeciwdziałaniu ubóstwu i wykluczeniu;
1. uważa, że program działań na rzecz zmian ma nowatorski charakter ze względu na wysunięcie na pierwszy plan m.in. wsparcia budżetowego, połączenia dotacji i pożyczek oraz wsparcia dla sektora prywatnego; uważa, że mechanizmy te muszą przyczynić się przede wszystkim do wyprowadzenia obywateli krajów rozwijających się ze skrajnego ubóstwa i z uzależnienia;
 2. przyjmuje do wiadomości zamiar wsparcia przez Komisję „zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego na rzecz rozwoju społecznego”, ale podkreśla, że z punktu widzenia rozwoju celem nowego instrumentu może być tylko i wyłącznie postęp gospodarczy i społeczny na rzecz najuboższych;
 3. w tym kontekście potwierdza zobowiązanie na rzecz włączenia społecznego i decyzję o przeznaczeniu co najmniej 20% pomocy Unii na podstawowe usługi socjalne, które Organizacja Narodów Zjednoczonych określiła w milenijnych celach rozwoju (MCR);
 4. zachęca Radę do odegrania pierwszoplanowej roli w ramach dialogu międzyinstytucjonalnego z Komisją i Parlamentem, i to w duchu konsensusu europejskiego na rzecz rozwoju;

¹Teksty przyjęte, P7_TA(2011)0317.

²Dokument CIVEX-V-025, przyjęty na 94. sesji plenarnej, 15–16 lutego 2012 r.

5. zauważa, że Komisja czyni ubóstwo priorytetem swojej nowej polityki „zróżnicowania”; stwierdza jednak, że 70% osób, których dochody nie przekraczają progu ubóstwa, żyje w krajach o średnim dochodzie, w związku z czym ubolewa nad tym, że w krajach tych ubodzy nie mają dostępu do korzyści wynikających z wzrostu gospodarczego;
6. za niezbędne uznaje przeznaczanie przez kraje o średnim dochodzie coraz większej części swojego dochodu na cele społeczne, dzięki czemu Unia Europejska będzie mogła stopniowo ograniczać swoje programy rozwojowe, które są jeszcze w realizacji;
7. zwraca się zatem do Komisji o wynegocjowanie z krajami o średnim dochodzie planu działania służącego stopniowemu ograniczaniu oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA);
8. za niezbędne uważa zorganizowanie konferencji międzynarodowej z udziałem krajów BRICS poświęconej finansowaniu MCR w przyszłości oraz wspieraniu współpracy trójstronnej obejmującej darczyńcę z Północy, kraj wschodzący i kraj rozwijający się;
9. popiera Komisję, która wyraża wolę udzielenia pomocy budżetowej partnerowi, jak tylko zobowiąże się on w ramach dialogu politycznego do przekierowania swoich priorytetów budżetowych na cele dotyczące rozwoju podstawowych sektorów społecznych;
10. uważa, że warunki udzielania ODA, w tym zwłaszcza wsparcia budżetowego, muszą iść w parze z kontrolą demokratyczną budżetów ze strony parlamentów, organów kontroli budżetowej i społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich;
11. sądzi, że Unia musi w pełni przyjąć odpowiedzialność, która spoczywa na niej jako największym na świecie ofiarodawcy pomocy rozwojowej, oraz wzmocnić i lepiej wykorzystać swój potencjał polityczny, jak również zwiększyć swoją przywódczą rolę na szczeblu międzynarodowym w sprawach rozwojowych przez zdecydowane wykonanie uprawnień przyznanego Unii na mocy art. 210 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do podjęcia każdej użytecznej inicjatywy służącej wsparciu koordynacji polityk Unii i państw członkowskich w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju oraz wzajemnej konsultacji co do ich programów pomocy;
12. ubolewa nad tym, że program działań na rzecz zmian wydaje się przekształcać osiągnięcie, jakim była spójność polityki na rzecz rozwoju, w poszukiwanie wspólnych interesów Unii i jej partnerów;
13. przypomina, że aktywne społeczeństwo obywatelskie stanowi – zarówno na Północy, jak i na Południu – najlepszą gwarancję dobrej administracji demokratycznej, rozliczalności sektora prywatnego i większej zdolności do rozdziału korzyści wynikających ze wzrostu gospodarczego;
14. wyraża życzenie, aby w programie działań na rzecz zmian sprecyzowano rolę społeczeństwa obywatelskiego oraz władz regionalnych i lokalnych jako ważnych i niezależnych podmiotów nie tylko realizujących programy lub projekty rozwojowe, lecz także pełniących podstawową funkcję w procesie kształtowania polityki rozwojowej;
15. domaga się, aby wszelkie wsparcie dla sektora prywatnego w ramach ODA – czy to w

postaci darowizn, czy w połączeniu z pożyczkami – wpisywało się w ramy planów lub strategii krajowych krajów partnerskich, a tak przyznane fundusze przeznaczone były głównie na rozwój zasobów ludzkich, godną pracę, zrównoważoną gospodarkę zasobami naturalnymi i rozwój wysokiej jakości usług publicznych na rzecz ludności sprzyjających włączeniu społecznemu;

16. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, ESDZ oraz rządowi i parlamentom państw członkowskich.

UZASADNIENIE

Polityka rozwojowa z punktu widzenia dynamiki zmian

Od czasu przyjęcia w 2000 r. milenijnych celów rozwoju przybrały na sile już wówczas dostrzegalne istotne zmiany.

Na *plaszczyźnie gospodarczej* oszałamiający rozkwit Chin, Indii i Brazylii wydaje się skutkować przesunięciem gospodarczego środka ciężkości z krajów o dojrzałej gospodarce do krajów wschodzących. Pomimo ich oszałamiającego wzrostu gospodarczego kraje te źle sobie jeszcze radzą z ubóstwem. Globalizacja, napędzona większą liberalizacją światowego handlu i przekształcona w oszałamiające źródło zamożności, leży u źródeł bardzo ciekawego zjawiska: zmniejsza nierówności pomiędzy państwami, a przy tym zwiększa nierówności wewnątrz państw, i to wszystkich krajów – i uprzemysłowionych, i nieuprzemysłowionych.

Na *plaszczyźnie demograficznej* wydłużenie krzywej wzrostu sprawi, że liczba ludności na świecie, która w mniej niż 10 lat wzrosła z 6 do 7 miliardów, przekroczy 9 miliardów w 2030 r. pomimo tendencji spowolnienia demograficznego w *państwach o ponad miliardowej liczbie ludności*. Przyrost liczby ludności pochłania znaczną część wzrostu gospodarczego kraju.

Granice stały się wprawdzie bardziej przepuszczalne dla produktów, ale zaczynają być nieprzekraczalne dla obywateli krajów rozwijających się, którzy chcą wyjechać do krajów uprzemysłowionych.

Odnosnie do *kontynentu afrykańskiego* należy stwierdzić faktyczną wolę zmiany we wszystkich tworzących go krajach. Świadczą o tym zwłaszcza wielkie reformy instytucjonalne zapoczątkowane przez Unię Afrykańską na szczeblu zarówno kontynentalnym, jak i regionalnym. Współpraca wewnątrzafrykańska, która w ogromnej mierze wzoruje się na integracji europejskiej, służy wypracowaniu rozwiązań w obliczu wyzwań obronnych, gospodarczych i politycznych na szczeblu regionalnym. Spośród krajów Afryki subsaharyjskiej coraz więcej państw przeprowadza wolne wybory i uznaje zasadę zmiany władzy politycznej. Choć *zmiennosc cen* podstawowych artykułów spożywczych staje się czynnikiem niestabilności w całym społeczeństwie, wypada zwrócić uwagę na faktyczny postęp w zakresie dostępu do opieki zdrowotnej. Niemniej osiągnięcie milenijnych celów rozwoju do 2015 r. to rzecz jeszcze nierealna.

Komunikat Komisji

W przemówieniu pt. „Program działań na rzecz zmian” komisarz Andris Piebalgs zapowiada istotne zmiany w europejskiej koncepcji współpracy na rzecz rozwoju, nie ogłaszając przy tym rezygnacji z praktyk, podejść i zasad, które sprawdziły się w przeszłości. Ze szczególnym uznaniem należy odnieść się do faktu, że Komisja nie odsuwa na dalszy plan osiągnięcia, jakim jest konsensus europejski na rzecz rozwoju.

Za pośrednictwem programu działań na rzecz zmian Komisja zamierza położyć szczególny nacisk na *jakość* pomocy. Komisja uważa ponadto, że wybór krajów partnerskich powinien podlegać surowszym kryteriom. Wskutek tego z wykazu beneficjentów europejskiej oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) znikną ostatecznie niektóre kraje wschodzące, których problemem nie jest już rozwój zamożności, ale raczej jej rozdział.

Dzięki programowi działań na rzecz zmian UE, która jest już największym darczyńcą, zamierza też być najlepsza. W tym celu komisarz Andris Piebalgs wskazuje trzy dziedziny, w których UE będzie musiała przodować: administrację, „zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu” i rozwój systemów ochrony socjalnej w krajach rozwijających się. Wreszcie Komisja zamierza zaproponować innym darczyńcom *wspólne programowanie* w większym niż dotychczas stopniu.

Propozycje

Przyjmując sprawozdanie Filipa Kaczmarka w sprawie *zwiększenia skuteczności polityki rozwojowej UE*, Parlament Europejski bardzo szczegółowo ustosunkował się już do niektórych aspektów przyszłej współpracy UE z krajami rozwijającymi się.

Celem niniejszego sprawozdania jest raczej przekierowanie debaty na kilka priorytetowych aspektów niezbędnych dla sukcesu polityki rozwojowej UE.

1) Rzetelne dane: wymóg uczciwości

Fundusze przeznaczane na przeciwdziałanie ubóstwu uznawane są z tytułu ODA. Do zwrotu nie powinny natomiast kwalifikować się wydatki ponoszone w innych celach.

W prostych słowach oznacza to, że pożyczkę przyznaną krajowi rozwijającemu się, niespłaconą i unieważnioną przez kraj będący darczyńcą, należałoby objąć ODA jedynie wówczas, gdyby ocena *ex post* mogła potwierdzić, że dana pożyczka faktycznie posłużyła do ograniczenia ubóstwa. Aktualna praktyka polega jednak na sztucznym zawyżaniu statystyk dotyczących ODA, co prowadzi do błędnego szacowania faktycznej zdolności kraju będącego darczyńcą do finansowania rozwoju.

2) Wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu – tak, ale...

Wymóg uczciwości każe również przyjrzeć się zachętom finansowym na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. W programie działań na rzecz zmian słusznie kładzie się nacisk na rolę rozwoju gospodarczego w krajach rozwijających się jako potencjalnej siły napędowej postępu społecznego. Niektórzy jednak obawiają się prawdopodobnego wydatkowania funduszy przeznaczanych właśnie na wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu w celach innych niż przeciwdziałanie ubóstwu. Z uwagi na to ryzyko rozsądne może wydawać się wprowadzenie *zabezpieczeń*. Przede wszystkim każdy projekt, w ramach którego znaczne fundusze przeznacza się na wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, powinien podlegać ocenie mającej wyjaśnić faktyczny wpływ projektu pod względem przeciwdziałania ubóstwu. W krajach rozwijających się osoby najuboższe w większości

przypadków są w stanie się utrzymać. Wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu nie będzie więc mógł w żadnym wypadku pominąć *gospodarki nieformalnej*.

3) UE – jej przewaga komparatywna

Podobnie szczególną uwagę należy zwrócić na *nowe podmioty* – zwłaszcza Chiny i Indie – w związku z ich wpływem na sytuację ubogich w krajach Południa. Jako że polityka rozwojowa UE i państw członkowskich podlega odtąd licznym kontrolom i ocenom, byłibyśmy nareszcie w stanie lepiej ocenić przewagę komparatywną poszczególnych ram partnerstwa, gdyby działalność krajów wschodzących także była przedmiotem krytycznej analizy.

4) Refleksja o przyroście naturalnym

Kolejny kłopot: *bardzo wysoki współczynnik urodzeń* w krajach rozwijających się. Niger, gdzie roczny współczynnik przyrostu liczby ludności wynosi 3,3%, potrzebuje bardzo wysokiego wzrostu gospodarczego, zważywszy że produkt krajowy brutto na głowę mieszkańca pozwoli zmniejszyć ubóstwo dopiero po osiągnięciu wzrostu przewyższającego ten odsetek. Tymczasem kontrola urodzeń to drażliwy temat. Środkom planowania rodziny, jakie należy wdrożyć, powinien zatem stosownie do przypadku towarzyszyć szereg zabezpieczeń szanujących zasadę godności ludzkiej i prawa osobiste każdego obywatela. Z zachowaniem wszelkiej należytej ostrożności w podejściu do problematyki przyrostu naturalnego rozwiązań należy poszukiwać w dialogu z podmiotami, które wykazały się doświadczeniem, wiedzą fachową i sprawnością, czego przykładem jest zwłaszcza Fundusz Ludnościowy Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNFPA).

5) W kierunku niezależnych rozważań strategicznych

Z wszystkich tych powodów Unia Europejska jako największy darczyńca bierze na siebie szczególną odpowiedzialność w międzynarodowej społeczności darczyńców. To UE powinna wyznaczyć kierunek i metodę współpracy całej społeczności międzynarodowej z krajami rozwijającymi się. Wyrażając wolę zajmowania pozycji nie tylko największego, lecz także najlepszego ze wszystkich podmiotów działających na rzecz rozwoju, UE powinna też wyposażyć się w środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów. W związku z tym UE powinna dysponować najlepszym doradztwem w zakresie praktycznego podejścia do sytuacji, jak również potencjałem w zakresie rozważań strategicznych. Krótko mówiąc, sprawozdawca uważa, że nie będzie można dłużej uniknąć utworzenia *niezależnego zespołu analitycznego* pracującego dla wszystkich podmiotów współpracy na rzecz rozwoju, ale podlegającego – wyłącznie administracyjnie – Komisji. Zespół analityczny miałby wnieść wartość dodaną w stosunku do wszystkich podobnych mu struktur istniejących już w państwach członkowskich UE. Ściśle rzecz biorąc, zadanie takiego zespołu analitycznego polegałoby na stałym rozwijaniu zdolności analitycznej i doradczej podmiotów polityki rozwojowej, aby uzyskać wartość dodaną, jaką sprawnie koordynowana polityka mogłaby wnieść na szczeblu UE.

6) System instytucjonalny otwarty na usprawnienia

Każda zmiana dostosowawcza wymaga czasu i nowego punktu równowagi politycznej, który jednak jest jeszcze daleki od osiągnięcia. Wymogi spójności, skuteczności i trwałości współpracy sprawiają, że każdy podmiot, Komisja i państwa członkowskie, musi wykazać się

bezgranicznym zaangażowaniem, chłodnym spojrzeniem i odpowiednimi metodami pracy. Rada – jedno z dwóch ramion prawodawczych UE reprezentujące państwa członkowskie – ma dodatkowo ułatwić poszukiwanie komplementarności pomiędzy polityką krajową a Komisją. Jako że bezpośrednia odpowiedzialność za ponad 80% ODA UE spoczywa jeszcze – na etapie realizacji – na samych państwach członkowskich, sprawna koordynacja całości wpłat, w tym wpłat Komisji, stoi pod znakiem zapytania zważywszy na brak większego uczestnictwa państw członkowskich w europejskiej polityce rozwojowej.

W 2005 r. Komisja, Parlament i Rada określili podstawy polityki rozwojowej UE w ramach konsensusu europejskiego na rzecz rozwoju. Wszystko, co wydaje się oddalać europejską współpracę na rzecz rozwoju od tego osiągnięcia, wymaga ostrożnego podejścia. Potencjał analityczny i wnioskodawczy UE na rzecz tej polityki systematycznie podważają próby odciążenia unijnej działalności rozwojowej od jej najważniejszego celu, jakim jest przeciwdziałanie ubóstwu. Ośrodek polityki rozwojowej UE (Komisja, Rada i PE) musi być w stanie udaremnić takie próby, zwłaszcza od czasu utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ).

Bez względu na to, czy chodzi o zintegrowanie czy o podporządkowanie, nie bez znaczenia jest fakt osłabienia służb polityki rozwojowej Komisji w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych – wciąż w budowie według słów lady Ashton. Sprawozdawca uważa, że należy zachować czujność w obliczu ambicji pozostałych departamentów odpowiedzialnych za politykę zewnętrzną UE. W ramach swobodnego, szczerego i otwartego dialogu Parlament Europejski m.in. powinien być w stanie wykrywać na wczesnym etapie wszelkie ryzyko odejścia od obranego kierunku w tym względzie. Trudno o prawdziwy obraz sytuacji, gdy Komisja Rozwoju PE spotyka się z wysoką przedstawiciel ds. polityki zewnętrznej UE raz do roku. O ile nie ma powodu kwestionować zacności przedstawicieli ESDZ, obecnych i aktywnych na wszystkich posiedzeniach Komisji Rozwoju, o tyle prawdziwy wymiar polityczny dialogu pomiędzy wspomnianą służbą a PE ma swoje jedyne źródło w obecności na posiedzeniach wspomnianej komisji wysokiej przedstawiciel, która – przypomnijmy – swojej prawa do obecności nie nadużywa.

Z kolei posiedzenia Rady od posiedzeń Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper) odróżnia jeszcze obecność 3 lub 4 ministrów odpowiedzialnych za rozwój, którzy zadają sobie jeszcze trud przyjeżdżania na wspomniane posiedzenia do Brukseli trwające zasadniczo nie dłużej niż trzy godziny. Nieobecność przeciętnie ponad dwudziestu ministrów na posiedzeniach Rady ociera się o stopień zero zaangażowania politycznego.

Nie ma sensu ukrywać słabości strukturalnych procesu podejmowania decyzji w sprawie polityki rozwojowej UE, którym to słabościom należy – przeciwnie – zaradzić, aby Europę wyposażać w zdolność działania na miarę europejskich aspiracji do bycia nie tylko największym, lecz także najlepszym darczyńcą na świecie.