

4.10 Proces zmian potrwa długo i będzie wymagał pełnego zaangażowania partnerów społecznych. Dialog społeczny na szczeblu branżowym (krajowym i europejskim) jest najważniejszym sposobem uzgadniania opinii pracodawców, osób pracujących na własny rachunek i pracowników najemnych oraz celów polityki unijnej. Odnosi się to w szczególności do legislacji i uregulowań dotyczących obsady załogowej oraz godzin pracy i odpoczynku członków załóg.

4.11 Przyszłość europejskiej żeglugi śródlądowej wymaga poświęcenia szczególnej uwagi kwestiom wykształcenia i szkolenia zawodowego. W tej kwestii swój wkład powinni mieć także partnerzy społeczni.

4.12 Porozumienia pomiędzy partnerami społecznymi na szczeblu wspólnotowym na podstawie art. 139 Traktatu o Unii Europejskiej mogą doprowadzić do stworzenia szczegółowych przepisów dotyczących żeglugi śródlądowej. Tego typu porozumienia, oparte na normach minimalnych, ustalonych przez Radę na mocy art. 137 Traktatu, mogą wejść w życie jedynie wówczas, gdy partnerzy społeczni zgodzą się co do tego, że dodatkowe szczegółowe przepisy są pożądane.

Bruksela, 29 września 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego Wspólnej deklaracji Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwoju Unii Europejskiej — „Konsensus europejski”**

(COM(2005) 311 końcowy)

(2006/C 24/16)

Dnia 29 lipca 2005 r., Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 8 września 2005 r. (sprawozdawca: **José María ZUFIAUR**).

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z 29 września 2005 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 84 do 5, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 Inicjatywa Komisji i Rady, aby **zmodyfikować deklarację w sprawie unijnej polityki rozwojowej z 2000 r.** i, ogólnie rzecz biorąc, określić przyszłość tej polityki, jest ze wszech miar słuszna. Zmiany na scenie międzynarodowej, nowe postawy i uzgodnienia wspólnoty międzynarodowej dotyczące polityki rozwojowej oraz przemiany w samej Unii wydają się uzasadniać taką aktualizację. Jednocześnie, pogorszenie problemów niedorozwoju, szczególnie na kontynencie afrykańskim, oraz zwiększenie się różnic pomiędzy krajami powodowanych przez globalizację podkreślają potrzebę aktualizacji wspólnotowej polityki rozwojowej.

1.2 Wśród przemian na **scenie międzynarodowej**, które wpłynęły w jakimś stopniu na polityki rozwojowe, można wymienić: zwiększoną troskę o bezpieczeństwo po 11 września; skutki szczytu WTO w Doha w 2001 r. i proces nim zapoczątkowany w tzw. Agendzie Rozwoju; nowy konsensus międzynarodowy w dziedzinie rozwoju osiągnięty na Szczycie Milenijnym ONZ, czego wyrazem były m. in. konferencje w Monterrey, Johannesburgu i Kairze dotyczące finansowania,

środowiska naturalnego, równouprawnienia płci lub AIDS; proces harmonizacji polityk rozwojowych dawców pomocy zainicjowany przez Komitet ds. Wspierania Rozwoju (DAC — *Development Assistance Committee*) przy OECD i konsolidacja pewnych nowych programowych i wykonawczych instrumentów pomocy, jak dokumenty strategii ograniczenia ubóstwa (PRSP — *Poverty Reduction Strategy Papers*), program wsparcia sektorowego (SWAp — *Sector Wide Approaches*) lub wsparcie budżetowe. Ostatnio, forum wysokiego szczebla poświęcone skuteczności pomocy, które odbyło się w marcu 2005 r. w Paryżu, stanowiło postęp w tej dziedzinie, gdyż podjęto tam pewne zobowiązania co do zasad przyjmowania odpowiedzialności przez państwa-beneficjentów, harmonizacji oraz zarządzania opartego na wynikach i dzielonej odpowiedzialności.

1.3 Wpływ na te zmiany mają także skromne rezultaty osiągnięte, dla większości wskaźników, w ramach celów zaznaczonych przed pięć laty w Milenijnych Celach Rozwoju. Aby uniknąć niepowodzenia podobnych celów w ustalonym na rok

2015 horyzoncie czasowym, konieczne staje się zmodyfikowanie polityk oraz stworzenie przez wspólnotę międzynarodową prawdziwego planu uderzeniowego. Powinien on być w stanie wygenerować dodatkowe środki pomocy publicznej na rzecz rozwoju i obejmować zarówno pomoc gospodarczą, jak i politykę handlową, kwestie zadłużenia, własności intelektualnej, uwzględnienie skutków imigracji i wzmocnienie organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.4 Na **plaszczyźnie UE** pojawiły się w międzyczasie ważne zagadnienia, które mają także wpływ na współpracę w dziedzinie rozwoju: proces reform pomocy zewnętrznej, zapoczątkowany w 2000 r. konsolidacją EuropeAid i procesami decentralizacyjnymi na rzecz przedstawicielstw Komisji; wejście w życie porozumienia z Cotonou w 2003 r. (dopiero co podpisano zmodyfikowaną wersję porozumienia, zgodnie z którym kraje AKP będą korzystać z gwarantowanej sumy minimalnej, bez względu na wynik negocjacji w sprawie perspektyw finansowych na lata 2007-2013) oraz proces rozpoczęty na rzecz włączenia Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) do budżetu. W ogólniejszej perspektywie, rozszerzenie UE do 25 członków; rozpoczęcie realizacji Europejskiej strategii bezpieczeństwa i Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (CFSP) oraz debata wokół Traktatu konstytucyjnego, wraz z włączeniem polityki rozwojowej na zasadzie „policy mix” w zakres stosunków zewnętrznych UE, nadają nowy wymiar pomocy rozwojowej, co wymaga nowego jej ujęcia. Wreszcie dyskusje nad perspektywami finansowymi 2007-2013 być może pozwolą na skonkretyzowanie i przekształcenie w konkretne zobowiązania wniosków wynikających ze wszystkich wcześniejszych zagadnień.

1.5 **Proces konsultacji** zapoczątkowany celem przeprowadzenia modyfikacji polityki rozwojowej jest również bardzo pozytywny, gdyż umożliwia demokratyczny udział wszystkich zainteresowanych stron.

1.6 Kiedy w styczniu 2005 r. rozpoczynał się ten proces **refleksji**, publikacja komunikatu Komisji przewidywana była na pierwszy kwartał tego roku. Ostatecznie, komunikat został opublikowany w lipcu br., a Komisja zwróciła się do EKES-u o opinię na jego temat. Niniejsza opinia stanowi odpowiedź na ten wniosek. Zważywszy na to, że we wrześniu odbędzie się konferencja ONZ na temat stanu wykonania Milenijnych Celów Rozwoju, EKES uważa, iż byłoby wskazane, aby Komisja, po zapoznaniu się z konkluzjami konferencji, wznowiała proces konsultacji przed sporządzeniem ostatecznej wersji deklaracji, która ma zostać przedstawiona Radzie w listopadzie. Fakt, że proces ten zbiega się z opracowaniem innych stanowisk instytucji wspólnotowych (EKES wniósł ze swojej strony wkład w opracowanie niniejszej opinii) na temat Milenijnych Celów Rozwoju (tzw. *pakiet MCR*<sup>(1)</sup>), którego przyspieszenie zaproponowała Komisja) może przyczynić się do większego zaangażowania całej Unii Europejskiej w problematykę rozwoju i jest

(<sup>1</sup>) Pakiet ten, ogłoszony w kwietniu 2005 r., składa się z trzech komunikatów: COM(2005) 132 w sprawie wkładu UE w przyspieszenie postępów w realizacji Milenijnych Celów Rozwoju, COM(2005) 133 w sprawie finansowania rozwoju i skuteczności pomocy oraz COM(2005) 134 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju.

okazać do konsolidacji wiodącej roli UE jako uczestnika działań na rzecz rozwoju na świecie. EKES podkreśla istotne znaczenie porozumienia wszystkich instytucji wspólnotowych w sprawie głównych zarysów polityki rozwojowej.

1.7 **Deklaracja w sprawie polityki rozwoju** przyjęta w 2000 r. jest owocem współpracy Komisji i Rady, co wskazuje na jej silne poparcie i zgodność co do jej założeń. Obecnie zamiarem Komisji jest włączenie Parlamentu do prac w tej dziedzinie. EKES uczestniczy z wielkim zainteresowaniem w tym procesie, rozumiejąc że polityka rozwojowa powinna otrzymać jak najsilniejsze poparcie obywateli i instytucji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie.

1.8 EKES ocenia, że dobrze by było, gdyby dokument Komisji *dyskusja nad przyszłością polityki rozwoju Unii Europejskiej*, który połączył ostatnio konsultację i debatę w tej materii, poświęcił więcej miejsca analizie **skuteczności pomocy** wspólnotowej od czasu jej utworzenia oraz bardziej szczegółowej analizie zjawisk „wąskiego gardła” i problemów, które wpływały na jej skuteczność w okresie jej stosowania<sup>(2)</sup>. Naszym zdaniem, należały do nich, między innymi, powolność implementacji programów, wysokie koszty administracyjne i inne w porównaniu z funduszami na rzecz projektów, łączenie pomocy, niewielki udział państw-beneficjentów oraz nieprzewidywalność i niestabilność przepływów środków pomocowych. Pożądanym byłoby poznanie, choćby skrótowo, jak Komisja ocenia oddziaływanie deklaracji z 2000 r. oraz różnego rodzaju trudności, na jakie natrafiły działania wspólnotowe w dziedzinie rozwoju, a także zapoznanie się z otrzymanymi wynikami i wnioskami wyciągniętymi w tym okresie. Istnieją inne niedawne analizy<sup>(3)</sup>, przeprowadzone przy wsparciu Komisji Europejskiej, które stanowią użyteczny punkt odniesienia w tym zakresie. Zdaniem EKES-u, ograniczona skuteczność pomocy na rzecz rozwoju w dziedzinie walki z ubóstwem wymaga pewnej samokrytyki i zmodyfikowania w przyszłości polityki rozwojowej, a także kontynuacji wysiłków rozpoczętych przez Komisję w dziedzinie poprawy jakości i skuteczności pomocy wspólnotowej.

## 2. Cele polityki rozwoju UE

2.1 Zarówno komunikaty zawarte w pakiecie MCR, jak i zobowiązania podjęte w 2002 r. w Barcelonie, odnoszące się do wypełnienia celów z Monterrey, obejmują dwa podstawowe aspekty polityki w zakresie pomocy: wielkość wkładu środków publicznych oraz ich skuteczność. Istnieje w tym względzie

(<sup>2</sup>) Niemniej, należy wspomnieć o towarzyszącej wnioskowi Komisji ocenie wpływu, rocznym sprawozdaniu z realizacji polityki rozwojowej i zewnętrznej pomocy wspólnotowej oraz sporządzanych przez Komisję ocen związanych z danym tematem czy rejonem geograficznym, które często zawierają praktyczne zagadnienia polityki rozwojowej.

(<sup>3</sup>) ODI/ICEI/ECDPM „Assessment of the EC Development Policy” („Ocena polityki rozwojowej WE”), *DPS Study Report*, luty 2005 r.

znaczny **międzynarodowy konsensus**, manifestujący się w postaci **MCR** zaaprobowanych przez 189 krajów<sup>(4)</sup>. Redukcja, a w dalszej perspektywie likwidacja ubóstwa, powinna być linią przewodnią wszelkich polityk na rzecz rozwoju. Niekiedy ten konsensus dotyczący MCR jest tylko retoryczny; zapomina się, że MCR zawierają osiem celów dotyczących rozwoju społecznego, gospodarczego i rozwoju w dziedzinie ochrony środowiska, podporządkowanych głównemu celowi, jakim jest obniżenie poziomu skrajnego ubóstwa o 50 % do roku 2015, oraz że cele te przekładają się na 18 wymiernych zadań, z których każde zawiera jeden lub wiele konkretnych wskaźników. Zaangażowanie europejskie w realizację każdego z MCR musi uwzględniać ich konkretny i funkcjonalny wymiar. Poza tym, istnienie tych zadań i wskaźników może się przyczynić do lepszego wypełniania obowiązku zdawania sprawy i poprawy przejrzystości całej współpracy na rzecz rozwoju, a pomocy europejskiej w szczególności<sup>(5)</sup>.

2.2 Po raz pierwszy od wielu dziesięcioleci kraje rozwinięte i kraje ubogie posiadają **wspólną agendę rozwoju**, służącą do sterowania globalizacją poprzez dążenie do tego, by była ona bardziej otwarta i prowadziła do spójności społecznej. W każdym wypadku podejście do rozwoju powinno być globalne i zintegrowane, z uwzględnieniem wpływu na walkę z ubóstwem różnych polityk, począwszy od tych, które dotyczą handlu, poprzez polityki w zakresie migracji i bezpieczeństwa, a skończywszy na politykach związanych ze środowiskiem naturalnym. Wszelkie działania w walce przeciwko ubóstwu muszą być konieczne oparte na podejściu obejmującym kwestie płci.

### 3. Wytyczne i kierunki europejskiej polityki rozwojowej

3.1 **Przyczyny leżące u podstaw ubóstwa** są liczne i wielorakie, przy czym różnią się w zależności od kontekstu. Co więcej, nie da się zdefiniować ubóstwa jedynie określonym poziomem dochodów. Ubóstwo to sytuacja skrajnej bezradności, spowodowanej brakiem środków fizycznych, finansowych i ludzkich. Aby przeciwstawić się ubóstwu, nie wystarczy zwiększyć całkowitą wielkość pomocy; konieczne będzie też stworzenie warunków dla wzrostu bogactwa, jak i dla prawidłowego jego rozdziału, zmodyfikowanie polityki handlowej i finansowej przez kraje rozwinięte, powiększenie rynków lokalnych w krajach ubogich, wspieranie instytucji demokratycznych oraz wzmocnienie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także wprowadzenie skutecznej i sprawiedliwej współzależności pomiędzy rolą państwa a rolą rynku. Doświadczenie ostatnich dziesięcioleci pokazało, że niemożliwe jest stymulowanie rozwoju bez istnienia państw, które są w stanie zapewnić infrastrukturę materialną i niematerialną.

3.2 Doświadczenia związane z nadaniem formalnego charakteru prawom własności najuboższych warstw społecznych (także w przypadku własności pozornie bezwartościowej,

jak ubogie dzielnice *favelas* w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej) pokazały, że prawa te mogą wywierać pozytywny wpływ na rozwój. Dlatego też EKES uważa, że powinny one zostać uwzględnione w europejskiej polityce rozwojowej.

3.3 EKES pragnie również podkreślić znaczenie edukacji i szkolenia jako dobra publicznego. Wykształcenie przynosi korzyści całemu społeczeństwu, a nie tylko osobie, która je otrzymuje. Edukacja, we wszystkich odmianach, oznacza wzrost kapitału ludzkiego, który sprzyja poprawie rozwoju, zatrudnienia i dochodów. Po osiągnięciu powszechnej edukacji na poziomie podstawowym, jak głosi punkt 2 MCR, należy jak najprędzej przejść do upowszechnienia edukacji na poziomie średnim i zawodowym. Należy podwoić wysiłki współpracujących w tym zakresie instytucji wspólnotowych i instytucji państw członkowskich.

3.4 **Wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia** w krajach ubogich są zasadniczym warunkiem dla zapewnienia rozwoju. Nie ma jednak wzrostu bez istnienia minimalnej infrastruktury, bez systemów dystrybucji dochodów, dostępu do edukacji i służby zdrowia, dobrze działających instytucji i konsensusu społecznego. W przypadku braku tego kapitału społecznego, niemożliwy staje się rozwój gospodarczy połączony ze spójnością społeczną. Z drugiej strony, ubóstwo jest przeszkodą nie do pokonania dla wzrostu. EKES uważa, że stworzenie tkanki produkcyjnej, działania na rzecz zalegalizowania gospodarki nieformalnej (wspieranie samozatrudnienia i gospodarki społecznej, rozwój MŚP, odpowiednie systemy opieki socjalnej) oraz rozwój rynków lokalnych i regionalnych o poważnym znaczeniu to niektóre z działań, które są w stanie przyczynić się do rozwoju krajów ubogich.

3.5 Otwarcie **handlu międzynarodowego** niesie ze sobą sporo możliwości w zakresie pomocy krajom słabiej rozwiniętym na rzecz pokonania ubóstwa i niedorozwoju gospodarczego. Jednakże obecne zasady handlu światowego sprzyjają krajom rozwiniętym, działając na niekorzyść krajów ubogich. EKES podkreślał to wielokrotnie w swoich opiniach, a ostatnio w opinii dotyczącej społecznego wymiaru globalizacji<sup>(6)</sup>. Dlatego też dobrze by było, w ramach bieżącej rundy negocjacji WTO, gdzie kolejne posiedzenie ministrów odbędzie się w grudniu w Hong Kongu, jak również w ramach dwustronnych negocjacji z Unią Europejską, ułatwić krajom rozwijającym się dostęp do rynków krajów rozwiniętych, zmniejszyć lub wyeliminować wszystkie te subwencje, włącznie z rolnymi, które zniekształcają wymianę handlową, poważnie ograniczyć bariery dla importu z krajów rozwijających się oraz wprowadzić zmiany do Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS). Należy w tym przypadku unikać uzależniania pomocy UE w zakresie rozwoju od postawy przyjętej przez kraje rozwijające się podczas negocjacji wielostronnych, aby uniknąć naśladowania sposobu postępowania niektórych międzynarodowych instytucji finansowych.

<sup>(4)</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES/55/2 z 8 września 2000 r.

<sup>(5)</sup> Milenijne cele Rozwoju to: 1. Wyeliminować skrajne ubóstwo i głód, 2. Zapewnić powszechne nauczanie na poziomie podstawowym, 3. Promować równość płci i awans społeczny kobiet, 4. Ograniczyć umieralność dzieci, 5. Poprawić opiekę zdrowotną nad matkami, 6. Ograniczyć rozprzestrzenianie się HIV/AIDS, malarii i innych chorób zakaźnych, 7. Zapewnić ochronę środowiska naturalnego, 8. Stworzyć globalne partnerskie porozumienie na rzecz rozwoju.

<sup>(6)</sup> Opinia w sprawie „Społeczny wymiar globalizacji - wkład polityki unijnej w rozszerzenie korzyści na wszystkich” Dz.U. C 235 z 22.9.2005.

3.6 Kraje najuboższe i najsłabiej rozwinięte są, z drugiej strony, bardzo wrażliwe na procesy integracji zachodzące na rynkach zewnętrznych i nie dysponują środkami, dzięki którym mogłyby stawić czoła kolejnym fazom transformacji gospodarczej. Dlatego też polityki rozwojowe powinny być ukierunkowane na **stopniową integrację tych krajów w ramy rynków światowych**, wspierając inwestycje w infrastrukturę, edukację i służbę zdrowia, rozwój instytucji demokratycznych, wyłonienie się ich własnych skutecznie funkcjonujących rynków wewnętrznych, a także rynków regionalnych.

3.7 EKES wielokrotnie wyrażał swoje poparcie dla włączenia **wymiaru społecznego** do europejskich **umów o stowarzyszeniu** w zakresie handlu, polityki i współpracy (<sup>7</sup>). Ten minimalny wymiar społeczny powinien obejmować wspieranie godziwej pracy, rozwój prywatnych i publicznych systemów opieki socjalnej i skuteczne poszanowanie praw pracowniczych (osiem podstawowych konwencji MOP (<sup>8</sup>) oraz konwencja nr 168 o promocji zatrudnienia, konwencja nr 183 o ochronie macierzyństwa oraz konwencja nr 155 dotycząca bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy).

3.8 Biorąc pod uwagę to, jak **godziwa praca** (tzn. praca na godziwych warunkach, tak odnośnie warunków kontraktu, jak i warunków, w których praca jest wykonywana) jest ważna dla zapewnienia rozwoju, EKES ocenia, że w celu zapewnienia skuteczności praw człowieka w miejscu pracy, należałoby dodać rozdział dotyczący kwestii społecznych do norm WTO.

3.9 Zdaniem EKES-u Milenijne Cele Rozwoju nie biorą w wystarczającym stopniu pod uwagę tego zasadniczego wymiaru, w kontekście, w którym oczywisty jest wpływ globalizacji na warunki socjalne w ogóle, a na warunki pracy w szczególności. EKES proponuje włączenie do obecnego śródkresowego przeglądu MCR analizy sytuacji związanej z prawami gospodarczymi, socjalnymi i pracowniczymi oraz przekształcenie w przyszłości godziwej pracy w **dziewiąty milenijny cel rozwoju**.

3.10 **Rozwój i bezpieczeństwo ludzkie** powinny stanowić kwestie uzupełniające i wzmacniające politykę rozwoju UE. Bezpieczeństwo i zapewnienie warunków pokojowych są z pewnością warunkami koniecznymi w przypadku strategii rozwoju koncentrującej się na wyeliminowaniu ubóstwa. Z drugiej strony, rozwój gospodarczy i społeczny stanowią niezbędną gwarancję bezpieczeństwa. Zdaniem EKES-u, kwestia praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia praw kobiet w walce z ubóstwem, musi być jednym z priorytetów polityki rozwoju UE. Przyczyniłoby się to w znacznym stopniu do zmniejszenia ubóstwa i zwiększenia bezpieczeństwa na świecie.

(<sup>7</sup>) Opinia w sprawie sposobu włączenia aspektów społecznych do negocjacji porozumień o partnerstwie gospodarczym, Dz.U. C 255 z 14.10.2005; opinia w sprawie spójności społecznej w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach, Dz.U. C 110 z 30.4.2004; opinia w sprawie praw człowieka w miejscu pracy, CESE 933/2001.

(<sup>8</sup>) Konwencja dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych (nr 87); Konwencja dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (nr 98); Konwencja dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej (nr 29); Konwencja dotycząca zniesienia pracy przymusowej (nr 105); Konwencja dotycząca dyskryminacji (w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu) (nr 111); Konwencja dotycząca jednakowego wynagrodzenia (nr 100); Konwencja dotycząca najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia (nr 138); Konwencja dotycząca natychmiastowego zniesienia najgorszych form pracy dzieci (nr 182).

3.11 EKES ponownie podkreśla (<sup>9</sup>) w tym kontekście, jak istotne jest włączenie do polityki rozwoju UE środków skierowanych na ochronę osób broniących praw człowieka (w tym praw człowieka w miejscu pracy (<sup>10</sup>)) w różnych regionach świata.

3.12 Nadmierna **bezbronność** licznych grup ludności oraz istnienie nowych i starych zagrożeń zwiększyły ryzyko wystąpienia zarówno klęsk naturalnych, jak i tych spowodowanych przez człowieka. Polityka rozwojowa musi zdawać sobie z tego sprawę i przyjąć postawę bardziej prewencyjną. Na obszarach bardziej narażonych na przemoc, należy włączyć do planowania działań polityki rozwojowej dokładną analizę czynników konfliktogennych, a także skierować większość tych działań na wspieranie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ich wysiłkach zmierzających do zapewnienia pokoju oraz naprawienia skutków konfliktów i zagrożeń, a także zapobiegania występowaniu nowych.

3.13 EKES uważa, że skoro ochrona środowiska naturalnego jest jednym z trzech filarów **rozwoju zrównoważonego**, powinna mieć takie samo znaczenie jak wymiar gospodarczy lub społeczny. EKES podkreśla więc potrzebę włączenia wymiaru środowiskowego do wskaźników skuteczności implementacji strategii rozwoju. Ponadto, przeprowadzanie badań wpływu na środowisko naturalne powinno być obowiązkowym warunkiem wstępnym wdrażania projektów czy działań na znaczną skalę.

3.14 EKES uważa jednak, że niemożliwe będzie sprostanie **globalnym wyzwaniom w zakresie środowiska naturalnego** jedynie przy użyciu strategii krajowych państw-beneficjentów. Kraje rozwinięte powinny wziąć na siebie odpowiedzialność i przejąć większą część kosztów nierozzerwalnie związanych z rozwiązaniem światowych problemów w zakresie środowiska. UE powinna udostępnić dodatkowe środki finansowe na rzecz programów skierowanych na ich rozwiązanie.

3.15 Zwykle włączenie krajów rozwijających się w system handlu międzynarodowego nie będzie zapewne wystarczające dla zaradzenia ubóstwu i nierówności. W tym celu konieczne byłoby, z jednej strony, stworzenie w tych krajach warunków rozwoju, dokonując postępu gospodarczego i politycznego oraz zbudowanie polityki redystrybucji bogactwa z krajów bogatych do krajów ubogich, z drugiej zaś, uświadomienie państwow-dawcom, że pomoc rozwojowa ma na celu nie tylko korzyści dla krajów ubogich, ale jest równie istotna dla przyszłości krajów bogatych, gdyż ubóstwo i nierówność są zagrożeniem dla ich bezpieczeństwa i potencjału rozwojowego. Ta ostatnia kwestia jest, zdaniem Komitetu, jednym z zadań, które może zostać najlepiej wykonane przez zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

3.16 Polityka rozwoju UE może także przyczynić się w sposób pozytywny do **integracji napływu imigrantów**, jak również do wypracowania polityki **współrozwoju** (<sup>11</sup>) z ich krajami pochodzenia. Współpraca z krajami pochodzenia jest niezbędnym warunkiem zarządzania napływem imigrantów na uregulowanych warunkach oraz zapewnienia przestrzegania

(<sup>9</sup>) Opinia w sprawie spójności społecznej w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach, Dz. U. C 110 z 30.04.2004, str. 55.

(<sup>10</sup>) Szczególnej uwagi wymagają prawa związków zawodowych w wielu regionach świata, np. w Ameryce Łacińskiej, gdzie wielu działaczy związkowych jest prześladowanych, aresztowanych i, w wielu przypadkach, mordowanych.

(<sup>11</sup>) Zob. opinia EKES-u w sprawie Zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną, Dz.U. C 255 z 14.10.2005.

wszystkich praw imigrantów w tym samym zakresie, co pełnoprawnych obywateli danego kraju<sup>(12)</sup>. Z drugiej strony, migracja powinna przyczyniać się do rozwoju krajów pochodzenia imigrantów<sup>(13)</sup>. Konieczne jest więc w tym celu ustanowienie polityk rekompensujących „drenaż mózgów”, niedopuszczanie do pobierania nadmiernych opłat za przekazy finansowe, które imigranci przesyłają rodzinom do miejsc pochodzenia oraz ułatwienie imigrantom powrotu do swoich krajów, w celu wspierania jego rozwoju, na przykład poprzez założenie działalności gospodarczej.

#### 4. Kryteria działania europejskiej polityki rozwojowej

4.1 Kwestia **spójności** polityk — często podnoszona w kontekście pomocy wspólnotowej i znajdująca oparcie prawne w Traktatach — nabiera nowej wagi w nowym kontekście międzynarodowym, naznaczonym zagadnieniami bezpieczeństwa i oddziaływaniem globalizacji m. in. na handel, rolnictwo, zatrudnienie czy migracje. Niedawny komunikat Komisji dobrze ilustruje wagę tego tematu i wolę UE do odpowiedniego zajęcia się tą kwestią. Inicjatywa „wszystko oprócz broni” pozwoliła na nowe określenie spójności w aspekcie polityki handlowej na korzyść krajów ubogich.

4.2 Polityka rozwoju UE nie jest instrumentem naprawczym, który ma zmniejszyć potencjalne szkody dla rozwoju krajów ubogich spowodowane przez inne polityki, na przykład politykę handlową czy bezpieczeństwa. W celu zwiększenia skuteczności tego podejścia należałoby, zdaniem Komitetu, doprowadzić do lepszej koordynacji pomiędzy różnymi Dyrekcjami Generalnymi Komisji (na przykład między DG ds. Handlu a DG ds. Zatrudnienia) oraz przeprowadzać okresową ocenę wpływu polityk wspólnotowych na spójność społeczną krajów rozwijających się; w przeprowadzeniu tej oceny znaczący udział powinno mieć zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

4.3 Spójność ta, pożądana w każdej z polityk UE, nie może jednak pomniejszyć zawartości polityki rozwojowej, podporządkowując ją innym działaniom wspólnotowym, i zapominając o cechach charakterystycznych oraz celach planów rozwoju. W Unii, której działania zewnętrzne rozwijają się i ewoluują, polityka rozwojowa powinna zachować pewną **niezależność** wobec innych działań zewnętrznych, aby móc sprostać swym zadaniom i celom.

4.4 Zdaniem EKES-u, należy pogłębić **harmonizację** polityki rozwoju Wspólnoty i polityk 25 państw członkowskich. Ich poparcie dla MCR i dla stanowiska DAC/OECD powinno ten proces ułatwić. Niezbędny jest większy stopień harmonizacji często sprzecznych ze sobą polityk państw-dawców pomocy. Trzeba także zapewnić między nimi spójność, której brak jest przyczyną wysokich „kosztów transakcji”: marnotrawstwa, dublowania wysiłków, niespójności podejścia oraz

sporych komplikacji dla państw otrzymujących pomoc. Podczas szczytu w Barcelonie w marcu 2002 r. Unia zobowiązała się do przyjęcia do roku 2004 konkretnych środków odnoszących się do koordynacji polityk i harmonizacji postępowania, zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i poszczególnych państw członkowskich. Jednakże zalecenia wynikające z tego zobowiązania zostały zaledwie w niewielkim stopniu wprowadzone w życie. EKES uważa, że efektywna harmonizacja pomiędzy politykami rozwojowymi państw członkowskich a polityką rozwoju UE jest niezbędna dla przyszłości wspólnotowej polityki rozwojowej. EKES, w ramach swoich możliwości, będzie pobudzał debatę z organizacjami europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na rzecz **wspólnej europejskiej platformy dla polityki rozwoju**. EKES popiera również stanowisko Komisji dotyczące celowości istnienia polityki rozwojowej na szczeblu europejskim, która angażowałaby państwa członkowskie i samą Komisję.

4.5 Głównym elementem wartości dodanej wspólnotowej polityki rozwojowej powinno być **wzmocnienie koordynacji i komplementarności** z polityką poszczególnych państw członkowskich. Unia ma w niektórych aspektach przewagę komparatywną — np. jej wielkość, wizerunek neutralności czy wkład w światowe fundusze — i musi ją wykorzystać.

4.6 Jednocześnie, EKES popiera ideę intensywniejszego **uczestnictwa UE i przemawiania własnym głosem na wszystkich forach międzynarodowych** dotyczących rozwoju. UE powinna, zajmując wspólne stanowisko, aktywnie uczestniczyć w reformie systemu międzynarodowego. Powinno to dotyczyć zarówno Narodów Zjednoczonych — w ramach procesu zainicjowanego przez Sekretarza Generalnego tej organizacji — jak i międzynarodowych instytucji finansowych i innych organizacji międzynarodowych, np. DAC, klubu paryskiego, G-8 czy WTO. Wpływ UE jako podmiotu międzynarodowego o realnej sile zależy od jej zdolności do zajmowania jednolitego stanowiska w organizacjach międzynarodowych. UE powinna również wzmocnić mechanizmy konsultacji i koordynacji w terenie z wyspecjalizowanymi agencjami ONZ i innymi dawcami pomocy.

4.7 **Wymiar instytucjonalny** rozwoju i wzmocnienie potencjału instytucji lokalnych w tej dziedzinie w krajach otrzymujących pomoc jest sprawą podstawową. Wzmocnienie instytucji to kwestia kluczowa, aby osiągnąć dobre sprawowanie rządów pozwalające na przyznawanie środków i zarządzanie nimi. Chodzi o podejście do problemów z zastosowaniem kryteriów współdziałania, przejrzystości, obowiązku odpowiedzialności, walki z korupcją, równego traktowania i państwa prawa. Wzmocnienie potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego i środków, którymi dysponują, jest w tym wypadku równie istotne, aby kraje te mogły same kierować procesem rozwoju.

<sup>(12)</sup> Opinia EKES-u w sprawie dostępu do obywatelstwa europejskiego, Dz.U. C 208 z 3.9.2003 (tekst opinii niedostępny w jęz. polskim; tytuł w jęz. angielskim: „Access to European Union citizenship”).

<sup>(13)</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Migration et développement: des orientations concrètes” (COM (2005). 390 końcowy).

4.8 UE powinna **gromadzić informacje i wyciągać wnioski** z programów współpracy z nowymi państwami członkowskimi, które w krótkim czasie z odbiorców pomocy przekształciły się w członków wspólnoty dawców. Ich wrażliwość i doświadczenie z punktu widzenia odbiorców mogą być bardzo użyteczne we wdrażaniu innowacyjnych metod zarządzania pomocą.

4.9 Wysoki stopień **decentralizacji** krajów, które są odbiorcami pomocy wspólnotowej, wymaga usprawnienia mechanizmów udziału różnych partnerów i ustanowienia form koordynacji w terenie uwzględniających oddolne podejście do zagadnień współpracy na rzecz rozwoju.

4.10 Usprawnienie mechanizmów koordynacji powinno doprowadzić do poprawy **skuteczności i efektywności** pomocy, dzięki obniżeniu kosztów transakcji. Skuteczność zależy jednak również od wielu innych czynników i nadzór nad pomocą winien być integralną częścią wszystkich wspólnotowych działań na rzecz rozwoju. Komisja opracowała wymagające systemy oceny i kontroli jakości pomocy, które powinny się upowszechnić i które powinny służyć nie tylko do koniecznych rozliczeń i podsumowań lecz przede wszystkim do celów dydaktycznych. Inne, bardziej ogólne kwestie, jak analiza zamierności<sup>(14)</sup> pomocy, powinny zostać włączone do analizy pomocy, jakiej dokonują instytucje wspólnotowe.

4.11 Zasadę **przyjmowania odpowiedzialności przez beneficjentów**, która była dotąd stosowana w sposób zróżnicowany w zależności od kontekstu geograficznego, należy stopniowo zharmonizować korzystając z pozytywnych doświadczeń i wyciągając wnioski z wyników ich wdrażania. Współdziałanie i odpowiedzialność beneficjentów powinny być uwzględniane na wszystkich etapach planowania działań, programów i projektów: od dyskusji nad krajowymi programami ramowymi po ocenę *ex-post* zrealizowanych projektów.

## 5. Podmioty polityki rozwojowej

5.1 Wspólnotowa polityka rozwojowa jest **polityką publiczną**, w której uczestniczą **liczne podmioty**. Ta różnorodność powinna być w większym stopniu doceniana przez instytucje wspólnotowe, ułatwiając udział w polityce rozwojowej różnym organizacjom europejskim. Współpraca między różnymi podmiotami, zarówno publicznymi, jak i prywatnymi, jest warunkiem skuteczności i spójności tej polityki.

5.2 Wdrażanie zasad **stowarzyszenia, współdziałania i odpowiedzialności** państw-beneficjentów przyniosło poprawę współpracy na rzecz rozwoju. Proces ten należy kontynuować i pogłębiać, włączając doń odważniej, obok podmiotów rządowych, także podmioty społeczne, takie jak związki zawodowe, stowarzyszenia przedsiębiorców czy organizacje z sektora gospodarki społecznej.

<sup>(14)</sup> Termin oznaczający nieodpowiednie wykorzystanie środków pomocy przez jej odbiorcę.

5.3 Sporządzenie długoterminowych polityk eliminowania ubóstwa oraz lepsze wykorzystanie przekazów pomocy wymagają skutecznego porozumienia między demokratycznymi władzami krajów-odbiorców a siłami gospodarczymi i społecznymi w tych krajach.

5.4 Zdaniem EKES-u, wzmocnienie organizacji społeczeństwa obywatelskiego (m.in. organizacji reprezentujących pracowników, pracodawców, konsumentów oraz organizacji zajmujących się obroną praw człowieka) w krajach Południa powinno stać się kluczowym priorytetem polityki rozwoju UE. Zmniejszanie ubóstwa i nierówności odbywa się w dużym stopniu poprzez zwiększanie możliwości organizacji społeczeństwa obywatelskiego na polu prezentowania żądań, negocjowania, osiągania kompromisów oraz współdziałania. W związku z tym, polityka rozwoju UE powinna nie tylko stymulować rzeczywisty ich udział w działaniach wynikających z pomocy w zakresie rozwoju, lecz także **wzmacniać autentyczne organizacje społeczeństwa obywatelskiego** i sprzyjać uznaniu ich za podstawowe podmioty rozwoju **wewnątrz** ich własnych społeczeństw<sup>(15)</sup>. W tym celu należy ustanowić jasno określone wytyczne finansowania.

5.5 Z drugiej strony, polityka rozwoju UE powinna wspierać w państwach otrzymujących pomoc stworzenie ram prawnych pozwalających na udział miejscowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w rozwoju swojego kraju. Należy więc udostępnić środki gospodarcze do przygotowania i rozbudowania pomocy, skonsolidować struktury, które ułatwiają ciągły udział i dialog, ustanowić metody konsultacji z organizacjami na wszystkich etapach programów krajowych i regionalnych, a także doprowadzić do rozprzestrzenienia się dobrych praktyk. Analogicznie, należy także konsultować się z organizacjami europejskimi co do działań podejmowanych przez Unię.

5.6 Do tej pory jedynie w krajach AKP uznaje się formalne zaangażowanie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich etapach współpracy na rzecz rozwoju. Zobowiązanie to, przewidziane w Porozumieniu z Cotonou, nie istnieje w przypadku współpracy z innymi regionami, gdzie jedynie przeprowadza się konsultacje o charakterze nieformalnym<sup>(16)</sup>. EKES opowiada się za przeniesieniem, w ramach przyszłej polityki rozwojowej, tych doświadczeń na inne regiony, ustanawiając formalne mechanizmy w celu włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego w planowanie, wdrażanie i ocenę polityk rozwojowych.

<sup>(15)</sup> EKES jest świadomy znaczenia reprezentatywności organizacji społeczeństwa obywatelskiego; kwestia ta jest analizowana przez specjalny podkomitet. Porozumienie z Cotonou, zawarte między UE a krajami AKP, zawiera kilka kryteriów przyznawania pomocy organizacjom pozarządowym, w tym wypadku dotyczy to dostępu do środków z EFR. Ponadto, w opinii EKES-u w sprawie „Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a sprawowanie rządów w Europie – wkład Komitetu w tworzenie białej księgi na ten temat” wymieniono kryteria reprezentatywności europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>(16)</sup> Na przykład fora społeczeństwa obywatelskiego organizowane przez DG RELEX dotyczące stosunków pomiędzy UE a Wspólnotą Andyjską, Ameryką Środkową, Meksykiem lub Mercosurem.

5.7 Ponadto, Porozumienie z Cotonou umożliwiła podmiotom niepaństwowym dostęp do części funduszy UE przyznawanych każdemu krajowi (środki z funduszu EFR przeznaczone na narodowe i regionalne programy orientacyjne). Celem tych środków jest wzmocnienie potencjału społeczeństwa obywatelskiego i umożliwienie jego aktywnego udziału we wdrażaniu regionalnych lub narodowych strategii eliminowania ubóstwa.

EKES wzywa do zastosowania wspomnianego modelu konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim w stosunkach UE z innymi regionami, np. z krajami Ameryki Łacińskiej czy krajami Partnerstwa Euro-śródmorskiego.

5.8 Co więcej, podczas modyfikacji polityki rozwoju UE należy starać się zapewnić przestrzeganie praw udziału tych organizacji, zwłaszcza tam, gdzie są one już uznane. W praktyce bowiem istnieją poważne luki w stosowaniu uzgodnionych zasad, co utrudnia przedstawicielom organizacji wystarczające zapoznanie się z porozumieniami i odbycie autentycznej konsultacji. Brakuje też definicji kryteriów reprezentatywności organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a ponadto istnieją przeszkody w dostępie do finansowania wspólnotowego.

5.9 Powstanie **stabilnych i demokratycznych ram dla stosunków pracowniczych** jest warunkiem koniecznym do propagowania celu godziwej pracy. Jest to także niezbędna podstawa dla rozwoju gospodarczego. EKES uważa, że stymulowanie zrównoważonego dialogu społecznego powinno być jednym z celów europejskiej polityki rozwojowej. Mając na uwadze bogate doświadczenia w tej materii w Europie, EKES uważa za konieczne włączenie w tę pracę europejskich związków zawodowych i organizacji przedsiębiorców.

5.10 Przedsiębiorstwa powinny odgrywać coraz większą pozytywną rolę w urzeczywistnianiu celu, którym jest zrównoważony rozwój. Stwierdza to też OECD w swoich kodeksach postępowania dla przedsiębiorstw międzynarodowych<sup>(17)</sup>. Polityka rozwoju UE, zdaniem Komitetu, powinna wzmocniać **odpowiedzialność społeczną przedsiębiorstw**, zwłaszcza przedsiębiorstw europejskich w krajach, do których skierowana jest pomoc. EKES uważa, zgodnie ze swoimi wcześniejszymi wypowiedziami<sup>(18)</sup>, że jeśli przedsiębiorstwa w krajach otrzymujących pomoc będą przynajmniej funkcjonowały w ten sam sposób, stosując te same kryteria społeczne oraz kryteria w zakresie pracy i środowiska, jakie stosuje się ogólnie w całej Europie, przyczyni się to w ogromnym stopniu do rozwoju gospodarczego i społecznego tych krajów.

5.11 Polityka rozwojowa może funkcjonować i ewoluować jedynie, jeśli będzie miała odpowiednie **wsparcie społeczne**.

<sup>(17)</sup> „Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw międzynarodowych”, OECD 2000.

<sup>(18)</sup> Opinie EKES-u w sprawie Zielonej księgi o odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw (Dz.U. C 125 z 27.2.2002) oraz w sprawie komunikatu Komisji w sprawie Agendy Społecznej (Dz.U. C 294 z 25.11.2005).

EKES uważa, że konieczne jest uwrażliwienie obywateli na kwestie pomocy w zakresie rozwoju. Pewnego rodzaju „światowa świadomość obywatelska”, która przejawia się obecnie przede wszystkim w związku z problemami ze środowiskiem naturalnym, powinna ulec skonsolidowaniu i rozszerzeniu na tematy dotyczące ubóstwa, nierówności oraz światowych dóbr publicznych. EKES zdaje sobie sprawę, że konieczne jest włączenie do tego zadania szkół, mediów oraz, oczywiście, organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Komitet pragnie pełnić funkcję instrumentu tejże polityki, we współpracy z instytucjami europejskimi.

## 6. Priorytety, koncentracja i zróżnicowanie w polityce rozwoju UE

6.1 W celu poprawy skuteczności i oddziaływania pomocy, logiczne wydaje się skoncentrowanie się na dziedzinach, w których UE może wnieść istotną **wartość dodaną** lub szczególny element w stosunku do innych dawców pomocy. Jednakże, jak uczy doświadczenie, trudne jest ustalanie tych priorytetów lub określanie z góry, jaka ma być ta wspólnotowa wartość dodana. Planowanie na szczeblu krajowym powinno być narzędziem negocjacji między partnerami, a strategiczne dokumenty ograniczenia ubóstwa (PRSP, *Poverty Reduction Strategy Papers*) dla danego kraju — podstawową osią tych działań.

6.2 Zdaniem Komitetu, w polityce rozwojowej liczą się nie tylko motywacje etyczne, ale także polityczne; globalizacja nie może funkcjonować bez skorygowania istniejących obecnie nierówności. Uważamy więc, że nie wystarczy, aby polityka rozwoju UE kierowana była jedynie na korygowanie problemów wynikających z zacofania. Jednym z elementów wartości dodanej Unii powinny być działania na rzecz **światowych celów strategicznych o charakterze wielosektorowym**, takich jak m.in. zdrowie (w tym zdrowie reprodukcyjne), edukacja, równouprawnienie płci, ochrona środowiska, tworzenie produktywnych przedsiębiorstw i miejsc pracy oraz godziwa praca. W tym celu niezbędne jest uzupełnienie środków finansowych przeznaczonych na współpracę w zakresie rozwoju przez dodatkowe środki pochodzące z nowych instrumentów finansowania.

6.3 Wspólnotowa współpraca na rzecz rozwoju jest od początku **skoncentrowana geograficznie**, osiągając jednocześnie znaczny stopień złożoności w przypadku krajów AKP (Afryka, Karaiby i Pacyfik) wyrażony w porozumieniu z Cotonou. Doświadczenia związane z kolejnymi porozumieniami z Lomé i z Cotonou powinny posłużyć innym regionom (w szczególności azjatyckim) i krajom zaangażowanym w realizację MCR. W przypadku innych regionów na świecie, które otrzymują pomoc wspólnotową, należy stymulować wdrażanie bardziej elastycznych, stałych i zorganizowanych mechanizmów, wychodzących poza tradycyjną formę szczytów i układów i nadać tej współpracy wymiar bardziej strategiczny. Co więcej, pomoc wspólnotowa powinna objąć **wszystkie** kraje ubogie.

6.4 EKES popiera pragnienie ustanowienia **Afryki** subsaharyjskiej jako strefy priorytetowej w ramach pomocy UE w zakresie rozwoju. Jednakże, projekt ten, aby był skuteczny, musi iść w parze z lepszym sprawowaniem rządów w Afryce, zarówno na poziomie państwowym, jak i regionalnym, co wymaga zaangażowania afrykańskich organizacji międzyrządowych, państw oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Te ostatnie, dzięki swojej niezależności, bliskości do obywateli i zdolności reakcji, mogą przyczynić się do tego, aby obywatele rzeczywiście stali się odpowiedzialni za te polityki rozwoju, które bezpośrednio ich dotyczą.

6.5 Zgodnie z powyższym, EKES proponuje ułatwienie dostępu afrykańskim organizacjom społeczeństwa obywatelskiego do finansowania wspólnotowego, gwarantując im bezpośredni dostęp do niego na poziomie krajowym. W podobnym duchu należałoby uruchomić program horyzontalny w celu finansowania podmiotów niepaństwowych. Ponadto powinien zostać zwiększony i usystematyzowany udział społeczeństwa obywatelskiego w definiowaniu i wdrażaniu polityk i strategii w zakresie współpracy.

6.6 Aby rozwój gospodarczy był korzystny dla jak największej ilości osób i nie prowokował nadużyć, Komitet pragnąłby, aby działania UE na rzecz pomocy w zakresie rozwoju w Afryce brały pod uwagę zasady spójności społecznej i godziwej pracy dla wszystkich obywateli. Zasady te byłyby lepiej zagwarantowane, jeśli istniałby rzeczywisty dialog społeczny i, ogólnie rzecz ujmując, dialog z organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie. W tym celu, jak też przewiduje komunikat Komisji<sup>(19)</sup>, EKES będzie współpracował z Afrykańskim Komitetem Ekonomicznym, Społecznym i Kulturalnym w ramach wymiany doświadczeń i wiedzy w stosownych obszarach.

6.7 Wspólnotowa polityka rozwojowa musi zwracać większą uwagę na państwa o średnim dochodzie, lecz borykających się z poważnymi problemami wewnętrznymi dotyczącymi ubóstwa i nierówności. Komitet zwraca tutaj uwagę na fakt ciągłego zmniejszania pomocy UE dla Ameryki Łacińskiej, która jest regionem o największych poziomach nierówności i gdzie państwa o średnim dochodzie, jak Brazylia, Urugwaj czy Meksyk, posiadają olbrzymie enklawy ubóstwa. Należy ustanowić system wskaźników umożliwiający monitorowanie rozwoju sytuacji w tego typu krajach. EKES wzywa do nadania większej wartości priorytetowej Ameryce Łacińskiej w polityce rozwoju UE.

6.8 Stosowna, a także zgodna z zasadą koniecznego zróżnicowania, wydaje się propozycja Komisji utworzenia specjalnych środków dla **sytuacji przejściowych**, umożliwiających pogłębienie współzależności między pomocą, odnową i rozwojem oraz dostosowujących się do zmiennych sytuacji i niestabilnych państw. W kontekście pracy na rzecz rozwoju należałoby także wzmocnić systemy zapobiegania i wczesnego ostrzegania.

<sup>(19)</sup> Przyspieszenie postępów w realizacji Milenijnych Celów Rozwoju (COM(2005) 132 końcowy).

## 7. Finansowanie

7.1 Unia podjęła się wypełnienia co najmniej zobowiązań z Monterrey. Wszystko jednak wskazuje na to, że, aby osiągnąć MCR, konieczne będzie wyjście ponad te zobowiązania. Rada Europejska w Barcelonie w marcu 2002 r. postanowiła zwiększyć zakres pomocy na rzecz rozwoju do 0,39 % PKB w 2006 r., co mimo iż wydaje się znaczną sumą w porównaniu z obecnym poziomem 0,22 %, jest jednak odległe od wkładu członków UE w roku 1990, który wynosił 0,44 % PKB. Podczas szczytu Rady Europejskiej w dn. 23-24 maja 2005 r. postawiono **bardziej wymagające cele**, zobowiązując się do osiągnięcia średniej unijnej na poziomie 0,56 % PKB w roku 2010 i ustanawiając zróżnicowanie między 15 dawnymi i 10 nowymi państwami członkowskimi. Jest więc oczywiste, że konieczne będzie poważne zobowiązanie w celu osiągnięcia MCR.

7.2 Kompromis osiągnięty w lipcu 2005 r. przez państwa grupy G-8 w sprawie zniesienia 100 % długu wielostronnego 18 najuboższych krajów stanowi znaczący krok naprzód i dobrze by było kontynuować obrany kierunek. Musimy poczekać na ostateczne potwierdzenie tego kroku i wtedy zobaczyć, czy, zgodnie z zapowiedziami, kolejne 20 państw skorzysta z podobnych środków. EKES uważa, że środki te powinny objąć wszystkie kraje słabiej rozwinięte i muszą być finansowane z prawdziwie dodatkowych źródeł, a nie tylko w formie prostego dopasowania funduszy przeznaczonych na pomoc publiczną na rzecz rozwoju.

7.3 W związku z powyższym, perspektywy finansowe na lata 2007-2013 powinny zawierać jaśniej i bardziej szczegółowo określone zobowiązania finansowe, konieczne do osiągnięcia MCR.

7.4 **Formy finansowania** rozwoju zmieniły się, dostosowując się stopniowo do wymogu przyjęcia odpowiedzialności przez partnerów. Wspólnotowa współpraca na rzecz rozwoju musi poczynić postępy w dziedzinie przewidywalności długoterminowej i stosować lepsze wieloletnie mechanizmy planowania, aby zmniejszyć ewentualne negatywne skutki, które mogą być spowodowane przez zmiany w przyznanach budżetach i tzw. niestabilność pomocy.

7.5 Potrzeba istnienia przewidywalnej i stabilnej pomocy zderza się z zasadą corocznego dopasowywania budżetów narodowych. Jest to jeden z powodów, które przemawiają na rzecz **dodatkowych źródeł finansowania**. Drugim — i to zasadniczym — powodem jest konieczność uzyskania dodatkowych środków dla potrzeb rozwoju, które uzupełniają tradycyjne metody finansowania. Brak porozumienia między państwami członkowskimi co do nowych źródeł finansowania — jako uzupełnienie oficjalnej pomocy na rzecz rozwoju i sposób na znalezienie nowych środków na wypełnienie MCR — opóźnia ich realizację. Jeśli chodzi o dodatkowe mechanizmy finansowania pomocy w zakresie rozwoju, to istnieją właściwie dwa możliwe innowacyjne rozwiązania. Z jednej strony jest to *International Finance Facility* (IFF), czyli międzynarodowe ułatwienia dla kredytobiorców, z drugiej zaś wprowadzenie podatków międzynarodowych. Pomijając już trudności wynikające z uzyskania politycznej woli wdrożenia tych instrumentów, w pierwszym przypadku pozostaje pytanie co do



zarządzania i użycia funduszy, w drugim zaś kwestia osiągnięcia międzynarodowego porozumienia co do sugerowanego podejścia. EKES uważa, że oba mechanizmy mogą być wykonalne i mogą się wzajemnie dopełniać; Komitet uważa też że należy pilnie je uruchomić, przy jednoczesnym zachowaniu ich czysto uzupełniającego charakteru.

7.6 Osiągnięcie całkowitego **niezależnienia** pomocy powinno być nadal jednym z głównych celów polityki rozwojowej w najbliższych latach. Po wielu propozycjach idących w tym kierunku<sup>(20)</sup>, EKES wzywa Radę do doprowadzenia do szybkiego przyjęcia wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego niezależnienia pomocy oraz o monitorowanie tej sprawy w państwach członkowskich, idąc nawet dalej niż zalecenia DAC.

7.7 Obecnie, postawa państw-dawców ogólnie, a polityka UE w szczególności, zmierzają w kierunku zmniejszenia pomocy dla projektów i w kierunku finansowania budżetów rządowych państw-beneficjentów, aby wyposażyć je w środki mogące służyć do rozwoju ich własnych polityk. EKES uważa, że nie powinno to nigdy powodować pogorszenia realizacji celów, które mają być osiągnięte dzięki pomocy uzyskanej od UE. Z drugiej strony, taka forma finansowania może sprzyjać zasadzie przyjmowania odpowiedzialności przez beneficjentów, pod warunkiem że nie zastąpi się wcześniejszej kontroli projektów nowym warunkiem politycznym, tj. wytyczaniem kierunków polityki gospodarczej i społecznej tych państw.

7.8 Instrumenty finansowania rozwoju powinny być **zgodne** z celami, które mają osiągnąć. Uwzględniając obecne długie terminy w zarządzaniu cyklami projektów lub działań w ramach pomocy europejskiej, konieczne zdaje się poprawienie elastyczności i zdolności adaptacyjnych europejskiej współpracy na rzecz rozwoju. Z drugiej strony nie wydaje się stosowne mieszanie instrumentów ogólnej współpracy gospodarczej z instrumentami współpracy na rzecz rozwoju. Polityka rozwojowa posiada pewne niezależne cele wymagające specyficznych instrumentów, tak podczas planowania jak i w mechanizmach dostarczania pomocy.

7.9 **Elastyczność** jest jeszcze bardziej potrzebna w kontekście odbudowy po katastrofie wojennej czy naturalnej lub w sytuacjach kryzysowych, w których opóźnienia i sztywne reguły całkowicie uniemożliwiają działanie. Inicjatywy takie jak Fundusz na rzecz pokoju w Afryce idą w kierunku dostosowania się do realiów danej sytuacji.

7.10 UE jako całość dość dobrze zastosowała się do wzmocnionej inicjatywy HICP, mającej na celu redukcję **zadłużenia zagranicznego** najbardziej zadłużonych biednych krajów świata. Inicjatywa ta nie może jednak rozwiązać w krótkim terminie długoterminowych problemów zadłużenia i jego obsługi, dlatego też należy przywrócić się pozostałym alternatywom. Komisja zaproponowała środki koniunkturalne dla krajów podnoszących się z wojny lub przeżywających poważne wstrząsy, jednak problem pozostaje nierozwiązany na dłuższą

metę. EKES proponuje środki bardziej aktywne w dziedzinie zadłużenia, np. zamianę długu na środki przeznaczone na edukację lub inwestycje socjalne lub przeanalizowanie umorzenia długu regionom dotkniętym szczególnie poważnymi katastrofami.

7.11 Coraz większa troska o tzw. **międzynarodowe dobra publiczne** powinna pozwolić na specjalne finansowanie ich ochrony. W tym celu UE winna opracować plan działania uwzględniający wagę tej ochrony i jej finansowanie oraz przeznaczyć, na zasadzie elastyczności, środki na ten cel. Globalne fundusze i inicjatywy stworzone w ostatnich latach w konkretnych przypadkach (AIDS, zasoby wodne, szczepionki itd.) zdają się odpowiadać temu wymogowi elastyczności. UE powinna więc nadal wspierać tego typu inicjatywy, które już były podejmowane przez niektóre państwa członkowskie<sup>(21)</sup>.

7.12 Jak już zostało wspomniane, Komitet proponuje włączenie do europejskiej strategii rozwoju specyficznych problemów **państw o średnim dochodzie**, lecz z dużymi enklawami ubóstwa i licznymi grupami ludności żyjącymi poniżej progu ubóstwa. Odpowiednie środki pomocy w tym przypadku nie powinny dotyczyć jedynie pomocy bezzwrotnej, lecz także uwzględniać pożyczki oraz inne, łączone formy pomocy. W takich wypadkach, parametry powinny uzupełniać Milenijne Cele Rozwoju, ustanawiając jako cel spójność społeczną<sup>(22)</sup>, na wzór postanowień przyjętych podczas szczytu UE-Ameryka Łacińska-Karaiby w Guadalajarze w 2004 roku. Spójność społeczna zakłada, między innymi, reformy zarządzania budżetem oraz progresywny system opodatkowania.

## 8. Propozycje

8.1 Zdaniem EKES-u, zwalczanie ubóstwa powinno stanowić zasadniczy motyw działań UE na rzecz bardziej sprawiedliwej, bezpiecznej i ekologicznie odpowiedzialnej globalizacji; powinno ono też być logiczną kontynuacją na zewnątrz, poza granicami UE, jej własnego modelu rozwoju gospodarczego i harmonijnego współżycia społecznego<sup>(23)</sup>.

8.2 EKES uważa, że europejska polityka rozwojowa ma do wypełnienia zasadniczą rolę tak w rozpowszechnianiu podstawowych wartości Unii, jak i w zapobieganiu negatywnym zjawiskom wynikającym z ubóstwa i nierówności (brak poczucia bezpieczeństwa, rabunkowa gospodarka zasobami naturalnymi, niekontrolowane migracje). Dlatego Komitet proponuje, aby nadać europejskiej polityce rozwojowej rangę równorzędną do rangi polityki bezpieczeństwa.

<sup>(20)</sup> Zob. opinia EKES-u (Dz.U. C 157 z 28.6.2005) w sprawie propozycji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do wspólnotowej pomocy zagranicznej.

<sup>(21)</sup> Komisja Europejska sporządziła opracowanie na temat dodatkowego finansowania rozwoju, w kwietniu 2005 r. pt.: „New Sources of Financing for Development; A Review of Options” (SEC.2005.467); wydała również komunikat „Accelerating Progress Towards achieving The MDG. Financing for Development and Aid Effectiveness”. COM (2005) 153 końcowy (dokumenty niedostępne w jęz. polskim). Zamieszczono w nich opis rozmaitych inicjatyw oraz stanowisko poszczególnych Państw Członkowskich w tej kwestii. Pomijając fakt, iż stanowisko to nie jest wiążące, niektóre Państwa Członkowskie przyjęły stanowisko bardziej postępowe w stosunku do nowych form finansowania, niż fundusze światowe.

<sup>(22)</sup> Zob. opinia EKES-u (Dz.U. C 112 z 30.4. 2004) w sprawie spójności społecznej w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach.

<sup>(23)</sup> W tym kontekście, zob. bieżąca opinia EKES-u w sprawie działań zewnętrznych UE i roli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego (sprawozdawca: Ch. Koryfidis – Dz.U. C 74 z 23.3.2005).

8.3 W związku z tym EKES proponuje, aby w nowym kontekście globalizacji gospodarczej, propagowanie europejskiego modelu społecznego (opartego na uregulowaniach socjalnych, systemie porozumień między uczestnikami dialogu społecznego, ogólnodostępnym systemie osłon socjalnych) stanowiło główny filar polityki rozwoju UE.

8.4 EKES sądzi, że ograniczenie barier celnych dla importu z krajów rozwijających się i zmniejszenie subwencji, m.in. rolnych, związanych z cenami eksportowymi mogłoby się przyczynić<sup>(24)</sup> do zmniejszenia ubóstwa, jakkolwiek krótkoterminowe skutki mogłyby być ambiwalentne (jako że kraje rozwijające będące importerami netto mogłyby ucierpieć w wyniku podwyżki cen). Analogicznie, Komitet wzywa do wprowadzenia zmian do Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej. Ponadto EKES apeluje o to, by procesy handlowego otwarcia krajów rozwijających się zostały nakierowane na stopniową integrację z rynkami światowymi i by towarzyszyły im programy wzmocnienia strukturalnego tych państw.

8.5 EKES proponuje, aby do Układów stowarzyszeniowych Unii Europejskiej z różnymi krajami i regionami świata włączyć wymiar socjalny, który obejmowałby przynajmniej: wsparcie dla godziwej pracy, rozwijanie publicznych i prywatnych systemów osłon socjalnych oraz faktyczne poszanowanie praw pracowniczych zawartych w podstawowych konwencjach MOP. EKES proponuje także, aby we wspomnianych układach zawarto zasady zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

8.6 Godziwa praca, tak jak definiuje ją Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), jest niezbędnym składnikiem procesu eliminowania ubóstwa i zwiększania spójności społecznej. EKES proponuje w związku z tym, aby godziwa praca stała się 9-ym milenijnym celem rozwoju.

8.7 Obrona praw człowieka jest jedną z podstaw polityki rozwoju UE, dlatego też EKES proponuje, by w regionach, z którymi prowadzi się współpracę, w ramach tej polityki znalazły się środki mające na celu skuteczną ochronę działaczy praw człowieka, w tym działaczy na rzecz praw człowieka w miejscu pracy.

8.8 EKES proponuje włączenie wymiaru środowiskowego do wskaźników skuteczności wdrażania strategii na rzecz rozwoju. Uważa też, że przeprowadzenie analiz wpływu, jaki mają na środowisko naturalne działania na dużą skalę, powinno być obowiązkowym warunkiem rozpoczęcia takich działań.

8.9 EKES jest zdania, że polityka rozwoju UE powinna przyczynić się do uregulowanej integracji imigrantów, z zapewnieniem im pełnych praw. Powinna także wspierać politykę współrozwoju z krajami pochodzenia imigrantów, za pomocą środków rekompensujących utratę osób wykształconych

<sup>(24)</sup> Według badań przeprowadzonych przez różne instytucje międzynarodowe, wpływ ograniczenia subwencji eksportowych na gospodarkę krajów rozwijających się jest trudny do oszacowania oraz zmienny w zależności od sytuacji danego kraju i struktury jego wymiany handlowej.

(„drenaż mózgow”), a także poprzez likwidację utrudnień w przesyłaniu przekazów finansowych imigrantów dla ich rodzin oraz ułatwienie imigrantom powrotu do swoich krajów, w celu założenia działalności gospodarczej. W żadnym razie polityki migracyjne nie mogą stać się nowymi uwarunkowaniami polityki rozwojowej.

8.10 EKES apeluje o spójność całości polityk UE ze strategią na rzecz rozwoju, a także o konieczną niezależność i szczególny charakter polityki rozwojowej w stosunku do innych polityk. Zdaniem EKES-u, coraz ważniejsza staje się harmonizacja polityk rozwoju państw członkowskich z polityką wspólnotową w tej materii. Dlatego konieczne jest ustanowienie wspólnej europejskiej platformy lub agendy na rzecz europejskiej polityki rozwojowej, w ramach której ustalano by terminarz i sposoby jej monitorowania przez państwa. EKES popiera poza tym to, aby państwa członkowskie i UE występowały na forach międzynarodowych ze wspólnymi stanowiskami. EKES popiera stanowisko Komisji dotyczące celowości istnienia polityki rozwojowej na szczeblu europejskim, która angażowałaby państwa członkowskie i samą Komisję.

8.11 Eliminacja ubóstwa wymaga, między innymi, odmiennego rozdziału dostępu do władzy i możliwości. Podstawowym etapem w dążeniu do osiągnięcia tego celu jest wzmocnienie instytucji socjalnego i demokratycznego państwa prawa. Droga do tego prowadzi również w znacznym stopniu przez umocnienie pozycji organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zatem EKES proponuje ustanowienie linii budżetowych przeznaczonych na ten cel.

8.12 Biorąc pod uwagę przykład ustalonych już stosunków między UE a krajami AKP, Komitet wzywa Komisję Europejską, Radę Europejską i Parlament Europejski do udzielenia swego poparcia dla rozszerzenia roli EKES-u w stosunku do środowisk gospodarczych i społecznych innych regionów świata, m.in. Ameryki Łacińskiej i regionu euro-środiemnomorskiego. EKES apeluje o wsparcie instancji politycznych dla mandatu politycznego i przyznania funduszy umożliwiających zaangażowanie środowisk gospodarczych i społecznych; instytucjonalnego uznania dialogu ze społeczeństwem obywatelskim oraz jego formalnego i regularnego włączania w monitorowanie umów stowarzyszeniowych, szczyty, wspólne komisje parlamentarne i w polityki istotne z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego, jak np. polityka na rzecz spójności społecznej i godziwej pracy; wysiłków EKES-u na rzecz propagowania zarówno funkcji konsultacyjnej, jak i dialogu społecznego, we współpracy z MOP i innymi organizacjami międzynarodowymi. W związku z powyższym, EKES uprasza Komisję Europejską, Radę Europejską i Parlament Europejski o poparcie dla włączenia w treść punktu 2.2 ich wspólnej deklaracji w sprawie polityki rozwoju UE wyraźnej wzmianki o roli EKES-u jako koniecznego i skutecznego pośrednika w dialogu ze środowiskami gospodarczymi i społecznymi.

8.13 EKES proponuje, aby propagowanie stałych i demokratycznych ram prowadzenia dialogu społecznego i relacji pracowników z pracodawcami oraz stymulowanie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw stanowiły znaczące cele europejskiej polityki rozwojowej.

8.14 EKES jest zdania, że wartość dodana działań wspólnotowych powinna być nakierowana na światowe cele strategiczne o charakterze wielosektorowym. Z drugiej strony podziela chęć nadania pierwszeństwa wsparciu dla Afryki subsaharyjskiej pod warunkiem, że stworzy się tam warunki dla lepszego sprawowania władzy. EKES apeluje jednocześnie o kierowanie pomocy wspólnotowej do wszystkich krajów ubogich.

8.15 EKES uważa, że europejska polityka rozwojowa powinna poświęcać więcej uwagi państwom o średnim dochodzie, które borykają się z poważnymi problemami wewnętrznymi dotyczącymi ubóstwa i nierówności. Do kategorii tej zaliczają się niektóre kraje Ameryki Łacińskiej — regionu, z którym UE zamierza ustanowić stowarzyszenie strategiczne — a także niektóre kraje azjatyckie.

8.16 EKES proponuje, aby środki umorzenia długu, przyjęte przez państwa grupy G-8, zostały rozszerzone na wszystkie państwa ubogie i były finansowane ze źródeł autentycznie dodatkowych.

8.17 EKES wskazuje na potrzebę instrumentalizacji dodatkowych źródeł finansowania, co pomogłoby osiągnąć cele rozwoju i zachować światowe dobra publiczne. Uważa, że zarówno inicjatywa IFF, jak i wprowadzenie podatków międzynarodowych — które, aby mogły być skuteczne, będą musiały

uzyskać szerokie poparcie polityczne — przeznaczonych na ten cel, mogą być wykonalne i że oba te mechanizmy mogą się wzajemnie uzupełniać.

8.18 EKES jest zdania, że całkowite uniezależnienie pomocy musi być jednym z nadrzędnych celów europejskiej strategii rozwoju i wzywa Radę do kontynuowania modyfikacji rozporządzenia dotyczącego uniezależnienia pomocy, idąc nawet dalej niż zalecenia Komitetu ds. Wspierania Rozwoju (DAC).

8.19 EKES proponuje zastosowanie nowych form zamiany długu, np. na środki przeznaczone na edukację lub na cele socjalne (jak powrót emigrantów, wzmocnienie instytucji społecznych itp.).

8.20 Nadal wielkim wyzwaniem dla wszystkich zaangażowanych podmiotów pozostaje kwestia skuteczności pomocy. EKES uważa, że należy kontynuować i zwiększyć wysiłki na rzecz skuteczniejszego wypełniania celów rozwoju.

8.21 EKES jest zdania, że absolutną koniecznością jest prowadzenie polityki mającej na celu zwiększenie poparcia społecznego dla polityki rozwojowej oraz rozbudowywanie światowej świadomości obywatelskiej. EKES oferuje się działać, we współpracy z instytucjami wspólnotowymi, jako instrument tej polityki.

Bruksela, 29 września 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

---