

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.11.2010
KOM(2010) 629 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

**Polityka rozwojowa UE na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i
zrównoważonego rozwoju**

Zwiększenie skuteczności polityki rozwojowej UE

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Wysoce skuteczna polityka rozwojowa	7
2.1.	Wysoce skuteczna współpraca w praktyce	7
2.2.	Wzrost gospodarczy na rzecz rozwoju społecznego.....	8
2.3.	Propagowanie dobrego sprawowania rządów	9
2.4.	Bezpieczeństwo i niestabilność.....	10
2.5.	Urzeczywistnienie koordynacji pomocy	11
2.6.	Spójność polityki na rzecz rozwoju	12
2.7.	Poprawa skuteczności wsparcia budżetowego.....	12
3.	Polityka rozwojowa jako katalizator zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.....	13
3.1.	Partnerstwo na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.....	14
3.2.	Wspieranie integracji regionalnej, kontynuacja działań na rzecz handlu sprzyjającego rozwojowi.....	17
4.	Zrównoważony rozwój, nowa siła napędowa	18
4.1.	Zmiana klimatu i różnorodność biologiczna a rozwój.....	18
4.2.	Energia a rozwój	20
5.	Rolnictwo i bezpieczeństwo żywnościowe.....	22
6.	Wnioski	24

1. WPROWADZENIE

W 2000 r. kraje rozwinięte i rozwijające się przyjęły milenijne cele rozwoju (MCR), obejmujące osiem głównych celów oraz przyporządkowane im zadania w zakresie ograniczenia ubóstwa do 2015 r. Podczas niedawnego posiedzenia plenarnego Zgromadzenia Ogólnego ONZ na wysokim szczeblu, które odbyło się w dniach 20-22 września 2010 r. w Nowym Jorku, światowi przywódcy potwierdzili, że chociaż z punktu widzenia poszczególnych krajów i poszczególnych celów postępy są nierównomierne, wiele już osiągnięto i milionom ludzi umożliwiono wydostanie się z ubóstwa.

W ostatnim dziesięcioleciu w wielu regionach świata odnotowano znaczny wzrost gospodarczy, niemniej jednak nadal pozostaje wiele do zrobienia, a licznym krajom rozwijającym grozi ryzyko, że nie przezwyciężą wystarczająco szybko negatywnych skutków światowego kryzysu gospodarczego i finansowego. Około 1,5 miliarda ludzi żyje w skrajnym ubóstwie (połowa z nich – w krajach Afryki subsaharyjskiej), a jedna szóstą światowej ludności cierpi z powodu niedożywienia. Gospodarki wielu krajów najsłabiej rozwiniętych okazały się mało odporne na obecny kryzys, wskutek czego w 2009 r. ogólne PKB tych krajów spadło. Postępy w realizacji MCR w zakresie ograniczenia umieralności matek i dzieci są bardzo niewielkie, a jakość nauczania i dostęp do urządzeń sanitarnych i kanalizacyjnych nadal stanowi problem. Ponadto postępy poczynione w poszczególnych regionach są bardzo zróżnicowane, a w niektórych przypadkach korzyści ze wzrostu nie są odczuwalne dla szerszych kręgów społecznych, nawet w tych krajach, gdzie wzrost jest znaczny.

W ciągu ostatniego dziesięciolecia, a zwłaszcza od momentu przyjęcia w 2005 r. Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju¹, UE podwoiła wielkość oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) i poprawiła wydajność w zakresie udzielania pomocy, a państwa członkowskie skupiły swoje działania wokół wspólnych koncepcji politycznych. Poprawiono skuteczność pomocy², zaktualizowano umowy o współpracy i partnerstwie, zmodernizowano instrumenty finansowe i stworzono mechanizmy zapewniające spójność polityki na rzecz rozwoju (PCD)³. Główna odpowiedzialność za określenie strategii rozwojowych spoczywa na krajach partnerskich – w uznaniu tego faktu oraz znaczenia dobrego sposobu sprawowania rządów UE zaczęła w coraz większym stopniu odchodzić od współpracy opartej na relacjach donator-beneficjent na rzecz współpracy opartej na zasadzie partnerstwa⁴, regulowanej umowami, zasadzającej się na dialogu politycznym i założeniu, że rezultaty osiągnięte są za pomocą konkretnych programów lub instrumentów współpracy.

W 2010 r. UE przyjęła ambitne stanowisko popierające milenijne cele rozwoju, potwierdzając m.in. wspólny cel, jakim jest przeznaczenie do 2015 r. 0,7 % unijnego DNB na oficjalną pomoc rozwojową. Unia pozostaje największym na świecie donatorem pomocy. Przyczyniła się do tego, że miliony ludzi na całym świecie odczuły rzeczywiste zmiany. UE jest dumna z tych osiągnięć, przyznaje jednak jednocześnie, że nie wolno ustawać w działaniach: z punktu

¹ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf

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

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

⁴ W ostatnich latach UE podpisała szereg umów o partnerstwie, regulujących stosunki z krajami rozwijającymi się oraz krajami o gospodarkach wschodzących, takie jak strategiczne partnerstwo UE–Afryka, zmieniona umowa z Kotonu z państwami AKP, strategiczne partnerstwa UE z państwami o gospodarkach wschodzących lub w trakcie transformacji gospodarczej, strategia UE wobec Azji Środkowej.

widzenia Unii pomoc rozwojowa pozostaje kwestią solidarności, zaangażowania i wzajemnego zainteresowania. Dzięki traktatowi lizbońskiemu polityka rozwojowa znalazła się wśród najistotniejszych celów UE. W art. 208 wyjaśnia się, że „głównym celem polityki Unii w tej dziedzinie jest zmniejszenie, a docelowo, likwidacja ubóstwa. Przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju”.

Pomoc rozwojowa nadal będzie wymagać długoterminowych zobowiązań finansowych. Niezmiernie istotne jest zatem, aby pokazać obywatelom UE, że jest ona ważna z wielu powodów: przyczynia się do ograniczania ubóstwa oraz pozwala reagować na inne globalne wyzwania. Istnieje bliski związek pomiędzy zmianą klimatu a rozwojem: zmiana klimatu zwiększa zapotrzebowanie na pomoc rozwojową i wymaga wzmoczonej koncentracji na innych istotnych kwestiach, takich jak dostęp do energii i bezpieczeństwo energetyczne, niedobór wody i bezpieczeństwo żywnościowe. Pomoc rozwojowa powinna pomagać w rozwiązaniu problemu niewłaściwego lub niestabilnego sposobu sprawowania rządów, co stanowi żyzny grunt dla terroryzmu, piractwa, przemytu i przestępczości; powinna pomagać również w lepszym zarządzaniu przepływami migracyjnymi poprzez ułatwienie legalnej migracji zgodnej z zapotrzebowaniem na rynkach pracy, zwalczaniu nielegalnej migracji i sterowaniu przepływami ludności na korzyść rozwoju; powinna wreszcie przyczyniać się do pobudzania wzrostu gospodarczego krajów rozwijających się i wspieraniu ich integracji ze światową gospodarką. W tym zakresie edukacja dotycząca rozwoju oraz podnoszenie świadomości społecznej mają strategiczne znaczenie dla pozyskania wsparcia europejskich obywateli dla współpracy na rzecz rozwoju.

Przegląd dotychczasowych postępów w zakresie realizacji MCR uzmysławia, że świat musi nasilić działania wspierające dążenia krajów do urzeczywistnienia MCR. Chodzi tu nie tylko o zwiększanie poziomu oficjalnej pomocy rozwojowej lecz również, co jest przynajmniej tak samo istotne, o sposób przyznawania i wykorzystywania pomocy. Przede wszystkim sama pomoc nie wystarczy, by miliony ludzi wydobyły się z ubóstwa. Pomoc rozwojowa to nie tylko dążenie do zabezpieczenia i poprawy świadczeń podstawowych: aby pomoc była skuteczna, musi usuwać przyczyny niewystarczających postępów w realizacji MCR. Pomoc nie stanowi panaceum i jest tylko jednym kanałem dopływów finansowych do krajów rozwijających się. Musi zajmować się raczej przyczynami ubóstwa, niż jego objawami, przede wszystkim powinna wzmocniać zdolność krajów rozwijających się do generowania wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, które pozwala ludności przyczyniać się do tego wzrostu i czerpać z niego korzyści. Musi również wzmocniać zdolność tych krajów do mobilizacji własnych zasobów gospodarczych, naturalnych i ludzkich na rzecz strategii ograniczania ubóstwa. Coraz bardziej oczywistym staje się fakt, że realizacja MCR nie jest możliwa bez zapewnienia wzrostu coraz bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu. Wzrost dochodu narodowego brutto w krajach rozwijających się o 1% może być o wiele bardziej skuteczny niż wzrost pomocy przeznaczanej dla tych krajów. Może przełożyć się na znaczną poprawę zdolności krajów do ograniczenia ubóstwa oraz wywrzeć efekt mnożnikowy dzięki nowym miejscom pracy i ochronie socjalnej.

Osiągnięcie milenijnych celów rozwoju do 2015 r. musi zatem pozostać naczelnym priorytetem Europy. W tym zakresie Konsensus europejski w sprawie rozwoju dostarcza podstawowych zasad dla dalszych działań⁵. Walka ze światowym ubóstwem jest jedną z

⁵ W szczególności określa kompleksowe podejście do kwestii takich jak: ograniczenie ubóstwa, odpowiedzialność, dostosowanie się do państw partnerskich oraz koordynacja polityki i jej spójności.

podstawowych wartości Europy, jednym z jej podstawowych celów i interesów. Istnieją wyraźne dowody, że realizacja tego celu na poziomie UE oferuje znaczną wartość dodaną, zwłaszcza dzięki zapewnieniu globalnego i spójnego zakresu pomocy i jej obecności na całym świecie, przydając działaniom rozmachu i politycznej wagi oraz dzięki zapewnieniu podziału pracy niosącego korzyści zarówno dla Unii, jak i dla krajów partnerskich w postaci wyższej skuteczności.

Biorąc pod uwagę obecne wyzwania, niniejsza zielona księga ma zapoczątkować debatę, jak UE może najlepiej wesprzeć wysiłki krajów rozwijających się na rzecz przyspieszenia realizacji MCR, i jak udzielane przez nią wsparcie może przełożyć się na stworzenie nowych możliwości w zakresie ograniczania ubóstwa. Poszczególne zagadnienia skupiono wokół czterech najważniejszych celów, które będą wspólnie realizowane przez UE i państwa członkowskie:

- **jak zapewnić wysoką skuteczność polityki rozwojowej UE**, tak aby każde euro wydane w tym celu przynosiło jak największą wartość dodaną, było efektywnie wykorzystane, przekładało się w największym stopniu na nowe możliwości finansowania i przyczyniało się do stworzenia najlepszych perspektyw przyszłym pokoleniom,
- **jak ułatwić wzrost sprzyjający w coraz większym stopniu włączeniu społecznemu**, by ograniczyć ubóstwo oraz umożliwić wszystkim godne warunki życia i perspektywy na przyszłość.
- **jak wspierać zrównoważony rozwój jako siłę napędową postępu, oraz**
- **jak osiągnąć trwale rezultaty w obszarze rolnictwa i bezpieczeństwa żywnościowego.**

Niniejsza zielona księga zostanie opublikowana na stronie Komisji (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). Konsultacje będą trwały od 15 listopada b.r. do 17 stycznia 2011 r. Mogą w nich wziąć udział wszystkie zainteresowane podmioty. Swoje opinie mogą nadsyłać osoby fizyczne, organizacje i państwa: uwagi można przedstawić w formie odpowiedzi na pytania zadane w niniejszym dokumencie lub ogólnych komentarzy dotyczących poruszonych w nim kwestii. Szczególnie cenne będą uwagi przekazane przez partnerów UE w krajach rozwijających się.

Nadesłane uwagi zostaną opublikowane, prawdopodobnie w formie streszczenia, chyba że ich autorzy sprzeciwia się publikacji swoich danych osobowych, powołując się na konieczność ochrony swoich uzasadnionych interesów. W takim przypadku nadesłane uwagi i komentarze mogą zostać opublikowane anonimowo. W innym przypadku uwagi nie zostaną opublikowane, a ich treść, zasadniczo, nie zostanie uwzględniona. Od czasu utworzenia w czerwcu 2008 r. rejestru grup interesu (lobbystów) w ramach europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości zachęca się organizacje do korzystania z rejestru w celu przekazywania Komisji Europejskiej i opinii publicznej informacji o swoich celach, źródłach finansowania i strukturze. Zgodnie z polityką Komisji uwagi nadesłane przez organizacje niefigurujące w rejestrze zostaną potraktowane jako uwagi osób fizycznych.

Uwagi można przysyłać na adres: DEV-GREENPAPER-EUDEVPOL@ec.europa.eu. Pytania dotyczące niniejszych konsultacji można kierować na ten sam adres lub na adres Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju: European Commission, DG Development, Unit A/1, Office SC-15 03/70, 1049 Brussels, Belgium.

Wyniki przeprowadzanych konsultacji zostaną wykorzystane przez Komisję do opracowania wniosków dotyczących modernizacji europejskiej polityki rozwojowej, które zostaną przedstawione w drugiej połowie 2011 r., oraz innych inicjatyw politycznych w pokrewnych obszarach.

2. WYSOCE SKUTECZNA POLITYKA ROZWOJOWA

O skutkach współpracy decyduje cały szereg czynników kształtujących szersze ramy unijnej polityki rozwojowej, m.in. globalny kontekst gospodarczy, strategie polityczne w poszczególnych krajach partnerskich, spójność strategii donatorów (w zakresie handlu, rolnictwa, migracji, pomocy humanitarnej, przeciwdziałania zmianie klimatu itp.) oraz dialog polityczny poprzedzający decyzje o programowaniu pomocy. W przypadku niektórych krajów zewnętrzny wymiar polityki Unijnej ma większy wpływ na rozwój niż sama pomoc.

Potrzeby finansowe w zakresie realizacji MCR znacznie przekraczają obecnie dostępne fundusze publiczne, zarówno na poziomie krajów rozwijających się, jak i na poziomie międzynarodowym, obejmującym współpracę na rzecz rozwoju oraz rozwijającą się współpracę południe-południe. Ponadto w obecnej sytuacji gospodarczej i finansowej potrzeba konsolidacji fiskalnej będzie wywierać rosnący nacisk na budżety pomocowe donatorów. Należy poważnie zastanowić się nad przyjęciem nowatorskich rozwiązań, obejmujących możliwości rozważane w ramach debaty na temat innowacyjnych źródeł finansowania⁶ „o znaczącym potencjale generowania dochodu”⁷ oraz działania na rzecz zwiększenia skuteczności istniejących przepływów środków w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej.

Jest oczywiste, że europejska pomoc musi wносить wartość dodaną i przynosić korzyści proporcjonalne do nakładów i powinna się przy tym koncentrować na obszarach, w odniesieniu do których bezsprzecznie można dowieść jej wartości dodanej. Mówiąc krótko, oznacza to, że we wszystkich formach pomocy i wszystkich jej obszarach UE musi wykazać, że unijne programy pomocowe przyniosą największe długoterminowe rezultaty i będą wykorzystywane jako kluczowe instrumenty do osiągnięcia MCR i dalszych celów. Należy zatem zająć się w pierwszym rzędzie czterema podstawowymi wymogami: rozwojem społecznym i bezpieczeństwem, które stanowią wstępny warunek rozwoju każdego kraju, oraz wzrostem i włączeniem społecznym, które z kolei są odpowiedzialne za długotrwałe zaangażowanie. Wszystkie one stanowią niezbędne i wzajemnie uzupełniające się warunki, nad spełnieniem których musimy nieustannie pracować.

2.1. Wysoce skuteczna współpraca w praktyce

Ważne jest, aby omówione powyżej cele znalazły odzwierciedlenie na wszystkich etapach programowania i cyklu wydatków, tzn. by inwestować w projekty, gdzie każde wydane euro, czy to w ramach pomocy rozwojowej, finansowania walki ze zmianą klimatu czy innych budżetów pomocowych, znajdzie przełożenie na nowe możliwości finansowania i rozwój kraju partnerskiego. UE oraz państwa członkowskie mogłyby rozważyć szereg warunków, które powinny spełniać programy, projekty lub wsparcie dotyczących:

(i) wartości dodanej,

(ii) wymogu koordynacji unijnej przed zatwierdzeniem danej dotacji lub programu, np. w postaci europejskiego dokumentu strategicznego,

⁶ COM(2010) 549 oraz COM(2010) 700.

⁷ Konkluzje Rady w sprawie milenijnych celów rozwoju w związku z plenarnym posiedzeniem ONZ wysokiego szczebla w Nowym Jorku i dalszymi pracami – Wspieranie realizacji milenijnych celów rozwoju do roku 2015, 11080/10 z dnia 14 czerwca 2010 r.

(iii) wykazania, że proponowane wsparcie w ramach danego programu, dotacji czy budżetu przełoży się na reformy i opracowanie rzetelnych strategii politycznych z jednej strony, oraz na inne źródła finansowania (m.in. poprzez zaangażowanie sektora prywatnego bądź też mobilizację krajowych zasobów fiskalnych) z drugiej strony.

Ponadto w obliczu trwającej konsolidacji fiskalnej monitorowanie i ocena osiągnięć w zakresie pomocy oraz informowanie o osiągniętych rezultatach zyskują na znaczeniu, ponieważ środki budżetowe przeznaczone na pomoc mogą znaleźć się pod rosnącym naciskiem. Zwiększenie rozliczalności i widoczności unijnego wkładu pokazuje również jej partnerom, że UE wywiązuje się ze swoich międzynarodowych zobowiązań. Musimy zatem być w stanie wykazać w przekonujący sposób, że unijna współpraca na rzecz rozwoju przynosi rezultaty. Będzie to wymagać wzmożonych wysiłków na rzecz wzmocnienia systemów monitorowania i oceny oraz wymogów w zakresie sprawozdawczości zarówno w UE, jak i w krajach partnerskich.

1. *W jaki sposób UE oraz państwa członkowskie mogłyby opracować zestaw wytycznych dotyczących programowania i wydatków, zawierających wymóg spełnienia szeregu warunków (wartość dodana, koordynacja, skutki) w odniesieniu do wszystkich programów, projektów lub wsparcia ?*
2. *Na jakich dobrych praktykach, na poziomie UE i państw członkowskich, można się oprzeć?*
3. *W jaki sposób odpowiednio łączyć różne środki pomocowe (pochodzące ze źródeł prywatnych, budżetów przeznaczonych na działania zewnętrzne w poszczególnych obszarach polityki), oraz w jaki sposób śledzić ich przepływy i prowadzić sprawozdawczość, aby zapewnić ich maksymalną skuteczność, rozliczalność i widoczność?*

2.2. Wzrost gospodarczy na rzecz rozwoju społecznego

Państwo pozbawione wykształconego i zdrowego społeczeństwa, cieszącego się bezpieczeństwem żywnościowym, nie jest w stanie się rozwijać i wydostać z ubóstwa. Aby prowadzić do zrównoważonego rozwoju, wzrost gospodarczy musi przynosić korzyści całemu społeczeństwu, co wymaga spójności poszczególnych strategii politycznych i równowagi pomiędzy nimi. Zmniejszenie nierówności poprzez generowanie dochodów, w tym poprzez tworzenie produktywnych i godziwych miejsc pracy, równouprawnienie płci, ochrona socjalna, a także powszechny dostęp do wysokiej jakości edukacji i szkoleń, elastyczny system edukacji wyższej zdolny zapewnić wymagany wykwalifikowany personel oraz opieka zdrowotna mają kluczowe znaczenie dla ograniczenia ubóstwa i osiągnięcia milenijnych celów rozwoju, jak również przyczyniają się do większej spójności społecznej, poszanowania praw człowieka oraz pokoju.

Muszą one pozostać, i pozostaną, głównym celem wysiłków podejmowanych przez UE i państwa członkowskie na rzecz rozwoju w krajach najbardziej potrzebujących pomocy.

Opierając się na swoich rozległych doświadczeniach w zakresie wspierania rozwoju społecznego oraz wykraczając poza tradycyjne obszary działania, EU jest teraz w stanie przeanalizować, jak lepiej uwzględnić umiejętności, innowacje, kreatywność i przedsiębiorczość w kompleksowym podejściu do polityki społecznej oraz w jaki sposób

wspierać aktywną politykę rynku pracy, program godnej pracy oraz rozwój efektywnych krajowych systemów zabezpieczenia społecznego.

4. *Jak Unia Europejska i jej państwa członkowskie mogą najlepiej zagwarantować lepsze ukierunkowanie pomocy na edukację i opiekę zdrowotną oraz zwiększenie jej wpływu i skuteczności pod względem rozwoju społecznego i wzrostu?*
5. *Jak UE powinna wspierać rozwój umiejętności w krajach partnerskich zgodnie z charakterystyką i potrzebami lokalnych rynków pracy, w tym sektora nieformalnego? Jaki wkład pod tym względem może mieć kompleksowe unijne podejście do migracji?*

2.3. Propagowanie dobrego sprawowania rządów

Doświadczenie dowodzi, że bez dobrze sprawowanych rządów programy pomocowe przyniosą jedynie ograniczone efekty i zapewnienie wysoce skutecznej współpracy będzie niezmiernie trudne. Demokratyczne rządy, poszanowanie praw człowieka, walka z korupcją, praworządność, rozwój instytucjonalny i budowanie państwowości stanowią integralną część unijnych strategii współpracy.

Skuteczny sposób sprawowania rządów, umożliwiający zwalczanie korupcji i oszustw, wymaga rzetelnego zarządzania środkami finansowymi oraz skutecznych mechanizmów prewencyjnych, kontrolnych, karnia i odszkodowawczych. Działania na rzecz przejrzystości, rozliczalności oraz uczestnictwa w procesie decyzyjnym również mają kluczowe znaczenie, przede wszystkim za sprawą roli odgrywanej przez parlamenty, niezależny wymiar sprawiedliwości oraz organy kontroli. Należy również położyć nacisk na zwiększanie zdolności regulacyjnych rządów w celu stworzenia przyjaznego otoczenia biznesu, które umożliwi optymalne wykorzystanie krajowych zasobów oraz przyciągnie lokalne i zagraniczne inwestycje, w połączeniu z mechanizmem gwarantującym, że wzrost przyniesie korzyści wszystkim kręgom społecznym. W tym kontekście doświadczenia UE w zakresie transformacji mogą być bardzo cenne. Ważnymi partnerami są również organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W ramach dialogu politycznego z władzami krajowymi UE podejmuje działania na rzecz norm minimalnych dotyczących tworzenia sprzyjających warunków dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz zachęca do podjęcia rzeczywistego dialogu pomiędzy organami państwa a podmiotami niepaństwowymi.

Główne elementy określające obecne podejście UE to partnerski dialog i nacisk na stworzenie zachęt do reform nastawionych na konkretne wyniki. Jest to możliwe dzięki uwzględnieniu wskaźników postępu zarówno w przeglądach okresowych przyznawanej pomocy, jak i poszczególnych programach lub wsparciu budżetowym. Unijne programowanie pomocy staje się w coraz większym stopniu sformalizowane i coraz bardziej opiera się na zapotrzebowaniu, przyjmując formy takie jak: inicjatywa na rzecz dobrych rządów⁸ dla państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), umowa MCR⁹ oraz klauzule dotyczące dobrego sposobu sprawowania rządów w umowach o partnerstwie z państwami AKP oraz krajami Azji, Ameryki Łacińskiej i krajami objętymi europejską polityką sąsiedztwa. Regionalny wymiar działań na rzecz dobrego sprawowania rządów jest istotny, zapewnia bowiem większą akceptację reform oraz je legitymizuje.

⁸ Zob. dokument roboczy służb Komisji „Wspieranie demokratycznego sposobu sprawowania rządów dzięki inicjatywie ich dotyczącej: przegląd i dalsze działania” – SEC(2009) 58 z 19.11.2009.

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

Niemniej jednak nacisk na wykorzystywanie pomocy jako katalizatora zmian sposobu rządzenia, stanowiący nieodłączną część partnerstw na rzecz rozwoju, musi pozostać priorytetem unijnej polityki rozwojowej, a w niektórych krajach partnerskich nadal pozostaje wiele do zrobienia. Rodzi to szereg pytań dotyczących najlepszego sposobu dalszego działania w zakresie wykorzystania pomocy do wspierania dobrego sprawowania rządów. Dla przykładu: wieloletnia pomoc przyznawana *ex ante* gwarantuje pewną przewidywalność w odniesieniu do finansowania krajów rozwijających się, być może jednak należy rozważyć, czy nie odejść od takiej formy pomocy na rzecz nowych koncepcji oferujących zachętę do reform i mobilizujących zasoby wewnętrzne.

- | | |
|----|---|
| 6. | <i>W jaki sposób UE mogłaby dostosować swoje podejście, instrumenty i wskaźniki, by wspierać reformy sposobu sprawowania rządów w krajach lub regionach rozwijających się?</i> |
| 7. | <i>W jaki sposób i w jakim zakresie UE powinna włączyć więcej zachęt do reformy w procesie przyznawania pomocy (zarówno w odniesieniu do programów krajowych i tematycznych)?</i> |
| 8. | <i>W jaki sposób UE powinna wspierać rzetelne ramy dotyczące oceny i monitorowania wyników w zakresie rozwoju osiągniętych przez kraje otrzymujące pomoc?</i> |

2.4. Bezpieczeństwo i niestabilność

Sama pomoc nie jest w stanie zapewnić ludziom godziwej przyszłości w dłuższej perspektywie, jeśli nieobecne są pokój, bezpieczeństwo, praworządność, odpowiednie i przewidywalne prawodawstwo oraz silne finanse publiczne. Przekonanie to znalazło odzwierciedlenie zarówno w europejskiej strategii bezpieczeństwa, jak i Konsensusie europejskim w sprawie rozwoju. Ścisłe powiązanie unijnej polityki rozwojowej z zewnętrznymi działaniami UE w szerszym kontekście jest też konieczne w celu zagwarantowania skutecznej pomocy, opartej na skoordynowanym i gospodarnym podejściu przyjętym na poziomie UE i państw członkowskich. Ma to szczególne znaczenie w przypadku państw znajdujących się w sytuacji niestabilnej lub pokonfliktowej oraz państw, gdzie zaistniała kombinacja czynników stanowi żyzny grunt dla przemocy społecznej lub brutalnego ekstremizmu.

Organizacja instytucjonalna UE po wejściu w życie traktatu lizbońskiego umożliwia bardziej kompleksową i lepszą koordynację działań europejskich mających na celu zaradzić podstawowym przyczynom konfliktów oraz wesprzeć wysiłki krajów partnerskich na rzecz budowy pokojowych, demokratycznych i praworządnych systemów państwowych sprzyjających włączeniu społecznemu.

W szczególności UE, wykorzystując nową Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) we współpracy z odnośnymi służbami Komisji, może rozważyć utworzenie spójnych i kompleksowych strategii politycznych, w ramach których wczesne ostrzeżenie i dyplomację prewencyjną powiązano by z krótkoterminowymi środkami reagowania kryzysowego (zarządzanie kryzysowe w zakresie pomocy humanitarnej oraz dyplomatyczne, cywilne i wojskowe zarządzanie kryzysowe) oraz z długoterminowymi instrumentami i strategiami politycznymi (w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, handlu, środowiska i dostosowania do zmiany klimatu w celu ograniczenia narażenia w przypadku klęsk żywiołowych, w zakresie migracji, itd.). Mogłyby one również obejmować właściwy komponent dotyczący rozwoju uwzględniający kwestie dobrego sposobu sprawowania rządów, budowania państwowości

oraz innych reform związanych z rozwojem, koniecznych do utrzymania pokoju i stabilności oraz obrony praw człowieka.

W tym kontekście spójność i zgodność z działaniami związanymi z pomocą humanitarną jest kwestią fundamentalną dla zmniejszenia podatności na zagrożenia państw najbardziej narażonych na kryzys, wzmocnienia ich odporności i umożliwienia im skutecznego przejścia od reagowania kryzysowego do odbudowy.

9. *W jaki sposób UE, w ramach programowania pomocy rozwojowej, powinna podejść do kwestii związku pomiędzy bezpieczeństwem a rozwojem, zwłaszcza w przypadku państw znajdujących się w niestabilnej sytuacji lub podatnych na konflikty, oraz położyć większy nacisk na kwestie demokratycznego sposobu sprawowania rządów, praw człowieka, praworządności, sprawiedliwości oraz reformy sektora bezpieczeństwa?*
10. *W jaki sposób UE może zapewnić lepszą koordynację programowania interwencji na rzecz bezpieczeństwa z działaniami w zakresie pomocy rozwojowej?*
11. *W jaki sposób UE może najlepiej odpowiedzieć na wyzwanie, jakim jest łączenie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju w przypadku transformacji i odbudowy?*

2.5. Urzeczywistnienie koordynacji pomocy

Skuteczna koordynacja programów pomocowych stanowi zobowiązanie prawne dla Unii i jej państw członkowskich. Artykuł 210 traktatu lizbońskiego stanowi: „Dążąc do zwiększenia komplementarności i skuteczności swoich działań, Unia i Państwa Członkowskie koordynują swoje polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju i konsultują się wzajemnie co do swych programów pomocy, w tym w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych”. Znaczenie przypisywane koordynacji działań z innymi donatorami zostało potwierdzone w Konsensusie europejskim w sprawie rozwoju, kodeksie postępowania¹⁰ oraz ramach operacyjnych¹¹ opierających się na programie skuteczności pomocy międzynarodowej (Deklaracja paryska oraz program działania z Akry)¹².

Niemniej jednak jak dotąd faktycznie skuteczna koordynacja działań pomocowych na etapie programowania nadal jest raczej wyjątkiem, a nie zasadą.

Koordynacja musi stać się znacznie bardziej systematyczna i skuteczna, co podkreśliła Rada¹³, wzywając Komisję do „przedstawienia Radzie do 2011 roku propozycji dotyczącej stopniowego synchronizowania unijnych cykli programowania z cyklami krajowymi na szczeblu krajów partnerskich w oparciu o strategię rozwoju krajów partnerskich i z uwzględnieniem ich cykli programowania”. Komisja zamierza zaproponować taki mechanizm do 2011 r.

12. *Jakie metody i struktury, prawne i praktyczne, są najbardziej odpowiednie, by urzeczywistnić skuteczność pomocy oraz europejskich krajowych dokumentów*

¹⁰ Konkluzje Rady „Unijny kodeks postępowania w sprawie komplementarności i podziału pracy w ramach polityki na rzecz rozwoju”, dokument 9090/07 z 15.5.2007.

¹¹ Unijny kodeks postępowania w sprawie komplementarności i podziału pracy oraz ramy działania na rzecz skuteczności pomocy.

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

¹³ Konkluzje Rady z dnia 14 czerwca 2010 r. dotyczące milenijnych celów rozwoju.

strategicznych? W jaki sposób najlepiej przełożyć na praktykę postanowienia traktatu lizbońskiego oraz konkluzje Rady z dnia 14 czerwca w tym zakresie?

2.6. Spójność polityki na rzecz rozwoju

Zgodnie z traktatem lizbońskim spójność polityki na rzecz rozwoju (PCD) stanowi zobowiązanie prawne¹⁴. Polityka w obszarach takich jak handel, rybołówstwo, rolnictwo, migracje lub klimat i energia, by wymienić kilka przykładów, może mieć ogromny wpływ na zdolność najuboższych państw do generowania wzrostu gospodarczego i ograniczania ubóstwa.

W „Dwunastopunktowym planie działań UE na rzecz milenijnych celów rozwoju” opublikowanym przez Komisję w dniu 21 kwietnia 2010 r.¹⁵ Komisja podkreśliła, że „UE wspiera MCR również poprzez przyczynianie się do tego, aby polityki wykraczające poza pomoc w większym stopniu wspierały cele rozwojowe. W ciągu ostatnich pięciu lat UE uruchomiła w tym celu mechanizmy *ex ante* i *ex post*, w tym oceny skutków badające zewnętrzny wpływ wniosków dotyczących takich polityk. Program prac PCD wyznacza konkretne cele i wskaźniki postępów w celu realizacji zobowiązań UE dotyczących PCD w ramach wszystkich polityk mających wpływ na następujące pięć wyzwań globalnych: wymiana handlowa i finanse, zmiana klimatu, bezpieczeństwo żywnościowe, migracja i bezpieczeństwo”. Jest wykorzystywany jako narzędzie wyznaczania kierunków w unijnym procesie decyzyjnym, w który zaangażowane są w szczególności Komisja, Rada i Parlament, w odniesieniu do szerokiego zakresu decyzji, które mają wpływ na kraje rozwijające się w obszarach nieobjętych pomocą rozwojową.

Jednym ze sposobów na zapewnienie dalszych postępów może być aktywne wykorzystanie programu prac PCD na wczesnym etapie przygotowywania nowych inicjatyw. Niezbędne są zatem dalsze prace i konsultacje dotyczące tego, jak przekształcić podjęte zobowiązanie w konkretny program działań. W szczególności jednym z kluczowych wyzwań nadal pozostaje dalszy rozwój obecnej koncepcji oceny konkretnych rezultatów unijnej polityki w zakresie celów rozwoju.

13. Jakie środki praktyczne i polityczne można podjąć w ramach UE, aby poprawić spójność polityki na rzecz rozwoju? Jak najlepiej oceniać postępy i rezultaty?

2.7. Poprawa skuteczności wsparcia budżetowego

Wsparcie budżetowe jest jednym ze sposobów udzielania pomocy rozwojowej, polegającym na przekazywaniu pomocy finansowej do budżetów państw będących jej beneficjentami. W ostatnich latach wsparcie budżetowe (ogólne i sektorowe) zyskało na znaczeniu na szczeblu UE w zakresie wspierania rzetelnej polityki gospodarczej i finansów publicznych oraz programów reform krajów partnerskich. Komisja w pełni angażuje się w działania gwarantujące, aby wsparcie budżetowe było wykorzystywane w sposób wybiórczy, zapewniający maksymalną efektywność, skuteczność i rezultaty.

Z uwagi na znaczenie kompleksowego przeglądu wykorzystania tego istotnego instrumentu, w dniu 19 października 2010 r. Komisja przyjęła zieloną księgę „Przyszłość wsparcia

¹⁴ Artykuł 208 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „(...) Przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju”.

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

budżetowego UE na rzecz państw trzecich”¹⁶. Jej celem są szeroko zakrojone konsultacje publiczne, pozwalające zebrać opinie i przykłady przekazane przez zainteresowane podmioty, w jaki sposób zdobyte doświadczenia mogą prowadzić do lepszego wykorzystania wsparcia budżetowego w przyszłości zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i państw członkowskich.

3. POLITYKA ROZWOJOWA JAKO KATALIZATOR ZRÓWNOWAŻONEGO WZROSTU SPRZYJAJĄCEGO WŁĄCZENIU SPOŁECZNEMU

Jednym z podstawowych celów pomocy jest to, aby działała ona jak katalizator, przyspieszając wzrost w krajach partnerskich, a w szczególności pomagając im w tworzeniu korzystnych warunków dla zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, dzięki czemu kraje te będą mogły podźwignąć się z ubóstwa. Wzrost gospodarczy, o ile obejmuje wszystkie warstwy społeczne, przynosi znacznie lepsze rezultaty pod względem ograniczania ubóstwa niż stopniowe zwiększanie oficjalnej pomocy rozwojowej.

Wiele czynników wpływa na warunki sprzyjające wzrostowi, m.in.: stabilność polityczna i makroekonomiczna, dobry sposób sprawowania rządów, bezpieczeństwo, poszanowanie praw człowieka, korzystne regulacyjne i polityczne otoczenie biznesu zdolne generować produktywne i godziwe miejsca pracy, dobrze wykształcone, zdrowe i kreatywne społeczeństwo, zrównoważone wykorzystanie rzadkich zasobów naturalnych, infrastruktura gospodarcza, wdrożenie podstawowych zasad prawa pracy, oraz efektywny i korzystny udział w międzynarodowej wymianie handlowej.

We wszystkich tych obszarach UE podjęła już działania w ramach istniejących partnerstw z krajami rozwijającymi się. Należy się jednak zastanowić, jak w dalszym stopniu zwiększyć jej wpływ na wzrost gospodarczy, nie jako cel sam w sobie, lecz narzędzie walki z ubóstwem.

Jest oczywiste, że zdolność poszczególnych krajów rozwijających się w zakresie dobrego sposobu sprawowania rządów oraz realizacji strategii na rzecz wzrostu gospodarczego znacznie się różni. Współpraca zorientowana na wzrost gospodarczy jest bardziej odpowiednia w przypadku krajów, które podejmują strategie polityczne w zakresie czynników sprzyjających wzrostowi i które stwarzają warunki wzrostu sprzyjające włączeniu społecznemu, podczas gdy bardziej tradycyjne instrumenty polityki rozwojowej powinny być nadal stosowane w odniesieniu do krajów najbardziej potrzebujących lub znajdujących się w sytuacji konfliktu czy też braku stabilności. Rozróżnienie pomiędzy krajami i regionami może zatem prowadzić do opracowania nowych koncepcji na rzecz ściślejszej współpracy z krajami pragnącymi zaangażować się w nowe formy partnerstwa, przy kontynuacji wsparcia na rzecz budowy państwowości, dobrego sposobu sprawowania rządów oraz, w stosownych przypadkach, strategii ukierunkowanych na ubóstwo. Oznacza to, że zróżnicowana polityka dostosowana do danego państwa, uwzględniająca jego szczególne wyzwania, jest ważna; powinna być ona realizowana w ramach partnerskiej współpracy, z poszanowaniem odpowiedzialności, skoncentrowana na wynikach i gwarantująca wzajemną rozliczalność.

Unijne działania muszą być ponadto lepiej koordynowane i koncentrować się na obszarach, gdzie mogą przynieść rzeczywistą wartość dodaną. Traktat lizboński i nowe zaplecze instytucjonalne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, jak również nowe

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

kompetencje w obszarach związanych z rozwojem¹⁷ umożliwiają pogłębienie strategicznej polityki rozwojowej w szerszych ramach skuteczniejszych działań zewnętrznych.

W działaniach na rzecz polityki rozwojowej rozumianej jako katalizator wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu następujące kwestie mają szczególne znaczenie.

3.1. Partnerstwo na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu

Przewidywalne, przejrzyste, oparte na ustalonych zasadach i niedyskryminujące otoczenie biznesu w połączeniu ze wsparciem dla inwestycji w sektorze produkcyjnym i możliwościami rynkowymi są potrzebne, wszystkie one są potrzebne, aby przyciągnąć i utrzymać krajowe i zagraniczne inwestycje. Rodzi się zatem pytanie, czy UE powinna rozważyć nowe **wspólne strategie na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu** w ramach partnerstwa z poszczególnymi krajami lub regionalnymi grupami krajów rozwijających się, w które włączone byłyby również zainteresowane podmioty z sektora prywatnego – przedsiębiorcy, fundacje, środowisko uniwersyteckie, organizacje społeczeństwa obywatelskiego w szerokim znaczeniu itp. – oddane idei osiągania wymiernych postępów w obszarach, w których mogą wspólnie działać. Te wspólne strategie można rozwijać w ramach istniejących formalnych ustaleń o partnerstwie pomiędzy UE a grupami krajów rozwijających się, lub rzeczywiście z poszczególnymi krajami.

Podmioty niepaństwowe są siłą napędową rozwoju i jego składnikiem, a to za sprawą różnorodności ról, jakie odgrywają – rzeczników określonych rozwiązań, dostawców usług, donatorów lub kredytodawców, co stanowi wartość dodaną i sprzyja rzetelnemu zrozumieniu stanu rzeczy. Należy podtrzymywać regularny dialog z tymi podmiotami, jak np. w przypadku dialogu zapoczątkowanego przez Komisję¹⁸, mającego na celu osiągnięcie porozumienia w zakresie przyszłych wyzwań oraz obszarów wymagających największych zmian.

Wspólne strategie mogą opierać się na szeregu różnych priorytetów, w przypadku których zarówno UE, jak i kraje partnerskie wspólnie uzgadniają jasno zdefiniowane obowiązki każdej ze stron i oczekiwane rezultaty:

- Promowanie i wspieranie produktywnych i zrównoważonych inwestycji, zarówno zagranicznych, jak i krajowych, w najuboższych krajach rozwijających się, zwłaszcza w tych które nie czerpią korzyści ze wzrostu wymiany handlowej, ani nie przyciągają obecnie dużych inwestycji. Możliwości obejmują wykorzystanie pomocy na rzecz wsparcia dodatkowych inwestycji infrastrukturalnych towarzyszących inwestycjom prywatnym (np. aby produkty trafiały na rynek) oraz wspieranie projektów, których poziom ryzyka zniechęca inwestorów prywatnych, za pomocą mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka, o ile to stosowne. Takie inwestycje powinny być w mniejszym stopniu ukierunkowane na wspieranie rozwoju istniejącej działalności przemysłowej – w szczególności przemysłu wydobywczego, lecz raczej koncentrować się na działaniach o wysokiej wartości dodanej – w szczególności na przemyśle przetwórczym. Powinny one również przynosić korzyści możliwie najszerszym kręgom społecznym w danym kraju.

¹⁷ Jak np. inwestycje, migracja.

¹⁸ Uporządkowany dialog dotyczący zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych w działania rozwojowe, który rozpoczął się w marcu 2010 r. i zakończył się w maju 2011 r.
https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue

- Dostęp do kapitału i przystępnych kredytów, zwłaszcza w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i mikroprzedsiębiorstw, ma kluczowe znaczenie dla wzrostu lokalnej produkcji rolnej, przemysłu i usług, wzmacnia bowiem synergii między instrumentami pomocy a instrumentami finansowymi. W sytuacji, gdy dostęp do finansowania krajowego jest trudny lub niemożliwy, UE mogłaby wspierać dalszy stopniowy rozwój krajowego systemu bankowego i lokalnych rynków kapitałowych, umożliwiając inwestorom krajowym i zagranicznym udział w operacjach mających oczywisty wpływ na rozwój, w które w przeciwnym wypadku by się nie angażowali z uwagi na zbyt duże ryzyko. Byłoby to możliwe np. dzięki zintegrowanemu funduszowi lub mechanizmowi UE, zarządzanemu wspólnie przez unijne instytucje, unijne banki rozwojowe i instytucje finansowe, który w stosownych przypadkach oferowałby dotowane pożyczki, pomoc techniczną i finansową oraz finansowanie oparte na podziale ryzyka, w ściśle skoordynowany sposób, w celu wspierania prywatnych inwestycji w krajach rozwijających się.
- Ramy prawne i regulacyjne. Bardzo ważną rolę odgrywają łatwość i koszty założenia nowego przedsiębiorstwa, zwłaszcza MŚP, lub prowadzenia przedsiębiorstwa już istniejącego. Dotyczy to nie tylko formalności związanych z początkową jego rejestracją, lecz również kwestii takich jak np. uregulowania podatkowe, przeciwdziałanie korupcji i ucieczce kapitału za granicę czy wydawanie pozwoleń. Unijna pomoc, zarówno finansowa, jak i techniczna, może wspierać reformy w tym obszarze, w oparciu o zobowiązania krajów partnerskich zdecydowanych, by wprowadzić ulepszenia. Dotyczy to również ochrony inwestycji, przejrzystych i otwartych procedur rejestracji przedsiębiorstw oraz procedur zamknięcia, a także przystępnych i solidnych sposobów egzekwowania umów. Z powodu rosnącej presji wynikającej z globalnego zapotrzebowania zarządzanie prawami związanym z wykorzystywaniem, administrowaniem lub zbywaniem zasobów naturalnych, w tym gruntów, zasobów wodnych, surowców czy zasobów rybnych, zyskuje na znaczeniu. Niemniej jednak w odniesieniu do tych kwestii postępy zależą w znacznej mierze od determinacji krajów partnerskich.
- Innowacja: Współpraca naukowa i technologiczna oraz rozwój potencjału, a także inwestowanie w wiedzę, innowacje oraz nowe technologie może odegrać kluczową rolę w przyspieszeniu wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz walce z ubóstwem. Jednym z największych wyzwań dla krajów rozwijających się jest określenie obszarów, w przypadku których dysponują przewagą komparatywną, oraz wykorzystanie tych obszarów w sposób umożliwiający im konkurowanie z większymi krajami o gospodarkach wschodzących. W związku z tym środki dostosowane do poszczególnych krajów, zachęcające do rozwoju i transferu technologicznego przekładalnego na rentowne przedsięwzięcia, mają kapitalne znaczenie dla zwiększenia możliwości inwestycyjnych. Szczególną uwagę należy zwrócić również na potencjalny wpływ branży twórczej i kulturalnej na wzrost lokalnych gospodarek wielu krajów rozwijających się. Ochrona i egzekwowanie praw własności intelektualnej zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami z uwzględnieniem poziomu rozwoju i potrzeb mogą odegrać istotną rolę we wspieraniu innowacji. Technologie informacyjno-komunikacyjne (TIK) mogą w dużym stopniu przyczynić się do zmian związanych z transformacją we wszystkich dziedzinach społeczno-gospodarczych, a przy tym są bardzo opłacalne w odniesieniu do świadczenia usług w obszarach takich jak opieka zdrowotna, edukacja, zarządzanie energią

i środowiskiem, systemy transportu, administracja rządowa lub usługi handlowy i finansowe¹⁹.

- Godna praca i zabezpieczenie społeczne: Duże nierówności silnie ograniczają tempo ograniczania ubóstwa i mają znaczny negatywny wpływ na wzrost gospodarczy. Zmniejszając nierówności społeczne i wspierając osoby znajdujące się w trudnej sytuacji, zabezpieczenia społeczne propagują inwestycje w kapitał ludzki, zwiększają produktywność, poprawiają stabilność społeczno-polityczną oraz pomagają w tworzeniu stabilnych instytucji. Potrzebny jest zintegrowany plan działań na rzecz zatrudnienia i wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, którego główny punkt ciężkości stanowią umiejętności, produktywność oraz korzystne regulacyjne otoczenie biznesu. Dla przykładu: spójność społeczna stanowi jeden z głównych celów współpracy UE z krajami Ameryki Łacińskiej i uważana jest za kluczowy element wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

We wszystkich tych obszarach należy zapewnić poszanowanie praw człowieka oraz norm zrównowazenia środowiskowego i społecznego w odniesieniu do inicjatywy ONZ Global Compact oraz wytycznych OECD, bądź poprzez ustalenia i regulacje sektorowe, takie jak umowy w sprawie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa²⁰, umowy o partnerstwie w sprawie połowów, Inicjatywa Przejrzystości w Branżach Wydobywczych²¹ lub proces Kimberley²², bądź też w postaci społecznej odpowiedzialności biznesu i rozliczalności²³. Inicjatywy te powinny uzupełniać wysiłki podejmowane na poziomie krajowym na rzecz wzmocnienia otoczenia biznesu, lecz ich nie zastępować, oraz pomóc wypełnić luki regulacyjne i w zakresie egzekwowania prawa.

14. *W jaki sposób i w jakim zakresie unijna pomoc powinna wspierać projekty inwestycji przemysłowych w krajach rozwijających się oraz znaleźć prawidłową równowagę pomiędzy promowaniem interesów wydobywczych i energetycznych a wspieraniem sektorów przetwórczych i przemysłowych?*
15. *W jaki sposób UE może zagwarantować, że wsparcie na rzecz rozwoju gospodarczego zapewni sprawiedliwy dostęp do związanych z nim korzyści całemu społeczeństwu, oraz zapewnić lepsze zabezpieczenie praw socjalnych i gospodarczych, w tym podstawowe zasady prawa pracy, oraz lepszą rozliczalność przedsiębiorstw?*
16. *Jakie należy przyjąć środki – i jak najlepiej je zróżnicować – w celu wsparcia krajów rozwijających się w tworzeniu warunków gospodarczych korzystnych dla przedsiębiorców, a zwłaszcza dla MŚP?*
17. *Jakie środki lub struktury można stworzyć wspólnie z krajami rozwijającymi się, a także z europejskimi i międzynarodowymi instytucjami finansowymi, w celu zapewnienia wsparcia finansowego i, w stosownych przypadkach, taniego*

¹⁹ Dzięki znacznemu postępowi technologicznemu oraz rozwojowi rynku obecna liczba użytkowników telefonów komórkowych w krajach rozwijających się wynosi ponad 3 mld, a liczba użytkowników Internetu wzrosła dziesięciokrotnie w stosunku do liczby użytkowników w 2000 r.

²⁰ <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>

²¹ <http://eiti.org/>

²² <http://www.kimberleyprocess.com/>

²³ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm

finansowania oraz gwarancji finansowych umożliwiających taki wzrost gospodarczy?

18. *Które instrumenty UE mogłaby wykorzystać w celu wspierania kreatywności, innowacji i transferu technologii oraz zapewnienia rentownych sposobów ich wykorzystania w krajach rozwijających się?*

3.2. Wspieranie integracji regionalnej, kontynuacja działań na rzecz handlu sprzyjającego rozwojowi

Wspieranie integracji regionalnej

Sukces Unii Europejskiej, jakim jest budowa pokojowego i zamożnego społeczeństwa oraz rozszerzenie zasięgu geograficznego UE, wynika ze stopniowej integracji rynków pod względem prawnym, gospodarczym, finansowym, politycznym i fiskalnym. Nacisk położony na tworzenie infrastruktury – transportowej, telekomunikacyjnej i energetycznej – umożliwił rozwój wymiany handlowej i napędził wzrost gospodarczy. Unia zrozumiała, że kluczem do wzrostu gospodarczego i rozwoju jest zintegrowany i prężny rynek regionalny.

W krajach rozwijających się, m.in. w Afryce, w południowo-wschodniej i wschodniej Azji oraz Ameryce Łacińskiej, rozpoczął się podobny proces, lecz na dużo wcześniejszym stadium rozwoju. Większa część wymiany handlowej Afryki dotyczy krajów z poza tego kontynentu; ugrupowania regionalne charakteryzują się dużą fragmentacją i nakładają się na siebie, a połączenia infrastrukturalne pomiędzy członkami poszczególnych ugrupowań regionalnych są niewystarczające.

Niemniej jednak w ostatnich latach tempo efektywnej integracji regionalnej wzrosło w wielu regionach. Postępy w tym zakresie dotyczą przede wszystkim kwestii gospodarczych (podobnie jak w przypadku UE, która w pierwszych latach koncentrowała się na integracji gospodarczej). Postępy dają się jednak zaobserwować również w obszarze polityki, np. Unia Afrykańska poczyniła w ostatnim czasie istotne kroki na rzecz pokoju i bezpieczeństwa oraz mediacji regionalnej.

19. *W jaki sposób regiony dążące do zwiększonej integracji mogłyby lepiej wykorzystać doświadczenia UE w tym zakresie?*

Kontynuacja działań na rzecz handlu sprzyjającego rozwojowi

Doświadczenie pokazuje, że kraje rozwijające się powinny wdrożyć szereg reform krajowych i międzynarodowych środków politycznych dostosowanych do ich indywidualnych potrzeb, aby w pełni uwolnić swój gospodarczy potencjał. Rozwój z reguły wiąże się ze stopniową liberalizacją handlu towarami i usługami w korzystnym otoczeniu biznesu, co sprzyja integracji ze światową gospodarką oraz integracji regionalnej.

W skali światowej UE posiada jeden z najbardziej otwartych rynków dla krajów rozwijających się. Wspólnie z państwami członkowskimi jest głównym dawcą pomocy na rzecz wymiany handlowej, która w 2008 r. osiągnęła najwyższy poziom 10,4 mld EUR, tj. o 3,4 mld EUR (48%) więcej niż w 2007 r. Przez lata UE wykorzystywała różne instrumenty handlowe na rzecz wspierania zarówno społecznego jak i gospodarczego dobrobytu w krajach rozwijających się.

Główne cele w najbliższej przyszłości to zapewnienie spójności polityki handlowej UE oraz współpracy na rzecz rozwoju, zawarcie kompleksowych, sprzyjających rozwojowi umów o współpracy i porozumień handlowych z poszczególnymi krajami rozwijającymi się, kontynuacja działań wzmacniających pomoc na rzecz wymiany handlowej oraz jej praktyczne rezultaty, a także wykorzystanie synergii pomiędzy krajowymi i regionalnymi strategiami na rzecz wymiany handlowej.

20. *Co można zrobić, aby zagwarantować większą spójność pomiędzy polityką handlową UE i jej polityką rozwojową?*
21. *Jak poprawić przepisy dotyczące pomocy na rzecz wymiany handlowej, aby w maksymalnym stopniu wykorzystać jej potencjał stymulujący rozwój zrównoważonej działalności gospodarczej w krajach rozwijających się, prowadzący do dalszego wzrostu?*

4. ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ, NOWA SIŁA NAPĘDOWA

Oczekuje się, że kraje rozwijające będą główną siłą napędową światowego wzrostu w nadchodzących dziesięcioleciach; zarówno pod względem gospodarki, jak i liczby ludności. Zapewnienie szybkiego i powszechnego wzrostu stanowi ogromne wyzwanie pod względem zrównoważenia środowiskowego oraz środków w zakresie dostosowania się do zmiany klimatu i łagodzenia jej skutków; niemniej jednak jest oczywiste, że potrzeba zaradzenia zmianie klimatu nie uzasadnia ograniczenia wysiłków na rzecz walki z ubóstwem.

4.1. Zmiana klimatu i różnorodność biologiczna a rozwój

Zmiana klimatu jest jednym z największych wyzwań naszego wieku, które dotyka kraje rozwijające się i zagraża postępom w realizacji milenijnych celów rozwoju. Walka z ubóstwem będzie wymagać zapewnienia większej liczbie ludności dostępu do energii, co prowadzić będzie do znacznego wzrostu zużycia energii, a w konsekwencji, nie pozostanie bez wpływu na emisje gazów cieplarnianych i globalne środowisko. W związku z tym zrównoważony rozwój musi pozostać centralnym elementem zarówno polityki rozwojowej, jak i polityki przeciwdziałania zmianie klimatu, w celu zagwarantowania, że zapobieganie zmianie klimatu nie będzie zagrażać potencjałowi wzrostu gospodarczego najuboższych obywateli świata, lecz będzie miało na niego korzystny wpływ.

Rozwój oparty o zrównoważoną gospodarkę mógłby dać krajom rozwijającym się wiele możliwości wzrostu gospodarczego. Najbardziej skutecznym sposobem osiągnięcia takiego wzrostu jest uwzględnienie kwestii zmiany klimatu w polityce rozwojowej. Strategiczna koncepcja rozwoju, „uodpornionego” na zmiany klimatu, łącząca działania na rzecz łagodzenia zmian klimatu, dostosowania się do jego skutków, ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych oraz działania prewencyjne, jest niezbędna; a połączenie inicjatyw wykorzystujących rozwój niskoemisyjny z rzetelnym planowaniem strategicznym przyniesie krajom rozwijającym się różnorodne korzyści²⁴.

Zrównoważony rozwój wymaga strategii uwzględniających aspekty gospodarcze, społeczne i związane z ochroną środowiska. Z punktu widzenia zrównoważenia środowiskowego, należy

²⁴ Zgodnie z tym, co podkreślono w sprawozdaniu z postępów dotyczącym Afryki z 2010 r., konieczne jest, by „kraje afrykańskie (...) uniezależniły swoje strategie na rzecz rozwoju od zmian klimatu”.

zając się zarówno kwestią wykorzystania zasobów naturalnych, a zwłaszcza zasobów wodnych, leśnych, gruntów oraz różnorodności biologicznej, jaki i kwestią zarządzania tymi zasobami. Uwzględnienie priorytetów w zakresie dostosowania do zmiany klimatu oraz przejście na rozwój niskoemisyjny będą miały kapitalne znaczenie dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju.

Gospodarki krajów rozwijających się są w znacznej mierze uzależnione od wykorzystania zasobów naturalnych, w tym rolnictwa i surowców. Jednocześnie wzrasta świadomość, że ekosystemy, takie jak lasy czy tereny podmokłe, odgrywają ważną rolę jako produktywnie gospodarczo zasoby generujące przepływy towarów i usług. Należy zatem zrozumieć, w jak dużym stopniu przedsięwzięcia gospodarcze mogą być uzależnione od różnorodności biologicznej i ekosystemów, i uwzględnić skutki, jakie utrata różnorodności biologicznej będzie miała dla potencjału w zakresie rozwoju nowych produktów, miejsc pracy i technologii. Badanie dotyczące ekonomiki ekosystemów i różnorodności biologicznej (TEEB) przyczyniło się do wzrostu wiedzy na ten temat, spowodowało bowiem, że szerokiemu zakresowi usług świadczonych dzięki naturze, które nie miały ustalonej ceny w tradycyjnych modelach gospodarczych, zaczęto przypisywać wartość gospodarczą.

Zarządzanie naturalnymi ekosystemami, np. biotopami pochłaniającymi dwutlenek węgla oraz zasobami na dostosowanie do zmiany klimatu, coraz częściej uznawane jest za konieczny, skuteczny i stosunkowo tani sposób przeciwdziałania zmianie klimatu. Potrzebne są też różnorodne strategie zarządzania gruntami w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych wynikających ze zmiany użytkowania gruntów, oraz podtrzymania funkcji ekosystemu niezbędnych dla dostosowania do zmian klimatu. Istotnym elementem opracowywanych krajowych środków w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu oraz dostosowania do jej skutków są w szczególności obszary chronione. W związku z tym poprawa poziomu ochrony tych obszarów oraz ogólny ich zasięg i metody gospodarowania nimi mają pierwszorzędne znaczenie.

Uwzględnienie kwestii dotyczących zmiany klimatu w polityce rozwojowej, oraz włączenie ich w jej zakres, będzie wiązało się z aspektami finansowymi. Podczas konferencji kopenhaskiej UE zobowiązała się przeznaczyć w latach 2010–2012 kwotę 7,2 mld EUR na szybką pomoc finansową na przeciwdziałanie zmianie klimatu i dostosowaniu do jej skutków, w tym na ograniczenie ryzyka klęsk żywiołowych oraz działania prewencyjne w krajach na nie narażonych. Kraje rozwinięte zobowiązały się również, że wspólnie zgromadzą 100 mld USD rocznie do 2020 r., pochodzących z różnych źródeł, w tym źródeł alternatywnych, pod warunkiem, że kraje rozwijające się wdrożą rzetelne działania na rzecz łagodzenia zmiany klimatu i nie będą tańc swojego rzeczywistego poziomu emisji gazów cieplarnianych. Wyważony podział środków finansowych pomiędzy działania adaptacyjne i przeciwdziałanie zmianom klimatu powinien wzmocnić odporność krajów rozwijających się na zmianę klimatu i pomóc im w przestawieniu się na rozwój niskoemisyjny²⁵. O ile działania adaptacyjne, mające na celu w pierwszej fazie pomoc krajom rozwijającym się w opracowaniu krajowych programów działań adaptacyjnych (NAPA), będą nadal finansowane głównie z dotacji, o tyle przeciwdziałanie zmianie klimatu będzie wymagać również kredytów preferencyjnych oraz współfinansowania przez sektor prywatny. Finansowanie polityki przeciwdziałania zmianie klimatu i polityki rozwojowej powinno zatem skoncentrować się również na wzmacnianiu, na

²⁵ Obecne prace dotyczące ograniczenia emisji z obszarów zalesionych prowadzone ramach konwencji UNFCCC mają ogromne znaczenie dla poprawy gospodarki leśnej w krajach partnerskich, w szczególności w połączeniu z inicjatywami takimi jak Egzekwowanie prawa, zarządzanie i handel w dziedzinie leśnictwa (FLEGT).

wszystkich szczeblach społecznych, zdolności do przyciągania inwestycji związanych z technologiami niskoemisyjnymi i zrównoważoną gospodarką gruntami. Podczas konferencji w Nagoya w październiku 2010 r. wszystkie strony Konwencji o różnorodności biologicznej zgodziły się co do potrzeby zmobilizowania środków na rzecz wspierania różnorodności biologicznej, a w szczególności co do potrzeby pomocy krajom rozwijającym się w realizacji nowego 10-letniego planu strategicznego przyjętego przy tej okazji.

22. *Biorąc pod uwagę ścisłe zależności pomiędzy zmianą klimatu, różnorodnością biologiczną i rozwojem oraz uwzględniając nowe możliwości wynikające ze środków na zwalczanie zmiany klimatu oraz odnośne rynki, jak można lepiej uwzględnić działania adaptacyjne oraz działania w zakresie ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych w polityce rozwojowej UE, w celu zagwarantowania bardziej zrównoważonych i odpornych na zmianę klimatu gospodarek oraz lepszej ochrony zasobów leśnych i różnorodności biologicznej?*

4.2. Energia a rozwój

Spośród wielu wyzwań, jakie niesie zrównoważony rozwój, dostęp wszystkich obywateli do zrównoważonej energii jest kluczową kwestią. W rzeczywistości powszechny dostęp do energii stanowi wstępny warunek realizacji większości milenijnych celów rozwoju: pewny dostęp do energii po stałej cenie, a zwłaszcza elektryczności, to istotny element eliminacji ubóstwa; jest również niezbędny z punktu widzenia opieki zdrowotnej, edukacji, rolnictwa oraz rozwoju gospodarczego. Są to wyzwania wymagające innowacyjnych rozwiązań i istnieje wiele możliwości, które mogą się wyłonić na skutek „uodparniania” rozwoju na klimat oraz w wyniku strategii współpracy i inwestycji w zrównoważony rozwój.

Dla przykładu: mniej niż 30 % obywateli krajów Afryki subsaharyjskiej ma dostęp do elektryczności z sieci, lecz nawet dla tych, którzy mają do niej dostęp, często jest ona zawodnym źródłem energii z powodu zbyt częstych i zbyt długich przerw w dostawie i zakłóceń. Taka sytuacja ma miejsce w wielu innych krajach rozwijających się, co ma ogromne konsekwencje dla rozwoju społecznego i gospodarczego oraz możliwości realizacji milenijnych celów rozwoju.

W ciągu ostatnich dziesięcioleci ceny ropy naftowej ulegały ogromnym wahaniom. Miało to ogromny wpływ na gospodarki krajów znajdujących się w niestabilnej sytuacji oraz krajów rozwijających się, zwłaszcza tych w znacznej mierze zależnych od ropy naftowej, tym bardziej, że generatory zasilane paliwem odgrywają ważną rolę częściowo właśnie z braku pewnych dostaw energii elektrycznej. Ponadto z uwagi na brak pewnych dostaw energii elektrycznej węgiel drzewny pełni rolę podstawowego paliwa do gotowania, co przyczynia się do powszechnych problemów zdrowotnych i wylesiania.

Niemniej jednak należy zauważyć, że wiele obszarów w krajach rozwijających się posiada idealne warunki, głównie ze względu na dostępne zasoby naturalne (woda, światło słoneczne), by wykorzystywać energię ze źródeł odnawialnych, w tym energię wodną, wiatru, fotowoltaiczną oraz skupianie światła słonecznego. Ponadto w przypadku, gdy brakuje dostępnej infrastruktury energetycznej, a rozwiązania oparte na energii ze źródeł odnawialnych nie wymagają budowy sieci, można ograniczyć koszty ogólne. Pod wieloma względami, dzięki inwestycjom w lokalną, konkurencyjną energię ze źródeł odnawialnych, w wielu krajach rozwijających się możliwy jest skok o całą generację w kategoriach technologicznych. Ponadto wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań w zakresie wytwarzania energii i jej dystrybucji pozwoliłoby na istotne podniesienie skuteczności energetycznej.

Nowoczesna technologia umożliwiła znaczne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i zasadniczą poprawę lokalnych warunków środowiskowych. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii Europa może odegrać kluczową rolę, dostarczając odpowiedniego *know-how*. Natomiast tam, gdzie istnieje odpowiednia infrastruktura, modernizacja istniejących zakładów i urządzeń oraz połączeń między nimi może zapewnić szerszy dostęp do energii.

Łącząc fundusze o wysokim stopniu wspomagania udostępniane w ramach unijnej polityki rozwojowej oraz fundusze w ramach szybkiej pomocy finansowej zadeklarowanej w Kopenhadze, wspomnianej powyżej, w celu promowania w krajach rozwijających się inwestycji w energię elektryczną z odnawialnych źródeł, można poczynić ogromne postępy w zapewnieniu dostępu najuboższych krajów świata do energii ze źródeł odnawialnych. Rozwój energii ze źródeł odnawialnych w tych krajach, zwłaszcza krajach najsłabiej rozwiniętych (LCD), niesie dodatkową, niezmiernie istotną korzyść w postaci ograniczenia zależności tych krajów od cen ropy naftowej oraz ich podatności na wysokie wahania tych cen.

UE ma wyjątkowe znakomite warunki, by udzielać takiej pomocy. Jest czołowym producentem technologii w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Ma też największe doświadczenia dotyczące środków prawnych i administracyjnych niezbędnych do przyspieszenia inwestycji w energię ze źródeł odnawialnych, również z tego względu, że jest jedynym regionem na świecie, gdzie przyjęto cele wiążące prawnie wszystkie państwa członkowskie. UE zobowiązała się, że do 2020 r. 20 % swoich potrzeb energetycznych będzie pokrywać z odnawialnych źródeł.

Ponadto inwestycje w energię nie wymagają *per se* znacznej pomocy w postaci dotacji. To ważne; same środki finansowe przeznaczone na pomoc rozwojową nigdy nie będą w stanie pokryć zapotrzebowania na setki miliardów EUR inwestycji niezbędnych, by zapewnić wszystkim obywatelom dostęp do zrównoważonej energii elektrycznej. Zasadniczo tego typu inwestycje mogą być opłacalne. A zatem uzupełnienie budżetu przeznaczonego na ten cel przez UE o fundusze pochodzące od donatorów i instytucji finansowych, w tym sektora prywatnego, powinno być łatwiejsze do osiągnięcia w tym sektorze, niż w innych.

Należy zatem rozważyć, czy UE i kraje rozwijające się lub ugrupowania regionalne powinny współpracować w ramach istniejących partnerstw w celu wdrożenia konkretnych **wspólnych programów na rzecz stopniowego dostępu do zrównoważonej energii dla wszystkich obywateli**.

Takie programy, finansowane, przy wysokim stopniu wspomagania, w ramach unijnej polityki rozwojowej oraz polityki przeciwdziałania zmianom klimatu, w które byłyby zaangażowane UE i kraje rozwijające się, przemysł energetyczny i unijne instytucje finansowe, mogłyby określać harmonogram wspólnych działań i uwzględniać m.in. plany reform w krajach o niskich dochodach dotyczące ochrony inwestycji, podatków oraz współpracy regionalnej. Programy te powinny opierać się na istniejących działaniach realizowanych w ramach partnerstw na rzecz rozwoju energetyki, takich jak partnerstwo energetyczne UE-Afryka. Działania na rzecz sektora energii odnawialnych mogą w części przyczynić się do rozwiązania kwestii zapotrzebowania energetycznego w krajach rozwijających się, muszą jednak stanowić część szerszej polityki energetycznej, obejmującej takie aspekty jak wydajność energetyczna, sieci i infrastruktura oraz zapewniającej skuteczność dostaw i rozwój innych, bardziej „tradycyjnych” źródeł energii. Współpraca powinna być otwarta również dla donatorów spoza UE oraz instytucji międzynarodowych i mogłaby obejmować wymienione poniżej obszary.

- Finansowanie: Podczas niedawnego kryzysu finansowego deweloperzy projektów dotyczących energii odnawialnych mieli trudności w dostępie do prywatnych źródeł finansowania w UE, mimo że Unia posiada stabilne ramy administracyjne i prawne sprzyjające inwestycjom z zakresu energii odnawialnych. Zapewnienie finansowania projektom o jeszcze większym stopniu ryzyka w krajach rozwijających się, gdzie nie istnieją podobne warunki administracyjne i prawne, jest praktycznie niemożliwe.
- Trwałe warunki regulacyjne i administracyjne: Nawet jeśli będą istniały odpowiednie instrumenty finansowe, inwestycje nie dojdą do skutku, jeśli zabraknie stabilnych i przewidywalnych warunków, umożliwiających inwestycje i zachęcających do nich prywatnych przedsiębiorców. Dotyczy to zagadnień związanych z sieciami energetycznymi, kwestii podatkowych, prawa spółek i zasad dotyczących planowania. Wymaga również przepisów prawnych umożliwiających otwartą konkurencję na rynkach energetycznych w zakresie dostaw energii klientom. Wymaga również jasnych, sprawiedliwych i skutecznych zasad regulacyjnych zapewniających zwrot kosztów i ochronę konsumentów.
- Wiedza techniczna, edukacja i szkolenia: W wielu krajach rozwijających się brak odpowiedniego, a czasem jakiegokolwiek, zaplecza umożliwiającego kształcenie techniczne. Potencjał w zakresie energii z odnawialnych źródeł nigdy w pełni się nie rozwinie, jeśli brakować będzie odpowiednio wyszkolonego personelu, począwszy od inżynierów elektrycznych, na pracownikach technicznych skończywszy. Główną korzyścią płynącą z tego typu rozwoju są nowe miejsca pracy, niemniej jednak kształcenie pracowników i zdobywanie wiedzy będą wymagać rzeczywistych wysiłków.
- Rynki regionalne: Często możliwość sprzedaży energii elektrycznej za granicę będzie miała duże znaczenie, zwłaszcza w przypadku dużych projektów dotyczących elektrowni wodnych, co będzie wymagać przejrzystych porozumień regionalnych i stabilnych regulacji prawnych.

23. *Jak najlepiej UE może wspierać wysiłki krajów rozwijających się na rzecz zapewnienia dostępu do zrównoważonej energii wszystkim ich obywatelom? Jaka rolę mógłby tu odegrać np. wspólny program UE-Afryka na rzecz stopniowego dostępu do zrównoważonej energii dla wszystkich obywateli, finansowany w ramach polityki rozwojowej i polityki przeciwdziałania zmianie klimatu oraz dzięki stosującym dźwignię finansową pożyczkom udzielanym przez instytucje finansujące rozwój?*

5. ROLNICTWO I BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCIOWE

Bezpieczeństwo żywnościowe nadal stanowi kluczowe wyzwanie dla ludności terenów wiejskich i miejskich wielu krajów rozwijających się, gdzie 75 % społeczeństwa zależna jest od rolnictwa. Szacuje się, że globalna produkcja rolna musi wzrosnąć o 70 %, by wyżywić ludność na całym świecie, której liczba w 2050 r. osiągnie zgodnie z przewidywaniami ONZ 9 miliardów. Głód wpływa negatywnie na rozwój społeczny, stabilność społeczną i polityczną oraz perspektywy osiągnięcia milenijnych celów rozwoju. Niedawne zmiany cen żywności na światowych rynkach unaoczyły, że bezpieczeństwo żywnościowe nadal pozostaje wyzwaniem, zwłaszcza dla krajów rozwijających się zmuszonych importować żywność.

Rozwój i bezpieczeństwo żywnościowe są ze sobą powiązane. Doświadczenie wskazuje, że reforma rolna oraz zdolność do wyżywienia ludności kraju jest wstępnym warunkiem dalszego rozwoju i ograniczenia ubóstwa. Większość światowej ludności cierpiącej ubóstwo i głód żyje na obszarach wiejskich, gdzie rolnictwo stanowi podstawową formę działalności gospodarczej. Na tych obszarach dominują małe gospodarstwa.

W Afryce, dla przykładu, drobni producenci rolni wytwarzają około 80 % konsumowanej na kontynencie żywności. Rolnictwo ma jednak ogromny potencjał w zakresie stymulowania szerokiego wzrostu dochodów: w krajach rozwijających się wzrost PKB generowany dzięki rolnictwu jest do czterech razy skuteczniejszy w ograniczaniu ubóstwa niż wzrost generowany przez inne sektory gospodarki²⁶. Inwestycje w bezpieczeństwo żywności poprzez wprowadzanie norm sanitarnych i fitosanitarnych w dalszym stopniu wpływają na poprawę dostępu do żywności i stanu zdrowia ludności. Także ochrona różnorodności biologicznej i związane z nią funkcje ekosystemu mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia zrównoważonego rolnictwa i wartości odżywczej produktów. Rolnictwo powiązane jest z innymi sektorami gospodarki, a jego wzrost powoduje efekty mnożnikowe w całej gospodarce. Ponadto dobrze zarządzana produkcja rolna jest istotnym czynnikiem łagodzącym wyzwania środowiskowe, takie jak wylesianie, degradacja gleby, niedobór wody czy zmiana klimatu. Wzmocniona niskoemisyjna produkcja rolna przyniesie również korzyści w postaci większej stabilności światowych cen żywności, dzięki istnieniu wielu różnych stabilnych obszarów produkcyjnych.

Wspólna inicjatywa UE, by skoncentrować się na inwestycjach w intensywne, zrównoważone i ekologicznie wydajne rolnictwo sprzyjające włączeniu społecznemu może w związku z powyższym prowadzić do sytuacji przynoszącej wszystkim wyłącznie korzyści: nasilonego rozwoju ekologicznego dzięki niższym emisjom oraz większej stabilności społecznej²⁷. Aby przedsięwzięcie to się powiodło, produkcja powinna być postrzegana w kontekście łańcucha wartości i mieć zapewniony odpowiedni dostęp do finansowania, przetwórstwa i rynków. W tym sensie ważną rolę mogą odegrać partnerstwa publiczno-prywatne.

Zapewnienie wysokiej skuteczności współpracy unijnej jest szczególnie istotne w przypadku rolnictwa i bezpieczeństwa żywnościowego. Doświadczenie wskazuje, że wyzwaniem tym należy zająć się w sposób kompleksowy, poświęcając uwagę całemu łańcuchowi wartości, który obejmuje badania i rozpowszechnianie zdobytej wiedzy poprzez szkolenie rolników, dostęp do gruntów, odpowiednie nawozy, metody nawadniania, transport produktów na rynki, magazynowanie produktów, finansowanie, bankowość i ubezpieczenia, a także zdolności przetwórcze. Badania i innowacje mogą odegrać kluczową rolę w umożliwieniu przełomowego wzrostu produkcji żywności, jeśli są zorientowane na popyt, mają charakter uczestniczący i są dostosowane do potrzeb i priorytetów beneficjentów. UE dysponuje szeroką wiedzą ekspercką w zakresie zrównoważonego rolnictwa w zmiennych warunkach, posiada również rozbudowane sieci kontaktów z krajami rozwijającymi się.

UE powinna zatem potraktować działania pomocowe w zakresie rolnictwa i bezpieczeństwa żywnościowego jako sprawdzian swojej zdolności zapewnienia wysoce skutecznej współpracy i wspierania ekologicznego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz

²⁶ <http://www.ifad.org/hfs/>

²⁷ Zgodnie z komunikatem „Unijne zasady ramowe dotyczące wsparcia krajów rozwijających się w zakresie wyzwań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym” – COM(2010) 127, oraz związanymi z nim konkluzjami Rady z dnia 10 maja 2010 r. dostępnymi na stronie: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114357.pdf

skoncentrować swoje wysiłki na zapewnianiu pomocy uwzględniającej pełen łańcuch produkcyjny. Można to osiągnąć za pomocą unijnych programów skoncentrowanych na łańcuchu produkcyjnym, bądź też dzięki ściślejszej współpracy z krajami partnerskimi i innymi donatorami w celu połączenia sił. Współpraca, w ramach partnerstwa z donatorami spoza UE i instytucjami międzynarodowymi, mogłaby się koncentrować m.in. na kierowanych popytem badaniach i innowacjach, zarządzaniu sektorami i łańcuchami wartości oraz regionalnych rynkach rolnych i żywności.

Takie kompleksowe podejście do kwestii rolnictwa i bezpieczeństwa żywnościowego powinno również uwzględniać aspekty żywieniowe. Niedawne badania naukowe wykazały, że niedożywienie obniża skuteczność wysiłków na rzecz rozwoju i osłabia wzrost gospodarki, prowadząc do strat wielkości do 3 % PKB. Niedożywienie stanowi główną przyczynę śmierci wśród dzieci, a w przypadku tych, które przeżywają, niesie ryzyko nieodwracalnych skutków dla ich rozwoju psychicznego i fizycznego. Zaradzenie problemowi niedożywienia wywoła efekt mnożnikowy w odniesieniu do realizacji milenijnych celów rozwoju.

Zarówno w ramach ogólnego przeciwdziałania brakowi bezpieczeństwa żywnościowego, jak i w odniesieniu do aspektów żywieniowych tego bezpieczeństwa, ważną rolę mogą również odegrać produkty rybołówstwa. W związku z tym wspieranie zrównoważonego rybołówstwa, w tym skutecznych systemów monitoringu, kontroli i nadzoru oraz zrównoważonego rozwoju akwakultury, leży we wspólnym interesie UE i krajów rozwijających się. Umowy o partnerstwie w sprawie połowów oraz regionalne organizacje zarządzające połowami odgrywają w tym względzie kluczową rolę.

- | | |
|-----|--|
| 24. | <i>W jaki sposób unijna polityka rozwojowa może najlepiej przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego, zabezpieczając równocześnie jakość środowiska naturalnego? Które polityki i programy dostarczają największych zachęt dla drobnych producentów rolnych i sektora prywatnego do inwestycji w zakresie rolnictwa i rybołówstwa?</i> |
| 25. | <i>W które obszary strategiczne powinna się zaangażować UE, zwłaszcza w odniesieniu do Afryki? W jaki sposób UE może wspierać agroekologiczne koncepcje w rolnictwie oraz zrównoważoną intensyfikację produkcji rolnej, zrównoważone rybołówstwo i akwakulturę?</i> |
| 26. | <i>W jaki sposób UE powinna wspierać walkę z niedożywieniem?</i> |

6. WNIOSKI

Komisja zamierza nadal unowocześniać unijną politykę rozwojową oraz programy finansowe, zapewniając ich większą wartość dodaną, opłacalność i skuteczność. W następstwie niniejszej zielonej księgi oraz w oparciu o uzyskane odpowiedzi Komisja przedstawi komunikat w sprawie modernizacji unijnej polityki rozwojowej, w którym zawrze m.in. rozważania dotyczące zasadności ewentualnej zmiany Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.