

Anna Paterek

## **POLITYKA WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ W DOBIE KRYZYSU ZADŁUŻENIA STREFY EURO**

Globalne wyzwania kształtujące porządek międzynarodowy na początku drugiej dekady XXI w. wyznaczają również ramy strategii unijnej polityki rozwojowej. Kryzys finansowy, który w dużym stopniu dotknął państwa OECD, wzrastające znaczenie gospodarek wschodzących, zarówno dla kondycji finansowej krajów strefy euro, jak i krajów rozwijających się w efekcie nasilających się współzależności, wyzwania bezpieczeństwa energetycznego, prewencji i zarządzania kryzysowego, rosnąca niestabilność krajów rozwijających się, a także skuteczne przeciwdziałanie zmianom klimatycznym – to najważniejsze zjawiska, których intensywność i współlistnienie wymusza dostosowanie współpracy na rzecz rozwoju.

Przysłą formę europejskiej polityki rozwojowej determinują z jednej strony uwarunkowania dynamiki pogłębiania procesu integracji politycznej w poszerzonym składzie członkowskim, a z drugiej – przeobrażenia w otoczeniu zewnętrznym, charakteryzujące się rosnącą presją na globalne dobra publiczne oraz udział nowych globalnych aktorów we współpracy na rzecz rozwoju.

Artykuł jest próbą zarysowania czynników wpływających na obecną politykę rozwojową Unii Europejskiej i perspektyw wzmocnienia koordynacji działań poszczególnych państw członkowskich na poziomie wspólnotowym. Rozważania podporządkowane zostały spojrzeniu na główne zjawiska warunkujące europejski dyskurs na temat rozwoju w konfrontacji z globalnym kryzysem finansowym.

## Proces kształtowania się europejskiej polityki współpracy na rzecz rozwoju w odpowiedzi na wyzwania międzynarodowe

Ujmując pomoc na rzecz rozwoju w kategoriach aktywności politycznej, można wyróżnić trzy płaszczyzny jej analizy: instytucjonalną (*polity*), kreowaną przez regulacje prawne i tradycję; normatywną (*policy*), wyznaczającą jej cele, zadania i treści oraz procesualną (*politics*) – wskazującą na reprezentowanie i pośredniczenie w procesie zaspokajania interesów i potrzeb zaangażowanych w nią podmiotów<sup>1</sup>.

Początki europejskiej współpracy na rzecz rozwoju sięgają lat 60. XX w. U jej źródeł leżał splot interesów geostrategicznych, gospodarczych oraz pobudek humanitarnych zaangażowanych państw. Do lat 90. wspólnota była niszowym<sup>2</sup> i zarazem drugoplanowym aktorem w stosunku do innych dawców pomocy bilateralnej, jej działania koncentrowały się na wyspecjalizowanych programach w ramach polityki handlowej i pomocy humanitarnej. Zapowiedź priorytetów regionalnych przyszłej polityki zawierała jednak już deklaracja Roberta Schumana z 9 maja 1950 r.:

Dzięki zwiększonym zasobom Europa będzie mogła nadal realizować jedno ze swoich podstawowych zadań, jakim jest działanie na rzecz rozwoju kontynentu afrykańskiego. W ten sposób, prosto i szybko, dokona się fuzja interesów niezbędna do założenia wspólnoty gospodarczej i wprowadzony zostanie zaczyn szerszej i głębszej wspólnoty krajów przez długi czas podzielnymi krwawymi konfliktami<sup>3</sup>.

Z początku wspólnotowe działania na rzecz rozwoju nie miały podstawy traktatowej. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957 r.) przyznawał preferencje krajom i terytoriom zamorskim (*overseas countries and territories*, OCT) Francji i Holandii w „Deklaracji intencji w sprawie stowarzyszenia Surinamu i Antyli Niderlandzkich z Europejską Wspólnotą Gospodarczą”<sup>4</sup>. Wielostronne konwencje z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), poczynając od 1964 r. (Yaoundé, Lomé, Kotonu) opierały się przede wszystkim na zasadach wolnego handlu i wsparciu rozwoju gospodarczego. Zainteresowanie współpracą w innych regionach – a zwłaszcza w Azji i Ameryce Łacińskiej, wzrosło wraz z członkostwem Wielkiej Brytanii (1973 r.), a także Portugalii i Hiszpanii (1986 r.). Z kolei europejska współpraca z krajami basenu Morza Śródziemnego sięga lat 70. XX w.<sup>5</sup> Jednakże w odróżnieniu od porozumień z krajami AKP, były to

<sup>1</sup> U. von Alemann, *Politikbegriffe*, [w:] *Wörterbuch Staat und Politik*, hrsg. D. Nohlen, Bonn 1991, s. 492.

<sup>2</sup> S. Grimm, E. Lundsgaarde, *The Future of European Development Cooperation: Seeking Global Solutions or Retracing a Niche by 2020?*, „DIIS Working Paper” 2009, No. 20, [www.diis.dk/graphics/Publications/WP2009/WP200920\\_Future\\_European\\_Development\\_Cooperation\\_web.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2009/WP200920_Future_European_Development_Cooperation_web.pdf), s. 5 [30.04.2012].

<sup>3</sup> [www.europa.eu/abc/symbols/9-may/decl\\_pl.htm](http://www.europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_pl.htm) [03.04.2012].

<sup>4</sup> [www.eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm#founding](http://www.eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm#founding) [03.04.2012].

<sup>5</sup> W 1969 r. EWG zawarła umowy preferencyjne z trzema śródziemnomorskimi krajami Maghrebu: Marokiem, Algierią i Tunezją.

dwustronne umowy handlowe pomiędzy państwami<sup>6</sup>. Prawną podstawę dla współpracy na rzecz rozwoju państw członkowskich, wychodzącą poza dotychczasowe ramy relacji handlowych, stworzył traktat z Maastricht (1992 r.). Odtąd stała się ona polityką wspólnotową, komplementarną wobec pomocy rozwojowej realizowanej przez poszczególne kraje członkowskie<sup>7</sup>. Jej celem miało być przyczynianie się do trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego krajów rozwijających się, zwłaszcza najmniej uprzywilejowanych; ich harmonijnej i stopniowej integracji ze światową gospodarką oraz walka z ubóstwem w tych krajach.

Lata 90. przyniosły ze sobą nowe uwarunkowania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Zakończenie zimnej wojny osłabiło polityczną motywację niesienia pomocy państwom biednego Południa, a wraz z upadkiem bloku wschodniego poszerzył się krąg jej odbiorców. Jednocześnie przeświadczenie o ograniczonym sukcesie dotychczasowych strategii rozwojowych zorientowanych na wzrost gospodarczy wpłynęło na poczucie zmęczenia pomocą rozwojową (*aid fatigue*) w krajach Północy. Do katalogu wymogów stawianych krajom starającym się o wsparcie dołączono kwestie metod wykorzystania środków finansowych, ich oceny oraz zasad dobrego rządzenia. Ponadto, wraz ze wzrostem świadomości ekologicznej i wyzwaniem związanym z zachowaniem harmonijnej równowagi pomiędzy rozwojem społeczno-gospodarczym a środowiskiem naturalnym, społeczność międzynarodowa stanęła w obliczu dylematu odpowiedzialności przed kolejnymi pokoleniami. Tym samym w dyskursie nad rozwojem zaczęła dominować koncepcja zrównoważonego rozwoju, opierająca się na myśleniu przez pryzmat wspólnego świata i poszukiwaniu globalnych rozwiązań<sup>8</sup>.

O ile traktat z Maastricht włączał współpracę na rzecz rozwoju do obszaru dzielonej odpowiedzialności państw członkowskich i instytucji wspólnotowych, o tyle Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa pozostawała domeną współpracy międzyrządowej państw członkowskich. Z końcem lat 90. wraz ze zmianą międzynarodowych uwarunkowań, w coraz większym stopniu kwestionowano zasadność powyższego rozróżnienia. Nowe wyzwania bezpieczeństwa międzynarodowego wpłynęły na podniesienie znaczenia działań na rzecz rozwoju do rangi „trzeciego filaru obok polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”<sup>9</sup>. W obliczu sytuacji kryzysowych w Bośni (od 1992), Kosowie (od 1999 r.), Afganistanie (od 2001 r.), Demokratycznej Republice Konga (od 2002 r.), czy Haiti (2010)

---

<sup>6</sup> S. Hartmann, *Between Ambitions and Realities: The Pathway of European Development Cooperation since Maastricht*, „ÖFSE Working Paper” 2009, No. 24, [www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP\\_European\\_Development.pdf](http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_European_Development.pdf) [04.04.2012].

<sup>7</sup> Art. 177 ust. 1, wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>8</sup> R. Rosicki, *Międzynarodowe i europejskie koncepcje zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny” 2010, nr 4, s. 44–56.

<sup>9</sup> G. Maihold, *Die sicherheitspolitische Wendung der Entwicklungspolitik: Eine Kritik des neuen Profils*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2005, No. 4, s. 30–48; F. Nuscheler, *Überforderte Entwicklungspolitik*, „Internationale Politik” 2002, No. 11, s. 1–8.

zwiększyły się oczekiwania wobec cywilnych instrumentów prewencji kryzysowej. Dążono zatem do wypracowania koncepcji skutecznej polityki stabilizacyjnej, wykorzystującej rozwojowy potencjał szerokiego wachlarza działań w obszarze polityki zagranicznej, finansowej, gospodarczej, pomocy humanitarnej, rolnictwa i środowiska naturalnego<sup>10</sup>. Cele polityki bezpieczeństwa – od podejmowania działań strukturalnych zapobiegających kryzysom po instrumenty stabilizacji pokryzysowej – znalazły się więc w spektrum działań rozwojowych Unii Europejskiej, kierowanych do państw niestabilnych, co znalazło swój wyraz w „Konsensusie europejskim w sprawie rozwoju” z 2006 r.<sup>11</sup> Powyższa tendencja widoczna jest w polityce UE wobec państw AKP. W porozumieniu z Kotonu (2000 r.) wzmocniony został polityczny filar wzajemnych stosunków, poprzez wprowadzenie zapisów o wspieraniu demokracji, praworządności i dobrych rządów (art. 9), oraz w art. 11 – polityki budowania pokoju, zapobiegania i zaradzania konfliktem<sup>12</sup>. W rewizji umowy z 2010 r. uzupełniono art. 11 o państwa niestabilne, podkreślając współzależność sfer bezpieczeństwa i rozwoju oraz potrzebę wielowymiarowych działań i mechanizmów stabilizacyjnych<sup>13</sup>.

Cele europejskiej współpracy na rzecz rozwoju określone w traktacie z Maastricht, potwierdzone zostały we wspólnym stanowisku w sprawie polityki rozwojowej Rady i Komisji Europejskiej z 10 listopada 2000 r.<sup>14</sup> Podkreślono w nim m.in. przyczynianie się do rozpowszechniania praw człowieka, demokracji oraz rządów prawa. Stosownie do trendów w światowej polityce rozwojowej priorytety działań na rzecz rozwoju Wspólnoty ukierunkowane zostały na walkę z ubóstwem<sup>15</sup>. Cel ten implikuje bowiem

[...] wsparcie zrównoważonego gospodarczo, społecznie i sprzyjającego środowisku naturalnemu rozwoju, stopniowe włączenie się krajów trzeciego świata do światowej gospodarki, a także wolę do zwalczania nierówności<sup>16</sup>.

Podpisany w grudniu 2005 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją „Konsensus europejski w sprawie rozwoju” był zatem drugą próbą ustanowienia kompleksowej unijnej polityki rozwojowej, wyznaczając jej cele i zasady implementacji, pozwalające na koordynację współpracy na rzecz rozwoju państw

---

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0001:PL:PDF,C46/4-5](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0001:PL:PDF,C46/4-5) [30.04.2012].

<sup>12</sup> [www.ec.europa.eu/development/icenter/repository/second\\_revision\\_cotonou\\_agreement\\_20100311.pdf](http://www.ec.europa.eu/development/icenter/repository/second_revision_cotonou_agreement_20100311.pdf) [10.4.2012].

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> [www.uni-bonn.de/~uholtz/lehmaterial/DPS\\_2000.pdf](http://www.uni-bonn.de/~uholtz/lehmaterial/DPS_2000.pdf) [03.04.2012].

<sup>15</sup> Przełomem dla przyjęcia międzynarodowej definicji ubóstwa było porozumienie na światowym szczycie w Kopenhadze, poświęconym rozwojowi społecznemu w 1995 r., [www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/POI\\_PD.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm) [02.04.2012].

<sup>16</sup> Art. 1, ust. 6 i 7, [www.uni-bonn.de/~uholtz/lehmaterial/DPS\\_2000.pdf](http://www.uni-bonn.de/~uholtz/lehmaterial/DPS_2000.pdf) [02.04.2012].

członkowskich i wypracowanie koherentnej polityki Unii w tym obszarze<sup>17</sup>. Działania na rzecz rozwoju w myśl agendy milenijnych celów rozwoju oraz „likwidacji ubóstwa w kontekście trwałego rozwoju” miały obejmować m.in.: rządy demokratyczne, prawa człowieka, reformy polityczne i społeczno-gospodarcze, wzrost gospodarczy służący rozwojowi krajów ubogich, handel i współpracę regionalną, środowisko i zrównoważone gospodarowanie zasobami, zapobieganie konfliktom i zarządzanie niestabilnością państw, rozwój obszarów wiejskich, zagospodarowanie przestrzenne, rolnictwo i bezpieczeństwo żywności, rozwój człowieka (zdrowie, edukacja) oraz spójność społeczną i zatrudnienie<sup>18</sup>. Mimo że Konsensus potwierdzał i powtarzał wcześniejsze zobowiązania oraz cele europejskiej współpracy na rzecz rozwoju, jego znaczenie przypisuje się przyjęciu we wspólnym dokumencie priorytetów państw członkowskich i tym samym nadaniu im politycznego charakteru. Unia Europejska zobowiązała się do skutecznej realizacji milenijnych celów rozwoju, które jednocześnie przyjęto jako ramy europejskiej współpracy na rzecz rozwoju. Postanowienia Konsensusu potwierdzały zobowiązania Unii Europejskiej z 2005 r. do zwiększenia Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA) do poziomu 0,56% DNB w 2010 r. oraz 0,7% DNB do 2015 r., co miało pozwolić na szerszą pomoc i na większą skalę. Jednocześnie położono nacisk na postanowienia przyjęte na spotkaniach przedstawicieli państw dawców i państw odbiorców pomocy w Rzymie (2003 r.), Marrakeszu (2004 r.) i Paryżu (2005 r.). Koncentrują się one wokół kwestii koordynacji i harmonizacji systemu międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, w celu wzmocnienia skuteczności instrumentów polityki rozwojowej, jak i zdolności absorpcyjnej państw, do których są one kierowane. W Konsensusie podkreślono ponadto wzajemne uwarunkowania pomiędzy rozwojem a bezpieczeństwem:

Brak bezpieczeństwa i konflikty z użyciem siły stanowią największe przeszkody w osiągnięciu milenijnych celów rozwoju. Bezpieczeństwo i rozwój stanowią istotne i komplementarne aspekty stosunków UE z krajami trzecimi. [...] UE będzie wspierać zwiększoną rolę regionalnych i subregionalnych organizacji w procesie wzmocnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, w tym ich zdolności do koordynacji wsparcia ze strony donorów w dziedzinie zapobiegania konfliktom<sup>19</sup>.

W myśl dokumentu Unia Europejska będzie wspierać państwa słabe w zakresie zarówno rozwoju zdolności handlowych, jak i integracji z gospodarką światową. Zaakcentowano związek rozwoju z poszanowaniem środowiska naturalnego, choć nie wskazano konkretnych aspektów przenikania się problemów związanych z ubóstwem i ekologią.

---

<sup>17</sup> [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0001:PL:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0001:PL:PDF) [30.04.2012].

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 7.

Konsensus potwierdza również pomoc rozwojową dla Afryki, nie odnosi się natomiast do wsparcia Azji, Ameryki Łacińskiej czy innych regionów Południa.

Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., sytuuje politykę na rzecz rozwoju w ramach celów i zasad stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej (art. 21 ust. 2 TUE<sup>20</sup> oraz art. 208–210 TFUE<sup>21</sup>). Przejmując założenia europejskiego konsensusu w sprawie polityki na rzecz rozwoju, uznaje walkę z ubóstwem za najważniejszy cel działań prorozwojowych Unii Europejskiej (art. 208 ust. 1 TFUE). Tym samym – za cel, który musi być uwzględniany przy realizacji wszystkich obszarów aktywności zewnętrznej Unii. Zapisy traktatu potwierdzają również spójność polityki na rzecz rozwoju przy realizacji innych rodzajów unijnej polityki<sup>22</sup>.

Mimo niekorzystnych uwarunkowań kryzysu finansowego i jego konsekwencji dla krajów strefy euro, 10 listopada 2011 r. Komisja opublikowała Zieloną Księgę zatytułowaną „Polityka rozwojowa UE na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego rozwoju. Zwiększenie skuteczności polityki rozwojowej UE”<sup>23</sup>. Potwierdza ona wcześniejsze zobowiązanie do zwiększenia wydatków na pomoc do poziomu 0,7% DNB do 2015 r., a osiągnięcie milenijnych celów rozwoju do 2015 r. uznaje za europejski priorytet. Zielona Księga wpisuje się w tok międzynarodowej debaty nad efektywnością polityki rozwojowej. Istotne przy realizacji milenijnych celów rozwoju jest bowiem „nie tylko zwiększenie oficjalnej pomocy rozwojowej, lecz również [...] sposób przyznawania i wykorzystania pomocy”<sup>24</sup>. Pomoc rozwojowa „przyczynia się do ograniczania ubóstwa oraz pozwala reagować na inne globalne wyzwania”, takie jak m.in. zmiany klimatu, bezpieczeństwo energetyczne, niestabilność państw, stanowiąca „żyzny grunt dla terroryzmu, piractwa, przemytu i przestępczości”, migracje. Do najważniejszych celów UE i państw członkowskich zaliczono: wysoką skuteczność polityki rozwojowej UE; wzrost sprzyjający w coraz większym stopniu włączeniu społecznemu; zrównoważony rozwój jako „siła napędowa postępu”; osiągnięcie trwałych rezultatów w dziedzinie rolnictwa i bezpieczeństwa żywnościowego<sup>25</sup>.

Podejście UE w zakresie promowania koncepcji dobrych rządów zakłada partnerski dialog oraz stwarzanie bodźców do reform, osiągających założone rezultaty. Zasada ta zawarta jest zarówno w umowach o partnerstwie z krajami AKP, Azji, Ameryki Łacińskiej, jak i w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ponad-

<sup>20</sup> [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PL:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PL:PDF) [03.04.2012].

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*; P. Bagiński, *Wejście w życie Traktatu z Lizbony: konsekwencje dla europejskiej i polskiej polityki rozwojowej*, „GDRG Policy Paper” 2009, nr 4, [www.globaldevelopment.org.pl/attachments/124\\_POLICY\\_PAPERS\\_Nr\\_4\\_2009.pdf](http://www.globaldevelopment.org.pl/attachments/124_POLICY_PAPERS_Nr_4_2009.pdf), [30.04.2012].

<sup>23</sup> [www.ec.europa.eu/development/icenter/repository/GREEN\\_PAPER\\_COM\\_2010\\_629\\_POLITIQUE\\_DEVELOPPEMENT\\_PL.PDF](http://www.ec.europa.eu/development/icenter/repository/GREEN_PAPER_COM_2010_629_POLITIQUE_DEVELOPPEMENT_PL.PDF) [03.04.2012].

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 5.

to dokument podkreśla ściśle powiązanie unijnej polityki rozwojowej z zewnętrznymi działaniami UE, implikuje bowiem wysoką skuteczność pomocy w oparciu o skoordynowane podejście na poziomie wspólnotowym 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<sup>26</sup>.

W tym kontekście zaakcentowano rolę Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w tworzeniu 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.)<sup>27</sup>.

Podkreślono obowiązek koordynacji programów pomocowych Unii i państw członkowskich w myśl zapisów art. 210 traktatu lizbońskiego, a także zharmonizowanie działań pomocowych z innymi donatorami. Ponadto, zgodnie z art. 208 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, spójność polityki na rzecz rozwoju (PCD) stanowi zobowiązanie prawne<sup>28</sup>. Dążenie do większego wspierania celów rozwojowych przez inne polityki wykraczające poza pomoc potwierdzają również wcześniejsze dokumenty Komisji Europejskiej<sup>29</sup>.

Zapowiedziano również opracowanie raportu w sprawie modernizacji europejskiej polityki rozwojowej i jego przedstawienie w drugiej połowie 2011 r. W ślad za tym 13 października 2011 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat zatytułowany „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian”<sup>30</sup>. Podkreśla on główny cel unijnej polityki na rzecz rozwoju i „priorytetowy aspekt działań zewnętrznych Unii”, polegający na wspieraniu wysiłków krajów rozwijających się na rzecz eliminacji ubóstwa. Mając na uwadze wydarzenia Arabskiej Wiosny i ruchy społeczne w Afryce Północnej Komisja Europejska wychodzi z założenia, że „cele rozwoju, demokracji, praw człowieka, dobrych rządów i bezpieczeństwa są ze sobą powiązane; a po drugie, że społeczeństwa muszą zapewnić młodym ludziom perspektywę na przyszłość”<sup>31</sup>. Komuni-

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>29</sup> M.in. „Dwunastopunktowy plan działań UE na rzecz milenijnych celów rozwoju” z 21 kwietnia 2010 r. [www.ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM\\_COM\\_2010\\_0159\\_MDG\\_EN.PDF](http://www.ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0159_MDG_EN.PDF) [30.04.2012].

<sup>30</sup> [www.ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda\\_for\\_change\\_pl.pdf](http://www.ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_pl.pdf) [30.04.2012].

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 3.

kat uwzględnia jednocześnie aktualne tendencje w międzynarodowej polityce na rzecz rozwoju. Przede wszystkim zwraca uwagę na rosnące zróżnicowanie krajów rozwijających się, wzrost znaczenia gospodarek wschodzących jako uczestników współpracy rozwojowej, oraz nasilająca się niestabilność niektórych państw słabo rozwiniętych. Nawiązuje ponadto do postanowień traktatu lizbońskiego w odniesieniu do usytuowania polityki rozwoju w działaniach zewnętrznych UE.

W „Agendzie na rzecz zmian” Komisja Europejska podejmuje próbę sprostanienia wymaganiom globalnej odpowiedzialności Unii Europejskiej w obszarze rozwoju, biorąc pod uwagę niekorzystne uwarunkowania kryzysu finansowego<sup>32</sup>. Kreując i koordynując wspólnotową politykę rozwojową, „strażniczka traktatów” ponosi odpowiedzialność za wdrażanie 20% wszystkich pomocowych działań Unii i rocznie przekazuje na pomoc rozwojową ponad 11 mld euro<sup>33</sup>. Podkreślając konieczność dostosowywania strategii rozwojowych do wielowymiarowej roli Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych, zwraca uwagę na ich dostosowanie poszczególnych krajów partnerskich. Jednocześnie Komisja kładzie nowe akcenty w dotychczasowej unijnej agendzie rozwojowej. Działania pomocowe Unii Europejskiej winny koncentrować się na wsparciu dwóch obszarów: dobrych rządów i praw człowieka, z uwzględnieniem „zaostrzonej warunkowości” oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego z naciskiem na „rozwój konkurencyjnych lo-

<sup>32</sup> Przedstawiony przez Komisję Program działań na rzecz zmian zakłada:

- zwiększenie części unijnych programów współpracy krajowej i regionalnej przeznaczonej na priorytety polityczne w obszarze dobrych rządów i zrównoważonemu wzrostowi;
- koncentrację działań UE w poszczególnych krajach na maksymalnie trzech sektorach;
- zwiększenie kwoty i udziału pomocy unijnej dla krajów najbardziej potrzebujących i tych, w których UE może mieć realny wpływ, w tym państw niestabilnych;
- nadawanie większego znaczenia kwestii praw człowieka, demokracji i dobrych rządów przy dobie-raniu instrumentów i określaniu zasad udzielania pomocy dla poszczególnych krajów;
- utrzymanie wsparcia na rzecz włączenia i rozwoju społecznego na poziomie co najmniej 20% pomocy UE;
- skoncentrowanie się na inwestycjach w czynniki napędzające zrównoważony i sprzyjający włą-czeniu społecznemu wzrost gospodarczy, stanowiący trzon działań na rzecz ograniczenia ubóstwa;
- zwiększenie udziału pomocy UE udzielanej dzięki innowacyjnym instrumentom finansowym, w tym mechanizmom łączącym dotacje i pożyczki;
- skoncentrowanie się na pomocy krajom rozwijającym się w zmniejszeniu ich podatności na glo-balne wstrząsy, takie jak zmiana klimatu, degradacja ekosystemu i zasobów, niestabilne i wzrastające ceny energii i produktów rolnych, poprzez ukierunkowanie inwestycji na zrównoważone rolnictwo i energię;
- wdrożenie środków pozwalających stawić czoła wyzwaniom z dziedziny bezpieczeństwa, niesta-bilności i przemian;
- wspólne dla UE i państw członkowskich strategie reagowania, oparte na strategiach rozwoju krajów partnerskich, przewidujące podział obowiązków według sektorów;
- wspólne europejskie ramy sprawozdawczości wyników;
- zwiększenie spójności polityki na rzecz rozwoju, w tym poprzez nowe programy tematyczne, pozwa-lające na zapewnianie efektu synergii między światowymi interesami a eliminacją ubóstwa. *Ibidem*, s. 4–5.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 3.



kalnych sektorów prywatnych”<sup>34</sup>. Jednocześnie przy realizacji tych celów Komisja Europejska, poza zasadą koordynacji działań i spójności polityki unijnej, wprowadziła postulat zróżnicowanego partnerstwa na rzecz rozwoju, wychodząc z założenia o konieczności koncentracji unijnych zasobów tam, gdzie są one niezbędne dla ograniczenia ubóstwa i będą one najbardziej skuteczne. Kolejnym ważnym elementem jest próba wzmocnienia współpracy pomiędzy Komisją a instytucjami rozwojowymi w państwach członkowskich poprzez wprowadzenie skoordynowanego „mechanizmu podziału pracy” w obszarze rozwoju.

Powiązanie unijnego wsparcia z sytuacją i zdolnością kraju partnerskiego do przeprowadzenia reform politycznych, będących wyznacznikami zasady dobrych rządów, wzmocnione zostało zapowiedzią „zaostżenia warunkowości” „w niektórych przypadkach” oraz zintensyfikowaniu współpracy z lokalnymi podmiotami pozarządowymi w razie słabnącego zaangażowania władz kraju na rzecz przestrzegania praw człowieka i demokracji<sup>35</sup>. Jednocześnie istotne konsekwencje może mieć zapowiedź Komisji Europejskiej dotycząca zmniejszenia bądź wycofania unijnej pomocy w przypadku niektórych bardziej rozwiniętych i zamożniejszych krajów i ewentualnego zastąpienia jej „innym rodzajem relacji w dziedzinie rozwoju”. Wątpliwości budzi kryterium, według którego pomoc unijna mogłaby zostać ograniczona lub przerwana oraz brak precyzyjnego określenia „rodzaju relacji”, na których miałyby opierać się współpraca UE z krajami wschodzących gospodarek w obliczu globalnych wyzwań rozwojowych.

Kryterium zróżnicowanego podejścia Unii Europejskiej do przydziału pomocy i partnerstw w myśl propozycji Komisji mają stanowić: potrzeby danego kraju, jego potencjał, zobowiązania i osiągnięte rezultaty oraz potencjalny wpływ UE. Miernikiem tego ostatniego ma być zwiększenie zakresu promowania reform politycznych, gospodarczych, społecznych i w dziedzinie środowiska naturalnego oraz wzmocnienie „efektu dźwigni”, jaki pomoc Unii mogłaby mieć na inne źródła finansowania działań rozwojowych, w tym na inwestycje prywatne<sup>36</sup>. W tym kontekście w dalszym ciągu punkt ciężkości położony został na wspieranie krajów sąsiadujących z UE oraz Afrykę Subsaharyjską. W krajach niestabilnych Komisja postuluje możliwość wprowadzenia „szczególnych form wsparcia”, pozwalających na odbudowę i „wzmacnianie odporności”, zakładających

[...] maksymalizację odpowiedzialności kraju za swój własny rozwój [...], która pozwoliłaby zapewnić stabilność i zaspokoić podstawowe potrzeby w krótkiej perspektywie, jednocześnie zapewniając poprawę zarządzania, zdolności i wzrost gospodarczy, przy zachowaniu budowania państwowości jako zasadniczego elementu<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 12.

Zwiększeniu koordynacji działań UE i państw członkowskich ma służyć „wspólne programowanie pomocy”. By uprościć i przyspieszyć proces programowania UE, powstałby „jeden wspólny dokument programowy” dla krajów partnerskich, uwzględniający „podział pracy według sektorów i przydział środków finansowych z podziałem na poszczególne sektory i darczyńców”, zakładałby synchronizację wspólnego programowania z cyklicznymi strategiami krajów partnerskich. Wśród zasad udzielania pomocy, ułatwiających wspólne działania wymieniono wsparcie budżetowe w ramach „pojedynczej umowy z UE”<sup>38</sup>. Ponadto Komisja Europejska wezwała do opracowania „wspólnych ram pomiaru” i przekazywania osiągniętych rezultatów, choć nie doprecyzowała, która instytucja byłaby odpowiedzialna za koordynację wspólnego programowania. W myśl „Agendy na rzecz zmian” spójność unijnej polityki na rzecz rozwoju ma pozwolić Unii Europejskiej na „płynne przejście od pomocy humanitarnej i reagowania kryzysowego do długoterminowej współpracy na rzecz rozwoju”<sup>39</sup>. O przyjęciu zaproponowanego przez Komisję „Programu na rzecz zmian” ma zdecydować szczyt Rady Europejskiej w maju 2012 r.<sup>40</sup>

### **Instrumenty finansowania rozwoju w perspektywie nowych ram finansowych UE (2014–2020)**

Perspektywa finansowa na lata 2007–2013 przewidywała około 56 mld euro na całokształt działań zewnętrznych Unii, co stanowiło prawie 6% wspólnotowego budżetu<sup>41</sup>. Dodatkowym pozabudżetowym źródłem finansowania rozwoju krajów trzecich jest Europejski Fundusz Rozwoju, oparty na dobrowolnych wpłatach państw członkowskich. Środki na działania zewnętrzne przyporządkowane zostały różnym instrumentom finansowym według kryterium tematycznego i geograficznego<sup>42</sup>. Do 2007 r. finansowanie europejskich działań na rzecz rozwoju przebiegało za pośrednictwem ponad 30 instrumentów<sup>43</sup>. Z początkiem obecnej perspektywy finansowej (2007–2013) nastąpiło ich uproszczenie i zredukowanie do 10, tak by zapewnić większą przejrzystość i efektywność zewnętrznych działań Unii<sup>44</sup>. Współpraca na rzecz rozwoju stanowi największą część wydatków na działania zewnętrzne (por. wykres 1). Udział UE (27) w globalnej ODA wyniósł w 2010 r. 53,8 mld euro, w 2011 r. 53 mld euro, co wciąż stanowi ponad połowę oficjalnej pomocy światowej<sup>45</sup>.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 13.

<sup>40</sup> [www.ec.europa.eu/europeaid/news/agenda\\_for\\_change\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/europeaid/news/agenda_for_change_en.htm) [30.04.2012].

<sup>41</sup> „Financial Framework 2007–2013”, [www.ec.europa.eu/budget/figures/fin\\_fw0713/fw0713\\_en.cfm#cf07\\_13](http://www.ec.europa.eu/budget/figures/fin_fw0713/fw0713_en.cfm#cf07_13) [30.04.2012].

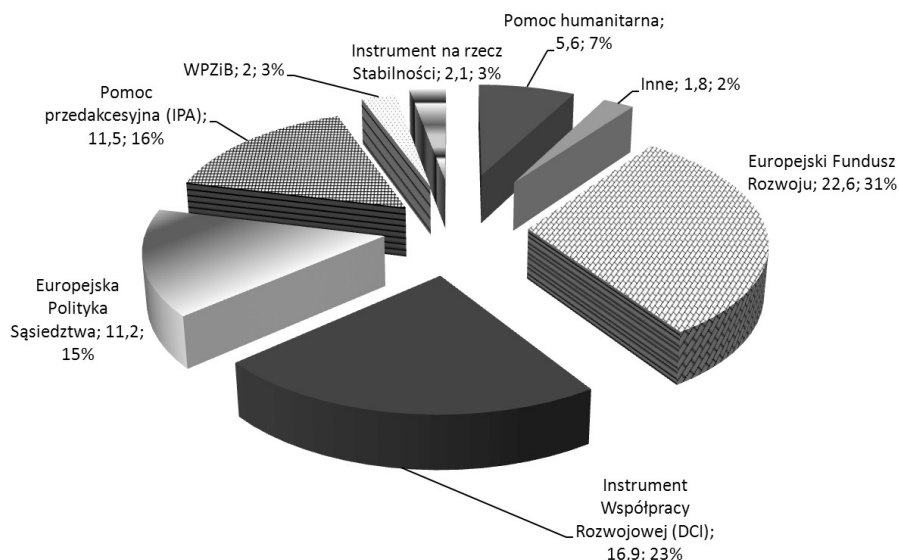
<sup>42</sup> [www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/index_en.htm) [30.04.2012].

<sup>43</sup> S. Hartmann, *Between...*

<sup>44</sup> M. Overhaus, *Aufbauhilfe der EU in Konfliktländern*, „SWP-Studie” 2011, nr 28, s. 11.

<sup>45</sup> [www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/243](http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/243) [28.04.2012].

Wykres 1. Instrumenty finansowe działań zewnętrznych UE w perspektywie finansowej na lata 2007–2013



Źródło: [www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/eidhr/ifs\\_strategy\\_2007-2011\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/eidhr/ifs_strategy_2007-2011_en.pdf), s. 20.

Ważne źródło finansowania działań rozwojowych stanowi wspomniany wyżej Europejski Fundusz Rozwoju oraz Instrument Współpracy Rozwojowej. Obejmują one, odpowiednio, 31 i 23% wszystkich środków zarezerwowanych na unijne działania zewnętrzne (por. wykres 1). Priorytetem geograficznym wsparcia pierwszego z nich są kraje AKP, natomiast drugiego finansowanie projektów rozwojowych w krajach Azji, Ameryki Centralnej i Łacińskiej, Zatoki Perskiej (Iran, Irak, Jemen) oraz Afryki Południowej<sup>46</sup>. Podstawowym celem wsparcia w obrębie obu instrumentów jest walka z ubóstwem, trwały rozwój krajów partnerskich oraz urzeczywistnienie milenijnych celów rozwoju. Do pozostałych narzędzi finansowych działań zewnętrznych UE należą m.in.: Instrument Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa, Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), pomoc humanitarna (HA), jak i Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR). Ponadto w grudniu 2008 r. uruchomiony został tzw. Instrument żywnościowy (*Food facility*), w ramach którego na lata 2008–2010 przewidziano 1 mld euro<sup>47</sup>. Jest to wyraźny krok naprzód w dążeniu do realizacji milenijnych celów rozwojowych. Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) kładzie nacisk na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich i, co ważne, jego wsparcie nie jest uzależnione od wcześniejszej zgody rządu beneficjenta.

<sup>46</sup> [www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci_en.htm) [27.04.2012].

<sup>47</sup> *Ibidem*.

Kolejny punkt ciężkości zaangażowania jego funduszy stanowi obserwacja wyborów i wzmocnienie niezależnych komisji wyborczych<sup>48</sup>.

Najważniejszym zadaniem stworzonego w 2006 r. Instrumentu na rzecz stabilności było wzmocnienie działań UE w obliczu kryzysów i konfliktów w krajach partnerskich. Ponadto ma on wspierać innych transnarodowych aktorów w kształtowaniu własnych zdolności zapobiegania oraz radzenia sobie w sytuacjach wysokiego ryzyka i kryzysu w krajach niestabilnych. Prorozwojowe środki w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa obejmują m.in. koszty misji cywilnych UE.

W kontekście prac nad nową perspektywą finansową na lata 2014–2020 w dyskusji nad reformą unijnych instrumentów pomocowych wykrystalizowały się dwa przeciwstawne stanowiska w odniesieniu do ich użycia dla celów polityki bezpieczeństwa: w zakresie prewencji i zarządzania kryzysowego, a także stabilizacji pokryzysowej<sup>49</sup>. Zwolennicy pierwszej opcji sceptycznie podchodzą do wykorzystywania instrumentów pomocy rozwojowej w krajach dotkniętych konfliktem i w konsekwencji relatywizacji celów wsparcia oraz postulują ich ograniczenie wyłącznie do realizacji długofalowych zamierzeń rozwojowych. Uzasadnia to potrzebę rozbudowy takich instrumentów, które byłyby celowo ukierunkowane na wsparcie procesów przejściowych w tych państwach, tak jak ma to miejsce w przypadku Instrumentu na rzecz stabilizacji. Jest to jednak w dalszym ciągu kwestia sporna między państwami członkowskim a instytucjami UE<sup>50</sup>. W związku z powyższym, w myśl drugiego stanowiska istotna jest reforma wszystkich ważnych narzędzi finansowych, którymi dysponuje Wspólnota tak, aby sprostać wyzwaniom nie tylko w „normalnych krajach rozwijających się”, ale również w państwach dotkniętych konfliktem<sup>51</sup>. W tym kierunku idą propozycje Komisji Europejskiej z czerwca i grudnia 2011 r. dotyczące nowych ram finansowych UE na lata 2014–2020, zakładając bardziej elastyczne angażowanie się w „działania na rzecz rozwoju w ramach odbudowy pokryzysowej oraz tworzenia przyszłej odporności”<sup>52</sup>. Środki na działania zewnętrzne w tym okresie mają osiągnąć sumę 70 mld euro (poza budżetem znajduje się Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju – 34,276 mld euro)<sup>53</sup>.

Nowym narzędziem w perspektywie finansowej 2014–2020 jest zaproponowany przez Komisję Europejską Instrument partnerstwa, zastępujący Instrument na rzecz współpracy z państwami uprzemysłowionymi (ICI)<sup>54</sup>, który wszedł w życie

---

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> M. Overhaus, *EU Reconstruction Aid in Conflict States*, „SWP Research Paper”, 5 February 2012, [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2012\\_RP05\\_ovs.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2012_RP05_ovs.pdf), s. 10 [20.04.2012].

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT\\_COM:2011:0500%2802%29:FIN:PL:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500%2802%29:FIN:PL:PDF), s. 49.

<sup>53</sup> [www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial\\_framework\\_news\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm); [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT\\_COM:2011:0500%2802%29:FIN:PL:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500%2802%29:FIN:PL:PDF), s. 53.

<sup>54</sup> USA, Japonia, Kanada, Republika Korei, Australia i Nowa Zelandia; uprzemysłowione kraje Azji Centralnej oraz kraje i terytoria wyłączone z listy DAC krajów odbiorców pomocy (Singapur,

w 2007 r. Ma on pozwolić UE na realizację agendy poza ramami „współpracy na rzecz rozwoju” przy współdziałaniu innych globalnych uczestników stosunków międzynarodowych i jednocześnie „chronić rdzeń interesów Unii Europejskiej”<sup>55</sup>. Tym samym ma przyczynić się do nadania globalnego wymiaru unijnej strategii „Europa 2020” oraz sprostania wyzwaniom bezpieczeństwa energetycznego czy zmian klimatu we współpracy ze „strategicznymi partnerami i wschodzącymi gospodarstwami”<sup>56</sup>. W myśl ambitnych zamierzeń Komisji Europejskiej Instrument partnerstwa ma być „integralną częścią architektury finansowania działań zewnętrznych”, a jego wsparcie podporządkowane czterem głównym obszarom: pierwszy obejmuje współpracę ze wszystkimi krajami partnerskimi na każdej płaszczyźnie, trzy kolejne koncentrują się na działaniach wspierających „krzyżujące się priorytety i wartości [...] – prawa człowieka i demokrację, pomoc humanitarną i ochronę cywilną oraz zarządzanie kryzysowe i prewencję”<sup>57</sup>. Pomoc w ramach nowego instrumentu na lata 2014–2020 ma wynieść 1,131 mld euro. Z kolei środki wsparcia obejmujące Instrument na rzecz stabilności osiągną 2,829 mld euro, a pozostający poza unijnym budżetem Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju – 34,276 mld euro<sup>58</sup>.

Zasygnalizowane w „Agendzie na rzecz zmian” zróżnicowane podejście do przydziału pomocy i rodzaju relacji z jej beneficjentami zostało skonkretyzowane przez Komisję Europejską w lutym 2012 r.<sup>59</sup> W pierwszej kolejności ma ono objąć kraję wspierane ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju<sup>60</sup> oraz

---

Hongkong, Makao, Tajwan i Brunei), jak i Rada Współpracy Państw Zatoki Perskiej (Arabia Saudyjska, Bahrajn, Katar, Kuwejt, Oman i Zjednoczone Emiraty Arabskie).

<sup>55</sup> [www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/prop\\_reg\\_partnership\\_instrument\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/prop_reg_partnership_instrument_en.pdf), s. 3 [30.04.2012].

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> [www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial\\_framework\\_news\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm) [30.04.2012]; [www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/comm\\_european\\_development\\_fund\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/comm_european_development_fund_en.pdf), s. 9–10 [30.04.2012]. Wysuwając argument uproszczenia mechanizmów implementacji pomocy UE dla zwiększenia jej harmonizacji, Komisja Europejska zaproponowała ponadto: w razie pilnej potrzeby „kryzysu, sytuacji pokryzysowej, sytuacji na skraju upadłości, zagrożenia demokracji”, możliwości przyjęcia aktów, dokonania rewizji istniejących programów lub środków w państwach partnerskich bez uprzedniej zgody państw członkowskich, Art. 12, ust. 2 [www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/prop\\_reg\\_instrument\\_dev\\_coop\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/prop_reg_instrument_dev_coop_en.pdf), s. 26 [30.04.2012]; podniesienie progu dla wszczęcia procedury komitologii w celu uruchomienia „specjalnych środków” z obecnych 10 mln euro do 30 mln euro; po raz pierwszy część środków Instrumentu współpracy rozwojowej ma pozostać nieprzypisana, bądź niezabudżetowana. Nowy artykuł 12 projektowanej regulacji zawiera zapis o „programowaniu dla krajów dotkniętych kryzysem, po kryzysie lub w sytuacji niestabilności”; wyjątkowe środki wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz stabilności mogą zostać przedłużone (do maksymalnie 30 miesięcy); w przypadku przeciągających się kryzysów Komisja Europejska może przyjąć drugi wyjątkowy środek wsparcia (*Exceptional Assistance Measures*) w oparciu o poprzedni; lepsza synchronizacja środków Europejskiego Funduszu Rozwoju z pozostałymi instrumentami. Propozycja ta stanowi podstawę do negocjacji z Radą i PE, które zakończą się w 2012 r.; M. Overhaus, *EU Reconstruction Aid in Conflict States...*

<sup>59</sup> [www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial\\_framework\\_news\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm) [28.04.2012].

<sup>60</sup> 17 krajów o wyższym średnim dochodzie (Argentyna, Brazylia, Chile, Chiny, Kolumbia,

Instrumentu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa, z którymi nawiązane zostaną „nowe partnerstwa”, niezależne od bilateralnej pomocy na rzecz rozwoju. Natomiast wschodzące gospodarki „w szczególności Chiny, Brazylii i Indii postrzegane są obecnie jako partnerzy UE w rozwiązywaniu globalnych wyzwań”<sup>61</sup>.

Analizując ewolucję europejskiej polityki rozwojowej w kierunku większej harmonizacji sfer rozwoju i bezpieczeństwa należy zwrócić uwagę na szczególnie jej instrument jakim jest Afrykański Fundusz na rzecz Pokoju (*African Peace Facility* – APF), którego finansowanie wspierane jest z EFR. W ten sposób UE wykorzystuje środki rozwojowe na podniesienie zdolności afrykańskich krajów do prowadzenia operacji pokojowych pod auspicjami Unii Afrykańskiej, co pociąga za sobą możliwość finansowania użycia afrykańskich sił pokojowych<sup>62</sup>. Pomocą mogą być pokryte m.in. koszty ich utrzymania w kraju zaangażowania, rozbudowa zdolności, jednakże z wyłączeniem wydatków na cele wojskowe i zbrojeniowe<sup>63</sup>. Jak już zasygnalizowano, kwestia relatywizacji środków pomocowych w tym kontekście powoduje kontrowersje wśród państw członkowskich. Dlatego też sugeruje się, by w przyszłości takie działania były przedmiotem finansowania z budżetu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE.

Impulsem, który miał wpłynąć na efektywną harmonizację wspólnotowych działań na styku polityki bezpieczeństwa i rozwoju, było powołanie na mocy traktatu lizbońskiego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych pod przewodnictwem wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa<sup>64</sup>. Nowe struktury pozwalają na bardziej kompleksowe zaangażowanie Unii w państwach dotkniętych konfliktem. Wysoki przedstawiciel, pełniąc jednocześnie funkcję przewodniczącego Rady ds. Zagranicznych i wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, dysponuje większą możliwością wypracowywania kompromisowego stanowiska pomiędzy tymi instytucjami.

Pod wspólnym parasolem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych połączone zostały działania, będące do tej pory w gestii Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych, departamentu ds. zagranicznych Sekretariatu Rady oraz struktury militarne zarządzania kryzysowego<sup>65</sup>. Europejska Służba Działań

---

Kostaryka, Ekwador, Kazachstan, Iran, Malezja, Malediwy, Meksyk, Panama, Peru, Tajlandia, Wenezuela i Urugwaj) oraz 2 kraje niższym średnim dochodzie, o DNB wyższym niż 1% globalnego DNB (Indie i Indonezja), *ibidem*.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> M. Overhaus, *Aufbauhilfe der EU in Konfliktländern*, „SWP-Studie” 2011, No. 28, s. 13.

<sup>63</sup> W latach 2008–2010 obejmował środki w wysokości 300 mln euro, [europa.eu/legislation\\_summaries/development/african\\_caribbean\\_pacific\\_states/r12529\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12529_pl.htm) [30.04.2012]; *Die Finanzierung von Sicherheit und Entwicklung: der Problemfall Afrikanische Friedensfazilität*, [www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK\\_contentByKey%29/ANES-8L2H67/\\$FILE/AuS%2011.2011.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-8L2H67/$FILE/AuS%2011.2011.pdf) [30.04.2012].

<sup>64</sup> P. Bagiński, *Wejście w życie...*

<sup>65</sup> Art. 4, ust. 3a, [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:003:0:0040:PL:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:003:0:0040:PL:PDF), [30.04.2012].

Zewnętrznych jest jednocześnie, wraz z Komisją Europejską, odpowiedzialna za planowanie i implementację pomocy UE w krajach trzecich. Stąd też pojawia się obawa o zbyt mocne powiązanie pomocy rozwojowej z polityką zagraniczną UE, zwłaszcza w zakresie kontroli budżetu współpracy na rzecz rozwoju<sup>66</sup>. Decyzja Rady z 26 lipca 2010 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania ESDZ pozostawia zarządzanie unijnymi programami współpracy zewnętrznej nadal w gestii Komisji (art. 9, ust. 1). ESDZ „uczestniczy w cyklu programowania” i jest odpowiedzialna za przygotowanie decyzji Komisji w sprawie wieloletnich dokumentów strategicznych i programów orientacyjnych (art. 9 ust. 3). Wysokiemu przedstawicielowi podlegają działania prowadzone w ramach budżetu WPZiB, komponenty zarządzania kryzysowego w ramach Instrumentu na rzecz stabilności, a także Instrumentu finansowania współpracy z państwami uprzemysłowionymi (art. 9, ust. 6)<sup>67</sup>. Mimo że powyższe zapisy odzwierciedlają „brak zaufania pomiędzy instytucjami”, o skuteczności i ocenie stworzonych ram instytucjonalnych w realizacji polityki na rzecz rozwoju przesądzi praktyczna współpraca<sup>68</sup>.

### Wpływ kryzysu na realizację europejskich celów rozwojowych

Oslabienie wzrostu gospodarczego, problemy budżetowe donatorów, rosnące potrzeby w obszarze finansowania zmian klimatu i bezpieczeństwa energetycznego przy równoległym wzrastającym zapotrzebowaniu na pomoc rozwojową dla krajów najbiedniejszych, to czynniki, które jak wspomniano, w decydującym stopniu determinują perspektywy finansowania rozwoju.

Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) opracowała w 2009 r. analizę skutków światowej recesji w dokumencie *The Global Economic Crisis. Systemic Failures and Multilateral Remedies*<sup>69</sup>. Wśród następstw światowego kryzysu finansowego z punktu widzenia krajów słabo rozwiniętych wskazano uwagę m.in. na drastyczne zmniejszenie napływu kapitału<sup>70</sup> i spadek cen surowców, które doprowadziło częściowo do dewaluacji lokalnej waluty. Po wrześniu 2008 r. średnio we wszystkich krajach rozwijających się straciła ona na wartości 15%, w krajach Ameryki Łacińskiej ponad 20%, a Afryki Subsaharyjskiej – 16%. Nasilił się spadek tempa wzrostu krajów rozwijających się z 5,9% w 2008, do 1,2% w 2009 r., w tym w Afryce Subsaharyjskiej z 5,5% na 1,7%<sup>71</sup>. Ponad-

<sup>66</sup> M. Overhaus, *Aufbauhilfe...*, s. 16.

<sup>67</sup> [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:PL:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:PL:PDF), s. 36–37 [30.04.2012].

<sup>68</sup> M. Overhaus, *Aufbauhilfe...*, s. 16.

<sup>69</sup> [www.unctad.org/en/Docs/gds20091\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/Docs/gds20091_en.pdf) [02.04.2012].

<sup>70</sup> Po okresie wyżowym w 2007 r. (1,2 mld dolarów) osiągnął w 2008 r. 0,707 mld dolarów, w tym wartość inwestycji portfolio zmniejszyła się nawet o 90%, *ibidem*.

<sup>71</sup> F. Nuscheler, *Weltprobleme*, [w:] R. Stockmann, U. Menzel, F. Nuscheler, *Entwicklungspolitik. Theorien-Probleme-Strategien*, München 2010, s. 191–192.

to wysokie deficyty budżetowe krajów OECD zdeterminowały przyszłą wielkość ODA, która w 2008 r. osiągnęła 119,8 mld dolarów, co oznaczało realny wzrost o 10,2% w porównaniu z 2007 r. (w 2009 r. już tylko o 0,7% – 119,6 mld dolarów, natomiast w 2010 r. odpowiednio o 6,5% – 128,7 mld, w 2011 r. nastąpił realny spadek o 2,7% – 133,5 mld)<sup>72</sup>. Odływ kapitału i zmniejszenie się transferów prywatnych zwiększyły zapotrzebowanie na dodatkowe środki finansowe pozwalające na zrównoważenie strat w krajach najsłabiej rozwiniętych. Była to zarazem finansowa luka, umożliwiająca realizację milenijnych celów rozwojowych<sup>73</sup>.

W atmosferze narastającego kryzysu zadłużenia państw strefy euro istotnym tematem w międzynarodowej agendzie rozwojowej była wciąż kwestia bardziej efektywnego dotrzymania zobowiązań finansowych przez państwa donatorów pomocy. Z kolei w retoryce dyskursu politycznego coraz częściej pojawiały się akcenty protekcjonistyczne, chroniące narodowe gospodarki przed konsekwencjami światowej recesji, odsuwając na plan dalszy priorytet globalnych współzależności. Już przed konferencją w Doha w sprawie finansowania rozwoju, która odbyła się na przełomie listopada i grudnia 2008 r., niektóre kraje członkowskie sygnalizowały zmniejszenie środków przeznaczanych na ODA w nadchodzących latach (np. Francja, Włochy), co w efekcie deprecjonowało deklarowany przez Unię Europejską cel zwiększenia pomocy do 0,7% DNB do 2015 r.

Jednocześnie zarówno w obszarze koordynacji światowej gospodarki, jak i współpracy na rzecz rozwoju, na pierwszy plan wysunęła się grupa G-20<sup>74</sup>. Na szczycie w Toronto (26–27 czerwca 2010 r.) podjęto decyzję o dokapitalizowaniu wielostronnych banków rozwoju, zwłaszcza Afrykańskiego Banku Rozwoju (wzrost kapitału o 200%), co miało służyć potrojeniu wartości udzielanych kredytów dla tego kontynentu. Anulowane zostały również długi Haiti wobec międzynarodowych instytucji finansowych. Jednocześnie w wyniku reformy podziału głosów w Banku Światowym wzrosła ich liczba przypadająca na kraje rozwijające się i przechodzące proces przekształceń ustrojowych. Wezwano również do przyspieszenia prac nad reformą MFW oraz wzrostu udziału krajów rozwijających się i rynków wschodzących w systemie kwot o co najmniej 5%<sup>75</sup>. Ponadto rok 2010 określony został jako szczególnie ważny dla spraw rozwojowych. Z kolei na spo-

---

<sup>72</sup> [www.oecd.org/document/35/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_42458595\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1_1,00.html); [www.oecd.org/document/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_44981579\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_34447_44981579_1_1_1_1,00.html), [www.oecd.org/document/35/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_47515235\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html); [www.oecd.org/document/3/0,3746,en\\_21571361\\_44315115\\_50058883\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html) [30.04.2012].

<sup>73</sup> Co wpłynęło szczególnie negatywnie na kondycję finansową krajów emigracyjnych Ameryki Środkowej i Karaibów, gdzie stanowiły one większe źródło dewiz niż eksport dóbr.

<sup>74</sup> G-20 tworzą UE i 19 państw: Argentyna, Australia, Brazylia, Chiny, Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Indie, Indonezja, Włochy, Japonia, Kanada, Meksyk, Rosja, Arabia Saudyjska, Afryka Południowa, Korea Południowa, Turcja i Stany Zjednoczone.

<sup>75</sup> Łącznie o 4,59% od 2008 r. Chiny o 1,65 pkt. proc., [www.g20.org/images/stories/canalfinan/docs/repcore/05declaration.pdf](http://www.g20.org/images/stories/canalfinan/docs/repcore/05declaration.pdf), s. 5–6; A. Gradziuk, M. Koczor, *Wyniki szczytu G-20 w Toronto*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 100.



tkaniu przywódców państw grupy G-20 w Seulu (11–12 listopada 2010 r.)<sup>76</sup> przyjęto deklarację, w której skonkretyzowane zostały ustalenia wcześniejszych szczytów<sup>77</sup>, określając sprzyjające rozwojowi uwarunkowania wzrostu gospodarczego. Jednakże krokiem wstecz w międzynarodowej agendzie rozwoju było jednostronne ukierunkowanie celów rozwoju z Seulu na wzrost gospodarczy, z pominięciem aspektów równowagi ekologicznej. Osiągnięto porozumienie w sprawie wieloletniego planu działań w obszarze rozwoju (*Multi-Year Action Plan on Development*), jak i w sprawie przeciwdziałania korupcji<sup>78</sup>. W przeciwieństwie do wcześniejszych programów, konsens z Seulu zorientowany został przede wszystkim na stworzenie uwarunkowań funkcjonowania systemu światowej gospodarki, a nie na nowe pakiety pomocowe. Jego celem jest zwiększenie perspektyw wzrostu gospodarczego w krajach rozwijających się poprzez koncentrację na działaniach strukturalnych, jak np. wsparcie infrastruktury, prywatnych inwestycji/kapitału, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, bezpieczeństwa żywności, mobilizacji rodzimych źródeł i wymiany naukowej.

Wyzwaniem szczytu IV Forum Wysokiego Szczebla ds. Efektywności Współpracy Rozwojowej w południowokoreańskim Busan (29 listopada–1 grudnia 2011 r.) było przede wszystkim utrzymanie konsensu co do agendy w sprawie efektywności współpracy na rzecz rozwoju, wypracowanej na spotkaniach w Paryżu (2005) i Akrze (2008)<sup>79</sup>. Z jednej strony kontrowersje wciąż budzi pozostawienie kwestii odpowiedzialności za realizację pomocy rozwojowej w gestii kraju partnerskiego, a nie agendy dawcy. Z drugiej – problemem jest również dążenie do efektywnego zaangażowania nowych aktorów współpracy na rzecz rozwoju, takich jak wschodzące gospodarki państw azjatyckich czy prywatne fundacje. Duże znaczenie przypisuje się ustanowieniu w porozumieniu końcowym szczytu „nowego”, szerszego partnerstwa na rzecz rozwoju, obejmującego oprócz tradycyjnych dawców pomocy, nowych aktorów współpracy „Południe–Południe, BRICS<sup>80</sup>, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i prywatnych fundacji”, a także potwierdzeniu przyjętych wcześniej zobowiązania. Krytykuje się natomiast odejście od koncepcji efektywnej pomocy na rzecz szeroko zakrojonej orientacji rozwoju (*development effectiveness*), budzi ona obawy w odniesieniu do perspektyw zwiększenia skuteczności współpracy na rzecz rozwoju<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> Po raz pierwszy przywódcy G-20 spotkali się w kraju wschodzącej gospodarki, jak i regionie azjatyckim.

<sup>77</sup> Zwiększono udział gospodarek wschodzących w systemie podziału kwot w Międzynarodowym Funduszu Walutowym.

<sup>78</sup> [www.g20.org/images/stories/canalfinan/docs/repcore/01seoul.pdf](http://www.g20.org/images/stories/canalfinan/docs/repcore/01seoul.pdf), odpowiednio, aneks II i III.

<sup>79</sup> [www.oecd.org/document/12/0,3746,en\\_2649\\_3236398\\_46057868\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_3236398_46057868_1_1_1_1,00.html) [03.04.2012]; *Auf dem Weg nach Busan: Der internationale Dialog zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit*, „2015 im Gespräch” 2011, [www.venro.org/fileadmin/redaktion\\_2015/pdf/2015\\_VENRO\\_Busan\\_2011.pdf](http://www.venro.org/fileadmin/redaktion_2015/pdf/2015_VENRO_Busan_2011.pdf).

<sup>80</sup> Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i Południowa Afryka.

<sup>81</sup> S. Klingebiel, S. Leiderer, *Aid effectiveness der zwei Geschwindigkeiten*, 05.12.2011, [www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK\\_contentByKey%29/MPHG-](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/MPHG-)

Specyfika europejskiej współpracy na rzecz rozwoju wynika z jej wspólnotowych ram, wyznaczanych przez instytucje unijne oraz zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w zaangażowaniu w sprawy rozwojowe. Wiąże się to zarówno z mocniejszym zakorzenieniem współpracy rozwojowej w tradycji 15 państw członkowskich, które są członkami Komitetu Współpracy Rozwojowej (DAC)<sup>82</sup> OECD, jak i potencjałem gospodarczo-politycznym poszczególnych krajów UE. Jednocześnie większość oficjalnej pomocy rozwojowej członków Unii Europejskiej przebiega kanałami współpracy dwustronnej (dwie trzecie) w porównaniu do działań multilateralnych (jedna trzecia)<sup>83</sup>. Mając na uwadze zdecydowaną przewagę Unii Europejskiej w dostarczaniu światowej pomocy na rzecz rozwoju – w latach 2004–2011<sup>84</sup> połowa oficjalnej pomocy rozwojowej pochodziła od UE i jej państwa członkowskich – wzrasta presja na wypracowanie wewnętrznie spójnej strategii współpracy na rzecz rozwoju godzącej zróżnicowane preferencje i interesy państw członkowskich, która byłaby podstawą skutecznej europejskiej polityki rozwojowej. 75% unijnej ODA stanowi wsparcie przekazywane w ramach współpracy bilateralnej państw członkowskich. Z kolei na pomoc przekazywaną kanałem wspólnotowym składa się 75% środków z budżetu UE, pozostała część to pomoc finansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju i Europejskiego Banku Inwestycyjnego<sup>85</sup>. Według danych OECD w 2009 r., Komisja przekazała na ODA 15 mld dolarów, co stanowiło ok. 22% całej unijnej pomocy, w 2010 r. udział w ODA instytucji unijnych wzrósł o 0,8% osiągając 13 mld, natomiast według wstępnych danych na rok 2011 – w ujęciu realnym zmniejszył się w stosunku do roku poprzedniego o 6,4%, wynosząc 12,6 mld dolarów<sup>86</sup>.

Dane OECD z kwietnia 2012 r. potwierdzają zmniejszenie się w 2011 r. Oficjalnej Pomocy Rozwojowej dla krajów rozwijających się w związku ze światową recesją<sup>87</sup>. Świadczy o tym spadek o prawie 3% wsparcia czołowych donatorów, co zarazem przerywa istniejącą od 1997 r. tendencję wzrostową. Presja kryzysu finansowego i cięć budżetowych w krajach dawcach pomocy rozwojowej może w dużym stopniu wyrzucić negatywny wpływ na dotrzymanie przyjętych zobowiązań i wielkość transferów finansowych do krajów biednych. W ramach całej ODA o 4,5% w ujęciu realnym zmniejszyła się pomoc w obszarze bilateralnych programów i projektów (wyluczając pomoc humanitarną i umarzenie zadłużenia)<sup>88</sup>.

---

8P9AV3?Open&nav=expand%3APresse\Die%20aktuelle%20Kolumne\Zusatzdokumente%3Bactiv  
e%3APresse\Die%20aktuelle%20Kolumne\Zusatzdokumente\MPHG-8P9AV3 [04.04.2012].

<sup>82</sup> DAC obecnie składa się z 24 członków: Australii, Kanady, Japonii, Korei, Nowej Zelandii, Norwegii, Szwajcarii, Stanów Zjednoczonych, 15 krajów członkowskich UE i Unii Europejskiej.

<sup>83</sup> S. Hartmann, *Between...*, s. 16.

<sup>84</sup> [www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/243](http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/243) [02.05.2012].

<sup>85</sup> [www.oecd.org/document/9/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_1893129\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html) [20.04.2012].

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

Co więcej, spadek w napływie bilateralnej ODA odczuła grupa najmniej rozwiniętych państw – osiągnęła ona 27,7 mld dolarów o 8,9% mniej w porównaniu z rokiem 2010<sup>89</sup>.

W 2005 r. kraje UE przyjęły zobowiązanie do zwiększenia poziomu ODA do roku 2010 do 0,56% DNB, a do 2015 do 0,7%. Cel ten zróżnicowano według członków – na poziomie 0,7% DNB dla krajów UE-15 oraz 0,33% dla 12 nowych państw członkowskich. Zakładany na rok 2010 cel pośredni nie został osiągnięty, jak również nie udało się zwiększyć unijnej pomocy finansowej dla Afryki i krajów najsłabiej rozwiniętych<sup>90</sup>.

O ile w 2010 r. mimo kryzysu udział UE-27 w globalnej ODA kształtował się na poziomie 0,44% DNB Unii jako całości, o tyle w 2011 r. według wstępnych danych – spadł do 0,42%<sup>91</sup>. W 2010 r. 18 krajów członkowskich zwiększyło swoje wydatki na pomoc rozwojową, w 2011 r. udało się to 16<sup>92</sup>. Trzy z nich – Niemcy<sup>93</sup>, Francja i Wielka Brytania<sup>94</sup> wciąż pozostają w grupie największych donatorów pomocy na świecie obok Stanów Zjednoczonych i Japonii. Dania, Luksemburg, Holandia i Szwecja osiągnęły już wyznaczony cel, jakim jest przeznaczenie na cele pomocy 0,7% dochodu narodowego brutto (DNB) (por. wykres 2 i 3)<sup>95</sup>.

Według szacunków KE, by osiągnąć do 2015 r. poziom 0,7%, DNB państwa członkowskie będą musiały dodatkowo uruchomić kwotę ok. 50 mld euro. Wśród krajów o największym realnym wroście ODA w 2011 r. znalazły się, według szacunków OECD, Włochy<sup>96</sup> i Szwecja<sup>97</sup>.

---

<sup>89</sup> Raporty DAC dotyczące ODA podają wartości w dolarach, natomiast przygotowywane przez Komisję Europejską w euro, mając na uwadze deprecjację euro w stosunku do dolara o ok. 5% pomiędzy rokiem 2010 a 2011, dane DAC w dolarach w cenach bieżących wskazują na wzrost ODA UE-27 (z 70,8 do 73,6 mld), podczas gdy dane KE na jej spadek z 53,5 mld do 53 mld. Różnica w kursie walut w wynikach odnosi się zarówno do danych całościowych, jak i poszczególnych państwa członkowskich, [www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/243](http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/243) [02.05.2012].

<sup>90</sup> „UE zwiększy pomoc finansową dla Afryki Subsaharyjskiej oraz zapewni zespołowo przynajmniej 50% uzgodnionego wzrostu zasobów ODA dla tego kontynentu, respektując jednocześnie w pełni priorytety poszczególnych państw członkowskich dotyczące udzielania pomocy rozwojowej”, [w:] „Afryka”, konkluzje Rady z 24 maja 2005 r., dok. 9266/05, pkt 22, [www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st10/st10593.pl11.pdf](http://www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st10/st10593.pl11.pdf) [30.04.2012].

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> [www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/243](http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/243); [www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st10/st10593.pl11.pdf](http://www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st10/st10593.pl11.pdf), s. 2.

<sup>93</sup> O 5,9% z uwagi na wzrost bilateralnej pomocy finansowej.

<sup>94</sup> Odnotowała niewielki spadek o 0,8% w porównaniu z rokiem 2010, zapowiada jednak zwiększenie pomocy do 0,7% DNB do 2013 r.

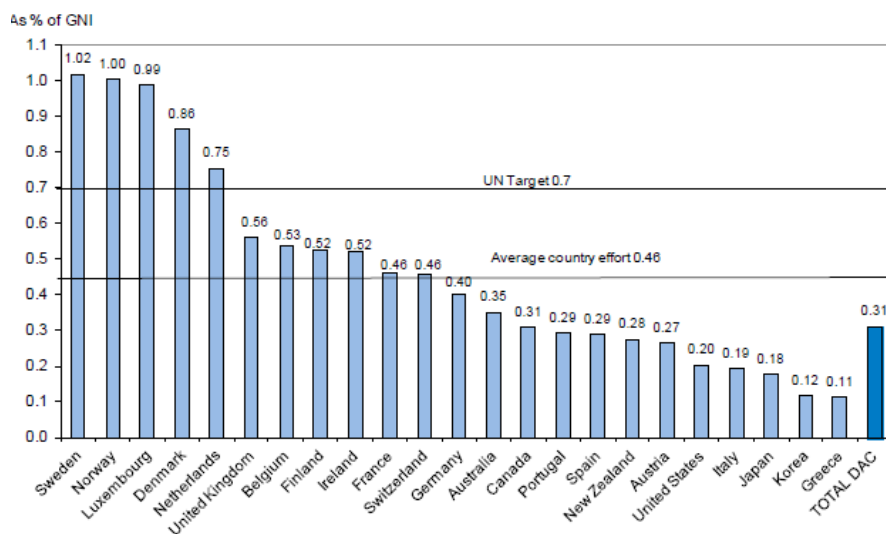
<sup>95</sup> [www.webnet.oecd.org/oda2011](http://www.webnet.oecd.org/oda2011).

<sup>96</sup> O 33,0% ze względu na wzrost dotacji na umorzenie długu wskutek gwałtownego napływu uchodźców z Afryki Północnej.

<sup>97</sup> O 10,5% – Szwecja dąży do osiągnięcia poziomu ODA 1% DNB.

Natomiast kraje UE, które odnotowały jej najwyższy spadek, to Austria<sup>98</sup>, Belgia<sup>99</sup>, Grecja<sup>100</sup> i Hiszpania<sup>101</sup>. Wielkość ODA z 15 państw UE, które są członkami DAC wyniosła 72,3 mld dolarów w 2011 r., stanowiąc 54% globalnej ODA wszystkich krajów DAC oraz 0,45% ich wspólnego DNB<sup>102</sup>. Natomiast ODA wszystkich 27 państw Unii osiągnęła w 2011 r. 73,6 mld dolarów, co stanowi 0,42% ich DNB (w 2010 r. było to 0,44%). Dotacje instytucji UE dla państw rozwijających się i multilateralnych organizacji na rzecz rozwoju wyniosły 12,6 mld dolarów, co oznacza spadek o 6,4% w porównaniu z 2010 r., wynikający przede wszystkim ze względu na rozszerzenie dialogu politycznego z krajami partnerskimi, poprzedzającego wsparcie budżetowe UE<sup>103</sup>.

Wykres 2. Udział ODA w DNB (%) w 2011 r.



Źródło: [www.europa.eu/rapid/exploit/2012/04/MEMO/EN/m12\\_243.eni/Pictures/10000000000031B-00000225BF8146DA.jpg](http://www.europa.eu/rapid/exploit/2012/04/MEMO/EN/m12_243.eni/Pictures/10000000000031B-00000225BF8146DA.jpg).

<sup>98</sup> O 14,3%, głównie z powodu zmniejszenia dotacji na umorzenie długów.

<sup>99</sup> O 13,3% w wyniku spadku bilateralnych dotacji na umorzenie długu w porównaniu z 2010 r.

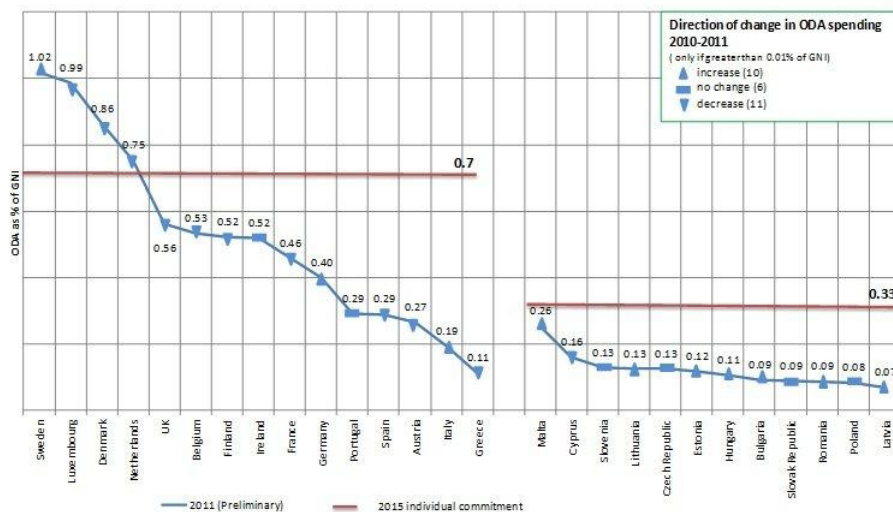
<sup>100</sup> O 39,3% wskutek kryzysu finansowego w tym kraju.

<sup>101</sup> O 32,7% w związku z cięciami bilateralnej ODA w konsekwencji kryzysu finansowego.

<sup>102</sup> [www.oecd.org/document/3/0,3746,en\\_21571361\\_44315115\\_50058883\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html).

<sup>103</sup> *Ibidem*.

Wykres 3. Poziom ODA w 2011 r. w perspektywie zobowiązań na 2015 r. w 27 państwach członkowskich UE (stan i kierunek zmian w latach 2010–2011)



Źródło: [www.europa.eu/rapid/exploit/2012/04/MEMO/EN/m12\\_243.eni/Pictures/10000000000031B-00000225BF8146DA.jpg](http://www.europa.eu/rapid/exploit/2012/04/MEMO/EN/m12_243.eni/Pictures/10000000000031B-00000225BF8146DA.jpg).

W dalszym ciągu widoczna jest duża dysproporcja pomiędzy krajami „15”, a państwami, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r. (por. wykres 3 i tabela 1). Jednakże z wyjątkiem Cypru (por. wykres 3), wszystkie nowe państwa członkowskie utrzymały wyższy lub stały poziom pomocy: największy wzrost nastąpił na Malcie; odnotowano również znaczący wzrost w Rumunii, na Węgrzech, Litwie i w Estonii<sup>104</sup>.

Analizując zasięg geograficzny i kierunki zaangażowania pomocowego Unii Europejskiej wciąż obecny jest nacisk na geostrategiczną orientację europejskiej polityki współpracy rozwojowej (por. wykres 4 i 5, do głównych odbiorców unijnej pomocy należą: Turcja, Afganistan, obszar Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy, Maroko<sup>105</sup>). Z krytyką spotyka się zbyt małe ukierunkowanie pomocy na kraje najbardziej potrzebujące (por. wykres 5).

<sup>104</sup> WPolsceo5,6%, [www.oecd.org/document/3/0,3746,en\\_21571361\\_44315115\\_50058883\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html) [30.04.2012]; [www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/243](http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/243) [02.05.2012].

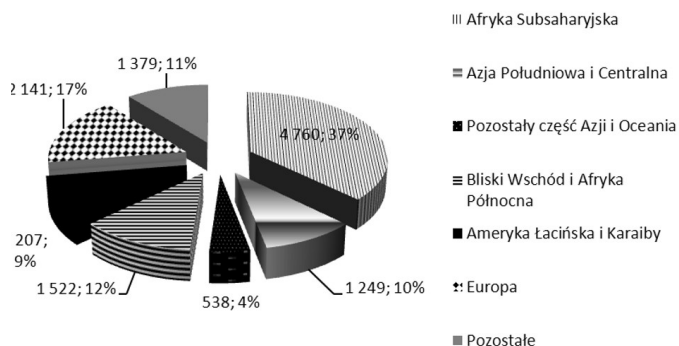
<sup>105</sup> [www.oecd.org/dataoecd/61/24/44284290.gif](http://www.oecd.org/dataoecd/61/24/44284290.gif) [30.04.2012].

Tabela 1. Poziom ODA w 2011 r. i prognozy do 2015 r.

Państwo członkowskie	Wielkość ODA 2011 r.		Przewidywany wzrost ODA w 2015 r. w mln euro	Pozostała luka w stosunku do założonych celów narodowych		wielkość ODA w 2015 r. dla spełnienia założonych celów narodowych	
	w mln euro	% dnb		w mln euro	w %	mln euro	% dnb
Austria	796	0,27	608	979	2,7	2,384	0,70
Belgia	2,014	0,53	958	6	0,0	2,977	0,70
Bułgaria	35	0,09	26	88	0,2	149	0,33
Cypr	28	0,16	5	33	0,1	65	0,33
Czechy	184	0,13	24	325	0,9	533	0,33
Dania	2,144	0,86	180	4,57	1,2	2,782	1,00
Estonia	18	0,12	12	30	0,1	60	0,33
Finlandia	1,013	0,52	147	403	1,1	1,563	0,70
Francja	9,345	0,46	1,243	5,069	13,8	15,657	0,70
Niemcy	10,452	0,40	1,855	7,981	21,7	20,288	0,70
Grecja	238	0,11	58	1,368	3,7	1,548	0,70
Węgry	101	0,11	1	242	0,7	341	0,33
Irlandia	650	0,52	49	280	0,8	978	0,70
Włochy	3,050	0,19	239	9,275	25,2	12,086	0,70
Lotwa	14	0,07	6	59	0,2	79	0,33
Litwa	38	0,13	25	56	0,2	118	0,33
Luksemburg	297	0,99	31	-	-	328	1,00
Malta	15	0,26	7	-	-	22	0,33
Holandia	4,548	0,75	471	238	0,6	4,781	0,70
Polska	300	0,08	57	1,032	2,8	1,389	0,33
Portugalia	481	0,29	125	613	1,7	1,219	0,70
Rumunia	118	0,09	43	377	1,0	538	0,33
Słowacja	62	0,09	6	192	0,5	260	0,33
Słowenia	45	0,13	19	65	0,2	130	0,33
Hiszpania	3,067	0,29	1,317	6,386	17,4	8,136	0,70
Szwecja	4,032	1,02	657	102	0,3	4,587	1,00
Wielka Brytania	9,881	0,56	4,778	-	-	14,659	0,70
<b>Razem</b>	<b>52,966</b>	<b>0,42</b>	<b>9,718</b>	<b>34,974</b>	<b>95,0</b>	<b>97,658</b>	<b>0,69</b>
nieprzypisana luka w stosunku do wspólnego celu				1,823	5,0	1,823	0,01
<b>UE-27</b>	<b>52,966</b>	<b>0,42</b>	<b>9,718</b>	<b>36,797</b>	<b>100,0</b>	<b>99,481</b>	<b>0,70</b>

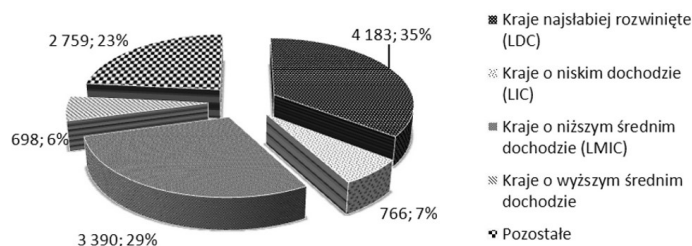
Źródło: [www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/348&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en](http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/348&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en).

Wykres 4. Dystrybucja geograficzna ODA w latach 2009–2010 (w mln dolarów)



Źródło: [www.oecd.org/dataoecd/61/24/44284290.gif](http://www.oecd.org/dataoecd/61/24/44284290.gif).

Wykres 5. Dystrybucja bilateralnej ODA w latach 2009–2010 według dochodu beneficjenta (w mln dolarów)



Źródło: [www.oecd.org/dataoecd/61/24/44284290.gif](http://www.oecd.org/dataoecd/61/24/44284290.gif).

Pomiędzy rokiem 2004 a 2010 nastąpił wzrost pomocy kierowanej przez państwa UE-15 do krajów Afryki Subsaharyjskiej o 6,54 mld dolarów (4,94 mld euro), w 2010 r. wyniosła ona 22,55 mld dolarów (17,02 mld euro), osiągając 35% wzrost unijnych zasobów ODA dla tego kontynentu. W latach 2009–2010 tylko pięciu spośród donatorów UE-15 wzmocniło swoje wsparcie dla Afryki Subsaharyjskiej, w tym Portugalia (o 68%) i Holandia (o 7%). Nominalnie także nowe kraje członkowskie, Czechy i Bułgaria, zwiększyły swoją pomoc dla tego regionu pomiędzy 2009 i 2010 (odpowiednio 4% i 158%)<sup>106</sup>. Mimo że członkowie UE należą do grona czołowych dawców pomocy dla Afryki Subsaharyjskiej, w unijnych rankingach wsparcia prowadzą kraje leżące w bliższym sąsiedztwie Unii Europejskiej, co uwarunkowane jest zarówno kwestiami bezpieczeństwa, jak i geostrategicznymi interesami państw członkowskich. W 2009 r. do największych odbior-

<sup>106</sup> ONE Data Report 2011, [www.one.org/data/en/countries/dac-members/eu](http://www.one.org/data/en/countries/dac-members/eu) [20.04.2012].

ców unijnej należały: Turcja (787 mln dolarów), Autonomia Palestyńska (539 mln dolarów) i Afganistan (395 mln dolarów)<sup>107</sup>.

## Podsumowanie

W nowych uwarunkowaniach międzynarodowych dotychczasowe zasady efektywnej współpracy donatorów skonfrontowane zostały z większym naciskiem na wzrost gospodarczy, nadzieje na możliwie szybkie rezultaty wsparcia i silne ukierunkowanie na sektor prywatny w realizowanej polityce rozwojowej. Kryzys uzmysłowił iluzoryczność wiary w sprostanie globalnym wyzwaniom w wąskim kręgu najbogatszych państw OECD, wzmocnił rolę grupy G-20 – przywódców 19 najbogatszych krajów uprzemysłowionych i rynków wschodzących oraz Unii Europejskiej, jako globalnego forum koordynacji gospodarki światowej i zarazem współpracy na rzecz rozwoju. Jednocześnie, pomimo formalnego zobowiązania państw członkowskich do harmonizacji działań rozwojowych, w bardzo niewielkim stopniu jest ono urzeczywistniane. Pierwszeństwo interesów narodowych w kształtowaniu europejskiej polityki rozwojowej odzwierciedla nadanie geostrategicznego znaczenia kierunkom wsparcia, jak również jej pozostawienie w kompetencjach komplementarnych Unii i państw członkowskich.

Debata nad stanem i perspektywami europejskiej współpracy na rzecz rozwoju w dobie kryzysu uwarunkowana jest z jednej strony problemem jej „pogłębiania” w konfrontacji z wyzwaniami bezpieczeństwa międzynarodowego oraz czynnikami wpływającymi na podniesienie efektywności pomocy rozwojowej. Świadczy o tym w szczególności zapowiedź skoncentrowania zaangażowania Unii na wsparciu dobrych rządów i praw człowieka z uwzględnieniem „zaostrożonej warunkowości” oraz wprowadzenia zróżnicowanych partnerstw na rzecz rozwoju. Z drugiej strony w swoich propozycjach Komisja Europejska wychodzi naprzeciw wyzwaniu poszerzania grona donatorów o wschodzące gospodarki, w myśl porozumienia przyjętego 1 grudnia 2011 r. na IV Forum Wysokiego Szczebla ds. Efektywności Współpracy Rozwojowej w południowokoreańskim Busan.

---

<sup>107</sup> *Ibidem.*



**Abstract****Policy of European Union Developing Cooperation in the Days of Crisis of Indebtedness of Euro Zone**

This article is an attempt to show the factors which influence present policy of European Union developing cooperation and the prospects of reinforcing the coordination of actions of the individual membership countries on community level. The analysis include main phenomenon which determine European discourse about development in comparison with global financial crisis. Moreover, stages of the creation of cooperation of European policy for the development, and priorities and concepts defining the boundaries of the policy from creation of the first communities till the beginning of the second decade of 21th century were outlined. The author analyses challenge of the activities of European Union for development through the prism of the dilemmas of relativization of their aims in the context of policy of security and interests of membership countries. The analysis also include: growing role of G20 as a forum of coordination of world economy, and of cooperation for its development and an increase of its effectiveness in a debate about new Financial Prospect for 2014–2020.