

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Wsparcie krajów rozwijających się w pokonywaniu kryzysu

COM(2009) 160 wersja ostateczna

(2010/C 255/23)

Sprawozdawca: **Luca JAHIER**

Dnia 28 kwietnia 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Wsparcie krajów rozwijających się w pokonywaniu kryzysu

COM(2009) 160 wersja ostateczna.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 listopada 2009 r. Sprawozdawcą był Luca JAHIER.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2008 r. (posiedzenie z 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 151 do 5 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa, że obecnie, kiedy minął już okres największego ryzyka systemowego związanego z międzynarodowym kryzysem gospodarczo-finansowym, nie należy zapominać o bardzo poważnych konsekwencjach, jakie nadal powoduje on w większości krajów rozwijających się. Konsekwencje, o których mowa, zagrażają wynikom osiągniętym w ubiegłych dziesięcioleciach oraz nakładają się na konsekwencje podwójnego kryzysu energetycznego i żywnościowego, stwarzając możliwość nasilenia się istniejących już konfliktów oraz niestabilności politycznej.

Obowiązkiem wspólnoty międzynarodowej jest podjęcie obecnie wszelkich inicjatyw i decyzji, które należą do jej kompetencji, w celu wsparcia najuboższych krajów w pokonywaniu kryzysu, za który nie ponoszą one żadnej odpowiedzialności.

1.2 EKES wyraża swoje uznanie dla komunikatu Komisji – decyzji ramowej, która została po raz pierwszy przyjęta przez Wspólnotę międzynarodową i która pozostaje jak dotąd najbardziej pozytywną i kompletną decyzją zawierającą wiele propozycji, również średniookresowych, które powinny obecnie zostać odpowiednio rozwinięte.

EKES zauważa, że dwa największe ograniczenia komunikatu to brak dodatkowych środków i krótkotrwały efekt decyzji podjętych w związku z kryzysem, takich jak wcześniejsza realizacja tegorocznych zobowiązań dotyczących udzielenia pomocy.

1.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem wyniki ostatnich szczytów międzynarodowych ⁽¹⁾, w szczególności ze względu na sformułowanie propozycji dotyczących krajów ubogich, potwierdzenie celów dotyczących zwiększenia ilości i poprawy jakości pomocy oraz ponowne przyjęcie podejścia opartego na reformie samego

systemu pomocy. Powyższe wyniki są jednak w dużej mierze niewystarczające do uregulowania zasadniczych kwestii, takich jak:

- pilna potrzeba zwiększenia środków oraz wykorzystania nowych instrumentów finansowania rozwoju;
- proces reformy systemu pomocy;
- związek między zarządzaniem budżetowym a rozwojem.

1.4 EKES uważa, że należy przede wszystkim wypełnić wszystkie zobowiązania podjęte w ciągu ostatnich lat, jak stwierdził już przewodniczący José Manuel Barroso, oraz zwraca się do Komisji o wezwanie państw członkowskich do przestrzegania planów zwiększenia środków ustanowionych uprzednio i zasadniczo dotąd niezmiennych, chociaż w rzeczywistości już nieaktualnych ze względu na decyzje o zmniejszeniu środków podjęte przez niektóre państwa członkowskie.

EKES jest ponadto przekonany o pilnej potrzebie przyznania – zgodnie z oczekiwaniami największych instytucji międzynarodowych – nowych, znacznych, dodatkowych środków, które pozwoliłyby skierować do ubogich krajów nową pomoc i inwestycje. Komitet przedstawia także swoją propozycję przeznaczenia dla tych krajów co najmniej 0,7 % kwot uruchomionych przez Wspólnotę międzynarodową w celu pokonania kryzysu i szacowanych obecnie na ok. 7 bln USD.

1.5 EKES uważa, że w związku z nakładającym się wpływem kryzysów energetycznego i żywnościowego konieczne jest przyjęcie bardziej precyzyjnych priorytetów dotyczących nowych inwestycji w ramach odnowionego zobowiązania osiągnięcia milenijnych celów rozwoju (MCR).

W interesie zarówno krajów ubogich, jak i Europy leży uznanie sektora rolnego i bezpieczeństwa żywnościowego za priorytet strategiczny, tak samo jak inwestycji związanych z pilnymi potrzebami zależnymi od zmian klimatu, co pozwoli rozpocząć nowy okres znaczących inwestycji na rzecz krajów najuboższych i zapewnić korzyści wynikające ze zrównoważonego rozwoju w perspektywie długoterminowej.

⁽¹⁾ W szczególności szczytu ONZ w czerwcu 2009 r. i państw grupy G8 w L'Aquila w lipcu 2009 r.

1.6 EKES wzywa nową Komisję do pełnienia funkcji przywódcy na szczeblu międzynarodowym w odniesieniu do zobowiązania do przeprowadzenia dokładnej reformy systemu pomocy i inwestycji na rzecz rozwoju, do podjęcia nowych wyzwań pojawiających się w obecnym tysiącleciu, w tym także związanych z ekologicznym wzrostem gospodarczym i przepływami migracyjnymi, oraz do uruchomienia nowych bodźców w celu uzyskania większej skuteczności, przejrzystości i efektywności całego systemu pomocy.

1.7 EKES uważa, że Unia Europejska nie powinna rezygnować z uznawania i wspierania podmiotów niepaństwowych, w szczególności sektora prywatnego, organizacji związkowych, rolniczych, organizacji kobiet i konsumentów. Jest to istotny element podejścia europejskiego.

EKES wyraża ubolewanie, że w analizowanym komunikacie nie przywołuje się w żaden sposób roli, jaką powyższe podmioty odgrywają w zwalczaniu kryzysu, zwłaszcza że społeczeństwo obywatelskie jest jednym z niewielu podmiotów międzynarodowych mających zdolność uruchomienia dodatkowych zasobów. Ponadto w wielu ubogich krajach skutki kryzysu odbijają się w bardzo negatywny sposób na sektorze prywatnym i osłabiają zdolność działania partnerów społecznych i różnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, mających przecież zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zrównoważonych skutków rozwoju w perspektywie długoterminowej.

1.8 Oprócz wypełniania zobowiązań podjętych w ramach ODA (oficjalnej pomocy rozwojowej), EKES popiera także utworzenie i przyjęcie nowych innowacyjnych mechanizmów finansowania rozwoju, w tym także „podatku Tobina”. Szczególnie ważne jest uznanie zasadniczego znaczenia przekazów pieniężnych imigrantów, przez wprowadzenie w życie podjętej przez państwa G8 decyzji zmniejszenia o 50 % opłat od transferów, a także określenie strategii w zakresie większej ochrony pracowników-imigrantów podczas kryzysu.

1.9 EKES uważa, że należy wykorzystywać wszystkie środki dotyczące otwarcia rynków, powracając do rokowań z Ad-Dauh, wspierając procesy integracji regionalnej⁽²⁾ i wzmacniając instrumenty finansowania handlu, ze zwróceniem szczególnej uwagi na wymogi wolnego i sprawiedliwego handlu w krajach najuboższych. Należy także zintensyfikować bezpośrednie inwestycje zagraniczne, także poprzez wykorzystanie linii innowacyjnego finansowania Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego, począwszy od nowych emisji specjalnych praw ciągnięcia (SDR) przez MFW i uruchomienia odpowiedniego funduszu służącego ochronie najuboższych (*vulnerability fund*) przez Bank Światowy.

1.10 EKES uważa także za zasadniczą kwestię uznanie walki z korupcją, działalnością przestępczą i oszustwami podatkowymi (unikanie opodatkowania i uchylanie się od niego) na skalę światową za absolutny priorytet, który umożliwi pozyskanie nowych i ważnych środków na działania w zakresie rozwoju. Komitet zachęca Komisję do jak najszybszego opracowania powyższych kwestii i sformułowania odpowiednich propozycji.

(2) Por. opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji *Integracja regionalna na rzecz rozwoju w krajach AKP*, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 126, sprawozdawca: Gerard DANTIN, współsprawozdawca: Luca JAHIER.

2. Wstęp

2.1 Kiedy rozpoczynał się międzynarodowy kryzys finansowy, analitycy byli pewni, że nie dotknie on krajów rozwijających się, w szczególności tych najuboższych. Z upływem czasu zaczynają się jednak ujawniać możliwe skutki kryzysu w krajach rozwijających się, w szczególności z powodu przewidywanego kurczenia się gospodarki międzynarodowej. Już w kwietniu 2009 r., podczas szczytu grupy G20 w Londynie i posiedzeń MFW i Banku Światowego, stało się oczywiste, że kryzys przenosi się na najważniejsze kraje rozwijające się, zagrażając ubóstwem 100 mln osób. Kolejne 160 mln już znalazło się poniżej poziomu absolutnego ubóstwa w wyniku podwójnego kryzysu energetycznego i żywnościowego w latach 2007–2008.

2.2 Szacunki są niepokojące. 19 czerwca 2009 r. FAO przedstawiła ważne punkty sprawozdania na temat braku bezpieczeństwa żywnościowego na świecie. Zgodnie z tym raportem w 2009 r. po raz pierwszy liczba osób cierpiących z powodu głodu przekroczy miliard, co oznacza wzrost ogółem o 11 %. Spowoduje to ogromny kryzys humanitarny i może zniwelować wszystkie sukcesy osiągnięte w latach 80. i 90. W dniu 22 czerwca Bank Światowy drastycznie obniżył wszystkie swoje szacunki, utrzymując, że w 2009 r. możliwe jest skurczenie się gospodarki światowej o około 3 % i jednoczesne zmniejszenie światowego handlu o 10 % oraz załamanie się międzynarodowych przepływów prywatnego kapitału, który z biliona USD w 2007 r. i 707 mld USD w 2008 r. spadłby do 363 mld USD w 2009 r. Całkowity wzrost krajów rozwijających się szacuje się obecnie na niewiele ponad 1 %. Jeżeli jednak nie uwzględnimy się Chin i Indii, całkowity spadek PKB krajów rozwijających się wyniesie 1,6 %. Szczególnie ucierpi Afryka, w przypadku której przewiduje się, że wzrost będzie w 2009 r. mniejszy o 66 % w porównaniu z 2007 r. Ponadto według MOP 50 mln osób może stracić swoją pracę w 2009 r., a liczba ubogich pracowników może wzrosnąć do 200 mln.

2.3 Kryzys finansowy i gospodarczy wywołuje cztery poważne konsekwencje: a) spadek wielkości obrotów w handlu światowym wraz z drastycznym zmniejszeniem się wpływów z eksportu oraz niedoborem środków finansowych krajów rozwijających się, który może wynieść od 270 mld USD do 700 mld USD⁽³⁾; b) zmniejszenie się przepływów prywatnego kapitału inwestycyjnego, najbardziej znaczących do krajów o średnim poziomie dochodów i do krajów, w których trwa realizacja ważnych inwestycji w zakresie infrastruktury; c) znaczny spadek przekazów pieniężnych migrantów – w niektórych afrykańskich krajach rozwijających się stanowią one nawet 30 % PKB i w samym 2006 r. osiągnęły kwotę 270 mld USD, tzn. były ponaddwukrotnie wyższe od całkowitej wartości pomocy na rzecz rozwoju; d) pewne zmniejszenie ODA (oficjalnej pomocy rozwojowej) przez wielu dwustronnych donatorów w 2009 i 2010 r. Dwie ostatnie trudności pogłębiające skutki ostatniego kryzysu żywnościowego i cen energii mają szczególne znaczenie w Afryce, gdzie przepływy takie są często zasadnicze zarówno dla wielu budżetów publicznych, jak i życia rodzin i lokalnych społeczności.

(3) Bank Światowy, 2009 r. i ABR, marzec 2009 r. Wskazany przedział wyraża wartości graniczne według dostępnych obecnie szacunków.

2.4 Wśród konsekwencji takich kolejnych i powiązanych ze sobą poważnych trudności, które oczywiście rozwijają się w bardzo różny sposób w zależności od obszaru i kraju, należy wymienić w szczególności:

- zahamowanie tempa wzrostu lub poważne kurczenie się gospodarek lokalnych;
- szybki wzrost bezrobocia, ubóstwa, głodu, przede wszystkim na obszarach miejskich, powodujący poważne konsekwencje dla najsłabszych grup, w szczególności kobiet i dzieci;
- zmniejszenie się wpływów z podatków, powodujące poważne skutki dla stanu budżetów publicznych, które, przede wszystkim w Afryce, były w ostatnim dziesięcioleciu przedmiotem znaczących działań w zakresie konsolidacji budżetowej;
- idące za tym zagrożenie planów inwestycji publicznych, w szczególności w odniesieniu do utrzymania i infrastruktury;
- poważne problemy z dostępem do dóbr i usług dla wielu kręgów społeczeństwa, związane także z ograniczeniem i tak już słabych systemów ochrony i opieki socjalnej;
- zmniejszenie wpływów z turystyki;
- rosnące problemy z dostępem do kredytu i inwestycji, w szczególności dla sektora prywatnego;
- bardzo negatywny wpływ na możliwość osiągnięcia milenijnych celów rozwoju (MCR), poważnie zresztą zagrożonych od co najmniej dwóch lat po częściowych sukcesach osiągniętych w latach 2000–2005;
- niebezpieczeństwo braku odpowiednich środków do zaradzenia skutkom zmian klimatu.

2.5 Obraz staje się jeszcze bardziej niepokojący, jeżeli weźmie się pod uwagę możliwe konsekwencje w zakresie stabilności politycznej i bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego w różnych obszarach świata. Już w analizie przeprowadzonej na zlecenie rządu brytyjskiego w 2008 r. oszacowano, że istnieje duża możliwość, iż w 2010 r. uboższa połowa ludności na świecie będzie żyła w krajach znajdujących się w sytuacji stałego konfliktu lub bliskich takiej sytuacji.

2.6 Kryzys mógłby ponadto wywołać dodatkowe przepływy migracyjne zarówno wewnątrz poszczególnych krajów i na szczeblu regionalnym, jak i w kierunku krajów najbogatszych. Wszystkie powyższe czynniki, a także wzrost już istniejących napięć, w szczególności na granicach UE, mogą spowodować dalszą niepokojącą utratę istotnych zasobów ludzkich w wielu ubogich krajach.

3. Odpowiedź Komisji

3.1 Komisja Europejska jako pierwsza podjęła konkretne decyzje w ramach zobowiązania wobec państw grupy G20 podczas spotkania w Londynie, rozpoczynając od jasnego założenia, podsumowanego przez przewodniczącego Barroso w następujący

sposób: „trwająca recesja nie powinna być, nie może być i nie będzie wykorzystana jako pretekst do odwołania naszych obietnic dotyczących zwiększenia pomocy”.

3.2 Analizowany komunikat jest jedną z najbardziej pozytywnych decyzji ramowych zaproponowanych do tej pory przez wspólnotę międzynarodową w celu udzielenia pomocy najuboższym krajom w pokonywaniu kryzysu. Oprócz potwierdzenia konieczności wypełnienia zobowiązań podjętych w ramach ODA i uruchomienia nowych środków przeznaczonych na rozwój (na przykład za pomocą ambitnej, ale może niezbyt realnej propozycji, zgodnie z którą każde euro pomocy powinno uruchomić 5 euro w ramach transferów poza ODA), w komunikacie podkreśla się także znaczenie szybszego wykorzystania lub wcześniejszego wypłacenia pomocy – wyjątkowy przypadek wśród donatorów – oraz przyjęcia bardziej elastycznych mechanizmów, zwracając się do EBI o dopracowanie instrumentów o działaniu antycyklicznym, przede wszystkim w sektorze infrastruktury i finansów. Komisja zobowiązuje się ponadto do przyspieszenia działań w zakresie wsparcia budżetowego, rozważając także, w wyjątkowych przypadkach, środki pomocy makroekonomicznej dla krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa (EPS).

3.3 W komunikacie stwierdza się, że koszt takiej nieefektywnej pomocy jest bardzo wysoki, i sugeruje się konieczność przeprowadzenia zasadniczych reform wewnątrz międzynarodowego systemu ODA. Ze swej strony Komisja zwraca się do państw członkowskich o promowanie wspólnych i skoordynowanych strategii w odpowiedzi na kryzys. UE, pełniąc funkcję największego światowego donatora, powinna jednocześnie wspierać reformę systemu pomocy na szczeblu międzynarodowym.

3.4 W komunikacie poświęca się nieco uwagi środkom na rzecz sektora społecznego i zatrudnienia, obejmujących zarówno mechanizmy wsparcia wydatków na cele socjalne, jak i wkład na rzecz budowy infrastruktury krajowej lub regionalnej. Szczególny nacisk kładzie się – także jeśli chodzi o wypłatę środków – na Afrykę i region Morza Śródziemnego. Komisja ponownie obiecuje także zaangażowanie w rewitalizację rolnictwa i rozwój gospodarki proekologicznej, zarówno przez innowacyjne formy finansowania na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym, jak i wsparcie transferu technologii przyjaznych dla środowiska i technologii zrównoważonych.

3.5 Na koniec komunikat proponuje środki ukierunkowane na wsparcie systemu międzynarodowej wymiany handlowej, poprawiające wydajność programów pomocy na rzecz handlu oraz zwiększające kredyty eksportowe. Jednocześnie Komisja zaleca promowanie dyskusji na temat restrukturyzacji długu państwowego krajów rozwijających się, proponując także środki w zakresie wsparcia zarządzania podatkami na szczeblu międzynarodowym, regionalnym i krajowym.

3.6 Rada Unii Europejskiej otrzymała i przyjęła najważniejsze zalecenia zawarte w komunikacie, potwierdzając znaczenie wypełnienia przez państwa członkowskie swoich zobowiązań i wzywając „państwa członkowskie, Komisję, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) do skoordynowanego działania [...] w oparciu o przeprowadzone badania dotyczące skutków kryzysu w poszczególnych krajach, we współpracy z międzynarodowymi instytucjami i krajami partnerskimi, w celu określenia krajów i grup ludności najbardziej zagrożonych i mających niewielkie możliwości reagowania” (4).

(4) Wnioski Rady UE ds. stosunków zewnętrznych, 18 maja 2009 r.

3.7 Najbardziej oczywistym ograniczeniem przyjętego przez UE zestawu decyzji jest jednak to, że nie przewiduje się w nim żadnych dodatkowych środków oprócz 100 mln EUR rocznie przyznanych funduszowi powierniczemu UE na rzecz infrastruktury w Afryce.

4. Zagrożona oficjalna pomoc rozwojowa

4.1 Według danych przekazanych przez Komitet Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD w roku 2008 wartość oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) osiągnęła najwyższy w historii poziom. Wyniosła ona prawie 120 mld USD, co oznacza wzrost o 10 % w kategoriach realnych i odpowiada 0,30 % całkowitego PKB krajów OECD. W ubiegłym roku wzrosła także liczba dwustronnych programów, po znacznym spadku w latach 2006–2008.

4.2 W 2008 r. wkład UE wzrósł o 4 mld EUR w porównaniu z 2007 r. i osiągnął całkowitą kwotę 49 mld EUR, równą 0,40 % PKB. Należy przypomnieć, że kiedy przyjęto konsensus z Monterrey w 2002 r., Komisja postawiła sobie cel pośredni, jakim było osiągnięcie poziomu 0,39 % do 2006 r. Jednocześnie należy podkreślić, że wiele jeszcze brakuje do realizacji celu przekazania 0,20 % PKB na rzecz krajów najslabiej rozwiniętych (LDC): obecnie dla Afryki przeznaczona jest jedynie 20 mld USD, przy czym cel na rok 2010 r. przewiduje kwotę 50 mld USD.

4.3 Istnieje poważna wątpliwość dotycząca rzeczywistej możliwości zapewnienia przez UE dalszych podwyżek, szacowanych na 20 mld EUR, koniecznych do osiągnięcia celu 0,56 % PKB w 2010 r. W swoim sprawozdaniu Aid Watch na 2008 r. europejska platforma organizacji pozarządowych Concord przewidywała zmniejszenie pomocy o 27 mld USD w latach 2009–2010. W tym samym sprawozdaniu zauważa się ponadto, że należy dokonać przeglądu danych liczbowych UE, ponieważ zawierają one kategorie wydatków, które nie powinny być włączone do ODA: 5 mld USD tytułem umorzeń długu zagranicznego, 2 mld na stypendia dla studentów i 1 mld na wydatki związane z uchodźcami. Według platformy Concord, odejmując te kwoty, w 2008 r. osiągnięto jedynie 0,34 % PKB, czyli znacząco mniej niż wynosi cel do 2010 r. (0,56 %).

4.4 Także według sprawozdania Banku Światowego na temat sytuacji na świecie w 2009 r. (*Global Monitoring Report*) mimo wzrostu zanotowanego w 2008 r. i zobowiązań podjętych już przez niektórych ważnych donatorów, perspektywa osiągnięcia celów zwiększenia pomocy przyjętych w Gleneagles (130 mld USD rocznie do 2010 r.) staje się w obecnej sytuacji całkowicie nierealna.

4.5 Coraz więcej osób uważa, że niezbędne są nowe środki, o wiele większe od przewidzianych w zobowiązaniach podjętych w Gleneagles. W UNDP podkreśla się, że nie chodzi jedynie o wywiązanie się z podjętych zobowiązań, ale także o znaczne zwiększenie kwoty pomocy, na przykład przeznaczenie co najmniej 0,7 % wszystkich dostępnych środków (szacowanych na około 7 bln USD) na pomoc bankom i ożywienie gospodarki w celu wsparcia krajów rozwijających się w osiągnięciu MCR oraz zwiększenia bezpośrednich i długoterminowych wydatków i inwestycji w krajach ubogich. Zgodnie z wielokrotnymi oświadczeniami samego prezesa Banku Światowego wygłaszanymi od rozpoczęcia kryzysu, należy podjąć znacznie większe wysiłki w celu uruchomienia dodatkowych środków na wsparcie ubogich krajów w pokonywaniu niszczących skutków kryzysu, za który nie ponoszą one żadnej odpowiedzialności. Zgodnie z ostatnimi szacunkami

Banku Światowego przedział finansowania niezbędny do pokrycia przynajmniej różnych strat zanotowanych w krajach rozwijających się wynosi od 350 do 635 mld USD. Wydaje się, że powyższe kwoty dalece odbiegają od tych, które może uruchomić wspólnota międzynarodowa, nie tylko w ramach ODA, lecz także w postaci innych dodatkowych form pomocy i pożyczek.

4.6 Ponadto jeżeli nie uwzględni się zamierzeń przedstawionych przez UE, sprawozdanie OECD pokazuje, że w przypadku większości dwustronnych donatorów kryzys powoduje coraz większy rozdźwięk między zobowiązaniami a koncentracją środków, a często także dalsze opóźnienia i przekładanie terminów wypłat. Pomoc pochodząca z krajów spoza DAC zyskuje coraz bardziej na znaczeniu, ale jej całkowita wielkość jest daleka od poziomu, który mógłby poważnie wpłynąć na ogólne tendencje. Całkowita wartość pomocy krajów spoza DAC, które przekazały dane do OECD, wyniosła 5,6 mld USD w 2007 r.

4.7 Mimo że dostępne są bardzo niepełne dane, można na ich podstawie stwierdzić pozytywne tendencje w odniesieniu do pomocy prywatnych donatorów, która w 2007 r. zamknęła się sumą 18,6 mld USD, i wzrosła o 25 % w porównaniu z 2006 r. Jedynie dane wewnętrzne dostępne w Stanach Zjednoczonych, ale nie przekazane OECD, pokazują, że wielkość przepływów od prywatnych donatorów wyniosła 37 mld USD w 2007 r., zaś wiele najważniejszych fundacji, jak na przykład Gates Foundation, ogłosiło na 2009 r. wzrost nawet o 20 %.

5. Skuteczność pomocy i walka z korupcją

5.1 W dobie kryzysu ogromne znaczenie zyskuje zwiększenie skuteczności pomocy. Straty gospodarcze spowodowane brakiem przewidywalności wypłat, fragmentaryzacją działań i brakiem koordynacji donatorów są już w pełni widoczne. Komisja oszacowała, że zmienność ODA może spowodować wzrost kosztów w granicach 15–20 %, zaś pełne zastosowanie strategii skuteczności pomocy może przynieść dodatkowe oszczędności na poziomie 5–7 mld EUR rocznie. W związku z tym niezbędne jest szybkie wdrożenie postanowień przewidzianych w deklaracji paryskiej z 2005 r. i planie działania z Akry przyjętym w 2008 r., a także szczególne uwzględnienie decyzji podjętych już w UE, wśród których można wyróżnić: podział zadań między państwa członkowskie i Komisję, lepsze wykorzystywanie planowania w poszczególnych krajach, przewidywalność pomocy i większą odpowiedzialność za wyniki, w tym mniejsze obwarowanie warunkami⁽⁵⁾.

5.2 Na szczycie OECD podkreślono, że postępy w poprawie jakości pomocy są obecnie niewystarczające. Każdego roku 225 dwustronnych i 242 wielostronnych organizacji na całym świecie finansuje setki tysięcy działań. Na świecie istnieje na przykład ponad 90 funduszy na rzecz zdrowia, każdego roku Światowa Organizacja Zdrowia musi uzasadnić swoje działania 4 600 donatorom oraz dostarczyć im około 1 400 sprawozdań. Rząd kraju rozwijającego się musi rocznie przyjąć około 200 misji oficjalnych donatorów i ustosunkować się do nich, nie wspominając o setkach innych różnych misji donatorów prywatnych. Ponadto ostatnie badanie monitorujące OECD pokazuje, że średnio jedynie 45 % pomocy przekazuje się w ustalonym terminie.

(5) COM(2009) 160 wersja ostateczna i Rada UE z dnia 22 lipca 2008 r.

5.3 W związku z tym do osiągnięcia celów określonych na forum międzynarodowym niezbędne jest przyśpieszenie działań. Przede wszystkim potrzebna jest odpowiednia wola polityczna 27 rządów państw członkowskich UE:

- w przejrzystym stosowaniu 12 wskaźników przewidzianych w deklaracji paryskiej;
- w stosowaniu kodeksów postępowania UE;
- w bardziej ogólnym poszukiwaniu spójności między politykami, w szczególności jeśli chodzi o polityki handlu i rozwoju.
- do zdecydowanego zainwestowania w kompleksową reformę systemu międzynarodowej pomocy, w wyniku której podmioty niepaństwowe zyskają większe znaczenie i podjęte zostaną nowe działania wielostronne.

5.4 W ramach takiego podejścia należy także uwzględnić ogromną ilość środków, które w wielu krajach rozwijających się pochłania zjawisko korupcji i nielegalnego wyprowadzania kapitału, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji związanych z eksploatacją surowców i szeroko zakrojonymi działaniami w zakresie infrastruktury. Zostało udowodnione, że znaczna część pomocy nie zostaje dostarczona z powodu korupcji, z bardzo negatywnym skutkiem zarówno dla miejscowej ludności, jak i dla zaufania podatników w krajach będących donatorami. Według sprawozdania z 2008 r. na temat korupcji na świecie, przygotowanego przez organizację Transparency International, koszty związane z korupcją osiągnęły kwotę 50 mld USD, co odpowiada prawie połowie całkowitej wielkości światowej ODA i inwestycjom niezbędnym do realizacji celów w zakresie zapewnienia wody pitnej i poprawy stanu higieny publicznej. Zdecydowana poprawa zarządzania, w szczególności w odniesieniu do identyfikowalności pomocy, oraz systemy bardziej precyzyjnych warunków udzielania pomocy muszą otrzymać najwyższy priorytet w ramach wszystkich zobowiązań UE na szczeblu wielostronnym. W komunikacie nie porusza się, niestety, powyższych kwestii.

6. Rola podmiotów prywatnych i społeczeństwa obywatelskiego

6.1 Znaczenie podmiotów niepaństwowych – które w umowie z Kotonu określa się jako sektor prywatny, partnerów gospodarczych i społecznych, a w szczególności związki zawodowe i społeczeństwo obywatelskie we wszystkich swoich formach (art. 6) – zostało już powszechnie uznane. Zaskakujące jest to, że analizowany komunikat nie zawiera żadnego odwołania do ich roli w pokonywaniu kryzysu, tym bardziej, że są to jedyne podmioty wykazujące zdolność uruchomienia dodatkowych środków. Ponadto w wielu ubogich krajach skutki kryzysu odbijają się w bardzo negatywny sposób na sektorze prywatnym i osłabiają zdolność działania partnerów społecznych i różnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, mających przecież zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zrównoważonych skutków rozwoju perspektywie długoterminowej.

6.2 Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował w dniu 18 maja 2009 r. swój raport specjalny na temat zarządzania przez Komisję udziałem podmiotów niepaństwowych⁽⁶⁾ we współpracy WE na rzecz rozwoju. W raporcie tym, mimo wyrazów dużego uznania za rosnące inwestycje środków wspólnotowych

(6) Definicja podmiotów niepaństwowych podana przez Trybunał w powyższym raporcie obejmuje jedynie organizacje społeczeństwa obywatelskiego i wyklucza sektor prywatny.

dokonywane za pośrednictwem podmiotów niepaństwowych⁽⁷⁾, Trybunał poddaje krytyce trzy główne obszary:

- niewielki udział podmiotów niepaństwowych w procesie współpracy: udział ten sprowadza się często do roli wykonawców projektów lub usługodawców, z którymi konsultacje przeprowadza się jednorazowo i zbyt późno;
- niewystarczające działania w dziedzinie zwiększania możliwości, w których ponadto uprzywilejowane są systemy komunikacji i udziału wykluczające w rzeczywistości przeważającą część średnich i małych organizacji oraz organizacji poza obszarami miejskimi;
- wiele uchybień w systemach monitorowania i realizacji procedur, które często są zbyt skomplikowane i zbyt mało zrozumiałe dla wielu organizacji i niekiedy nie dostarczają odpowiednich danych na temat postępów w realizacji inicjatyw i ich skutków końcowych.

6.3 Istotne kwestie podjęte przez Trybunał prowadzą do mocnego podkreślenia uwag przedstawianych przez EKES od wielu lat, związanych z koniecznością potwierdzenia priorytetowego znaczenia inwestowania w podmioty niepaństwowe, zarówno przez wzmocnienie wszystkich procedur, które umożliwią faktyczne zwiększenie ich udziału, jak i podwojenie, aż do osiągnięcia poziomu 20 %, wysokości środków przekazywanych bezpośrednio przez podmioty niepaństwowe, tak jak zresztą zalecano w poprzedniej opinii EKES-u⁽⁸⁾.

7. Poprawa systemu pomocy i nowe instrumenty finansowania

7.1 Obecnie dostrzega się wyraźnie konieczność dokonania głębokiej reformy międzynarodowych instytucji finansowych, przede wszystkim Banku Światowego i MFW. Jasny przekaz w tej sprawie został wysłany podczas zorganizowanej w czerwcu konferencji ONZ: „międzynarodowe instytucje finansowe należy wyraźnie ukierunkować na rozwój” oraz zreformować w sposób „sprzyjający perspektywie, opinii i uczestnictwu krajów rozwijających się i lepiej odzwierciedlający panujące poszczególne sytuacje”⁽⁹⁾.

Istotnie paradoksem jest fakt, iż w obliczu kryzysu z całkowitej kwoty 1 100 mld USD ustalonej podczas szczytu państw grupy G20, który odbył się w Londynie 2 kwietnia 2009 r., 82 % pożyczek udzielonych przez MFW otrzymały kraje z obszaru europejskiego, jedynie 1,6 % kraje afrykańskie, a niewiele ponad 20 mld USD kraje najuboższe.

(7) Według Biura Współpracy EuropeAid wartość umów zawartych z podmiotami niepaństwowymi w 2006 r. i 2007 r. można szacować na 836,43 mln EUR i 915,26 mln EUR (z wyłączeniem pomocy humanitarnej zarządzanej przez ECHO), co odpowiada 10 % pomocy UE udzielonej krajom rozwijającym się. Około 50 % środków ECHO jest przekazywanych organizacjom pozarządowym (ok. 353 mln EUR w 2007 r.).

(8) Opinia przygotowana przez Susannę FLORIO, Dz.U. C 234 z 2003 r., *Rola społeczeństwa obywatelskiego w europejskiej polityce na rzecz rozwoju*.

(9) Konferencja ONZ na temat kryzysu gospodarczego i finansowego, czerwiec 2009 r.

7.2 UE musi dołożyć starań, aby spowodować radykalną zmianę powyższych relacji, począwszy od poważniejszego wzięcia pod uwagę i urzeczywistnienia propozycji Banku Światowego dotyczącej nowego specjalnego funduszu służącego ochronie najuboższych, który zostanie przeznaczony przede wszystkim na finansowanie bezpieczeństwa żywnościowego, ochrony socjalnej i rozwoju społecznego, a także wypracowania specjalnych zasad współpracy między Bankiem Światowym i wyspecjalizowanymi agencjami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Równie niezbędne jest podjęcie działań w celu emisji przez MFW nowych SDR (specjalnych praw ciągnięcia) w kwocie co najmniej 250 mld USD, przeznaczonych w szczególności na zapewnienie płynności finansowana rozwojowi.

7.3 UE musi także odgrywać rolę siły napędowej, aby w ramach finansowania handlu i w związku z szybkim wznowieniem dauhąńskiej rundy negocjacji umieszczono w centrum potrzeby krajów rozwijających się i przewidziano szczególne środki wspierające i ochronne na rzecz krajów najuboższych i bezpieczeństwa żywnościowego.

7.4 EKES jest od dawna przekonany, że niezbędne są sprawne działania, których celem jest wspieranie i tworzenie nowych instrumentów finansowania rozwoju. Można ubolewać, że do tej pory nie poczyniono znaczącego postępu. Należy poszerzyć zakres najnowszych inicjatyw i decyzji, takich jak na przykład: Międzynarodowy Mechanizm Finansowania Szczepień (INF-Im) utworzony w listopadzie 2006 r. w celu finansowania szczepień w krajach ubogich; programy wspierania rynku (*advanced market commitment*) ustanowione w tym samym okresie; podjęta podczas szczytu G8 w Aquili inicjatywa zmniejszenia o 50 % w ciągu pięciu lat kosztów przekazów pieniężnych imigrantów do ich krajów pochodzenia, co mogłoby spowodować ich zwiększenie o 13–15 mld USD rocznie. EKES popiera propozycję rozpoczęcia w końcu debaty na temat nałożenia dobrowolnego opodatkowania w wysokości 0,005 % na międzynarodowe transakcje finansowe („podatek Tobina”), podjętej ostatnio podczas szczytu G20 w Pittsburghu przez rządy Francji i Niemiec. Takie nowe sposoby finansowania, które muszą jednak pozostać wyłącznie uzupełnieniem zobowiązań w ramach ODA, powinny być w wyraźniejszy sposób powiązane z osiąganiem poszczególnych milenijnych celów rozwoju, pilnymi potrzebami dotyczącymi zmian klimatu i kosztami, które ubogie kraje będą musiały ponieść w nadchodzących latach.

7.5 Rozważenie reformy międzynarodowego systemu pomocy, które ponownie proponuje Komisja w pkt 11 swojego wniosku, jest obecnie wyjątkowo pilne, a UE może odegrać rolę przywódcy w tej dziedzinie, przynajmniej w odniesieniu do następujących kwestii:

- utworzenie międzynarodowego systemu wczesnego ostrzeżenia, za pomocą którego można będzie monitorować w nadchodzących latach wpływ kryzysu na warunki życia ludności i perspektywy rozwoju w celu ukierunkowania pomocy i inwestycji;
- utworzenie rzeczywistego systemu odpowiedzialności za monitorowanie postępów i mierzenie skuteczności własnych działań, zgodnie z decyzją podjętą podczas szczytu G8;
- rozszerzenie inwestycji w zakresie stabilizowania obszarów objętych konfliktem, rozwój instytucjonalny i zarządzanie sytuacjami kryzysowymi, a także zwiększenie możliwości

programowania i działania na szczeblu lokalnym i regionalnym; rozwijanie budowy uniwersalnych systemów ochrony socjalnej i planowanie odpowiednich inwestycji w celu podejmowania nowych wyzwań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym i zmianami klimatu;

- zwiększenie możliwości dostępu do mikrokredytów w celu wspierania inicjatyw w dziedzinie przedsiębiorczości, które nie mogą być sfinansowane w ramach zwykłych systemów kredytowych.

7.6 Uznanie bezpieczeństwa żywnościowego i ekologicznego wzrostu gospodarczego za dwa cele strategicznej inwestycji długoterminowej może stanowić ważny kierunek nowych działań w zakresie ożywienia systemu pomocy i inwestycji, dla których kryzys jest jeszcze ważniejszym uzasadnieniem i które mogą także spowodować zarówno bardziej skoordynowane zaangażowanie środków i kompetencji pochodzących z krajów o gospodarkach wschodzących, jak i stanowić konkretną szansę na partnerstwo gospodarcze dla Europy i obszaru OECD.

7.7 W odniesieniu do UE przedstawia się dwie następujące uwagi:

- pierwsza dotyczy dokładnej oceny tworzenia w ostatnich latach instrumentu pomocy budżetowej, z uwzględnieniem możliwości dokładniejszego ukierunkowania takiej pomocy na zobowiązania w poszczególnych sektorach, takich jak zdrowie, godna praca, edukacja i szkolenia, infrastruktura, usługi socjalne i przyjazny dla środowiska wzrost gospodarczy, zgodnie z założeniami samego PE⁽¹⁰⁾.
- druga uwaga dotyczy podziału kompetencji wśród nowych komisarzy, w szczególności powierzenia komisarzowi ds. rozwoju bezpośredniej kontroli nad Biurem Współpracy EuropeAid, sprawowanej obecnie przez komisarza ds. stosunków zewnętrznych.

7.8 Obszar rozwoju wymaga bardziej niż jakkolwiek inna dziedzina, aby UE kształtowała coraz bardziej jednolitą opinię i coraz bardziej zwiększała swoje możliwości jednomyślnego i skoordynowanego działania razem z państwami członkowskimi. Musi ona być skuteczna w nowych warunkach międzynarodowych będących następstwem kryzysu, a także zwiększyć skuteczność uprawnień wynikających z odgrywanej przez siebie roli, środków i kompetencji już w całości uaktywnionych w tym obszarze. Wobec zmiany sytuacji podmiotów działających na arenie międzynarodowej potwierdza się prawdziwość stwierdzenia, że rozwój krajów najuboższych, a w szczególności Afryki, ma strategiczne znaczenie także dla przyszłego rozwoju Europy⁽¹¹⁾.

7.9 Zacieśnienie międzynarodowej współpracy w zakresie zwalczania korupcji i oszustw podatkowych stało się w wyniku kryzysu powszechnie uznanym celem, w szczególności w odniesieniu do walki z rajami podatkowymi. Według Biura ONZ ds. narkotyków i przestępczości (UNODC) obrót związany z przemytem i oszustwami podatkowymi osiąga obecnie kwotę od 1 000 do 1 600 mld USD, z czego połowa pochodzi z krajów rozwijających się lub z gospodarek znajdujących się na etapie transformacji. Z kwoty 500–800 mld USD jedynie 3 % pochodzi

⁽¹⁰⁾ Projekt rezolucji komisji DEVE, wrzesień 2009 r.

⁽¹¹⁾ Zob. Luca Jahier, Dz.U. C 318 z 2009 r., UE, *Afryka i Chiny*, a także opinię w sprawie wewnętrzznego wymiaru strategii lizbońskiej, Dz.U. C 128 z 2010 r.

z korupcji, 30 % z działalności o charakterze przestępczym, zaś 67 % z oszustw podatkowych. Innymi słowy, w wyniku oszustw podatkowych kraje rozwijające się tracą od 300 do 500 mld USD, w tym 285 mld w ramach szarej strefy, zaś 160 mld w wyniku oszustw podatkowych popełnianych przez wiele korporacji międzynarodowych działających w tych krajach ⁽¹²⁾. EKES uznaje pilną potrzebę radykalnej zmiany w tym sektorze, której

dokonanie jest obecnie bardziej realistyczne. Umożliwiłaby ona nie tylko uzyskanie nieoczekiwanych środków na inwestycje i pomoc na rzecz rozwoju, lecz także wspieranie rozwoju bardziej stabilnych i sprawiedliwych systemów podatkowych w wielu ubogich krajach, które stanowią niezbędną podstawę wzmocnienia instytucji i każdej odpowiedniej perspektywy rozwoju w długim okresie.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹²⁾ CIDSE, jw., listopad 2008 r.

ZAŁĄCZNIK

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty na sesji plenarnej:

Poprawka zgłoszona przez Jonathana Peela.

Punkt 7.9

Zmienić

7.9 Zacieśnienie międzynarodowej współpracy w zakresie zwalczania korupcji i oszustw podatkowych stało się w wyniku kryzysu powszechnie uznanym celem, w szczególności w odniesieniu do walki z rajami podatkowymi. Według Biura ONZ ds. narkotyków i przestępczości (UNODC) obrót związany z przemytem i oszustwami podatkowymi osiąga obecnie kwotę od 1 000 do 1 600 mld USD, z czego połowa pochodzi z krajów rozwijających się lub z gospodarek znajdujących się na etapie transformacji. Z kwoty 500-800 mld USD jedynie 3 % pochodzi z korupcji, 30 % z działalności o charakterze przestępczym, zaś 67 % z oszustw podatkowych. Innymi słowy, w wyniku oszustw podatkowych kraje rozwijające się tracą od 300 do 500 mld USD, w tym 285 mld w ramach szarej strefy, zaś 160 mld w wyniku oszustw podatkowych popełnianych przez wiele korporacji międzynarodowych działających w tych krajach (1). EKES uznaje pilną potrzebę radykalnej zmiany w tym sektorze, której dokonanie jest obecnie bardziej realistyczne. Umożliwiłaby ona nie tylko uzyskanie nieoczekiwanych środków na inwestycje i pomoc na rzecz rozwoju, lecz także wspieranie rozwoju bardziej stabilnych i sprawiedliwych systemów podatkowych w wielu ubogich krajach, które stanowią niezbędną podstawę wzmocnienia instytucji i każdej odpowiedniej perspektywy rozwoju w długim okresie.

Uzasadnienie

Dane te trzeba wykreślić, gdyż wbrew temu, co stwierdza się w tym punkcie, nie pojawiają się one w raporcie UNODC.

Wynik głosowania Za: 59 Przeciw: 93 Wstrzymało się: 9 Liczba głosów ogółem: 161

(1) CIDSE, jw., listopad 2008 r.