



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.10.2011
KOM(2011) 637 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju - Program działań na rzecz zmian

{SEK(2011) 1172 wersja ostateczna}
{SEK(2011) 1173 wersja ostateczna}

SPIS TREŚCI

1.	Ograniczanie ubóstwa w szybko zmieniającym się świecie	3
2.	Prawa człowieka, demokracja i inne kluczowe elementy dobrych rządów	5
3.	Zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy na rzecz rozwoju społecznego	7
3.1.	Opieka społeczna, opieka zdrowotna, edukacja i zatrudnienie	8
3.2.	Otoczenie biznesu, integracja regionalna i rynki światowe	9
3.3.	Zrównoważone rolnictwo i energia	10
4.	Zróżnicowane partnerstwa na rzecz rozwoju	10
5.	Skoordynowane działania UE	12
6.	Zwiększona spójność polityk UE	13
7.	Przyjęcie Programu działań na rzecz zmian	13

1. OGRANICZANIE UBÓSTWA W SZYBKO ZMIENIAJĄCYM SIĘ ŚWIECIE

UE znajduje się w punkcie zwrotnym – przed nią nowe wyzwania na skalę światową, rok 2015, czyli termin osiągnięcia milenijnych celów rozwoju (MCR) oraz zakończenie prac nad kolejnymi wieloletnimi ramami finansowymi (WRF). Właśnie w związku z tym UE musi odpowiednio dobrać strategie polityczne, narzędzia i zasoby, aby wydajnie i skutecznie zwalczać ubóstwo w kontekście zrównoważonego rozwoju. Komisja przedstawia propozycję Programu działań na rzecz zmian, aby w tej walce zwiększyć solidarność Europy z krajami rozwijającymi.

Zgodnie z traktatem lizbońskim wspieranie wysiłków krajów rozwijających się na rzecz eliminacji ubóstwa jest głównym celem polityki rozwoju i priorytetowym aspektem działań zewnętrznych UE, wpisującym się w dążenie UE do zapewnienia stabilności i prosperity na świecie. Polityka rozwoju pomaga również stawiać czoła innym światowym wyzwaniom i przyczynia się do realizacji unijnej strategii „Europa-2020”.

UE zrobiła już wiele dla ograniczenia ubóstwa, a zwłaszcza aby wspierać realizację milenijnych celów rozwoju. Jednakże w wielu częściach świata skrajne ubóstwo wciąż się utrzymuje. Seria **globalnych wstrząsów** zachwiała równowagę wielu rozwijających się krajów. Ponieważ ogólna liczba ludności na świecie stale rośnie, konieczna jest intensyfikacja działań będących odpowiedzią na światowe wyzwania, takie jak zapobieganie konfliktom, bezpieczeństwo, ochrona środowiska, zmiany klimatu, oraz służących dostarczaniu globalnych dóbr publicznych, takich jak bezpieczeństwo żywnościowe, dostęp do wody i infrastruktury sanitarnej, bezpieczeństwo energetyczne i migracja.

Tymczasem ruchy społeczne w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie unaocznily, że o ile znaczne postępy w realizacji MCR są niezbędne, nie są one wystarczające. Nasuwają się dwa wnioski: po pierwsze, że **cele rozwoju, demokracji, praw człowieka, dobrych rządów i bezpieczeństwa są ze sobą powiązane**; a po drugie, że **społeczeństwa muszą zapewniać młodym ludziom perspektywę na przyszłość**.

Unijna polityka rozwoju powinna uwzględniać wysokie zróżnicowanie krajów rozwijających się. Ostatnio **kilka krajów partnerskich stało się pełnoprawnymi darczyńcami, podczas gdy inne borykają się z rosnącą niestabilnością**. UE musi teraz zbadać nowe sposoby współpracy z tymi krajami i promować międzynarodowy program działań na rzecz rozwoju, który bardziej sprzyja włączeniu społecznemu.

UE powinna również zacieśnić współpracę z **sektorem prywatnym, fundacjami, społeczeństwem obywatelskim oraz władzami lokalnymi i regionalnymi**, ponieważ znaczenie tych podmiotów w dziedzinie rozwoju wzrasta.

Na poziomie UE, **traktat lizboński zdecydowanie wskazał, że polityka rozwoju ma swoje miejsce w działaniach zewnętrznych UE**. Utworzenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela/Wiceprzewodniczącego, którego w wykonywaniu obowiązków wspiera Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), otwiera nowe możliwości dla bardziej skutecznej współpracy na rzecz rozwoju i skoordynowanego kształtowania polityki.

UE jest nie tylko 28. europejskim darczyńcą. Komisja odpowiedzialna jest za wdrażanie 20 % wszystkich działań pomocowych UE, działa ona również jako koordynator, pośrednik i

twórca polityki w tej dziedzinie. UE jest partnerem gospodarczym i handlowym, a prowadzony przez nią dialog polityczny, polityka w dziedzinie bezpieczeństwa i w wielu innych dziedzinach (handlu, rolnictwa i rybołówstwa, a także środowiska, klimatu, energii i migracji) mają silny wpływ na kraje rozwijające się. **Ta wieloaspektowa rola musi znaleźć wyraz w różnych kombinacjach strategii politycznych, dostosowanych do poszczególnych krajów partnerskich.** Aby osiągnąć pełną skuteczność, UE i jej państwa członkowskie powinny mówić jednym głosem i działać jednomyślnie, co pozwoli osiągać lepsze wyniki i poprawić widoczność UE.

Ze względu na obecne trudności gospodarcze i budżetowe tym bardziej należy **zapewnić, aby pomoc była wykorzystywana efektywnie, przynosiła możliwie najlepsze rezultaty i przyciągała dalsze środki finansowe na rzecz rozwoju.**

Mając na uwadze takie nowe okoliczności, Komisja rozpoczęła w 2010 r. konsultacje w sprawie polityki UE na rzecz rozwoju¹. Potwierdziły one znaczenie istniejących ram polityki, a równocześnie wskazały na konieczność zwiększenia wpływu.

Niezbędne są zmiany w wielu dziedzinach. Unia Europejska musi w szczególności dążyć do ukierunkowania swojej oferty na te kraje partnerskie, w których wpływ może być największy i swoje działania w ramach współpracy na rzecz rozwoju skoncentrować na wspieraniu:

- **praw człowieka, demokracji i innych kluczowych elementów dobrych rządów;**
- **zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego na rzecz rozwoju społecznego.**

Aby zapewnić jak największą opłacalność tych działań, powinny im towarzyszyć:

- **zróżnicowane partnerstwa na rzecz rozwoju;**
- **skoordynowane działania UE;**
- **zwiększona spójność polityk UE.**

Komisja przedstawia propozycję Programu działań na rzecz zmian, który docelowo pozwolić ma na:

- zwiększenie części unijnych programów współpracy krajowej i regionalnej przeznaczonej na priorytety polityczne wskazane w sekcjach 2 i 3 poniżej;
- 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 dobieraniu instrumentów i określaniu zasad udzielania pomocy dla poszczególnych krajów;
- utrzymanie wsparcia na rzecz włączenia i rozwoju społecznego na poziomie co najmniej 20 % pomocy UE;

¹ COM(2010) 629 - http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/5241_en.htm

- skoncentrowanie się na inwestycjach w czynniki napędzające zrównoważony i sprzyjający włączeniu 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 globalne 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, niestabilności 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, pozwalające na zapewnianie efektu synergii między światowymi interesami a eliminacją ubóstwa.

Celem proponowanego **Programu działań na rzecz zmian** nie jest preredagowanie podstawowych zasad polityki. **Nadrzędny cel, jakim jest eliminacja ubóstwa w kontekście zrównoważonego rozwoju**, zgodnie z zasadami określonymi w Konsensusie europejskim w sprawie rozwoju², **nie utraci na znaczeniu**. Zobowiązania UE w dziedzinie finansowania rozwoju, realizacji MCR i zwiększania skuteczności pomocy nie ulegają zmianie, podobnie jak jej ambicje jako politycznego lidera i głównego darczyńcy.

Strategie rozwoju wdrażane przez kraje partnerskie będą w dalszym ciągu nadawać kształt unijnej współpracy na rzecz rozwoju zgodnie z zasadami **odpowiedzialności i partnerstwa**. W relacjach z krajami partnerskimi UE dąży do **większego wzajemnego zaangażowania**, w tym w zakresie wzajemnej odpowiedzialności za wyniki. **Prowadzony na szczeblu krajowym dialog w ramach skoordynowanych działań darczyńców** powinien dokładnie określić zakres i metody interwencji UE. Dążyć się także będzie do zwiększenia skuteczności współpracy w obrębie systemu wielostronnego.

2. PRAWA CZŁOWIEKA, DEMOKRACJA I INNE KLUCZOWE ELEMENTY DOBRYCH RZĄDÓW

Dobre rządy – czy to pod względem politycznym, gospodarczym, społecznym, czy też środowiskowym – mają kluczowe znaczenie dla zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju. Wsparcie UE dla dobrych rządów powinno stanowić ważniejszy element wszystkich partnerstw, w szczególności w postaci zachęt do realizacji reform ukierunkowanych na wyniki i skoncentrowanie się na zaangażowaniu partnerów na rzecz praw człowieka, demokracji i państwa prawa oraz zaspokajania oczekiwań i potrzeb swoich obywateli.

Ze względu na fakt, że długofalowe postępy można osiągać jedynie dzięki siłom wewnętrznym, UE przyjmie podejście skoncentrowane na dialogu politycznym i

² 2006/C 46/01.

strategicznym ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. **Kształt i poziom pomocy będzie zależeć od sytuacji danego kraju, w tym jego zdolności do przeprowadzenia reform.**

Wsparcie dla dobrych rządów może przyjmować formę programów lub interwencji w ramach projektów, ukierunkowanych na wspieranie podmiotów i procesów na szczeblu lokalnym, krajowym i poziomie sektorowym. **Wsparcie z budżetu ogólnego UE powinno być powiązane z sytuacją kraju partnerskiego pod względem dobrych rządów i z dialogiem politycznym z tym krajem**, oraz odbywać się we współpracy z państwami członkowskimi³.

Jeśli zaangażowanie danego kraju na rzecz przestrzegania praw człowieka i demokracji słabnie, UE powinna wzmocnić swoją współpracę z **podmiotami niepublicznymi i władzami lokalnymi** i stosować formy pomocy, które zapewniają niezbędne wsparcie osobom ubogim. Jednocześnie UE powinna utrzymywać dialog z władzami rządowymi oraz podmiotami niepublicznymi. W niektórych przypadkach uzasadnione będzie **zaostrenie warunkowości**.

Skoncentrowanie się na wynikach oraz wzajemna odpowiedzialność nie oznaczają, że UE zignoruje **sytuacje niestabilności**, w przypadku których efekty pomocy pojawiają się wolniej lub są trudniejsze do zmierzenia. UE powinna dołożyć starań, aby pomóc krajom, które znalazły się w sytuacji niestabilności, w ustanawianiu sprawnych i demokratycznie odpowiedzialnych instytucji, które świadczą podstawowe usługi i działają na rzecz ograniczania ubóstwa. Decyzje o zapewnieniu wsparcia budżetowego tym krajom będą podejmowane indywidualnie, po należytej ocenie korzyści, kosztów i ryzyka.

Podejmowane przez UE działania powinny koncentrować się na następujących dziedzinach:

- **demokracja, prawa człowieka i rządy prawa** – UE powinna w dalszym ciągu wspierać demokratyzację, wolne i sprawiedliwe wybory, funkcjonowanie instytucji, wolność mediów oraz dostęp do Internetu, ochronę mniejszości, rządy prawa i systemy sądowe w krajach partnerskich;
- **równość płci i wzmocnienie pozycji kobiet** jako podmiotów działających na rzecz rozwoju i pokoju⁴ – kwestie te zostaną włączone do wszystkich strategii politycznych i programów UE na rzecz rozwoju poprzez plan działania na rzecz równości płci z 2010 r.;
- **zarządzanie sektorem publicznym** w celu zapewnienia wyższej jakości usług – UE powinna wspierać programy krajowe mające na celu poprawę kształtowania polityki, zarządzania finansami publicznymi, w tym poprzez powołanie i wzmocnienie organów audytowych, kontrolnych i zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych oraz wdrożenie i intensyfikację środków w tych dziedzinach, oraz usprawnienie rozwoju instytucjonalnego, w tym pod względem zarządzania zasobami ludzkimi. Niezbędne są reformy krajowe ukierunkowane na potrzeby osób ubogich i sprzyjająca im polityka fiskalna;
- **polityka i administracja fiskalna** – w swoich programach krajowych UE będzie w dalszym ciągu promować sprawiedliwe i przejrzyste krajowe systemy podatkowe,

³ COM(2011) 638.

⁴ SEC(2010) 265 wersja ostateczna.

zgodnie z unijnymi zasadami dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania, a także międzynarodowe inicjatywy i sprawozdawczość krajową w celu zwiększenia przejrzystości finansowej;

- **korupcja** – UE powinna pomagać krajom partnerskim w walce z korupcją w ramach programów dobrych rządów wspierających rzecznictwo, podnoszenie świadomości i sprawozdawczość oraz rozwijających zdolności organów kontroli i nadzoru oraz sądownictwa;
- **społeczeństwo obywatelskie i władze lokalne** – w oparciu o „zorganizowany dialog”⁵ UE powinna wzmocnić więzi z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, partnerami społecznymi i władzami lokalnymi, poprzez regularny dialog i stosowanie najlepszych praktyk. Powinna ona wspierać powstawanie zorganizowanego **lokalnego społeczeństwa obywatelskiego**, będącego w stanie działać jako strażnik i partner w dialogu z rządami krajowymi. UE powinna rozważyć sposoby **mobilizacji wiedzy specjalistycznej władz lokalnych** np. poprzez sieci doskonałości lub działania partnerskie;
- **zasoby naturalne** – UE powinna zwiększyć swoje wsparcie dla procesów kontroli i organów nadzorczych oraz nadal wspierać reformy systemu sprawowania rządów, których celem jest zrównoważone i przejrzyste zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym surowcami i zasobami morskimi, oraz usługami ekosystemowymi, ze zwróceniem szczególnej uwagi na zależność od tych zasobów osób ubogich, zwłaszcza drobnych producentów rolnych;
- **powiązanie między rozwojem a bezpieczeństwem** – UE powinna dopilnować, aby cele w dziedzinie polityki rozwoju, budowania pokoju, zapobiegania konfliktom i bezpieczeństwa międzynarodowego (w tym bezpieczeństwa cybernetycznego) wzajemnie się uzupełniały. Należy zakończyć prace nad planem działań w zakresie bezpieczeństwa, niestabilności i rozwoju⁶ i wdrożyć go.

3. ZRÓWNOWAŻONY I SPRZYJAJĄCY WŁĄCZENIU SPOŁECZNEMU WZROST GOSPODARCZY NA RZECZ ROZWOJU SPOŁECZNEGO

Zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy ma zasadnicze znaczenie w długoterminowej perspektywie ograniczenia ubóstwa, a model wzrostu jest nie mniej ważny, jak jego tempo. W tym celu UE powinna promować wzrost gospodarczy bardziej sprzyjający włączeniu społecznemu, w którym **społeczeństwo może uczestniczyć w tworzeniu bogactwa i miejsc pracy oraz czerpać z tego korzyści**. Zasadnicze znaczenie ma promowanie godnej pracy, obejmujące tworzenie miejsc pracy, gwarantowanie praw w miejscu pracy, opiekę społeczną i dialog społeczny.

Rozwój nie jest zrównoważony, jeżeli **szkodzi środowisku naturalnemu, różnorodności biologicznej i zasobom naturalnym oraz zwiększa narażenie/podatność na klęski żywiołowe**. Unijna polityka rozwoju powinna promować „gospodarkę ekologiczną”, która stymuluje wzrost, jest źródłem miejsc pracy i pomaga ograniczyć ubóstwo poprzez uznanie

⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm

⁶ Konkluzje Rady 14919/07 i 15118/07.

pełnej wartości kapitału naturalnego⁷ i inwestowanie w niego, w tym poprzez wspieranie możliwości rynkowych dla czystszych technologii, efektywność energetyczną i efektywną gospodarkę zasobami, rozwój oparty na technologiach niskoemisyjnych, przy jednoczesnym pobudzaniu innowacji, stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych i ograniczaniu niezrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych. Powinna się ona również przyczyniać do zwiększenia odporności krajów rozwijających się na skutki zmiany klimatu.

Podmioty publiczne powinny tworzyć partnerstwa z przedsiębiorstwami prywatnymi, społecznościami lokalnymi i społeczeństwem obywatelskim. **Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw** na poziomie międzynarodowym i krajowym może pomóc uniknąć „równania w dół” w dziedzinie praw człowieka, międzynarodowych norm społecznych i środowiskowych, a także promować odpowiedzialne praktyki handlowe, zgodne z instrumentami uznanymi na szczeblu międzynarodowym.

Unijne wsparcie dla zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego powinno koncentrować się na:

- sektorach, które są fundamentami wzrostu gospodarczego oraz zapewniają, że sprzyja on włączeniu społecznemu, a mianowicie na sektorze **opieki społecznej, opieki zdrowotnej i edukacji;**
- czynnikach sprzyjających zrównoważonemu i sprzyjającemu włączeniu społecznemu wzrostowi gospodarczemu, zwłaszcza na **lepszym otoczeniu biznesu i głębszej integracji regionalnej;**
- sektorach, które mają silny efekt mnożnikowy względem gospodarek krajów rozwijających się i przyczyniają się do ochrony środowiska, zapobiegania zmianie klimatu i dostosowywania się do niej, a w szczególności na **zrównoważonym rolnictwie i energii.**

3.1. Opieka społeczna, opieka zdrowotna, edukacja i zatrudnienie

UE powinna przyjąć **bardziej kompleksowe podejście w kwestii rozwoju społecznego.** Obejmuje to wspieranie działań na rzecz zdrowego i wykształconego społeczeństwa, wyposażanie siły roboczej w umiejętności odpowiadające potrzebom rynku pracy, rozwijanie opieki społecznej oraz zmniejszanie nierówności szans.

UE powinna wspierać reformy sektorowe, które ułatwiają dostęp do wysokiej jakości usług zdrowotnych i edukacyjnych oraz wzmacniają lokalne zdolności do reagowania na wyzwania o skali światowej. UE powinna wykorzystywać wszelkie dostępne instrumenty pomocowe, zwłaszcza „**umowy o reformie sektorowej**”, równocześnie pogłębiając dialog polityczny.

UE powinna podjąć działania zmierzające do wdrożenia i wzmocnienia systemów opieki zdrowotnej, zmniejszenia nierówności w dostępie do takiej opieki, promowania spójności polityki i zwiększenia ochrony przed ogólnoswiatowymi zagrożeniami, tak aby **poprawić sytuację w zakresie zdrowia** dla wszystkich.

⁷ COM(2011) 363 wersja ostateczna.

UE powinna zwiększyć swoje wsparcie na rzecz **wysokiej jakości kształcenia**, by zapewnić młodym ludziom wiedzę i umiejętności umożliwiające aktywny udział w zmieniającym się społeczeństwie. Poprzez rozwijanie potencjału i wymianę wiedzy, UE powinna wspierać kształcenie zawodowe sprzyjające **zwiększaniu szans na rynku pracy** i umiejętności w zakresie przeprowadzania i wykorzystywania wyników badań.

UE powinna wspierać **programy działań na rzecz godnej pracy, systemy i podstawy pomocy społecznej** oraz promować politykę sprzyjającą **regionalnej mobilności siły roboczej**. UE będzie wspierać ukierunkowane działania pozwalające w pełni wykorzystać zależności między migracją, mobilnością a zatrudnieniem.

3.2. Otoczenie biznesu, integracja regionalna i rynki światowe

Wzrost gospodarczy potrzebuje odpowiedniego otoczenia biznesu. UE powinna wspierać rozwój **konkurencyjnych lokalnych sektorów prywatnych**, w tym poprzez budowanie lokalnych zdolności instytucjonalnych i biznesowych, promowanie MŚP i spółdzielni, wspieranie reform ram legislacyjnych i regulacyjnych i ich środków wykonawczych (w tym dotyczących wykorzystywania łączności elektronicznej jako czynnika wzrostu we wszystkich sektorach), ułatwianie dostępu do usług biznesowych i finansowych oraz promowanie polityki rolnej, przemysłowej i innowacji. Umożliwi to także krajom rozwijającym się, zwłaszcza najbardziej, wykorzystanie możliwości, jakie oferują **zintegrowane rynki światowe**. Staraniom tym powinna towarzyszyć wydajniejsza i lepiej ukierunkowana pomoc na rzecz wymiany handlowej i ułatwienia w handlu.

Sukces gospodarczy krajów rozwijających się zależeć także będzie w dużej mierze od zdolności przyciągnięcia i zatrzymania znacznych **prywatnych inwestycji krajowych i zagranicznych, oraz od poprawy infrastruktury**. UE powinna opracować **nowe sposoby angażowania sektora prywatnego**, zwłaszcza w celu uruchomienia działalności i zasobów sektora prywatnego do celów dostarczania dóbr publicznych. W celu stymulowania partnerstw publiczno-prywatnych i inwestycji prywatnych UE powinna rozważyć możliwość wstępnego finansowania za pomocą dotacji i mechanizmów podziału ryzyka. UE powinna inwestować w infrastrukturę tylko w przypadkach, gdy sektor prywatny nie może tego zrobić na warunkach komercyjnych.

UE będzie udoskonalać mechanizmy łączone, pozwalające uruchomić zasoby finansowe na rzecz rozwoju, opierając się przy tym na swoich udanych doświadczeniach, takich jak europejskie mechanizmy inwestycyjne lub fundusz powierniczy UE na rzecz infrastruktury w Afryce. W wybranych sektorach i krajach **należy zwiększyć część unijnych zasobów na rzecz rozwoju rozprowadzaną za pomocą istniejących lub nowych instrumentów finansowych, takich jak mechanizmy łączące dotacje i pożyczki oraz inne mechanizmy podziału ryzyka, w celu pozyskania dalszych zasobów, a co za tym idzie zwiększenia wpływu**. Proces ten powinien być wspierany przez unijną platformę na rzecz współpracy i rozwoju, stworzoną przez Komisję, państwa członkowskie i europejskie instytucje finansowe.

Rozwój regionalny i integracja regionalna mogą stanowić bodziec dla handlu i inwestycji oraz umacniać pokój i stabilność. UE powinna wspierać integrację regionalną i kontynentalną (w tym inicjatywy południe-południe) za pośrednictwem polityk jej partnerów w dziedzinach takich jak rynki, infrastruktura oraz współpraca transgraniczna w zakresie gospodarki wodnej, energii i bezpieczeństwa. W ramach znacznej i stale rosnącej **pomocy UE na rzecz wymiany handlowej i umów o partnerstwie gospodarczym oraz innych umów o wolnym handlu**,

zawartych z rozwijającymi się regionami, zapewnione zostanie wsparcie na rzecz rozwiązywania braków w zakresie konkurencyjności.

3.3. Zrównoważone rolnictwo i energia

Wsparcie unijne dla sektora rolnictwa i energii powinno koncentrować się na pomocy krajom rozwijającym się w uodpornianiu się na wstrząsy (takie jak np. niedobór zasobów i podaży, niestabilność cen), tworząc tym samym podstawy zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Powinno ono przyczyniać się do rozwiązania problemu nierówności, w szczególności w celu zapewnienia osobom ubogim lepszego dostępu do ziemi, żywności, wody i energii, bez szkody dla środowiska naturalnego.

W dziedzinie **rolnictwa** UE powinna wspierać zrównoważone praktyki, w tym ochronę usług ekosystemowych, traktując priorytetowo lokalne praktyki i skupiając się na drobnej produkcji rolnej i źródłach utrzymania na terenach wiejskich, tworzeniu grup producentów, łańcuchu dostaw i obrotu, oraz starania rządów na rzecz ułatwienia odpowiedzialnych inwestycji prywatnych. UE będzie w dalszym ciągu działać na rzecz poprawy standardów żywieniowych, zarządzania bezpieczeństwem żywnościowym i zmniejszenia zmienności cen żywności na poziomie międzynarodowym.

W dziedzinie **energii** Unia powinna zaproponować technologie i wiedzę fachową, a także środki na finansowanie rozwoju i skoncentrować się na trzech głównych wyzwaniach: niestabilności cen i bezpieczeństwie energetycznym; zmianie klimatu, w tym kwestii dostępu do technologii niskoemisyjnych; i dostępu do bezpiecznych, przystępnych cenowo, czystych i zrównoważonych usług energetycznych⁸.

W obu wymienionych sektorach UE powinna wspierać rozwijanie zdolności i transfer technologii, w tym w ramach strategii na rzecz przystosowania do zmiany klimatu i łagodzenia jej.

UE dąży do długoterminowych partnerstw z krajami rozwijającymi się, opierających się na wzajemnej odpowiedzialności za wyniki.

4. ZRÓŻNICOWANE PARTNERSTWA NA RZECZ ROZWOJU

UE musi dążyć do **skoncentrowania swoich zasobów tam, gdzie są one najbardziej potrzebne dla ograniczania ubóstwa i gdzie mogłyby mieć największy wpływ.**

Pomoc w postaci dotacji nie powinna być włączana do współpracy geograficznej z bardziej zaawansowanymi krajami rozwijającymi się, już znajdującymi się na ścieżce zrównoważonego wzrostu lub będącymi w stanie wygenerować wystarczające zasoby własne. Wiele innych krajów z kolei w dalszym ciągu jest mocno uzależnionych od pomocy zewnętrznej pod kątem zapewniania podstawowych usług swoim obywatelom. Między tymi dwoma przypadkami istnieje cała gama sytuacji, wymagających kombinacji różnych strategii politycznych i mechanizmów współpracy. **Zróżnicowane podejście UE do przydziału**

⁸ Przy uwzględnieniu trwających inicjatyw takich jak ONZ-owska grupa wysokiego szczebla ds. zrównoważonej energii dla wszystkich.

pomocy i partnerstw jest zatem kluczowe dla osiągnięcia maksymalnego wpływu i najwyższej opłacalności.

UE powinna nadal uznawać szczególne znaczenie wspierania rozwoju w **krajach sąsiadujących z UE**⁹ oraz w **Afryce subsaharyjskiej**¹⁰. We wszystkich regionach należy przeznaczać więcej środków niż w przeszłości dla krajów najbardziej potrzebujących, w tym państw niestabilnych.

Ujmując rzecz dokładniej, pomoc rozwojowa UE powinna być przydzielana stosownie do:

- **potrzeb danego kraju:** ocenionych przy użyciu szeregu wskaźników, przy uwzględnieniu między innymi tendencji rozwoju gospodarczego i społecznego oraz ścieżki wzrostu, jak również wskaźników podatności i niestabilności;
- **potencjału:** ocenianych według zdolności kraju do generowania wystarczających zasobów finansowych, w szczególności zasobów krajowych, i jego dostępu do innych źródeł finansowania takich jak rynki międzynarodowe, inwestycje prywatne lub zasoby naturalne. Zdolności absorpcyjne powinny również być brane pod uwagę;
- **zobowiązań krajów i osiągniętych wyników:** za pozytywny element należy uznać inwestycje danego kraju w edukację, zdrowie, sektor opieki społecznej, postępy w zakresie ochrony środowiska, poszanowanie demokracji i zasady dobrych rządów oraz stabilność polityki gospodarczej i fiskalnej, w tym zarządzania finansowego;
- **potencjalnego wpływu UE:** ocenianego w świetle dwóch następujących przekrojowych celów:
 - (1) zwiększenia zakresu, w jakim współpraca na szczeblu UE **mogłaby promować i wspierać reformy polityczne, gospodarcze, społeczne i w dziedzinie ochrony środowiska** w krajach partnerskich;
 - (2) zwiększenia **efektu dźwigni**, jaki pomoc UE mogłaby wywierać na inne źródła finansowania na rzecz rozwoju, w szczególności inwestycje prywatne.

W drodze **kompleksowego politycznego i strategicznego dialogu** ze wszystkimi krajami partnerskimi UE powinna zidentyfikować najlepszą formę współpracy, prowadzącą do świadomych i obiektywnych decyzji w sprawie najbardziej skutecznej kombinacji strategii politycznych, poziomu pomocy, zasad jej udzielania oraz wykorzystania nowych i istniejących narzędzi finansowych, opierając się na swoich własnych doświadczeniach z zakresu zarządzania transformacją.

Dla niektórych krajów może to skutkować zmniejszeniem lub zaprzestaniem unijnej pomocy na rzecz rozwoju i nawiązaniem **innego rodzaju relacji w dziedzinie rozwoju**, opartej na pożyczkach, współpracy technicznej lub wsparciu na rzecz współpracy trójstronnej.

W **sytuacjach niestabilności należy określić szczególne formy wsparcia** umożliwiające odbudowę i wzmocnienie odporności, w szczególności poprzez ścisłą koordynację ze

⁹ COM(2011) 303.

¹⁰ W tym poprzez wspólną strategię Afryka-UE.

wspólnotą międzynarodową oraz właściwe powiązania z działalnością humanitarną. Celem powinna być maksymalizacja odpowiedzialności kraju za własny rozwój zarówno na szczeblu centralnym jak i lokalnym, 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.

Usytuowanie procesu decyzyjnego na poziomie krajowym zapewniłoby UE **elastyczność**, pozwalającą reagować na nieoczekiwane zdarzenia, zwłaszcza klęski żywiołowe lub katastrofy będące skutkiem działań człowieka.

5. SKOORDYNOWANE DZIAŁANIA UE

Wciąż powszechna jest fragmentaryzacja i multiplikacja pomocy, a tendencje te wręcz rosą pomimo podjętych ostatnio rozległych działań na rzecz koordynacji i harmonizacji działań darczyńców. UE powinna przyjąć na siebie bardziej aktywną rolę lidera, zgodnie z postanowieniami traktatu lizbońskiego, oraz przedstawić wnioski pozwalające zwiększyć skuteczność europejskiej pomocy.

Wspólne programowanie pomocy UE i państw członkowskich pozwoliłoby ograniczyć fragmentaryzację i zwiększyć jej wpływ proporcjonalnie do poziomu zobowiązań. Celem jest uproszczenie i przyspieszenie procesu programowania, który prowadzony byłby zwłaszcza w terenie.

Jeśli państwo partnerskie opracowało własną strategię, UE powinna wspierać ją, opracowując wraz z państwami członkowskimi **wspólne wieloletnie dokumenty programowe** zawsze, gdy jest to możliwe. Jeśli państwo partnerskie takiej strategii nie posiada, UE będzie starało się opracować wspólną strategię z państwami członkowskimi.

W wyniku tego procesu powstałby **jeden wspólny dokument programowy**, który powinien wskazywać **podział pracy według sektorów** i przydział środków finansowych z podziałem na poszczególne sektory i darczyńców. Przy opracowywaniu dwustronnych planów wdrożenia UE i państwa członkowskie powinny kierować się założeniami tego dokumentu. Uczestnictwo powinno być otwarte dla darczyńców spoza UE, zaangażowanych w taki proces w danym kraju.

W celu zwiększenia odpowiedzialności kraju za własny rozwój, **wspólne programowanie należy** w miarę możliwości **zsynchronizować z cyklicznymi strategiami krajów partnerskich**.

Pod względem operacyjnym UE i państwa członkowskie powinny stosować zasady udzielania pomocy, które ułatwiają **wspólne działania, takie jak wsparcie budżetowe (w ramach „pojedynczej umowy z UE”), unijne fundusze powiernicze i delegowaną współpracę**.

Pod względem podziału pracy między poszczególnymi krajami, Komisja zachęca wszystkie państwa członkowskie do zwiększenia przejrzystości przy angażowaniu się we współpracę lub rezygnacji z niej, zgodnie z unijnym kodeksem postępowania w sprawie podziału pracy¹¹.

¹¹ 9558/07.

Niezbędne jest **skoordynowane podejście**, obejmujące **mechanizm koordynacji podziału pracy między poszczególne kraje**.

UE powinna opracować **wspólne ramy pomiaru i przekazywania wyników** polityki rozwoju, w tym dotyczące zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego. Zgodnie z operacyjnymi ramami skuteczności pomocy¹², UE będzie współpracować z krajami partnerskimi i innymi darczyńcami w celu wypracowania kompleksowego podejścia do kwestii **odpowiedzialności oraz przejrzystości w wymiarze krajowym i dwustronnym**, w tym poprzez rozwój zdolności w zakresie statystyki.

Przejrzystość jest podstawą skutecznej i rozliczanej pomocy. Komisja, która jest członkiem Międzynarodowej Inicjatywy na rzecz Przejrzystości Pomocy, jest już jednym z najbardziej przejrzystych darczyńców. Powinna ona kontynuować te wysiłki, tak jak i państwa członkowskie.

6. ZWIĘKSZONA SPÓJNOŚĆ POLITYK UE

UE jest liderem działań na rzecz **spójności polityki na rzecz rozwoju (PCD)** i będzie nadal dokonywała oceny wpływu swojej polityki na cele rozwoju. UE zintensyfikuje dialog dotyczący spójności polityki na rzecz rozwoju prowadzony na poziomie krajowym oraz będzie nadal promować tę kwestię na forach międzynarodowych, aby pomóc w kształtowaniu środowiska, które wspiera wysiłki najbiedniejszych krajów.

Przyszłe WRF powinny wzmocnić spójność polityki na rzecz rozwoju. Przewiduje się programy tematyczne, służące jako instrumenty do rozwiązywania globalnych problemów, które pozwolą zarówno uwzględnić dziedziny polityki UE we współpracy na rzecz rozwoju UE, jak i przyczynią się do eliminowania ubóstwa.

UE musi wzmocnić swoje **wspólne podejście do bezpieczeństwa i ubóstwa**, w razie potrzeby dostosowując swoje podstawy prawne i procedury. Inicjatywy unijne w zakresie rozwoju, polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa powinny być wzajemnie ze sobą powiązane, tak aby stworzyć spójniejsze podejście do kwestii pokoju, budowania państwowości, zmniejszania ubóstwa i przyczyn konfliktów. Celem Unii Europejskiej jest zapewnienie płynnego **przejścia od pomocy humanitarnej i reagowania kryzysowego do długoterminowej współpracy na rzecz rozwoju**.

Pod względem **powiązania między rozwojem a migracją** UE powinna wspomóc kraje rozwijające się we wzmacnianiu ich polityk, zdolności i działań w dziedzinie migracji i mobilności, w celu maksymalizacji wpływu zwiększonej regionalnej i globalnej mobilności osób na rozwój.

7. PRZYJĘCIE PROGRAMU DZIAŁAŃ NA RZECZ ZMIAN

Komisja wzywa Radę do przyjęcia proponowanego Programu działań na rzecz zmian, którego celem jest:

¹² 18239/10.

- wyposażenie UE w **silnie oddziaływującą politykę rozwoju i procedury** w tej dziedzinie na nadchodzące dziesięciolecie i umożliwienie jej odegrania wiodącej roli w opracowywaniu kompleksowego międzynarodowego programu działań na rzecz rozwoju do roku 2015 i na lata późniejsze;
- wsparcie niezbędnych zmian w krajach partnerskich w celu zapewnienia **szybszych postępów w ograniczaniu ubóstwa i realizacji milenijnych celów rozwoju**.

Służby Komisji i ESDZ dopilnują, aby zasady przewodnie określone w niniejszym komunikacie były stopniowo uwzględniane w pozostałej części bieżącego cyklu programowania i w przyszłych dokumentach programowych, jak również w propozycjach dotyczących struktury, prawodawstwa oraz programowania przyszłych instrumentów finansowych w zakresie działań zewnętrznych.

Wzywa się również państwa członkowskie do wdrożenia programu.