

Struktura finansowa i prawna UE: implikacje dla podstawowych praw człowieka

Głównym elementem polityki rozwojowej Komisji Europejskiej jest likwidacja ubóstwa. Już od 1992 roku poszanowanie zasad demokracji, praw człowieka i praworządności były jednymi z fundamentalnych punktów we wszystkich umowach zawieranych przez Unię z krajami trzecimi (lub regionami). Jednocześnie, nie szacuje się wpływu światowego trendu liberalizacji i prywatyzacji, znajdującego również odbicie w Unijnej współpracy rozwojowej, na likwidację problemu biedy. W rezultacie pomoc dla sektora społecznego - edukacji, służby zdrowia czy praw kobiet – jest zdecydowanie zaniebdywana i niedofinansowana.

EEPA

Mirjam van Reisen

Eurostep

Simon Stocker¹

Nadrzędnym celem polityki rozwojowej Komisji Europejskiej (KE) jest redukcja biedy, ze szczególnym uwzględnieniem Milenijnych Celów Rozwoju (MCR) oraz praw człowieka. Prawa człowieka mogą być bardzo szeroko rozumiane. We współpracy rozwojowej włącza się w nie prawa społeczne, polityczne, ekonomiczne, prawa kobiet, a także demokratyczne rządy. Jednakże w szerszym znaczeniu, prawa człowieka mogą być rozumiane jako prawo do życia wolnego od biedy, gdyż bieda nieodłącznie łączy się z licznymi naruszeniami nie tylko praw, ale i godności istot ludzkich.

Pomimo, iż Komisja Europejska teoretycznie zgadza się z taką koncepcją biedy, liczne analizy wykazują brak spójności pomiędzy faktycznymi działaniami a deklarowanymi celami. Poprzez skupianie się na promocji konkurencyjności Europy poza jej granicami, Komisja używa pomocy rozwojowej do wspierania trendów w kierunku liberalizacji i prywatyzacji. Być może jest to podstawową przyczyną negatywnych tendencji w walce z biedą. Jak wykazał niedawno opublikowany raport, pomimo wzrostu gospodarczego w większości z 49 najmniej rozwiniętych krajów świata, liczba ludzi żyjących w biedzie nie zmienia się².

Na promocję praw człowieka mają wpływ w sposób pośredni oraz bezpośredni następujące czynniki: budżet, priorytety oraz instrumenty UE służące do realizacji pomocy rozwojowej. Kiedy poddamy ocenę różne instrumenty budżetowe KE, jasno widzimy, że nie udaje się jej promocja podstawowych praw człowieka pod kilkoma względami.³

Struktura finansowania

Komisja Europejska zarządza obecnie około jedną piątą Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA). W latach 2007 – 2013, pomoc dla krajów rozwijających się zarządzana przez KE wyniesie około 52 miliarda Euro.

W chwili obecnej istnieją trzy główne instrumenty prawne, zapewniające podstawy dla finansowania współpracy UE z krajami rozwijającymi się: Europejski Fundusz Rozwoju

(EFR), Europejski Instrument Partnerstwa i Sąsiedztwa (ENPI) i Instrument Współpracy Rozwojowej (DCI).

Europejski Fundusz Rozwoju stanowi główną podstawę współpracy rozwojowej z krajami Afryki, Karaibów i Oceanii (Africa, Caribbean, Pacific – ACP). Fundusz Rozwoju działa zgodnie z porozumieniem z Cotonou i obejmuje współpracę rozwojową, handlową, a także dialog polityczny z tymi krajami. EFR nie jest standardową częścią budżetu UE i jest finansowany oddzielnie przez bezpośrednie wpłaty od członków UE. W latach 2008 – 2013 EFR dysponuje środkami rzędu 22,6 miliarda Euro.

ENPI jest z kolei instrumentem finansowym obejmującym kraje związane z Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS). EPS jest odpowiedzialna za współpracę Unii z krajami sąsiadującymi na południu i wschodzie.

Natomiast powstały w 2006 roku Instrument Współpracy Rozwojowej dotyczy krajów rozwijających się, nieuwzględnionych w dwóch poprzednich instrumentach. Są to kraje Azji i Ameryki Łacińskiej. DCI zajmuje się również finansowaniem programów tematycznych przeznaczonych dla krajów rozwijających się na całym świecie.

Jednym z kluczowych założeń DCI na 2007 rok było wdrożenie unijnej polityki rozwoju, jako głównego schematu działań wobec współpracujących z Unią krajów rozwijających się. Postanowienia z unijnych traktatów kreślą szerokie cele tej polityki, u której podstaw leży likwidacja biedy, a jednym z fundamentalnych elementów by osiągnąć ten cel jest niwelowanie dyskryminacji ze względu na płeć. Równie istotne jest inwestowanie w świadczenia socjalne jako podstawę dla rozwoju. Warto podkreślić, że co najmniej 20% pomocy zarządzanej przez KE ma być wykorzystywane na ten cel, a w latach 2007 – 2013 około 16,9 miliarda Euro zostanie przekazane za pomocą DCI.

Ustalanie priorytetów na poziomie narodowym i regionalnym

W kontekście współpracy zewnętrznej podejmowanej przez KE, ustalanie programów działania stanowi zasadniczy proces podejmowania decyzji, który ma na celu zdefiniowanie strategii KE dla krajów otrzymujących zewnętrzną pomoc. Strategia Unii Europejskiej, ujęta w Opracowaniach Strategii Krajowej (Country Strategy Papers -CSP), Opracowaniach Strategii Regionalnej (Regional Strategic Papers -RSP), a także w programach tematycznych powinna odzwierciedlać unijną politykę oraz podstawowe zasady leżące u jej podstaw. Co więcej, proces podejmowania decyzji odnośnie tych strategicznych dokumentów powinien uwzględniać konsultacje zarówno z rządami, jak i organizacjami

społeczeństwa obywatelskiego krajów-partnerów oraz z krajami członkowskimi i innymi donatorami. Niestety, nie istnieje strategia systematycznego włączania społeczeństwa obywatelskiego w tego typu procesy, mająca na celu ich udział w opracowywaniu polityki oraz wdrażaniu ustaleń na poziomie danego państwa.

Podstawowymi instrumentami Komisji Europejskiej jeżeli chodzi o działania na rzecz praw człowieka w kontekście współpracy rozwojowej są systemy wsparcia dla wdrożeń. KE przyczynia się do promocji praw człowieka i praw społecznych w ramach programu pomocy dla rozwoju poprzez, między innymi, tworzenie narzędzi i wytycznych rozwiązywania problemów takich, jak zdrowie, HIV/AIDS czy dyskryminacja ze względu na płeć, a także poprzez opracowywanie Krajowych Programów Orientacyjnych (National Indicative Programs – NIP) oraz Regionalnych Programów Orientacyjnych (Regional Indicative Programs – RIP), jak i poprzez finansowanie projektów silnie ukierunkowanych na kwestie społeczne.

Niemniej jednak, udało się osiągnąć tylko niewielki postęp w systematycznym wdrażaniu tych wytycznych. Programy orientacyjne i umowy o finansowaniu, które określają pomoc finansową dla każdego z krajów partnerskich, często nie uwzględniają w wystarczającym stopniu kwestii równości płci, biedy, a także problemu głodu.

Niestety, przyczyną tego należy często dopatrywać się w braku włączania krajów-partnerów w procesy uzgadniania priorytetów strategii działania. Konsultacje nie są prowadzone ani z narodowymi parlamentami, ani ze społeczeństwem obywatelskim z krajów partnerskich. Porównanie opracowywanych na szczeblu narodowym Strategii Redukcji Ubóstwa (Poverty Reduction Strategy Papers - PRSP) z unijnymi Opracowaniami Strategii Krajowych (CSP) pokazuje jak bardzo różnią się te dokumenty pod względem wyznaczania priorytetów.⁴ Istnieją liczne dowody, że departamenty sektora społecznego z regionu ACP nie są włączane w proces przygotowywania CSP, kiedy to inne departamenty, na przykład handlu czy transportu, regularnie biorą udział w konsultacjach. Oznacza to, że w rzeczywistości tylko poszczególne ministerstwa krajów rozwijających się biorą udział w procesach decyzyjnych. W tym sensie, zasada własności zapisana w Deklaracji Paryskiej, która jest uznawana przez KE na poziomie deklaratywnym, w praktyce bywa ignorowana. Prowadzi to do zaniebdywania i niedofinansowania sektora społecznego oraz działań na rzecz praw człowieka, w tym w dziedzinie edukacji, służby zdrowia, czy awansu społecznego kobiet.

¹ Autorzy chcą podziękować też za współpracę Ann-Charlotte Sallmann.

² UNCTAD, "Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership", Least Developed Countries Report 2008, New York and Geneva 2008.

³ Eurostep, "Europe's global responsibility", Briefing paper, Bruksela, luty 2008.

⁴ Alliance2015, "The EC's response to HIV/AIDS: Lost between ownership, division of labour and mainstreaming", Wydawca: EEPA, Bruksela, Październik 2007.

W najnowszych rozporządzeniach finansowych na lata 2007 – 2013, priorytetowo zostały potraktowane trzy elementy: transport, infrastruktura oraz handel. Programy dla Azji i Ameryki Łacińskiej ukazują próbę pogodzenia faktycznych działań z założeniami na rzecz podstawowych praw społecznych. Nie jest tak niestety w przypadku krajów ACP. Pomimo, że istnieją międzynarodowe badania dowodzące, że Afryka jest najdalej od osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju, pobeżnie zebrane informacje na temat krajowych dokumentów strategicznych z 70 krajów z ACP współpracujących z UE, pokazują, że tylko 8 z nich uznało za priorytet zdrowie publiczne, a 9 edukację.⁵

Jeżeli chodzi o zarządzanie, to kryterium decydowania o dodatkowych bodźcach finansowych są zarówno interesy Unii Europejskiej – takie jak migracja, zapobieganie terroryzmowi i liberalizacja handlu – jak również uniwersalne zasady demokratycznego rządzenia, zarządzanie finansami publicznymi oraz promocja praw człowieka.⁶ Liberalizacja zamówień publicznych jest często wyszczególniona jako warunek w finansowaniu umów dla programów ogólnego wsparcia dla budżetu (General Budget Support programmes), podczas gdy często na takie kwestie, jak wzmocnienie instytucji demokratycznych, przeznaczają się znacznie mniej środków.

W obecnych opracowaniach strategii regionalnych priorytetem stało się wsparcie handlu, kosztem innych programów regionalnych, mimo zapewnień, że pomoc dla handlu będzie tylko dodatkowa i jej celem jest zrekompensowanie strat, jakie UE ponosi w umowach handlowych z jej partnerami. W programach regionalnych dla krajów z grupy ACP, wydaje się że istnieje bardzo mało miejsca na istotne cele, poza tymi związanymi z Umowami o Partnerstwie Gospodarczym (EPA), które obecnie są negocjowane pomiędzy Komisją Europejską a krajami ACP. To nie tylko podkopuje dalszą współpracę według wytycznych z poprzednich funduszy rozwojowych, ale także przekierowuje fundusze na inne cele niż rozwojowe. Obietnica, że pomoc dla handlu z powodu konieczności dopasowania do regulacji EPA będzie finansowana oddzielnie i niezależnie od pomocy rozwojowej nie została jak dotąd spełniona.

Wsparcie budżetu

Komisja Europejska zobowiązała się do ambitnego celu przekierowania 50% pomocy przekazywanej między poszczególnymi rządami do systemów krajowych, między innymi poprzez zaoferowanie ogólnego oraz sektorowego wsparcia dla budżetu. Organizacje pozarządowe mają odmienne spojrzenie na korzyści płynące ze wspierania budżetu, ale generalnie akceptują pomysł na zagwarantowanie finansowania długoterminowych przewidywalnych kosztów, takich jak pensje nauczycieli czy pracowników służby zdrowia. Niemniej jednak, korzystanie ze wsparcia dla budżetu wymaga dokładnego doboru wskaźników.

W listopadzie 2005 komisarz ds. rozwoju i pomocy humanitarnej, Louis Michel, zapewnił przedstawicieli kampanii „Sojusz 2015 Stop Pracy Dzieci” (Alliance 2015

Stop Child Labour), że Komisja Europejska nie będzie dostarczać wsparcia dla budżetów państwom, które nie zwalczają problemu zatrudniania dzieci. Niemniej jednak, ani jedna z umów o finansowaniu nie zawierała żadnych wskaźników odnośnie problemu pracy dzieci.⁷

Podobnie sprawa ma się z problemem dyskryminacji ze względu na płeć oraz prawami seksualnymi i reprodukcyjnymi. Badanie z jesieni 2007 wykazało, że KE mimo deklaracji zajmowania się tymi problemami, nie włącza odpowiednich zapisów z nimi związanych do umów o finansowaniu z krajami-partnerami.⁸

Programy wspierania budżetu są niespójne pod względem ich uwarunkowań. Pomimo, że KE poczyniła kroki w kierunku zmodyfikowania uwarunkowań w taki sposób aby skierowane były na osiąganie rezultatów, co stanowi reakcję na nieefektywność poprzednich strategii uwarunkowań, nadal kraje otrzymujące pomoc mają obowiązek zawierania umów z Międzynarodowym Funduszem Monetarnym (MFW), a zatem działają również w zgodzie z tymi regulacjami. Kolejnym problemem jest niespójność pomiędzy deklarowanym celem Unii w ramach współpracy rozwojowej, czyli „redukcją i likwidacją ubóstwa”, a wpływem programów MFW, które często zawierają wytyczne strategii redukcji ubóstwa. Przykładem jest nakładanie rygorystycznych wymagań odnośnie inflacji i poziomu rezerw, co prowadzi do pomniejszenia zasobów kierowanych do sektora społecznego.⁹

Umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA)

EPA to rodzaj umów negocjowanych pomiędzy Unią a grupami krajów z ACP. Komisja Europejska, która odpowiedzialna jest za negocjacje w imieniu państw członkowskich, postrzega pomoc i handel jako dwa powiązane aspekty.

Dla krajów ACP zakres negocjacji EPA został określony w Porozumieniu z Cotonou. Negocjacje handlowe stały się obiektem wielu kontrowersji i gorącej dyskusji. Wielu postrzega EPA jako zagrożenie nie tylko dla dochodów rządu, lokalnych producentów i przemysłów, suwerenności żywnościowej, podstawowych usług publicznych, regionalnej integracji krajów Afryki, ale również dla prawa i potencjału krajów afrykańskich do rozwoju gospodarczego zgodnego z potrzebami ich obywateli oraz priorytetami narodowymi, regionalnymi oraz kontynentalnymi.

Naciski na kraje ACP aby znieśli opłaty celne pod wpływem EPA mogą doprowadzić do tego, że rządy afrykańskie utracą jedyną możliwość ochrony swoich rolników, jako iż nie mogą zapewnić im dotacji ze względu na warunki przyjmowania pożyczek i pomocy rozwojowej. Zasady dotyczące dostępu do rynku, cla i dotacji, poważnie ograniczają możliwości rządów do ochrony rodzimej produkcji rolnej, gdzie w większości pracują kobiety. Biorąc pod uwagę dyskryminację kobiet w Afry-

ce oraz przeszłe doświadczenia związane z liberalizacją rynku, jest jasne, że kobiety poniosą największe koszty społecznej opieki nad ich rodzinami i społecznościami.¹⁰

Z powodu zasadniczej krytyki podczas negocjacji, UE obiecała zapewnić pomoc Afryce dla handlu z powodu kosztów dostosowywania do EPA, w momencie gdy umowy wejdą już w życie. Tego typu pomoc jest konieczna, ale dopiero przekonamy się w jaki sposób będzie ona dostarczona.¹¹

W 2007 roku Komisja Europejska zadeklarowała zwiększenie finansowania dla inicjatyw związanych z EPA poprzez realokację funduszy z różnych regionalnych programów orientacyjnych (RIP). Istnieje jednak obawa, iż zmniejszone zostaną przez to fundusze dla innych działań w ramach regionalnych programów orientacyjnych, szczególnie wsparcie dla sektorów społecznych. I skoro fundusze dotyczą ściśle negocjacji z EPA, pomoc będzie dostępna wyłącznie dla krajów ACP, które podpisały umowy handlowe z UE.

Traktat lizboński – krok na przód

W ramach dyskusowania budżetu, organy prawne UE, odpowiedzialne za korzystanie z funduszy unijnych, zostały zrewidowane oraz wprowadzono zmiany mające na celu wdrożenie współpracy rozwojowej do globalnej polityki rozwojowej UE.

Organizacje pozarządowe, które od szczytu w 2002 roku, gdzie rozpoczął się cały proces prowadzący do opracowania traktatu lizbońskiego, podejmują działania na rzecz wprowadzenia poprawek do traktatów UE. Organizacje pozarządowe stale argumentują, że polityka rozwojowa UE i jej cele powinny definiować strukturę relacji Unii ze wszystkimi krajami rozwijającymi się (według definicji OECD/DAC), bez regionalnej dyskryminacji.

Polityka rozwojowa UE stała się centralnym regulatorem funduszy rozwojowych Unii kierowanych w szczególności do Azji i Ameryki Łacińskiej, a także w mniejszym stopniu dotyczy to krajów śródziemnomorskich, południowego Kaukazu oraz Europy Wschodniej, które podchodzą pod Europejską Politykę Sąsiedztwa. W rezultacie nastąpił wzrost spójności we wdrażaniu unijnej polityki rozwoju w każdej części rozwijającego się świata.¹²

W nowym Traktacie (który jeszcze musi zostać ratyfikowany) należy wprowadzić zapisy zwiększające dostępne zasoby. Kluczowe jest również aby fundusze rozwojowe zostały włączone do struktury budżetu UE. Umożliwi to odpowiednią demokratyczną analizę i zawojuje polityką skupioną wokół zwalczania ubóstwa bez dyskryminacji regionalnej. Parlament Europejski jako jeden ze współustawodawców, będzie miał wtedy możliwość gwarantowania, że fundusze dystrybuowane przy pomocy Instrumentów Współpracy i Rozwoju, finansują odpowiednie przedsięwzięcia. Parlament Europejski powinien móc również kontrolować kraje ACP, aby upewnić się, że wszystko odbywa się zgodnie z zasadami demokracji i identyfikować błędy w działaniu UE na rzecz promocji prawa do życia wolnego od biedy.

⁵ Eurostep, „Democratic scrutiny of EU aid: Benchmarks for scrutiny of the joint EU programme to ACP countries”, Briefing paper, Bruksela, Wrzesień 2007.

⁶ EEPA, „Administering aid differently: A review of the European Commission's general budget support”, EEPA occasional report, Bruksela, Marzec 2008.

⁷ Alliance2015, „The European Commission's commitment to education and the elimination of child labour”, p. 37, editor: EEPA, Brussels 2007.

⁸ EEPA „Gender and Sexual and Reproductive Health indicators in the EU Development Aid”, briefing paper 8, Brussels, December 2007.

Eurostep, International Women's Day: „Time to indicate progress towards gender justice Gender Equality Indicators in EU Development Cooperation Strategy”, position paper, Brussels, March 2008.

⁹ Patrz punkt 7.

¹⁰ ACORD, (2006) „EPAs, an assault on Africa's food sovereignty: - Why a gender and women's rights analysis is important for Africa”, Styczeń 2007.

¹¹ EEPA, „The development cooperation aspects of EU trade negotiations with developing countries”, briefing paper, Bruksela, Październik 2007.

¹² Patrz punkt 3.