

Lisabonská smlouva a nové perspektivy rozvojové politiky Evropské unie

Lisabonská smlouva obsahuje opatření určená k boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení v rámci Evropské unie, což je zvláště významné s ohledem na to, že rok 2010 byl vyhlášen Evropským rokem boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení a že 16 % obyvatel EU v současnosti žije v chudobě. Evropské zdroje pro rozvojovou spolupráci v posledních letech setrvale narůstaly. Ovšem příspěvky do sociálních sektorů rozvojových zemí, zejména v subsaharské Africe, byly výrazně sníženy. Drastický úbytek příspěvků Evropské komise na vzdělávání a zdravotní péči v rozvojových zemích je nepřijatelný a musí být napraven.

Mirjam van Reisen
EEPA
Simon Stocker
Eurostep

Od Lisabonské smlouvy, která vstoupila v platnost 1. prosince 2009, se očekávalo, že poskytne Evropské unii „moderní instituce a optimalizované pracovní metody“ k tomu, aby byla schopná se s aktuálními problémy vypořádat účinně a efektivně.¹ Smlouva zajišťovala nejen zjednodušení pracovních postupů - něco, co EU zjevně potřebovala -, ale i nutnou transparentnost a zavedení nových, demokratických pravidel. V oblasti zahraniční politiky byly stanoveny dlouhodobé cíle i nutnost vytvořit nové diplomatické nástroje, nezbytné k řešení otázek rychle se měnícího světa i k propagaci EU jako globálního hráče.

Po ratifikaci Lisabonské smlouvy všemi členskými státy EU byl jasně definován cíl evropské politiky rozvojové spolupráce. Smlouva stanovila, že všechno politické úsilí má být směřováno ke „snížení a v dlouhodobém horizontu k úplnému vymýcení chudoby“ (článek 208).

Smlouva dále obsahuje specifická opatření určená k boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení v rámci Evropské unie. Podle článku 9 „při vymezování a provádění svých politik a činností přihlíží Unie k požadavkům spojeným s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti, zárukou přiměřené sociální ochrany, bojem proti sociálnímu vyloučení a vysokou úrovní všeobecného a odborného vzdělávání a ochrany lidského zdraví“. Kromě toho článek 3 jasně stanoví, že Unie „bojuje proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci a podporuje sociální spravedlnost a ochranu“.² Rok 2010 byl vyhlášen Evropským rokem boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. V dnešní době je to obzvláště aktuální, protože Evropa hledá způsoby zajištění finanční stability eura, což pro celou Unii představuje zásadní otázku.

Evropský parlament získal novou pravomoc přijímat obchodní dohody; součástí Evropského parlamentu se stal obchodní výbor, který zajišťuje zlepšení systému vah a protívah při monitorování obchodních vztahů Evropské unie se třetími zeměmi. Kromě toho

si Evropský parlament vyjednal větší roli v zahraničních politických vztazích a vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, baronka Catherine Ashtonová, souhlasila s tím, že bude Evropskému parlamentu pravidelně předkládat zprávy.

Vztahy Evropské unie s rozvojovými zeměmi

Vztahy EU s rozvojovými zeměmi se zakládají na principu nediskriminace, a hlavním cílem těchto vztahů je vymýcení chudoby. Smlouva dále stanovila čtyři klíčové elementy – tzv. čtyři K: koherenci, konzistentnost, komplementaritu a koordinaci. Princip koherence hraje klíčovou roli v dosažení cílů politiky rozvojové spolupráce, neboť spočívá v tom, že „Unie přihlíží k cílům rozvojové spolupráce při provádění politik, které by mohly mít vliv na rozvojové země“ (Lisabonská smlouva, článek 208). Tento cíl se týká všech institucí EU včetně Evropské služby pro vnější činnost (EEAS). Soudní dvůr Evropské unie (CJEU) vydal v listopadu 2008 rozhodnutí, podle kterého Evropská investiční banka (EIB) musí při svém působení v rozvojových zemích přikládat rozvoji vyšší prioritu než jakémukoli ekonomickému nebo politickému cíli.

Implementace Lisabonské smlouvy umožňují zřízení EEAS, jejíž kompetence byly předmětem dlouhých diskuzí. Zřízení EEAS je významným mezníkem v rámci současné evropské rozvojové politiky. Jejím primárním cílem je poskytnout Evropské unii jednotnou diplomatickou službu, která bude podporovat baronku Ashtonovou. Jak zdůraznil právní rozklad, který pro Eurostep připravil Daniel R. Mekonnen, „Evropská unie potřebuje systém rozvojové pomoci a spolupráce, který bude obsahovat zmíněný systém vah a protívah. Jako partner, který ve vztahu k ostatním, zejména ke slabším protějškům, dává najevo kritéria dobrého řízení, si EU získá lepší postavení, pokud bude dobré řízení propagovat nejen jako teorii, ale i v praxi.“³ O tom, že EEAS musí propagovat koherentní rozvojovou politiku, jak to činí Lisabonská smlouva, která jako ústřední cíl pro vztahy EU s rozvojovými zeměmi stanovila vymýcení chudoby, panuje široký konsenzus.

3 Daniel R. Mekonnen, „Návrh rozhodnutí rady o založení Evropské služby pro vnější činnost a jeho soulad s Lisabonskou smlouvou – právní rozklad pro Eurostep“ (“The draft council decision on the establishment of the European External Action Service and its compliance with the Lisbon Treaty - Legal Opinion Drafted for European Solidarity Towards Equal Participation of People”), Eurostep, květen 2010. Ke stažení na: <www.eurostep.org/wcm/document/Mekonnen_Legal_Opinion_100511.pdf>.

Dokument Evropské komise „Soudržnost politik v zájmu rozvoje - Jak urychlit pokrok směrem k dosažení Rozvojových cílů tisíciletí“ zdůrazňuje, že samotná rozvojová pomoc není k dosažení rozvojových cílů dostačující.⁴ Týká se 12 klíčových oblastí: obchodu, životního prostředí, klimatických změn, bezpečnosti, zemědělství, bilaterálních dohod o rybolovu, sociálních politik (zaměstnanosti), migrace, výzkumu / inovací, informačních technologií, dopravy a energetiky. Dokument věnovaný koherenci zmiňuje, že obchod a zemědělství jsou dvě hlavní oblasti, v nichž musí proběhnout zlepšení Všeobecného systému celních preferencí EU a současného vzorce zemědělské výroby v EU.

Na tomto seznamu priorit chybí klimatické změny, což je pozoruhodné, vezmeme-li v potaz, jakou pozornost tomuto tématu občané EU věnují. Podle Eurobarometru, evropského mechanismu výzkumu veřejného mínění, považuje 63 % občanů klimatické změny za velmi závažný a 24 % za závažný problém. Většina Evropanů (62 %) je přesvědčena o tom, že klimatické změny nejsou nevyhnutelné, jen 10 % je nepovažuje za závažný problém a 3 % nevědí. Kromě toho 47 % respondentů označilo klimatické změny za jeden ze dvou nejzávažnějších globálních problémů současnosti. Je zajímavé, že výše se v žebříčku umístila jen chudoba, kterou za jeden ze dvou nejzávažnějších globálních problémů označilo 69 % respondentů. Tím spíš by koordinovaný přístup k ochraně životního prostředí / klimatickým změnám a chudobě měl být považován za atraktivní a relevantní. Zatímco udržitelný rozvoj je přijímán jako klíčová součást vymýcení chudoby, citelně schází společná vize EU a rozvojových zemí včetně dobrých příkladů a příležitostí, ze kterých bude zřejmé, jak je možné převést principy do praxe.

V květnu 2010 přijal Evropský parlament na základě doporučení Evropské komise rezoluci o koherenci rozvojové politiky, která obsahovala více než 70 doporučení. Rezoluce upozorňovala na to, že:

- tak zvané „Singapurské otázky“⁵ jako liberalizace služeb, investic a státních zakázek, nová pravidla hospodářské soutěže a důslednější vymáhání práv k duševnímu vlastnictví, nepřispívají k dosažení osmi Rozvojových cílů tisíciletí,

1 Celý text ke stažení na: <www.europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm>

2 Konsolidovaná verze Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. Ke stažení na: <register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st06/st06655.en08.pdf>.

4 Ke stažení na: <www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0134:FIN:EN:PDF>.

5 Jde o čtyři pracovní skupiny, vytvořené během ministerské konference Světové obchodní organizace v Singapuru v roce 1996.

- vývozní dotace EU pro evropské zemědělské výrobky mají katastrofální dopad na dostupnost potravin a rozvoj životaschopného zemědělského sektoru v rozvojových zemích,
- finanční příspěvky EU v rámci dohod o partnerství v odvětví rybolovu nepříspěly ke konsolidaci politiky rybolovu v partnerských zemích, zejména kvůli nedostatečnému dohledu nad implementací těchto dohod, pomalému vyplácení podpory a někdy i neschopnosti tuto podporu vyčerpat,
- EU jako významný vývozcce zbraní vyváží nebo zprostředkovává dodávky zbraní do zemí, kde zároveň utrácí miliony eur za rozvojovou pomoc; evropská patnáctka vydá ročně na rozvojovou pomoc přibližně 70 miliard eur, zatímco hodnota vývozu zbraní z EU dosahuje přibližně 360 miliard ročně,
- o dokumentu „Globální Evropa: konkurenceschopnost ve světě“, který vymezuje obchodní strategii EU, vyplývá, že bilaterální a regionální strategie volného obchodu napomáhají přístupu EU ke komoditním trhům rozvojových zemí včetně trhů surovin a zemědělských výrobků, protože je otevírají velkým společností z EU na úkor drobných farmářů a začínajících podniků,
- finanční liberalizace, včetně spekulativních a volatilitních finančních toků, nad nimiž mají rozvojové země jen malou kontrolu, vytvářela na mezinárodní úrovni významnou destabilizaci s katastrofálním dopadem na ekonomiky rozvojových zemí.⁶

Evropský parlament dodává, že existuje celá řada dalších případů nekoherence, které mají negativní vliv na dosažení Rozvojových cílů tisíciletí a kterými by se Evropská komise měla zabývat.

Dopad finanční krize na chudobu v rámci EU

Zatímco Smlouva o Evropské unii vymezila jasný právní rámec pro vymýcení chudoby uvnitř i vně Evropské unie, skutečnost je taková, že chudoba v EU i v rozvojových zemích následkem finanční krize dále narůstá. Ze statistiky Eurostat vyplývá, že krize ještě zdaleka nepřestala ovlivňovat evropský pracovní trh. Naopak, v roce 2009 se počet nezaměstnaných v EU zvýšil o víc než pět milionů lidí na 21,4 milionů, z převážné míry kvůli ztrátě zaměstnání v posledních 12 měsících.⁷ Podle údajů Evropské unie žije v současnosti asi 80 milionů

lidí, tedy 16 % jejího obyvatelstva, pod hranici chudoby.⁸

Hypoteční krize úvěrů poskytovaných za vyšší než základní úrokovou míru, jejíž negativní následky zasáhly banky, finanční trhy i reálnou ekonomiku na celém světě, zvýraznila nedostatečnou efektivitu regulačních opatření EU i její neschopnost podniknout přiměřené kroky k zamezení spekulativních útoků na euro. Po počátečních projevech krize v Evropě a finančním kolapsu Řecka posílila Evropská unie svůj obecný přístup ke kontrole národních rozpočtů členských států. Evropským vládám hrozí další sankce za neschopnost řídit vlastní ekonomiky a u evropských státníků je zřejmá i ochota posílit Pakt růstu a stability, který stanovil limity pro veřejný deficit a zadluženost členských států.

Nicméně kromě posílení dohledu nad národními rozpočty a vybudování systému „preventivního sledování“ nemá EU žádný plán, jak chránit chudé občany členských států před dopady úsporných opatření, ani žádnou ochrannou politiku vůči sociálním sektorům členských států. Jak zdůraznil Lázlo Andor, evropský komisař pro práci a sociální věci, „měli bychom si všichni uvědomit, že se stále nacházíme ve fázi křehké obnovy“. Andor zdůraznil, že dokud neuvidí „robustní hospodářský růst všech členských států“, bude se obávat o to, „že ukvapená úsporná opatření mohou poškodit jak ekonomické zotavení, tak i nárůst nových pracovních míst.“⁹

Samozřejmě se objevují instituce nového typu, s jejichž existencí Lisabonská smlouva nepočítala. Dobrým příkladem je úloha Hermana Van Rompuy, předsedy Evropské rady, který předsedá pracovní skupině zaměřené na evropská ekonomická témata – skupině, která se skládá z ministrů financí téměř všech ze 27 členských států a zástupců evropských institucí (například Jean Claude Trichet, předseda Evropské centrální banky). Ačkoli tato skupina pracuje na fiskální udržitelnosti a větší rozpočtové disciplíně, jednou z jejích priorit je podle Van Rompuye „potřeba posílit fiskální pravidla, stanovená Paktem růstu a stability“.¹⁰ Institucionální rámec se tím pádem posouvá směrem k úsporným opatřením.

Panují obavy, že odmítnutí neo-keynesiánského přístupu zavést proticykllická opatření proti recesi povede k nárůstu chudoby v evropských zemích a tím i k prohloubení hospodářské recese v Evropě. Van Rompuy ve svém nedávném projevu určeném investorům zdůraznil

sílu Evropské unie, která spočívá v součinnosti silné ekonomiky a rozvinutého systému sociální podpory, včetně dobře vzdělaného obyvatelstva a „atraktivita Evropy pro investory a podnikatele... Je to právě tato dvojí atraktivita, která náš kontinent činí jedinečným. Zpráva, kterou Evropa vysílá do světa, zní, že mohou mít obou. Hospodářský růst i sociální smír. Efektivní politická rozhodnutí i demokratickou zodpovědnost. Adaptaci na nové podmínky i zachování vlastního dědictví. Zkrátka místo, do kterého se dá dobře investovat, ale dá se tam zároveň dobře žít.“

Prezident EU zároveň naznačil, že nehodlá akceptovat snížení výdajů na vzdělání, ochranu životního prostředí a sociální podporu: „Budeme se držet pěti hlavních cílů, které jsou všechny jasně kvantifikovatelné. Výzkum, vývoj a inovace, vzdělání, zaměstnanost, ochrana životního prostředí a sociální začlenění. (...) I v období rozpočtových škrťů musíme zachovat všechny daňové úlevy, jakož i všechny výdaje tohoto typu (například výdaje na vzdělávání). A to i přesto, že to nebude ta nejsnazší cesta.“¹¹

Ohlasy z vnějšku EU

Právě v období ekonomické krize potřebují rozvojové země podporu Evropské unie víc než kdy jindy. Evropská komise a členské státy Unie by se měly jasně podělit o náklady tohoto partnerství. Z pohledu rozvojových zemí budou mít krizi vyvolaná úsporná hospodářská opatření nepochybně výrazný negativní dopad na jejich vlastní, stále nestabilní ekonomiky. Jak ve svém stanovisku uvádí Světová banka, „recese výrazně omezila příjmovou stranu rozpočtů vlád v chudých zemích. Pokud tento deficit nevyplní dobrovolní dárci, budou vlády těchto zemí pravděpodobně nuceny omezit sociální a humanitární pomoc právě ve chvíli, kdy jí je nejvíce zapotřebí.“¹²

Evropské zdroje pro rozvojovou spolupráci stabilně narůstaly z 11,2 miliardy amerických dolarů v roce 2005 až po 15,4 miliardy v roce 2009.¹³ Nicméně sociální sektor v rozvojových zemích, zejména v subsaharské Africe, se v témže období dočkal významného omezení. Evropský účetní dvůr ve své zprávě za rok 2009 uváděl, že „splnění Rozvojových cílů tisíciletí v oblasti zdravotnictví je v subsaharské Africe stále méně reálné“.¹⁴

11 Tamtéž.

12 Světová banka, „Globální ekonomické výhledy pro rok 2010: Krize, finance a růst“ („Global Economic Prospects 2010: Crisis, Finance, and Growth“), Washington, DC, 2010. Ke stažení na: <sitesources.worldbank.org/INTGEP2010/Resources/GEP2010-Full-Report.pdf>.

13 Mirjam Van Reisen, ed., „Příspěvek EU k Rozvojovým cílům tisíciletí: Udržet cíle při životě“ („The EU's Contribution to the Millennium Development Goals: Keeping the goals alive“), Praha: Alliance 2015, 2010.

14 Evropská aliance veřejného zdraví, „Evropský účetní dvůr varoval Evropské komisi financování zdravotnictví v rozvojových zemích“ („European Court of Auditors slams EC development health financing“) Ke stažení na: <www.epha.org/a/3373>.

6 Výbor pro rozvoj Evropského parlamentu, „Zpráva o koherenci rozvojové politiky EU a konceptu oficiální rozvojové pomoci“ („Report on the EU Policy Coherence for Development and the 'Official Development Assistance plus' concept“), vysvětlující prohlášení, 2009, 17. Ke stažení na: <www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0140&language=EN#title2>.

7 Remko HJMAN, „Obyvatelstvo a sociální podmínky“ („Population and social conditions“), *Eurostat Statistics in Focus*, 79/2009, 1. Ke stažení na: <www.epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-013/EN/KS-SF-10-013-EN.PDF>.

8 Výbor pro regionální rozvoj EP, „Lokální a regionální odpovědi na chudobu a sociální vyloučení“ („Local and regional responses to poverty and social exclusion“), červen 2010.

9 European Voice, „Andor varuje před ukvapenými úspornými opatřeními“ („Andor warns of hasty austerity measures“), 24. června 2010, 2.

10 Klíčový projev Hermana Van Rompuye, předsedy Evropské rady, na Světové konferenci o investicích 2010, „Atraktivita Evropy v měnícím se světě“ („Europe's Attractiveness in a Changing World“), La Baule, Francie, 2. června 2010, 3. Ke stažení na: <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/114883.pdf>.

Podle nedávné studie „zdravotnická rozvojová pomoc vládám měla významný negativní dopad na výdaje na zdravotnictví ze strany samotných vlád, takže za každý 1 americký dolar rozvojové pomoci výdaje na zdravotnictví z domácích zdrojů klesly o 0,43 až 1,14 dolaru.“¹⁵ Zdá se, že podpora sociálního sektoru prostřednictvím Všeobecné rozpočtové podpory nevede automaticky ke zvýšení výdajů v tomto sektoru.

Z přehledu evropských závazků je patrné, že výdaje na základní zdravotní péči a vzdělávání se od roku 2005 neustále snižovaly; jak uvádí Alliance 2015, „to mělo za následek, že ze vsí pomoci, kterou spravuje Evropská komise, bylo v roce 2008 na základní zdravotní péči a vzdělávání vyčleněno jen 5,7 % oproti 11 %

v roce 2005“.¹⁶ Výdaje na základní zdravotnictví a vzdělávání v subsaharské Africe klesly z 8 % celkových výdajů na rozvojovou pomoc v roce 2005 na 1,5 % v roce 2008.¹⁷ Z údajů vyplývá, že podíl určený na potravinovou pomoc klesl ze 4 % celkových výdajů v roce 2005 na 1,5 % v roce 2008, výdaje na základní zdravotní péči ze 4,7 % na 1,3 % a výdaje na základní vzdělávání z 2,7 % na 1,1 %.¹⁸ Pro včasné dosažení Rozvojových cílů tisíciletí by podle Alliance 2015 „Evropská komise musela zvýšit výdaje na vzdělávání z 605 milionů eur na 971 milionů eur ročně a výdaje na zdravotnictví ze 460 milionů na 1,5 miliardy eur ročně“.¹⁹

Rozpočtový cíl vydávat 20 % celkové pomoci na základní zdravotní péči a vzdělávání byl v roce 2009

splněn v Asii a Latinské Americe. Už teď však panují obavy, že cíl pro Afriku se stává nedosažitelným. Podle základního principu nediskriminace, který je zakotven v Lisabonské smlouvě, musí Evropské společenství uplatnit 20% cíl na všechny ostatní regiony.

Politika koherentního rozvoje stanoví jako klíčový cíl nutnost, aby Evropská unie interně i navenek uplatňovala svůj standard měřit pokrok na vyváženém růstu ekonomiky i společnosti. Evropská komise a Evropská služba pro vnější činnost by měly jít příkladem, zejména proto, že budou v zahraničí stále více reprezentovat EU jako celek. Drastický úbytek příspěvků Evropské komise na vzdělávání a zdravotní péči v rozvojových zemích je nepřijatelný a musí být napraven. ■

15 Lu, C. et al., „Veřejné financování zdravotní péče v rozvojových zemích: Mezinárodní systémová analýza“ („Public financing of health in developing countries: A cross-national systemic analysis“) The Lancet, 9. dubna 2010.

16 Alliance 2015, op cit., 21, tabulka 2.1.

17 Tamtéž., tabulka 2.2.

18 „Alliance 2015 požaduje, aby EU schválila závazné cíle pro hospodářskou pomoc, nutné k dosažení Rozvojových cílů tisíciletí“ („Alliance 2015 calls on the EU to agree to binding aid targets to reach MDGs“), 2. června 2010. Ke stažení na: <[www.alliance2015.org/index.php?id=25&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=69&tx_ttnews\[backPid\]=9](http://www.alliance2015.org/index.php?id=25&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=69&tx_ttnews[backPid]=9)>.

19 Tamtéž.