

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Przyszłość stosunków UE z grupą państw AKP”**

(2016/C 303/19)

**Sprawozdawca: Brenda KING**

Dnia 15 lipca 2015 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie:

„Przyszłość stosunków UE z grupą państw AKP”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 19 kwietnia 2016 r.

Na 517. sesji plenarnej w dniach 25–26 maja 2016 r. (posiedzenie z dnia 25 maja 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 192 głosami (4 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

## 1. Zalecenia i wnioski

1.1. Wygaśnięcie umowy z Kotonu w 2020 r. daje możliwość dokonania przeglądu partnerstwa AKP–UE oraz określenia, jaką formę powinno przyjąć i jakimi sprawami powinno się zajmować. Komisja Europejska i Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) wyrażają chęć odnowienia partnerstwa, gdyż państwa AKP uważa się za kluczowych partnerów. Podkreślają jednak, że przeanalizują wszystkie opcje, w tym rozwiązania alternatywne względem traktatu i podejścia zbiorowego.

1.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zauważa, że decyzja dotycząca dalszego stosowania zbiorowego podejścia do AKP powinna zostać podjęta przez państwa AKP.

1.3. EKES zaleca, by UE dążyła do ustanowienia nowoczesnego, równoprawnego i skutecznego partnerstwa z państwami AKP, które wykracza poza relację o charakterze darczyńca–beneficjent oraz oparte jest na spójnej i zintegrowanej polityce zewnętrznej UE, bazującej na zasadzie spójności polityki na rzecz rozwoju.

1.4. Takie ramy powinny zapewniać zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym sektora prywatnego, których szczególnym zadaniem powinno być monitorowanie i dokonywanie oceny wpływu wdrażania tej umowy na zrównoważony rozwój jej stron. Społeczeństwo obywatelskie powinno otrzymać wsparcie techniczne i finansowe umożliwiające mu odgrywanie takiej roli.

1.5. Umowa z Kotonu w swojej aktualnej formie – łączącej inwestycje i rozwój gospodarczy z podejściem politycznym opartym na wartościach – już stanowi uzupełnienie programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030. Ustalenia przyjęte po wygaśnięciu umowy z Kotonu musiałyby jednak uwzględniać zalecenia przedstawione w niniejszej opinii, a także przewidywać monitorowanie i ocenę umowy. EKES wyraża gotowość do odegrania znaczącej roli w tym procesie.

1.6. Komitet zaleca, aby wszelkie formy wspierania rozwoju zapewniane przez UE państwom trzecim podlegały tym samym ramom prawnym i takiej samej kontroli demokratycznej ze strony Parlamentu Europejskiego, przy jednoczesnym zachowaniu tych samych pozytywnych aspektów EFR.

1.7. Partnerstwo UE–AKP zapewnia już wszechstronne ramy na potrzeby rozwiązywania takich kwestii globalnych jak zmiana klimatu. Okazało się to skuteczne podczas negocjacji w ramach konferencji COP 21. Należy wspierać wspólne wysiłki w celu budowania odporności w państwach AKP i UE oraz przeciwdziałania ewentualnym negatywnym wpływom: klęskom żywiołowym, zapaści gospodarczej oraz migracji klimatycznej.

1.8. EKES wspiera zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, począwszy od etapu opracowywania koncepcji, przez rozpoczęcie realizacji, po monitorowanie, wdrażanie i przegląd *ex post* obszarów polityki UE–AKP. Dzięki całościowemu procesowi zorganizowanego dialogu i regularnych konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego partnerstwo osiągnie cel umowy z Kotonu, jakim jest pełne włączenie podmiotów niepaństwowych, zgodnie z art. 6 tejże umowy.

1.9. W oparciu o dorobek prawny równorzędna współpraca UE–AKP może skutecznie rozwinąć wspólne strategie w kontekście przyszłych ram południe–południe i trójstronnych ram współpracy na rzecz rozwoju. Wzajemna wymiana między tymi partnerami może być skutecznym czynnikiem przyspieszającym podjęcie kwestii nowych ram rozwoju międzynarodowego oraz wyzwań globalnych, w tym wyzwań związanych z rolą krajów o średnich dochodach.

1.10. Przyszłe partnerstwo musi stanowić przykład „partnerstwa między równorzędnymi stronami”, czemu należy dać wyraz w nowym dokumencie ramowym, uznającym powszechny charakter wyzwań występujących w państwach członkowskich UE i państwach AKP, takich jak nierówności w dochodach, bezrobocie osób młodych, zmiana klimatu itd. W ramach współpracy na zasadzie równości partnerzy UE i AKP mogą dążyć do sprostania wyzwaniom dotyczącym rozwoju zarówno w państwach członkowskich UE, jak i państwach AKP.

## 2. Wstęp

2.1. Unia Europejska (UE) oraz 79 krajów należących do grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) zawarły kompleksową i wiążącą umowę o współpracy międzynarodowej, która zjednoczyła ponad połowę państw świata. Umowa ta, znana jako umowa o partnerstwie z Kotonu (umowa z Kotonu), została podpisana w Beninie w 2000 r. Jej celem jest wzmocnienie wieloletniej współpracy w zakresie polityki, handlu i rozwoju pomiędzy UE a państwami AKP. Na podstawie umowy utworzono instytucje ułatwiające współpracę pomiędzy państwami AKP a UE na szczeblu rządów, urzędników administracji publicznej, posłów do Parlamentu, władz lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego, w tym sektora prywatnego. Opiera się ona na historycznych związkach między UE a jej dawnymi koloniami, które to związki zmieniały się wraz z kolejnymi porozumieniami zawieranymi w okresie postkolonialnym: od układów o stowarzyszeniu w ramach konwencji z Jaunde I i II zawartych między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a dawnymi koloniami francuskimi w Afryce (1963–1975) po kolejne konwencje AKP–UE z Lomé (1975–2000) oraz najnowszą umowę o partnerstwie podpisaną w Kotonu (2000 r.).

2.2. Umowa z Kotonu wygasa w 2020 r., w związku z czym Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa opublikowały w dniu 6 października 2015 r. wspólny dokument konsultacyjny. Jak wskazano w tym dokumencie, jego celem jest zbadanie, w odniesieniu do umowy z Kotonu, „na ile można ją wykorzystać w przyszłości i czy daje ona możliwość realizacji wspólnych interesów” w kontekście zmian instytucjonalnych, politycznych i socjoekonomicznych zarówno w UE, jak i państwach AKP, w globalnym otoczeniu, które w ciągu ostatnich 15 lat uległo znacznym zmianom.

2.3. Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego – uwagi szczegółowe dotyczące dialogu politycznego

2.3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że art. 6 umowy z Kotonu wspiera zaangażowanie podmiotów niepaństwowych przez uznanie ich za istotnych graczy w kontekście tej umowy. Niemniej z rozczarowaniem stwierdza, że współpraca odbywa się głównie na poziomie rządowym, mimo uznania faktu, iż dialog polityczny jest istotny dla promowania udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie rozwoju.

2.3.2. EKES ponownie podkreśla kluczową rolę podmiotów pozarządowych w całym procesie opracowywania oraz monitorowania umów o partnerstwie gospodarczym. Jasne jest, że bardziej otwarte i oparte na zasadach uczestnictwa ramy obowiązujące po wygaśnięciu umowy z Kotonu zapewniłyby lepszą możliwość osiągnięcia znaczących wyników.

2.3.3. EKES z rozczarowaniem odnotowuje, że część państw AKP wprowadza restrykcyjne przepisy ograniczające możliwości działania podmiotów niepaństwowych, co w niektórych przypadkach miało negatywne skutki dla aktywnego udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Indeks stabilności organizacji społeczeństwa obywatelskiego z 2014 r.<sup>(1)</sup> wskazuje, że w wielu krajach Afryki Subsaharyjskiej organizacje społeczeństwa obywatelskiego – w szczególności zajmujące się rzecznictwem i prawami człowieka – napotykać coraz większe ograniczenia lub groźby ograniczeń dla swojej działalności.

<sup>(1)</sup> <https://www.usaid.gov/africa-civil-society>

2.3.4. EKES zaleca, aby – niezależnie od ich formy – ramy uzgodnione po 2020 r. wzmacniały legitymację organizacji społeczeństwa obywatelskiego i podmiotów niepaństwowych jako prawdziwych zainteresowanych stron w procesach politycznych. Ponadto EKES zdaje sobie sprawę, że następstwa wykluczenia podmiotów niepaństwowych są z gruntu szkodliwe. Wzywa zatem do bardziej zdecydowanych zobowiązań technicznych i finansowych w celu wspierania i wzmacniania aktywnego uczestnictwa organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

### 3. Kontekst: umowa z Kotonu

3.1. Podpisanie traktatu rzymskiego w 1957 r. powiązało kraje i terytoria zamorskie z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG) za pomocą formalnych i preferencyjnych ram współpracy, które regulowały stosunki Europy z państwami AKP. Grupa państw AKP, utworzona przez członków na mocy porozumienia z Georgetown w 1975 r., obejmowała początkowo 46 państw AKP: 36 z Afryki, 7 z Karaibów i 3 z Pacyfiku. Obecnie grupa państw AKP składa się z 79 państw: 48 w Afryce Subsaharyjskiej, 16 na Karaibach i 15 na Pacyfiku (Kuba jest członkiem, ale nie jest sygnatariuszem umowy z Kotonu, natomiast Republika Południowej Afryki jest umawiającą się stroną umowy z Kotonu, lecz niektóre zapisy tej umowy nie dotyczą tego państwa). Od 2000 r. współpracę między państwami AKP a UE reguluje umowa z Kotonu.

3.2. Realizacja głównego celu umowy z Kotonu, polegającego na „ograniczeniu, a ostatecznie wyeliminowaniu ubóstwa oraz stopniowym włączeniu państw AKP do światowej gospodarki, z uwzględnieniem celów zrównoważonego rozwoju”, bazuje na trzech wzajemnie uzupełniających się filarach:

- **Dialog polityczny:** umowa z Kotonu stanowiła nowatorskie rozwiązanie, gdyż jej podstawą jest kompleksowy dialog polityczny wymagający istotnych zobowiązań dwustronnych. Jak określono w umowie: „Dialog koncentruje się między innymi na szczególnych zagadnieniach politycznych stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania lub mających ogólne znaczenie dla osiągnięcia celów niniejszej Umowy, takich jak handel bronią, nadmierne wydatki na zbrojenia, narkotyki, zorganizowana przestępczość lub dyskryminacja etniczna, religijna czy rasowa. Dialog obejmuje również regularną ocenę postępów w zakresie poszanowania praw człowieka, zasad demokratycznych, państwa prawa i dobrych rządów”.
- **Stosunki gospodarcze i handlowe:** umowa z Kotonu odchodzi od logiki charakterystycznej dla poprzednich porozumień handlowych w ramach konwencji z Jaunde i Lomé, które przewidywały jednostronne preferencje przyznawane przez UE. UE zauważyła, że „pod względem fundamentalnych parametrów gospodarczych prawdą jest, że obecny system zawiódł; państwa AKP stają się coraz bardziej zmarginalizowane w handlu światowym, nawet pomimo przyznanych hojnych preferencji taryfowych”<sup>(2)</sup>. Nowe porozumienia handlowe, które mają być negocjowane w ramach umowy z Kotonu – umowy o partnerstwie gospodarczym – zostały tak opracowane, aby położyć kres tym kwestiom historycznym i umożliwić w końcu państwom AKP integrację ze światową gospodarką. Umowa o partnerstwie gospodarczym jest także zgodna z zasadami Światowej Organizacji Handlu (WTO) dzięki ograniczaniu negatywnych skutków „jednostronnych preferencji” dla krajów rozwijających się nienależących do grupy państw AKP. Wspiera ona także integrację regionalną poprzez powiązania z istniejącymi regionalnymi organizacjami gospodarczymi AKP i strefami wolnego handlu. Chociaż negocjacje dotyczące tych wzajemnych i asymetrycznych umów o wolnym handlu rozpoczęły się w 2002 r., CARIFORUM jest pierwszym i jedynym regionem, który podpisał wszechstronną umowę o partnerstwie gospodarczym (w 2007 r.) wykraczającą poza aspekty handlowe i obejmującą „kwestie singapurskie”. W ramach negocjacji z innymi regionami nie obeszło się bez sporów dotyczących różnych wizji rozwoju gospodarczego, a dotychczas zawarto tylko kilka wstępnych umów o partnerstwie gospodarczym z Południowoafrykańską Wspólnotą Rozwoju, Wspólnotą Wschodnioafrykańską i Wspólnotą Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej, obejmujących wyłącznie handel towarami.
- **Handel oraz integracja regionalna:** umowa o partnerstwie gospodarczym ma na celu wspieranie integracji regionalnej i opiera się na założeniu, że większa integracja regionalna stymuluje zdolności handlowe, a zatem wzrost, zatrudnienie i rozwój gospodarczy. Jednak zgodnie z krytycznymi opiniami na temat umowy o partnerstwie gospodarczym ma miejsce wręcz odwrotna sytuacja, a mianowicie umowa stanowi przeszkodę dla większej integracji regionalnej. Argument ten opiera się na przekonaniu, że umowa o partnerstwie gospodarczym nie przewiduje koniecznego przekształcenia strukturalnego gospodarek państw AKP, które umożliwiłoby im wzmocnienie i poprawę pozycji w globalnym łańcuchu wartości.

<sup>(2)</sup> Karel de Gucht, komisarz do spraw handlu, „A Partnership of Equals” [Partnerstwo równych podmiotów], 20. sesja Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego AKP–UE, Kinszasa, 4 grudnia 2010 r., s. 3. Dostęp: 26 grudnia 2012 r., [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc\\_147082.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc_147082.pdf).

- **Handel i zrównoważony rozwój:** paradoksalnie, umowa o partnerstwie gospodarczym była mocno krytykowana za brak wystarczająco ambitnych celów, zwłaszcza w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju. Wstępne umowy o partnerstwie gospodarczym z trzema regionami Afryki spotkały się z krytyką między innymi ze strony posłów do Parlamentu Europejskiego za to, że nie zawierają rozdziałów dotyczących zrównoważonego rozwoju. Zdaniem posłów podważa to ambitny zakres umowy, zobowiązanie Unii w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zasadę UE dotyczącą spójności polityki na rzecz rozwoju. Mimo że umowa o partnerstwie gospodarczym CARIFORUM–UE jest dotychczas jedyną wszechstronną umową tego rodzaju, krytycy wskazali, że restrykcyjne przepisy dotyczące wywozu mogą negatywnie wpłynąć na zdolność regionu do reagowania na wstrząsy systemowe, a zatem na jego zdolność do osiągnięcia bezpieczeństwa żywnościowego.
- **Współpraca w zakresie rozwoju:** narzędzia i metody współpracy mają na celu wdrożenie zasad umowy z Kotonu poprzez skupienie się na wynikach, partnerstwie i odpowiedzialności. W związku z tym programowanie i wdrożenie Europejskiego Funduszu Rozwoju zaplanowano jako wspólną odpowiedzialność.
- **EFR** jest finansowany bezpośrednio z dobrowolnych wkładów państw członkowskich UE nieujętych w budżecie unijnym, niemniej negocjacje prowadzone są równoległe z innymi instrumentami finansowania zewnętrznego UE w celu zapewnienia spójności. EFR jest zarządzany przez Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). EBI zarządza instrumentem inwestycyjnym, a także udziela pożyczek i gwarancji oraz zapewnia środki finansowe z EFR i własnych zasobów dla przedsiębiorstw prywatnych w państwach AKP, z przeznaczeniem na krótko- i długoterminowe projekty sektora prywatnego i publicznego.
- **Łączne środki przydzielone w ramach EFR uległy zwiększeniu**, przy czym zachowano międzyrządowy charakter i strukturę zarządzania EFR, co sprawia, że jest on najważniejszym, obok wieloletnich ram finansowych (WRF), elementem unijnej współpracy na rzecz rozwoju. Ze względu na wyjątkową historię EFR, jego status prawny i międzyrządowy charakter Parlament Europejski (PE) nie ma w stosunku do niego uprawnień do współdecydowania. Komisja Rozwoju PE bierze udział w ogólnych rozmowach politycznych i jest ważną zainteresowaną stroną w ramach umowy z Kotonu. Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne także ma prawo do sprawowania kontroli parlamentarnej nad środkami przydzielonymi z EFR w krajowych programach orientacyjnych oraz regionalnych programach orientacyjnych.
- **EFR** i budżetowanie – PE, za pośrednictwem swojej specjalnej procedury udzielania absolutorium, udziela absolutorium Komisji Europejskiej w zakresie zarządzania i wdrażania EFR. Budżetowanie – włączenie EFR do budżetu UE – pozostaje źródłem sporów między PE a Radą, chociaż Komisja kilkakrotnie sugerowała, by włączyć EFR do budżetu unijnego.
- EKES wyraża przekonanie, że wszelkie formy wsparcia zapewnianego przez UE na rzecz państw trzecich powinny podlegać tym samym ramom prawnym i takim samym kontrolom demokratycznym ze strony PE. Wzywa zatem do włączenia EFR do budżetu UE, przy jednoczesnym zachowaniu pozytywnych aspektów EFR (np. wzajemności i współodpowiedzialności). Zapewni to większą spójność polityki rozwojowej UE.

#### 4. Kontekst – zmieniający się świat

4.1. Jak wskazano we wspólnym dokumencie konsultacyjnym, świat uległ daleko idącym zmianom od czasu wejścia w życie umowy w 2000 r. Na poziomie UE doszło do rozszerzenia o 13 nowych państw w okresie 2000–2013, w związku z czym obecnie Unia liczy 28 członków. Nowe państwa członkowskie nie posiadają historycznych powiązań kolonialnych, a zatem ich historia stosunków handlowych, gospodarczych i politycznych z państwami UE, wykraczających poza stosunki nawiązane od czasu przystąpienia do UE, ma odmienny charakter lub w ogóle nie istnieje. Na poziomie globalnym świat staje się coraz bardziej zaludniony, połączony, wzajemnie zależny, złożony i zmienny oraz staje przed nowymi wyzwaniami, takimi jak zakłócenia klimatu, skutki globalizacji, coraz częstsze akty terrorystyczne, konflikty i masowe migracje.

4.2. Po 2000 r. pojawiły się nowe potęgi gospodarcze w Afryce, Azji i Ameryce Łacińskiej oraz inne grupy partnerskie, takie jak Unia Afrykańska i Grupa 77. Wiele państw AKP ma osiągnąć status kraju o średnich dochodach w okresie 2020–2030, tym samym ograniczając swoją zależność od pomocy zagranicznej.

4.3. Partnerstwo UE z trzema regionami stanowiącymi grupę państw AKP zostało wzmocnione za pomocą instrumentów innych niż umowa z Kotonu, chociaż pozostających z nią w synergii. Sytuację tę odzwierciedla strategiczne partnerstwo pomiędzy Afryką a UE, wspólna strategia partnerstwa UE–Karaiby oraz strategia mająca na celu wzmocnienie partnerstwa z Wyspami Pacyfiku. Rozwinęła się też współpraca z organizacjami na szczeblach regionalnym i lokalnych, zwłaszcza w ramach umów o partnerstwie gospodarczym oraz w obszarze pokoju i bezpieczeństwa.

4.4. Pomimo sukcesów w rozwoju globalnym, wciąż istnieją poważne luki: od setek milionów ludzi nadal żyjących w skrajnym ubóstwie, przez różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn, do wzrostu globalnej emisji dwutlenku węgla o ponad 50 % od 1990 r. Na szczeblu międzynarodowym we wrześniu 2015 r. przyjęto nowe globalne ramy w zakresie celów zrównoważonego rozwoju i ich finansowania, jednocześnie odnosząc się do powiązanych z tą kwestią wyzwań dotyczących eliminacji ubóstwa i zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Podstawę tych ram stanowi obejmujące wszystkie państwa nowe „globalne partnerstwo”, którego celem jest wykorzystanie wszystkich możliwych środków wdrażających oraz zmobilizowanie wszystkich podmiotów.

4.5. EKES zaleca zatem przyjęcie skutecznych ram stosunków międzynarodowych wykraczających poza relację o charakterze darczyńca–beneficjent. Ramy te muszą służyć osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju oraz uzyskaniu lepszych rezultatów dla obywateli państw AKP i Europy poprzez współpracę polityczną, gospodarczą i na rzecz rozwoju.

## 5. Uwagi szczegółowe

### 5.1. *Filar współpracy na rzecz rozwoju*

5.1.1. EKES wyraża przekonanie, że przywrócenie równowagi partnerstwa, zgodnie z programem działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 oraz określonymi w jego ramach 17 celami zrównoważonego rozwoju, stanowi najodpowiedniejsze ramy zapewniające „wzmocnienie narzędzi wdrażania i odbudowywania globalnego partnerstwa” (cel 17). Cele zrównoważonego rozwoju zapewniają wspólne ramy obejmujące 169 powiązanych celów i zostały opracowane, aby doprowadzić do eliminacji ubóstwa i głodu, zapewnić zrównoważone i przystępne cenowo dostawy energii, zbudować odporną infrastrukturę, przeciwdziałać zmianie klimatu i jej konsekwencjom oraz promować praworządność i równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla wszystkich.

5.1.2. Zgodnie z zasadą spójności polityki na rzecz rozwoju ramy celów zrównoważonego rozwoju zapewniają uzupełniające i całościowe wytyczne dotyczące przyszłych stosunków UE–AKP z myślą o realizacji wspólnych celów o zasięgu globalnym. Ponadto z uwagi na fakt, że wewnętrzna polityka UE ma konsekwencje zewnętrzne, które mogą negatywnie wpływać na kraje partnerskie, współpraca w dążeniu do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju ma pozytywny efekt mnożnikowy dla zapewnienia spójności polityki na rzecz rozwoju poprzez dostosowywanie priorytetów przy jednoczesnym poszanowaniu regionalnych agend rozwoju.

5.1.3. Do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju konieczne są ogromne środki finansowe, z których – zgodnie z wyliczeniami Banku Światowego i innych wielostronnych banków rozwoju – 80 % pochłona inwestycje infrastrukturalne. Pomimo iż EFR pozostaje ważnym źródłem finansowania dla krajów najsłabiej rozwiniętych, w porównaniu z budżetami wielu państw fundusz ten jest niewielki i można oczekiwać, że z czasem będzie jeszcze mniejszy. Jednocześnie mobilizacja środków krajowych w wielu państwach AKP może być kluczowym źródłem finansowania rozwoju. W opublikowanym w 2013 r. raporcie Banku Światowego w sprawie finansowania rozwoju po 2015 r. oceniono, że 50–80 % finansowania infrastruktury w ramach celów zrównoważonego rozwoju powinno pochodzić z wewnętrznych zasobów poszczególnych państw.

5.1.4. W związku z tym EKES wyraża przekonanie, że finansowanie rozwoju powinno służyć rozwijaniu potencjału w zakresie mobilizacji i wykorzystania zasobów krajowych. Przykładowo, wedle OECD, każdy dolar zagranicznej oficjalnej pomocy rozwojowej przeznaczony na rozwijanie potencjału administracji podatkowej może wygenerować tysiące dolarów w przychodach podatkowych, w zależności od sytuacji danego państwa. Szacuje się, że podatki stanowią zaledwie 10–15 % PKB w większości krajów Afryki<sup>(3)</sup>. Podobnie można pomagać państwom bogatym w zasoby w budowaniu ich zdolności do negocjowania uczciwych umów z przedsiębiorstwami górnictwymi i wydobywczymi, tak aby zwiększyć przychody i szansę na realizację celów zrównoważonego rozwoju. Ponadto państwa AKP powinny otrzymywać wsparcie w osiąganiu swoich celów w zakresie uprzemysłowienia oraz przetwarzania własnych surowców i towarów przeznaczonych na rynki lokalne, regionalne i międzynarodowe.

<sup>(3)</sup> *Making Africa Work*, „The Economist” z 16.4.2015.



5.1.5. EKES zaleca także, by w ramach przyszłej współpracy podjęto kwestię poważnego niedoboru wykwalifikowanych robotników w szybko rozwijających się sektorach w państwach AKP, zwłaszcza że zgodnie z prognozami ONZ liczba ludności Afryki osiągnie 2,5 mld – Afrykanie będą stanowić jedną czwartą ludności świata<sup>(4)</sup>. Te sektory to między innymi przemysł wydobywczy, energia, gospodarka wodna, infrastruktura, a także rolnictwo, ochrona zdrowia i telekomunikacja. Ów niedobór wykwalifikowanej siły roboczej jest jednym z powodów, dla których państwa AKP wywożą swoje surowce, które są przetwarzane w innych miejscach na świecie, ze szkodą dla przemysłu i miejsc pracy w państwach AKP. Państwa te potrzebują także własnych rozwiązań w zakresie badań i innowacji w celu sprostania wyzwaniom w zakresie rozwoju, w tym zmianie klimatu. Stosunek liczby badaczy do liczby ludności jest jednak bardzo niski w państwach afrykańskich. Na przykład w Burkina Faso na milion mieszkańców przypada 45 specjalistów ds. badań i rozwoju, a w Nigerii liczba ta wynosi 38, w porównaniu ze średnią wynoszącą 481 w Ameryce Łacińskiej i 1714 w Azji Wschodniej<sup>(5)</sup>. Aby rozwiązać problem niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej, należy także uwzględnić kwestię migracji cyrkulacyjnej. Program Erasmus+ zapewnia już możliwość migracji cyrkulacyjnej młodzieży w UE; podobne przepisy należy wdrożyć w odniesieniu do młodzieży z państw AKP. Wymaga to przekształcenia debaty na temat migracji, tak aby skoncentrować się w większym stopniu na mobilności, zwłaszcza wśród młodzieży, w celach kształcenia i szkolenia, staży, wymian itp.

5.1.6. UE i jej państwa członkowskie, zgodnie z zasadą spójności polityki na rzecz rozwoju oraz wspomnianego wyżej zalecenia dotyczącego rozwijania potencjału administracji podatkowej z wykorzystaniem wsparcia rozwojowego, powinny skutecznie rozwiązać problem nielegalnych przepływów finansowych. Dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych ma kluczowe znaczenie i może wspierać zrównoważony rozwój państw AKP. W szczególności w Afryce straty w ramach nielegalnych przepływów finansowych przewyższają łączne środki kierowane na ten kontynent za pośrednictwem oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) i bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ).

5.1.7. Przyszłe partnerstwo musi także uwzględniać istotną rolę przekazów pieniężnych ze strony zatrudnionych migrantów i diaspor, które stały się podstawowym źródłem BIZ w państwach AKP, przewyższającym ODA. Niemniej państwa członkowskie UE muszą dotrzymać zobowiązania do przeznaczenia 0,7 % DNB w ramach utrzymania zasady spójności polityki na rzecz rozwoju.

## 5.2. Filar stosunków gospodarczych i handlowych

5.2.1. Umowy o partnerstwie gospodarczym mają na celu wzmocnienie integracji regionalnej, m.in. poprzez tworzenie regionalnych wspólnot gospodarczych (REC). Negocjacje rozpoczęto w 2002 r., ale prowadzono je pod presją czasu ze względu na upływającą z końcem 2007 r. ważność odstępstwa ustanowionego przez WTO – dotyczącego utrzymywania preferencyjnego traktowania krajów rozwijających się należących do grupy państw AKP względem innych krajów rozwijających się, które do niej nie należały.

5.2.2. Negocjacje dotyczące umowy o partnerstwie gospodarczym stały się trudne z kilku powodów: różnic w zdolnościach negocjacyjnych i dojrzałości regionalnych wspólnot gospodarczych w AKP; różnych wizji rozwoju i integracji regionalnej; różnych wizji handlu opartego na zasadzie wzajemności itd. Od rozpoczęcia negocjacji w 2002 r. opracowano wszechstronne umowy o partnerstwie gospodarczym i wstępne umowy o partnerstwie gospodarczym, a także szereg różnych systemów handlu mających zastosowanie do państw AKP, w tym ogólny system preferencji taryfowych (GSP/GSP+) oraz inicjatywa „wszystko oprócz broni” (EBA).

5.2.3. Mając na uwadze, że celem umowy o partnerstwie gospodarczym jest przyczynienie się między innymi do integracji regionalnej, trwałego wzrostu gospodarczego, eliminacji ubóstwa i podniesienia poziomu życia, kluczowe dla zrealizowania tych celów będzie skuteczne wdrożenie i monitorowanie jej stosowania.

5.2.4. Dlatego też EKES zdecydowanie zaleca ustanowienie ram (np. wspólnych komitetów konsultacyjnych) gwarantujących włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zarówno w UE, jak i regionach AKP, w struktury monitorowania umów o partnerstwie gospodarczym, a także zapewniających egzekwowanie zaleceń wynikających z monitorowania oraz zgodność procesów z zasadami zrównoważonego rozwoju. Będzie to równie ważne po 2020 r. W przypadkach, w których umowy o partnerstwie gospodarczym, takie jak np. z Południowoafrykańską Wspólnotą Rozwoju (SADC), zostały już zawarte i w związku z tym ich ponowne otwarcie jest mało prawdopodobne, EKES opowiada się za wynegocjowaniem odpowiedniego protokołu do umowy o partnerstwie gospodarczym.

<sup>(4)</sup> Zob. przypis 3.

<sup>(5)</sup> <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/15/world-bank-centers-excellence-science-technology-education-africa>

5.2.5. Delegatury UE są podmiotami o kluczowym znaczeniu i powinny angażować się we współpracę z lokalnymi podmiotami niepaństwowymi oraz regionalnymi instytucjami UE i państw AKP w celu zapewnienia przejrzystego, skoordynowanego i skutecznego wspólnego działania. Ponadto należy zapewnić wspólną koordynację planów działania delegatur UE dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz odnośnej strategii regionalnej państw AKP dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego z myślą o wspieraniu wszechstronnego podejścia do udziału tych organizacji.

5.2.6. EKES zaleca również, aby wspólne komitety konsultacyjne działały w oparciu o szeroki udział społeczeństwa obywatelskiego, w tym środowisk akademickich, przedsiębiorców i partnerów społecznych (między innymi organizacji rolników, kobiet i młodzieży). Komitetom tym należy przydzielić budżet, z którego będą mogły korzystać w sposób ułatwiający im skuteczne i autonomiczne działanie. Ponadto EKES podkreśla znaczenie udostępnienia przez obie strony środków finansowych w celu włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego do partnerstwa, tak aby w pełni ucieleśnić „partnerstwo równych podmiotów”, do którego dążą UE i państwa AKP.

### 5.3. Europejski Fundusz Rozwoju (EFR)

5.3.1. Europejski Fundusz Rozwoju postrzegany jest jako przewidywalne i stabilne źródło finansowania rozwoju, które odgrywa istotną rolę w podtrzymywaniu zainteresowania państw AKP umową z Kotonu. Kontrowersje budzi jedna z form finansowania przez Fundusz – wsparcie budżetowe, zwane też pomocą bezpośrednią dla budżetów krajowych, zarówno w ramach określonych priorytetów (sektorowe wsparcie budżetowe), jak i poza nimi (ogólne wsparcie budżetowe). W latach 2002–2010 Komisja przekazała łącznie 6,2 mld EUR na ogólne wsparcie budżetowe, z czego ponad 90 % dla Afryki. Mimo to, niezależnie od formy przyszłego partnerstwa nie należy osłabiać stosunków z państwami Karaibów i Pacyfiku ani też dopuścić do tego, by zniesienie preferencji dla krajów o średnich dochodach stanowiło przeszkodę dla zrównoważonego rozwoju. Przyszłe partnerstwo musi sprzyjać włączeniu i stawiać je na pierwszym miejscu.

5.3.2. W ujęciu średnim jedna piąta funduszy EFR jest wykorzystywana w ramach wsparcia sektorowego i budżetowego. Pomimo iż wsparcie budżetowe co do zasady uważa się za skuteczny sposób przekazywania pomocy, zmniejsza ono rozliczalność i jakość sprawowania rządów ze względu na brak odpowiedniego monitorowania i wystarczającej warunkowości. Ponadto nie jest ono dobrze widoczne, ponieważ staje się częścią budżetu danego kraju, w związku z czym obywatele i podmioty krajowe nie są świadome wielkości wkładu Europejskiego Funduszu Rozwoju.

5.3.3. Komitet zaleca, aby w celu zwiększenia rozliczalności i przejrzystości wszelkie formy wspierania rozwoju zapewniane przez UE państwom trzecim podlegały tym samym ramom prawnym i takiej samej kontroli demokratycznej ze strony Parlamentu Europejskiego, przy jednoczesnym zachowaniu tych samych pozytywnych aspektów partnerstwa.

5.3.4. Informacje zwrotne płynące z posiedzeń regionalnych EKES-u pokazują, że podmioty społeczeństwa obywatelskiego uważają procedury przetargowe UE dotyczące finansowania za zbyt długie, zbiurokratyzowane i nieprzejrzyste. Ponadto procedury składania wniosków są dla wielu podmiotów niepaństwowych zbyt kłopotliwe, ponieważ w niektórych państwach istotne informacje rozpowszechnia się w niedostatecznym stopniu.

5.3.5. EKES niezmiennie popiera budowanie potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego i zapewnienie im dostępu do koniecznych zasobów, co pozwoli im odgrywać rolę skutecznych partnerów w rozwijaniu odpowiedzialności za strategię rozwoju, sprawowanie rządów i prawa człowieka oraz monitorowanie tych kwestii w poszczególnych państwach i regionach, zgodnie z postanowieniami artykułu 6 umowy z Kotonu. Zasady te muszą być respektowane zarówno w UE, jak i w krajach AKP.

Bruksela, dnia 25 maja 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---