

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do wspólnotowej pomocy zagranicznej

COM(2004) 313 końcowy — 2004/0099 COD

(2005/C 157/18)

Dnia 15 sierpnia 2004 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, sporządziła swą opinię 9 listopada 2004 r. Sprawozdawcą był José María ZUFIAUR NARVAIZA.

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 145 za, przy 5 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1. Dążenie do zwiększenia skuteczności pomocy rozwojowej poprzez ograniczenie związanych z nią kosztów transakcji skłania państwa-dawców do podejmowania wysiłku w celu nieustannego dostosowywania swych działań. Odzwierciedleniem tego procesu są stanowiska Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), organu skupiającego dawców i starającego się ujednoclić ich politykę.

1.2. Kilkudziesięcioletnie doświadczenia jasno dowodzą, iż praktyka bezpośredniego lub pośredniego powiązania pomocy z nabyciem towarów lub usług od państwa-dawcy nie tylko jest niezgodna z celami pomocy rozwojowej, ale również ogranicza jej skuteczność. Obowiązek zakupu towarów lub usług od państwowych lub prywatnych przedsiębiorstw państwa-dawcy, przy oczywistym braku konkurencji, powoduje dodatkowe koszty, sprzyjając przy tym korupcji. Praktyki takie powodują zakłócenia na rynku wewnętrznym i sprzeczne są z unijnymi zasadami konkurencji, opartych na zasadach równego traktowania i niedyskryminacji.

1.3. Dlatego też w ostatnich latach wiele uwagi poświęcano temu problemowi w gronie państw-dawców. W rezultacie w marcu 2001 r. Komitet Pomocy Rozwojowej (DAC) i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) przyjął zalecenie w sprawie „uwolnienia” pomocy dla państw mniej rozwiniętych, które od tej pory stało się obowiązującym wzorcem w tej dziedzinie. Podstawowym celem zalecenia DAC jest obniżenie kosztów transakcyjnych przyznawania pomocy o 15-30 %. Według danych Banku Światowego całkowite uwolnienie pomocy wiązanej mogłoby ograniczyć te koszty o 25 %.

1.4. Na forum Wspólnoty podejście to usankcjonowane zostało na posiedzeniu Rady ds. Ogólnych w marcu 2002 r., odbywającym się jednocześnie ze szczytem Rady Europejskiej w Barcelonie w przygotowaniu do międzynarodowej konferencji na temat finansowania rozwoju zwołaanej w Monterrey.

Rada oświadczyła, że Unia Europejska wdroży zalecenie DAC w sprawie „uwolnienia” pomocy rozwojowej dla krajów mniej rozwiniętych przy jednoczesnym zachowaniu istniejącego systemu preferencji cenowych w ramach umowy UE-AKP. Rada, a następnie Parlament (raport w sprawie komunikatu Komisji dla Rady oraz Parlamentu Europejskiego zatytułowany „Pomoc niewiązana: większa skuteczność”, COM(2002) 639 końcowy — 2002/2284 (INI) A5-0190/2003), poparły „uwolnienie” pomocy przy spełnieniu trzech warunków: integracji regionalnej i międzyregionalnej, rozwijania potencjału instytucjonalnego i administracyjnego w państwach otrzymujących pomoc, a także eliminacji zakłóceń konkurencji między państwami-dawcami a beneficjentami. Do tego dodać należy zasady wzajemności i współpracy z organizacjami międzynarodowymi.

1.5. Stanowisko to stopniowo rozwijano w kolejnych komunikatach organów wspólnotowych, cytowanych w projekcie rozporządzenia. Pozostaje jednak ustalić i skonkretyzować warunki dostępu do różnych instrumentów pomocy zewnętrznej Wspólnoty. Taki jest właśnie cel rozpatrywanej propozycji.

1.6. Ponieważ instrumenty pomocowe funkcjonujące w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) oraz budżetu Wspólnoty nadal różnią się charakterem prawnym, logiczne wydaje się ustanowienie dwóch równoległych procesów. Propozycja rozporządzenia wpisuje się w ramy wyznaczone przez niedawny komunikat Komisji pt. „Budowanie wspólnej przyszłości: Polityczne wyzwania i środki budżetowe rozszerzonej Unii Europejskiej w latach 2007-2013”⁽¹⁾. Należy jednak pamiętać, iż planowanie budżetowe EFR będzie miało wpływ na przyszłość, jeśli fundusz ten zostanie włączony do budżetu WE. Wobec tego rozpatrywana propozycja rozporządzenia dotyczy tylko instrumentów stanowiących część budżetu wspólnotowego. Gdy EFR stanie się częścią tego budżetu, również on będzie podlegać rozpatrywaniu rozporządzeniu⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2004) 101 final z 10.02.2004.

⁽²⁾ Trudno w chwili obecnej przewidzieć, kiedy zakończy się proces włączania EFR do budżetu wspólnotowego.

1.7. Projekt rozporządzenia w sprawie dostępu do pomocy zewnętrznej Wspólnoty wydaje się więc słuszny i w pełni uzasadniony, zarówno ze względu na wyżej wspomniane zobowiązania podjęte przez instytucje wspólnotowe, jak i na kryteria pomocniczości i proporcjonalności, do których odwołano się w uzasadnieniu projektu rozporządzenia.

2. Uwagi szczegółowe do poszczególnych artykułów

Art. 1 — Zakres zastosowania

2.1. EKES nie ma zastrzeżeń co do tego punktu, uznając, że zakres rozporządzenia jest prawidłowy, przy czym jasnym jest, iż pewne instrumenty, jak pomoc budżetowa, pozostają poza nim. Wykaz zawarty w załączniku I wydaje się właściwy.

Art. 2. — Definicja

2.2. EKES zgadza się ze stanowiskiem przyjętym w rozporządzeniu, iż należy je interpretować w oparciu o rozporządzenie finansowe oraz inne instrumenty obowiązujące w odniesieniu do ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich.

Art.3 — Zasady kwalifikacji do przyznania pomocy

2.3. Logiczne wydaje się utworzenie różnych kategorii zależnie od instrumentów pomocowych. Słuszne wydaje się również przewidzenie instrumentów o określonym zasięgu geograficznym, mających m.in. za cel umocnienie potencjału oraz integracji regionalnej. Mając na uwadze kilkudziesięcioletnią tradycję pomocy wiązanej oraz wynikające z niej przyzwyczajenia, EKES pragnie podkreślić potrzebę umożliwiania udziału osobom fizycznym i prawnym z krajów rozwijających się lub z państw przechodzących transformację systemową, ujętych na listach DAC/OECD. Wprowadzenie w życie zasady pomocy niewiązanej oraz otwartości zamówień publicznych powinno okazać się korzystne dla państw otrzymujących pomoc wspólnotową.

Art. 4. — Reguły pochodzenia

2.4. Dla zapewnienia spójności z poprzednim artykułem EKES skłaniałby się ku uściśleniu kwestii dotyczących dostaw materiałów oraz reguł pochodzenia. Zgodnie ze swymi wcześniejszymi wypowiedziami⁽¹⁾, EKES pragnie podkreślić konieczność bardzo ścisłego przestrzegania międzynarodowych przepisów pracy, ochrony środowiska i praw człowieka. Wprowadzenie zasady pomocy niewiązanej oraz otwarcie rynków powinno odbywać się w zgodzie z wysokimi standardami ochrony socjalnej i ochrony środowiska.

Art. 5 — Wzajemność w stosunkach z państwami trzecimi

2.5. EKES jest całkowicie przekonany o zasadności podejścia przyjętego w tym artykule, mianowicie brania pod uwagę nie tylko oficjalnej, lecz również rzeczywistej wzajemności. Dotychczasowe doświadczenia w tej dziedzinie sugerują zachowanie tego podstawowego środka ostrożności, jak również

uzależnienie wzajemności od spełnienia kryteriów przejrzystości, zgodności i proporcjonalności. Użycie w ust. 5 określenia „w granicach możliwości” w odniesieniu do państw-beneficjentów pozbawia ten ustęp należytej wagi. Dla pozyskania większego zainteresowania udziałem państw-beneficjentów EKES proponuje odwołanie się do zasady partnerstwa, będącej podstawowym filarem wspólnotowej polityki pomocy rozwojowej oraz DAC.

Art. 6. — Wyłączenia spod zasad kwalifikacji do przyznania pomocy według zasad pochodzenia

2.6. Zdaniem EKES uzasadnione przewidzenie w tego rodzaju rozporządzeniu wyłączeń stwarza niezbędną elastyczność w jego stosowaniu. Jest ona uzasadniona w przypadkach wymienionych w rozporządzeniu, takich jak pilne zapotrzebowanie lub niedostępność pewnych produktów lub usług na rynkach danych krajów.

Art. 7. — Działania z udziałem instytucji międzynarodowych lub państw trzecich

2.7. Fakt, że znaczna część pomocy przekazywana jest za pośrednictwem mechanizmów wielostronnych lub innego rodzaju, a także to, iż wiele działań jest wspólnie finansowanych wymaga tego typu odniesienia. W takich wypadkach należy szczególnie dbać o przestrzeganie zasady równego traktowania państw-dawców oraz zasady wzajemności.

Art. 8. — Pomoc humanitarna

2.8. Szczególny charakter pomocy humanitarnej, która zyskuje coraz większe znaczenie na arenie międzynarodowej, tłumaczy, dlaczego rozporządzenie nr 1257/96 dopuściło już pewne wyłączenia spod reguł wspólnotowych. To samo podejście zachowane zostało w partnerskiej, nowej ramowej umowie, jaką zawiera z podmiotami finansowanymi Biuro Pomocy Humanitarnej Wspólnoty Europejskiej (ECHO). Podejście to jest podyktowane troską o szybkość i skuteczność reakcji w przypadkach kryzysowych. Słuszne wydaje się również, aby rozpatrywane rozporządzenie obowiązywało w wypadkach podlegających procedurze zamówień publicznych.

Art. 9. — Mechanizm szybkiego reagowania

2.9. Tak jak wspomniano wyżej, zasadne jest, aby mechanizmy tego typu zawierały procedury i kryteria wyłączeń. Zmiana dotycząca art. 6 ust. 4 lit. b.

Art. 10. — Wdrożenie rozporządzenia

2.10. Zgodnie ze swymi celami rozporządzenie zmienia określone partie wcześniejszych rozporządzeń wymienionych w załączniku. Szczegółowe wyliczanie tych zmian uzasadnione jest obfitością rozporządzeń w latach dziewięćdziesiątych oraz różnorodnością tworzonych przez nie instrumentów. Jednakże wyrażenie „okresowo” nie wydaje się tutaj zbyt właściwe.

⁽¹⁾ Por. np. opinię EKES w sprawie praw człowieka w pracy, sprawozdawcy PUTZHAMMER i GAFO FERNÁNDEZ, Dz.U. C 260 z 17.9.2001, str. 79-85 oraz opinię EKES w sprawie ogólnego systemu preferencji taryfowych (GSP), sprawozdawca PÉZZINI, Dz.U. C 112 z 30.4.2004.

Art. 11. — *Wejście w życie*

2.11. Ekcs nie ma uwag do tego artykułu.

3. Ocena ogólna

3.1. Przedmiotowa propozycja rozporządzenia w sprawie dostępu do wspólnotowej pomocy zagranicznej jest zgodna z doktryną organizacji-dawców oraz z poprzednimi stanowiskami instytucji wspólnotowych oraz państw członkowskich. EKES nie dostrzega w niej więc nic, co mogłoby stać w sprzeczności z współpracą wspierającą rozwój lub działaniami zewnętrznymi Unii lub negatywnie na nie oddziaływać. Wręcz przeciwnie, Komitet uważa, iż pomoże ona zwiększyć skuteczność współpracy Wspólnoty oraz zapewnić przestrzeganie zasady „trzech” C (ang. *coherence, complementarity, coordination* — spójność, komplementarność, koordynacja).

3.2. EKES pragnie jednak zwrócić uwagę na pewne istotne myśli oraz pewne elementy, które należałoby uściślić w rozporządzeniu:

3.3. Należy podkreślić kluczową rolę, jaka przypada państwom-beneficjentom jako głównym inicjatorom własnego rozwoju. Wprowadzenie zasady pomocy niewiązanej nie może odbywać się ze szkodą dla ich interesów i bezwzględnie prowadzić winno do zacieśniania partnerstwa z tymi krajami zgodnie z zaleceniami zawartymi w wyżej wspomnianych dokumentach międzynarodowych oraz ze stanowiskiem samych instytucji wspólnotowych. Niezależnie od tego należy zachęcać państwa-beneficjentów do określenia i stosowania w swych procedurach zamówień publicznych zasad przejrzystości, równości, wzajemnego uznawania i proporcjonalności, jak również praktyk prawidłowego procesu zarządzania, które umożliwią im postęp zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i społeczno-gospodarczej.

3.4. W celu skuteczniejszego stosowania obecnego rozporządzenia należy dogłębnie przeanalizować wspólnotowy proces pomocowy — m.in. koszty zaopatrzenia, rzeczywiste koszty transportu, czy też zebrania środków — dla ściślejszego zidentyfikowania niedomagań i luk w systemie. Chociaż zamiarem rozporządzenia jest uproszczenie i udoskonalenie zasad pomocy, EKES obawia się, że może ono prowadzić do powstania nowych, sztywnych zasad, które spowodują zwiększenie biurokracji i utrudniać będą szybkie przekazywanie pomocy.

3.5. Fundamentem całego rozporządzenia winno być ściśle przestrzeganie międzynarodowych przepisów społeczno-zawodowych oraz środowiskowych; należy również zadbać o to, by żaden przepis rozporządzenia nie sprzyjał praktykom dumpingowym w dziedzinie pracy, ochrony socjalnej czy ochrony środowiska. Respektowanie kluczowej roli partnerów z krajów-beneficjentów pomocy wspólnotowej i nacisk na zasadę partnerstwa nie mogą przesłaniać konieczności przestrzegania przepisów pracy, ochrony środowiska i ochrony socjalnej. Wyraźne stwierdzenie o tej treści należy zamieścić w art. 4 rozporządzenia.

3.6. Nadmierne obciążenia związane z udzielaniem pomocy wiązanej uznaje się powszechnie za jedną ze słabości dotychczasowego modelu współpracy na rzecz rozwoju, który poprzez zapewnienie pierwszeństwa towarom i usługom „dobroczyńców” szkodzi jej efektywności i wręcz jej wiarygodności. Wprowadzenie zasady pomocy niewiązanej nie jest celem samym w sobie; należy je postrzegać jako narzędzie oraz jako sposób zwiększenia skuteczności przy obniżonych kosztach. Niezbędne do tego jest większe zaangażowanie ze strony państw-beneficjentów, aby stały się one podmiotem własnego rozwoju poprzez zachęcanie do wzięcia udziału w tym procesie wszelkich organizacji społecznych i zawodowych oraz przedsiębiorstw.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND