

Zasadnicze atrybuty polityki rozwojowej Unii Europejskiej

Katarzyna Kołodziejczyk

Uniwersytet Warszawski

Polityka współpracy na rzecz rozwoju, powszechnie nazywana polityką rozwojową, jest jedną z kluczowych dziedzin aktywności Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Traktat z Lizbony zaliczył ją do działań zewnętrznych Unii Europejskiej, dzięki którym Unia dąży do umacniania współpracy we wszystkich dziedzinach stosunków międzynarodowych. Zaliczona do kompetencji dzielonych, polityka rozwojowa Unii Europejskiej charakteryzuje się szczególnymi cechami, które są głównym przedmiotem niniejszego artykułu. Są one rozpatrywane na trzech płaszczyznach: organizacyjnej, koncepcyjnej oraz motywacyjnej.

Słowa kluczowe: polityka rozwojowa, ODA, Zrównoważone Cele Rozwoju.

Polityka rozwojowa należy do najstarszych obszarów aktywności dzisiejszej Unii Europejskiej (UE) sięgających czasów traktatu rzymskiego z 1957 r. Jej geneza związana jest z posiadaniem przez kilka krajów członkowskich ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) terytoriów kolonialnych, jednakże jej funkcjonowanie od lat 90. XX w. wyraźnie zrywa związki historyczne między dawcami pomocy rozwojowej a jej odbiorcami. Niesie to szczególne konsekwencje dla głównych dotychczasowych beneficjentów pomocy rozwojowej tworzących tzw. grupę krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku.

Tezą artykułu jest stwierdzenie, że pomoc rozwojowa udzielana przez UE jest podstawowym narzędziem polityki rozwojowej UE, za pośrednictwem której Unia realizuje swoją politykę w zakresie działań zewnętrznych. Wraz z narzędziami handlowymi, które współcześnie ściśle korelują z polityką na rzecz rozwoju, UE:

- a) tworzy „pakiet” oddziaływań na państwa rozwijające się;
- b) może odgrywać podstawowe rodzaje ról międzynarodowych, m.in.: ekonomiczną – jako największego instytucjonalnego dostarczyciela pomocy rozwojowej, polityczną – jako stabilizatora pokoju i bezpieczeństwa, przyczyniając się do rozpowszechniania demokracji i praw człowieka oraz promotora wartości kultury europejskiej;

- c) wpływa na kształt międzynarodowej architektury współpracy na rzecz rozwoju, co łącznie w efekcie służy umacnianiu pozycji międzynarodowej UE.

Celem artykułu jest analiza zasadniczych cech określających istotę polityki rozwojowej UE. Są one rozpatrywane na trzech płaszczyznach: organizacyjnej, koncepcyjnej i motywacyjnej. Pierwsza z nich odnosi się do wewnętrznej organizacji polityki rozwojowej UE, druga do projektowania jej celów, trzecia zaś do motywów jej prowadzenia. Tak nakreślonej analizie podporządkowana jest struktura artykułu, który w pierwszej części bada ewolucję pojęcia „polityka rozwojowa UE”, a w drugiej – podstawowe cechy charakteryzujące politykę rozwojową UE w trzech wspomnianych wyżej płaszczyznach.

Świadomym zamierzeniem Autorki nie było definiowanie pojęć „polityka rozwojowa” oraz „pomoc rozwojowa”, gdyż zostały one w literaturze szeroko opisane. Pierwszy z nich określa generalnie całościową koncepcję wspierania i rozwoju gospodarczo-społecznego krajów słabo rozwiniętych. Drugi natomiast najogólniej kojarzony jest z przekazywaniem środków finansowych przez donatora na rzecz uboższych odbiorców lub udzielaniem pomocy technicznej. Pomoc rozwojowa implikuje jednak jednokierunkowe działania donatorów i oznacza asymetryczny charakter współpracy na linii dawca–biorca, zgodnie ze słowami Napoleona Bonaparte, że „ręka, która daje jest ponad ręką, która bierze”.

Podstawowe pytania badawcze dotyczą atrybutów polityki rozwojowej Unii Europejskiej, która jako absolutnie unikatowa organizacja międzynarodowa wykazująca pewne cechy państwowe jest szczególnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych. Metodologia zastosowana w artykule jest charakterystyczna dla nauk społecznych i opiera się głównie na analizie źródeł i metodzie indukcyjnej.

Ewolucja pojęcia polityki rozwojowej UE

Pojęcia „polityka rozwojowa” oraz nieodłącznie z nim związana „pomoc rozwojowa” zostały już wielokrotnie opisane w literaturze przedmiotu. W kontekście działań Unii Europejskiej, jako głównego instytucjonalnego dostawcy pomocy rozwojowej, warto jednak zwrócić uwagę na fakt, iż Unia nie zdefiniowała wspomnianych pojęć ani w traktatach, ani w dokumentach strategicznych traktujących o działaniach na rzecz rozwoju.

Genezy polityki rozwojowej dzisiejszej UE można doszukiwać się w traktacie rzymskim z 1957 r. ustanawiającym stowarzyszenie z EWG krajów i terytoriów zamorskich, mimo że termin „polityka rozwojowa” w samym dokumencie nie występował. Ówczesne pojmowanie polityki rozwojowej było tożsame z pomocą rozwojową rozumianą jako transfer środków finansowych gwarantujących krajom europejskim utrzymanie tradycyjnych strumieni handlu, w tym rynek zbytu dla swoich towarów oraz źródło pozyskiwania dóbr, głównie surowców, sprowadzanych z posiadłości kolonialnych. Mimo że pomoc rozwojowa w zawieranych umowach nazywana była

początkowo współpracą finansową i techniczną, a następnie współpracą finansową na rzecz rozwoju, to w rzeczywistości była po prostu ceną za utrzymanie korzyści podobnych do tych, które państwa europejskie czerpały w okresie zależności kolonialnej.

Od początku lat 70. XX w. w działaniach europejskich utrwaliło się pojęcie pomocy rozwojowej, za sprawą powstałej w 1969 r. definicji pojęcia Oficjalna Pomoc Rozwojowa (Official Development Assistance, ODA) sformułowanej przez Komitet Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Committee, DAC) OECD, którą Unia Europejska nadal stosuje do celów operacyjnych i statystycznych. W myśl przyjętej wykładni Oficjalna Pomoc Rozwojowa to darowizny i pożyczki:

- a) przekazywane przez oficjalne instytucje rządowe kraju dawcy lub przez organizacje międzynarodowe;
- b) służące przede wszystkim wspieraniu rozwoju gospodarczego i podniesieniu dobrobytu w krajach rozwijających się.

Pożyczki są traktowane jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa, gdy zawierają element darowizny na poziomie minimum 25% wartości całej kwoty¹. Dodatkowym warunkiem zaklasyfikowania pomocy do kategorii Oficjalna Pomoc Rozwojowa jest udzielenie jej państwom znajdującym się na tzw. liście odbiorców ODA. Aktualnie² (stan na styczeń 2018 r.) znajdują się na niej 143 państwa podzielone na cztery grupy pod względem dochodu narodowego brutto *per capita*, tj. kraje zaliczane do grupy najslabiej rozwiniętych (Least Developed Countries, LDC), kraje o niskich dochodach, kraje o średnio niskich dochodach oraz kraje o średnio wysokich dochodach. Współcześnie lista ta oprócz tego, że określa beneficjentów ODA, odgrywa bardzo ważną rolę w polityce Unii Europejskiej. Wraz z listą obejmującą beneficjentów unijnego ogólnego mechanizmu preferencji (General System of Preferences, GSP), stanowi w polityce UE podstawę wyodrębnienia grupy krajów rozwijających się, na co wyraźnie wskazuje Konsensus europejski w sprawie rozwoju z 2005 r.³ W kontekście prowadzonych rozważań jest to istotne, gdyż właśnie kraje rozwijające się są adresatem polityki rozwojowej UE.

Polityczne i ekonomiczne przekształcenia w stosunkach międzynarodowych końca lat 90. przyczyniły się do zmiany podejścia do kwestii rozwoju, w tym m.in. do stosowanych pojęć. W związku z zakończeniem zimnej wojny nastąpił także koniec ideologizacji pomocy rozwojowej. Tę zmianę wykorzystano na różnych forach międzynarodowych (m.in. ONZ, OECD, Bank Światowy) do podjęcia próby zerwania bezpośredniego związku na linii „dawca–biorca” i wprowadzenia w jego miejsce konstrukcji współpracy międzynarodowej na rzecz rozwoju, oznaczającej system pomocy opierający się na wszechstronnej kooperacji krajów Północy i Południa, instytucji międzynarodowych, podmiotów niepaństwowych na rzecz niwelowania różnic

¹ Definition of ODA, [www.oecd.org.dac](http://www.oecd.org/dac) (data dostępu: 9.07.2017).

² Od 1 stycznia 2018 r. z listy zostały usunięte Chile, Urugwaj i Seszele.

³ *European Consensus on Development*, pkt1: Official Journal of European Union, 24.02.2006, C46/1.

rozwojowych pomiędzy państwami⁴. Do grona kreatorów przemian należała także Unia Europejska, będąca głównym donatorem pomocy rozwojowej, silnie reprezentowanym w Komitecie DAC w OECD. Nowe podejście do kwestii terminologicznych znalazło zatem potwierdzenie w prawie wspólnotowym. W przyjętym bowiem w 1992 r. traktacie z Maastricht Wspólnota Europejska po raz pierwszy nadała podstawy prawne polityce współpracy na rzecz rozwoju. Nowo ustanowiona polityka zaczęła od tej pory mieć wymiar globalny obejmujący wszystkie kraje rozwijające się. W orbicie zainteresowań znalazły się nie tylko dawne posiadłości kolonialne zorganizowane od 1975 r. w grupie krajów AKP (Afryki, Karaibów i Pacyfiku), ale także kraje basenu Morza Śródziemnego, Azji, Ameryki Łacińskiej, Zatoki Perskiej oraz rozwijające się kraje europejskie.

Zastosowanie słowa „współpraca” oznaczać miało udział zarówno dawców, jak i biorców, których wspólnym celem powinno być osiągnięcie jak najwyższego poziomu rozwoju. Miało stwarzać wrażenie równości partnerów, a nie jak to ma miejsce w przypadku pomocy rozwojowej, podtrzymywanie ich asymetryczności. Charakter pojęcia współpracy na rzecz rozwoju doskonale oddawała m.in. przyjęta w 2005 r. Deklaracja Paryska na temat skuteczności pomocy, określająca zasady udzielania pomocy rozwojowej. Wśród nich znalazły się zasada: **własności** (kraje rozwijające się są odpowiedzialne za własne strategie rozwoju, a kraje dawcy powinny je respektować i wspierać), **dostosowania** (donatorzy przekazują pomoc za pośrednictwem narodowych planów rozwoju i instytucji krajów rozwijających się), **harmonizacji** (donatorzy powinni harmonizować swoją pomoc), **zarządzanie na rzecz rezultatów** (wspólne zarządzanie środkami i monitorowanie postępów wdrażania strategii rozwoju), **wzajemna odpowiedzialność** (donatorzy i państwa rozwijające się ponoszą wspólną odpowiedzialność za osiągnięcie zaplanowanych działań rozwojowych).

Jeszcze bliższą współpracę dawców i biorców pomocy rozwojowej ma symbolizować termin „partnerstwo na rzecz rozwoju”. Został on zastosowany przez UE po raz pierwszy w Europejskim konsensusie w sprawie rozwoju z 2006 r., następnie w dokumencie z 2011 r. zatytułowanym *Zwiększenie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian* i wreszcie w przyjętym w czerwcu 2017 r. tzw. Nowym konsensusie europejskim w sprawie rozwoju. Nie zastępuje on terminu współpraca na rzecz rozwoju, ale wskazuje jedynie na pogłębione współdziałanie poprzez nazywanie krajów odbiorców pomocy rozwojowej „krajami partnerskimi” oraz na kompleksowe działanie na rzecz rozwoju na podstawie zindywidualizowanych umów partnerstwa z szerszym gronem zainteresowanych podmiotów⁵.

⁴ P. Bagiński, *Europejska polityka rozwojowa. Organizacja pomocy Unii Europejskiej dla krajów rozwijających się*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009, s. 14.

⁵ *The New European Consensus on Development. Our World, Our Dignity, Our Future*, s. 37–48, www.ec.europa.eu (data dostępu: 10.07.2017).

Atrybuty polityki rozwojowej Unii Europejskiej

Zasadnicze atrybuty polityki rozwojowej UE można analizować na trzech płaszczyznach: organizacyjnej, koncepcyjnej oraz motywacyjnej. W pierwszej z nich należy przede wszystkim zwrócić uwagę na charakter samej Unii Europejskiej jako uczestnika stosunków międzynarodowych, który nadaje jej specyficzną pozycję w międzynarodowym systemie pomocy rozwojowej. Przyjmuje się założenie, że UE jako absolutnie unikatowa organizacja międzynarodowa wykazująca pewne cechy państwowe pełni w tym systemie podwójną rolę:

- 1) bezpośredniego dawcy pomocy rozwojowej;
- 2) kreatora, koordynatora i pośrednika w dziedzinie polityki rozwojowej prowadzonej przez kraje członkowskie.

Unii Europejskiej nie można bowiem traktować jako 29 darczyńcę pomocy, tylko jako samodzielny podmiot uprawniony do prowadzenia polityki współpracy na rzecz rozwoju. Wynika to z przepisów prawa unijnego, a konkretnie traktatu z Lizbony, którego art. 4.4 TFUE jednoznacznie stwierdził, że w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju Unia ma kompetencje do prowadzenia działań i wspólnej polityki, a art. 208 TFUE – że polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. Omawiana polityka nie należy jednak do obszaru kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej, tylko do kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie, co oznacza w praktyce, że i Unia, i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty wiążące w tej dziedzinie. Dlatego też polityka Unii i polityki państw członkowskich w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju muszą się uzupełniać i wzajemnie wzmocniać, a wykonywanie kompetencji Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji⁶. Analizując treść traktatu z Lizbony, można odnieść wrażenie, że zrównał on działania Unii z działaniami państw, co w porównaniu z zapisem traktatu z Maastricht, zakładającym, że polityka ówczesnej Wspólnoty stanowi uzupełnienie polityk realizowanych przez państwa członkowskie, jest w rzeczywistości istotnym podniesieniem rangi UE. Potwierdzają to zapisy Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju, który podkreśla szczególne znaczenie i rolę działającej w imieniu UE Komisji Europejskiej (zgodnie z jej uprawnieniami traktatowymi) w prowadzeniu polityki rozwojowej. Jako główne jej zalety wymienia się szczególne kompetencje i wiedzę ekspercką, prawo inicjatywy na szczeblu unijnym, ponadnarodowy charakter, realizację wspólnej polityki handlowej oraz programów współpracy obejmujących praktycznie wszystkie państwa i regiony rozwijające się. Dodatkowo Konsensus wyraźnie akcentuje przewagę Komisji (reprezentującej *de facto* UE), twierdząc, że jest ona obecna jako partner na rzecz rozwoju w większej liczbie krajów niż nawet

⁶ *The Lisbon Treaty*, www.lisbon-treaty.org (data dostępu: 14.07.2017).

największe kraje członkowskie, a w niektórych przypadkach jest jedynym znacząco obecnym partnerem ze strony UE. Otrzymuje wsparcie ze strony licznych delegatur i dzięki temu może reagować na różne sytuacje nawet w państwach niestabilnych, z których wycofały się państwa członkowskie⁷.

W płaszczyźnie organizacyjnej politykę rozwojową UE charakteryzuje zatem wyjątkowy dualizm niewystępujący u żadnego innego uczestnika międzynarodowego systemu pomocy rozwojowej. Komplementarność polityki UE i państw członkowskich oznacza w praktyce, że możemy mówić o:

- 1) działaniach UE spełniających kryteria ODA i finansowanych z budżetu ogólnego oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) – zarządzanych przez Komisję Europejską (darowizny) oraz Europejski Bank Inwestycyjny (pożyczki);
- 2) programach pomocy rozwojowej państw członkowskich (zróżnicowanych, jeśli chodzi o wysokość wsparcia finansowego, tematykę i rozłożenie geograficzne).

Tego typu dualizm przekłada się także na obecność UE jako członka w Komitecie DAC w OECD, oprócz której zasiada w nim także 21 państw członkowskich UE⁸, oraz na charakter finansowania pomocy rozwojowej. Komisja Europejska dysponuje bowiem największymi spośród instytucji międzynarodowych środkami na współpracę rozwojową pochodzącymi z budżetu ogólnego UE oraz z Europejskiego Funduszu Rozwoju. Na lata 2014–2020 środki przeznaczone na działania zewnętrzne, w tym na politykę rozwojową, wynoszą 51,5 mld euro (w cenach bieżących), a zasoby EFR finansującego tylko kraje grupy AKP oraz terytoria zamorskie – 30,5 mld euro (w cenach bieżących), co łącznie daje sumę 82 mld euro.

Tabela 1. Zewnętrzne instrumenty finansowania na okres 2014–2020

Instrument	Wielkość środków (w mld euro)
Instrument Przedakcesyjny	11,69
Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa	15,43
Instrument Współpracy na Rzecz Rozwoju	19,66
Instrument Partnerstwa	0,955
Instrument Przyczyniający się do Stabilności i Pokoju	2,33
Europejski Instrument Demokracji i Praw Człowieka	1,33
Instrument Współpracy w Zakresie Bezpieczeństwa Nuklearnego	0,225
Instrument dla Grenlandii	0,217
Europejski Fundusz Rozwoju	30,50

Źródło: www.ec.europa.eu.

⁷ *European Consensus on Development*, 2006 r., op. cit., pkt 46–50.

⁸ Do DAC spośród krajów członkowskich UE nie należą: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta.

Dzięki środkom pochodzącym z budżetu ogólnego Unia jest także największym instytucjonalnym donatorem Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. W 2015 r. sama Komisja przekazała na ODA środki w wysokości 13,81 mld USD, a państwa członkowskie 73,72 mld USD, co łącznie dawało sumę 87,53 mld USD⁹. Według zaś szacunkowych danych OECD za 2016 r. wysokość ODA udzielonej łącznie przez Unię Europejską i kraje członkowskie wyniosła 97,43 mld USD, z czego 15,73 mld USD stanowiła pomoc unijnych instytucji, a 81,69 mld USD – pomoc krajów członkowskich. Wysokość unijnej pomocy wzrosła czwarty rok z rzędu i osiągnęła najwyższy poziom w historii¹⁰.

Na płaszczyźnie koncepcyjnej istota pomocy rozwojowej UE przejawia się w dostosowywaniu się UE z jednej strony do uwarunkowań i inicjatyw międzynarodowych w dziedzinie rozwoju, a z drugiej do geostrategicznych interesów UE. Wymóg pierwszy oznacza, że pomoc rozwojowa UE jest udzielana zgodnie z międzynarodowymi zasadami i celami. Nie jest to dla UE specjalnie obciążające, gdyż Unia z racji swej pozycji jest jednym z głównych kreatorów architektury międzynarodowej pomocy rozwojowej. Wymóg drugi oznacza, że geostrategiczne interesy UE wyznaczają kierunek zmian w międzynarodowym systemie współpracy na rzecz rozwoju. Innymi słowy, Unia dostosowuje się do czegoś, co sama forsuje na arenie międzynarodowej, dlatego też była jednym z głównych twórców:

- konceptu ideowego nowego modelu międzynarodowej współpracy rozwojowej przedstawionego w dokumencie OECD z 1996 r. zatytułowanym: „Kształtowanie XXI w. Rola współpracy na rzecz rozwoju”;
- zasad dotyczących finansowania pomocy rozwojowej ustalonych w Konsensusie z Monterrey z 2002 r.;
- zasad udzielania przekazywania pomocy rozwojowej ustalonych w Deklaracji Paryskiej z 2005 r.;
- głównych kierunków działania pomocy rozwojowej określonych w Milenijnych Celach Rozwoju oraz w Zrównoważonych Celach Rozwoju.

Kluczowa przemiana koncepcyjna zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i unijnym polegała na zmianie podejścia do samej istoty pomocy rozwojowej, w którym handel zaczął być postrzegany jako potężny „motor” rozwoju¹¹. Od drugiej połowy lat 90. XX w. Unia Europejska coraz bardziej zaczęła łączyć kwestie handlu z warunkami dla rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się. Wynikało to ze zmian w myśleniu o rozwoju w związku z międzynarodowymi przeobrażeniami

⁹ 2016 Annual Report on the implementation of the European Union's instruments for financing external actions in 2015, 19.12.2016, COM (2016) 810 final, s. 2; *Development aid raises again in 2016*, 11.04.2017, www.oecd.org (data dostępu: 4.02.2018) oraz dane za www.euaidexplorer.ec.europa.eu (data dostępu: 14.07.2017). Wysokość polskiej ODA wyniosła w 2015 r. 441 mln USD, a w 2016 r. – 603 mln USD.

¹⁰ *Publikacja danych dotyczących oficjalnej pomocy rozwojowej w 2016 r.*, www.europa.eu/rapid/press (data dostępu: 4.02.2018).

¹¹ *Trade, growth and development. Tailoring trade and investment policy for those countries most in need*, COM (2012) 22 final, 27.01.2012, s. 5.

politycznymi i gospodarczymi. Coraz powszechniej krytykowano dotychczasowy model międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, w szczególności w warunkach globalizacji gospodarczej, w której otwartość na handel i przepływy kapitałowe mogły przynosić lepsze efekty niż tradycyjna pomoc rozwojowa. Powoływano się przy tym na raport Banku Światowego z 1998 r. wskazujący na to, że warunkiem działania pomocy finansowej jest polityka makroekonomiczna prowadzona w dobrym środowisku ekonomicznym zapewniającym otwartość na handel międzynarodowy oraz efektywnie działająca administracja i sektor publiczny. Włączanie krajów rozwijających się do światowego systemu handlu zaczęto traktować jako niezbędny warunek ich rozwoju, powołując się przy tym na przykłady nowo uprzemysłowionych krajów Azji i Ameryki Łacińskiej, a także Chin czy Indii dostarczających dowodów na to, że nie można negować roli otwartości na wymianę międzynarodową oraz przepływy kapitału i technologii w warunkach globalizacji. Handel zaczął mieć wymiar rozwojowy, a jego promocja stała się centralnym elementem programów rozwojowych.

Zmiany w myśleniu o współpracy na rzecz rozwoju miały także przełożenie na reformy traktatów Unii Europejskiej, w zakresie zarówno wspólnej polityki handlowej, jak i polityki rozwojowej. Ich istota polega na tym, że o ile handel traktowany jest jako kluczowe narzędzie rozwoju, o tyle celem współpracy na rzecz rozwoju zgodnie z traktatem z Lizbony jest eliminacja ubóstwa. Oznacza to, że polityka handlowa UE, za pośrednictwem odpowiednich mechanizmów, może być motorem wzrostu krajów rozwijających się. Z tego względu w traktacie z Lizbony zarówno wspólna polityka handlowa, jak i współpraca na rzecz rozwoju stały się integralną częścią działań zewnętrznych Unii Europejskiej, co w porównaniu z traktatem z Maastricht (ustanawiającym politykę współpracy na rzecz rozwoju) stanowi nową jakość. W Traktacie z Maastricht bowiem celem współpracy na rzecz rozwoju było harmonijne i stopniowe włączanie krajów rozwijających się do gospodarki światowej oraz walka z ubóstwem w krajach rozwijających się. W obecnych warunkach prawnych ustalonych traktatem z Lizbony powyższe cele zostały wymienione jako wspólne w ramach realizacji działań zewnętrznych. Można jednak domniemywać, że włączanie krajów rozwijających się do gospodarki światowej jest bardziej domeną wspólnej polityki handlowej, gdyż ma się odbywać drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym. Zmniejszanie i docelowo likwidacja ubóstwa są zaś domeną polityki współpracy na rzecz rozwoju, co zresztą wyraźnie precyzuje traktat z Lizbony (art. 208 TFUE). W rzeczywistości tak sformułowane zobowiązania traktatowe umożliwiają Unii odchylenie od praktyki łącznego stosowania postanowień w zakresie handlu i współpracy na rzecz rozwoju w umowach z krajami trzecimi, gdyż zawarcie samego porozumienia handlowego z wybranym krajem lub grupą państw rozwijających się, ułatwiającego np. dostęp do rynków, może być już traktowane jako narzędzie rozwoju, spełniające równocześnie wymogi działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Zgodnie bowiem z nowym podejściem handel sam w sobie jest narzędziem rozwoju i odpowiedni dobór narzędzi w polityce handlowej Unii Europejskiej może mieć kluczowe znaczenie

w kontekście rozwoju krajów rozwijających się i realizacji zobowiązań traktatowych UE w zakresie polityki współpracy na rzecz rozwoju¹².

Tabela 2. Cele współpracy na rzecz rozwoju określone w traktatach z Maastricht i Lizbony

Traktat z Maastricht	Traktat z Lizbony
<ul style="list-style-type: none"> – trwały rozwój gospodarczy i społeczny krajów rozwijających się, a w szczególności najmniej uprzywilejowanych spośród nich; – harmonijne i stopniowe włączanie krajów rozwijających się do gospodarki światowej; – walka z ubóstwem w krajach rozwijających się. 	<ul style="list-style-type: none"> – zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie traktatu z Maastricht (art. 130 u) oraz traktatu z Lizbony (art. 208).

Wąsko rozumiana polityka rozwojowa UE ma służyć walce z ubóstwem, choć *de facto* ma służyć rozwojowi państw w trzech obszarach: gospodarczym, społecznym i ekologicznym. W praktyce oznacza to, że działania unijne powinny być skierowane na rzecz realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju określonych przez ONZ na lata 2015–2030 (wcześniej Milenijnych Celów Rozwoju zdefiniowanych na lata 2000–2015). Potwierdzają to strategiczne dokumenty UE w dziedzinie rozwoju takie jak: *Konsensus europejski w sprawie rozwoju* (2006), *Zwiększenie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian* (2011) i najnowszy *Nowy konsensus europejski w sprawie rozwoju* (2017). Dążąc do zmniejszania ubóstwa, Unia akcentuje potrzebę skoncentrowania działań na pięciu niezwykle pojemnych problemowo priorytetach:

- 1) Ludzie – rozwój i godność ludzka (m.in. wyeliminowanie głodu, zapewnienie powszechnej opieki zdrowotnej, powszechny dostęp do edukacji, zwalczanie dyskryminacji kobiet).
- 2) Planeta – ochrona środowiska, zarządzanie zasobami naturalnymi i przeciwdziałanie zmianom klimatu (m.in. ochrona ekosystemów, dostęp do cenowo przystępnej energii, zwiększanie odporności na zmiany klimatu).
- 3) Dobrobyt – zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy oraz miejsca pracy (m.in. tworzenie miejsc pracy, poprawa otoczenia dla działania biznesu, promocja handlu i inwestycji, rozwój rolnictwa, cyfryzacja).
- 4) Pokój – pokojowe społeczeństwa, demokracja, skuteczne i odpowiedzialne instytucje, praworządność i prawa człowieka dla wszystkich (m.in. wspieranie praw

¹² Do głównych narzędzi wspólnej polityki handlowej wspierających rozwój gospodarczo-społeczny krajów rozwijających się należą: umowy o wolnym handlu, mechanizm ogólnych preferencji (Generalized System of Preferences) oraz program Aid for Trade. Więcej zob. K. Kołodziejczyk, *Handel jako kluczowy instrument polityki rozwojowej Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2016, nr 1(77), s. 85–100.

człowieka, demokracji i kluczowych elementów dobrego rządzenia, zapobieganie konfliktom, zarządzanie migracjami).

- 5) Partnerstwo – UE jako siła napędowa wdrażania programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do 2030 r. (m.in. ściślejsza koordynacja działań UE i państw członkowskich, skuteczniejsze łączenie pożyczek i publicznych dotacji, wspieranie inicjatyw pozarządowych, współpraca z organizacjami międzynarodowymi)¹³.

Wszystkie wymienione wyżej priorytety odnoszą się do 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju, co oznacza, że w zakresie koncepcyjnym współczesna polityka rozwojowa UE jest komplementarna wobec inicjatyw międzynarodowych, a biorąc pod uwagę skalę zaangażowania finansowego UE w pomoc rozwojową, jest wręcz kluczowym elementem osiągnięcia pozytywnych rezultatów na poziomie globalnym.

Rozpatrując atrybuty polityki rozwojowej UE na ostatniej płaszczyźnie motywacyjnej, można zauważyć, że współpraca na rzecz rozwoju jest jedną z podstawowych form polityki zewnętrznej UE, co potwierdził jednoznacznie traktat z Lizbony, umiejscawiając politykę rozwojową w tzw. działaniach zewnętrznych UE. Dzięki temu polityka ta jest jednym z instrumentów polityki zewnętrznej UE, której celem jest wspieranie demokracji, praworządności i praw człowieka, utrzymanie pokoju i zapobieganie konfliktom, poprawa stanu środowiska i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi oraz wspieranie systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym¹⁴. W tym kontekście politykę rozwojową można rozpatrywać jako instrument miękkiej siły oddziaływania (*soft power*), za pomocą którego Unia kreuje wizerunek uczestnika stosunków międzynarodowych aktywnie zaangażowanego i reagującego na globalne zagrożenia i wyzwania.

Jednym z motywów jej prowadzenia jest znaczenie potrzeb humanitarnych, co odpowiada liberalnej filozofii UE, według której pomoc rozwojowa wynika z moralności i budowania dobrobytu w skali globalnej. Tezę tą potwierdza traktat z Lizbony, który jednoznacznie stwierdza, że celem unijnej pomocy rozwojowej jest wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego krajów rozwijających się. Przyjmując jednak założenie, że polityka rozwojowa jest instrumentem polityki zewnętrznej UE, motywów udzielania pomocy nie można zawęzić jedynie do kwestii altruistycznych. Silnym bodźcem prowadzenia polityki rozwojowej są motywy polityczne i ekonomiczne odpowiadające interesom poszczególnych państw i Unii jako całości. Przyczynia się ona bowiem do tworzenia stabilnego i przewidywalnego ładu międzynarodowego, promowania praw człowieka i demokracji, zwalczania terroryzmu, a także wspierania bezpośrednio wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, na co wskazuje treść Globalnej strategii UE¹⁵. Dlatego też podstawową zasadą

¹³ *New European Consensus on Development*, op. cit., s. 11–27.

¹⁴ *The Lisbon Treaty*, art. 21 ust. 2 TUE, op. cit.

¹⁵ *Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe. A global strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, czerwiec 2016, s. 14, www.europa.eu/globalstrategy/sites (data dostępu: 14.07.2017).

udzielania pomocy rozwojowej przez UE jest tzw. *non-execution clause* włączana do umów zawieranych z krajami rozwijającymi się. Dotyczy ona budowania pokoju, zapobiegania konfliktom, praw człowieka, demokratyzacji państwa i zwalczania korupcji. Ich naruszenie w danym państwie oznacza w praktyce zawieszenie pomocy finansowej UE dla niego. Wśród motywów ekonomicznych warto tylko wspomnieć o dążeniu do rozszerzania strefy wpływów w danym regionie (lub kraju), do stymulowania eksportu towarów i usług do krajów biorców pomocy rozwojowej, wspierania własnych przedsiębiorstw na rynku zamówień publicznych czy zapewnienia UE bezpieczeństwa energetycznego¹⁶. Polityka rozwojowa UE jest zatem trzonem jej relacji z krajami rozwijającymi się, a biorąc pod uwagę wymóg spójności polityki rozwojowej z innymi obszarami aktywności UE (m.in. handel i inwestycje, polityka rolna i rybołówstwa, polityka klimatyczna, migracje, transport i energia), można jednoznacznie stwierdzić, iż UE i jej pomoc rozwojowa mają przeogromny wpływ na politykę poszczególnych krajów biorców pomocy rozwojowej, w wymiarze zarówno politycznym, jak i ekonomicznym.

Podsumowanie

Analiza zasadniczych cech polityki rozwojowej UE jednoznacznie pozwala na sformułowanie konkluzji, iż służy ona umacnianiu pozycji międzynarodowej UE i dlatego też, obok wspólnej polityki handlowej, jest priorytetowym obszarem działań zewnętrznych. Dzięki polityce rozwojowej Unia utrwała wizerunek globalnego lidera aktywnie reagującego na nowe zagrożenia i wyzwania. Pomoc rozwojowa stanowiąca główny instrument polityki współpracy na rzecz rozwoju służy nie tylko podtrzymaniu wizerunku głównego dostawcy pomocy rozwojowej, ale także realizacji interesów ekonomicznych i politycznych UE w stosunkach z krajami rozwijającymi się. Jest również sposobem na transferowanie do krajów biorców podstawowych zasad i wartości, którymi kieruje się UE w swoich działaniach, takich jak m.in. demokracja, prawa człowieka, równość i solidarność. Poważne wyzwania wynikające z realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju wymagają od UE przede wszystkim ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi i instytucjami unijnymi, zwiększonych środków przeznaczanych na ODA oraz większej komplementarności polityki rozwojowej z innymi formami aktywności UE. Kierunki działań do 2030 r. zostały bowiem jednoznacznie określone i będą najlepszym sprawdzianem dla polityki rozwojowej UE oraz innych instytucji uczestniczących w międzynarodowym systemie na rzecz rozwoju.

¹⁶ K. Zajązkowski, *Geoekonomiczny kontekst pomocy rozwojowej*, w: E. Halizak (red.), *Geoekonomia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 436.

Fundamental Attributes of EU Development Policy

Development cooperation policy, commonly known as development policy, is a key area of the activity of the European Union and its member states. The Lisbon Treaty qualified it as an EU external action through which the Union aims to strengthen cooperation in all areas of international relations. A shared competence, the EU's development policy has special features which are the main focus of the article. They are examined on three levels: organization, conceptualization, and motivation.

Keywords: development policy, ODA (Official Development Assistance), Sustainable Development Goals.