

# Wejście w życie Traktatu z Lizbony: konsekwencje dla europejskiej i polskiej polityki rozwojowej

## Geneza i główne założenia Traktatu z Lizbony

Po drugim referendum, w którym społeczeństwo Irlandii zgodziło się na ratyfikację przez ten kraj Traktatu z Lizbony, nadzieje na jego szybkie wejście w życie zdecydowanie wzrosły. W ślad za decyzją Irlandczyków proces ratyfikacyjny zakończyła także Polska, a ostatnim krajem, który zatwierdził tę umowę międzynarodową była Republika Czeska. W rezultacie proces ratyfikacyjny został pomyślnie sfinalizowany we wszystkich 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej. Oznacza to, że Traktat Lizboński zacznie obowiązywać z dniem 1 grudnia 2009 r<sup>1</sup>. Jego wejście w życie jest dobrą okazją do bliższego przyjrzenia się zmianom, jakie może on wprowadzić do stosunków Unii Europejskiej z krajami rozwijającymi się – biorcami pomocy rozwojowej oraz do mechanizmu planowania i realizacji europejskiej polityki rozwojowej.

„Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską” (bo tak brzmi jego oficjalna nazwa) jest owocem długiego i dosyć burzliwego (nawet jak na Unię) procesu negocjacyjnego, którego charakterystycznymi etapami było: powołanie Konwentu Europejskiego dla opracowania projektu tzw. Konstytucji dla Europy, opracowanie tego dokumentu, odrzucenie jego treści w referendum we Francji i w Holandii, modyfikacja postanowień („dekonstytucjonalizacja Konstytucji”) i przyjęcie przez Radę Europejską nowego traktatu w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., wreszcie skomplikowany i długotrwały proces ratyfikacji tego ostatniego.

Z punktu widzenia Unii Europejskiej jako całości, Traktat Lizboński wprowadza szereg ważnych zmian systemowych. W największym skrócie przedstawiają się one następująco:

- Przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową i nadanie jej osobowości prawnej. Oznacza to zniesienie dotychczasowej trójfilarowej

struktury UE, mimo iż poza nią nadal pozostaje Europejska Wspólnota Energii Atomowej – Euratom;

- Sprecyzowanie i wyjaśnienie zakresu kompetencji powierzonych UE oraz rozgraniczenie kompetencji Unii i jej państw członkowskich;
- Potwierdzenie formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną, zgodnie z tzw. zasadą podwójnej większości;
- Podkreślenie szczególnego charakteru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa;
- Umocnienie roli parlamentów narodowych, zwłaszcza w odniesieniu do kontroli stosowania zasady pomocniczości;
- Wzmocnienie ochrony praw podstawowych poprzez nadanie prawnego charakteru Karcie Praw Podstawowych oraz stworzenie podstawy prawnej do przystąpienia UE (jako organizacji międzynarodowej) do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka;
- Zwiększenie elastyczności działania w ramach Unii, m.in. poprzez nowe regulacje dotyczące tzw. „wzmocnionej współpracy” oraz zwiększenie liczby dziedzin, w odniesieniu do których będzie stosowana procedura współdecydowania;
- Dokonanie reformy ważniejszych instytucji, w tym m.in. nadanie Radzie Europejskiej statusu instytucji, ustanowienie urzędu Przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, rozdzielenie Rady do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC) i powołanie dwóch osobnych Rad (Rady do Spraw Ogólnych i Rady do Spraw Zagranicznych), wreszcie powołanie do życia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ);
- Wdrożenie nowych procedur odnoszących się do rewizji traktatów stanowiących Unię<sup>2</sup>.

## Kluczowe postanowienia Traktatu z Lizbony dotyczące stosunków zewnętrznych UE

Zasygnalizowane powyżej najważniejsze postanowienia Traktatu Lizbońskiego będą miały zasadniczy wpływ na całokształt funkcjonowania Unii we wszystkich obszarach jej działalności. Ze względu na znaczenie UE w świecie, a przede wszystkim jej rolę w rozwiązywaniu globalnych problemów rozwojowych, warto zwrócić baczniejszą uwagę na kilka z owych postanowień.

Traktat Lizboński wyraźnie umiejscawia politykę w zakresie współpracy rozwojowej w ramach szeroko rozumianych „działań zewnętrznych” Unii Europejskiej. Do tych działań, oprócz współpracy rozwojowej, zaliczono również m.in. wspólną politykę handlową, współpracę gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi, pomoc humanitarną, a także stosunki UE z organizacjami międzynarodowymi. W działaniach tych – zgodnie ze zmienionym przez Traktat Lizboński art. 21 skonsolidowanego Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) – Unia ma się kierować zasadami, które legły u podstaw jej powstania, rozwoju i rozszerzenia oraz które UE zamierza promować na arenie międzynarodowej. W tym kontekście w Traktacie wymienia się demokrację, rządy prawa, uniwersalność i niepodzielność praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowanie dla ludzkiej godności, zasady sprawiedliwości i solidarności oraz poszanowanie dla zasad ujętych w Karcie Narodów Zjednoczonych i prawie międzynarodowym. Jednocześnie podkreśla się, że realizując działania zewnętrzne UE będzie dążyć do:

- Ochrony swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności;
- Umacniania i wspierania demokracji, państwa prawa, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego;
- Utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, jak również z zasadami Aktu Końcowego z Helsinek oraz celami Karty Paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych;
- Wspierania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa;

- Zachęcania wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, między innymi drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym;
- Przyczyniania się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska naturalnego oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi w celu zapewnienia trwałego rozwoju;
- Niesienia pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka;
- Wspierania systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym<sup>3</sup>.

Umiejscowienie polityki rozwojowej w szerszych ramach stosunków zewnętrznych UE, a jednocześnie potraktowanie likwidacji ubóstwa jako jednego z celów działań zewnętrznych Unii niesie za sobą zarówno pewne zagrożenia, jak i szanse. Z jednej strony rozwój krajów Południa i walka z biedą w skali światowej mogą zostać jeszcze w większym niż dotychczas stopniu podporządkowane teoretycznie „ważniejszym” z punktu widzenia europejskiej klasy politycznej lub podatków celom, związanym np. z polityką handlową czy polityką bezpieczeństwa. Z drugiej strony, tak sformułowane postanowienia traktatowe mogą sprzyjać spójności wszystkich dziedzin aktywności zewnętrznej UE z zasadniczym celem jej polityki na rzecz rozwoju, jako że od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego redukcja ubóstwa będzie musiała być uwzględniana w całokształcie działań zewnętrznych Unii. Cel ten nie będzie odnosił się tylko do europejskiej polityki rozwojowej, ale – po raz pierwszy w historii – będzie jednym z celów całościowej polityki UE na arenie międzynarodowej. W opinii niektórych ekspertów Traktat sprzyjać więc będzie kształtowaniu się całościowego, „ogólnorządowego” podejścia (*„whole-of-government” approach*) do zagadnień rozwoju, czego pierwszym (poprzedzającym wejście w życie Traktatu) zwiastunem była Europejska Strategia na rzecz Afryki. Takie podejście powinno też sprzyjać bardziej adekwatnej z punktu widzenia nowych wyzwań (jak np. zmiany klimatyczne) alokacji środków finansowych będących w dyspozycji UE<sup>4</sup>.

Jak wspomniano, na mocy Traktatu Lizbońskiego nadano Radzie Europejskiej status instytucji Unii, a także ustanowiono urząd Przewodniczącego Rady Europejskiej, który przewodniczy obradom Rady i zapewnia przygotowanie oraz ciągłość jej prac. Trudno dziś przesądzać o tym, jak duży wpływ na działania Unii na arenie

międzynarodowej będzie miał Przewodniczący: do jakiego stopnia będzie to faktyczny *quasi* „Prezydent Unii”, z którym w pierwszej kolejności będą konsultować się światowi przywódcy w ważnych kwestiach globalnych, a do jakiego będzie to raczej sekretarz, koordynujący pracę szefów państw i rządów. Wiele wskazuje na to, że to raczej druga opcja przeważa, aczkolwiek – z uwagi na brak precyzyjnych postanowień traktatowych – najpewniej decydująca będzie tu osobowość i zdolności negocjacyjne pierwszego Przewodniczącego\*.

Na mocy Traktatu z Lizbony, w Radzie UE ustanowiono urząd Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa\*\*. Wysoki Przedstawiciel ma potężyć obecne funkcje Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych, stając się jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej. Tym samym ulegną likwidacji stanowiska, które piastowali dotychczas J. Solana i B. Ferrero-Waldner. Podstawowym zadaniem Przedstawiciela będzie koordynacja i nadzór nad spójnością działań zewnętrznych UE.

Wysoki Przedstawiciel będzie zatem reprezentować UE na zewnątrz, koordynować wszystkie działania zewnętrzne Unii (łącznie z polityką rozwojową) oraz przewodniczyć obradom Rady do Spraw Zagranicznych. Otwartą pozostaje kwestia komu *de facto* będzie podlegać (Radzie czy Przewodniczącemu Komisji Europejskiej) i jak będzie postępował w przypadku otrzymania od nich sprzecznych instrukcji lub zaleceń.

W Traktacie Lizbońskim zapisano, że stosunkami zewnętrznymi UE zajmować się będą dwie nowo powołane do życia Rady: Rada do Spraw Ogólnych i Rada do Spraw Zagranicznych. Tej ostatniej ma przewodniczyć Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, zaś Radzie do Spraw Ogólnych, podobnie jak i wszystkim innym „kompozycjom” Rady, ma nadal przewodniczyć przedstawiciel kraju aktualnie sprawującego Prezydencję. O ile Rada do Spraw Ogólnych ma przede wszystkim przygotowywać szczyty Rady Europejskiej, o tyle Rada do Spraw Zagranicznych ma skupić się na szeroko rozumianych stosunkach zewnętrznych Unii.

Ponadto, na mocy Traktatu z Lizbony, utworzona ma zostać Europejska Służba Działań Zewnętrznych, a więc swego rodzaju służba dyplomatyczna Unii. Ma ona podlegać Wysokiemu Przedstawicielowi do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

\* Od dnia 19 listopada 2009 r. funkcję tą sprawuje Herman Van Rompuy

\*\* Od dnia 19 listopada 2009 r. funkcję tą sprawuje Catherine Ashton

Jej zadaniem ma być wspieranie Wysokiego Przedstawiciela w wypełnianiu powierzonych mu zadań. Służba ta ma działać we współpracy ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich i ma się składać z urzędników Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji Europejskiej oraz z dyplomatów oddelegowanych przez Ministerstwa Spraw Zagranicznych państw członkowskich Unii. Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w krajach trzecich i Przedstawicielstwa Rady (jak np. przy ONZ w Nowym Jorku) staną się Przedstawicielstwami Unii i będą miały osobowość prawną, co pociąga za sobą zdolność do reprezentowania UE tak wobec państw trzecich, jak i wobec organizacji międzynarodowych. Na ich czele staną Ambasadorzy UE.

Traktat z Lizbony wprowadził również pewne modyfikacje w odniesieniu do poszczególnych obszarów aktywności UE, także oddziałujących na kwestie międzynarodowe. W dziedzinie polityki ochrony środowiska pojawiły się wyraźne postanowienia dotyczące zwalczania skutków zmian klimatycznych. Istotnie zmodyfikowano także regulacje dotyczące budżetu UE: planowanie wieloletnie musi obejmować co najmniej 5 lat, perspektywa finansowa ma być przyjmowana – co do zasady – w Radzie Europejskiej jednomyślnie, z możliwością przekazania określonych kompetencji Radzie UE (która będzie mogła podejmować stosowne decyzje większością kwalifikowaną), zrezygnowano też z podziału na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe<sup>5</sup>.

W związku z nabyciem osobowości prawnej Unia Europejska uzyskała też możliwość zawierania z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi umów, które przyczyniają się do realizacji celów działań zewnętrznych Unii, ujętych w art. 21 skonsolidowanego Traktatu o Unii Europejskiej.

## Konsekwencje wejścia w życie Traktatu z Lizbony dla polityki rozwojowej UE

Traktat Lizboński (w art. 208 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE)<sup>6</sup> wprowadza do prawa pierwotnego Unii jeden cel unijnej polityki współpracy rozwojowej. Jest nim „zmniejszenie, a docelowo, likwidacja ubóstwa”<sup>7</sup>. Dotychczas celem Wspólnoty (Unii)<sup>8</sup> Europejskiej był także zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny oraz integracja krajów rozwijających się z gospodarką światową. Można spotkać się z opinią, że polityka rozwojowa awansowała dzięki temu do statusu pełnoprawnej polityki unijnej<sup>9</sup>. Zwraca się też uwagę, że zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony polityka rozwojowa UE będzie prowadzona

w ramach i zgodnie z zasadami i celami stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Oznacza to nadanie jej bardziej politycznego wymiaru.

Istotna jest wprowadzona przez Traktat z Lizbony zmiana postanowień dotyczących komplementarności i koordynacji polityki rozwojowej UE. Zgodnie z dotychczasowymi postanowieniami traktatowymi, komplementarność miała charakter jednokierunkowy: oznaczało to, że polityka rozwojowa Wspólnoty miała za zadanie uzupełniać polityki rozwojowe państw członkowskich.

Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony (art. 208 TFUE) „polityka Unii i polityki państw członkowskich w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju uzupełniają się i wzmacniają wzajemnie”. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę, że w odniesieniu do kompetencji dzielonych wyjaśniono (w art. 2 TFUE), że państwa członkowskie „wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji” oraz, że w przypadku gdy Unia postanowi zaprzestać wykonywania swoich kompetencji, państwa członkowskie ponownie w odpowiednim zakresie kompetencje te wykonują<sup>10</sup>. Równocześnie, zgodnie z nowym art. 210 TFUE przyjęto, że „dążąc do zwiększenia komplementarności i efektywności swoich działań, Unia i państwa członkowskie koordynują swoje polityki w zakresie współpracy rozwojowej i konsultują się wzajemnie odnośnie programów pomocy, także na forum organizacji międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych...”. Tego typu wzmocnienie postanowień traktatowych może mieć pozytywny wpływ na dalszą harmonizację polityk w zakresie współpracy rozwojowej UE i państw członkowskich.

Trudno jednoznacznie ocenić wpływ Traktatu na kwestię spójności polityki rozwojowej z innymi politykami realizowanymi przez UE. Z jednej strony – jak już wspomniano – umocniono znaczenie walki z biedą w całokształcie unijnych działań zewnętrznych. Z drugiej jednak strony, same postanowienia dotyczące spójności polityki na rzecz rozwoju pozostały bez zmian. Zgodnie z art. 208 TFUE „przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju”. Postanowienia te nie precyzują, czy chodzi o wszystkie polityki unijne (w tym polityki czysto „wewnętrzne” wpływające istotnie na kraje globalnego Południa, takie jak np. Wspólna Polityka Rolna), czy tylko o polityki zewnętrzne (jak polityka handlowa, migracyjna, itp.), ale zgodnie z duchem Traktatu należałoby raczej skłaniać się ku rozszerzającej interpretacji. Jednocześnie ocenia się, że jednym ze skutków wejścia w życie Traktatu z Lizbony będzie większy nacisk na promocję przez Unię dalszej

liberalizacji handlu. Wynika to z tego, że jednym z zasadniczych celów działań zewnętrznych Unii będzie wspieranie integracji wszystkich państw z gospodarką światową, między innymi poprzez stopniowe znoszenie restrykcji w handlu międzynarodowym. Zarazem zwiększenie liczby zagadnień, w odniesieniu do których Parlament Europejski uzyska prawo współdecydowania, nie koniecznie musi sprzyjać krajom Południa, gdyż PE – jako bezpośrednie odzwierciedlenie społeczeństw Unii – wspierać będzie raczej interesy Wspólnoty i może w mniejszym stopniu kierować się potrzebami biedniejszej części globu. Objęcie procedurą współdecydowania np. Wspólnej Polityki Rolnej może zatem oznaczać utrudnienia we wprowadzaniu w niej reform korzystnych z punktu widzenia krajów rozwijających się.

W Traktacie Lizbońskim znalazły się też postanowienia dotyczące pomocy humanitarnej Unii Europejskiej, która – podobnie jak pomoc rozwojowa – ma być udzielana zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych UE. Także i w tym przypadku zapisano, że działania UE i państw członkowskich wzajemnie się uzupełniają i wzmacniają oraz że są prowadzone zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego oraz zasadami bezstronności, neutralności i niedyskryminacji. Podobnie, jak to ma miejsce w przypadku współpracy na rzecz rozwoju, UE może zawierać w obszarze pomocy humanitarnej umowy z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi. Jednym z bardziej kontrowersyjnych postanowień odnoszących się do tej dziedziny życia jest ustanowienie Europejskiego Ochotniczego Korpusu Pomocy Humanitarnej, mającego dawać młodym Europejczykom szansę i możliwość bezpłatnej pracy na rzecz krajów rozwijających się. Idea ta była krytykowana przez wiele środowisk zajmujących się pomocą humanitarną jeszcze w trakcie prac Konwentu Europejskiego, przede wszystkim z powodu wątpliwych ich zdaniem przydatności młodych, nieprzygotowanych ludzi do pracy w rzeczywistości kształtowanej przez coraz trudniejsze wyzwania humanitarne, w akcjach wymagających doświadczenia i profesjonalizmu.

Na marginesie warto dodać, że Traktat Lizboński przewiduje, że „Komisja może podjąć każdą użyteczną inicjatywę na rzecz lepszej koordynacji działań Unii i państw członkowskich, zmierzającą do zwiększenia skuteczności i poprawy komplementarności unijnych i krajowych środków pomocy humanitarnej”.

Traktat Lizboński nie przesądza szczegółowo wielu ważnych dla współpracy rozwojowej i pozostałych stosunków zewnętrznych kwestii instytucjonalnych,

pozostawiając je do decyzji Rady Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa lub Rady UE. Nie ustalono między innymi czy sprawami rozwoju państw biedniejszych (podobnie jak kwestiami handlu czy rozszerzenia) zajmować się będzie Rada do Spraw Zagranicznych czy też Rada do Spraw Ogólnych. Co do problematyki współpracy rozwojowej bardziej prawdopodobne jest utrzymanie tej tematyki w ramach posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych i to w formule, w jakiej miało to miejsce w przypadku GAERC (osobna część posiedzenia poświęcona sprawom rozwojowym). W takim przypadku obradom ministrów (lub wiceministrów) odpowiedzialnych za sprawy rozwojowe przewodniczyłby Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Kierowanie pracami całej Rady byłoby wtedy zgodne z jego mandatem koordynacyjnym w odniesieniu do wszystkich obszarów aktywności międzynarodowej Unii. Inną sprawą wymagającą doprecyzowania jest kwestia organizacji pracy Rady i jej grup pomocniczych (takich jak np. Grupa ds. Współpracy Rozwojowej – CODEV). Wciąż do końca nie wiadomo kto będzie przewodniczył CODEV: przedstawiciel urzędu Wysokiego Przedstawiciela czy reprezentant kraju sprawującego w danym momencie prezydencję w Radzie UE. Bardziej prawdopodobna wydaje się ta druga opcja, choć teoretycznie można oczekiwać, że nowe uregulowania odnośnie Rady do Spraw Ogólnych i Rady do Spraw Zagranicznych będą miały „kaskadowy” efekt w odniesieniu do grup roboczych Rady<sup>11</sup>.

Nie ustalono też, czy takie obszary jak pomoc rozwojowa, rozszerzenie czy polityka sąsiedztwa zostaną ostatecznie włączone do zakresu kompetencji Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, a jeśli tak, to do jakiego stopnia przyszli ambasadorowie UE będą uwzględniali ww. działania w całości zadań nowej służby. Prawdopodobne są trzy możliwości. Zgodnie z pierwszą, minimalistyczną koncepcją, ESDZ skupiałaby się na koordynacji działań zewnętrznych UE, co oznaczałoby pozostawienie praktycznie bez zmian obecnej struktury Przedstawicielstw Komisji Europejskiej w krajach trzecich. Według maksymalnie szerokiej koncepcji, nowa europejska służba dyplomatyczna objęłaby swoimi kompetencjami wszystkie aspekty stosunków zewnętrznych UE w odniesieniu do wszystkich regionów świata. Możliwa jest wreszcie opcja trzecia polegająca na jakiejś formie pośredniej<sup>12</sup>. Włączenie spraw rozwojowych

do zakresu zadań ESDZ – jak często się podkreśla – oznaczałoby jednak, że szefowie delegatur UE podlegaliby jednocześnie Wysokiemu Przedstawicielowi i komisarzowi odpowiedzialnemu za sprawy rozwojowe. Sprzyjałoby też niewątpliwie korzystaniu przez personel zajmujący się pomocą rozwojową ze wzmocnionego, „pozapomocowego” zaplecza delegatur, choć mogłoby prowadzić do pewnego podporządkowania pomocy rozwojowej szeroko rozumianym celom politycznym UE w krajach rozwijających się.

Należy też przypuszczać, że stworzenie ESDZ i włączenie do jej zakresu kompetencji współpracy rozwojowej przyczyni się do zwiększenia podziału pracy i komplementarności w dziedzinie pomocy rozwojowej, zgodnie z przyjętym w 2007 r. Kodeksem Postępowania UE w Zakresie Komplementarności i Podziału Pracy w Polityce Rozwojowej<sup>13</sup>. Wzmocnione Przedstawicielstwa UE z pewnością byłyby lepiej przygotowane do przejmowania funkcji związanych z zarządzaniem pomocą rozwojową poszczególnych państw członkowskich dla kraju akredytacji niż starsze delegatury Komisji Europejskiej w dotychczasowej formie. Wzmocnienie delegatur UE w krajach rozwijających się, przy nie zmienionych lub nawet zredukowanych zasobach ambasad państw członkowskich, umocniłoby rolę tych pierwszych podmiotów w systemie przekazywania unijnej pomocy rozwojowej i tym samym – o ile proces komplementarności i podziału pracy nabrąłby zasięgu ogólnoświatowego – wzmocniłoby pozycję Komisji Europejskiej w unijnym systemie pomocowym. Oznaczałoby to, że nowe delegatury UE są naturalnym liderem w dziedzinie wspólnego planowania, a z czasem także wspólnego wdrażania programów pomocowych dla kraju/ów akredytacji niezależnie od innych czynników, takich jak siła ambasad państw członkowskich Unii, stanowisko władz lokalnych, itp. Jednocześnie należy zakładać, że stworzenie wzmocnionych przez ESDZ przedstawicielstw przyczyni się może do dalszej decentralizacji pomocy rozwojowej UE, a więc dalszego przenoszenia zadań i zasobów ludzkich z centrali w Brukseli do przedstawicielstw Unii w krajach trzecich.

Istnieją obawy, że na skutek planowanego od 2014 r. zmniejszenia liczby komisarzy z 27 do 18, stanowisko samodzielnego Komisarza ds. Rozwoju zostanie zlikwidowane, a zagadnienie współpracy rozwojowej zostanie włączone do zakresu kompetencji komisarza

zajmującego się stosunkami zewnętrznymi UE czyli *de facto* Wysokiego Przedstawiciela. Pojawiają się też obawy, że Komisarz ds. Rozwoju, podlegający koordynacji Wysokiego Przedstawiciela, byłby *de facto* „młodszy komisarz” („*junior commissioner*”). Takie ryzyko istnieje, zwłaszcza, że Traktat Lizboński sprzyja spójności działalności międzynarodowej Unii, nadając jej stosunkom zewnętrznym osobny zestaw celów, o czym była mowa powyżej. Dlatego też – jeśli stanowisko Komisarza ds. Rozwoju zostanie utrzymane – kluczowy, dla sprawnego wykonywania przez osobę pełniącą tę funkcję powierzonych zadań, będzie zakres kompetencji i relacje z Wysokim Przedstawicielem. Podobnie jak inni komisarze zajmujący się stosunkami zewnętrznymi UE (np. Komisarz ds. Handlu), także i Komisarz ds. Rozwoju w jakimś stopniu będzie podlegał koordynacji ze strony Wysokiego Przedstawiciela, choć zakres tej koordynacji nie jest jeszcze dokładnie określony.

Zasygnalizowana powyżej kwestia wiąże się ściśle z organizacją wewnętrzną przyszłej Komisji Europejskiej. Dotychczas mieliśmy do czynienia z sytuacją, w której programowaniem pomocy rozwojowej dla Afryki, Karaibów i Pacyfiku (państw AKP) zajmowała się Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju (DG DEV), zaś programowanie pomocy dla Azji, Ameryki Łacińskiej, Bliskiego Wschodu, RPA i krajów sąsiadujących z UE leżało w kompetencji Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych (DG RELEX). Z kolei wdrażaniem pomocy rozwojowej dla wszystkich wymienionych wyżej regionów zajmuje się powołane do życia w 2001 r. Biuro Współpracy EuropeAid.

Powyższe rozwiązania instytucjonalne dotyczące zarządzania pomocą rozwojową przez Komisję Europejską mają dwie zasadnicze cechy charakterystyczne. Po pierwsze polityka rozwojowa kształtowana jest w dwóch osobnych dyrekcjach generalnych, podlegających dwóm członkom Komisji Europejskiej. Po drugie mamy do czynienia z instytucjonalnym oddzieleniem planowania polityki od jej implementacji. O ile to drugie rozwiązanie stosowane jest z powodzeniem w systemach pomocowych znacznej części bilateralnych donatorów (jak Szwecja czy Austria), w innych zaś byłoby pożądanym (jak w przypadku Polski), to rozwiązanie pierwsze jest pewnym ewenementem. Nie ulega wątpliwości, że tradycyjna identyfikacja DG DEV z krajami AKP wydaje się dziś zdecydowanie przestarzała<sup>14</sup>, zaś kształtowanie polityki rozwojowej

Wspólnoty przez dwóch różnych komisarzy i dwie różne dyrekcje generalne nie sprzyja spójnej realizacji agendy pomocowej UE. Osłabia ponadto znaczenie tej tematyki w całości spraw, którymi zajmuje się Komisja Europejska, gdyż rozwój nie jest dominującym zadaniem silnego Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych i promowany jest jedynie przez stosunkowo słabego Komisarza „rozwojowego”.

Z powyższych względów celowe byłoby, aby komisarz odpowiedzialny za rozwój i pomoc humanitarną był odpowiedzialny za wszystkie środki pomocowe (spełniające kryteria Oficjalnej Pomocy Rozwojowej – ODA) będące w dyspozycji Komisji Europejskiej i oferowane wszystkim regionom świata, łącznie z krajami sąsiedzkimi. Byłoby to możliwe na skutek umieszczenia w kompetencji jednej nowej dyrekcji generalnej (ds. rozwoju międzynarodowego lub rozwoju globalnego) zadań z zakresu kształtowania polityk pomocowych obecnie formułowanych przez Dyrekcję Generalną ds. Stosunków Zewnętrznych (DG RELEX) i Dyrekcję Generalną ds. Rozwoju (DG DEV). Owa nowa dyrekcja generalna podlegałaby rzecz jasna jednemu Komisarzowi ds. Rozwoju, któremu równocześnie podlegałoby Biuro Współpracy EuropeAid. W ten sposób cała pomoc rozwojowa przekazywana przez Wspólnotę byłaby nadzorowana przez jednego członka Komisji Europejskiej, przy czym zachowany byłby racjonalny rozdział instytucjonalny planowania i wdrażania polityki rozwojowej. Wzmocniona zostałaby jednocześnie pozycja Komisarza ds. Rozwoju pośród innych członków kolegium, a zarazem zniknęłyby jakiegokolwiek wątpliwości co do zasadności utrzymywania w Komisji Europejskiej osobnego stanowiska ds. rozwoju międzynarodowego. Pewną wadą tej koncepcji jest odseparowanie instytucjonalne spraw pomocowych od innych aspektów stosunków UE z krajami Południa (np. od polityki w zakresie bezpieczeństwa czy migracji), co nie sprzyjałoby spójności polityki na rzecz rozwoju. Problem ten mógłby zostać jednak rozwiązany dzięki koordynacyjnej w stosunku do wszystkich działań zewnętrznych Unii roli nowo powołanego Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Wówczas zadaniem Wysokiego Przedstawiciela byłoby przede wszystkim czuwanie nad odpowiednim i spójnym zestawem instrumentów (politycznych, pomocowych czy z zakresu bezpieczeństwa) stosowanych przez Unię w odniesieniu do każdego z państw i regionów świata.

## Wpływ Traktatu z Lizbony na Prezydencję w Radzie UE

Na koniec warto poświęcić kilka słów konsekwencjom wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego na sposób sprawowania prezydencji w Radzie UE, zwłaszcza w kontekście polskiego przewodnictwa w II połowie 2011 r. Wpływ ten należy uznać jako znaczący. Generalnie rzecz biorąc Urząd Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej zastąpi rotacyjną prezydencję na szczeblu RE. Dlatego też to nie szef polskiego rządu, ale Przewodniczący Rady będzie przede wszystkim odpowiedzialny za negocjacje na poziomie Rady Europejskiej i ostateczny kształt konkluzji. Dlatego też polska prezydencja nie obejmie szczebla Rady Europejskiej. Nie obejmie też Rady do Spraw Zagranicznych – pod rządami Traktatu z Lizbony Radzie będzie przewodniczyć Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, on też będzie kierował pracami ministrów spraw zagranicznych. Prezydencja będzie natomiast wciąż miała kluczową rolę w odniesieniu do nowo powołanej Rady ds. Ogólnych i do Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER). W odniesieniu do spraw zagranicznych możliwe jest zatem, że rola Prezydencji będzie sprowadzona raczej do funkcji protokolarnej, a rola centrum decyzyjnego w Brukseli wzrośnie<sup>15</sup>.

Jednakże zasadniczym novum jest wprowadzenie 18-miesięcznej, zbiorowej Prezydencji 3 państw w Radzie UE. W odniesieniu do wszystkich formacji Rady (za wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych) zasadniczą rolę odgrywać będą zmieniające się co półtora roku grupy 3 państw. Ustanowienie prezydencji grupowej oznacza, że 3 państwa członkowskie (trio) przez okres 18 miesięcy sprawują przewodnictwo na podstawie wspólnego programu i udzielają sobie wsparcia, przy czym zakłada się, że w okresie sprawowania funkcji przez daną prezydencję, jedno państwo z „trio” przewodniczy obradom (w „swoim” okresie 6 miesięcy), a pozostałe dwa wspierają je w wykonywaniu tego zadania. Oznacza to *de facto* wydużenie wpływu danego państwa członkowskiego na prezydencję poza półroczny okres wypełniania tej funkcji. Możliwe jest też przyjęcie pomiędzy państwami trio alternatywnych ustaleń dotyczących podziału pracy w ramach grupy w okresie 18 miesięcy<sup>16</sup>. Pod rządami Traktatu Lizbońskiego zarzucona raczej będzie (mniej lub bardziej otwarcie) tradycja

prezentowania przez rozpoczynającą urząd prezydencję swoich priorytetów<sup>17</sup>.

## Ocena wpływu Traktatu z Lizbony na europejską politykę rozwojową

Wielu zwolenników Traktatu Lizbońskiego wyraża nadzieję, że umożliwi on bardziej skuteczną promocję i wdrażanie przez Unię na arenie międzynarodowej tych wartości, które do tej pory były siłą napędową integracji wewnątrz Unii Europejskiej, takich jak pokój, bezpieczeństwo, czy dobrobyt. To z kolei odnosi się w dużym stopniu do aktywności UE w zakresie wspierania zrównoważonego rozwoju globalnego i pomocy dla uboższych państw i regionów Południa.

Nie ulega wątpliwości, że autorzy Traktatu Lizbońskiego nie wykorzystali wszystkich możliwości, aby wprowadzić do niego zasadnicze elementy, istotne dla współczesnej globalnej i europejskiej polityki rozwojowej.

Rażący jest przede wszystkim brak odniesień do kwestii skuteczności pomocy rozwojowej, w tym do zasad ujętych w Deklaracji Paryskiej nt. Skuteczności Pomocy z 2005 r. i w Programie Działań z Akry z 2008 r. Nie znajdziemy więc w Traktacie fundamentalnych dla współczesnej współpracy rozwojowej zasad, takich jak własność koncepcji rozwojowych (*ownership*)<sup>18</sup>, partnerstwo z krajami rozwijającymi się czy dostosowanie pomocy do ich potrzeb i priorytetów rozwojowych (*alignment*), mimo iż niektóre z nich są obecne np. w Układzie o Partnerstwie UE-AKP z Kotonu z 2000 r. i zostały potwierdzone w Konsensusie Europejskim w sprawie Rozwoju<sup>19</sup>.

Nie udało się też znacząco wzmocnić postanowień dotyczących spójności polityki na rzecz rozwoju i osłabić tym samym negatywny często wpływ Unii na rozwój krajów Południa w różnych dziedzinach życia. Pozytywnie ocenia się jednak ewidentną promocję w Traktacie podejścia „ogólnorządowego” (*„whole-of-government” approach*) i potraktowanie likwidacji ubóstwa jako jednego z celów działań UE na arenie międzynarodowej. Spójność pomiędzy działaniami w zakresie rozwoju i szeroko rozumianej polityki zagranicznej może też zostać wzmocniona dzięki powołaniu urzędu Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który wspierany byłby w tym zakresie przez nowego, silniejszego Komisarza ds. Rozwoju.



W Traktacie z Lizbony udało się natomiast wzmocnić postanowienia dotyczącego komplementarności, a więc relacji między programem pomocowym Wspólnoty (Unii) a programami państw członkowskich.

Jednocześnie jest wielce prawdopodobne, że jeśli ESDZ obejmie swą kompetencją współpracę rozwojową, wzmocni to rolę Komisji Europejskiej w zarządzaniu pomocą Unii na szczeblu lokalnym (w krajach rozwijających się) i instytucji wspólnotowych w całym systemie pomocowym UE. Więcej bowiem środków finansowych kierowanych będzie za pośrednictwem delegatur Unii, mniej zaś za pośrednictwem ambasad państw członkowskich. Komisja Europejska w coraz mniejszym stopniu będzie jednym z wielu „unijnych” donatorów, a w coraz większym stopniu faktycznym koordynatorem pomocy całej Unii dla kraju akredytacji, w dużym stopniu określającym podział pracy w tej dziedzinie.

## Wnioski w odniesieniu do polskiej polityki rozwojowej i Prezydencji Polski w Radzie UE w II połowie 2011 r.

Należy założyć, że wejście w życie Traktatu Lizbońskiego do pewnego stopnia zmieni uwarunkowania planowania i realizacji polskiej polityki rozwojowej. W największym skrócie można tę kwestię podsumować następująco:

- UE uzyska w konsekwencji wejścia w życie Traktatu większą zdolność do oddziaływania na sprawy światowe, do czego między innymi ma przyczynić się powołanie Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. W interesie Polski jest, aby to oddziaływanie było jak najsilniejsze, gdyż tylko wtedy jesteśmy w stanie ochronić (wspólnie z Unią) nasze interesy w wymiarze szerszym, niż regionalny. Jednocześnie powinniśmy optować za tym, aby Wysoki Przedstawiciel był w większym stopniu odpowiedzialny przed Komisją Europejską a mniej uzależniony od Rady;
- Uważna lektura celów działań zewnętrznych spisanych w Traktacie oraz dotychczasowa praktyka wskazują, iż należy wyzbyć się złudzeń, że polityka zagraniczna UE będzie koncentrować się na polskich priorytetach, tj. na sprawach obrony, realizacji Partnerstwa Wschodniego czy polityki energetycznej.

Jeśli już będzie jakaś wyraźna „triada”, to będzie ona miała klasyczną postać: dyplomacja, handel i pomoc;

- Polityka rozwojowa całej UE, w większym niż dotychczas stopniu, będzie nakierowana na redukcję ubóstwa w krajach rozwijających się, dysponując do realizacji tego celu całym wzmocnionym instrumentarium środków wykraczających poza tradycyjne narzędzia pomocy rozwojowej. Pociągać to za sobą będzie konieczność bardziej bezpośredniego odniesienia się programu Polska Pomoc do zwalczania biedy na świecie. Zwiększony też będzie nacisk na ściślejszą współpracę między członkami UE w krajach rozwijających się, w tym na wspólne programowanie pomocy, harmonizację procedur i wspólną realizację działań pomocowych. Tym samym zwiększy się nacisk na Polskę, aby – poprzez stosowną zmianę procedur – otworzyła się na współpracę trójstronną z innymi członkami UE, a także z Komisją Europejską;
- Polska jest na tyle dużym krajem, że powinna zabrać głos w dyskusji nad przyszłą organizacją systemu pomocowego w Komisji Europejskiej, a najlepiej przedstawić własną propozycję reformy. Z punktu widzenia przejrzystości planowania i zarządzania pomocą, najbardziej celowe byłoby poparcie przez nasz kraj koncepcji, zgodnie z którą silny Komisarz ds. Rozwoju, nadzorujący łącznie planowanie pomocy dla wszystkich regionów świata i jej wdrażanie, podlega jednocześnie koordynacji Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa;
- Jeśli Polska zamierza zwiększyć swą pomoc rozwojową i aktywniej włączyć się do działań na rzecz redukcji światowego ubóstwa, to powinna popierać objęcie przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych także kompetencji z zakresu współpracy rozwojowej. Ułatwi to nam przekazywanie za pośrednictwem silnych przedstawicielstw UE pomocy rozwojowej tym krajom, w których nie mamy własnego zaplecza w postaci ambasad, NGO, przedsiębiorstw, misjonarzy, itp.
- Wejście w życie Traktatu z Lizbony musi być wzięte pod uwagę w przygotowaniach do sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE, bo pociąga za sobą określone implikacje dla roli kraju sprawującego funkcję Przewodniczącego Rady. Z jednej strony, w dziedzinie stosunków zewnętrznych



(na szczeblu ministerialnym, bo już nie koniecznie na niższym), nasza rola jako Przewodniczącego może być ograniczona na rzecz Wysokiego Przedstawiciela, z drugiej jednak musimy być przygotowani na aktywność i przynajmniej częściowe „przewodniczenie” Unii przez cały okres 18 miesięcy, współpracując o wiele ściślej, niż to miało miejsce podczas dotychczasowych prezydencji z pozostałymi krajami „trio” (w naszym przypadku z Danią i Cyprzem).

*Opracowanie: Paweł Bagiński – doktor nauk ekonomicznych, politolog, specjalista z zakresu zagadnień współpracy i pomocy rozwojowej, ekspert Global Development Research Group.*

1. Traktat Lizboński miał wejść w życie 1 stycznia 2009 r., pod warunkiem, że do tego czasu złożone zostaną wszystkie dokumenty ratyfikacyjne (co jednak nie nastąpiło) lub pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego.
2. J. Barcz, Poznaj Traktat z Lizbony, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
3. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2007/C 306.
4. A more political EU external action. Implications of the Treaty of Lisbon for the EU's relations with developing countries. InBrief No. 21 – June 2008, ECDPM.
5. J. Barcz, op.cit..
6. Na mocy Traktatu z Lizbony zmieniono nazwę Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Jego obecna nazwa to Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE).
7. Traktat z Lizbony, op.cit.
8. Do tej pory w literaturze naukowej oraz publicystycznej często (aczkolwiek nie do końca ściśle) odróżniano pomoc i politykę rozwojową Wspólnoty Europejskiej (a więc działania pomocowe prowadzone przede wszystkim przez Komisję Europejską z budżetu UE i z Europejskiego Funduszu Rozwoju) od pomocy i polityki rozwojowej Unii Europejskiej (a więc działań pomocowych Wspólnoty oraz państw członkowskich Unii). Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony takie rozróżnienie może być mylące gdyż sformułowanie „Unia Europejska” (przynajmniej w odniesieniu do postanowień dotyczących współpracy na rzecz rozwoju) zastąpiło stosowane dotychczas sformułowanie „Wspólnota Europejska”.
9. Whither EC Aid ? WECA Briefing note : the Lisbon Treaty, ECDPM, Actionaid, Brussels – Johannesburg, 2008.
10. J. Barcz, op.cit.
11. A. Missiroli, What role for the EU rotational Presidency in the Lisbon Treaty „system”, Draft Paper presented at the 2nd meeting of the Advisory Group, Warsaw 15/16 October 2009.
12. M. Gavas, S. Maxwell, Options for architectural reform in European Union development cooperation, Overseas Development Institute Background Note, August 2009.
13. EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy. Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, Council of the European Union, Brussels 2007.
14. The implications of the ratification of the Lisbon Treaty for the EU development cooperation. Report from the Informal Senior Officials Meeting, ECDPM, Maastricht 2009.
15. [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).
16. Jaki wpływ na prezydencję będzie miało przyjęcie Traktatu z Lizbony, [www.prezydencjaue.gov.pl](http://www.prezydencjaue.gov.pl).
17. A. Missiroli, What role for the EU rotational Presidency in the Lisbon Treaty „system”, Draft Paper presented at the 2nd meeting of the Advisory Group, Warsaw 15/16 October 2009.
18. Zasada ta polega na tym, że kraje rozwijające się same opracowują koncepcje i strategie długofalowego rozwoju, które następnie są podstawą działań zarówno administracji rządowej, jak i zewnętrznych dawców pomocy rozwojowej.
19. The European Consensus on Development. Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: „The European Consensus”, 2006/c46/01 w: L. Michel, Compendium on development cooperation strategies, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006.