



Reforma ONZ według planu António Guterresa – stan i perspektywy

Szymon Zaręba

Sekretarzowi generalnemu ONZ António Guterresowi udało się od początku kadencji wdrożyć większość założeń zaproponowanej przez niego reformy zarządzania ONZ, systemu pomocy rozwojowej oraz filaru odpowiedzialnego za pokój i bezpieczeństwo. W obliczu trudnej sytuacji finansowej znaczenia nabiera konieczność zapewnienia organizacji stabilności budżetowej, którą mogłaby przynieść realizacja propozycji Guterresa w zakresie finansowania działań ONZ. Stabilność organizacji leży w interesie Polski, popierającej jej działalność.

We wrześniu br. ONZ obchodziła 75-lecie istnienia. Skłoniło to część państw do ponownego podniesienia postulatów jej reformy – np. grupa G4 (Brazylia, Indie, Japonia, Niemcy) wznowiła debatę na temat rozszerzenia składu Rady Bezpieczeństwa (RB). Jednak już od objęcia przez António Guterresa funkcji sekretarza generalnego (SG) w 2017 r. organizacja przechodzi proces reform, które, choć mają skromniejszy wymiar, dają realną nadzieję na poprawę funkcjonowania ONZ. Plany radykalnych przeobrażeń (np. składu RB), do których zablokowania wystarcza weto jednego ze stałych członków Rady, mają niewielkie szanse powodzenia.

Założenia reformy. Propozycje zmian zostały zawarte w kilku raportach przedstawionych przez SG Zgromadzeniu Ogólnemu (ZO) w latach 2017–2018. Guterres uznał, że konieczna jest reorganizacja Sekretariatu ONZ i jego decentralizacja, poprawa skuteczności realizacji działań i gospodarowania środkami. Jego plan skupił się na trzech obszarach: zarządzaniu, systemie pomocy rozwojowej i pionie do spraw pokoju i bezpieczeństwa.

W odniesieniu do zarządzania SG dążył do zmiany zasad budżetowania organizacji oraz stworzenia w jej Sekretariacie dwóch departamentów: pierwszego – zajmującego się polityką, zarządzaniem budżetem i nadzorem, drugiego – wsparciem operacyjnym. Ponadto proponował działania na rzecz poprawy atrakcyjności pracy i parytetu płci w ONZ oraz eliminacji nadużyć seksualnych.

W obszarze pomocy rozwojowej SG zapowiedział wzmocnienie pozycji tzw. koordynatorów-rezydentów, czyli szefów zespołów krajowych (*country teams*) ONZ w terenie. Zaproponował organizacyjne odłączenie ich od Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) i powierzenie im koordynacji działań wszystkich agend ONZ w państwie stacjonowania. Miało to poprawić skuteczność zespołów krajowych i ograniczyć marnotrawstwo środków. Sugerował też poszerzenie kompetencji biur regionalnych ONZ kosztem centrali. Opowiedział się ponadto za zwiększeniem przez państwa nakładów na działalność podstawową ONZ i za podwojeniem składek na jej programy w zamian za poprawę przejrzystości i efektywności ich wydatkowania (tzw. *Funding Compact*).

W odniesieniu do tematyki pokoju i bezpieczeństwa SG postulował utworzenie – zamiast dotychczasowych jednostek – dwóch departamentów Sekretariatu ONZ: do spraw politycznych i budowania pokoju oraz operacji pokojowych, a także ciała służącego koordynacji ich działań, w skład którego mieli wejść szefowie obu departamentów i on sam. Zapowiedział także utworzenie jednolitej struktury operacyjnej kierowanej przez zastępców sekretarza generalnego dla poszczególnych regionów.

Stan realizacji planu Guterresa. Po czterech z pięciu lat kadencji Guterresa można stwierdzić, że jego propozycje zostały zrealizowane częściowo. Wynikało to z

BIULETYN PISM

umiarkowanego poparcia w upoważnionym do ich zatwierdzenia ZO ONZ.

SG osiągnął duże postępy w zakresie reorganizacji struktury Sekretariatu w każdym z trzech obszarów, a także w działaniach na rzecz parytetu płci. Zrestrukturyzowane w 2019 r. dwa departamenty Sekretariatu odpowiedzialne za pokój i bezpieczeństwo zajęły się odpowiednio dyplomatycznym zapobieganiem konfliktom i ich rozwiązywaniem oraz pomocą w organizacji wyborów (Departament Spraw Politycznych i Budowania Pokoju), a także planowaniem, kierowaniem i wsparciem misji pokojowych (Departament Operacji Pokojowych). Zgodnie z zapowiedziami Guterresa powołana została też zajmująca się koordynacją działań obu departamentów Grupa Stałych Dyrektorów, złożona z ich szefów i SG, oraz wspierające je działy dla ośmiu regionów (np. Bliski Wschód, Afryka Zachodnia) kierowane przez zastępców SG. Przyjęte rozwiązania dają szansę sprawnego zarządzania przez ONZ procesem przechodzenia od operacji przywracania pokoju do działań na rzecz jego podtrzymywania. Z kolei utworzenie dwóch departamentów odpowiedzialnych za zarządzanie – Departamentu Zarządzania, Strategii, Polityki i Zgodności oraz Departamentu Pomocy Operacyjnej – wyeliminowało spory kompetencyjne wynikające z częściowo pokrywającego się zakresu właściwości dotychczasowych jednostek. Uprościło także strukturę decyzyjną, czyniąc szefów obu departamentów bezpośrednio odpowiedzialnymi przed SG i wpłynęło korzystnie na usprawnienie zarządzania łańcuchem dostaw i obsługi informatycznej. Jeżeli chodzi o działania na rzecz parytetu płci, w wyniku nominacji Guterresa kobiety już w 2018 r. objęły połowę najwyższych stanowisk kierowniczych. Zdominowały też stanowiska niższego szczebla, choć na średnim nadal stanowią mniejszość, co wiąże się z wieloletnimi dysproporcjami. Niemniej w skali całej organizacji został osiągnięty niemal idealny parytet. Po zaostreniu w 2018 r. procedur dotyczących walki z wykorzystywaniem seksualnym w ONZ (akcja „zero tolerancji”) wzrosła liczba zgłaszanych przypadków i wszczynanych postępowań. Może to dowodzić wzrostu zaufania ofiar do instytucji powołanych do rozpatrywania takich spraw.

Nie wszystkie reformy przebiegły jednak w pełni pomyślnie. Pozytywnie można ocenić zatwierdzenie w grudniu 2017 r. zmiany cyklu budżetowego ONZ z dwuletniego na roczny, ale nastąpiło ono na razie na próbę (od 2020 do 2022 r.). Z kolei reforma systemu pomocy rozwojowej przybrała pod wpływem ZO formę pośrednią między propozycjami SG i systemem dotychczasowym. Choć koordynatorzy-rezydenci przestali podlegać UNDP i zyskali szerokie kompetencje koordynacyjne, nadal nie zakończyły się negocjacje z państwami co do zwiększenia w procesie decyzyjnym roli

biur regionalnych. Nie udało się też Guterresowi przekonać państw do *Funding Compact*, co skutkuje pozostawieniem skomplikowanych i mało przejrzystych zasad finansowania pomocy rozwojowej oraz brakiem większych nakładów na programy ONZ i działalność podstawową. Uderza to w system pomocy rozwojowej, ale też blokuje możliwość poprawy ogólnej płynności budżetowej organizacji. Ta ostatnia w br. mocno ucierpiała w związku ze wstrzymaniem opłacania składek przez blisko 70 z 193 państw w związku z niekorzystnymi skutkami gospodarczymi pandemii COVID-19. W konsekwencji pod koniec listopada 2020 r. ONZ groziła niewypłacalność wobec pracowników i kontrahentów. Udało się ją zażegnać dzięki wpłatom części państw, ale sytuacja pozostaje trudna i SG zwrócił się do państw o wypracowanie rozwiązań, które pozwoliłyby umocnić podstawy finansowe ONZ. Nie doszło również do poprawy atrakcyjności zatrudnienia, m.in. zmiany kontraktowego charakteru pracy, zniechęcającego wiele osób do kontynuacji kariery w organizacji.

Wnioski i perspektywy. Reforma ONZ zaproponowana przez António Guterresa wymaga dokończenia. Większość propozycji została wdrożona dopiero w 2019 r., dlatego z rzetelną oceną ich skutków należy jeszcze poczekać. Dotyczy to zwłaszcza zreformowanych zespołów krajowych i koordynatorów-rezydentów czy działań podjętych w celu eliminacji nadużyć seksualnych. Niemniej część zmian strukturalnych, jak restrukturyzacja departamentów zarządczych oraz odpowiedzialnych za pokój i bezpieczeństwo, już przyniosła pozytywne efekty. Należy także odnotować szybki postęp w dziedzinie realizacji polityki wyrównywania szans zawodowych kobiet i mężczyzn.

Biorąc pod uwagę spadek aktywności głównych organów ONZ spowodowany ograniczeniami związanymi z pandemią COVID-19, można założyć, że części programu reform Guterresa nie uda się zrealizować. Nie musi to jednak wpłynąć negatywnie na szanse jego przyszłorocznej reelekcji, bo państwa oceniają jego wysiłki raczej pozytywnie. Choć SG na razie nie zadeklarował, czy będzie ponownie ubiegał się o stanowisko, nie można tego wykluczyć.

Realizacja *Funding Compact* Guterresa w pierwotnym wymiarze wydaje się mało realna w trakcie trwającego kryzysu gospodarczego. Szansą mogłoby być jednak znalezienie rozwiązania kompromisowego między pomysłem SG a możliwościami finansowymi państw, np. umiarkowane podniesienie środków przynajmniej na działalność podstawową, połączone ze wzrostem presji na uiszczanie należnych składek nie tylko ze strony ONZ, ale też przez członków płacących je terminowo. W interesie Polski leży stabilność działania ONZ jako ważnego elementu systemu bezpieczeństwa międzynarodowego.