



BIULETYN

Nr 46 (1158), 17 kwietnia 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Zmiany we współpracy rozwojowej UE: skutki dla Polski

Patryk Kugiel

Współpraca na rzecz rozwoju jest jednym z głównych narzędzi stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. UE, która w nowej perspektywie finansowej przeznaczyła prawie 80 mld euro na pomoc rozwojową, pozostanie jednym z największych dawców pomocy. Jednak ze względu na zmiany globalnych uwarunkowań przesuną się jej priorytety – będzie się nadal koncentrować na eliminacji ubóstwa w polityce rozwojowej, ale większy nacisk położą na ochronę klimatu i wspieranie demokracji. Pokrywa się to z priorytetami Polski oraz daje szansę na dalsze wzmocnienie i rozwój krajowej polityki rozwojowej.

Zmiany w globalnym systemie pomocowym. Unia Europejska dostosowuje swoją politykę współpracy rozwojowej do zmian w globalnym systemie tej współpracy, oszczędności finansowych i nowych tendencji polityki rozwojowej. Po pierwsze, milenijne cele rozwoju, które od 2000 r. kładły nacisk na eliminację ubóstwa i były dość skuteczne w mobilizowaniu poparcia społecznego i nakładów finansowych na pomoc rozwojową, muszą po 2015 r. zostać zastąpione przez nowe priorytety. Jest to główny temat dyskusji przed zaplanowanym na wrzesień 2015 r. specjalnym szczytem ONZ, poza zmianami w definicji oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA), systemie współpracy rozwojowej i źródłach finansowania. Wpływ na to mają także negocjacje klimatyczne przed szczytem w Paryżu, który odbędzie się pod koniec 2015 r. Można zaobserwować coraz ściślejsze łączenie polityki rozwojowej z klimatyczną w jednym postulatcie wspierania „zrównoważonego i włączającego wzrostu”. Po drugie, pojawienie się nowych ważnych dawców pomocy, jak Chiny, Indie czy kraje arabskie, a także aktorów niepaństwowych, jak fundacje prywatne, komplikuje system współpracy rozwojowej. Kraje zachodnie, zamiast kształtować go same, będą musiały w większym stopniu uwzględnić postulaty innych krajów. Im więcej asertywnych partnerów, tym trudniej będzie wypracować uniwersalne standardy udzielania pomocy oraz utworzyć globalne partnerstwo na rzecz rozwoju, zaproponowane na IV Forum Wysokiego Szczebla nt. Skuteczności Pomocy w Pusan w 2011 r. Po trzecie, wskutek światowego kryzysu gospodarczego kraje Zachodu będą mniej chętne do finansowania pomocy najbardziej potrzebnej, o ile nie pojawią się nowe mechanizmy generowania środków we współpracy z sektorem prywatnym. Po czwarte, arabska wiosna w 2011 r. i demokratyczne protesty w krajach Europy Wschodniej podkreśliły znaczenie wsparcia dla demokracji i dobrego rządzenia w polityce europejskiej.

Pomoc w nowym budżecie UE. Współpraca rozwojowa jest jednym z głównych instrumentów polityki zagranicznej UE i kształtuje jej rolę jako gracza globalnego. Znaczna większość (ok. 90%) jej budżetu na relacje zewnętrzne (dział 4: Europa globalna) jest przeznaczona na ODA. W wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 (WRF) wydatki w tej części wzrosły o 3% do 58,7 mld euro (w cenach z 2011 r.), co stanowi 6% całego budżetu UE. Razem z instrumentem pozabudżetowym – II. Europejskim Funduszem Rozwoju (EDF), z którego Unia finansuje pomoc dla krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku, wartym 27 mld euro – całkowity budżet na pomoc rozwojową UE na następne 7 lat wynosi ok. 80 mld euro. Jednak na finansowaniu polityki zagranicznej UE odcisnął swoje piętno kryzys, m.in. obniżono nakłady na działania zewnętrzne o 11 mld euro (16%) i budżet EDF o kolejne 3 mld euro (11%) w stosunku do pierwotnej propozycji Komisji Europejskiej z czerwca 2011 r. Pokazuje to, że choć potwierdzono zobowiązanie do przeznaczenia 0,7% PNB na ODA, osiągnięcie tego celu będzie niemożliwe.

Decyzje co do finansowania pomocy zbiegły się w czasie ze zmianami w samej polityce rozwojowej UE. Choć nie wypracowano jeszcze całościowej wizji tej polityki po 2015 r., główne tendencje widoczne są w dokumentach takich jak Program działań na rzecz zmian z 2011 r. i Godne życie dla wszystkich z 2013 czy też w kilku konkluzjach Rady UE. Najważniejszym celem Unii w polityce rozwojowej po 2015 r. pozostanie eliminacja absolutnego ubóstwa, ale większą wagę będzie się przywiązywać do zrównoważonego wzrostu oraz promowania dobrych rządów i praw człowieka. W ramach oszczędności UE wprowadza też zróżnicowane podejście do odbiorców pomocy – przestanie udzielać grantów 19 lepiej rozwiniętym krajom, a wzmocni wsparcie dla krajów rozwiniętych naj słabiej, niestabilnych i przechodzących transformacje demokratyczne. Unia postuluje również większy udział sektora prywatnego we współpracy rozwojowej i wykorzystanie innowacyjnych instrumentów finansowych, jak np. łączenie grantów z pożyczkami. Ważnym celem pozostanie poprawa efektywności, spójności i przejrzystości pomocy.

W nowych WRF Unia zachowała główne instrumenty polityki zagranicznej, z tą różnicą, że instrument współpracy z krajami uprzemysłowionymi został zastąpiony przez instrument na rzecz partnerstwa (PI), służący wsparciu relacji z gospodarkami wschodzącymi i partnerami strategicznymi UE. Ponadto w ramach instrumentu współpracy rozwojowej (DCI) stworzono nowy program panafrkański w celu finansowania wdrożenia wspólnej strategii Afryka–Europa. Według niedawno zatwierdzonego podziału środków największe alokacje otrzymają: DCI (17,3 mld euro), który stanowi 30% całego budżetu zewnętrznego UE, europejski instrument sąsiedztwa (ENI – 13,6 mld euro) oraz instrument przedakcesyjny (IPA – 10,5 mld euro). Największy wzrost w stosunku do poprzedniego budżetu zanotowały: PI (o 390%), ENI (o 22%) i Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR, o 7%), co potwierdza nowe priorytety polityczne UE.

Skutki dla Polski. Zmiany w europejskiej polityce rozwojowej i nowy budżet na współpracę rozwojową mogą okazać się dobre dla Polski. Po pierwsze, Polska oparła się unijnej presji na zwiększenie finansowania pomocy do 0,33% PNB do 2015 r. (w 2012 było to 0,09%), więc przy słabnącym entuzjazmie UE dla ambitnych celów polityki rozwojowej będzie mogła dostosowywać budżet pomocowy do swoich możliwości. Wprawdzie składka Polski na EDF wzrosła z 1,3% do 2,0% całości funduszu, co oznacza zwiększenie wydatków do 600 mln euro przez następne 7 lat, jednak pozwoli to na automatyczne poprawienie relacji ODA do PNB.

Po drugie, większy nacisk UE na wspieranie demokracji i dobrego rządzenia we współpracy rozwojowej jest korzystny dla Polski, gdyż specjalizuje się ona w tych obszarach. Szczególnie zwiększenie środków na ENI i EIDHR, jak również wzmocnienie tematyki demokratycznej w pozostałych instrumentach, są zbieżne z celami polskiej polityki zagranicznej. Przykładowo dwa ważne programy – wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych w ramach DCI oraz EIDHR – będą dysponować łącznie budżetem w wysokości 3 mld euro na wsparcie aktywistów praw człowieka, organizacji pozarządowych i demokracji. Co więcej, dzięki zabiegom Polski nowo utworzona Europejska Fundacja na rzecz Demokracji, chociaż nie jest oficjalnie instytucją UE, będzie gromadziła dodatkowe środki na wspieranie demokracji w jej sąsiedztwie. Unia uznała też, że doświadczenia nowych krajów członkowskich związane z transformacją są przydatne we współpracy rozwojowej, co wzmocniło wizerunek Polski jako eksperta do spraw przemian systemowych.

Po trzecie, większa otwartość UE na współpracę z sektorem prywatnym w obszarze rozwojowym może być na rękę Polsce, jak dotąd dość wstrzemięźliwej w angażowaniu biznesu do realizacji projektów rozwojowych. Polska powinna przy tej okazji wzmocnić współpracę z firmami w krajowych programach i zachęcić je do udziału w projektach UE. Nie tylko pomogłoby to zgromadzić dodatkowe środki na pomoc rozwojową, ale też służyłoby promocji polskich firm na rynkach rozwijających się. Ponadto uznanie przez UE zrównoważonego rozwoju za priorytet jest, wbrew obawom, pozytywne dla Polski. W negocjacjach programu działań po 2015 r. polski rząd planuje za swój drugi priorytet (obok dobrego rządzenia i demokracji) przyjęcie uniwersalny dostęp do energii. Może się to wydawać zaskakujące, gdyż Polska nie jest postrzegana jako wielki zwolennik ambitnej polityki klimatycznej, ma jednak świadomość dylematu między tanią energią, niezagrażającą wzrostowi gospodarczemu, a energią odnawialną (zieloną), która chroni środowisko.

Wnioski. Ostatnie zmiany pokazują, że polska współpraca rozwojowa przesuwa się z obrzeży europejskiej polityki rozwojowej do jej centrum. Polska powinna więc dążyć do wzmocnienia krajowego systemu polityki rozwojowej, a zwłaszcza do stopniowego zwiększenia budżetu pomocowego do poziomu średniej unijnej w najbliższych latach. Powinna też przygotować krajowe strategie pomocy dla partnerów priorytetowych i skoncentrować się na ocenie rezultatów wsparcia na etapie planowania i realizacji. Rozpoczynające się właśnie konsultacje dotyczące następnej strategii wieloletniej współpracy rozwojowej na lata 2016–2020 stanowią dobrą okazję do przekształcenia Polski w bardziej wiarygodnego i efektywnego dawcę pomocy.

Ponadto przystąpienie do Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD w październiku 2013 r. umożliwiło Polsce wpływanie na globalne negocjacje rozwojowe (np. dotyczące nowej definicji ODA czy agendy po 2015 r.), ale także nałożyło na nią obowiązek poprawy przejrzystości, raportowania i skuteczności pomocy. W celu dalszego wzmocnienia swojej pozycji w unijnej polityce rozwojowej Polska może aktywniej angażować się we wspólne programowanie, współpracę delegowaną i współpracę trójstronną w wybranych krajach, a także wspierać polskie organizacje i biznes w realizacji projektów finansowanych z funduszy UE.