



BIULETYN

Nr 80 (1317), 18 września 2015 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Dariusz Kafan
Piotr Kościński • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Cele zrównoważonego rozwoju: nowa agenda pomocy międzynarodowej po 2015 r.

Patryk Kugiel

Podczas szczytu ONZ w Nowym Jorku 25–27 września przywódcy krajów przyjmą nowe cele zrównoważonego rozwoju, które wyznaczą kierunki międzynarodowej współpracy rozwojowej do 2030 r. Nowa agenda zmierza do całkowitej eliminacji ubóstwa na świecie, podkreśla nierozzerwalny związek między rozwojem a klimatem i ogranicza znaczenie pomocy rozwojowej na rzecz innych przepływów finansowych i zaangażowania nowych partnerów: biznesu i społeczeństwa dla mobilizowania zasobów. Podczas gdy UE wzmacnia swoje wsparcie dla krajów rozwijających się, także Polska powinna nadać większą wagę temu narzędziu polityki zagranicznej i lepiej je wykorzystać.

Zmiany we współpracy rozwojowej. Podczas specjalnej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ społeczność międzynarodowa przyjmie nowe cele zrównoważonego rozwoju (Sustainable Development Goals – SDG), które mają zastąpić milenijne cele rozwoju (Millennium Development Goals – MDG) wyznaczone w 2000 r. dla ograniczenia skrajnego ubóstwa na świecie. MDG odegrały istotną rolę w mobilizowaniu dodatkowych nakładów i wsparcia społecznego dla pomocy rozwojowej oraz wyznaczyły kierunki międzynarodowej współpracy u progu nowego wieku. Chociaż realizacja celów przebiegała różnie w poszczególnych krajach, wpływ MDG na ograniczenie biedy i uratowanie milionów istnień jest wymierny. Cele te miały obowiązywać do 2015 r., niemniej już w czerwcu 2012 r. na konferencji ONZ w Rio de Janeiro (Rio+20) podjęto decyzję o rozpoczęciu dyskusji nad nowymi zadaniami. SDG, sformułowane w wyniku tych dyskusji, zakończonych w sierpniu 2015 r., uzupełnione regulacjami finansowymi przyjętymi na III Konferencji ws. Finansowania Rozwoju w Addis Abebie w lipcu br. i spodziewanym w grudniu porozumieniem klimatycznym z Paryża będą tworzyły nowe ramy międzynarodowej współpracy rozwojowej na najbliższe 15 lat.

Nowe podejście lepiej odzwierciedla zmiany globalne i opiera się na przeświadczeniu, że eliminacja ubóstwa i zrównoważony rozwój są ściśle powiązane i wzajemnie się wzmacniają. Dlatego SDG skupiają się na trzech wymiarach: społecznym, ekonomicznym i ekologicznym. Zamiast ośmiu celów i 21 zadań MDG, nowa agenda obejmuje 17 celów, 169 zadań i 304 wskaźniki. Przyjmuje też bardziej holistyczne podejście do rozwoju i chociaż skupia się na całkowitej eliminacji skrajnego ubóstwa, uwzględnia m.in. poprawę ochrony zdrowia (cel 3), równość płci (cel 5), rozwój miast (cel 11) czy wzmocnienie dobrego rządzenia, pokoju i praw człowieka (cel 16). Nowe porozumienia ma charakter uniwersalny i tworzy globalne partnerstwo oparte na wspólnej odpowiedzialności i obowiązkach wszystkich partnerów zamiast dawnych podziałów na donatorów i biorców pomocy.

SDG przynosi też zmiany w finansowaniu rozwoju. W ostatnich latach dostrzeżono, że sama oficjalna pomoc rozwojowa (Official Development Assistance – ODA) nie wystarcza do zapewnienia trwałego wzrostu gospodarczego w krajach globalnego Południa – dużą rolę odgrywają też inne przepływy finansowe. O ile przekazy ODA do krajów rozwijających się wyniosły 135 mld dol. w 2013 r., o tyle transfery finansowe od migrantów przekroczyły 330 mld dol., a inne przepływy finansowe (np. inwestycje bezpośrednie) – 500 mld dol. Uznano, że najważniejsze dla rozwoju kraju będzie wykorzystanie krajowych dochodów, a międzynarodowa współpraca potrzebna jest w zwalczaniu unikania płacenia podatków i nielegalnych przepływów (np. do rajów podatkowych) oraz w budowie przejrzystego i przyjaznego środowiska podatkowego. Niemniej jednak pomoc rozwojowa będzie odgrywała ważną rolę, zwłaszcza jeśli przyciągnie inne źródła finansowania, przede wszystkim w krajach dotkniętych konfliktami, niestabilnych lub

najbardziej rozwiniętych, gdzie napływ kapitału z rynku jest najmniejszy i obciążony ryzykiem. Oznacza to także konieczność ściślejszej współpracy donatorów z sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim.

Przyjęcie nowych celów nie oznacza, że współpraca rozwojowa będzie przebiegać bez problemów. Kryzys finansowy i oszczędności w Europie i USA wymusiły znaczące cięcia w budżetach wielu państw środków na pomoc rozwojową. Unia Europejska – z finansowaniem rozwoju na poziomie zbiorczym 0,42% dochodu narodowego brutto (DNB) – nie wypełniła zobowiązań z Monterrey, z 2002 r., wydawania na ten cel 0,7% DNB, a wiele krajów członków OECD zanotowało jeszcze gorsze wyniki (np. USA – 0,19%, Słowacja – 0,08%). Pojawienie się nowych donatorów (zarówno wschodzących gospodarek, jak Chiny czy Indie, jak i prywatnych fundacji czy funduszy powierniczych), stosujących różne standardy i zasady pomocy, jeszcze bardziej komplikuje międzynarodowy system współpracy, utrudnia koordynację działań i podnosi koszty transakcyjne. Na tym zatłoczonym rynku rozwojowym ściślejsze związki między pomocą a biznesem i polityką klimatyczną stwarzają zagrożenie dla jakości i wysokości ODA oraz powodują przesuwanie środków z walki z ubóstwem na walkę ze zmianami klimatu. Istnienie 17 (zamiast 8) celów i prawie 180 zadań może być niełatwe do zrozumienia i utrudniać mobilizację powszechnego poparcia, a także ocenę postępów. Zmniejszenie roli ODA w stosunku do innych źródeł finansowania może prowadzić do erozji współpracy rozwojowej jako takiej i dalszego zmniejszania funduszy dla krajów rozwijających się.

Rola Unii Europejskiej. UE, która w 2014 r. wydała ponad 58 mld euro na ODA, pozostanie największym donatorem pomocy rozwojowej w świecie, wykorzystując ją jako ważny element swojej polityki zagranicznej. Nowa agenda w dużej mierze jest zgodna z podejściem Unii wyrażonym w ostatnich strategiach: „Agendzie na rzecz zmian” (2011) i „Godne życie dla wszystkich” (2013). Konkluzje Rady UE z grudnia 2014 r. i z maja 2015 r. wyznaczyły cele i wartości nowego globalnego partnerstwa, wzywając do zmiany paradygmatu na rzecz uniwersalnej, włączającej i inspirującej agendy obejmującej trzy wymiary: społeczny, gospodarczy i ekologiczny. Unia zabiegała też o wyraźne dodanie kwestii klimatycznych do nowych celów oraz o uwzględnienie znaczenia dla rozwoju dobrych rządów, praworządności i praw człowieka. Ponadto przywiązuje ona dużą wagę do poprawy spójności polityk, lepszej koordynacji i przejrzystości pomocy. Będzie starać się o umieszczenie w nowym porozumieniu mechanizmu monitorującego i przeglądowego.

Unia potwierdziła swoje grupowe zobowiązanie przekazywania na ODA 0,7% DNB do 2030 r (ten sam cel dla członków przed 2002 r., a 0,33% DNB dla krajów, które dołączyły po 2002 r.). Pomoc unijna będzie koncentrować się na najmniej stabilnych i najbardziej potrzebujących krajach (tych, które najbardziej potrzebują pomocy); 20% ODA (tj. ok. 14 mld euro do 2020 r.) ma dotyczyć celów klimatycznych i będzie angażować w większym wymiarze sektor prywatny oraz używać innowacyjnych instrumentów finansowych, jak łączenie grantów z pożyczkami w celu zmobilizowania dodatkowych nakładów. Przykładowo, Unia zapowiada inwestycje w wysokości 8 mld euro, dzięki czemu ma wygenerować z innych źródeł 100 mld euro do 2020 r., a także wspomóc gromadzenie krajowych dochodów i zapobiec ucieczce podatkowej, dzięki programowi wartemu 42 mln euro. Obecny napływ uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki unaocznili związek między bezpieczeństwem i rozwojem, i zwiększy zapewne znaczenie pomocy jako ważnego unijnego instrumentu promowania pokoju i stabilności. W rezultacie wzrośnie też rola ODA w likwidowaniu źródeł problemu ruchów migracyjnych.

Wyzwania i szanse dla Polski. Przyjęcie nowych celów rozwojowych pozwala przypuszczać, że współpraca rozwojowa pozostanie kluczowym elementem stosunków międzynarodowych w najbliższych latach. Kryzys migracyjny w Europie przypomnieli, że świat potrzebuje dziś bardziej niż w przeszłości efektywnego mechanizmu redystrybucji bogactwa i budowania stabilności. Jednocześnie ściślejsze dostosowanie pomocy rozwojowej do zmienionej sytuacji międzynarodowej oznacza, że będzie ona ściślej powiązana z polityką klimatyczną, handlową, przepływem inwestycji czy bezpieczeństwem. Wymaga to od Polski podobnego podejścia do własnej pomocy rozwojowej.

Polska ma dwie możliwości. Po pierwsze, może nadal traktować współpracę rozwojową jako jedynie dodatkowy element stosunków zewnętrznych i utrzymać obecny poziom finansowania ODA (0,08% w 2014 r.), jeden z najniższych w OECD. Takie rozwiązanie pozwoliłoby uniknąć szukania dodatkowych środków na pomoc innym krajom, ale też usunęłoby Polskę na ubocze ważnej debaty międzynarodowej i współpracy rozwojowej. Po drugie, może Polska podjąć decyzję o zwiększeniu środków na ODA do poziomu 0,33% DNB w najbliższych latach i lepszym wykorzystaniu tego instrumentu w realizacji celów swej polityki zagranicznej. Taka decyzja, wiążąca się z dodatkowymi nakładami finansowymi (nawet do 3 mld zł), dałaby większą możliwość wpływu na przewyżnianie kryzysów i stymulowanie rozwoju krajów w unijnym sąsiedztwie. Jednocześnie zwiększone środki ułatwiłyby m.in. aktywniejsze włączenie biznesu w działania pomocowe, uruchomienie dużego programu stypendialnego i szkoleniowego dla osób z krajów rozwijających się, czy też wsparcie eksportu zielonych technologii dzięki synergii polityki rozwojowej i klimatycznej. Lepsze wykorzystanie tych instrumentów wymagałoby jednak skuteczniejszej koordynacji międzyresortowej i poprawy spójności polityk zewnętrznych w celu dostosowania ODA do polskich celów strategicznych.