



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 2 (1750), 3 stycznia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dwyer • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Innowacyjne instrumenty finansowe w międzynarodowej współpracy rozwojowej: szanse dla Polski

Patryk Kugiel

Zmiany sposobów realizowania międzynarodowej współpracy rozwojowej oznaczają większe zaangażowanie sektora prywatnego dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju i pobudzenia wzrostu w krajach rozwijających się. Służyć temu ma m.in. szersze stosowanie innowacyjnych instrumentów finansowych (IIF). Są one szansą dla Polski na skuteczne zaangażowanie krajowego biznesu w pomoc rozwojową poprzez wzmocnienie instytucjonalnych kompetencji w tym obszarze, we współpracy z doświadczonymi donatorami z UE.

Dotychczas Polska w niewielkim stopniu angażowała sektor prywatny w projekty pomocy rozwojowej. Podstawowym sposobem udzielania wsparcia było przyznawanie rządowych kredytów preferencyjnych w ramach pomocy wiązanej, dzięki którym polskie firmy dostarczały towary lub usługi krajom biorcom. Taka forma wsparcia jest jednak krytykowana przez organizacje międzynarodowe jako nieefektywna, a Polska zobowiązała się wielokrotnie do ograniczenia jej stosowania. W tym kontekście nowoczesne metody współpracy z biznesem stanowią atrakcyjną alternatywę.

Geneza i wykorzystanie innowacyjnych instrumentów finansowych. IIF, nazywane też finansowaniem mieszanym (*blended finance*), to takie sposoby wykorzystania funduszy pomocowych, które pozwalają na zmobilizowanie (na zasadzie dźwigni) dodatkowego kapitału z instytucji prywatnych lub publicznych dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDG) w krajach rozwijających się. Uzupełniają tradycyjne metody, takie jak granty i pożyczki. Działają na zasadzie minimalizacji ryzyka podmiotów komercyjnych, by w ten sposób zachęcić je do inwestowania w krajach i sektorach nieatrakcyjnych z punktu widzenia kryteriów czysto rynkowych. IIF mogą przyjmować wiele różnych form: granty inwestycyjne, gwarancje, ubezpieczenia, *risk capital* (wykupienie udziałów w firmie uczestniczącej w projekcie), partnerstwo publiczno-prywatne, pomoc techniczna i inne. Są przy tym zgodne z międzynarodowymi standardami udzielania wsparcia i nie kwalifikują się do kategorii pomocy wiązanej.

Popularność IIF zwiększyła się w następstwie kryzysu finansowego po 2008 r., kiedy cięcia w wydatkach publicznych wielu krajów wymusiły restrykcyjne gospodarowanie budżetami pomocowymi, a donatorzy zaczęli uwzględniać także własne interesy. Jednocześnie rosta świadomość, że przepływy finansowe niebędące oficjalną pomocą rozwojową (*Official Development Assistance*, ODA) mogą odegrać istotną rolę w walce z ubóstwem. Przykładowo w 2015 r. do krajów rozwijających się przekazano w postaci ODA blisko 180 mld dol., znacznie mniej niż suma trafiających tam prywatnych przekazów pieniężnych od migrantów (383 mld dol.) czy też bezpośrednich inwestycji zagranicznych (228 mld dol.). Dlatego nowa Agenda 2030, przyjęta w ONZ w 2015 r., wskazuje, że kluczowe dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju będzie uruchomienie dochodów krajowych i zaangażowanie funduszy prywatnych. Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju szacuje, że luka inwestycyjna uniemożliwiająca realizację SDG w krajach rozwijających się będzie wynosić ok. 2,5 bln dol. rocznie do 2030 r. Sposobem zaspokojenia tych potrzeb może być zmobilizowanie dzięki IIF środków pochodzących z instytucji prywatnych

(przedsiębiorstw, banków, towarzystw inwestycyjnych, firm ubezpieczeniowych itp.), których aktywa szacowane są nawet na 120 bln dol. (wg McKinsey Global Institute).

Nowy model finansowania rozwoju nie jest wolny od krytyki. Istnieją obawy, że spowoduje zmniejszenie pomocy w formie grantów i wzrost udziału kredytów, co nakręci spiralę zadłużenia. Według organizacji pozarządowych efektywność instrumentów IIF nie jest wystarczająco udowodniona. Istnieje ryzyko, że będą jedynie narzędziem subsydiowania biznesu krajów bogatych. Dodatkowo wskazuje się, że większość tak finansowanych inwestycji trafiała do państw o średnich dochodach, a nie do najuboższych. Aby zapobiegać negatywnym zjawiskom, organizacje międzynarodowe, w tym Bank Światowy, OECD i UE, opracowują zasady i opisują dobre praktyki, które mają m.in. gwarantować, że IIF będą finansowały tylko takie projekty, które służą realizacji celów rozwojowych, przynoszą wartość dodaną i nie mogłyby być zrealizowane na zasadach czysto komercyjnych, bez wsparcia. Częścią oferty ma być pomoc techniczna umożliwiająca reformy poprawiające warunki realizacji inwestycji (np. ograniczenie korupcji).

IIF we współpracy rozwojowej UE. IIF znajdują coraz szersze zastosowanie w polityce współpracy rozwojowej Unii Europejskiej i w państwach członkowskich. Po raz pierwszy Komisja uruchomiła instrumenty mieszane w 2007 r., następnie powstały instrumenty regionalne (np. Asian Investment Facility) i tematyczne (np. Climate Finance Facility). Do 2016 r. przeznaczono na ten cel 3,4 mld euro w formie grantów, co pozwoliło na zmobilizowanie 26 mld euro pożyczek na inwestycje o łącznej wartości 57 mld euro. Własne instrumenty mieszane mają też Europejski Bank Inwestycyjny (np. European Resilience Initiative) i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.

Kluczową rolę odgrywa obecnie Europejski plan inwestycji zagranicznych (EIP), wspierający inwestycje w Afryce i sąsiedztwie Unii, uruchomiony w 2017 r. w odpowiedzi na kryzys uchodźczy. Tworzący go Europejski Fundusz Zrównoważonego Rozwoju (EFSD), o kapitale ponad 4 mld euro, ma wygenerować projekty o wartości ok. 44 mld euro przed 2020 r. Znaczenie IIF wzrośnie w nowej perspektywie finansowej po 2020 r. EFSD+ ma umożliwić inwestycje warte 60 mld euro, a nowa „platforma inwestycji zagranicznych” ma poprawić współpracę donatorów europejskich. Przyjęty w czerwcu 2017 r. Nowy europejski konsensus w sprawie rozwoju wzywa kraje członkowskie do dostosowania działań, „aby uruchomić i skutecznie wykorzystać wszystkie środki realizacji, w tym za pomocą innowacyjnych mechanizmów finansowania”. W ten sposób postępują państwa UE, m.in. Niemcy i Szwecja. Członkowie UE posiadający własne banki rozwojowe lub agencje pomocowe mogą być dodatkowo instytucjami zarządzającymi instrumentami unijnymi.

Doświadczenia Polski. Ustawa o współpracy rozwojowej z 2011 r. i Strategia wieloletnia polskiej współpracy rozwojowej na lata 2016–2020 dopuszczają możliwość udziału sektora prywatnego w realizacji projektów rozwojowych. Jednak, poza pomocą wiążaną, polski biznes w niewielkim stopniu uczestniczył w takiej współpracy. Pewne formy wsparcia firm na rynkach zagranicznych, np. ubezpieczenia inwestycji KUKE, finansowanie dłużne BGK czy kapitałowe TFI PFR, są świadczone na warunkach komercyjnych i nie są traktowane jako element ODA.

Głównymi barierami w wykorzystaniu IIF w polskiej pomocy są brak doświadczeń w tym zakresie, brak odpowiednich zdolności krajowych (wiedzy, mechanizmów i instytucji) oraz mała obecność polskich firm w krajach rozwijających się. Polska nie ma też agencji pomocowej czy finansującego projekty banku rozwojowego, które mogłyby w naturalny sposób zarządzać nowoczesnymi instrumentami.

Wnioski i rekomendacje. IIF będą stanowiły coraz popularniejszy model finansowania międzynarodowej współpracy rozwojowej, którego wprowadzenie w polskim systemie pozwoliłoby na zwiększenie zaangażowania sektora prywatnego w działania pomocowe. Przyczyniłoby się także do tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego w krajach rozwijających się oraz umożliwiłoby odejście od tradycyjnej formy pomocy wiązanej. Byłoby też zgodne z celami dyplomacji gospodarczej, w tym ekspansji na nowe rynki. Stanowiłoby również zachętę do dalszego zwiększania budżetu ODA, by w krótkim czasie zrealizować cel 0,33% PKB. Umożliwiłoby to Polsce zarządzanie unijnymi instrumentami mieszanymi.

Wykorzystanie IIF będzie wymagało stworzenia odpowiednich zdolności krajowych (przeszkolenie urzędników, przygotowanie instrumentów). W realizacji tego celu pomocna będzie współpraca z Komitetem Pomocy Rozwojowej OECD i innymi bardziej doświadczonymi partnerami w UE (np. Szwecją i Niemcami). W krótkiej perspektywie można dostosować do wymogów współpracy rozwojowej mechanizmy komercyjne rozwijane w ramach KUKE, BGK czy PFR. W dłuższej perspektywie warto rozważyć zmiany instytucjonalne i powstanie agencji pomocowej lub banku rozwojowego. Przyjęcie odpowiednich regulacji powinno gwarantować, że udział sektora prywatnego będzie poprawiał jakość polskiej pomocy rozwojowej, nie zmniejszając udziału grantów, zwłaszcza dla państw najuboższych. Rozpoczynające się prace nad nowym wieloletnim programem polskiej współpracy rozwojowej po 2020 r. tworzą dogodny moment na stosowną reformę systemu pomocowego.