



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

# BIULETYN

Nr 33 (1606), 22 lutego 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

## Polityka współpracy rozwojowej UE w wieloletnich ramach finansowych po 2020 r.

Patryk Kugiel

*Negocjacje wieloletnich ram finansowych UE na okres po 2020 r. dają okazję do reformy unijnej polityki rozwojowej i określenia przyszłej roli UE w świecie. Najważniejsze kwestie do rozstrzygnięcia to wysokość przyszłych funduszy na oficjalną pomoc rozwojową (ODA), kształt instrumentów pomocowych i aktualizacja głównych celów UE w tym zakresie. Wzmacnianie globalnego znaczenia Unii wymaga utrzymania wysokich nakładów na ODA, uproszczenia i redukcji liczby programów pomocowych oraz skupienia się na obszarach, w których pomoc unijna przyniesie najwięcej korzyści.*

Wraz z publikacją propozycji Komisji Europejskiej (KE) w maju 2018 r. zaczną się oficjalne negocjacje wieloletnich ram finansowych (WRF) UE, które będą obowiązywać po zakończeniu obecnej perspektywy na lata 2014–2020. Choć główna uwaga skupia się na podziale środków na polityki wewnętrzne, negocjacje zdecydują też o ustaleniu funduszy na oficjalną pomoc rozwojową (ODA). W aktualnych WRF nakłady na ten cel stanowią blisko 90% z 66,3 mld euro przeznaczonych na politykę zagraniczną (kategoria IV – Globalna Europa), co stanowi 6,1% całego unijnego budżetu. Do tego należy doliczyć ok. 30,5 mld euro na Europejski Fundusz Rozwoju (EDF) – instrument pozabudżetowy, tworzony z obowiązkowych składek państw członkowskich, którym zarządza KE. Czyni to ODA głównym narzędziem UE w jej relacjach zewnętrznych.

Polityka współpracy rozwojowej po 2020 r. musi uwzględniać kilka kluczowych zmian, jakie miały miejsce od czasu poprzednich negocjacji budżetowych. To przede wszystkim przyjęcie w 2015 r. przez ONZ celów zrównoważonego rozwoju (SDG) i porozumienia klimatycznego w Paryżu, które wytyczają globalne ramy współpracy rozwojowej. Unia ogłosiła też w 2016 r. nową Europejską strategię globalną (EGS), która kładzie większy nacisk m.in. na realizację interesów strategicznych Unii oraz na wzmacnianie zdolności partnerów do reform i przezwyciężania kryzysów. W 2017 r. przyjęto nowy Konsensus na rzecz rozwoju – strategię współpracy rozwojowej Wspólnoty, która m.in. potwierdziła, że UE i państwa członkowskie powinny łącznie przeznaczać na ODA minimum 0,7% dochodu narodowego brutto (DNB). Unia musi dostosować też swoją pomoc do zmian wywołanych przez brexit i pogorszenie sytuacji bezpieczeństwa w swoim sąsiedztwie.

**Finansowanie pomocy.** UE jest obecnie największym dawcą pomocy rozwojowej na świecie. W 2016 r. była odpowiedzialna za ponad 60% globalnej ODA. Intencją KE jest utrzymanie podobnego poziomu w następnych WRF, aby skutecznie odpowiadać na wyzwania takie jak presja migracyjna, realizacja SDG i celów klimatycznych czy destabilizacja unijnego sąsiedztwa. Wzrost nakładów na ODA zakładały cztery z pięciu scenariuszy przedstawionych przez Komisję w dokumencie z czerwca 2017 r. otwierającym debatę na temat przyszłego budżetu Unii. Zwiększenie wydatków może być jednak trudne z uwagi na brexit oraz utrzymującą się w wielu krajach politykę oszczędności.

Wielka Brytania jest największym dawcą ODA w UE, jednym z pięciu członków, którzy przeznaczają na ten cel 0,7% PKB, i trzecim największym płatnikiem – po Niemczech i Francji – na rzecz unijnej pomocy

(2,2 mld euro w 2015 r.). Wyjście Brytyjczyków z UE pozostawi więc w budżecie pomocowym lukę rządu 12–15%. Zwiększenie lub nawet zachowanie obecnego poziomu finansowania wymagałoby uzupełnienia składki brytyjskiej przez inne kraje lub przesunięcia środków z innych kategorii budżetu. Wobec spodziewanego sprzeciwu części państw członkowskich prawdopodobnie wydaje się zmniejszenie wydatków na ODA proporcjonalnie do wkładu Wielkiej Brytanii. Alternatywą może być wprowadzenie nowego źródła dochodu na ten cel (np. podatku od transakcji finansowych).

Drugą ważną kwestią jest możliwe włączenie EDF do budżetu ogólnego Unii. Sprzyja temu fakt, że zbiega się w czasie obowiązywania WRF i obecnej, 11. edycji EDF. Ponadto w 2020 r. upływa ważność Umowy z Kotonu regulującej relacje UE z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), która dała podstawę prawną funkcjonowania EDF. Jego włączenie do unijnego budżetu będzie zależało od negocjacji z krajami AKP na temat nowej umowy, które rozpoczną się we wrześniu br. Takiej decyzji będą niechętni m.in. państwa, które dołączyły do Unii od 2004 r. Już w negocjacjach poprzednich WRF obawiały się one, że taka zmiana mogłaby doprowadzić do zmniejszenia nakładów na polityki wewnętrzne, z których korzystają kraje Europy Środkowej, i do wzrostu ich składek. Na przykład Polska mogłaby wtedy utracić zniżki przy wpłatach na EDF (wpłaca 2% PKB do EDF, wobec ponad 3% PKB składki do budżetu ogólnego).

**Reforma instrumentów i priorytetów wsparcia.** Obecnie UE dysponuje dziewięcioma budżetowymi instrumentami finansowania zewnętrznego (EFI), środkami na pomoc humanitarną oraz EDF. Oprócz tego coraz częściej wykorzystywane są innowacyjne i bardziej elastyczne mechanizmy: specjalne fundusze (np. wobec Syrii, Turcji, Afryki, Kolumbii) i mieszane narzędzia finansowe (np. Africa Investment Facility, External Investment Plan). Szczególnie kryzys uchodźczy w 2015 r. pokazał, że Unia potrzebuje instrumentów pozwalających na szybką odpowiedź. Tak rozbudowana architektura finansowa powoduje jednak fragmentację pomocy, duplikowanie instrumentów, większe koszty transakcyjne i mniejszą przejrzystość. Zewnętrzna ewaluacja EFI przeprowadzona w 2017 r. pozytywnie oceniła ich ogólne dostosowanie do wyzwań w 2014 r., ale zaleciła ich aktualizację w nowej perspektywie. Większą elastyczność finansowania pomocy zaleca też Europejska strategia globalna.

Dlatego zmiany będą szły w kierunku uproszczenia obecnego systemu, w tym ograniczenia liczby EFI. Rozważane jest np. powołanie jednego instrumentu globalnego do realizacji SDG, który zastąpiłby przynajmniej dwa narzędzia geograficzne: Instrument Współpracy Rozwojowej (DCI), adresowany głównie do krajów Azji i Ameryki Łacińskiej, oraz EDF, przeznaczony dla krajów AKP. Możliwe jest też utworzenie nowych narzędzi do odpowiedzi na aktualne wyzwania – szczególnie specjalnego instrumentu ds. migracji czy do finansowania zadań w zakresie pokoju i bezpieczeństwa. Można się też spodziewać reformy regulacji finansowych, tak aby łatwiejsze było uruchamianie środków w sytuacjach kryzysowych. Na znaczeniu zyskają innowacyjne narzędzia i fundusze, które pozwolą na angażowanie dawców prywatnych i biznesu.

Ostateczny kształt instrumentów i alokacji środków będzie odzwierciedlał priorytety UE w polityce zagranicznej. Głównym celem pomocy rozwojowej (zgodnie z traktatem lizbońskim) pozostanie eliminacja ubóstwa, jednak ODA w większym stopniu będzie służyć też unijnym interesom politycznym i bezpieczeństwa. Unia będzie wspierać realizację SDG, większą wagę przykładając do ochrony klimatu, pomocy dla krajów najuboższych i reagowania na kryzysy humanitarne. Otwartą kwestią pozostaje m.in. dalsze funkcjonowanie (i forma) oddzielnych instrumentów na pomoc dla krajów sąsiedztwa, pomoc przedakcesyjną czy wsparcie promowania demokracji i praw człowieka.

**Wnioski.** Dyskusja o budżecie i podziale środków na poszczególne EFI określi możliwości oddziaływania UE w świecie na najbliższe lata. Dlatego ważne jest, aby mimo ustania wpłat Wielkiej Brytanii budżet ODA się nie zmniejszył. W tym kierunku zmierzają propozycje Komisji, która w lutym br. zaproponowała wydatki na relacje zewnętrzne na poziomie ponad 100 mld euro, tj. nieco więcej, niż jest w obecnym budżecie. Oznaczałoby to wzrost składek członków UE lub przesunięcie części funduszy z polityki wewnętrznej (spójności lub rolnej) na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Takie rozwiązanie byłoby niekorzystne dla członków będących beneficjentami funduszy europejskich. Dlatego Polska może popierać rozwiązania tworzące dodatkowe źródła finansowania unijnego ODA. Powinna argumentować, że samo włączenie EDF do budżetu ogólnego spowoduje utratę zniżek i wzrost nakładów Polski na unijną pomoc.

Ustalanie nowych WRF stworzy też okazję do uproszczenia systemu instrumentów pomocowych (w tym powołanie jednego instrumentu SDG dla krajów najstabilniej rozwiniętych i niestabilnych), zwiększenia jego elastyczności i powiązania z interesami strategicznymi Unii. Tylko aktywny udział Polski w reformach EFI umożliwi jej realny wpływ na kształtowanie polityki zagranicznej UE. Polska powinna przy tym zabiegać o utrzymanie dużego wsparcia dla krajów sąsiedztwa oraz dla zwalczania przyczyn migracji i niestabilności w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Ponadto może zaproponować, by Unia w większym stopniu koncentrowała się na tych obszarach, w których ma specjalne kompetencje, np. na wspieraniu współpracy regionalnej poza Europą czy koordynacji pomocy państw członkowskich.