

Damian Szacawa

Oficjalna pomoc rozwojowa państw nordyckich: narzędzie kreowania pozytywnego wizerunku

13 kwietnia 2021 r. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) przedstawiła wstępne dane dotyczące oficjalnej pomocy rozwojowej (Official Development Assistance, ODA), która w 2020 r. osiągnęła rekordowy poziom 161,2 mld USD (wzrost o 3,5% w porównaniu z 2019 r.). Stanowiło to 0,32% całkowitego dochodu narodowego brutto (DNB) wszystkich 30 państw członkowskich Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD. Od wielu lat państwa nordyckie utrzymują się w czołówce państw, które przeznaczają najwięcej środków finansowych na oficjalną pomoc rozwojową w relacji do dochodu narodowego. Państwa te wykorzystują to narzędzie do promocji swojego wizerunku w świecie i wspierania tym samym swojej polityki zagranicznej. Głównymi odbiorcami ich ODA są państwa z Afryki i Azji, ale część środków trafia również do państw Europy Wschodniej.

Państwa nordyckie w czołówce donatorów. W świetle ostatnich danych państwa nordyckie znalazły się w czołówce donatorów, którzy przekazali najwięcej środków finansowych w relacji do dochodu narodowego brutto (ODA/DNB). Szwecja zajęła pierwsze miejsce, przekazując 1,14% DNB (6,35 mld USD), a na drugim miejscu znalazła się Norwegia, której oficjalna pomoc rozwojowa stanowiła 1,11% DNB (4,20 mld USD). Nieco niższy wskaźnik osiągnęła Dania – 0,73% DNB (2,65 mld USD), co pozwoliło jej na zajęcie czwartej pozycji. Wysoka pozycja tych państw nie jest zaskakująca, gdyż od drugiej połowy lat 70. XX w. przeznaczają one corocznie co najmniej 0,7% DNB na ten cel. Nieco mniej przekazuje Finlandia, w przypadku której wskaźnik ten utrzymuje się w okolicach 0,5% (w 2020 r. wyniósł 0,47% – 1,27 mld USD). Państwo to zobowiązało się do osiągnięcia poziomu 0,7% DNB, wraz z całą UE, do 2030 r.

Biorąc jednak pod uwagę bezwzględną wielkość przekazywanych środków, państwa nordyckie znalazły się na dalszych miejscach. Łącznie te cztery państwa przekazały na ODA podobne środki, jak piąta w zestawieniu Francja (14,14 mld USD) i ok. połowy środków przekazanych przez wicelidera zestawienia, tj. Niemcy (28,41 mld USD).

ODA państw nordyckich wzrosła w porównaniu z 2019 r. ze względu na zwiększenie wkładu w działania organizacji międzynarodowych, np. WHO czy MFW (Dania i Finlandia), lub z powodu wzrostu środków przeznaczonych na Zielony Fundusz Klimatyczny (Szwecja i Norwegia). Fundusz ten wspiera państwa rozwijające się w ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych oraz w dostosowywaniu się do zmian klimatu, a jego założenia są bliskie tzw. zielonej dyplomacji („Komentarze IEŚ”, nr 192).

Nordycy wobec ODA. Początków rozwiązań prawnych w państwach nordyckich w zakresie ODA można szukać w latach 60. XX w., gdy w odpowiedzi na „dekadę rozwoju” ONZ poszczególne państwa wprowadziły kategorię ODA do swojego budżetu, a Norwegia ustanowiła nawet specjalny podatek dla obywateli (obowiązywał do 1975 r.). Współcześnie w poszczególnych państwach istnieje ogólnopartyjny konsensus polityczny wokół wielkości środków przeznaczonych na ODA, aczkolwiek dyskutowana jest kwestia sposobu ich przekazywania (organizacje międzynarodowe vs pomoc dwustronna).

Państwa nordyckie włączają wymiar środowiskowy do priorytetów pomocy rozwojowej, szczególny nacisk kładąc na wspieranie wdrażania ustalonych na poziomie krajowym wkładów do porozumienia paryskiego. Pozostałe priorytety mają charakter długoterminowy i są wskazywane w szerszych strategiach (np. ramy polityki pomocowej Szwecji z 2016 r. czy duńska strategia ds. współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej „The World 2030” z 2017 r.) lub planach działania (np. norweski plan działania z 2019 r.). Bardzo blisko powiązane są z Celami Zrównoważonego Rozwoju ONZ i obejmują m.in. poprawę stanu zdrowia, wzrost jakości edukacji czy pomoc

humanitarną. Poszczególne państwa przywiązują także dużą wagę do zagadnień przekrojowych, wśród których znajdują się takie kwestie, jak np. przestrzeganie praw człowieka, zwiększenie równości płci, przeciwdziałanie korupcji czy zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych i przeciwdziałanie zmianom klimatu.

ODA jest bardzo mocno związana z priorytetami polityki zagranicznej poszczególnych państw, co widoczne jest zwłaszcza w przypadku feministycznej polityki zagranicznej realizowanej od 2016 r. przez Szwecję („Komentarze IEŚ”, nr 356). Jest efektywnie wykorzystywana przez państwa nordyckie do promocji swoich kandydatur do organizacji międzynarodowych, np. była ważnym elementem skutecznej kampanii promocyjnej Norwegii, zakończonej uzyskaniem miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ („Komentarze IEŚ”, nr 228). Powiązania te są również widoczne w przyjętym modelu organizacyjnym – w każdym państwie nordyckim minister ds. pomocy rozwojowej współpracuje blisko z ministrem spraw zagranicznych, a do ich zadań należy zazwyczaj planowanie działań zgodnych ze strategiami. Natomiast za przyznawanie środków na realizację tych zadań oraz ich rozliczanie odpowiadają agencje rządowe (np. Szwedzka Agencja Rozwoju Międzynarodowego – SIDA, czy Norweska Agencja ds. Współpracy Rozwojowej – Norad) lub struktury utworzone w ministerstwach spraw zagranicznych Finlandii (Komitet ds. Polityki Rozwojowej) oraz Danii (nieformalna Danida).

Odbiorcy ODA państw nordyckich. Wszystkie ww. kwestie składają się na spójny obraz i niewątpliwie pozytywnie wpływają na wizerunek państw nordyckich na arenie międzynarodowej, co pokazują badania przeprowadzone m.in. przez Instytut Szwedzki w państwach będących odbiorcami ODA. Wizerunek ten jest pochodną realizowanych projektów, których założenia są bliskie nordyckiemu modelowi społecznemu. Istotną kwestią jest również długofalowy charakter ODA i sposób jej wykorzystania, które wpływają na postrzeganie Szwecji jako państwa wspierającego transformację państw rozwijających się, z poszanowaniem praw człowieka i ochroną środowiska.

Dane OECD wskazują, że państwa nordyckie przekazują dwustronną pomoc rozwojową głównie za pomocą trzech kanałów, tj. w ramach dofinansowania projektów realizowanych przez organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe oraz sektor publiczny. Łącznie stanowi to ponad 90% przekazywanych środków (nieco mniej środków przekazywanych jest w ten sposób w Finlandii, która uzupełnia je z pomocą sektora prywatnego). Odbiorcą większości ODA są państwa znajdujące się w Afryce i Azji, do których trafia łącznie od ok. 43% (Dania) do 59% (Finlandia) środków. Kierunki te wynikają z wielkości potrzeb finansowych państw rozwijających się oraz priorytetów polityk zagranicznych poszczególnych państw-donorów.

Państwa nordyckie nie zapominają o państwach Europy Wschodniej, które jednak otrzymują jedynie niewielką część całości środków. Ukraina, będąca największym odbiorcą ODA w Europie, otrzymała łącznie od czterech państw nordyckich ponad 81 mln USD w 2020 r., czyli równowartość ok 130% pomocy przekazanej przez Polskę (241,75 mln PLN, tj. ok. 62 mln USD). W rozbiciu sektorowym środki te przeznaczone były zazwyczaj na projekty, których celem była promocja demokracji (rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wzmocnienie przestrzegania praw człowieka, równouprawnienie płci), ochrona środowiska i transformacja energetyczna oraz wzrost gospodarczy (rozwój rynku pracy, przeciwdziałanie korupcji czy wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw). W ostatnim roku znacząco spadła wielkość środków przekazanych Białorusi (np. Szwecja zmniejszyła środki o ok. 30%, z 8,92 mln USD do 6,34 mln USD) ze względu na kryzys wewnętrzny po wyborach prezydenckich i represje stosowane w tym państwie wobec opozycji („Komentarze IEŚ”, nr 252).

Wnioski. Oficjalna pomoc rozwojowa osiągnęła rekordowy poziom w 2020 r. pomimo wybuchu pandemii COVID-19. Częściowo wynika to z faktu, że większość państw-donorów skupionych w DAC przyjęła swoje budżety określające wielkość ODA jeszcze przed uderzeniem pandemii. Tym niemniej były one w stanie dotrzymać przyjętych zobowiązań, a to, co uległo zmianie, to struktura ODA.

Intensyfikowana od wielu lat pomoc rozwojowa jest ważną częścią polityk zagranicznych poszczególnych państw nordyckich. Wdrażana za pomocą umów dwustronnych i wielostronnych jest efektywnym narzędziem promującym ich interesy polityczne i gospodarcze oraz budującym pozytywny wizerunek na arenie międzynarodowej.

Państwa Europy Wschodniej nie są głównymi odbiorcami ODA przekazywanej przez państwa nordyckie. Pomoc ta jest ponadto ściśle powiązana z obszarami życia społecznego i gospodarczego, które są bliskie wartościom promowanym przez państwa Europy Północnej, np. rozwój społeczeństwa obywatelskiego, równouprawnienie płci i promocja zrównoważonego wzrostu gospodarczego.