



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

STRATEGIC FILE

NR 2 (94), KWIECIEŃ 2021 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Wojciech Lorenz

Wiele hałasu o nie tak dużo: związek między migracjami a pomocą rozwojową Polski i Norwegii

Patryk Kugiel, Viljar Haavik, Morten Bøås

Europejski kryzys uchodźczo-migracyjny z 2015 r. skłonił UE i wiele państw europejskich do przyjęcia zobowiązania, by bardziej zdecydowanie odpowiadać na źródłowe przyczyny migracji i kryzysów uchodźczych w krajach rozwijających się, daleko od granic UE. W artykule przeanalizowano, w jaki sposób i w jakim stopniu wezwanie to zostało odebrane w Polsce i w Norwegii, i jak było odzwierciedlone w oficjalnej współpracy rozwojowej tych państw – donatorów stosunkowo młodego i tradycyjnego. W artykule dokonano oceny ogólnych zmian w polityce rozwojowej od 2015 r. oraz przeanalizowano przepływy oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) na Bliski Wschód i do Afryki, głównych regionów, z których odbywają się nieregularne migracje do Europy. Celem jest odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu nowe podejście do wykorzystania współpracy rozwojowej dla rozwiązania „pierwotnych przyczyn migracji” zostało wdrożone i zinternalizowane przez dwa badane państwa.

PISM STRATEGIC FILE

Rozwiązywanie podstawowych przyczyn migracji poprzez pomoc – dyskurs polityczny

W 2015 r. Polska w swojej polityce zagranicznej i rozwojowej oficjalnie przyjęła podejście skupione na rozwiązywaniu „pierwotnych przyczyn migracji”.

Europejski kryzys uchodźczo-migracyjny z 2015 r. skłonił UE i wiele państw europejskich do przyjęcia zobowiązania, by bardziej zdecydowanie odpowiadać na źródłowe przyczyny migracji i kryzysów uchodźczych w krajach rozwijających się, daleko od granic UE¹. Takie podejście przyjęła też oficjalnie Polska w 2015 r. w swojej polityce zagranicznej i rozwojowej. Na decyzję miał wpływ fakt, że szczyt kryzysu uchodźczego nastąpił podczas kampanii wyborczej do Sejmu w połowie 2015 r. Ówczesny rząd PO–PSL niechętnie zaakceptował

unijną „kwotę relokacji” uchodźców przebywających w Grecji i we Włoszech, jednak główna partia opozycyjna Prawo i Sprawiedliwość (PiS) stanowczo sprzeciwiała się temu mechanizmowi. Prezes PiS Jarosław Kaczyński, przemawiając w Sejmie we wrześniu 2015 r. – w kulminacji kampanii wyborczej, stwierdził, że Polska powinna pomóc w rozwiązaniu kryzysu uchodźczego, ale w „bezpieczny, tj. finansowy sposób”, koncentrując się na wpłatach na fundusze wsparcia dla obozów dla uchodźców na Bliskim Wschodzie¹.

Po zwycięstwie wyborczym PiS i utworzeniu nowego rządu Polska aktywnie promowała „pomoc w miejscach pochodzenia migrantów” jako alternatywę dla unijnego programu relokacji uchodźców. Potwierdziła to m.in. premier Beata Szydło na konferencji darczyńców dla Syrii w lutym 2016 r. w Londynie, zwracając uwagę, że świadcząc pomoc humanitarną, „chcemy w ten sposób rozwiązać problem, który się tam narodził, aby obywatele Syrii mogli wrócić do swoich domów”². Sejm RP w specjalnej rezolucji z 2016 r. w sprawie polityki migracyjnej sprzeciwił się unijnym kwotom relokacyjnym i zamiast tego w pełni poparł „dostarczanie i finansowanie pomocy humanitarnej w miejscach dotkniętych konfliktami w krajach sąsiadujących”³. W związku z tym w lipcu 2016 r. polski rząd ogłosił specjalny pakiet pomocy humanitarnej dla Bliskiego Wschodu na rok 2017⁴.

W kolejnych latach premier wraz z ministrami złożyli kilka ważnych wizyt w krajach Bliskiego Wschodu, aby zademonstrować wsparcie dla uchodźców. W celu wyrażenia jeszcze większego zaangażowania w sprawę, stworzono w styczniu 2018 r. wyjątkowe stanowisko w Radzie Ministrów – sekretarza stanu ds. humanitarnych. Jedyną w UE minister ds. pomocy humanitarnej, Beata Kempa, przekonywała, że „pomoc w miejscach pochodzenia uchodźców jest najlepszym lekarstwem na kryzys migracyjny” i informowała, że „Polska skieruje swoją pomoc do dwóch regionów: Bliskiego Wschodu i Afryki”⁵.

Polska wsparła również kilka inicjatyw UE kierowanych dla uchodźców spoza Europy: Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji (EUFRT), Regionalny Fundusz Powierniczy UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii (MADAD), Fundusz powierniczy UE na rzecz stabilności i zwalczania pierwotnych przyczyn nielegalnej migracji i wysiedleń w Afryce (EUTF dla Afryki). We wrześniu 2017 r. Polska zobowiązała się do wpłaty 50 mln euro, najwięcej spośród członków UE, na nowo utworzoną Europejską Inicjatywę Odporności (ERI) – program Europejskiego Banku Inwestycyjnego, którego celem było rozwiązanie pierwotnych przyczyn migracji w południowym sąsiedztwie Europy i na Bałkanach Zachodnich. Przemawiając w Parlamencie Europejskim w Strasburgu w lipcu 2018 r., premier Mateusz Morawiecki (który zastąpił Beatę Szydło w grudniu 2017 r.) zauważył, że „presja migracyjna z Afryki będzie tylko rosła” i wezwał UE do „stabilizacji i rozwoju tych regionów”, proponując „nowy plan Marshalla dla Afryki”⁶.

W kolejnych latach, wraz z ograniczeniem nielegalnej migracji do Europy, temat ten był jednak coraz rzadziej poruszany przez polskich rządzących. W Polsce, podobnie jak w większości krajów

W Polsce, podobnie jak w większości krajów europejskich, polityczne znaczenie uchodźców i polityki migracyjnej rosło więc i słabło wraz z liczbą przyjazdów do Europy.

¹ *Sprawozdanie Stenograficzne z 100. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 września 2015 r.*, Warszawa 2015, s. 14. www.sejm.gov.pl.

² *Szydło w Londynie: Polska przekaze 3 mln euro na rzecz Syrii*, Polska Agencja Prasowa, 4 lutego 2016 r., www.pap.pl.

³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski, www.infor.pl.

⁴ *Pakiet pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie w roku 2017*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 26 lipca 2016 r., www.premier.gov.pl.

⁵ *Kempa: Pomoc na miejscu jest remedium na kryzys uchodźczy*, „Gazeta Prawna”, 5 września 2018 r., www.gazetaprawna.pl.

⁶ *Całe przemówienie premiera Morawieckiego w Strasburgu: „Wspólnota europejska znalazła się na zakręcie”*, „W Polityce”, 4 lipca 2018 r., www.wpolityce.pl.

PISM STRATEGIC FILE

europiejskich, polityczne znaczenie uchodźców i polityki migracyjnej rosnę więc i słabło wraz z liczbą przyjazdów do Europy. Kiedy liczba nowo przybyłych była niska, kwestia ta nie wydawała się bardzo pilna ani politycznie drażliwa, ale gdy liczba ta przekraczała pewien próg (który różnił się w zależności od państwa), zarządzanie problemem uchodźców i migracji szybko stawało się tematem politycznym, a rządy wyrażały potrzebę zareagowania na to, co ich zdaniem było popularnym tematem wśród wyborców.

Podobne, choć niekoniecznie identyczne zjawisko wystąpiło też w Norwegii. Państwo to ma znacznie dłuższą historię jako dawca pomocy i jako przyjmujące uchodźców i migrantów. Na norweskiej scenie politycznej istnieje szeroki konsensus wokół oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA), jej roli i celów (łagodzenie ubóstwa i wspomaganie rozwoju, z niewielkimi, jeśli w ogóle, politycznymi warunkami), a także jej rozmiaru. Wyłamuje się tylko Partia Postępu, która w regularnych odstępach (najczęściej w trakcie kampanii wyborczej) sugeruje zmniejszenie kwoty ODA, głównie na podstawie twierdzeń, że jest ona nieefektywna i marnotrawiona. Zgoda między większością partii reprezentowanych w parlamencie jest odzwierciedleniem konsensusu w społeczeństwie⁷, którego wyraźna większość popiera norweską współpracę rozwojową oraz ogólne kierunki i programy udzielania ODA. Także dlatego parlament norweski rzadko poświęca czas na dyskusje na temat oficjalnej pomocy rozwojowej.

W ciągu ostatnich dziesięcioleci istniał także szeroki konsensus dotyczący norweskiej polityki uchodźczej i migracyjnej⁸. Pomijając kwestię migrantów ekonomicznych, czyli głównie osób pochodzących z krajów europejskich i poszukujących lepszych zarobków, ogólna zgoda polityczna w sprawie zarządzania uchodźcami zakładała że norweska polityka wobec nich powinna być sprawiedliwa, ale surowa⁹. Osoby uciekające przed wojną, prześladowaniami, klęskami żywiołowymi lub innymi kryzysami mają prawo szukać ochrony w Norwegii, ale ta potrzeba musi być realna i powinna zostać udowodniona.

Osoby uciekające przed wojną, prześladowaniami, klęskami żywiołowymi lub innymi kryzysami mają prawo szukać ochrony w Norwegii, ale ta potrzeba musi być realna i powinna zostać udowodniona.

Chociaż prawo do ubiegania się o ochronę w Norwegii jest jasne, ogólne stanowisko głosi, że większość uchodźców na świecie musi otrzymać pomoc „tam, gdzie przebywają”, czyli w obozach dla uchodźców i w innych miejscach z dala od norweskich granic. Nie oznacza to jednak, że sprawa ta nie wywołuje czasem kontrowersji i pęknięć w krajobrazie politycznym. Debata dotyczy przede wszystkim równowagi między liczbą uchodźców, którym należy zaoferować ochronę w Norwegii, a ilością środków przeznaczanych na pomoc w innych miejscach.

Debata na temat związków migracji i rozwoju odżyła ponownie po kryzysie uchodźczym i migracyjnym z 2015 r. Podczas gorącej dyskusji zarówno opinia publiczna jak i politycy byli podzieleni na dwa obozy¹⁰. Spór uwypuklił dawny dylemat – czy przyjąć więcej uchodźców (bezpośrednio lub relokowanych w ramach ustalania kwot), czy „pomóc im w miejscu, w którym przebywają” – co było oczywiście bardziej zgodne z podejściem nakazującym w pierwszej kolejności rozwiązanie „podstawowych przyczyn migracji”. Należy zaznaczyć, że dylemat sposobu udzielania pomocy nigdy nie był w norweskiej debacie kwestią albo-albo. Starano się uzyskać równowagę między dwiema metodami zarządzania migracją, a argumenty często dotyczyły „etycznego zobowiązania jednego z najbogatszych krajów świata” skonfrontowanego z kwestią efektywności i kosztów.

Podczas gdy debaty na temat polityki uchodźczej i migracyjnej pojawiały się dość regularnie w norweskim dyskursie publicznym, stosunkowo nowa była dyskusja dotycząca otwartego wykorzystywania pomocy jako sposobu ograniczenia przepływów migracyjnych do Europy¹¹. W 2015 r. rządząca Partia Konserwatywna i jej partner koalicyjny Partia Postępu zaproponowały, aby kraje otrzymujące norweską pomoc były również zobowiązane do przyjmowania swoich obywateli z powrotem, gdy nie otrzymają azylu w Norwegii¹². Norweski

⁷ B.O. Lagerstrøm, L.S. Bye, *Holdning til bistand 2017*, „Rapporter Reports”, 2018/6, Statistisk sentralbyrå / Statistics Norway Oslo–Kongsvinger, www.ssb.no.

⁸ J.-P. Brekke, A. Fladmoe, D. Wollebæk, *Holdninger til innvandring, integrering og mangfold i Norge. Integreringsbarometeret 2020*, Rapport – Institutt for samfunnsforskning, 2020, s. 8.

⁹ A.O. Ask, S. Ruud, Ap byttet ut ordet «streng» med «konsekvent» innvandringspolitikk, men Støre kaller det fortsatt streng, „Aftenposten”, 6 kwietnia 2019 r., www.aftenposten.no.

¹⁰ Verdens flyktningkrise – årsaker, konsekvenser og mulige løsninger, „Nupi Skole”, 13 września 2015 r., www.nupi.no.

¹¹ Ø. Eggen, *En bedre organisert utviklingspolitikk*, „Civita”, 29 listopada 2017 r., www.civita.no.

¹² EU-toppmøte vil stoppe migrasjonsstrømmen: Skal gi milliardstøtte til afrikanske land, „Dagbladet”, 11 listopada 2015 r., www.dagbladet.no.

PISM STRATEGIC FILE

premier powiedział: „Przede wszystkim afrykańscy przywódcy muszą zdać sobie sprawę, że muszą zaakceptować własnych obywateli, muszą współpracować w zakresie polityki powrotów i muszą zrozumieć, że jest to konieczne. Jest to dotkliwie w obecnej sytuacji”¹³.

Norwegia, podobnie jak Polska, zdecydowała się w 2015 r. wziąć udział w realizacji Wspólnego planu działania z Valletty. W jego ramach wniosła środki do EUTF dla Afryki, a także obiecała pomoc dla FRONTEX-u i fundusze dla Grecji za pośrednictwem porozumienia Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Tak więc, chociaż nadal istniał znaczny konsensus polityczny co do zarządzania uchodźcami i migracjami oraz co do ogólnego kierunku norweskiej oficjalnej pomocy rozwojowej, ODA w pewnym stopniu zmieniła sposób działania, a norweskie krótkoterminowe interesy uzyskały pierwszeństwo przed potrzebami państw otrzymujących pomoc i głównym celem, jakim była walka z ubóstwem¹⁴.

Od 2015 podejście Norwegii, wahające się między altruizmem a interesem państwa, zaczęło zmieniać się w kierunku zwiększenia znaczenia interesu własnego, zwłaszcza w kwestii „zarządzania migracjami”.

Norweskie priorytety ODA przez dziesięciolecia podlegały zmianom wraz z kolejnymi rządami i ich celami, wahając się między altruizmem a interesem państwa¹⁵. Można jednak stwierdzić, że od 2015 r. wahadło zaczęło się wychylać w kierunku zwiększenia znaczenia interesu własnego, zwłaszcza w kwestii „zarządzania migracjami”¹⁶. W kilku dokumentach strategicznych i przesłaniach skierowanych do parlamentu można zauważyć rosnącą tendencję do łączenia problemów migracyjnych i rozwojowych. W dwóch białych księgach z 2017 r.,

przeznaczonych dla parlamentu, podkreślono, że Norwegia powinna zwiększyć wsparcie dla „państw niestabilnych”¹⁷. Jeden z artykułów uzasadniał tę zmianę potrzebą skupienia się na zasadzie wsparcia najbardziej potrzebujących z biednych na świecie, którzy żyją w państwach niestabilnych, drugi zaś odnosił się również do zagrożenia, jakie stanowią takie państwa – podatne na konflikty, słabe administracyjnie i będące potencjalnie łatwą zdobyczą dla grup terrorystycznych i handlarzy ludźmi.

Ten sam rząd przyjął również nową Strategię współpracy na rzecz norweskich wysiłków w państwach niestabilnych¹⁸. Strategia ta wyrażała zainteresowanie skoncentrowaniem ODA w regionach geograficznie bliższych Norwegii oraz w państwach niestabilnych, które są ważnym źródłem pochodzenia i miejscem tranzytu migrantów. Rząd uruchomił również w 2018 r. własną strategię dla regionu Sahelu, w której migracja była postrzegana w związku z rozwojem bojówek dżihadystycznych destabilizujących region¹⁹.

Nowa koalicja rządowa z 2019 r. stwierdziła z kolei, że Norwegia powinna rozpocząć negocjacje z odbiorcami ODA w celu zawarcia porozumień dotyczących powrotu migrantów. Taką umowę wynegocjowano z Etiopią w marcu 2019 r.²⁰

Praktyka rozwiązywania pierwotnych przyczyn migracji

Dla polskiego rządu ogromnym wyzwaniem była próba wypełnienia zobowiązania dotyczącego wykorzystania oficjalnej pomocy rozwojowej do rozwiązywania pierwotnych przyczyn migracji. Mimo że wielkość polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej rosła od czasu przystąpienia do UE w 2004 r., stosunek ODA do dochodu narodowego brutto (DNB) w 2015 r. nadal wynosił zaledwie 0,12%, co czyniło Polskę jednym z najmniej hojnych darczyńców w UE. Polska pomoc była udzielana w większości kanałami wielostronnymi (głównie wpłaty do budżetu UE i pozabudżetowego EDF), a dwustronna pomoc humanitarna miała jedynie symboliczne znaczenie. Bliski Wschód i Afryka, skąd pochodziła większość nieregularnych migrantów, nigdy nie były dla Polski

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Agenda (2019) NORSK BISTAND VED ET VEISKILLE – Hva bør være Norges prioriteringer i bistandspolitikken?, „Notat”, nr 5/2019, <https://tankesmienagenda.no>.

¹⁵ O. Stokke, *International development assistance: policy drivers and performance*, Palgrave Macmillan, 2019,

¹⁶ J.R. Hagen, *Budsjettvinneren bistand*, „Samfunnsøkonomen”, nr 5, s. 27–33.

¹⁷ Meld. St. 36 (2016–2017), Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, Utenriksdepartementet, 2017, www.regjeringen.no; Meld. St. 24, (2016 –2017), Felles ansvar for felles fremtid. Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk, Utenriksdepartementet, 2017, www.regjeringen.no.

¹⁸ *Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner*, Utenriksdepartementet, 29 czerwca 2017 r., www.regjeringen.no.

¹⁹ *Strategi for norsk innsats i Sahel-regionen*, Utenriksdepartementet, 2018, www.regjeringen.no.

²⁰ *Granavolden-plattformen*, Regjeringen, 2019, www.regjeringen.no.

PISM STRATEGIC FILE

regionami priorytetowymi, za które tradycyjnie uważano z kolei sąsiednie kraje Partnerstwa Wschodniego. Mimo to nowe priorytety rządu wkrótce zmaterializowały się w postaci zwiększonych przepływów ODA.

W 2016 r. polska pomoc humanitarna wzrosła kilkukrotnie, do 120 mln zł (31,9 mln dol.) z zaledwie 24 mln zł (6,5 mln dol.) rok wcześniej.

W 2016 r. polska pomoc humanitarna wzrosła kilkukrotnie, do 120 mln zł (31,9 mln dol.) z zaledwie 24 mln zł (6,5 mln dol.) rok wcześniej²¹. Łączna ODA powiększyła się w tym okresie z 1,66 mld zł (czyli 441 mln dol.) do 2,61 mld zł (663 mln dol.) i po raz pierwszy relacja ODA/DNB osiągnęła poziom 0,15%. Gwałtowny wzrost pomocy humanitarnej był głównie wynikiem transferów do funduszy powierniczych UE – EUFRT, MADAD i UETF dla Afryki. Polska dwustronna pomoc humanitarna miała wartość 13 mln zł (3 mln dol.). Projekty realizowane przez polskie organizacje pozarządowe

i ambasady obejmowały m.in. zapewnienie schronisk dla uchodźców w Libanie i Iraku czy wsparcie edukacji w Libanie. Ogólny wzrost ODA był również wynikiem realizacji pożyczek (jako pomocy związanej) dla krajów afrykańskich i azjatyckich oraz nowej kalkulacji kosztów kształcenia studentów zagranicznych. Trend wzrostowy ODA nie został jednak utrzymany w kolejnych latach.

W 2017 r. ODA utrzymała się na podobnym poziomie (2,57 mld zł, 679 mln dol.), a wartość pomocy humanitarnej jeszcze wzrosła, do 173 mln zł (46 mln dol.)²². W 2018 r. łączna pomoc nieznacznie się zwiększyła – do 2,88 mld zł (759 mln dol.), natomiast pomoc humanitarna spadła do poziomu 135 mln zł (36 mln dol.). W 2019 r. całkowita polska oficjalna pomoc rozwojowa (ekwiwalent dotacji) wyniosła 2,975 mld zł (761 mln dol.), z czego 71% (2,124 mld zł) przekazano kanałami wielostronnymi²³. Relacja ODA do DNB nie zmieniła się w porównaniu z rokiem poprzednim i wyniosła w 2019 r. 0,14%. Pomoc humanitarna znacznie spadła – do 71,4 mln zł (18,2 mln dol.), z czego 40 mln zł (10,8 mln dol.) przeznaczono na EUFRT. Najważniejszą częścią pomocy dwustronnej (59%) były stypendia i koszty edukacji cudzoziemców w Polsce.

O ile pomoc humanitarna trafiała głównie do państw Bliskiego Wschodu, cała pomoc rozwojowa koncentrowała się na stałych kierunkach. W efekcie największymi odbiorcami pomocy bilateralnej w 2019 r. były Ukraina (303,5 mln zł, czyli 82 mln dol.) i Białoruś (150,29 mln zł – 40,6 mln dol.)²⁴, tradycyjni beneficjenci polskiej ODA, a nie państwa, skąd przybywało do Europy najwięcej uchodźców. Wśród dziesięciu największych odbiorców pomocy jedynie Turcja (3. miejsce, 51 mln zł, 14 mln dol.) i Irak (9. miejsce i 13 mln zł, tj. 3,5 mln dol.) były państwami, skąd pochodzili uchodźcy. W sumie Afryka i Bliski Wschód otrzymały odpowiednio 84,1 mln zł (22,7 mln dol.) i 44,5 mln zł (12 mln dol.), co dawało łącznie kwotę 128,6 mln zł, czyli 34,8 mln dol. (w tym 44,1 mln zł – 12 mln dol. w formie pożyczek dla Afryki i 40 mln zł – 10,8 mln dol. na EUFRT), co stanowiło równowartość 15% całkowitej pomocy bilateralnej.

Największymi odbiorcami pomocy bilateralnej w 2019 r. były Ukraina i Białoruś – tradycyjni beneficjenci polskiej ODA. W pierwszej 10 odbiorców pomocy tylko Turcja (3. miejsce) i Irak (9. miejsce) były państwami, skąd uchodźcy przybywali do Europy.

W budżecie przeznaczonym przez MSZ na pomoc bilateralną w 2020 r. wprowadzono drastyczne cięcia – do najniższego poziomu od 2008 r. wynoszącego 100 mln zł (27 mln dol.) z wcześniejszych 145 mln zł (39 mln dol.) w 2019 r. Zmiana wymusiła na MSZ dodatkowe ograniczenie działań w zakresie pomocy humanitarnej dla Bliskiego Wschodu i Afryki²⁵.

²¹ *Annual Report*, Polish Aid, Ministry of Foreign Affairs, 2017.

²² *Aspekty pomocy humanitarnej i rozwojowej w latach 2015–2018*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Druk nr 3405 Warszawa, 11 kwietnia 2019 r.

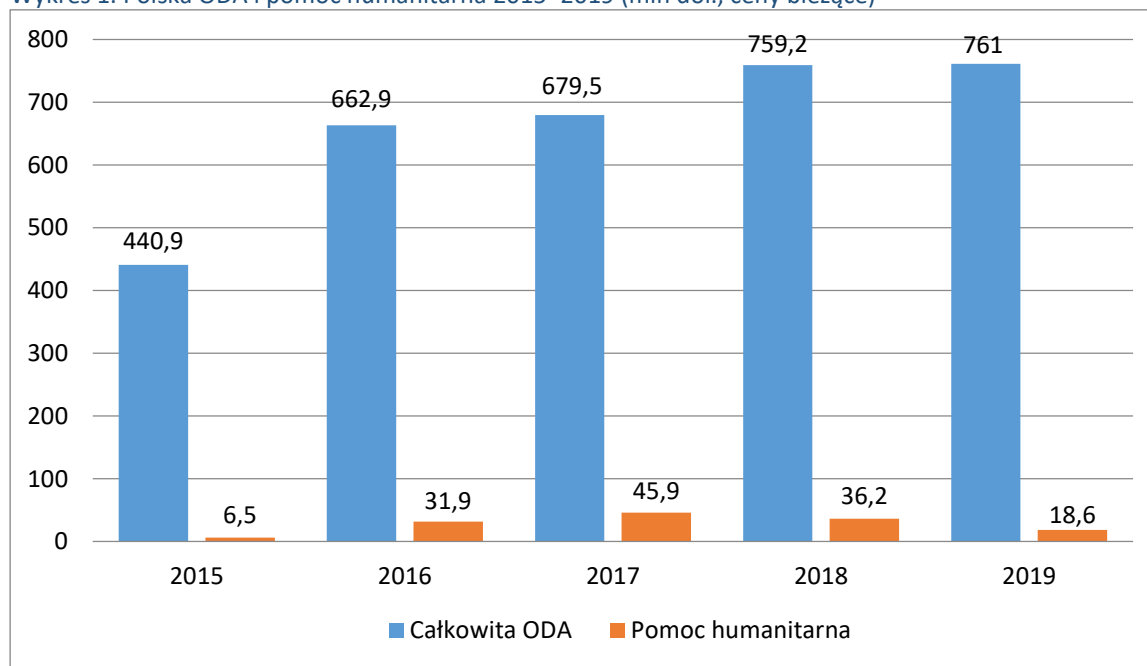
²³ *Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ODA) 2019*, Polska Pomoc, 23 lipca 2020 r., www.gov.pl/web/polskapomoc.

²⁴ Kalkulacje kwot w dolarach na podstawie średniego kursu NBP z 5 stycznia 2021, kiedy 1 dol. = 3,6998 zł.

²⁵ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych (nr 5) z dnia 15 stycznia 2020 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, 15 stycznia 2020 r.

PISM STRATEGIC FILE

Wykres 1. Polska ODA i pomoc humanitarna 2015–2019 (mln dol., ceny bieżące)



Źródło: OECD QWIDS

Specjalne stanowisko ministra ds. humanitarnych zostało rozwiązane w drugim rządzie PiS, utworzonym po wyborach parlamentarnych w 2019 r. Raport NIK z 2020 r. zawierał zdecydowaną krytykę powstania tego urzędu, które doprowadziło do problemów w koordynacji między dwoma odrębnymi ośrodkami władzy (jednym w MSZ i drugim w Radzie Ministrów) w zakresie pomocy humanitarnej²⁶.

W latach 2017–2019 Polska wydała łącznie 380 mln zł (102 mln dol.) na pomoc humanitarną, głównie dla krajów Bliskiego Wschodu, w tym prawie 60 mln zł (16,2 mln dol.) na projekty finansowane przez MSZ i 51 mln zł (13,8 mln dol.) na przedsięwzięcia wsparte przez Radę Ministrów oraz 267 mln (72 mln dol.) jako wkład do międzynarodowych organizacji i funduszy²⁷.

W latach 2017–2019 Polska wydała łącznie 380 mln zł (102 mln dol.) na pomoc humanitarną, głównie dla krajów Bliskiego Wschodu, ale zdecydowana większość tej kwoty (267 mln zł) stanowiły wpłaty (głównie obowiązkowe) na międzynarodowe fundusze i organizacje.

Norwegia – w przeciwieństwie do Polski – była tradycyjnie jednym z największych i najbardziej aktywnych dawców pomocy na świecie. ODA, rozpoczęta w latach 60. XX w., od połowy lat 70. XX w. stale się zwiększała, aby stać się rodzajem humanitarnej miękkiej siły tego państwa. W 2015 r. Norwegia znalazła się wśród dziesięciu największych donatorów spośród krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD pod względem wydatków na ODA (3,92 mld dol.) i trzecim pod względem stosunku do DNB (1,05%) po Szwecji i Luksemburgu. Norwegia jest również często postrzegana jako mniej zainteresowana swoimi własnymi interesami narodowymi w porównaniu z innymi krajami-donatorami²⁸. Jednak własne interesy nigdy nie były całkowicie nieobecne w priorytetach Norwegii jako darczyńcy, a jak wykazaliśmy w poprzednim rozdziale, obecny rząd w swoich oświadczeniach i strategiach dotyczących migracji i problemów rozwojowych wykazał wolę polityczną, aby nadać nieco większy priorytet interesom wewnętrznym.

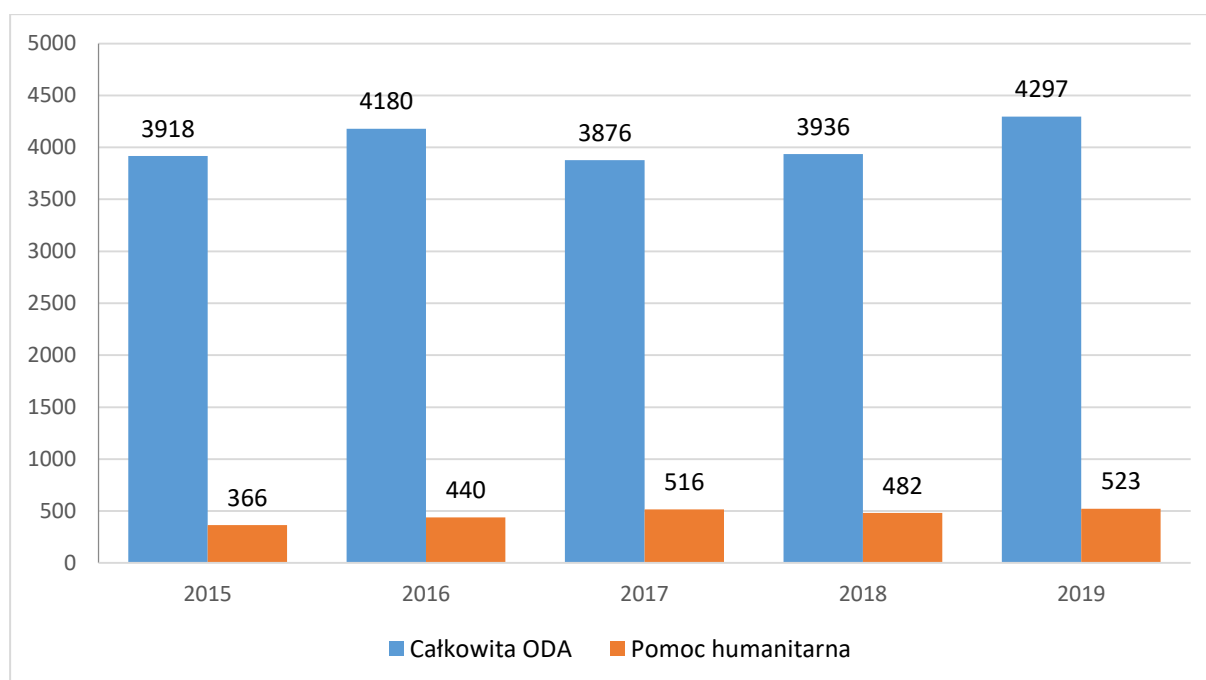
²⁶ Realizacja zadań administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski. Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, 3 sierpnia 2020 r.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ N. Gulrajani, *Bilateral Donors and the Age of the National Interest: What Prospects for Challenge by Development Agencies?*, „World Development”, t. 96, 2017.

PISM STRATEGIC FILE

Wykres 2. Norweska oficjalna pomoc rozwojowa i pomoc humanitarna 2015–2019 (w mln dol.)



Źródło: Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD)

Podobnie jak Polska, również Norwegia zwiększyła w okresie między 2015 a 2016 r. swój budżet ODA o nieco ponad 250 mln dol.

Dowody takiego podejścia można znaleźć w przełomowym okresie między 2015 a 2016 r. Podobnie jak Polska, również Norwegia zwiększyła w tym czasie swój budżet ODA o nieco ponad 250 mln dol.²⁹ W ujęciu procentowym wzrost był stosunkowo niewielki w porównaniu z polskim, natomiast w wartościach bezwzględnych był znaczący. Norwegia nadal wydawała około 1% DNB na ODA.

Badając przepływy oficjalnej pomocy rozwojowej do Afryki i Bliskiego Wschodu, można zaobserwować, że ODA kierowana na Bliski Wschód była wyraźnie zdominowana przez humanitarne reakcje na różne kryzysy w regionie po arabskiej wojnie, podczas gdy w Afryce, gdzie Norwegia ma wielu długoterminowych partnerów, ODA była znacznie bardziej równomiernie rozłożona między różnymi sektorami i zróżnicowana zarówno krótko jak i średnioterminowo. W odniesieniu do pomocy humanitarnej, największym trendem norweskiej oficjalnej pomocy rozwojowej był wzrost – zarówno w ujęciu procentowym, jak i realnym – między latami 2011–2015 a 2016–2019. Norwegia wydała łącznie 1,961 mld dol. na pomoc humanitarną w latach 2016–2019 w porównaniu z 1,405 mld dol. w latach 2011–2015³⁰.

W 2011 r. norweska ODA na Bliski Wschód wyniosła 103 mln dol., z czego ponad dwie trzecie trafiało bezpośrednio do Palestyny, jedyne długoterminowe partnera rozwojowego w tym regionie. W roku 2019 Norwegia wydawała już 398 mln dol. na Bliskim Wschodzie, intensywnie angażując się w Syrii, Libanie, Jemenie, Jordanii, Iraku, a także w Palestynie. Pomoc humanitarna dla regionu obejmowała zdumiewające 70% pomocy całej norweskiej pomocy humanitarnej. Może się wydawać, że rządowa strategia „pomocy uchodźcom tam, gdzie przebywają” faktycznie kształtowała norweską oficjalną pomoc rozwojową na Bliskim Wschodzie. Istnieją jednak różne możliwe interpretacje tego zjawiska.

Może się wydawać, że rządowa strategia „pomocy uchodźcom tam, gdzie przebywają” faktycznie kształtowała norweską oficjalną pomoc rozwojową na Bliskim Wschodzie.

²⁹ Dane pochodzą z serwisu norweskiej agencji pomocy rozwojowej Norad: *Norsk bistand i tall*, www.norad.no.

³⁰ *Ibidem*.

PISM STRATEGIC FILE

Paradygmat „zajmowania się podstawowymi przyczynami migracji” można było dostrzec między 2015 a 2016 r., kiedy pomoc humanitarna wzrosła ze 155 mln dol. do 231 mln dol., koncentrując się na wsparciu dla uchodźców syryjskich. Skupienie na bardziej niestabilnych państwach i wykorzystanie na pomoc humanitarną większej części oficjalnej pomocy rozwojowej spowodowało, że Norwegia przeznaczała mniej zasobów na wsparcie długoterminowego rozwoju odbiorców. Państwa, z którymi Norwegia prowadziła wieloletnią współpracę, nie zawsze otrzymywały największą pomoc. Można jednak argumentować, że wzrost wydatków na pomoc humanitarną był po prostu wynikiem tradycji oferowania wsparcia tam, gdzie wybuchają i pogarszają się kryzysy humanitarne. Norweska pomoc humanitarna dla Bliskiego Wschodu np. potroiła się z 25 mln dol. do 77 mln dol. w latach 2012–2013, kiedy debata na temat przepływów migracyjnych do Europy była znacznie mniej widoczna na co dzień. W latach 2013–2014 pomoc humanitarna ponownie podwoiła się, z 76 mln dol. do 156 mln dol.³¹

W odniesieniu do Afryki trudniej jest rozpoznać realizację paradygmatu „źródłowych przyczyn migracji”, szczególnie gdy analizie poddane zostaną statystyki dotyczące oficjalnej pomocy rozwojowej. Jednym z powodów są długoterminowe relacje pomocowe Norwegii z wieloma państwami kontynentu. Jednak niektóre tendencje w przydzielaniu pomocy dla Afryki wydają się być zgodne z rosnącym zainteresowaniem Norwegii łączeniem krajowych celów politycznych z oficjalną pomocą rozwojową.

Afryka Wschodnia była od dawna obszarem zaangażowania norweskiej oficjalnej pomocy rozwojowej. Jest to godne uwagi, ponieważ to w Afryce Zachodniej Norwegia ma najcenniejszych partnerów handlowych. Większość ODA koncentrowała się jednak po drugiej stronie kontynentu, a Tanzania, Malawi, Mozambik i Sudan Południowy otrzymały miliardy dolarów norweskiej oficjalnej pomocy rozwojowej³². Co ciekawe, od 2015 r. ODA przesunęła się nieco w kierunku Rogu Afryki, koncentrując się w Etiopii i Somalii, podczas gdy głównym odbiorcą pomocy pozostał Sudan Południowy³³. Państwa położone dalej na południe nadal otrzymywały duże wsparcie, ale ich udział był mniejszy niż przed 2015 r.

Nowa norweska strategia wobec Sahelu z 2018 r. doprowadziła do zwiększenia oficjalnej pomocy rozwojowej skierowanej do Mali, Nigru i Nigerii. Koncentrowała się ona na wsparciu edukacji, „zarządzaniu, społeczeństwie obywatelskim i zapobieganiu konfliktom” oraz pomocy humanitarnej.

Można to odczytywać jako kontynuowanie tradycyjnego podejścia Norwegii do kryzysów humanitarnych. Przykładowo podczas epidemii wirusa Ebola w latach 2014–2016 znacznie wzrosła pomoc Norwegii dla dotkniętych nią krajów. Trzęsienie ziemi w Pakistanie w 2005 r. doprowadziło do uruchomienia pomocy humanitarnej (53 mln dol. w następnym roku), z kolei tsunami, które nawiedziło Indonezję w 2004 r., spowodowało pięciokrotny wzrost norweskiej oficjalnej pomocy rozwojowej dla tego państwa³⁴. Zmiany dystrybucji pomocy humanitarnej i rozwojowej nie są niczym niezwykłym dla Norwegii, dlatego należy uważać, aby nie wyciągnąć pochopnych wniosków na temat przypuszczalnego zwrotu w kierunku większego uwzględnienia interesu narodowego w norweskiej polityce rozwojowej ze względu na problemy migracyjne.

Jest możliwe, że obecna sytuacja wynika ze zbieżności interesów między potrzebami humanitarnymi odbiorcy, interesami norweskich organizacji pozarządowych, długą tradycją dostarczania pomocy humanitarnej i zaangażowaniem Norwegii w zapobieganie nielegalnej migracji. Jednak, jak wskazał think tank Agenda, im bardziej Norwegia koncentrowała swoją ODA na obszarach bliskich jej geograficznie, angażując się w pomoc uchodźcom, przesiedleńcom wewnętrznym, udzielanie pomocy doraźnej i zapobieganie konfliktom, tym mniej środków przeznaczała na długoterminowe programy rozwojowe w tradycyjnych państwach partnerskich³⁵.

Wnioski

Porównanie retoryki Polski i Norwegii w reakcji na tzw. europejski kryzys uchodźczo-migracyjny oraz analiza zmian i ciągłości pomocy świadczonej przez te państwa ujawniają zarówno interesujące podobieństwa, jak i różnice.

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.*

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ NORSK BISTAND VED ET VEISKILLE – Hva bør være Norges prioriteringer i bistandspolitikken?, „Agenda”, 2019, Notat, 5/2019 <https://tankesmienagenda.no>.

PISM STRATEGIC FILE

Silne polityczne poparcie polskiego rządu dla koncepcji wykorzystania pomocy rozwojowej (ODA) do rozwiązywania źródłowych przyczyn migracji nie zostało w pełni potwierdzone ani wzrostem przepływów finansowych, ani wyraźnym przekierowaniem funduszy pomocowych na Bliski Wschód i Afrykę.

Silne polityczne poparcie polskiego rządu dla koncepcji wykorzystania pomocy rozwojowej (ODA) do rozwiązywania źródłowych przyczyn migracji nie zostało w pełni potwierdzone ani wzrostem przepływów finansowych, ani wyraźnym przekierowaniem funduszy pomocowych na Bliski Wschód i Afrykę. Zaangażowanie Polski w tych regionach pozostawało raczej symboliczne. Rozwiązania formalne (utworzenie stanowiska

ministra ds. humanitarnych) zostały zarzucone, a polski apel o plan Marshalla dla Afryki nie pociągnął za sobą dalszych starań i nie stał się celem polityki zagranicznej rządu. Może to najprawdopodobniej oznaczać, że deklaracje te były raczej narzędziem retorycznym niż sygnałem nowego i wszechstronnego zaangażowania w Afryce.

Polska na poziomie retorycznym przykładała dużą wagę do „rozwiązywania źródłowych przyczyn migracji”, sprawa ta jednak miała niskie znaczenie dla podejmowanych działań. Wydaje się, że podejście skoncentrowane na „pierwotnych przyczynach migracji” było użytecznym narzędziem pomagającym władzom w zdobywaniu punktów politycznych w kraju i zmniejszaniu presji za granicą. W polityce wewnętrznej sprawiło to wrażenie, że rząd dysponował lepszym rozwiązaniem problemu migracji, panował nad sytuacją i nie musiał uginać się przed niepopularnymi decyzjami UE o wpuszczeniu uchodźców. W polityce zagranicznej zaś pomogło łagodzić europejskie wezwania do relokacji uchodźców. Beata Kempa, podsumowując w 2019 r. swoją działalność, otwarcie przyznała, że jednym z argumentów przemawiających za powołaniem stanowiska ministra ds. humanitarnych był fakt, iż „na arenie międzynarodowej polski rząd potrzebuje silnych, przekonujących argumentów, swoistego oręża w obronie aktualnie przyjętej polityki wobec migracji”³⁶.

Przypadek Norwegii był podobny, ale można wskazać także znaczące różnice. Zagraniczny wymiar pomocy także był wykorzystywany do wewnętrznych celów politycznych. W związku z tym mógł stać się szczególnie przydatny w działaniach skierowanych przeciwko opozycji politycznej lub być wykorzystany w odniesieniu do tak delikatnej politycznie kwestii jak polityka wobec uchodźców i migrantów. Chociaż zmiana po 2015 r. sygnalizowała chęć przywrócenia równowagi między rzeczywistymi długoterminowymi celami rozwojowymi a norweskimi interesami w zarządzaniu uchodźcami i migracjami, nie ma dowodów – w obliczu dostępnych danych liczbowych – że miało to znaczący wpływ na norweską oficjalną pomoc rozwojową. Jednocześnie norweska pomoc dla państw niestabilnych skupia się obecnie w większym stopniu na tym właśnie sposobie udzielania wsparcia. Chociaż „państwa niestabilne” służą zarówno jako schronienie dla rebeliantów, jak i centra na szlakach migracyjnych do Europy, są również domem najbardziej potrzebujących społeczeństw na świecie. Dlatego, chociaż nowy cel można częściowo wyjaśnić norweskimi interesami w zakresie bezpieczeństwa, stanowił też kontynuację działań Norwegii na rzecz pomocy najuboższym.

Chociaż zmiana po 2015 r. sygnalizowała chęć przywrócenia równowagi między rzeczywistymi długoterminowymi celami rozwojowymi a norweskimi interesami w zarządzaniu uchodźcami i migracjami, nie ma dowodów, że miało to znaczący wpływ na norweską oficjalną pomoc rozwojową.

Oznacza to, że zarówno Polska jak i Norwegia znajdują się pod wpływem międzynarodowych debat na temat zarządzania uchodźcami i migracjami w kontekście polityki rozwojowej. Trudno jednak zauważyć, by ta debata wyraźnie zmieniła sposoby i kierunki udzielania pomocy rozwojowej w którymkolwiek z tych krajów. Kryzys uchodźczy spowodował duży wzrost polskiej pomocy humanitarnej dla Bliskiego Wschodu i Afryki, była to jednak krótkotrwała mobilizacja, której nie towarzyszyła większa pomoc rozwojowa dla regionu. Z kolei zwiększenie przez Norwegię oficjalnej pomocy rozwojowej dla krajów wysyłających migrantów wydaje się wynikać bardziej z rzeczywistych potrzeb humanitarnych i wsparcia dla najbardziej potrzebujących krajów, a nie z obaw związanych z migracją.

³⁶ Beata Kempa Minister – Członek Rady Ministrów Podsumowanie działalności w zakresie polskiej pomocy humanitarnej grudzień 2017 r. – maj 2019 r., s. 4, <http://orka2.sejm.gov.pl>.

PISM STRATEGIC FILE

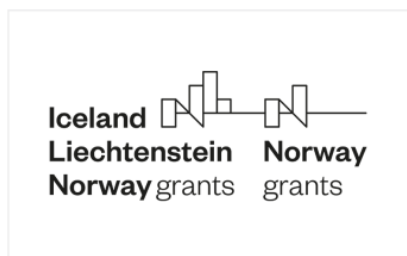
Te dwa przypadki pokazują, że pierwotne przyczyny migracji odgrywają ograniczoną rolę w praktyce współpracy rozwojowej, niezależnie od ewentualnego retorycznego poparcia tego argumentu. Niemożliwe jest ustalenie, czy pomoc ze strony Norwegii lub Polski odegrała jakąkolwiek rolę w zmniejszeniu presji migracyjnej na Europę z Bliskiego Wschodu i Afryki. O ile ograniczona pomoc ze strony Polski, zwłaszcza projekty organizacji pozarządowych, mogła mieć pewien wpływ na poziomie lokalnym, znacząca pomoc udzielona przez Norwegię była bardziej przydatna, poprawiając współpracę z odbiorcami w zakresie powrotów i readmisji. Potwierdza to też wcześniejsze ustalenia autorów w odniesieniu do polityki UE, że głównym znaczeniem pomocy w kontekście migracji jest polityczna dźwignia w kontaktach z państwami wysyłającymi migrantów³⁷. Udowodnienie rzeczywistego wpływu pomocy na decyzje migracyjne uchodźców i migrantów jest jednak znacznie trudniejsze i wymagałoby dalszych badań.

Pierwotne przyczyny migracji odgrywają ograniczoną rolę w praktyce współpracy rozwojowej Polski i Norwegii, niezależnie od ewentualnego retorycznego poparcia dla takiego podejścia.

Analiza wskazuje również na pewien potencjał współpracy polsko-norweskiej w dziedzinie rozwoju. Rosnąca koncentracja polskiej pomocy na Bliskim Wschodzie i w Afryce oznacza coraz większą zbieżność z norweskimi priorytetami i otwiera możliwość współpracy i wspólnych projektów w regionie. Polska jako stosunkowo nowy donator w tej części świata może uczyć się od Norwegii o najskuteczniejszych narzędziach i sposobach rozwoju oraz pomocy humanitarnej dla państw niestabilnych. Większa wymiana informacji na szczeblu rządowym i wspólne projekty w terenie mogą przyczynić się do pomnożenia siły obu darczyńców. Oprócz problemów migracyjnych regiony te z różnych powodów będą jeszcze długo potrzebowały więcej uwagi i środków z Europy, a ściślejsza współpraca między Polską a Norwegią może przynieść korzyści wszystkim partnerom.

Publikacja została przygotowana w ramach inicjatywy "MiDeShare. Migracja i rozwój. Wymiana wiedzy między Norwegią i Polską". Inicjatywa korzysta z dofinansowania otrzymanego od Islandii, Liechtensteinu i Norwegii w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej.

Wspólnie działamy na rzecz Europy zielonej, konkurencyjnej i sprzyjającej integracji społecznej.



³⁷ J. Szymańska, P. Kugiel, H. Erstad, M. Bøås, *The External Dimension of EU Migration Management: The Role of Aid*, „PISM Policy Paper”, nr 6 (181), lipiec 2020, www.pism.pl.