



BIULETYN

Nr 128 (1104), 2 grudnia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Współpraca rozwojowa jako instrument „inteligentnej siły”: wnioski dla Polski

Patryk Kugiel

Pomimo oficjalnej retoryki ukazującej pomoc zagraniczną jako bezinteresowne wsparcie biedniejszych państw przez bogate, w rzeczywistości leży ona także w interesie donatorów. Polska w ostatnich latach zaczęła stosować pomoc w celu promowania osiągnięć własnej transformacji. Aby jeszcze lepiej wykorzystać ten instrument, powinna nadal zwiększać budżet pomocowy i obok wsparcia demokratyzacyjnego udzielać pomocy też w bardziej tradycyjnych sektorach rozwojowych. Sprzyjałoby to budowie jej wizerunku jako kraju rozwiniętego technologicznie i gospodarczo.

Globalne trendy. Od momentu podpisania deklaracji w sprawie Milenijnych Celów Rozwoju w 2000 r. znaczenie międzynarodowej współpracy rozwojowej zdecydowanie wzrosło – główni donatorzy skupieni w Komitecie Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD zwiększyli wydatki na ten cel z 84 mld dol. w 2000 r. do 128 mld w 2012 r. Ponadto współpracę rozwojową zaczęto traktować jako samodzielną sferę relacji zewnętrznych, której zadaniem jest likwidacja biedy w krajach rozwijających się. Pod naciskiem organizacji pozarządowych pomoc przedstawiano jako działalność dobroczynną, mającą służyć jej biorcom, a nie dawcom. Przykładowo brytyjska ustawa o współpracy rozwojowej z 2002 r. jednoznacznie stwierdzała, że jedynym celem pomocy rozwojowej powinna być „eliminacja ubóstwa”, i zakazywała wykorzystywania jej do osiągania innych celów. Także porozumienia międzynarodowe (np. deklaracja paryska, 2005) wskazują redukcję biedy jako główny cel współpracy rozwojowej. Zobowiązują donatorów do niewiązania pomocy (tj. nieudzielania pomocy pod warunkiem, że beneficjent użyje jej do zakupienia dóbr i usług od dostawców pochodzących z krajów będących donatorami) oraz do poprawy spójności polityk na rzecz rozwoju. Mimo to pomoc rozwojowa rozumiana jako aktywność altruistyczna jest mitem. W rzeczywistości nigdy nie przestała służyć interesom dawców wsparcia.

Chociaż niektórzy donatorzy (np. kraje nordyckie) ciągle koncentrują się na eliminacji biedy i traktują pomoc jako instrument „miękkiej siły”, pozwalający wzmacniać międzynarodową wiarygodność, większość krajów używa jej też do realizacji „twardych” interesów (gospodarczych, strategicznych czy bezpieczeństwa). Dla niektórych krajów udzielanie pomocy jest powiązane ze wsparciem eksportu i promocją gospodarczą w krajach rozwijających się (np. Japonia, Niemcy). Inne wykorzystują pomoc jako dodatkową ochronę misji wojskowych (np. USA). Niektórzy donatorzy przez warunkowanie pomocy dążą do wpływania na system polityczny w innych krajach (np. UE, Szwecja). Niekiedy pomoc staje się ważnym źródłem finansowania organizacji pozarządowych, wzmacniając raczej własne społeczeństwo obywatelskie niż te w krajach partnerskich. W efekcie współpracę rozwojową można postrzegać jako instrument „inteligentnej siły”, czerpiącej zarówno z „miękkich”, jak i „twardych” zasobów w celu osiągnięcia korzyści niewymiernych (np. wizerunek) i wymiernych (np. gospodarczych).

Taki trend nasilił się zwłaszcza po kryzysie z 2008 r., kiedy wiele społeczeństw wymagało silniejszego uzasadnienia dla wydawania publicznych pieniędzy. Na przykład Stany Zjednoczone uznały współpracę rozwojową, obok dyplomacji i obronności, za ważny element swojego bezpieczeństwa. Administracja Baracka Obamy włączyła pomoc do strategii „inteligentnej siły” i odbudowała rolę agencji rozwojowej USAID w ramach wzmacniania pozawojkowych wpływów za granicą. Także Unia, która wciąż podkreśla wagę walki z ubóstwem na świecie, dzięki pomocy rozwojowej osiąga własne cele – np. zmniejsza presję migracyjną na Europę, stabilizuje regiony o strategicznym znaczeniu, wspiera przyjazne UE rządy demokratyczne i inwestuje w przyszłe rynki zbytu. Ponadto

nowa strategia rozwojowa Unii (Agenda na rzecz zmian, 2011) podkreśla rolę wsparcia dla demokracji i zachęca do ściślejszej współpracy z sektorem prywatnym w projektach pomocowych.

Podejście Polski. Współczesny system pomocowy w Polsce liczy sobie dopiero dekadę, ale już wypracował własny model działania. Po wielu wysiłkach zbudowano struktury instytucjonalne odpowiedzialne za planowanie i realizację polityki rozwojowej (Departament Współpracy Rozwojowej MSZ i Fundacja Solidarności Międzynarodowej), przyjęto też nowe ramy prawne współpracy rozwojowej (ustawa z 2011 r.) i jej wieloletnią strategię (program na lata 2012–2015). Współpraca rozwojowa została ściśle powiązana z osiąganiem celów polityki zagranicznej i może być postrzegana jako narzędzie „miękkiej siły”, wykorzystywane do promowania wizerunku Polski jako kraju udanej transformacji systemowej. W ramach nowej strategii priorytetami polskiej pomocy są wspieranie demokracji i praw człowieka oraz dzielenie się doświadczeniami transformacji, szczególnie w krajach Partnerstwa Wschodniego i Afryki Północnej. Ponad 70% rocznego budżetu pomocy dwustronnej nadzorowanego przez MSZ ma trafiać do sektorów demokratyzacyjnych. W 2012 r. ponad połowa polskiej pomocy była skierowana do sześciu krajów PW.

Mimo postępów polska współpraca rozwojowa wciąż napotyka wyzwania, z których pierwsze i najważniejsze to niewielki budżet pomocowy. Chociaż wydatki na pomoc wzrosły w 2012 r. do 1,4 mld PLN, wciąż wynoszą one tylko 0,09% PKB, co jest jednym z najgorszych wyników w UE. Co więcej, aż 3/4 pomocy przekazuje się kanałami wielostronnymi, głównie jako wpłaty do budżetu UE. W rzeczywistości jedynie ok. 10% pomocy jest zarządzane przez MSZ i może stanowić instrument polityki zagranicznej. Państwu wciąż nadrabiającemu zaległości rozwojowe względem zachodu Europy trudno zwiększyć nakłady na pomoc zagraniczną, chyba że taka polityka przyniosłaby wymierne korzyści.

Wydaje się, że Polska nie może pozwolić sobie na to, by być altruistycznym donatorem, zwłaszcza że wiele bardziej rozwiniętych państw nie spełnia podobnych standardów. Dlatego, aby pozyskać silniejsze wsparcie polityczne i dodatkowe krajowe środki, współpracę rozwojową należy ściślej powiązać z realizacją polskich interesów gospodarczych. Tymczasem dalsze udzielanie pomocy wiązanej wydaje się niemożliwe w związku z krytyką organizacji pozarządowych i wstąpieniem Polski do DAC OECD. Jak dotąd, wsparcie demokratyzacyjne pozwalało głównie na realizację „miękkich projektów” (takich jak szkolenia czy pomoc techniczna) i było tym samym mniej atrakcyjne dla firm prywatnych. Warto teraz stworzyć przepisy i mechanizmy pozwalające na szersze włączenie biznesu do współpracy rozwojowej. Wskazane byłoby także zwrócenie uwagi na wsparcie w tradycyjnych sektorach rozwojowych (np. rolnictwo, infrastruktura) i realizację dużych projektów, oferujących większe możliwości sektorowi prywatnemu. Przystąpienie do nich firm generowałoby dodatkowe środki, a także służyło promocji polskiej gospodarki, poznaniu rynków i przygotowaniu późniejszej aktywności komercyjnej. Pozwalałoby też firmom na zdobycie doświadczenia potrzebnego do udziału w znacznie ambitniejszych konkursach UE na współpracę rozwojową, a sektorowi pozarządowemu – na uczestnictwo w przyszłych projektach z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu.

Innym przykładem wsparcia przynoszącego korzyści obu stronom są stypendia studenckie. W 2012 r. na taką formę pomocy przeznaczono już ok. 70 mln PLN, ale wydatki na nią mogą jeszcze wzrosnąć. Sfinansowanie młodym ludziom z krajów rozwijających się edukacji w Polsce na kierunkach ważnych dla rozwoju ich ojczyzny (np. medycynie czy inżynierii) odpowiadałoby na konkretne potrzeby zarówno w Polsce (np. uniwersytetów), jak i w krajach partnerskich (kształcenie elit). Generalnie jednak ściślejsze połączenie pomocy z interesami gospodarczymi będzie wymagało też większej zgodności z międzynarodowymi standardami i najlepszymi praktykami. Polska może przykładowo przeanalizować, w jaki sposób kraje takie jak Niemcy czy Japonia łączą cele obu polityk, by budować wizerunek kraju rozwiniętego technologicznie i gospodarczo.

Wnioski. Ostatnie trendy we współpracy rozwojowej wskazują, że w mniejszym stopniu jest to działalność charytatywna, a w większym – obopólnie korzystna relacja. Kiedy donatorowi udaje się dzięki pomocy wzmocnić własny wizerunek („miękką siłą”), a jednocześnie osiągnąć bardziej wymierne korzyści, można mówić o realizacji inteligentnej strategii (*smart power*). Polska, która odkryła niedawno przydatność pomocy jako instrumentu „miękkiej siły”, powinna rozważyć kolejny krok. Może nie tylko wykorzystywać pomoc do wzmocnienia realizacji interesów strategicznych we wschodnim sąsiedztwie i do promowania wizerunku kraju jako silnej demokracji, lecz także ściślej powiązać ten instrument z szerszymi celami ekonomizacji polityki zagranicznej. Byłoby to zgodne z trendami europejskimi i światowymi, ale też pomogłoby pozyskać większe wsparcie dla pomocy zagranicznej w kraju.

Aby lepiej spożytkować potencjał współpracy rozwojowej, Polska będzie jednak musiała znacząco zwiększyć budżet pomocy dwustronnej, traktowanej jako inwestycja długofalowa, oraz zróżnicować priorytety tematycznie. Planując następną strategię wieloletnią, MSZ mógłby zwrócić większą uwagę na tradycyjne sektory rozwojowe (takie jak rolnictwo czy infrastruktura) i silniej zaangażować w projekty sektor prywatny. Wskazana byłaby także rozbudowa i zreformowanie programu stypendialnego, tak by lepiej odpowiadał on potrzebom krajów partnerskich. Współpraca rozwojowa powinna wspierać współpracę gospodarczą, a także budowę trwałych relacji z krajami partnerskimi i tworzenie sprzyjających warunków dla polskich firm na nowych rynkach. Aby zachować atrakcyjność pomocy jako narzędzia „inteligentnej siły”, należy pamiętać, aby utrzymywać równowagę między realizacją własnych interesów, potrzeb partnerów oraz międzynarodowych standardów i zobowiązań.