



Zwrot w polityce współpracy rozwojowej UE – od „organizacji dobroczynnej” do strategicznego gracza

Patryk Kugiel

W ostatnich latach unijna polityka współpracy rozwojowej ewoluuje. UE odchodzi od podejścia skupionego na eliminacji ubóstwa, koncentrując się na własnych interesach. Zmiana ta jest popierana przez większość członków Unii, która zyskuje w ten sposób możliwość strategicznego oddziaływania na świecie, ryzykując jednak utratę tożsamości unikalnego donatora i atrakcyjnego partnera we współpracy rozwojowej. Zmiana podejścia Unii jest zbieżna ze stanowiskiem Polski i może stać się impulsem do reformy i wzmocnienia polskiego systemu pomocy rozwojowej.

UE jako całość (instytucje i państwa członkowskie) jest największym dawcą oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) na świecie, odpowiadając w 2021 r. za 43% globalnego wsparcia. W 2021 r. Unia przekazała jako ODA 70,2 mld euro (0,49% PKB UE), a według wstępnych danych OECD w 2022 r. zwiększyła ją do 114 mld dol. w [odpowiedzi na wojnę na Ukrainie](#). Pomoc rozwojowa i humanitarna jest [głównym instrumentem Komisji Europejskiej w relacjach zewnętrznych](#). W aktualnych wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 na podstawowy instrument finansowania pomocy (Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, NDICI) zarezerwowano 79,5 mld euro.

Zmiana paradygmatu. Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu UE (art. 208.1) podstawowym celem współpracy rozwojowej Unii powinno być „zmniejszanie, a docelowo eliminacja ubóstwa”, jednak przynajmniej od przyjęcia Strategii globalnej UE w 2016 r. i nowej unijnej strategii współpracy rozwojowej z 2017 r. pomoc jest coraz silniej wiązana z celami strategicznymi Unii. Proces ten przyspieszył po 2019 r., gdy Komisja Europejska (KE) pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen wskazała, że chce być bardziej „geopolitycznym” aktorem. ODA w większym stopniu bierze więc pod uwagę interesy bezpieczeństwa, polityczne i ekonomiczne Unii, m.in. zachęcając partnerów do efektywniejszej współpracy w zakresie kontroli migracji czy starając się uzyskać dostęp do surowców krytycznych. Pomoc ma być silniej związana

z priorytetami sektorowymi UE, szczególnie wsparciem transformacji energetycznej i cyfrowej.

Rezultatem zmiany jest reforma istniejących narzędzi i większe wykorzystanie [innowacyjnych instrumentów finansowych](#). Zgodnie z nowym podejściem instrument NDICI na lata 2021–2027 zastąpił kilka mniejszych i zapewnił dużą rezerwę na reagowanie kryzysowe (3,2 mld euro) i sytuacje nieprzewidziane (9,5 mld euro). To m.in. dzięki temu KE mogła szybko odpowiedzieć na kryzys wywołany rosyjską agresją i zwiększyć ODA w 2022 r. o 30%, do historycznego poziomu 27,6 mld dol., z czego aż 38,4% trafiło na Ukrainę.

W grudniu 2021 r. KE ogłosiła z kolei [inicjatywę Global Gateway](#) (GG), w ramach której chce zmobilizować do 2027 r. 300 mld euro na wysokiej jakości inwestycje w państwach rozwijających się, łącząc granty z kredytami i gwarancjami, aby zaangażować prywatny kapitał. Podczas pandemii COVID-19 zaczęto promować formułę Team Europe (TE) polegającą na połączeniu wysiłków i zasobów instytucji unijnych i państw członkowskich oraz koordynacji ich działań. Obie te inicjatywy służą przede wszystkim poprawie widoczności pomocy UE i promocji jej pozytywnego wizerunku. Aby zwiększyć oddziaływanie UE w krajach rozwijających się, europejskie instytucje finansowe EBI i EBOiR także rozszerzają mandat działań poza Europę. W 2022 r. pożyczki instytucji UE wzrosły o 110% r/r i stanowią już 24% całej unijnej ODA. W efekcie rośnie rola narodowych agencji pomocowych i banków rozwoju, które przejmują rolę instytucji wdrażających unijne

projekty, co stwarza dodatkowe możliwości biznesowe dla firm z UE.

Przyczyny zmian. Modyfikacja podejścia Unii wynika po pierwsze ze zmian w systemie międzynarodowym i aspiracji UE do ogywania większej roli politycznej na świecie. Rywalizacja USA–Chiny i agresja Rosji na Ukrainę oznaczały powrót polityki opartej na sile i interesie narodowym, do czego nie pasował dotychczasowy paradygmat pomocy jako działalności neutralnej politycznie. ODA jest w tym kontekście narzędziem konkurowania o wpływy z innymi mocarstwami, np. Chinami.

Po drugie, społeczeństwa państw członkowskich UE, zmagające się ze spowolnieniem gospodarczym i inflacją, coraz bardziej oczekiwały korzyści ze świadczonej pomocy zagranicznej. W efekcie w ostatnich latach wiele państw unijnych zmniejszało budżety pomocowe lub podporządkowywało wsparcie własnym celom.

Po trzecie, rośnie przekonanie, że wobec ogromnych potrzeb realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ (SDGs) pomoc udzielana w formie grantów czy wsparcia budżetowego nie wystarczy i konieczne jest zaangażowanie sektora prywatnego.

Zmiana ta ma też oznaczać odejście od tradycyjnej relacji dawca–biorca pomocy i być krokiem w stronę „partnerstwa równych”. UE liczy, że otwarte komunikowanie własnych interesów związanych z udzielaną pomocą zostanie lepiej zrozumiane przez partnerów i ograniczy zarzuty o hipokryzję pod jej adresem.

Wyzwania. Chociaż pomoc UE nigdy nie była w pełni bezinteresowna, realizowano ją w duchu „strategicznego altruizmu” – pomoc państwom biednym i niestabilnym była rozumiana także jako działanie w interesie Unii. Niezależność polityki pomocowej Komisji dawała współpracy z państwami rozwijającymi się pewną przewidywalność i stabilność. Koncentrując się obecnie na własnych interesach i zwiększając udział pomocy kredytowej (kosztem bezzwrotnych grantów), UE upodabnia się do pozostałych państwowych donatorów, takich jak USA czy Chiny. W efekcie może stracić samoidentyfikację cywilnej potęgi, nie uzyskując w zamian ważnej roli strategicznej i w zakresie bezpieczeństwa, która jest zastrzeżona dla państw narodowych. Jest przy tym wątpliwe, czy UE będzie w stanie zgromadzić tak duże środki finansowe na inwestycje infrastrukturalne jak np. Chiny.

Koncentracja UE na własnych interesach będzie jednocześnie prowadzić do bardziej selektywnego doboru priorytetów geograficznych (np. sąsiedztwo) i sektorowych (klimat, dobre rządzenie, infrastruktura) kosztem walki z ubóstwem na świecie. Utrudni to realizację SDGs, zwłaszcza w krajach najuboższych, które nie są istotne dla realizacji celów Unii. O ile zobowiązania finansowe w ramach obecnych wieloletnich ram finansowych UE nie są zagrożone, po 2027 r. możliwe będzie odejście od „wieloletnich alokacji

narodowych” zagwarantowanych dla poszczególnych państw na rzecz ogólnych programów dających Unii jeszcze większą elastyczność. Przekierowanie ograniczonych środków pomocowych do państw ważnych dla interesów strategicznych Unii, jak w przypadku Ukrainy, zwiększa obawy pozostałych krajów o zmniejszenie pomocy, co będzie prowadziło do osłabienia współpracy z nimi i pogorszenia postrzegania Unii.

Postępująca instrumentalizacja ODA może w dłuższej perspektywie prowadzić do zaniku pomocy rozwojowej jako niezależnej polityki UE. Podporządkowanie jej celom polityki zagranicznej Unii będzie argumentem za ograniczeniem roli oddzielnych instytucji (np. Dyrekcji Generalnej ds. Partnerstw Międzynarodowych) i przekazaniem zarządzania funduszami bezpośrednio Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych. Środki pomocowe zaś staną się w większym stopniu narzędziem promocji interesów i budowania wpływów gospodarczych oraz politycznych UE.

Wnioski. Zmiana podejścia UE do polityki rozwojowej jest zgodna z oczekiwaniami rządów oraz społeczeństw państw członkowskich i wydaje się nieodwracalna w najbliższej perspektywie. Postrzeganie pomocy rozwojowej jako narzędzia, a tym samym odejście od deklarowanego wcześniej altruizmu zwiększa możliwości strategicznego i elastycznego oddziaływania UE w świecie. Oznacza to coraz bardziej widoczną transformację Unii z globalnej „organizacji dobroczynnej” w bardziej asertywnego i transakcyjnego donatora wspierającego państwa ważne dla realizacji jego interesów.

Racjonalizacja udzielania pomocy i koncentracja na własnych priorytetach może spowodować poczucie porzucenia wśród dotychczasowych biorców pomocy i doprowadzić do napięć w relacjach z partnerami, a także utrudnić realizację SDGs. Do minimalizowania tych zagrożeń ważne będzie zwiększanie nakładów na ODA, aby zachować wysoki poziom wsparcia na tradycyjne cele rozwojowe, głównie walkę z ubóstwem. O wpływach i wiarygodności UE zdecyduje poziom wywiązywania się z własnych zobowiązań (np. dotyczących GG, nakładów 0,7% PKB na ODA) i uwzględniania oczekiwań partnerów w programach pomocowych.

Działania Unii związane z ODA są zgodne z podejściem Polski, która tradycyjnie uważała pomoc rozwojową za część polityki zagranicznej. Zbiegają się one z zaangażowaniem w pomoc Ukrainie, co doprowadziło do bezprecedensowego wzrostu polskiej ODA z 0,15% PKB w 2021 r. do 0,51% w 2022 r. By pełniej wykorzystać ODA w polskiej polityce zagranicznej, warto rozważyć reformę systemu pomocy rozwojowej, aby dostosować instrumenty i instytucje do unijnych uwarunkowań, w tym współpracy w ramach GG i TE. Będzie to też korzystne w kontekście wsparcia udziału polskich podmiotów (firm, instytucji, organizacji pozarządowych) w odbudowie Ukrainy.