



20 lat współczesnej polskiej polityki współpracy rozwojowej

Patryk Kugiel

Z raportu OECD z okresowego przeglądu polskiej współpracy rozwojowej, który został opublikowany 8 grudnia, wynika, że Polska nie wykorzystuje optymalnie tego instrumentu polityki zagranicznej. Po 20 latach funkcjonowania system pomocy wymaga fundamentalnych zmian, aby lepiej odpowiadał na wyzwania międzynarodowe i skuteczniej służył interesom RP. Usprawnienie współpracy rozwojowej jest także warunkiem odegrania istotnej roli w odbudowie Ukrainy i może stać się jednym z filarów globalnej polityki Polski. Wymaga to docenienia pomocy jako kluczowego instrumentu w relacjach zewnętrznych, zwiększenia nakładów finansowych, reform strukturalnych i legislacyjnych.

Ewolucja systemu pomocy rozwojowej. W październiku br. minęło 10 lat od dołączenia Polski do Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD, grupy największych dawców oficjalnej pomocy rozwojowej (Official Development Assistance, ODA). W 2024 r. minie 20 lat od przystąpienia Polski do UE i przyjęcia Strategii polityki zagranicznej RP wobec państw rozwijających się, co można uznać za początek tworzenia systemu polityki współpracy rozwojowej. W tym czasie Polska zbudowała ramy prawne, instytucjonalne i strategiczne systemu udzielania wsparcia państwom rozwijającym się. Od 2004 r. kluczową rolę w planowaniu i wdrażaniu tej polityki odgrywa Departament Współpracy Rozwojowej MSZ. Działania państwa w tym zakresie określone są przez roczne plany współpracy rozwojowej, wskazujące m.in. sposób podziału środków pomocowych.

W ustawie o współpracy rozwojowej z 2011 r. została zawarta m.in. szeroka definicja polityki rozwojowej oraz formy i zasady udzielania wsparcia. Na jej podstawie powołano także Radę Programową Współpracy Rozwojowej. W 2012 r. Rada Ministrów przyjęła pierwszą Strategię wieloletnią pomocy rozwojowej, która m.in. wskazywała priorytetowe państwa i obszary działania. Kolejne strategie przyjęto w 2016 r. i w 2021 r. (z perspektywą do 2030 r.). Wartość ODA udzielanej przez Polskę zwiększyła się z 378 mln dol. w 2010 r. do 984 mln dol. w 2021 r. Oznaczało to wzrost z 0,08% dochodu narodowego brutto (DNB) do

0,15% DNB, co pozostawało jednak znacznie poniżej celu 0,33% DNB, do jakiego zobowiązała się Polska w ramach UE. Dopiero w 2022 r. ODA wzrosła do najwyższego w historii poziomu 3,4 mld dol. (0,51% DNB), co było związane z zaliczeniem do niej pomocy dla uchodźców z Ukrainy przebywających w Polsce.

Polska pomoc trafia w większości do państw Partnerstwa Wschodniego (głównie Ukrainy i Białorusi), a w mniejszym stopniu do innych regionów, np. Afryki. Głównymi obszarami wsparcia są: edukacja, ochrona zdrowia, ratownictwo medyczne, rolnictwo, rozwój przedsiębiorczości. Z czasem znaczenie wspierania demokracji i transformacji systemowej stawało się coraz mniejsze. Kluczową rolę w dysponowaniu środkami odgrywają urzędy centralne (ministerstwa), placówki dyplomatyczne i organizacje pozarządowe. W ostatnich latach wzrosło znaczenie Fundacji Solidarności Międzynarodowej (FSM) i Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), które uzyskały tzw. certyfikację unijną (*Pillar Assessments*) uprawniającą je do zarządzania funduszami rozwojowymi UE.

Stan obecny. Raport OECD DAC wskazuje szereg długotrwałych i dobrze znanych słabości systemu polskiej pomocy. Pokazuje też niewielkie postępy od ostatniego przeglądu w 2017 r. Z 15 wskazanych przez OECD rekomendacji, 8 zostało wdrożonych częściowo, a 7 – wcale.

BIULETYN PISM

Główne słabości systemu wynikają z trzech podstawowych przyczyn – finansowych, instytucjonalnych i politycznych.

Po pierwsze, Polska dysponuje niewielkim budżetem na działalność pomocową. Tradycyjnie większość pomocy (średnio 70–80%) jest udzielana kanałem wielostronnym (głównie przez wpłaty do budżetu UE), a niemal połowę pomocy dwustronnej stanowią stypendia na studia w Polsce. Wsparcie dla ukraińskich uchodźców, które zawyżyło budżet pomocy w 2022 r., można z kolei księgować jako ODA tylko przez 12 miesięcy. W efekcie niewielka część polskiej ODA to tzw. pomoc programowalna, która trafia do państw partnerskich na realizowane tam programy.

Po drugie, system polskiej pomocy jest rozproszony i nieefektywny. Duży udział różnych ministerstw (m.in. edukacji, finansów, spraw wewnętrznych i administracji) w wydawaniu ODA utrudnia koordynującą rolę MSZ i spójność polskiej pomocy. Obowiązujące przepisy ograniczają możliwość realizacji projektów wieloletnich. Nie wprowadzono na szerszą skalę [mieszanych instrumentów finansowych](#) pozwalających włączać sektor prywatny (*blended finance*). Realizacja wielu małych projektów angażuje ograniczone zasoby w MSZ, gdzie brakuje programu utrzymania specjalistów i podnoszenia ich kwalifikacji. System komplikuje niesprecyzowana pozycja FSM, która ma pełnić funkcję agencji rozwojowej, a także BGK, mającego być polskim bankiem rozwoju.

Niedoinwestowanie i niedokończenie budowy systemu pomocowego wynika z trzeciej przyczyny – małego zainteresowania polityką rozwojową jako instrumentem polityki zagranicznej. Mimo wysokiego społecznego poparcia dla udzielania przez Polskę pomocy (65% w grudniu 2022 r.) temat ten nigdy nie był ważnym obszarem debaty parlamentarnej czy publicznej. Pomoc traktowana jest jako konieczność, a nie strategiczne narzędzie służące m.in. do budowania wpływów na świecie. Niedocenienie potencjału tego instrumentu skutkuje ograniczonym budżetem i małym politycznym poparciem dla jego bardziej aktywnego wykorzystania.

Uwarunkowania międzynarodowe. Usprawnienie systemu pomocy rozwojowej jest niezbędne w kontekście m.in. niestabilnej sytuacji w Europie Wschodniej i zmian zachodzących w międzynarodowej współpracy rozwojowej. Utrzymanie [wsparcia dla Ukrainy](#) i udział w jej odbudowie będą wymagały przeznaczenia dużych środków pomocowych, które stworzą możliwości biznesowe. Aby Polska odegrała w tym procesie ważną rolę i miała dostęp do funduszy międzynarodowych, potrzeba zwiększenia nakładów na ODA, przyjęcia nowoczesnych instrumentów i wsparcia krajowych partnerów, w tym organizacji pozarządowych i biznesu.

Większe znaczenie pomocy wiąże się też z rosnącymi potrzebami państw rozwijających się, co wynika m.in. z opóźnień w realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ, [skutków pandemii COVID-19](#), wojen i kryzysów humanitarnych oraz klimatycznych. W tym kontekście pomoc rozwojowa jest przez coraz więcej

państw, a [także przez UE](#), wykorzystywana jako strategiczny instrument polityki zagranicznej. Procesowi temu towarzyszy używanie pomocy do wspierania inwestycji zagranicznych. Nowe mieszane instrumenty finansowe mają zmobilizować kapitał prywatny do inwestowania w państwach rozwijających się, ale też stanowią wsparcie dla firm, m.in. z Unii, zainteresowanych nowymi rynkami. Zapowiedzi ogromnego wsparcia inwestycji ze strony UE (np. 300 mld euro w ramach [Global Gateway](#)) otwierają też szanse na zarządzanie tymi funduszami przez państwa członkowskie posiadające agencje i banki rozwojowe.

Wnioski i rekomendacje. Polska traktowała dotąd pomoc rozwojową jako mało znaczący wymiar polityki zagranicznej. Niewielki budżet, rozproszenie instytucjonalne czy ograniczenia prawne powodowały, że pomoc rozwojowa była skromnym narzędziem promocyjnym o niewielkim znaczeniu dla Polski i jej partnerów. Nowa sytuacja międzynarodowa (m.in. rosnące potrzeby Globalnego Południa, próby zwiększania wpływów Rosji i Chin w państwach rozwijających się, wojna na Ukrainie) wzmacnia rolę pomocy rozwojowej w polityce zagranicznej państw. Efektywny system pomocy będzie miał fundamentalne znaczenie np. w wykorzystaniu szans związanych z odbudową Ukrainy. Rodzi to potrzebę poważnej reformy polskiej polityki rozwojowej, która wymagać będzie kilku elementów.

Po pierwsze, niezbędna jest zmiana traktowania pomocy rozwojowej jako mało istotnego narzędzia i nadanie jej statusu jednego z podstawowych instrumentów globalnej polityki Polski. Tylko takie podejście może zapewnić poparcie polityczne i społeczne dla wymaganych zmian prawnych, strukturalnych i finansowych.

Po drugie, wzrost znaczenia polityki rozwojowej wymaga istotnego zwiększenia budżetu dwustronnego, szczególnie tzw. programowalnej ODA. Ogromne potrzeby Ukrainy i państw Globalnego Południa tworzą odpowiedni moment na podjęcie strategicznej decyzji o stopniowym wypełnieniu zobowiązań Polski o przekazywaniu na ODA 0,33% DNB. Oznaczałoby to znaczące dodatkowe środki finansowe, które wzmacniałyby pozycję RP jako jednego z największych donatorów w UE i dawało polskiej dyplomacji ważny instrument wpływu w państwach partnerskich.

Po trzecie, efektywne wykorzystanie większych środków będzie wymagało przemodelowania całego systemu udzielania pomocy, w tym zmian legislacyjnych i strukturalnych umożliwiających realizację większych projektów wieloletnich czy wdrożenie nowych instrumentów pomocowych. Propozycje reform dostarcza dokument OECD, znajdują się także w przygotowywanym przez zespół polskich ekspertów z inicjatywy FSM raporcie na temat wyzwań polskiego systemu pomocowego. Reforma będzie wymagać debaty publicznej i wypracowania ponadpartyjnego konsensusu zapewniającego długofalowe poparcie dla zwiększenia pomocy niezależnie od zmian politycznych w kraju. Efektem powinno być wyposażenie Polski w nowoczesne narzędzia globalnego oddziaływania i otwarcie nowego etapu w polskiej współpracy rozwojowej.