

Anna Paterek

**NIEMIECKA I POLSKA POMOC ROZWOJOWA
W OBLICZU WYZWAŃ GLOBALIZACJI
W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU
- NOWE OBSZARY I FORMY WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ**

Wprowadzenie

Zmiany zachodzące obecnie w środowisku międzynarodowym wyznacza tzw. kompleksowa globalizacja¹, kształtująca nową rzeczywistość systemu międzynarodowego. Jest ona implikacją czterech wzajemnie potęgujących się fal światowej transformacji: zglobalizowanej gospodarki, rozproszonej siły, antropocenu – nowej epoki, którą tworzy działalność człowieka, oraz procesów digitalizacji². Jednocześnie wytworem globalizacji są nowe zależności i większa wrażliwość państw na zagrożenia, a także mniejsza zdolność sterowania polityką państwa. Coraz częściej w dyskursie rozwojowym podkreśla się potrzebę wypracowania nowej jakości i nowych wzorców współpracy międzynarodowej, która pozwoliłaby na wyeliminowanie nasilających się ponadgranicznych źródeł ryzyka, zmienności i kryzysów politycznej legitymacji państwa. Niniejszy artykuł podejmuje próbę ukazania niemieckiej i polskiej polityki rozwojowej przez pryzmat zarysowanych trendów rozwoju systemu międzynarodowego i dynamiki globalnych zmian – z uwzględ-

¹ D. Messner, *Deutschland als Gestaltungsmacht in der globalen Nachhaltigkeitspolitik – Chancen und Herausforderungen unter den Bedingungen „umfassender Globalisierung“*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik“ 2015, Sonderheft 6: „Früher, entschiedener und substantieller“? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik, s. 380.

² *Ibidem*, s. 381.

nieniem tylko niektórych aspektów tej kompleksowej problematyki. O ile Niemcy pretendują do roli mocarstwa kształtującego globalne procesy, i dysponują odpowiednim do tego potencjałem, o tyle Polska dopiero od niedawna postrzega współpracę na rzecz rozwoju jako istotny komponent polityki zagranicznej, powiązany z narodowymi interesami i bezpieczeństwem wewnętrznym³. W przypadku obu państw otwiera to zarówno nowe możliwości, jak i implikuje wyższe oczekiwania wobec ich aktywności.

Wpływ postmilenijnej debaty na temat rozwoju na kształtowanie się polskich i niemieckich strategii współpracy rozwojowej

Od początku lat 90. zmienia się pozycja Polski w architekturze globalnego systemu pomocowego. Stopniowo z beneficjenta pomocy w latach 1990–2004, Polska – włączając się w międzynarodową współpracę rozwojową krajów OECD – stawała się jej dawcą⁴. W październiku 2013 r. Polska dołączyła do grona członków Komitetu Pomocy Rozwojowej (*Development Assistance Committee*, DAC) OECD. Równoległe do tych procesów kreowany był system polskiej współpracy na rzecz rozwoju. Jego organizację, zasady i formy współpracy rozwojowej z krajami rozwijającymi się oraz państwami objętymi programem Partnerstwa Wschodniego określa przyjęta 16 września 2011 r. Ustawa o współpracy rozwojowej⁵, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r.

Przyjęte przez Radę Ministrów *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* uznają współpracę rozwojową, odzwierciedlającą ideę solidarności międzynarodowej, za „kluczową dla budowy dobrobytu i stabilności na świecie”⁶. W związku z aktywnym wsparciem celów milenijnych polski rząd deklarował większe zaangażowanie w działania na rzecz rozwoju, unowocześnienie podejścia do pomocy rozwojowej, a tym samym – dążenie do podniesienia swojej pozycji wśród europejskich donatorów. W dalszym ciągu współpraca rozwojowa współtworzy wachlarz instrumentów realizacji celów polityki zagranicznej państwa⁷.

³ Zob. szerzej: A. Paterek, *Pomoc rozwojowa jako instrument polskiej polityki zagranicznej – szanse i wyzwania*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2013, nr 4, s. 207–232.

⁴ Szerzej zob. P. Bagiński, *Udział Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, [w:] P. Bagiński, K. Czaplicka, J. Szczyciński, *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju. Ewolucja, stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2009, s. 188–192.

⁵ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej, <https://www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty/publikacje/USTAWA%20o%20wspolpracy%20rozwojowej%20FINAL.pdf> [dostęp: 5.01.2016].

⁶ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Warszawa, marzec 2012, https://www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Priorytety_Polskiej_Polityki_Zagranicznej_2012-2016.pdf, s. 22 [dostęp: 5.01.2016].

⁷ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 r.*, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosc/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji [dostęp: 5.01.2016].

W październiku 2015 r. przyjęty został *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020*⁸. Uwzględnia on wyzwania stojące przed polskim systemem współpracy rozwojowej w kontekście trwającej debaty nad agendą rozwojową po 2015 r., a także uwarunkowań zewnętrznych (m.in. sytuacji na Ukrainie). Przyjęte we wrześniu 2015 r. na forum ONZ nowe ramy polityki rozwojowej na lata 2015–2030, tzw. Cele Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs), stanowią rozwinięcie i kontynuację Milenijnych Celów Rozwoju. Nowa agenda ma być podstawą zmodyfikowanej koncepcji globalnego partnerstwa, obejmującego kraje rozwijające się, rozwinięte i gospodarki wschodzące. 17 celów rozwojowych spaja zasada zrównoważonego rozwoju ekonomicznego, ekologicznego i społecznego. Jest to drugi po uchwalonej na szczycie w Rio de Janeiro w 1992 r. Agendzie 21 program łączący walkę z ubóstwem z paradygmatem zrównoważonego rozwoju. *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020* osadza polską współpracę rozwojową w unijnych i globalnych ramach, przy wsparciu realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju. W myśl porozumienia zawartego na III Międzynarodowej Konferencji w sprawie Finansowania dla Rozwoju w lipcu 2015 r. w Addis Abebie, Polska zapowiedziała dążenie do zwiększenia oficjalnej pomocy rozwojowej (*Official Development Assistance*, ODA) do poziomu 0,33% DNB do 2030 r.⁹ Mając na uwadze efektywność pomocy rozwojowej, uczestniczy w pracach Globalnego Partnerstwa na rzecz Skuteczności Współpracy Rozwojowej oraz deklaruje realizację postanowień IV Forum na rzecz Skuteczności Pomocy w Pusan w 2011 r., w szczególności postulatów dotyczących zwiększenia przejrzystości polskiej współpracy rozwojowej, redukcji fragmentacji pomocy oraz uwzględnienia specyfiki priorytetów krajów partnerskich. Jednocześnie za kluczowe przy realizacji unijnej zasady spójności polityki na rzecz rozwoju (*Policy Coherence for Development*, PCD), uznano:

- zapewnienie zgodności z globalnymi SDGs;
- wspieranie realizacji SDGs w trakcie międzynarodowych negocjacji na forach międzynarodowych;
- wprowadzenie kryteriów/elementów zrównoważonego rozwoju do publicznych polityk;
- wprowadzenie zmian w politykach krajowych, które przyczynią się do globalnego rozwoju¹⁰.

Priorytetem dla Polski w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju ma być walka z nielegalnymi przepływami finansowymi, przede wszystkim z unikaniem opodatkowania i praniem pieniędzy. Wśród zasad polskiej współpracy rozwojowej wymieniono ponadto: niedyskryminację (poszanowanie i przestrzeganie

⁸ *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020*, <https://www.polska-pomoc.gov.pl/Wieloletni,program,wspolpracy,rozwojowej,na,lata,2016-2020,2080.html> [dostęp: 5.01.2016].

⁹ *Ibidem*, s. 8.

¹⁰ *Ibidem*, s. 47.

praw człowieka, uwzględnienie równości szans), partycypację (aktywny i wolny udział interesariuszy współpracy rozwojowej w procesie jej powstawania i funkcjonowania, równy dostęp do korzyści płynących z działań współpracy), upodmiotowienie (możliwość decydowania krajów partnerskich o kierunku zmian, który chcą podjąć), dbałość o środowisko naturalne (zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz przeciwdziałanie zmianom klimatu)¹¹. Polska brała czynny udział w negocjacjach dotyczących wypracowywania wspólnego stanowiska UE wobec agendy rozwojowej po 2015 r., a także na forum ONZ, eksponując znaczenie dobrego rządzenia, praworządności oraz praw człowieka w dążeniu do rozwoju i dobrobytu¹². Zostały one włączone do celów zrównoważonego rozwoju jako cel 16¹³.

Niemieckie stanowisko wobec agendy postmilenijnej przedstawione w lutym 2014 r. podkreślało potrzebę ustanowienia nowego globalnego partnerstwa jako „nadrzędnych ram” dla przyszłej agendy¹⁴. Zasada zrównoważonego rozwoju już od 1998 r. jest obecna w niemieckiej polityce wewnętrznej. W 2002 r. przyjęta została Narodowa Strategia Zrównoważonego Rozwoju, co cztery lata rząd publikuje sprawozdanie z jej realizacji. W połowie 2016 r. ma ona zostać uaktualniona w oparciu o SDGs, tak by tworzyła ramy dla realizacji Agendy 2030 w Niemczech. Jej trzon tworzą cztery główne obszary: sprawiedliwość międzypokoleniowa, jakość życia, społeczna inkluzja i międzynarodowa odpowiedzialność. Działania rządu federalnego wspiera powołany do tego celu organ doradczy – Rada Zrównoważonego Rozwoju, w ramach niemieckiego parlamentu działa Parlamentarna Rada ds. Zrównoważonego Rozwoju, a na poziomie – ministerialnym Komitet Sekretarzy Stanu, który podczas regularnych spotkań omawia międzyresortowe zagadnienia pod kątem zrównoważonego rozwoju. Te instytucjonalne ramy stwarzają szansę na bardziej ambitne polityczne ukierunkowanie agendy postmilenijnej. Również na arenie międzynarodowej Niemcy aktywnie wspierają koncepcję zrównoważonego rozwoju. Poza polityczną aktywnością wyróżniają się wypracowywaniem międzyresortowych strategii w zakresie globalnego zaangażowania oraz wykorzystywaniem swojej strategicznej pozycji dla działań w ważnych

¹¹ *Ibidem*, s. 48.

¹² *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2014*, https://www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Raport2014/raport_2014.pdf, s. 48 [dostęp: 10.01.2016].

¹³ „Cel 16: Promowanie pokojowych i otwartych społeczeństw na rzecz zrównoważonego rozwoju, zagwarantowanie wszystkim dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz budowa efektywnych, odpowiedzialnych i uwzględniających potrzeby wszystkich instytucji na każdym poziomie”, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Agenda,Zrownowazonego,Rozwoju,2030,2370.html> [dostęp: 10.01.2016].

¹⁴ *Post-2015 Agenda for Sustainable Development: Key Positions of the German Government*, German Federal Government, Berlin 2014; szerzej zob. I. Scholz, *German Positions on the Post-2015 Global Agenda for Sustainable Development*, [w:] *United Nations Post-2015 Agenda for Global Development: Perspectives from China and Europe*, eds. T. Fues, Jiang Ye, Bonn 2014, s. 151–168.

obszarach rozwoju (m.in. ochrona klimatu, prawa kobiet, zrównoważony rozwój energetyczny).

Od 2013 r. Niemcy podejmują inicjatywy na rzecz respektowania zasad uniwersalizmu, wspólnej odpowiedzialności i przejrzystego monitorowania realizacji celów zrównoważonego rozwoju przyjętych we wrześniu 2015 r. na szczycie ONZ¹⁵. Stojący od 17 grudnia 2013 r. na czele Federalnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ) chadecki polityk Gerd Müller (CDU/CSU) wzywa do zmiany paradygmatu w dyskursie rozwojowym, postawienia na nowo pytania o granice wzrostu gospodarczego, kształtowania procesów globalizacyjnych przez pryzmat dobra człowieka, a nie rynków i gospodarki, w kierunku ekologiczno-społecznej gospodarki rynkowej¹⁶. W jego przekonaniu „zrównoważony rozwój musi stać się zasadą każdego działania i każdego rozwoju”¹⁷. W 2014 r. BMZ wypracowało *Kartę przyszłości. Jeden świat – nasza odpowiedzialność*¹⁸, która ma wyznaczać kształt nowego globalnego systemu zrównoważonego rozwoju po 2015 r. Spójność stanowi nieodłączną zasadę kształtowania niemieckiej polityki w zakresie rozwoju – właściwość, która jest obecnie wdrażana w ramach szeroko zakrojonej, kompleksowej krajowej koncepcji realizacji Agendy 2030. Priorytet ograniczonej liczby strategicznych obszarów, przynoszących korzyści zarówno dla Niemiec, jak i dla krajów rozwijających się, ma przyczynić się do efektywnego międzyresortowego podejścia do tematów istotnych wewnątrz kraju i za granicą. *Karta przyszłości* jest ogólną, opartą na wartościach wizją współpracy rozwojowej, ukierunkowanej na osiągnięcie na poziomie narodowym i globalnym celu zrównoważonego rozwoju. Wyznacza hierarchię niemieckich priorytetów przy realizacji Agendy 2030 z uwzględnieniem trzech rozpoczętych w 2014 r. specjalnych inicjatyw: walki z głodem, reintegracji uchodźców i zakończenia kryzysu na Bliskim Wschodzie. BMZ planuje wzmocnienie międzyresortowego podejścia w krajach partnerskich. *Karta przyszłości* określa osiem obszarów działań:

- 1) zagwarantowanie godnego życia w skali światowej;
- 2) ochrona i zrównoważone wykorzystywanie naturalnych podstaw życia;
- 3) powiązanie wzrostu gospodarczego ze zrównoważonym rozwojem i godnym zatrudnieniem;
- 4) wspieranie i promowanie praw człowieka oraz „dobrego rządzenia” (*good governance*);
- 5) kształtowanie pokoju, wzmocnienie bezpieczeństwa;
- 6) respektowanie i ochrona kulturowej i religijnej różnorodności;

¹⁵ *Der deutsche Beitrag*, http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/ziele/2030_agenda/millenniumsziele/deutscher_beitrag/index.html [dostęp: 10.01.2016].

¹⁶ *Rede von Bundesentwicklungsminister Gerd Müller im Deutschen Bundestag, Auszug aus dem Protokoll der 10. Sitzung des Deutschen Bundestages am 29.01.2014*, https://www.bmz.de/de/presse/reden/minister_mueller/2014/Januar/20140129_rede_bundestag.html [dostęp: 2.01.2016].

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Zukunftscharta*, <https://www.zukunftscharta.de/das-dokument.html> [dostęp: 10.01.2016].

- 7) wykorzystanie innowacji, technologii i digitalizacji w procesie transformacji;
- 8) rozwój nowych globalnych partnerstw i partnerstw wielu aktorów dla realizacji Agendy 2030¹⁹.

Dokument zwraca szczególną uwagę na etyczne i moralne zobowiązania przynieszone przez zglobalizowaną gospodarkę światową. Dotyczą one zarówno jednostek, jak i polityki, gospodarki, społeczeństwa i nauki – w ramach lokalnych, narodowych i globalnych powiązań „w jednym świecie”. Pierwszym etycznym nakazem jest zapewnienie wszystkim ludziom godnego życia, z poszanowaniem praw człowieka i uwzględnieniem ekologicznych ograniczeń naszej planety. *Karta* podkreśla znaczenie działań ukierunkowanych na zewnątrz, zwłaszcza w czasach nasilających się kryzysów i zbrojnych konfliktów, natomiast powiązany gospodarczo świat wymaga międzynarodowej współpracy dla przezwyciężenia wspólnych problemów. Należą do nich przede wszystkim: transformacja systemów energetycznych dla zapobieżenia zmianom klimatu, rozbudowa i przebudowa społecznych systemów bezpieczeństwa w starzejących się społeczeństwach, respektowanie praw człowieka i zrównoważone przekształcenie wzorców produkcji i konsumpcji.

Niemcy – priorytety, kierunki i organizacja współpracy rozwojowej

Niemiecka współpraca rozwojowa za rządów koalicji CDU/CSU/FDP (2009–2013) została osadzona na fundamencie uniwersalnych wartości i strategicznych interesów. Przedstawiona w 2011 r. przez BMZ nowa koncepcja polityki rozwojowej, zatytułowana *Stworzyć szanse – rozwijać przyszłość*²⁰, łączy paradygmat liberalny, według którego pomiędzy zaspokajaniem interesów ekonomicznych i moralnych możliwa jest harmonia, a zatem polityka rozwojowa jest nie tylko inwestycją we własne bezpieczeństwo na przyszłość, ale również pozwala kształtować poczucie wolności i współodpowiedzialności²¹, z nowymi dążeniami. W tym kierunku idzie również polityka współpracy rozwojowej kolejnej ekipy rządowej, CDU/CSU/SPD. Umowa koalicyjna z grudnia 2013 r. „Kształtować przyszłość Niemiec” podkreśla, że celem polityki rozwojowej jest walka z głodem i ubóstwem oraz wzmocnienie demokracji i rządów prawa „w oparciu o nasze wartości i interesy”²².

¹⁹ *Zukunftscharta. EINEWELT – Unsere Verantwortung*, BMZ, https://www.zukunftscharta.de/files/upload/daten_bilder_zukunftscharta/Zukunftscharta.pdf [dostęp: 15.01.2016].

²⁰ *Chancen schaffen – Zukunft entwickeln*, BMZ, Bonn 2011, http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen_schaffen.pdf [dostęp: 10.01.2016].

²¹ *Ibidem*, s. 9–11.

²² *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode*, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=2, s. 180 [dostęp: 10.01.2016].

W myśl jej zapisów niemieckie wsparcie ukierunkowane jest na: pokój, wolność, bezpieczeństwo, poszanowanie i urzeczywistnianie politycznych i socjalnych praw człowieka, ochronę natury, społeczną i ekologiczną gospodarkę rynkową, dobre rządy, społeczeństwo obywatelskie. Jednocześnie polityka rozwojowa ma stanowić dla krajów rozwijających się formę „pomocy w ich własnych wysiłkach”. Podobnie jak poprzednie ekipy rządowe, koalicja CDU/CSU/SPD postrzega współpracę rozwojową w kategoriach globalnej polityki strukturalnej, a mając na uwadze jej prewencyjny charakter, uznaje ją za „perspektywiczną politykę pokojową”²³. Cele polityki rozwojowej zawarte w umowie koalicyjnej powtarza wspomniana wyżej Karta przyszłości. Jeden świat – nasza odpowiedzialność²⁴ BMZ z 2014 r., dołączając dwa operacyjne priorytety wsparcia innowacyjności i globalnych partnerstw dla realizacji Agendy 2030.

Charakterystyczną cechą niemieckiej polityki rozwojowej jest jej „gabinetowa ranga”. Od 1961 r. istnieje samodzielne ministerstwo, w którego gestii jest kształtowanie działalności prorozwojowej RFN – Federalne Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ)²⁵. BMZ realizuje pomoc rozwojową za pośrednictwem trzech różnych instrumentów: w ramach współpracy finansowej (FZ), technicznej (TZ) i personalnej (PZ), deleguje jako zleceniodawca określone zadania na odpowiednie organizacje²⁶. Najważniejszym aktorem w ramach współpracy finansowej jest Grupa bankowa KfW (KfW Bankengruppe), obejmująca niemiecki państwowy bank rozwoju KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe) i Niemieckie Towarzystwo Inwestycji i Rozwoju DEG (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft)²⁷. Natomiast współpraca techniczna wdrażana jest za pośrednictwem Niemieckiego Towarzystwa Współpracy Międzynarodowej (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ). BMZ jest odpowiedzialne za kształtowanie polityki rozwojowej i sprawowanie kontroli nad niemiecką współpracą rozwojową. Operacyjna koordynacja wzmocniona została poprzez jasny podział pracy pomiędzy BMZ i organizacjami pośredniczącymi, ustanowienie zespołów krajowych, a także wspólnych biur GIZ i KfW w większości krajów partnerskich. Pozwala to na większą elastyczność i lepszą wymianę informacji.

Niemiecka pomoc rozwojowa koncentruje się na redukcji ubóstwa, ze szczególnym ukierunkowaniem na najbiedniejsze kraje, głównie w Afryce. Wspiera demokrację i dobre rządy, społeczną i ekologiczną odpowiedzialność oraz system gospodarki rynkowej. Zaangażowanie w krajach borykających się z ubóstwem oraz z problemami niestabilnej państwowości przebiega w oparciu o kompleksową

²³ *Ibidem*, 180–181.

²⁴ *Zukunftscharta*, <https://www.zukunftscharta.de/das-dokument.html> [dostęp: 10.01.2016].

²⁵ Wśród pozostałych ministerstw najważniejszą rolę odgrywa w tym obszarze Urząd Spraw Zagranicznych (AA).

²⁶ Szerzej zob. A. Paterek, *Pomoc rozwojowa jako instrument niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2011, nr 1, s. 45–60.

²⁷ KfW jest własnością rządu federalnego Niemiec (80%) i niemieckich krajów związkowych.

polityczną strategię²⁸. Alokacja środków BMZ i podejście do współpracy rozwojowej są dostosowywane do lokalnego kontekstu poszczególnych krajów partnerskich, co pozwala na bardziej skuteczną realizację szeroko zakrojonej agendy²⁹. Pragmatyzm w działaniach rozwojowych, zwłaszcza w przypadku krajów dysfunkcyjnych, przejawia się w przypisywaniu szczególnego znaczenia lokalnym uwarunkowaniom oraz zasadzie *local ownership* (wzmocnienie odpowiedzialności krajów partnerskich) i *do no harm* (nieprzyczyniania się do zaostrzenia problemów)³⁰. Przy wyborze krajów partnerskich pod uwagę brane są następujące kryteria: potrzeba pomocy rozwojowej, znaczenie niemieckiego zaangażowania, istotne polityczne i ekologiczne cele oraz interesy, „dobre rządy” (*good governance*) krajów partnerskich, aspekty regionalne, jak i rodzaj powiązań z państwem-beneficjentem pomocy. Postulat skuteczności pomocy i kryterium „dobrych rządów”, wokół którego orientują się bilateralne alokacje niemieckiej współpracy rozwojowej, stoją w opozycji do zamiaru mocniejszego zaangażowania się w państwach niestabilnych, w których brak struktur rządowych. Implikuje to rozbieżność między wyraźnym skoncentrowaniem się na najbiedniejszych krajach i wielkością pomocy przekazywanej do krajów o średnim dochodzie. Ponadto, system sztywnego podziału budżetu technicznej i finansowej współpracy rozwojowej utrudnia osiągnięcie celu skutecznej i efektywnej formy interwencji w przypadku zmieniającej się sytuacji³¹.

Według wstępnych danych OECD za rok 2015, pod względem wielkości pomocy Niemcy w dalszym ciągu znajdują się w czołówce 28 donatorów Komitetu Pomocy Rozwojowej, zajmując trzecią po USA i Wielkiej Brytanii pozycję, przed Japonią i Francją (wykresy 1 i 2)³². Niemiecka ODA w 2015 r. osiągnęła 17,78 mld USD, co stanowiło 0,52% DNB i tym samym osiągnęło najwyższy dotychczas poziom³³. W stosunku do roku 2014 wzrosła realnie o 25,9%. RFN, biorąc pod uwagę wartość ODA, jest trzecim donatorem DAC, pod względem jej stosunku do DNB zajmuje dziewiąte miejsce. Umowa koalicyjna z 2013 r. podtrzymuje mię-

²⁸ Szerzej zob. A. Paterek, *Polityka rozwojowa Niemiec jako czynnik stabilizacji i bezpieczeństwa państw upadłych na przykładzie Afganistanu i państw Afryki Subsaharyjskiej*, „Kraakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 1, s. 171–188.

²⁹ *Development Co-operation Report 2015*, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4315041e.pdf?expires=1461795045&id=id&accname=guest&checksum=FA4E-73262C190A6611FC0F8621B0A734> [dostęp: 16.01.2016].

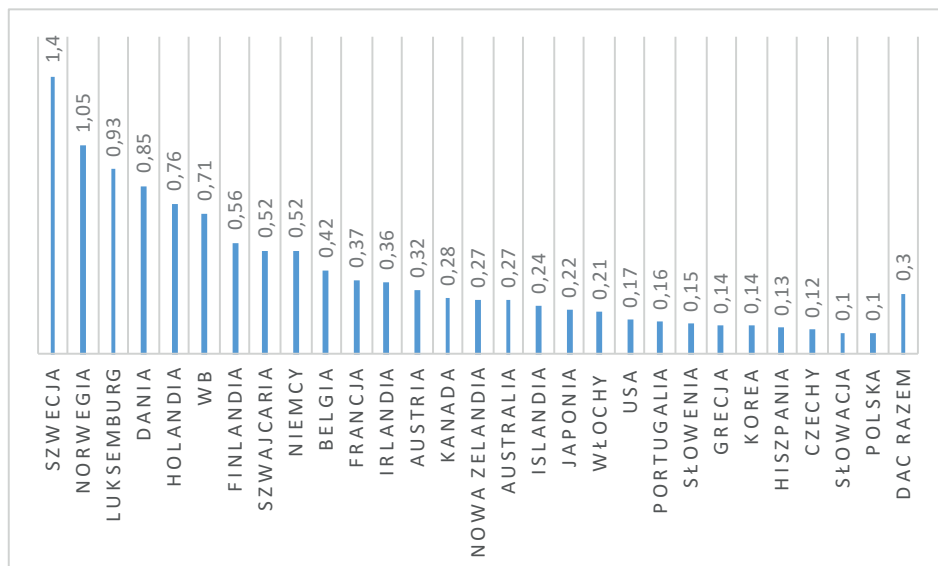
³⁰ *Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten – Ressortübergreifende Leitlinien*, AA, BMVg, BMZ, August 2012, https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/leitlinien_fragile_staaten.pdf [dostęp: 16.01.2016]; *Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt*, BMZ-Strategiepapier 2013, 4, http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier328_04_2013.pdf, s. 18 [dostęp: 16.01.2016].

³¹ Szerzej zob. *DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2015*, OECD, s. 36–37.

³² *Development Aid in 2015 Continues to Grow despite Costs for In-donor Refugees*, OECD, <http://www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf> [dostęp: 13.04.2016].

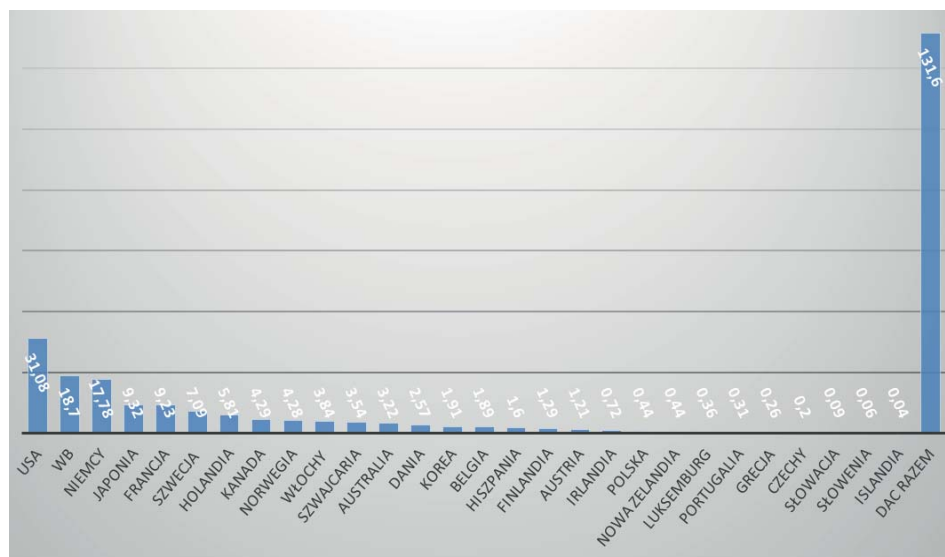
³³ *Development Co-operation Report 2015*, *op. cit.*, s. 211.

dzynarodowe zobowiązanie do osiągnięcia 0,7% DNB. Na okres 2014–2019 rząd federalny zapowiedział zwiększenie budżetu ODA o 10,3 mld euro.



Wykres 1. Udział ODA w DNB (%) w 2015 r. w państwach członkowskich DAC OECD

Źródło: *Development Aid in 2015 Continues to Grow despite Costs for In-donor Refugees*, OECD, <http://www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf>, s. 7 [dostęp: 13.04.2016].



Wykres 2. ODA krajów DAC w 2015 r. (w mld USD)

Źródło: *Development Aid in 2015 Continues to Grow...*, op. cit.

Od 2009 r. konsekwentnie zmniejszany był udział działań rozwojowych realizowanych na płaszczyźnie multilateralnej na rzecz pomocy bilateralnej (z 41,2% w 2009 r. i 33,4% w 2012 r. do 29% w 2013 r.)³⁴. Do 2013 r. funkcjonowało odgórne przyporządkowanie realizacji dwóch trzecich niemieckiej ODA kanałami współpracy bilateralnej, a jednej trzeciej – multilateralnej, znajdujące również odzwierciedlenie w zapisach umowy koalicyjnej z 2009 r.³⁵. Umowa koalicyjna z grudnia 2013 r. to zmienia – mówi o elastycznym zastosowaniu bilateralnych i multilateralnych instrumentów współpracy rozwojowej odpowiednio do ich komparatywnej przewagi. W 2013 r. 29% niemieckiej ODA stanowiły wkłady do budżetów organizacji multilateralnych. Ponadto 7% bilateralnej ODA przeznaczono na projekty realizowane przez organizacje wielostronne (środki powiązane celowo).

Mimo że udział multilateralnej ODA w ostatnich pięciu latach sukcesywnie się zmniejszał, Niemcy priorytetowo traktują podstawowe finansowanie multilateralnych organizacji. Zwiększyło się również niemieckie wsparcie dla wyspecjalizowanych funduszy realizowanych przez wielostronnych donatorów, głównie na rzecz przezwyciężenia kryzysów humanitarnych (w 2013 r. Niemcy podwoiły swój wkład do programów ONZ mających na celu pomoc humanitarną dla Syrii)³⁶.

Mając na celu podwyższenie skuteczności przekazywanych środków, rząd federalny zredukował liczbę krajów partnerskich z 58 w 2009 r. i 57 w 2011 r. do 50 w 2012 r.³⁷. Ponadto z 29 krajami realizowane są tematyczne i regionalne programy w ramach współpracy bilateralnej, mające na celu m.in. walkę z HIV/AIDS, ochronę klimatu i lasów, zapobieganie kryzysom. W przypadku programów tematycznych współpraca ogranicza się do jednego obszaru³⁸. Jednakże to ukierunkowanie nie przyczyniło się do większej koncentracji środków ODA (od 2002 r. ma ona tendencję spadkową), wzrosło bowiem finansowanie sektorów, przy których nie jest możliwe ich geograficzne przyporządkowanie bądź których podział odbywa się regionalnie³⁹. W latach 2007–2011 średnio 47% niemieckiej pomocy bilateralnej trafiło do 20 najważniejszych beneficjentów, a w latach 2012–2013 było to już tylko 43%. Ponadto, czterech z dziesięciu najważniejszych odbiorców niemieckiej pomocy nie znajduje się na liście 50 krajów partnerskich, w których realizowane są całościowe programy bilateralne (Chiny, Wybrzeże

³⁴ Zob. *DAC Mid-term Review of Germany: Berlin, 6th November 2012*, http://www.bmz.de/en/zentrales_downloadarchiv/Presse/47_414_1_Abschlussbericht_Brief_Lomoy_2.pdf; <http://stats.oecd.org> [dostęp: 7.01.2016].

³⁵ *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode*, 26. Oktober 2009, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile, s. 129 [dostęp: 10.01.2016].

³⁶ *DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit...*, *op. cit.*, s. 50–51.

³⁷ *Auswahl der Kooperationsländer*, http://www.bmz.de/de/laender_regionen/laenderliste/index.html [dostęp: 20.01.2016].

³⁸ *14. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung. Weißbuch zur Entwicklungspolitik*, http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Weissbuch_lang.pdf, s. 38 [dostęp: 10.01.2016].

³⁹ *DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit...*, *op. cit.*, s. 19.

Kości Słoniowej, Syria i Turcja)⁴⁰. Finansowanie programowe krajów partnerskich (*Country Programmable Aid*, CPA) utrzymuje się na stałym poziomie i w 2013 r. stanowiło 52% bilateralnej ODA. Zatem prawie połowa niemieckiej ODA nie jest przypisana do realizacji programów w krajach partnerskich, z czego 22% to pomoc w ogóle nieprzyporządkowana do kryterium programowego (łącznie ze środkami dla fundacji politycznych i organizacji kościelnych). Pozostałe 24% bilateralnej ODA stanowią stypendia studenckie, pomoc humanitarna, umarzanie zadłużenia i koszty administracyjne⁴¹.

W 2013 r. przeszło 71% niemieckiej ODA stanowiła pomoc bilateralna. W myśl politycznych deklaracji mocniejszej koncentracji na najbardziej niebezpiecznych krajach, regionalnym punktem ciężkości działań BMZ jest Afryka, będąca beneficjentem 50% bilateralnej pomocy rozwojowej, rocznie kraje tego regionu otrzymują łącznie wsparcie w wysokości 1,2 mld euro⁴². Do największych odbiorców niemieckiego wsparcia rozwojowego (średnio w latach 2010–2014) należały: Demokratyczna Republika Konga, Egipt, Mozambik, Kenia i Tanzania⁴³.

Od 2015 r. planowane jest skierowanie na ten kontynent 51% budżetu BMZ w ramach pomocy dwustronnej. W 2013 r. kraje Afryki Subsaharyjskiej otrzymały wsparcie w wysokości 2,1 mld USD, a kraje południowej i środkowej Azji – 1,9 mld USD. W latach 2012–2013 adresatem 21% niemieckiej pomocy bilateralnej były kraje Afryki Subsaharyjskiej, 11% – Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, 6% – Europy, 17% – południowej i środkowej Azji, 13% – pozostałej Azji i Oceanii. W tym okresie 47% bilateralnej ODA trafiło do 10 beneficjentów (Chiny, Indie, Afganistan, DR Konga, Wybrzeże Kości Słoniowej, Kenia, Turcja, Egipt, Syria, Brazylia). W 2013 r. wsparcie państw niestabilnych osiągnęło 3,2 mld USD (28,1% bilateralnej ODA)⁴⁴.

22 kraje partnerskie niemieckiej współpracy rozwojowej to kraje afrykańskie, 25 – to kraje najsłabiej rozwinięte (LDC) i inne o niskim dochodzie. Niemniej w 2013 r. 34% bilateralnej ODA trafiło do państw azjatyckich, natomiast 32% – do afrykańskich. Przy czym 27% objęło kraje najmniej rozwinięte (LDC) i inne o niskim dochodzie, podczas gdy 73% trafiło do państw o średnim dochodzie. Rozbieżność pomiędzy politycznymi celami i rzeczywiście wydatkowaną ODA wiąże się z tym, że kryteria alokacji obowiązują tylko budżet BMZ, a całość pomocy obejmuje również pożyczki KfW. Niemiecki bank rozwojowy KfW nie jest zobowiązany do ich przestrzegania, jeśli wykorzystuje własne środki dla udzielania kredytów preferencyjnych. W 2014 r. 34% ODA wydatkowano

⁴⁰ *Ibidem*, s. 47.

⁴¹ *Ibidem*, s. 47–48.

⁴² W tym ok. 350 mln euro przypada na współpracę z Unią Afrykańską (AU), organizacjami regionalnymi Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej (EAC), Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) i Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju (SADC).

⁴³ *Die neue Afrika-Politik des BMZ*, BMZ-Strategiepapier 2014, 6, http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier344_06_2014.pdf, s. 5 [dostęp: 16.01.2016].

⁴⁴ *Development Co-operation Report 2015*, *op. cit.*, s. 212.

na kredyty, w większości w krajach o średnim dochodzie, głównie w krajach azjatyckich⁴⁵.

Sektorowa alokacja niemieckiej współpracy rozwojowej koncentruje się na walce z ubóstwem, dobrych rządach, wspieraniu wzrostu gospodarczego i środowisku naturalnym. Szczególnie wyróżnia się zaangażowanie Niemiec na rzecz polityki klimatycznej: udział niemieckiej ODA na ochronę klimatu i działania dostosowawcze wzrósł do 28% (w porównaniu ze średnią DAC 16%). Największą część niemieckiego wsparcia przypada na społeczną infrastrukturę i usługi (43% w latach 2012–2013), ze szczególnym uwzględnieniem edukacji, wzmocnienia instytucji państwowych i społeczeństwa obywatelskiego. Na drugim miejscu plasuje się infrastruktura i usługi gospodarcze (27% w latach 2012–2013), głównie w obszarze energii, bankowości i usług finansowych⁴⁶. Problematyka *gender* jako kluczowy czynnik ubóstwa jest integralnym elementem niemieckich programów rozwojowych. W 2013 r. 4,7 mld USD bilateralnej ODA wiązało się ze wsparciem równości płci⁴⁷.

Programy niemieckiej współpracy rozwojowej wypracowywane są w ramach bilateralnych negocjacji z rządami krajów partnerskich. Ustanowione w 2014 r. specjalne inicjatywy („Świat bez głodu”, „Zwalczanie przyczyn uchodźstwa, reintegracja uchodźców”, „Stabilizacja i rozwój Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu”) są wyrazem politycznej reakcji na pojawiające się pilne potrzeby międzynarodowe. Przy tych inicjatywach alokacja środków może przebiegać dowolnym kanałem niemieckiej współpracy rozwojowej. Jest to zasadnicza zmiana w sposobie pracy BMZ, która stwarza ministerstwu możliwość wyboru odpowiedniego instrumentarium i partnerów. Wyzwanie w ich realizacji wiąże się z elastycznym wdrażaniem inicjatyw, tak by nie wpływały na spójność realizowanych programów krajowych w związku z odrębnymi wymogami ich planowania i sprawozdawczości.

Polska – priorytety, kierunki i organizacja współpracy rozwojowej

Ramy polskiej współpracy rozwojowej wyznacza przede wszystkim członkostwo w Unii Europejskiej. W 2005 r. Polska przyjęła na siebie zobowiązanie zwiększenia wartości ODA do poziomu 0,17% DNB w 2010 r. i 0,33% DNB w 2015 r. Tych założeń nie udało się urzeczywistnić. By osiągnąć deklarowane zaangażowanie w 2015 r., Polska musiałaby czterokrotnie zwiększyć wartość pomocy świadczonej dwustronnie⁴⁸. Według wstępnych danych OECD za 2015 r. polska pomoc wzrosła do 0,1% DNB, osiągając 442 mln USD, co oznacza wzrost o 16,8% w porównaniu

⁴⁵ *Ibidem*, s. 17

⁴⁶ *DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit...*, *op. cit.*, s. 50.

⁴⁷ *Development Co-operation Report 2015*, *op. cit.*, s. 213.

⁴⁸ Zob. A. Paterek, *Pomoc rozwojowa jako instrument polskiej...*, *op. cit.*, s. 218.

do 2014 r.⁴⁹. Polska jest 28. (ostatnim) donatorem w gronie członków Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD pod względem wielkości pomocy rozwojowej mierzonej udziałem procentowym w DNB, natomiast pod względem wielkości pomocy plasuje się na 20. pozycji (por. wykres 1 i 2)⁵⁰.

Polski system pomocowy, w odróżnieniu od niemieckiego modelu współpracy rozwojowej, charakteryzuje znaczna przewaga pomocy dystrybuowanej kanałami współpracy wielostronnej w porównaniu z udziałem wsparcia realizowanego w ramach pomocy dwustronnej. Działania realizowane za pośrednictwem instytucji międzynarodowych stanowiły w latach 2008–2015 ponad 70% polskiej ODA⁵¹. W 2015 r. objęły one 78% polskiej ODA (w 2013 r. – 71%), na pomoc dwustronną przekazano 22% (w 2013 r. – 29%). Pomoc wielostronna realizowana jest przede wszystkim za pośrednictwem UE (75–80%) oraz agend systemu ONZ. 8% pomocy dwustronnej stanowią programy realizowane poprzez organizacje wielostronne.

Polska pomoc dwustronna koordynowana jest przez Departament Współpracy Rozwojowej MSZ⁵², na którego czele stoi Krajowy Koordynator Współpracy Rozwojowej⁵³. Przybiera ona formę m.in. pożyczek i umorzeń długów (Ministerstwo Finansów), a także programów i projektów realizowanych bezpośrednio w kraju partnerskim. W 2013 r. 39% pomocy dwustronnej stanowiły programy realizowane we współpracy z krajem partnerskim (CPA)⁵⁴. Działania

⁴⁹ *Development Aid in 2015 Continues to Grow...*, *op. cit.*

⁵⁰ *Development Co-operation Report 2015*, *op. cit.*, s. 254.

⁵¹ Por. *Polska współpraca rozwojowa 2015. Podsumowanie raportu Grupy Zagranica*, http://zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/attachments/Publikacje/RaportGZ/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2015_podsumowanie_grupa_zagranica_www.pdf; *Polska pomoc w liczbach*, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,15.html> [dostęp: 20.04.2016].

⁵² W krajowy system udzielania pomocy rozwojowej – poza kluczowym Ministerstwem Spraw Zagranicznych – zaangażowane są: Ministerstwo Finansów (odpowiada za koordynację działań związanych z ODA w zakresie: udzielania państwowym kredytów rządowych w ramach pomocy związanej, redukcji zadłużenia, dokonywania części wpłat na rzecz międzynarodowych instytucji finansowych znajdujących się na oficjalnej liście DAC OECD i przekazywania, w ramach składki członkowskiej do budżetu unijnego, polskiego udziału w finansowaniu polityki rozwojowej UE), Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (stypendia) oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (pomoc dla uchodźców) i Ministerstwo Obrony (Afganistan: działania realizowane przez polskich ekspertów cywilnych w Zespole Odbudowy Prowincji w prowincji Ghazni). Działania pomocowe finansowane są ze środków publicznych uwzględnianych corocznie w budżecie państwa, za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych ze środków rezerwy celowej przeznaczonej na współpracę rozwojową, ze środków MSZ oraz ze środków innych resortów świadczących pomoc rozwojową.

⁵³ Por. *Biogram Ministra ds. Współpracy Rozwojowej*, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Biogram,Ministra,ds.,Pomocy,Rozwojowej,1533.html> [dostęp: 10.01.2016]. Do kompetencji Koordynatora należy reprezentowanie Polski w zakresie kształtowania wielostronnej współpracy rozwojowej na forum Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych.

⁵⁴ Udział polskiej pomocy programowanej (CPA) był niższy niż średnia DAC (54,5%), a interwencje typu projektowego stanowiły 76% CPA, umorzenie długu wyniosło 50% bilateralnej ODA, zob. *Development Co-operation Report 2015*, *op. cit.*, s. 255.

z zakresu współpracy rozwojowej realizowane są przez organy administracji rządowej, które mają obowiązek uzgodnienia wydatkowania tych środków z ministrem spraw zagranicznych⁵⁵.

W 2014 r. 47% polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej koncentrowało się na Europie (głównie Ukraina, Białoruś i Mołdawia), 41% – krajach Afryki Subsaharyjskiej (głównie Angola i Etiopia), 7% – Azji Południowej i Centralnej (głównie Gruzja i Afganistan), 3% objęło Bliski Wschód (głównie Syria i Strefa Gazy), Amerykę Środkową i Południową, 0,4% – Afrykę Północną (głównie Tunezja Egipt i Libia), Oceanię (0,03%), 4% przypadło na inne regiony⁵⁶. Odbiorcami polskiej pomocy dwustronnej w 2015 r. były: Ukraina (116,89 mln PLN), Etiopia (102,89 mln PLN), Białoruś (66,11 mln PLN), Angola (52,20 mln PLN), Syria (11,18 mln PLN), Mołdawia (9,1 mln PLN), Gruzja (7,42 mln PLN), Kazachstan (4,06 mln PLN), Palestyna (3,93 mln PLN), Kambodża (3,74 mln PLN)⁵⁷.

Wsparcie państw niestabilnych osiągnęło w 2013 r. 8,6 mln USD (6,1% dwustronnej ODA). Pomoc skierowana do najmniej rozwiniętych krajów (LDC) stanowiła 34% dwustronnej ODA (47,2 mln USD). Jest to duży wzrost w porównaniu do 9% w 2012 r., zarazem jej udział jest wyższy od średniej DAC, kształtującej się na poziomie 31%. Kraje o średnim dochodzie wciąż otrzymywały najwyższą część polskiej bilateralnej ODA w 2013 r. (36%, w porównaniu do 61% w 2012 r.). Niemniej osiągając poziom 0,03% DNB w 2013 r., całość polskiej pomocy skierowanej do LDC była daleko poniżej wyznaczonego celu ONZ na poziomie 0,15% DNB⁵⁸.

Mając na uwadze wsparcie sektorowe, w 2013 r. 42% dwustronnej pomocy przeznaczono na infrastrukturę i usługi społeczne (60 mln USD), szczególnie w zakresie edukacji (30 mln USD), dobrych rządów i społeczeństwa obywatelskiego (24 mln USD). Polska różnicuje sektory wsparcia w zależności od priorytetów geograficznych na państwa Europy Wschodniej i inne kraje partnerskie. Pomoc dla krajów Europy Wschodniej realizowana jest w ramach dwóch obszarów: demokratyzacji i praw człowieka oraz wsparcia politycznej i gospodarczej transformacji. Beneficjenci polskiej pomocy w Azji i Afryce wspierani są w obszarach edukacji, ochrony środowiska naturalnego, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz profesjonalizacji administracji publicznej. Polska uwzględnia postulat równość płci jako integralną część tematycznego priorytetu demokracji i praw człowieka. Ponadto wspiera projekty ukierunkowane na podniesienie społecznego i ekonomicznego statusu kobiet i dziewcząt w krajach partnerskich,

⁵⁵ Art. 8 Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej. Minister finansów realizuje zadania z zakresu pomocy rozwojowej po zasięgnięciu opinii ministra spraw zagranicznych (art. 9), https://www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/USTAWA%20o%20wspolpracy%20rozwojowej%20FINAL.pdf [dostęp: 29.01.2016].

⁵⁶ *Polska współpraca rozwojowa 2015. Podsumowanie raportu...*, op. cit., s. 2

⁵⁷ *Polska pomoc w liczbach*, op. cit.

⁵⁸ *Development Co-operation Report 2015*, op. cit., s. 256.

m.in. w Afganistanie. Wszystkie projekty wspierane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych zobowiązane są uwzględniać równość płci i wzmocnienie pozycji kobiet jako zagadnienie przekrojowe.

Również troska o środowisko naturalne, zrównoważone użycie zasobów naturalnych i przeciwdziałanie zmianom klimatu należą do głównych zasad polskiej współpracy rozwojowej. Przeciwdziałanie degradacji środowiska, łagodzenie zmian klimatu i dostosowywanie się do nich zostały włączone w polski system wsparcia. Ocena oddziaływania na środowisko jest wymagana dla wszystkich projektów rozwojowych realizowanych pod nazwą „Polska pomoc rozwojowa”, wraz ze zobowiązaniem do naprawy ewentualnych negatywnych ich skutków. Polska była gospodarzem międzynarodowych konferencji w sprawie zmian klimatu (Konferencje ONZ w sprawie Zmian Klimatu w 2008 r. w Poznaniu i w 2013 r. w Warszawie). Na cel ochrony środowiska, głównie walkę ze zmianami klimatu, przeznaczono 2,4 mln USD (1,7%) bilateralnej pomocy rozwojowej⁵⁹.

Pierwszy *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015*⁶⁰ zakładał skierowanie ponad 60% polskiej pomocy rozwojowej od 2013 r. do krajów Partnerstwa Wschodniego – ze szczególnym naciskiem na działania wspierające demokrację oraz transformację w tych krajach (70% środków). W 2014 r. na wszystkie kraje Partnerstwa Wschodniego przypadło 46% polskiej pomocy dwustronnej, zaś 28% – na pozostałe kraje priorytetowe⁶¹ (kraje priorytetowe – por. tabela 1). Według danych OECD w okresie 2012–2013 91% polskiej pomocy dwustronnej koncentrowało się na dziesięciu jej największych beneficjentach (Chiny, Angola, Białoruś, Ukraina, Afganistan, Wietnam, Gruzja, Mołdawia, Kazachstan, Korea)⁶². Wysoka pozycja krajów spoza listy priorytetowych (zwłaszcza Chin) wynika z uwzględniania w statystykach pomocy udzielanych im pożyczek i preferencyjnych kredytów, również w ramach pomocy związanej⁶³. Co więcej, ponad dwie trzecie polskiej pomocy dwustronnej (70 mln euro) w 2013 r. otrzymała Angola w ramach jednej umowy kredytowej, zakładającej jej wydatkowanie na polskie produkty i usługi (pomoc związana)⁶⁴. Podobnie w 2014 r. kredyty preferencyjne dla Chin stanowiły 40% polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 258.

⁶⁰ *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015. Solidarność, demokracja, rozwój*, https://www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/PW_PL-po_reas.pdf [dostęp: 10.01.2016].

⁶¹ *Polska współpraca rozwojowa 2015. Podsumowanie raportu...*, *op. cit.*

⁶² *Development Co-operation Report 2015*, *op. cit.*, s. 258.

⁶³ Por. *Raport Polska współpraca rozwojowa 2010*, Grupa Zagranica, Warszawa 2011, http://globalnepoludnie.pl/IMG/pdf/RAPORT_Polska_wspolpraca_rozwojowa_2010.pdf, s. 8 [dostęp: 10.01.2016]; *Raport Polska współpraca rozwojowa. 2011*, Grupa Zagranica, Warszawa 2012, http://zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/attachments/Publikacje/RaportGZ/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2012_grupa_zagranica.pdf, s. 44 [dostęp: 10.01.2016].

⁶⁴ *Raport Polska współpraca rozwojowa 2014*, Grupa Zagranica, Warszawa 2015, http://zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/raport-zagranica_2014_www_0.pdf, s. 17–18 [dostęp: 10.01.2016].

Tabela 1. Lista krajów priorytetowych polskiej współpracy rozwojowej w latach 2004–2020

2004	6 krajów priorytetowych: Afganistan, Angola, Gruzja, Irak, Mołdawia i Wietnam
2005	7 krajów priorytetowych (dodano Autonomię Palestyńską): Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Gruzja, Irak, Mołdawia, Wietnam
2006	9 krajów priorytetowych (dodano Białoruś i Ukrainę): Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Białoruś, Gruzja, Irak, Mołdawia, Ukraina, Wietnam
2007	9 krajów priorytetowych (usunięto Wietnam, dodano Tanzanię): Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Białoruś, Gruzja, Irak, Mołdawia, Tanzania, Ukraina
2008	8 krajów priorytetowych (usunięto Irak): Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Tanzania, Ukraina
2009	7 krajów priorytetowych (usunięto Tanzanię): Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdawia, Afganistan, Angola, Autonomia Palestyńska
2010	7 krajów priorytetowych: Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdawia, Afganistan, Angola, Autonomia Palestyńska
2011	9 krajów priorytetowych: Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdawia, Afganistan, Angola oraz Autonomia Palestyńska, Armenia, Azerbejdżan
2012–2015	20 krajów priorytetowych: Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Afganistan, Autonomia Palestyńska, 8 państw regionu Afryki Wschodniej (Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda) 2 państwa Afryki Północnej (Libia, Tunezja), Kirgistan, Tadżykistan
2016–2020	10 krajów priorytetowych: Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina, Etiopia, Kenia, Mjanma, Palestyna, Senegal, Tanzania, Afganistan i Tunezja – mechanizm przejściowy do końca 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2011_grupa_zagranica_9bg9.pdf, s. 44; http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2010_grupa_zagranica_cdy.pdf, s. 7–8; https://www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/PW_PL-po_reas.pdf, s. 5–6; *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020*, https://www.polskapomoc.gov.pl/Wieloletni_program_wspolpracy_rozwojowej_na_lata_2016-2020,2080.html, s. 10 [dostęp: 10.01.2016].

Obecny *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020* do priorytetów tematycznych polskiej współpracy rozwojowej zalicza: dobrze rządzenie, demokrację i prawa człowieka, kapitał ludzki, przedsiębiorczość i sektor prywatny, zrównoważone rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, ochronę środowiska. W oparciu o pięć kryteriów (potrzeby rozwojowe, wdrażanie współpracy rozwojowej, współpraca dwustronna, spójność z działaniami UE i bezpieczeństwo) określono nowe priorytety geograficzne. Obejmują one dziesięć priorytetowych krajów (por. tabela 1), w tym cztery Partnerstwa Wschodniego (Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę), oraz sześć krajów Afryki, Azji i Bliskiego Wschodu (Etiopia, Kenia, Mjanma, Palestyna, Senegal, Tanzania). Afganistan i Tunezja, będące krajami priorytetowymi w latach 2012–2015, objęte zostały mechanizmem przejściowym do końca 2017 r. Zapowiedziano, że na dwustronną współpracę rozwojową z państwami innymi niż priorytetowe przeznaczone zostanie co roku nie więcej niż 10% środków z rezerwy celowej pozostającej do dyspozycji MSZ⁶⁵. Realizując działania w ramach współpracy rozwojowej, Polska uwzględni kwestie poszanowania praw człowieka, dobre rządy, równość płci, wpływ na środowisko przyrodnicze oraz klimat. Uruchomiła również tzw. inicjatywy flagowe, które mają pozwolić na zapewnienie wieloletniej obecności polskiej pomocy w wybranych obszarach i których implikacją ma być jej widoczność i rozpoznawalność. Należą tu: 1) Akademia Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego, której celem jest wzmocnienie administracji publicznej w państwach PW oraz kształtowanie kadry urzędniczej, 2) Centrum Informacyjne dla Władz Lokalnych w Mołdawii, wspierające mołdawskie władze lokalne czy organizacje pozarządowe w działalności na rzecz wzmocnienia demokracji lokalnej, a także absorpcji środków pomocowych oraz budowania partnerstw z instytucjami z Polski i innych krajów UE, 3) programy stypendialne, m.in. im. Stefana Banacha i im. Ignacego Łukasiewicza, pozwalające zagranicznym studentom na zdobycie wykształcenia w Polsce⁶⁶. Jednocześnie w ramach wsparcia dla państw PW Polska będzie w dalszym ciągu dzielić się swoim doświadczeniem transformacyjnym i wspierać proeuropejskie aspiracje tych krajów (m.in. wdrażanie Umów Stowarzyszeniowych i DCFTA na Ukrainie, w Mołdawii i Gruzji).

Podsumowanie

Mimo zasadniczej asymetrii w odniesieniu zarówno do tradycji, wartości, jak i skali zaangażowania w działania na rzecz rozwoju obu analizowanych podmiotów, współpraca rozwojowa niewątpliwie współtworzy wachlarz instrumentów realizacji ich polityki zagranicznej. Niemcy i Polskę łączą międzynarodowe ramy współpracy rozwojowej, wspólne zainteresowanie umacnianiem regionu

⁶⁵ *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020*, op. cit., s. 9–10.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 11.

Europy Wschodniej, Afryki Subsaharyjskiej czy zwalczaniem kryzysu migracyjnego w UE.

Niemcy i Polska należą do 22 krajów, które zwiększyły wartość pomocy rozwojowej w 2015 r. W Niemczech ODA wzrosła o 25,9%, przede wszystkim w obliczu kosztów sytuacji związanej z uchodźcami. W Polsce o 16,8% – w związku z ogólnym zwiększeniem programów pomocowych⁶⁷. Na pomoc dla uchodźców w 2015 r. Niemcy przeznaczyły 2993 mln USD w ramach ODA (16,8% ODA, w 2014 r. było to 171 mln USD), Polska – 9 mln USD (2,1% ODA)⁶⁸.

Niemieckie zaangażowanie determinuje wizja polityki rozwojowej będącej nie tylko inwestycją we własne bezpieczeństwo na przyszłość, ale również pozwalającej kształtować poczucie współodpowiedzialności. Stabilizacja i bezpieczeństwo stanowią niezbędny warunek właściwego rozwoju społeczno-gospodarczego. W związku z powyższym strategię i działania w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i rozwojowej należy za sobą zintegrować, czego przykładem jest niemieckie zaangażowanie w państwach niestabilnych czy wypracowanie kompleksowej strategii dotyczącej uchodźców. Celem jest wkład w zapobieganie przyczynom i minimalizowanie konsekwencji, mających swoje źródła w dysfunkcyjności i niestabilności krajów rozwijających się. Tym bardziej że jednym z obecnie doświadczanych zagrożeń jest rosnący napływ uchodźców na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, a także w Niemczech. Niemcy przekazały ok. 800 mln euro na wsparcie syryjskich uchodźców i przyjmujących ich krajów regionu, głównie Jordanii (zaopatrzenie w wodę), Libanie (żywność, programy edukacyjne) i północnym Iraku (schronienie).

Niemieckie wsparcie rozwojowe na Ukrainie ma 20-letnią tradycję i koncentruje się przede wszystkim na zrównoważonym rozwoju gospodarczym, sektorze energetycznym i przeciwdziałaniu HIV/AIDS. W reakcji na kryzys ukraiński Niemcy potroiły dotychczasowe regularne wsparcie do 70 mln euro. W 2014 r. Ukraina otrzymała 45,5 mln euro w ramach niemieckiej pomocy rozwojowej⁶⁹, m.in. BMZ przekazało kontenery mieszkalne dla 4 tys. wewnętrznych uchodźców⁷⁰.

Podobnie polska współpraca na rzecz rozwoju wpisana została w proces kształtowania pokoju i stabilności w środowisku międzynarodowym oraz działania na rzecz promocji demokracji i poszanowania praw człowieka. Ma służyć wzmocnieniu rządów prawa, wspieraniu procesów transformacyjnych i zwalczaniu

⁶⁷ *Development Aid in 2015 Continues to Grow...*, *op. cit.*

⁶⁸ *Ibidem.*

⁶⁹ *Ukraine*, http://www.bmz.de/de/laender_regionen/Mittel-Ost-und-Suedosteuropa/ukraine/index.html [dostęp: 20.04.2016].

⁷⁰ *Bundesminister Müller übergibt Wohneinheiten an Flüchtlinge in Charkiw*, http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2014/oktober/141014_pm_099_Bundesminister-Mueller-in-der-Ostukraine-Jahrzehntelange-Freundschaft-bewaehrt-sich-jetzt-in-der-Krise1/index.html [dostęp: 20.01.2016].

korupcji, a także respektowaniu praw człowieka i wolności obywatelskich w celu zbliżenia państw Europy Wschodniej i państw Kaukazu Południowego z Unią Europejską. Minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski w swoim *exposé* w Sejmie 29 stycznia 2016 r. zapewnił, że

będziemy pomagać Ukrainie, ale jednocześnie będziemy wymagać efektywnego wykorzystania tej pomocy [...] W 2016 r. planujemy kontynuować realizację projektów humanitarnych oraz rozwojowych na rzecz ofiar wojny na wschodzie Ukrainy. Polska szeroko otworzyła drzwi dla setek tysięcy obywateli ukraińskich, którzy ze względów materialnych lub ze względu na brak poczucia bezpieczeństwa chcą lub muszą szukać swojego miejsca poza ojczyzną [...] ⁷¹.

Intensyfikacja współpracy z krajami Afryki Północnej nastąpiła w wyniku wydarzeń „arabskiej wiosny” i rozpoczętych tam procesów transformacji ustrojowej.

W odpowiedzi na kryzys migracyjny Polska zapowiedziała pomoc humanitarną uchodźcom z regionu Bliskiego Wschodu, przede wszystkim uchodźcom syryjskim. Na ten cel od 2012 r., w ramach *Wieloletniego programu współpracy rozwojowej 2012–2015*, Polska przeznaczyła około 18 mln złotych. Polska pomoc dwustronna koncentrowała się głównie na Libanie i Jordanii (organizacja stałych miejsc zamieszkania, zapewnienie opieki zdrowotnej, rehabilitacja dzieci, edukacja nieformalna) i objęła ponad 10 tys. uchodźców. *Wieloletni programu współpracy rozwojowej 2016–2020* zapowiada kontynuację pomocy humanitarnej dla uchodźców w regionie Bliskiego Wschodu, przede wszystkim uchodźców syryjskich. Minister Waszczykowski zapewnił, że

koncentrując się na problemach w naszej części kontynentu, dostrzegamy także wagę zagrożenia ze strony tak zwanego Państwa Islamskiego. Polska jest członkiem globalnej koalicji walczącej z tym zbrodniczym ugrupowaniem. Wspieramy sojuszników oraz partnerów w walce z międzynarodowym terroryzmem. Przypominamy w tym kontekście, że obrona należy się również mniejszościom religijnym, a szczególnie chrześcijanom. Współuczestniczymy też w udzielaniu pomocy humanitarnej ofiarom wojny terrorystycznej. Wspomnę tu o samolocie z pomocą humanitarną dla Jordanii. Będziemy ten proces kontynuować [...].

Nawiązując do napiętej sytuacji w związku z napływem uchodźców, minister oświadczył, że

w celu zwalczania negatywnych skutków obecnego kryzysu, UE winna przede wszystkim odzyskać kontrolę nad przepływem osób przybywających do Europy. Warunkiem ograniczenia presji migracyjnej jest bowiem efektywna ochrona zewnętrznych granic UE. Pozwoli to na wyjście z permanentnego trybu reagowania na kryzys ⁷².

⁷¹ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku*, https://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/minister/wystapienia/informacja_ministra_spraw_zagranicznych_o_zadaniach_polskiej_polityki_zagranicznej_w_2016_roku [dostęp: 30.01.2016].

⁷² *Ibidem*.

I podkreślił, że

w roku 2016 wzmocnione zostaną relacje z czterema krajami priorytetowymi dla polskiej współpracy rozwojowej, a mianowicie z Kenią, Tanzanią, Etiopią i Senegalem. Ważnym partnerem w Afryce pozostanie Republika Południowej Afryki⁷³.

Zarówno deklaracje polityczne, jak i inicjatywy podejmowane przez administrację rządową z początkiem drugiej dekady XXI w. świadczą o postrzeganiu współpracy na rzecz rozwoju jako istotnego komponentu polityki zagranicznej oraz jej powiązaniu z interesami i bezpieczeństwem zarówno Polski, jak i Niemiec. Niemniej w Polsce w dyskursie politycznym i społecznym przypisuje się jej o wiele mniejsze, wręcz marginalne znaczenie. Świadczy o tym chociażby zaledwie jedna debata sejmowa poświęcona problematyce współpracy rozwojowej w VII kadencji Sejmu (2011–2015), choć była ona poruszana przy okazji omawiania innych aspektów polskiej polityki zagranicznej⁷⁴. Co prawda w lipcu 2015 r. rząd RP podtrzymał stanowisko, w myśl którego Polska będzie dążyć do zwiększenia oficjalnej pomocy rozwojowej do poziomu 0,33% DNB, jednakże do roku 2030. Z kolei Niemcy, dążąc do roli mocarstwa kształtującego globalne procesy, starają się dostosować zarówno swoją politykę, jak i nowe instrumenty do zmieniających się zewnętrznych uwarunkowań współpracy rozwojowej, czego przykładem są m.in. partnerstwa z gospodarkami wschodzącymi.

German and Polish development policy in the face of the challenges of globalization in the second decade of the twenty-first century – new areas and forms of development cooperation

This paper will deal with the aspects of the question of the role of German to provide more leadership – and of Poland to be more present – in the global development context in the future. It gives a short summary of the German and Polish policy towards developing countries. Relevant topics include the German and Polish development policy guidelines, partner countries, and higher official development assistance (ODA) expenditure. The analysis take look at forthcoming global and development challenges and the role of both countries particular in addressing these challenges.

Key words: development policy, development cooperation, Germany, Poland, ODA, aid

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Szerzej zob. *Współpraca rozwojowa w debacie sejmowej VII kadencji Sejmu (2011–2015)*, <http://zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/attachments/Publikacje/Sejm/wspolpraca-rozwojowa-2011-2014.pdf> [dostęp: 20.04.2016].