



**POLSKA
WSPÓŁPRACA
ROZWOJOWA
RAPORT 2020**



GRUPA
ZAGRANICA

POLSKA WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA RAPORT 2020

AUTORZY:

Katarzyna Żalas-Kamińska
Oskar Chmiel

WSPÓŁPRACA:

Justyna Szambelan

REDAKCJA:

Jan Bazyl, Magdalena Rybi-Trojanek

ISBN: 978-83-943617-7-8

PROJEKT GRAFICZNY, SKŁAD I KOREKTA:  RZECZYOBRAZKOWE

WYDAWCA:

Grupa Zagranica

© Grupa Zagranica 2020

Polska współpraca rozwojowa. Raport 2020 jest trzynastym raportem monitoringowym wydawanym przez Grupę Zagranica – federację pięćdziesięciu siedmiu organizacji pozarządowych, które podejmują działania za granicą w zakresie współpracy rozwojowej, pomocy humanitarnej, wspierania demokracji i edukacji globalnej. Grupa prowadzi działalność rzeczniczą, pracuje na rzecz zwiększania kompetencji organizacji członkowskich w zakresie współpracy rozwojowej, a także propaguje współpracę wewnętrzną sektora w celu zwiększenia skuteczności podejmowanych działań.

KONTAKT:

Grupa Zagranica
grupa@zagranica.org.pl
www.zagranica.org.pl



Publikacja została wydana w ramach projektu „Coherent Europe for Sustainable Development: Action for Policies that Will Make a Difference”, współfinansowanego ze środków Komisji Europejskiej.

1 ▶

**DZIAŁANIA POLSKI W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ
W 2019 ROKU**

4

Katarzyna Zalas-Kamińska
Justyna Szambelan (współpraca)

2 ▶

**WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA W DOBIE
PANDEMII COVID-19**

14

Oskar Chmiel

1

DZIAŁANIA POLSKI W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ W 2019 ROKU

Katarzyna Zalas-Kamińska,
Justyna Szambelan (współpraca)

Polska współpraca rozwojowa w 2019 roku

Pomoc rozwojowa nabrała szczególnego znaczenia po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, czyli już ponad piętnaście lat temu. Weszła wtedy w etap rozbudowy instytucjonalnej, zintensyfikowano działania dotyczące redukcji ubóstwa, promocji demokracji i zasad państwa prawa, a także przestrzegania praw człowieka. W początkowym okresie polska pomoc miała dość marginalne znaczenie w polskiej polityce zagranicznej². Nabrała go wraz z rozwojem samego systemu, ale również ze względu na dynamikę i złożoność problemów międzynarodowych bezpośrednio związanych z rozwojem lub do niego nawiązujących³.

System polskiej współpracy rozwojowej określono w Ustawie o współpracy rozwojowej z 2011 roku oraz w dokumentach strategicznych, w tym w programach wieloletnich. Dotychczas ukazały się dwa takie dokumenty: na lata 2012–2015 oraz 2016–2020. Wcześniej Polskę obowiązywała strategia z 2003 roku. W trakcie przygotowywania niniejszego raportu trwały prace nad kolejnym programem wieloletnim, po raz pierwszy obejmującym dłuższy niż czteroletni okres polskiej aktywności we współpracy rozwojowej, przewidzianym bowiem na lata 2021–2030. Ze względu na tę perspektywę warto spojrzeć na polską pomoc rozwojową w nieco szerszym niż roczny horyzoncie czasowym. Tym bardziej że stanowi ona nie tylko element polskiej polityki zagranicznej i „strategiczną inwestycję we wspólną przyszłość”, ale także wyraz polskiej solidarności i humanitaryzmu⁴.

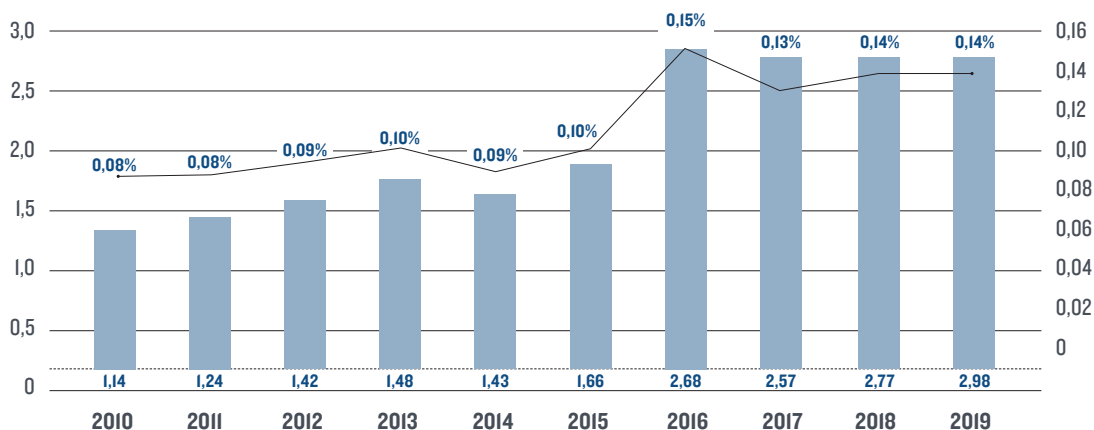
Zgodnie z założeniami przyjętymi przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych nadrzędnym celem polskiej współpracy rozwojowej jest „wspieranie trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego krajów rozwijających się i ich społeczeństw”⁵. W ogólnym ujęciu składają się na nią pomoc rozwojowa, pomoc humanitarna oraz działania z zakresu edukacji globalnej. W ramach tej pierwszej szczególnie nacisk położono na wspieranie demokracji i społeczeństwa

obywatelskiego, promocję praw człowieka, jak również działania mające na celu redukcję ubóstwa, poprawę stanu zdrowia społeczeństw państw rozwijających się, podnoszenie ich poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych. Druga polega na pomocy i ochronie ludności poszkodowanej w wyniku kryzysów. Z kolei ostatnia ma służyć podnoszeniu świadomości polskiego społeczeństwa w zakresie problemów globalnych i współzależności świata⁶.

W 2019 roku polska oficjalna pomoc rozwojowa wyniosła 2,98 miliarda złotych. Stanowiło to 0,14% dochodu narodowego brutto i ukształtowało się na poziomie podobnym do tego z poprzedniego roku. **Tym samym 2019 rok stał się kolejnym rokiem niespełnionych międzynarodowych deklaracji Polski w kwestii wysokości nakładów na pomoc rozwojową, która – zgodnie ze zobowiązaniem zawartym, a właściwie powtórzonym w Agendzie 2030 – najpóźniej do 2030 roku ma wzrosnąć do poziomu 0,33% dochodu narodowego brutto.** Zestawienie tych dwóch wskaźników pokazuje, jak daleko jesteśmy od realizacji przyjętego zobowiązania, a określenie z 2012 roku, że pomoc pozostaje „poniżej naszych ambicji”⁷, zdaje się nie tracić na aktualności, niezależnie od zmian politycznych w polskim rządzie. Nie zmienia się również sytuacja, jeśli chodzi o miejsce Polski na tle innych płatników oficjalnej pomocy rozwojowej – od lat pozostajemy w ogonie corocznej listy przedstawianej przez OECD i według danych tej organizacji z kwietnia 2020 roku w analizowanym roku zajęliśmy ostatnią pozycję⁸.

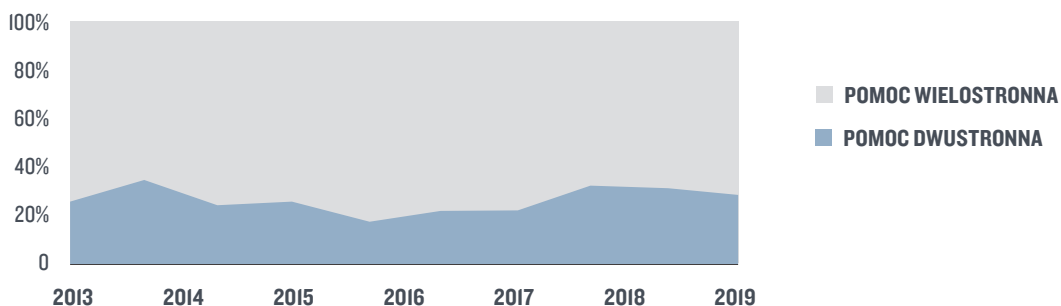
Pomoc wielostronna

W 2019 roku znaczną część oficjalnej pomocy rozwojowej – aż 71% – Polska przekazała tak zwanym kanałem wielostronnym, czyli do budżetów organizacji międzynarodowych zajmujących się rozwojem. Największe środki przeznaczono na projekty rozwojowe realizowane za pośrednictwem Unii Europejskiej: do budżetu Wspólnoty i w ramach wpłat na



WYKRES I. Wielkość oficjalnej pomocy rozwojowej udzielanej przez Polskę (w miliardach złotych) i udział polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej w krajowym dochodzie narodowym brutto (w %) w ciągu ostatnich dziesięciu lat

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych.



WYKRES 2. Polska oficjalna pomoc rozwojowa: stosunek wielkości pomocy wielostronnej do dwustronnej (w %) w latach 2013–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Europejski Fundusz Rozwoju trafiło 83% pomocy wielostronnej, co stanowiło wydatek ponad 1,75 miliarda złotych. Pozostałe środki trafiły do Organizacji Narodów Zjednoczonych, regionalnych banków rozwojowych, Banku Światowego i innych organizacji.

Procentowy wskaźnik proporcji między kanałami wielostronnym i dwustronnym pokazuje utrzymującą się tendencję przekazywania większości środków za pośrednictwem organizacji międzynarodowych. Co ciekawe, jest to praktyka stosowana przez zdecydowaną mniejszość krajów wysoko rozwiniętych⁹, choć nie brakuje debaty nad wadami i zaletami przyjmowanych rozwiązań¹⁰. Polska zadeklarowała, że kieruje pomoc wielostronną tam, gdzie programy zapewniają spójność z polską polityką rozwojową, a wpłaty mają charakter komplementarny z pomocą dwustronną i jednocześnie mogą być bardziej od niej skuteczne¹¹.

Warto byłoby przeprowadzić ewaluację działań Polski pod kątem wspomnianej spójności i skuteczności w latach 2004–2020, żeby zweryfikować słuszność tej deklaracji, szczególnie biorąc pod uwagę, że na przykład w 2019 roku większość polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej stanowiły koszty kształcenia w Polsce studentów z krajów partnerskich oraz ich stypendia. Poza tym (i tym samym) na realizację zadań uznanych dla Polski i przez Polskę za istotne – przekazywanie **naszych** doświadczeń, które mogą być cenne dla naszych partnerów, oraz praca **naszych** wolontariuszy, która może przyczynić się do polepszenia warunków życia wśród innych społeczeństw¹² – przeznaczono niewielki procent pomocy. Ponadto w analizowanym roku 11% środków polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej przeznaczono na wpłaty celowe do instytucji międzynarodowych (*multi-bi flows* lub *earmarked non-core contributions*), co dodatkowo pokazuje, że w rzeczywistości ten *stricte* polski element pomocowy był jeszcze mniejszy.

Wykres 2 wskazuje utrzymującą się tendencję w kwestii procentowego stosunku pomocy dwustronnej i wielostronnej, co pozwala przypuszczać, że trudno na tym etapie zmienić zobowiązania czy deklaracje Polski wobec określonych podmiotów międzynarodowych. Można jednak uwzględnić ten element w kształtowaniu polskiej polityki rozwojowej,

tym bardziej że w planach resortu dyplomacji znalazły się zarówno pomysły dotyczące zwiększenia nakładów finansowych na pomoc rozwojową czy dążenia do zwiększenia widoczności polskich działań pomocowych na świecie, jak i deklaracje o intensyfikacji współpracy z polskimi partnerami i samymi Polakami¹³.

Pomoc dwustronna

Polska pomoc realizowana jest na podstawie wspomnianych dokumentów strategicznych, jak również corocznych planów przygotowywanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W ramach pomocy dwustronnej przewiduje się działania w formie projektów pomocowych, projektów związanych z wolontariatem, stypendiów, pomocy dla uchodźców, kredytów, pożyczek, redukcji zadłużenia. Włącza się do nich również edukację globalną. Partnerami Ministerstwa Spraw Zagranicznych mogą być między innymi organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego, polskie placówki dyplomatyczne, instytuty badawcze, organizacje pozarządowe, sektor prywatny.

Perspektywa geograficzna i tematyczna w latach 2016–2018

W 2016 roku największymi odbiorcami polskiej pomocy dwustronnej były cztery kraje priorytetowe: Etiopia, Ukraina, Tanzania i Białoruś. W pierwszej dziesiątce znalazły się również priorytetowe dla Polski Kenia, Mołdawia oraz Gruzja. To pierwsze państwo otrzymało jednak mniejsze wsparcie niż niepriorytetowe Turcja i Syria, z kolei dwa pozostałe znalazły się na liście za Angolą¹⁴. Największą część wsparcia w ramach pomocy dwustronnej przeznaczono na kredyty oraz umorzenia długów (nieco ponad 35%), i to głównie dla Etiopii i Tanzanii (w obu wypadkach wsparcie stanowiły kredyty), co tłumaczy ich wysokie pozycje na liście. Znaczne środki – i niewiele większe od nakładów na pomoc humanitarną – przekazano na koszty kształcenia w Polsce obywateli państw rozwijających się i ich stypendia (prawie 20%), co już wtedy stało się niepokojącą, przede wszystkim

bowiem niezgodną z rekomendacjami OECD tendencją w polskiej pomocy.

Proporcje uległy nieco zmianie w kolejnym roku. Na pierwszym miejscu dwustronnego wsparcia znalazła się Ukraina, drugie miejsce zajęła Turcja – w ramach zwiększenia o ponad 45% nakładów na pomoc humanitarną w związku z kryzysem na Bliskim Wschodzie. Ponad 100 milionów złotych otrzymała Białoruś, co spowodowało, że również trafiła na czołówkę listy. Poza priorytetowymi Etiopią, Tanzanią, Mołdawią i Gruzją pomoc dwustronna trafiła do Syrii, Iraku oraz Libanu (który znalazł się na liście priorytetowej w 2019 roku). Znacznie wzrosła pomoc przekazywana przez organizacje międzynarodowe i fundusze pomocowe – do nieco ponad 401 milionów złotych, co dało prawie połowę pomocy dwustronnej (w 2016 roku była to kwota rządu około 16 milionów złotych), na wysokim poziomie utrzymano koszty kształcenia i stypendia – stanowiły około 37% dwustronnej oficjalnej pomocy rozwojowej.

Ukraina utrzymała pierwszą pozycję na liście największych biorców w 2018 roku. Ponad 120 milionów złotych ponownie uzyskała Białoruś, ale było to mniejsze wsparcie niż przeznaczone dla Mjanmy (181 milionów złotych, z czego nieco ponad 180 milionów złotych stanowiło wsparcie w ramach umowy kredytowej z 2017 roku). Wysokie środki, choć tym razem mniejsze niż priorytetowa Tanzania, ale nadal większe niż również priorytetowa Kenia, uzyskała Turcja. Tradycyjnie już znaczna była pomoc dla Syrii, Iraku oraz Libanu (ciągle jeszcze przed wpisaniem go na listę priorytetową), a wsparcie większe niż dla Mołdawii i Gruzji przypadło w 2018 roku Jordanii. Już w tym roku koszty kształcenia i stypendiów zdominowały polską pomoc dwustronną – na realizację tej formy wsparcia przeznaczono 325 milionów złotych, co sprawiło, że stanowiła ona ponad 36% całej dwustronnej oficjalnej pomocy rozwojowej. Na kolejnej pozycji znalazły się umowy kredytowe (około 30%), co pokazało powrót do tendencji z 2016 roku.

Pomoc dwustronna w 2019 roku

W 2019 roku Polska pomoc dwustronna wyniosła 851 milionów złotych (29% oficjalnej pomocy rozwojowej). W najmniejszym stopniu, tylko bowiem w 7%, Polska wsparła państwa najstabilniej rozwinięte oraz o najniższym dochodzie, przy czym w planie wieloletnim 2016–2020 podkreślono, że oficjalna pomoc rozwojowa będzie „miała nadal kluczowe znaczenie dla rozwoju krajów najstabilniej rozwiniętych”¹⁵. Ponadto Polska, podobnie jak inne państwa rozwinięte, zobowiązała się do przekazywania minimum 0,15% dochodu narodowego brutto na rzecz krajów najstabilniej rozwiniętych¹⁶. Tymczasem jej pomoc dla tej grupy państw stanowiła w 2019 roku 0,003% dochodu narodowego brutto. Znacznie więcej polskiej pomocy otrzymały państwa o wyższym średnim poziomie dochodu (32% środków pomocy dwustronnej), aż ponad połowa wsparcia zaś trafiła do krajów o niższym średnim poziomie dochodu.

Największymi biorcami polskiej pomocy dwustronnej były Ukraina i Białoruś, oba państwa

nieprzerwanie od 2006 roku znajdujące się na liście priorytetowych państw polskiej pomocy. Z grupy priorytetowych państw Partnerstwa Wschodniego wsparcie trafiło również do Gruzji i Mołdawii. Łącznie dało to 56% (477 milionów złotych) całkowitej pomocy dwustronnej. Dla porównania: w 2017 roku było to 350 milionów złotych, a rok później – 365 milionów złotych¹⁷, co pokazuje, że zgodnie z programem wieloletnim zajmują one szczególne miejsce w systemie polskiej pomocy.

Wśród pozostałych głównych biorców znalazły się jeszcze trzy z dwunastu priorytetowych państw polskiej pomocy wymienionych w programie wieloletnim na lata 2016–2020: Tanzania, Kenia i Liban. Co istotne, w wypadku wsparcia dla Tanzanii prawie 90%, a w wypadku Kenii ponad 60% uwzględnionych środków stanowiły koszty kredytów wiązanych.

Wśród pozostałych biorców znalazły się: Turcja, dla której znaczną część wsparcia stanowiła wpłata na Unijny Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji i co dało jej trzecie miejsce pod względem wsparcia udzielanego przez Polskę, a także Indie, Mongolia, Chiny i Irak. Wsparcie udzielone Mongolii to w całości koszty kredytu związanego, a pomoc dla Indii i Chin to – również w całości – kwota przeznaczona na koszty kształcenia obywateli tych państw na polskich uczelniach. W wypadku Iraku nieco ponad 30% pomocy także przeznaczono na koszty kształcenia, pozostałe środki pokryły projekty rozwojowe i humanitarne.

TABELA 1. Piętnaście krajów będących największymi odbiorcami polskiej pomocy dwustronnej (kolorem oznaczono kraje priorytetowe polskiej pomocy), z pominięciem kwot skatalogowanych na regiony i grupy krajów

Polska pomoc dwustronna według kraju odbiorcy (w milionach złotych)

Ukraina	303,5
Białoruś	150,3
Turcja	51,6
Tanzania	39,0
Indie	29,0
Mongolia	27,0
Chiny	20,5
Kenia	16,0
Irak	13,3
Gruzja	11,0
Mołdawia	10,6
Liban	8,5
Syria	7,3
Kazachstan	7,0
Nigeria	7,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawienia dostarczonego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Warto zwrócić uwagę, że prawie sześćdziesiąt procent środków całej dwustronnej pomocy rozwojowej (504 miliony złotych) przeznaczono na koszty kształcenia w Polsce studentów z krajów partnerskich oraz ich stypendia¹⁸. Na polskich uczelniach w ramach finansowania polskiej pomocy kształciło się najwięcej obywateli Ukrainy i Białorusi, wydatki na ten cel wyniosły prawie 350 milionów złotych. Wśród pozostałych dominujących państw pochodzenia studentów znalazły się wspomniane już Indie, Chiny, Irak, ale również Turcja, Kazachstan, Nigeria, Iran oraz Wietnam. W ocenie resortu dyplomacji taka edukacyjno-stypendialna polityka przyczynia się do „budowania potencjału społeczno-gospodarczego krajów partnerskich”¹⁹.

TABELA 2. Dziesięć państw będących krajami pochodzenia największych grup zagranicznych studentów studiujących w Polsce w 2019 roku (w milionach złotych), z wyszczególnieniem kwot przeznaczonych na stypendia i koszty utrzymania (kolorem oznaczono kraje priorytetowe polskiej pomocy)

Kraj pochodzenia studentów		
1.	Ukraina	250,0
2.	Białoruś	98,5
3.	Indie	29,0
4.	Chiny	20,5
5.	Turcja	11,7
6.	Kazachstan	7,0
7.	Nigeria	6,9
8.	Iran	4,6
9.	Wietnam	4,6
10.	Irak	4,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawienia dostarczonego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Część środowiska pozarządowego, w tym organizacja CONCORD, do której należy także Grupa Zagranica, uważa, że tego typu wydatki nie przyczyniają się do redukcji ubóstwa i nie przekładają się na bezpośredni rozwój tych państw²⁰. Ciekawe pod tym względem są również wyniki badań „Polacy o pomocy rozwojowej”, przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych w 2019 roku, po kilkuletniej przerwie. Jak się okazuje, 40% Polaków uznało, że edukacja – tuż po służbie zdrowia – jest dziedziną, w ramach której Polska ma najwięcej do zaoferowania krajom słabiej rozwiniętym. Pytani o sposoby, w jakie Polska może przyczynić się do wspierania ich rozwoju, respondenci już jednak tylko w 19% wskazali, że mogłoby to być umożliwienie studiowania w Polsce obywatelom tych państw²¹.

W ramach polskiej pomocy dwustronnej realizowane były również, wspomniane wyżej, działania instytucji międzynarodowych i funduszy pomocowych, stanowiące tak zwane wpłaty celowe (*ear-marked contributions*). Oznacza to, że Polska miała

wpływ na tematyczne i geograficzne przekazywanie swojego wsparcia, ale realizowała je z udziałem partnerów zewnętrznych. Może się to negatywnie przekładać na budowanie kapitału/zaplecza krajowych partnerów polskiej pomocy, ale jednocześnie mieć znaczenie dla widoczności Polski na arenie międzynarodowej przez jej działania pomocowe – w obu wypadkach były to elementy podkreślane przez resort dyplomacji jako istotne²². W analizowanym roku wpłaty celowe wyniosły 91 milionów złotych (11% pomocy dwustronnej).

Niewiele mniej, gdyż 10% dwustronnego budżetu, pokryły umowy kredytowe ze wspomnianą już Kenią, z Mongolią, Tanzanią, ale także z Ukrainą. Kredyty pomocy związanej stały się dość powszechną polską praktyką kierowania środków głównie do krajów afrykańskich i azjatyckich, konsekwentnie krytykowaną przez Grupę Zagranica²³. Mimo że w 2019 roku odnotowano procentowy spadek tej formy wsparcia (na umowy kredytowe przeznaczono 10% pomocy dwustronnej, rok wcześniej wskaźnik ten wyniósł 31,6%), to i tak należy zwrócić uwagę, że włączanie tych wydatków do pomocowego budżetu jest sprzeczne z rekomendacjami OECD, a także ze zobowiązaniem członków tej organizacji do niewiązania pomocy kierowanej do najmniej rozwiniętych i najbardziej zadłużonych krajów²⁴.

TABELA 3. Wartość wypłat w ramach obowiązujących umów kredytowych w latach 2017–2019 (w milionach złotych). Kwoty dla 2018 i 2019 roku stanowią ekwiwalent grantu zgodnie z metodologią przyjętą od 2018 roku przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD

Kredytobiorca	2017	2018	2019
Wietnam	1,74	8,1	-
Kenia	3,7	15,9	9,8
Tanzania	13,0	74,6	34,6
Etiopia	30,8	-	-
Mołdawia	0,72	0,74	-
Mjanma	1,23	181,4	-
Mongolia	-	-	27,2
Ukraina	-	-	16,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawienia dostarczonego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Kwoty w złotych na podstawie kursu średniorocznego Narodowego Banku Polskiego.

Włączanie wspomnianych kosztów, w tym kosztów kształcenia czy umów kredytowych, do dwustronnej pomocy rozwojowej spowodowało, że niewielki odsetek wsparcia odnosił się do działań *stricte* projektowych. W 2019 roku stanowiły one zaledwie 15% (127 milionów złotych). Poza flagowymi inicjatywami, jak choćby Centrum Informacyjne dla Władz Lokalnych w Mołdawii, Akademia Partnerstwa Wschodniego czy wsparcie TV Bielsat, pojawiły się przedsięwzięcia dotyczące edukacji, ochrony zdrowia (między innymi opieka psychologiczna, leczenie chirurgiczne, szkolenia służb

medycznych) przedsiębiorczości (między innymi turystyka, szwalnia, przetwórstwo orzechów) czy ochrony środowiska.

Pomoc humanitarna w 2019 roku

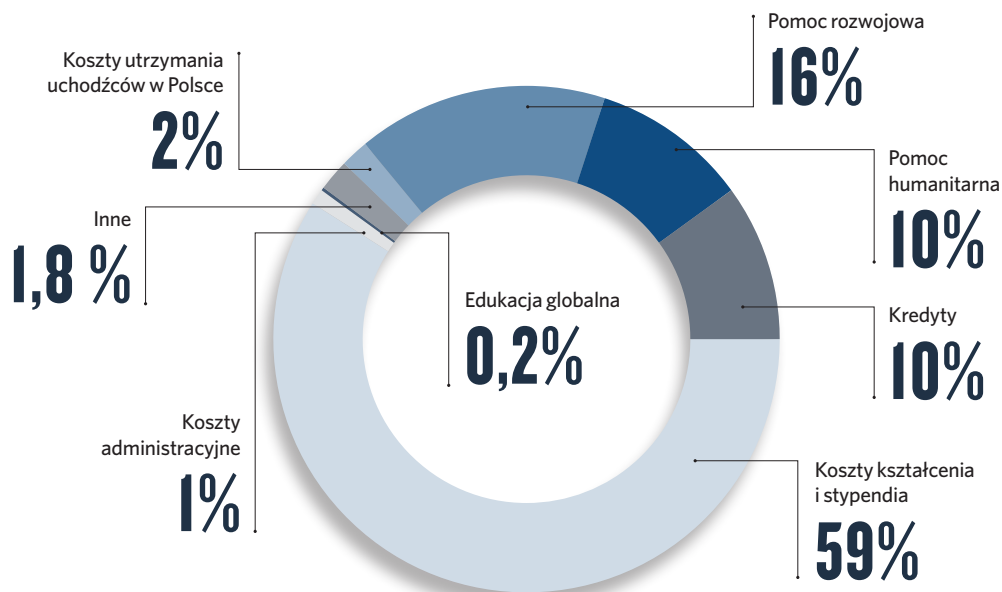
W 2019 roku dwustronna pomoc humanitarna wyniosła niewiele ponad 8% całej pomocy dwustronnej. Z łącznej kwoty 71,4 miliona złotych prawie 40 milionów złotych (55,89%) stanowiło wpłatę na Unijny Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji. Pozostała część trafiła do Iraku, Libanu, Syrii i Ukrainy. Dane pokazują, że jedna wpłata zdominowała wydatki na pozostałe cele, wskazując również kolejny spadek nakładów na dwustronną pomoc humanitarną w stosunku do przełomowych lat 2016–2017, kiedy Polska – mimo już wtedy widocznej dominacji na rzecz instrumentu unijnego – dobrowolnie zwiększyła finansowo ten obszar swojego pomocowego zaangażowania. W 2016 roku pomoc humanitarna wyniosła 125,7 miliona złotych, w rekordowym 2017 roku – 173,5 miliona złotych, aby rok później spaść do 128,6 miliona złotych²⁵. Choć w porównaniu z innymi płatnikami oficjalnej pomocy rozwojowej nie były to kwoty imponujące, to zdawały się pokazywać tendencję do szerszego spojrzenia na współzależność świata i wynikające z tego zagrożenia. Wpisywały się również w wizję „pomagania na miejscu”, propagowaną między innymi przez Beatę Kempę w trakcie zajmowania przez nią (nieistniejącego już) stanowiska ministra do spraw pomocy humanitarnej²⁶, było także jednym z argumentów polskiego rządu w dyskusji na temat przymusowej relokacji uchodźców w ramach kryzysu migracyjnego w 2015 roku. Choć Departament Pomocy Humanitarnej, na którego czele stał minister do spraw pomocy humanitarnej, zlikwidowano dopiero

w 2020 roku (stąd pojawia się jeszcze w analizie krajowych kanałów dystrybucji polskiej pomocy), to już teraz decyzję tę można ocenić pozytywnie. Nie tylko ze względu na zagrożenie dublowaniem pomocowych kompetencji czy brakiem ich właściwej koordynacji – co wykazała kontrola działań Polski w zakresie pomocy humanitarnej przeprowadzona przez Najwyższą Izbę kontroli²⁷ – ale także ze względu na to, że w administracji rządowej największe doświadczenie i wiedzę na temat polskiego systemu współpracy rozwojowej mają pracownicy Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Rosnąca liczba kryzysów humanitarnych będzie wymagała większego zaangażowania się w założenia Agendy dla Ludzkości (2016)²⁸, nie tylko w wymiarze czysto finansowym, ale także pod kątem przygotowania wysokiej klasy specjalistów, w tym pracowników humanitarnych, ratowników medycznych czy grup poszukiwawczo-ratowniczych. Wymusi to również zwiększenie zgodności między projektami rozwojowymi a humanitarnymi oraz współpracę między różnymi podmiotami zaangażowanymi w pomoc humanitarną²⁹. Częściowo stanowiło to zresztą cel zorganizowanych w 2019 w Warszawie pierwszych Międzynarodowych Targów Pomocy Humanitarnej i Rozwojowej³⁰.

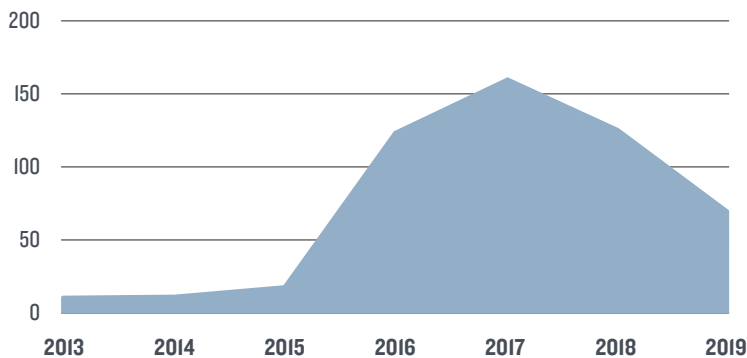
Deklaracje w sprawie Celów Zrównoważonego Rozwoju

Jednym z najistotniejszych międzynarodowych zobowiązań Polski w zakresie współpracy rozwojowej było włączenie się w osiąganie Celów Zrównoważonego Rozwoju, przyjętych rezolucją Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych w 2015 roku, a zawartych w Agendzie 2030. Analiza



WYKRES 3. Polska dwustronna pomoc rozwojowa w podziale na typ pomocy

Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawienia dostarczonego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.



WYKRES 4. Pomoc humanitarna realizowana w ramach polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej w latach 2013–2019 (w milionach złotych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

zaangażowania Polski była już przedmiotem rozważań w raporcie Grupy Zagranica w 2018 roku³¹.

Zgodnie z najnowszymi deklaracjami Polska, biorąc pod uwagę swoje doświadczenia i kompetencje, w latach 2021–2030 skoncentruje się na osiągnięciu kilku wybranych celów. Należą do nich: dobre rządzenie i jakość życia (cel trzeci), dobra jakość edukacji (cel czwarty), czysta woda i warunki sanitarne (cel szósty), wzrost gospodarczy i godna praca (cel ósmy), mniej nierówności (cel dziesiąty), zrównoważone miasta i społeczności (cel jedenasty), działania w dziedzinie klimatu (cel trzynasty) oraz pokój, sprawiedliwość i silne instytucje (cel szesnasty)³².

Dość zróżnicowane ukierunkowanie wcześniejszych działań, w tym inicjatyw z 2019 roku, pokazuje stopień konieczności wprowadzenia pewnych modyfikacji przy założeniu chęci sukcesywnej realizacji przyjętych założeń w kwestii konkretnych Celów Zrównoważonego Rozwoju. Na wysokim poziomie, ponieważ 62% w dwustronnej oficjalnej pomocy rozwojowej, Polska określiła swoje zaangażowanie w osiągnięcie celu dotyczącego edukacji, co nie jest zaskoczeniem, biorąc pod uwagę koszty kształcenia w Polsce studentów z krajów partnerskich oraz ich stypendia. Odpowiednio 15%, 16% i 15% dwustronnej pomocy przyczyniało się do osiągania celów trzeciego, szóstego oraz szesnastego. Do osiągania pozostałych doszło w minimalnym zakresie lub wcale. Co ciekawe, wśród wyróżniających się celów z dużym polskim zaangażowaniem dwustronnym znalazły się te spoza listy o szczególnym znaczeniu dla Polski: koniec z ubóstwem – 11% oraz innowacyjność, przemysł i infrastruktura – 11%. Uzyskały one również interesujące wskaźniki w całej oficjalnej pomocy rozwojowej: 69% i 7%.

Biorąc pod uwagę prognozy zawarte w raporcie Organizacji Narodów Zjednoczonych³³, dotyczące konsekwencji zmian klimatycznych, zwłaszcza dla ludzi żyjących w ubóstwie, warto zwrócić uwagę na stopień zaangażowania polskiej pomocy w te kwestie. **Tylko nieco ponad 3% (29 milionów złotych) projektów polskiej pomocy dwustronnej w 2019 roku zawierało tak zwane markery klimatyczne.** Projekty takie jak zintegrowany i przyjazny środowisku projekt pomocowy Polskiej Akcji Humanitarnej w Kenii³⁴ czy

wspierający ochronę środowiska projekt Polskiego Centrum Pomocy Międzynarodowej w Libanie³⁵ stanowiły kroplę w morzu potrzeb pilnych działań na rzecz klimatu. Grupa Zagranica postulowała nie tylko włączenie kwestii klimatycznych do systemu pomocy rozwojowej, ale także konsekwentne wspieranie specjalnych funduszy finansujących projekty klimatyczne³⁶. W ocenie organizacji w ten sposób pomoc rozwojowa mogłaby przyczynić się do działań na rzecz ochrony klimatu i przystosowywania do zmian klimatycznych. Warto to rozważyć, ponieważ państwa słabiej rozwinięte mogą mieć większe niż państwa rozwinięte trudności z radzeniem sobie chociażby z konsekwencjami katastrof klimatycznych, a ze względu na położenie geograficzne są na nie częściej narażone. Ponadto bez całościowego i długofalowego podejścia do prowadzonych działań pomocowych w wymiarze polityki klimatycznej może się okazać, że projekty w niektórych zakątkach świata były bezcelowe, gdyż w wyniku zmian klimatu dane miejsce nie nadaje się do życia dla człowieka.

Jeśli zwiększenie działań na rzecz klimatu miałyby nie doprowadzić do znacznych przesunięć w priorytetach pomocy rozwojowej, konieczne będzie zwiększenie środków na oficjalną pomoc rozwojową, ale nie tylko na działania *stricto* pomocowe. Odwołując się do głosu naukowców, którzy w prognozach klimatycznych dla nas wszystkich pozostają bezlitośni, niezbędna jest edukacja klimatyczna, co w wypadku Polski częściowo już dostrzeżono w Tygodniu Edukacji Globalnej, zatytułowanym *Pobudka! To ostatni dzwonek dla klimatu!*

Alarmujące dane organizacji międzynarodowych dotyczą także kwestii nierówności jako jednego z głównych problemów współczesnego świata. Szczególną uwagę zwraca się na skalę różnic w poziomie bogactwa między najbogatszymi mężczyznami na świecie a kobietami w Afryce czy na nieopłacaną, będącą jednak siłą napędową gospodarki, pracę kobiet i dziewcząt³⁷.

Mimo że z roku na rok w dość powolnym, ale stałym tempie wzrastają nakłady ze strony donorów Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD na działania związane z równouprawnieniem płci i ze zmniejszaniem dyskryminacji ze względu na płeć³⁸,

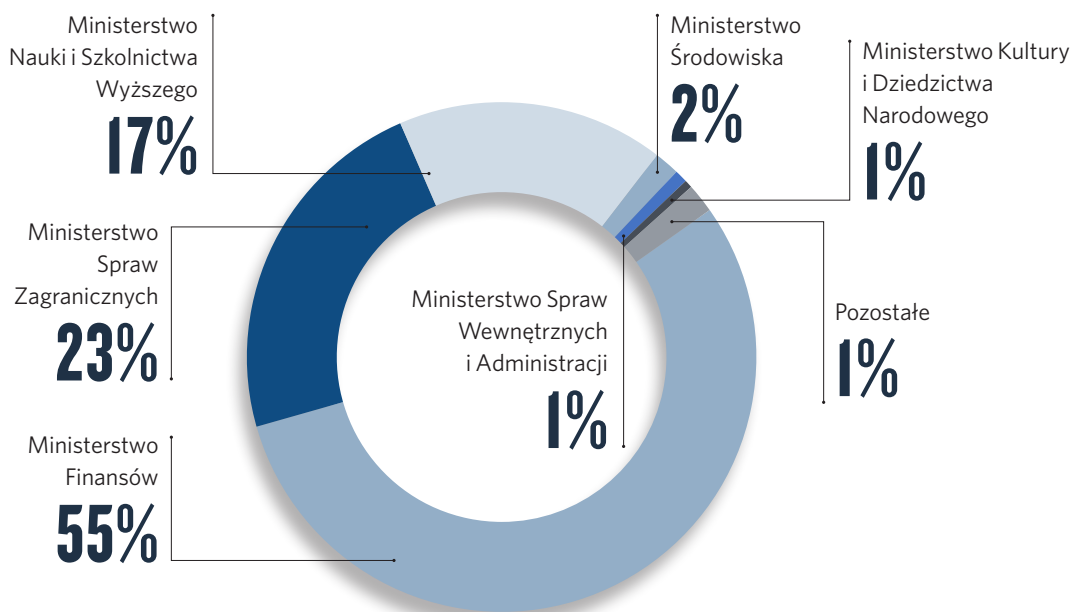
to wydatki w ramach polskiej pomocy oznaczone markerem genderowym były w 2019 roku na bardzo niskim poziomie. Ich łączna wartość wyniosła 26 milionów złotych, co stanowiło 3% dwustronnej pomocy rozwojowej, przy czym tylko w jedenastu projektach działania na rzecz kształtowania norm i wartości wobec danej płci stanowiły ich główny cel. Takie były na przykład projekty fundacji Dobra Fabryka przeprowadzone w Senegal, dotyczące poprawy jakości edukacji i zwiększenia aktywności zawodowej kobiet³⁹, czy stowarzyszenia Polska Misja Medyczna w południowej Tanzanii, obejmujące podnoszenie jakości leczenia chirurgicznego i ortopedycznego oraz opieki nad matką i dzieckiem⁴⁰. Był to co prawda wzrost w porównaniu z 2018 rokiem, kiedy wskaźnik ten wyniósł niecałe dwa procent, ale i tak sięgał daleko od potrzeb świata rozwijającego się. Warto dodać, że pod koniec 2018 roku Polska przyjęła Krajowy Plan Działania na rzecz realizacji Agendy ONZ dotyczącej kobiet, pokoju i bezpieczeństwa na lata 2018–2021, co daje nadzieję na zwiększenie polskiego zaangażowania w tym obszarze.

Współpraca z sektorem pozarządowym

W dokumentach dotyczących polskiej pomocy z lat 2004–2020 znalazło się wiele odniesień do roli sektora pozarządowego. Doceniano jego doświadczenie, a zwłaszcza wkład w budowanie społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich, jak również profesjonalizm w innych prowadzonych przez ten sektor działaniach, zwłaszcza humanitarnych⁴¹. Znaczenie polskich organizacji pozarządowych w pomocy rozwojowej podkreślali również politycy, badacze i publicyści⁴².

Tymczasem w 2019 roku polskie organizacje pozarządowe zaledwie w 8% uczestniczyły w realizacji pomocy dwustronnej. Co więcej, spośród ponad pięćdziesięciu podmiotów uznawanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych jako pozarządowe (i tak raportowanych do Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD: *donor country-based NGO*) największym partnerem dla resortu dyplomacji stała się, reaktywowana w 2011 roku, fundacja Skarbu Państwa – Fundacja Solidarności Międzynarodowej. W analizowanym okresie otrzymała ona 23% środków przekazanych polskim organizacjom pozarządowym (dotację w podobnej wysokości Fundacja Solidarności Międzynarodowej otrzymała w 2018 roku, niewiele mniejszą rok wcześniej). Utworzenie w 2019 roku Przedstawicielstw tej fundacji w Gruzji i Ukrainie (od 2012 roku taka placówka funkcjonuje w Mołdawii) oraz kierowanie środków z przeznaczeniem na działania własne fundacji może doprowadzić do zawężenia aktywności polskiego kapitału społecznego w regionach cennych dla polskiej pomocy z punktu widzenia przekazywania doświadczeń w zakresie budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Poza Fundacją Solidarności Międzynarodowej w czołówce organizacji pozarządowych prowadzących projekty w 2019 roku znalazły się: Fundacja Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej (17%), Fundacja Polska Akcja Humanitarna (7%) oraz Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna (6%). Są to podmioty od lat współpracujące z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i mocno zaangażowane w pomoc humanitarną. Co ciekawe, 61% organizacji aktywnych w pomocy rozwojowej w latach 2004–2012 – w działaniach projektowych i (lub) edukacji globalnej – w analizowanym roku nadal współpracowało z resortem dyplomacji⁴³. Wśród pozostałych



WYKRES 5. Polska oficjalna pomoc rozwojowa w 2019 roku według ministerstw (dane uwzględniają składkę do budżetu Unii Europejskiej, które wpłaca Ministerstwo Finansów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

organizacji pozarządowych pojawiły się również podmioty utworzone stosunkowo niedawno, na przykład Fundacja Most Solidarności (2017) czy Polski Zespół Humanitarny (2016). Pokazuje to wypracowanie pewnych relacji partnerskich między Ministerstwem Spraw Zagranicznych a niektórymi organizacjami, ciągłą dynamikę instytucjonalnego rozwoju polskiego sektora pozarządowego specjalizującego się we współpracy rozwojowej, jak również tkwiący w nim potencjał ludzki (część nowych organizacji pozarządowych to podmioty zakładane przez osoby mające wcześniejsze doświadczenie w pomocy zagranicznej).

Stabilizację we współpracy resortu dyplomacji z sektorem pozarządowym można dostrzec w realizacji projektów z programu „Wolontariat – Polska Pomoc”, w którym od lat partnerami resortu dyplomacji są takie podmioty jak między innymi Salezjański Wolontariat Misyjny „Młodzi Świata” czy Stowarzyszenie Misji Afrykańskich Centrum Charytatywno-Wolontariackie „Solidarni”. Choć jest to dość kosztowny program, należy docenić osiągnięte w jego ramach cele rozwojowe, ale także edukacyjne.

Z kolei **Najwyższa Izba Kontroli doceniła dobrą współpracę resortu dyplomacji z organizacjami zajmującymi pomocą humanitarną w latach 2017-2019, uznając ją za efektywną i przejrzystą**. W wypadku niektórych organizacji Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła co prawda kilka nieprawidłowości dotyczących naruszeń umowy z resortem dyplomacji, ale według kontrolerów „nie skutkowały one nieosiągnięciem zaplanowanych celów”⁴⁴.

Finansowanie pomocy

Choć resort dyplomacji pełni funkcję koordynującą polskiej współpracy rozwojowej i dysponuje również środkami na ten cel w ramach rezerwy celowej budżetu państwa, to najwięcej wydatków zaliczanych do oficjalnej pomocy rozwojowej przekazano za pośrednictwem Ministerstwa Finansów (55%) – i jest to utrzymująca się tendencja w polskiej pomocy.

W dużym stopniu zaangażowane było tutaj również Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, które obsługiwało programy stypendialne.

Podsumowanie

Rozwojowi systemu polskiej współpracy rozwojowej, w zależności od analizowanego okresu, towarzyszyło dwojakie uzasadnienie podejmowanych działań pomocowych. Z jednej strony były to zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych oraz realizacja założeń polskiej polityki zagranicznej, co świadczyło o realistycznym podejściu do polityki rozwojowej. Z drugiej – podkreślano chęć odpowiedzialności Polski za losy świata, solidarność międzynarodową i konieczność wspólnego rozwiązywania problemów globalnych, co z kolei świadczy o podejściu bardziej idealistycznym. Między tymi dwoma nurtami pojawiła się również chęć spłaty długu z czasów, kiedy Polska była dużym beneficjentem pomocy zagranicznej. Taka realistyczno-idealistyczna wizja polskiej pomocy wpisywała się w tendencje międzynarodowe. O ile zawarte w Agendzie 2030 cele zabrzmiały dość idealistycznie (podobnie jak wcześniejsze Mileńskie Cele Rozwoju), o tyle w unijnych dokumentach widoczna już była równowaga podejść idealistycznego i realistycznego⁴⁵.

Aktywność Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju zaczęto analizować również w kategoriach siły, doszukując się jej twardych i miękkich zasobów, tworzących w rezultacie polski *smart power*. W dokumentach polskiej pomocy mowa była o wzmocnieniu widoczności Polski na arenie międzynarodowej przez jej działania pomocowe. Miałyby się one wpisywać w tak bliską Polakom ideę solidarności, która wraz z polskimi doświadczeniami transformacyjnymi miałyby się stać przewagą komparatywną Warszawy⁴⁶. Na razie Polska została uznana za państwo z niewielkim, ale ze stabilnym udziałem w międzynarodowej pomocy międzynarodowej⁴⁷. Rok 2019 niewiele pod tym względem zmienił.

2

**WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA
W DOBIE PANDEMII COVID-19**

Oskar Chmiel

Od początku 2020 roku świat zmagają się z nadal nieustępującą pandemią nowego koronawirusa. Kryzys przez nią wywołany przyniósł wiele trudności, niezależnie od zamożności państw dotkniętych epidemią – w krajach zarówno globalnej Północy, jak i globalnego Południa. Choć jest za wcześnie, aby oceniać możliwe konsekwencje pandemii w średniej i długiej perspektywie, a zdania wśród ekspertów⁴⁸ na temat potencjału tego kryzysu do wprowadzenia istotnych zmian we współpracy rozwojowej są wyraźnie podzielone, można się spodziewać, że następstwa pandemii COVID-19 najdotkliwiej odczują właśnie kraje najsłabiej rozwinięte⁴⁹. Skutki wystąpienia globalnej recesji, ograniczone możliwości służby zdrowia oraz stosunkowo niewielkie zasoby finansowe, którymi dysponują te kraje, aby móc zaradzić trudnej sytuacji zdrowotnej, gospodarczej i społecznej, dają powody do obaw o możliwość osiągnięcia jednego z Celów Zrównoważonego Rozwoju określonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych⁵⁰, jakim jest położenie kresu ubóstwu do 2030 roku. Rzeczywiście, już w marcu Organizacja Narodów Zjednoczonych ogłosiła konieczność stworzenia pakietu o wartości 2,5 biliona dolarów przeznaczonych na wsparcie krajów rozwijających się⁵¹. Z kolei w kwietniu prezes Banku Światowego David Malpass ostrzegł⁵², że jeśli nie zostaną podjęte szybkie działania, to osiągnięcia współpracy rozwojowej ostatnich lat mogą zostać utracone. Jednocześnie – podobnie jak w wypadku poprzednich kryzysów – istnieje ryzyko ograniczania przez donatorów ich dotychczasowego wsparcia, niektórzy z nich skłaniają się bowiem ku oszczędniejszemu przeznaczaniu środków na współpracę rozwojową.

Co ciekawe, tym razem podejście to może jednak wyglądać inaczej. Ograniczenie wsparcia dawców pomocy może okazać się bowiem dla nich samych ryzykowne, gdyż pandemia ukazała już, jak współzależne są w tym zakresie państwa na całym świecie oraz jak ważna dla jej pokonania może okazać się efektywna współpraca międzynarodowa⁵³. Na przykład szef dyplomacji Unii Europejskiej Josep Borell wymownie spostrzegł⁵⁴, że jeśli problem epidemii nie zostanie rozwiązany w Afryce, to nie zostanie on rozwiązany także w Europie. Wobec tego istotne pytanie brzmi: czy w obliczu tej sytuacji kraje rozwinięte – oprócz podjęcia ogromnego wysiłku, aby sprostać skutkom pandemii występującym u nich samych – poczynią również daleko idące kroki na rzecz przeciwdziałania kryzysowi w krajach słabiej rozwiniętych?

Wiele wskazuje na to, że tak – w wypadku obecnego kryzysu donatorzy (na poziomie zarówno organizacji międzynarodowych, jak i poszczególnych państw) dość szybko uświadomili sobie, że nie zostanie on rozwiązany bez zażegnania jego przyczyn także w krajach najsłabiej rozwiniętych. Francja już w kwietniu zaproponowała plan na rzecz przeciwdziałania kryzysowi w Afryce⁵⁵. W myśl tego planu państwa afrykańskie mają otrzymać pomoc medyczną, wsparcie w badaniach nad lekami i szczepionką, pomoc żywnościową i materialną oraz znaczne wsparcie finansowe. Podkreśla się przy tym wspólnie między innymi z Bankiem

Światowym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym konieczność umorzenia lub odroczenia spłaty części ich długu zagranicznego. Co więcej, w wielu państwach zdecydowano o zmobilizowaniu dodatkowych środków przeznaczonych na łagodzenie skutków pandemii w krajach najsłabiej rozwiniętych w ramach działań podejmowanych przez instytucje finansowania rozwoju (*development finance institutions*). Z kolei na poziomie grupy najbogatszych państw – G20 – również w kwietniu przyjęto plan działania G20 Action Plan⁵⁶, zawierający wytyczne, którymi powinna się ona kierować w przeciwdziałaniu kryzysowi. Wśród nich podkreślono między innymi potrzebę wspierania akcji podjętych do tej pory⁵⁷ przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy i inne organizacje międzynarodowe oraz instytucje finansowe.

Z drugiej strony postawa niektórych ważnych graczy, takich jak Stany Zjednoczone czy Chiny, jest dość niepokojąca. Administracja Donalda Trumpa w lipcu powiadomiła o zamiarze wycofania się ze Światowej Organizacji Zdrowia⁵⁸, co w konsekwencji może znacznie uszczuplić zasoby tej organizacji kluczowej dla walki z pandemią. Ponadto nawet jeśli Amerykańska Agencja Rozwoju Międzynarodowego (USAID) wspólnie z amerykańskim Departamentem Stanu powinny przekazać na globalną walkę z pandemią ponad 1,6 miliarda dolarów, to pojawiły się doniesienia o problemach ze sprawną dystrybucją tych środków we właściwym czasie⁵⁹. W krajach najsłabiej rozwiniętych kontrowersyjna w sytuacji kryzysu wydaje się także postawa Chin, w odróżnieniu bowiem od niektórych większych donatorów, takich jak Francja czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy, odniosły się one z rezerwą do inicjatywy odciążeniowej wobec poważnie zadłużonych państw afrykańskich⁶⁰. Warto przypomnieć, że państwa te nawet przed pandemią borykały się z problemami istotnego zadłużenia zagranicznego oraz znacznie ograniczonych wydatków publicznych. Obecnie zaś, gdy muszą one sprostać wyjątkowo wymagającej sytuacji w sektorach ochrony zdrowia, edukacji czy zatrudnienia, kwestia ta wydaje się jeszcze trudniejsza, co w rezultacie może, niestety, tylko pogłębiać kryzys.

Wziąwszy pod uwagę globalny zasięg kryzysu wywołanego pandemią COVID-19, wielu ekspertów wskazuje konieczność rozwijania współpracy międzynarodowej oraz położenia nacisku na odpowiednią koordynację działań donatorów. Wiele organizacji międzynarodowych i banków rozwoju wykazało się szybką i bezprecedensową reakcją, podejmując działania mające na celu uruchomienie dodatkowej pomocy dla krajów rozwijających się. Unia Europejska również podjęła odpowiednie kroki, uzgadniając w kwietniu plan⁶¹ „światowej reakcji UE na COVID-19” („Global EU response to COVID-19”), ukierunkowany na wsparcie wysiłków na rzecz przeciwdziałania skutkom pandemii poza swoimi granicami. Odpowiedź Unii Europejskiej zakłada przeciwdziałanie humanitarnym, zdrowotnym, gospodarczym i społecznym skutkom kryzysu w krajach partnerskich – zarówno w krótkim, jak i w długim okresie – i nastawiona jest na spójną międzynarodową współpracę.

W istocie działania te mają być realizowane w ramach podejścia „Drużyna Europy” („Team Europe”), a więc przy udziale unijnych instytucji (szczególnie Europejskiego Banku Inwestycyjnego), państw członkowskich Unii Europejskiej oraz ich instytucji finansowania rozwoju, a także innych partnerów, takich jak Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) czy międzynarodowe instytucje finansowe. Mimo że eksperci⁶² ogólnie chwalą tę inicjatywę, to zauważają także, że środki, które przeznaczono na jej realizację, są niewystarczające (początkowo wyniosły one około 20,8 miliarda euro), a Unia Europejska powinna uczynić więcej w tym zakresie.

W analizie przygotowanej przez europejską konfederację organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą humanitarną i rozwojową CONCORD, oceniając plan światowej reakcji Unii Europejskiej na pandemię COVID-19, wprawdzie zauważono, że Wspólnota podejmuje w nim właściwe inicjatywy oraz że zaznaczyła przy tym na przykład konieczność poszanowania praw człowieka, dbałości o zrównoważoną gospodarkę czy uwzględnienia kwestii klimatu, to podkreślono zarazem, że Unia Europejska wskazała w tym dokumencie kierowanie się swoim „strategicznym interesem”. Według CONCORD pomoc powinna być skierowana do najbardziej potrzebujących (szczególnie do krajów najsłabiej rozwiniętych) i udzielana w ramach zasady solidarności, nie zaś tam, gdzie istnieje „strategiczny interes” Unii Europejskiej⁶³. Poza tym podczas przeciwdziałania skutkom pandemii poza swoimi granicami Unia Europejska nie powinna tego czynić kosztem dbałości o zrównoważoną gospodarkę czy walki z nierównościami, które powinny pozostać na szczycie jej priorytetów. Istotnym problemem podnoszonym przez CONCORD jest również to, że Unia Europejska przewiduje w swoim planie wykorzystanie środków, które już wcześniej zostały przypisane do różnych funduszy na rzecz współpracy rozwojowej. W związku z tym pojawia się obawa, że instytucje Unii Europejskiej oraz jej państwa członkowskie mogą teraz zmienić ukierunkowanie funduszy, które wcześniej miały być przeznaczone do tak ważnych sektorów z punktu widzenia przeciwdziałania skutkom kryzysu, jak wspomniane już edukacja, opieka społeczna czy zatrudnienie. W komunikacie CONCORD zaznaczono, że zamiast tego powinno się mobilizować nowe środki i dążyć do wypełnienia zobowiązania do zwiększenia oficjalnej pomocy rozwojowej do 0,7% dochodu narodowego brutto⁶⁴.

Niemożliwość przeznaczenia nowych środków na ten cel przynajmniej częściowo wyjaśnia jednak niełatwy moment, w którym znalazła się Unia Europejska, jakim jest zakończenie finansowania w ramach poprzedniego budżetu oraz negocjacje dotyczące nowych Wieloletnich Ram Finansowych. Problem ten nie jest także widoczny jedynie na poziomie Unii Europejskiej, ponieważ także w państwach członkowskich, w związku ze zwiększonym wysiłkiem na rzecz wspierania własnych gospodarek, obserwuje się sytuację, w której trudno ocenić, czy środki przeznaczane na działania związane z łagodzeniem negatywnych następstw kryzysu na świecie są w rzeczywistości

dotatkowe w stosunku do tych, które zostały przyznane przed rozpoczęciem pandemii⁶⁵. Warto jednak zauważyć, że w propozycji Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021–2027, mimo pewnych obniżek wydatków na działania zewnętrzne Unii Europejskiej ze względu na sytuację spowodowaną pandemią COVID-19, zdecydowano się na nieobniżanie wydatków związanych z pomocą humanitarną⁶⁶.

Tymczasem Polska również podjęła pewne działania w ramach pomocy rozwojowej i humanitarnej na rzecz przeciwdziałania lub wsparcia w zwalczaniu epidemii nowego koronawirusa. Skupiły się one przede wszystkim na wspieraniu państw, z którymi tradycyjnie utrzymuje ona współpracę rozwojową, a ich wybór w znacznej mierze pokrywa się z priorytetowym zasięgiem geograficznym Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020⁶⁷ (spośród krajów priorytetowych jedynie Uganda nie znalazła się w tabeli 4). Wśród działań podjętych w tym zakresie można więc wymienić na przykład uruchomienie przez przedstawicielstwo Fundacji Solidarności Międzynarodowej „Funduszu Kryzysowego” do działań interwencyjnych w Mołdawii (na zakup środków ochrony i sprzętu medycznego), dzielenie się wiedzą członków Medycznego Zespołu Ratunkowego Polskiego Centrum Pomocy Międzynarodowej z kenijskimi ratownikami medycznymi czy przeprowadzenie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych konkursu „Polska pomoc humanitarna i rozwojowa w odpowiedzi na pandemię COVID-19”⁶⁸, w ramach którego możliwa jest realizacja projektów w prawie wszystkich krajach priorytetowych (oprócz Mjanmy): 4 miliony złotych przeznaczono dla krajów Partnerstwa Wschodniego, 2 miliony złotych dla krajów Bliskiego Wschodu oraz 2 miliony złotych dla krajów afrykańskich. Jak podało Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ogółem około 56 milionów złotych Polska przeznacza na pomoc rozwojową i humanitarną w ramach walki z COVID-19 na świecie (mowa tu zarówno o środkach zarządzanych przez resort dyplomacji, jak i odpowiednich spółek Skarbu Państwa)⁶⁹. Wydatki, które przeznaczono w ramach środków nadzorowanych bezpośrednio przez Departament Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, pochodzą z rezerwy celowej i znalazły się w tabeli 4. Jak widać, ich znaczną część przeznaczono w ramach wpłat do funduszy i programów zarządzanych przez organizacje międzynarodowe. Przy czym należy zauważyć, że tak jak w wypadku innych donatorów, tutaj również dostrzec można podobny problem z mobilizacją nowych środków na ten cel⁷⁰, często bowiem zostały one przeniesione z różnych pozycji w ramach wcześniejszej wersji planu współpracy rozwojowej w 2020 roku⁷¹. W konsekwencji – mimo że szybkie podjęcie akcji w odpowiedzi na kryzys jest niewątpliwie właściwym działaniem, to biorąc pod uwagę pilność potrzeb, skalę problemu, a także wysoki poziom współzależności międzynarodowej w tym wymiarze, istotne jest, aby Polska – podobnie jak inni donatorzy – nie ustawała w poszukiwaniu dodatkowych rozwiązań w celu mobilizowania nowych środków na walkę z pandemią poza swoimi granicami.

Kwota	Waluta	Cel	Kraj/region	Odniesienie do pierwotnej wersji planu współpracy rozwojowej
1000 000	PLN	(UN Central Emergency Response Fund	b.d.	Środki przeniesione z pozycji <i>Projekty wdrażane w konkursie „Wolontariat polska pomoc 2020”</i> do pozycji <i>Rezerwa w odpowiedzi na nagłe kryzysy humanitarne</i>
1000 000	PLN	UNHCR Yemen	Jemen	Wpłata w ramach pozycji <i>Rezerwa w odpowiedzi na nagłe kryzysy humanitarne</i>
111100	USD	UNDP Białoruś (wsparcie systemu pomocy społecznej na Białorusi w zakresie zaopatrzenia państwowych jednostek opieki społecznej w wyroby i materiały medyczne)	Białoruś	Środki przesunięte z pozycji <i>Projekty wdrażane w konkursie „Polska pomoc rozwojowa 2020”</i>
469 022	EUR	Projekty rozwojowe i humanitarne realizowane przez polskie placówki dyplomatyczne, służące: <ul style="list-style-type: none"> ▶ wsparciu służby zdrowia i opieki społecznej, ▶ poprawie warunków sanitarnych i przeciwdziałaniu rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych, ▶ wsparciu systemu edukacji w obliczu ograniczeń powodowanych pandemią COVID-19 	Kenia, Etiopia, Tanzania, Senegal, Tunezja, Egipt, Liban, Syria, Jordania, Palestyna, Indonezja, Korea Północna, Mjanma, Kambodża, Macedonia Północna, Serbia, Ukraina, Białoruś	Środki z pozycji <i>Projekty wdrażane przez placówkę</i>
281735	USD			
100 000	USD	Wpłata na COVID-2019 <i>Preparedness and Response Plan</i> , realizowany przez UNICEF Etiopia	Etiopia	Środki przesunięte z pozycji <i>Projekty wdrażane przez placówkę</i>
105 000	EUR	Wsparcie aktywności Światowego Programu Żywnościowego w Kenii, przeciwdziałającej pandemii COVID-19	Kenia	Środki przesunięte z pozycji <i>Projekty wdrażane przez placówkę</i>
768 072	PLN	Zakup środków medycznych i ochrony osobistej przekazanych przez Fundację Solidarności Międzynarodowej administracji na Ukrainie, w Gruzji i Mołdawii	Ukraina, Gruzja, Mołdawia	Środki z pozycji <i>Działania realizowane za pośrednictwem Fundacji Solidarności Międzynarodowej</i>

TABELA 4. Wydatki w 2020 roku w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej na przeciwdziałanie lub wsparcie w zwalczaniu pandemii COVID-19 (według stanu na 30 czerwca 2020 roku)

Źródło: informacja udostępniona Grupie Zagranica przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych 6 sierpnia 2020 roku.

PRZYPISY

- ¹ J. Stępień, *Współczesna polska pomoc rozwojowa*, [w:] Ł. Fyderek, K. Jarecka-Stępień, R. Kurpiewska-Korbut, J. Stępień, *Wprowadzenie do problematyki pomocy rozwojowej*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2010, s. 220.
- ² B. Sobotka, *Tworzenie polskiego systemu pomocy rozwojowej*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 45-47.
- ³ *Strategia polskiej polityki zagranicznej 2017-2021*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2016, s. 2-4, 13, 21-24; <https://bit.ly/3nSYFLN> [dostęp: 1.09.2020].
- ⁴ <https://bit.ly/33T7Y6g> [dostęp: 2.09.2020]
- ⁵ <https://bit.ly/3nMGkja> [dostęp: 2.09.2020]
- ⁶ Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2016-2020, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2016, s. 8.
- ⁷ *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2012*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2013, s. 10.
- ⁸ <https://bit.ly/3nNOEiA> [dostęp: 2.09.2020]
- ⁹ W 2018 roku Szwecja przekazała kanałem wielostronnym zaledwie 35% oficjalnej pomocy rozwojowej – zob. <https://bit.ly/3iSntQg>. Dwustronna pomoc jest także priorytetowa w systemie niemieckiej pomocy rozwojowej, w ostatnich latach wynosi średnio 75% – zob. https://donortracker.org/sites/default/files/donor_pdfs/DonorTracker_profile_Germany.pdf [dostęp do obu: 1.09.2020].
- ¹⁰ N. Gulrajani, *Bilateral versus multilateral aid channels. Strategic choices for donors, Shaping policy for development* – <https://bit.ly/34RabhP> [dostęp: 1.09.2020].
- ¹¹ Plan współpracy rozwojowej w 2019, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2019, s. 13.
- ¹² *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2018*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2019, s. 4.
- ¹³ *Solidarność dla rozwoju. Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2021-2030*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, s. 10, 23-26 (projekt według stanu na dzień 1 września 2020 roku).
- ¹⁴ W latach 2013-2014 Angola, obok Białorusi, Ukrainy, Chin i Etiopii, również była jednym z największych biorców polskiej pomocy. Warto dodać, że w latach 2004-2011 była ona na liście państw priorytetowych. Poza państwami objętymi w 2009 roku ideą Partnerstwa Wschodniego dłużej utrzymały się na niej Afganistan i Autonomia Palestyńska. Współpracę z Afganistanem uzasadniano względami bezpieczeństwa, z kolei Autonomia Palestyńska, choć nie należała do państw najmniej rozwiniętych, była objęta specjalną pomocą i pierwszym państwem, z którym Polska podpisała porozumienie ramowe o współpracy rozwojowej (2009). Obecność Chin wiązała się z umową kredytową między Polską a Chińską Republiką Ludową.
- ¹⁵ Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2016-2020..., s. 5.
- ¹⁶ <https://bit.ly/3jW2DAM> [dostęp: 1.09.2020]
- ¹⁷ *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2017*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2018, s. 8; *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2018*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2019, s. 45.
- ¹⁸ W 2018 roku na pokrycie kosztów kształcenia oraz stypendia studentów z krajów rozwijających się przeznaczono w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej 325 milionów złotych co stanowiło około 37% bilateralnej pomocy rozwojowej za ten rok. Zob. *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2019*, Grupa Zagranica, Warszawa 2019 – <https://bit.ly/33ZdX9T> [dostęp: 1.09.2020].
- ¹⁹ *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2018...*, s. 32.
- ²⁰ *Concord Aidwatch 2019. Leaving no one behind: time for implementation*, CONCORD, Brussels 2019, s. 8-10.

- 21 Jedna czwarta badanych uznała, że Polska może wysłać środki na edukację dzieci, wyższe wskaźniki uzyskały jednak koncepcje wspierania opieki medycznej (35%) oraz wysyłania wolontariuszy (34%). Zob. *Polacy o pomocy rozwojowej. Wyniki badania Kantar Polska dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, Kantar, Warszawa 2019, s. 26–30.
- 22 O planach zwiększenia współpracy z sektorem prywatnym była mowa między innymi w planie rocznym na 2019 rok, jest on także brany pod uwagę w planie wieloletnim 2021–2030. O współpracy z sektorem pozarządowym będzie jeszcze mowa.
- 23 <https://bit.ly/3dp2nrF> [dostęp: 3.09.2020]
- 24 <https://bit.ly/3nLBYc2> [dostęp: 1.09.2020]
- 25 *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2016...*, s. 15–16.
- 26 <https://bit.ly/36WTVyy> [dostęp: 1.09.2020]
- 27 *Realizacja zadań administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski. Informacja o wynikach kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2020, s. 7–8, 10–16. Zob.: <https://bit.ly/310xxAk> [dostęp: 22.09.2020].
- 28 Agenda dla Ludzkości to dokument będący rezultatem pierwszego Światowego Szczytu Humanitarnego, który odbył się w Stambule w 2016 roku. Polska zobowiązała się do działań na rzecz propagowania międzynarodowego prawa humanitarnego i praw człowieka, jak również do wspierania społeczeństw i państw goszczących uchodźców. Zob.: <https://bit.ly/3iVPAxU> [dostęp: 9.09.2020].
- 29 Komplementarność projektów rozwojowych wobec działań humanitarnych doceniła Najwyższa Izba Kontroli, analizując polskie działania wobec Libanu – zob. *Realizacja zadań administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski...*, s. 12.
- 30 <https://humanitarianexpo.com> [dostęp: 9.09.2020]
- 31 <https://bit.ly/3nO1KfJ> [dostęp: 2.09.2020]
- 32 <https://bit.ly/3jVHS85> [dostęp: 2.09.2020]
- 33 <https://bit.ly/3lJgOJT> [dostęp: 8.09.2020]
- 34 <https://www.pah.org.pl/kenia> [dostęp: 2.09.2020]
- 35 <https://bit.ly/3nLyAOX> [dostęp: 2.09.2020]
- 36 Przykładem działań był apel wystosowany wraz z Koalicją Klimatyczną, aby zwiększyć wkład finansowy na rzecz Zielonego Funduszu Klimatycznego. Zob. <http://bit.ly/ApelGCF> [dostęp: 7.09.2020]
- 37 <https://bit.ly/3lMG2qV>; <https://bit.ly/2GUtgHZ> [dostęp do obu: 7.09.2020]
- 38 <https://tabsoft.co/2FqC5bL> [dostęp: 3.09.2020]
- 39 <https://bit.ly/3jZ8rJC> [dostęp: 2.09.2020]
- 40 <https://pmm.org.pl/tanzania> [dostęp: 2.09.2020]
- 41 *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2017...*, s. 3; *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2018...*, s. 4; *Program Wieloletni Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2016, s. 7.
- 42 Między innymi prezydent Andrzej Duda, wręczając nagrody przedstawicielom Polskiej Misji Medycznej, Fundacji Redemptoris Missio i Salezjańskiemu Wolontariatowi Misyjnemu „Młodzi Świata” za zasługi na rzecz osób potrzebujących pomocy, podkreślał wagę niesionej przez nich pomocy zagranicznej. O wyrazie solidarności i odpowiedzialności za losy świata przez działalność pracowników humanitarnych przypominał Patryk Kugiel z Polskiego Instytutu Spraw Publicznych – zob.: <https://bit.ly/2SPTI8b>; <https://bit.ly/3dqWKJa> [dostęp: 1.09.2020].
- 43 Własna analiza porównawcza danych z lat 2004–2012 i z 2019 roku.
- 44 Zob. *Realizacja zadań administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski...*, s. 7, 10, 13, 18.
- 45 Zob.: *Konsensus europejski w sprawie rozwoju z 2017 roku* (<https://bit.ly/33RjNtI>); *Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa z 2016* (<https://bit.ly/33S0ekV>); <https://bit.ly/379nlw> [dostęp do wszystkich: 9.09.2020].
- 46 Zob. *Program Wieloletni Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020...*, s. 4. W raporcie z 2018 roku można przeczytać, że projekty rozwojowe i humanitarne „szczególnie wzmacniają wizerunek Polski jako kraju solidarnego oraz zaangażowanego w rozwój na świecie, w tym same przyczyniają się do rosnącej rozpoznawalności Polski jako państwa aktywnego na arenie międzynarodowej” (s. 5).
- 47 <https://bit.ly/2SNEeBw> [dostęp: 1.09.2020]
- 48 M. Igoe, V. Chadwick, *After the pandemic: How will COVID-19 transform global health and development?*, 13 kwietnia 2020 roku – [dostęp: 7.08.2020].
- 49 P. Kugiel, *Zagrożenie pandemią COVID-19 w państwach rozwijających się*, PISM Bulletin, 7 kwietnia 2020 roku – <https://bit.ly/2GLBCII> [dostęp: 7.08.2020]. O możliwych skutkach pandemii dla krajów rozwijających się oraz o rekomendowanych działaniach, aby móc im zaradzić – zob. także: J. Seghers, *Whatever it takes: aid and the coronavirus pandemic*, Oxfam International, 6 maja 2020 roku – <https://bit.ly/2SOEz71> [dostęp: 6.08.2020].
- 50 A. Sumner, Ch. Hoy, E. Ortiz-Juarez, *Estimates Of The Impact Of COVID-19 On Global Poverty*, WIDER Working Paper 2020/43 – <https://bit.ly/2SQ5bof> [dostęp: 7.08.2020].
- 51 *UN calls for \$2.5 trillion coronavirus crisis package for developing countries*, 30 marca 2020 roku – <https://bit.ly/33Wh5TL> [dostęp: 7.08.2020].
- 52 *World Bank Group President Malpass: Remarks to the Development Committee*, Bank Światowy, 17 kwietnia 2020 roku – <https://bit.ly/3iPtCg0> [dostęp: 7.08.2020].
- 53 P. Marschall, W. Reiners, *Coronavirus As An Opportunity For International Cooperation*, The Current Column, German Development Institute, 23 marca 2020 roku – <https://bit.ly/3iVd7PE> [dostęp: 1.08.2020].
- 54 N. Nielsen, *EU depicts Africa's health system as a threat*, EU Observer, 6 kwietnia 2020 roku – <https://bit.ly/2GZAzOH> [dostęp: 7.08.2020].
- 55 Ł. Maślanka, *France and African Debt: Testing Multilateralism*, PISM Bulletin, 12 maja 2020 roku – <https://bit.ly/313dlsu> [dostęp: 6.08.2020].
- 56 *Communiqué: G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting*, 15 kwietnia 2020 roku – <https://bit.ly/372uxYj> [dostęp: 7.08.2020].

- ⁵⁷ Zob. na przykład: *World Bank's Response to COVID-19 (Coronavirus) in Africa*, Bank Światowy, 25 sierpnia 2020 roku – <https://bit.ly/2STh6Se> [dostęp: 29.08.2020].
- ⁵⁸ Zgodnie z informacjami przekazanymi na początku września przez amerykański Departament Stanu ostateczne wycofanie się Stanów Zjednoczonych ze Światowej Organizacji Zdrowa nastąpi 6 lipca 2021 roku – <https://bit.ly/3iZJhJE> [dostęp: 27.09.2020].
- ⁵⁹ L. Jakes, *Despite Big Promises, U.S. Has Delivered Limited Aid in Global Virus Response*, „The New York Times”, 7 czerwca 2020 roku – <https://nyti.ms/33UkyIA> [dostęp: 6.08.2020].
- ⁶⁰ Zob. na przykład: Y. Sun, *China and Africa's debt: Yes to relief, no to blanket forgiveness*, The Brookings Institution, 20 kwietnia 2020 roku – <https://brook.gs/3dr9K1q> [dostęp: 7.08.2020].
- ⁶¹ Komisja Europejska, Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Komunikat w sprawie światowej reakcji UE na COVID-19, JOIN(2020) 11 final, Bruksela, 8 kwietnia 2020 roku – <https://bit.ly/370m6fR> [dostęp: 7.08.2020].
- ⁶² Zob. na przykład: S. Bilal, *Towards an EU global COVID-19 response 2.0: boosting smarter finance*, The European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Discussion Paper, nr 273, 2020 rok – <https://bit.ly/2SOGvfN> [dostęp: 6.08.2020].
- ⁶³ *CONCORD analysis of Communication on the Global EU response to COVID-19*, CONCORD, 17 kwietnia 2020 roku – <https://bit.ly/33V1vlb> [dostęp: 7.08.2020].
- ⁶⁴ *EU global response to COVID-19: Forging a path to an equitable future*, CONCORD, maj 2020 roku – <https://bit.ly/3dmM7qQ> [dostęp: 2.08.2020].
- ⁶⁵ Zob. na przykład: J. Van de Poel, *COVID-19 and Official Development Assistance: current issues and challenges*, European Network on Debt and Development (EURODAD), 15 czerwca 2020 roku – <https://bit.ly/2FpMlvq> [dostęp: 2.08.2020].
- ⁶⁶ A. Käppeli, M. Gavas, *The EU's New Budget: Europe's Recovery at The Expense of Its Long-Term Ambitions*, Center for Global Development, 27 lipca 2020 roku – <https://bit.ly/2SQTBsT> [dostęp: 8.08.2020].
- ⁶⁷ Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2016-2020, Ministerstwo Spraw Zagranicznych – <https://bit.ly/2SOhBNe> [dostęp: 2.08.2020].
- ⁶⁸ *Wyniki konkursu „Polska pomoc humanitarna i rozwojowa w odpowiedzi na pandemię COVID-19”*, Polska Pomoc, 19 sierpnia 2020 roku – <https://bit.ly/2GLF9A7> [dostęp: 29.08.2020].
- ⁶⁹ *Wiceminister Paweł Jabłoński o polskiej pomocy rozwojowej i humanitarnej podczas pandemii COVID-19*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 19 maja 2020 roku – <https://bit.ly/3iTuH6j> [dostęp: 2.08.2020].
- ⁷⁰ Więcej na temat problemu mobilizacji nowych środków w odpowiedzi na pandemię – zob. na przykład: A. Jones, K. Sergejeff, A. Sherriff, Ch. Teevan, P. Veron, *The challenge of scaling up the European Union's global response to COVID-19*, ECDPM, kwiecień 2020 roku – <https://bit.ly/3iTuTm3> [dostęp: 6.08.2020].
- ⁷¹ Plan współpracy rozwojowej w 2020 roku, Ministerstwo Spraw Zagranicznych – <https://bit.ly/3IL9IKy> [dostęp: 28.08.2020].

