

WYKAZ SKRÓTÓW

BŚ	– Bank Światowy (Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju)
DAC	– Komitet Pomocy Rozwojowej (<i>Development Assistance Committee</i>)
ECLA	– Komisja Narodów Zjednoczonych dla Ameryki Łacińskiej (<i>Economic Commission for Latin America</i>)
HDI	– Wskaźnik Rozwoju Społecznego (<i>Human Development Index</i>)
HPI	– Wskaźnik Ubóstwa Społecznego (<i>Human Poverty Index</i>)
MDGs	– Milenijne Cele Rozwoju (<i>Millennium Development Goals</i>)
MFW	– Międzynarodowy Fundusz Walutowy
MSZ	– Ministerstwo Spraw Zagranicznych
NIEO	– Nowy Międzynarodowy Ład Ekonomiczny (<i>New International Economic Order</i>)
OA	– Pomoc Oficjalna (<i>Official Aid/Assistance</i>)
ODA	– Oficjalna Pomoc Rozwojowa (<i>Official Development Aid/Assistance</i>)
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>)
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PKB	– Produkt Krajowy Brutto
PKN	– Produkt Krajowy Netto
PNB	– Produkt Narodowy Brutto

- PPP** – Parytet Siły Nabywczej
(*Purchasing Power Parity*)
- RWPG** – Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej
- UE** – Unia Europejska

WSTĘP

Przełom XX i XXI stulecia to okres gigantycznego wzrostu dobrobytu ludzkości przy jednoczesnym wyraźnie nierównomiernym rozwoju poszczególnych regionów świata. Znaczne obszary stanowią strefę niskiego rozwoju gospodarczego, biedy, wręcz ubóstwa. Dysproporcja regionalna w rozwoju gospodarczym świata wydaje się być największą w historii. Aby temu przeciwdziałać elity polityczne państw rozwiniętych postanowiły podjąć różnorodne działania mające na celu w pierwszej kolejności ograniczenie, a ostatecznie zlikwidowanie skrajnej biedy. Udzielanie pomocy krajom biedniejszym jako nowa forma stosunków międzynarodowych pojawiło się dopiero po II wojnie światowej. Od inauguracji Planu Marshalla, symbolicznego początku współpracy rozwojowej, minęło ponad pół wieku. Współpraca rozwojowa na trwałe wpisała się w politykę wielu państw i organizacji międzynarodowych, w tym także Polski, stając się istotnym elementem współczesnych stosunków międzynarodowych. Zmieniła się skala pomocy, jej wielkość, formy oraz wspierane sektory, jednak niezależnie od starań społeczności międzynarodowej dysproporcje rozwojowe postrzegane są jako jedne z najważniejszych problemów i globalnych wyzwań oraz zagrożeń dla światowego bezpieczeństwa.

Przedmiotem pracy jest zaangażowanie Polski w działania z zakresu międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Pomoc rozwojowa jest przedmiotem badań wielu dziedzin nauki, m.in. ekonomii, politologii, socjologii i geografii. Każda z nich kładzie nacisk na inne aspekty analizowanego zjawiska. W przypadku politologii, podobnie jak w stosunkach międzynarodowych, na pierwszy plan wysuwa się rola pomocy rozwojowej w polityce międzynarodowej, a przede wszystkim rola i znaczenie pomocy jako instrumentu polityki zagranicznej i gospodarczej państwa.

Wybór tematyki pracy jest związany z zainteresowaniami naukowymi autora, które koncentrują się wokół zagadnienia relacji między Północą a Południem, zwłaszcza w wymiarze politycznym i gospodarczym. Przypadek polskiej współpracy rozwojowej wydaje się z wielu powodów interesujący. Z jednej strony, należy podkreślić fakt, że Polska jest krajem wysokorozwiniętym gospodarczo o dużym potencjale ekonomicznym, co powinno oznaczać jej zdolność do podejmowania coraz większych wysiłków na rzecz społeczności międzynarodowej. Z drugiej jednak strony, Polska jest państwem stosunkowo od niedawna zaangażowanym w międzynarodową współpracę rozwojową. Jako wschodzący donator, nasz kraj wciąż boryka się z licznymi trudnościami natury gospodarczej i społecznej. Przystępując do wielu organizacji międzynarodowych elita polityczna kraju przyjęła liczne zobowiązania dotyczące pomocy państwom biedniejszym, co wymusza przyspieszenie działań w tej materii. Są to, jak sądzę, najważniejsze przyczyny, dla których warto zająć się tym zagadnieniem.

W oczach większości opinii społecznej Polska jest wciąż krajem biednym. Sytuacja ta nasuwa zasadnicze pytanie, na które spróbuję odpowiedzieć w niniejszej pracy: czemu, pomimo odmiennych oczekiwań społecznych, elity polityczne gotowe są przekazywać stosunkowo duże środki pieniężne na pomoc rozwojową? W niniejszej pracy stawiam też pytania o to, jakimi motywami kieruje się polska dyplomacja podejmując działania w zakresie współpracy rozwojowej? W jakim zakresie i formie udzielana jest pomoc? W jakich dziedzinach udzielana jest pomoc? Czy nasz kraj trafnie ocenił swoje możliwości w tym zakresie? W jaki sposób udzielana jest pomoc, a w szczególności jak jest zorganizowany system instytucji za nią odpowiedzialnych? Jaka jest różnica pomiędzy rozwiązaniami przyjętymi w Polsce a regulacjami międzynarodowymi oraz rozwiązaniami obowiązującymi w innych, bardziej doświadczonych państwach? Kolejnym ważnym zagadnieniem jest kierunek udzielanej pomocy. Dlatego należy odpowiedzieć na pytanie, komu udzielana jest pomoc rozwojowa? W jaki sposób dokonano strategicznego wyboru? Jakie czynniki natury politycznej i ekonomicznej wpłynęły na ten wybór? Odpowiedzi na powyższe pytania pozwolą dokładnie i w pełni ocenić udział Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju oraz jej rolę w polityce zagranicznej państwa.

Analiza przyczyn, skutków oraz przeciwdziałanie pogłębiającemu się podziałowi świata na bogatą Północ i biedne Południe staje się coraz częstszym przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauki, głównie ekonomii i stosunków międzynarodowych. Tematyka pomocy rozwojowej posiada bogatą literaturę, zwłaszcza w języku angielskim. W pracy będę korzystał z publikacji zarówno polskich, jak i zagranicznych autorów, oraz z artykułów, analiz i informacji

zawartych w dokumentach administracji rządowej i organizacji międzynarodowych. W trakcie pisania niniejszej pracy zamierzam skorzystać m.in. z publikacji: Petera Hjertholma i Finna Tarpa pt. *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions For The Future*, Petera Hjertholma i Howarda Whitea pt. *Survey of Foreign Aid. History, Trends and Allocation* oraz Rogera C. Riddella pt. *Does foreign aid really work?*, a także artykułu Alberto Alesina i Davida Dollara pt. *Who gives foreign aid to whom and why?* oraz artykułu Marijke Breuninga, *Foreign Aid, Development Assistance, or Development Cooperation. What's in a Name?* Polskojęzyczna literatura poświęcona relacjom Północ – Południe jest stosunkowo uboga, jednak w ostatnich latach widoczny jest wzrost zainteresowania tą tematyką. Jako przykład należy wymienić publikacje autorstwa Przemysława Deszczyńskiego pt. *Konceptualne podstawy pomocy rozwojowej*, Pawła Bagińskiego, Katarzyny Czaplickiej i Jana Szczycińskiego pt. *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju*, Dominika Kopińskiego pt. *Pomoc rozwojowa* oraz Bartosza Sobotki pt. *Tworzenie polskiego systemu pomocy rozwojowej*. Dodatkowo, w przygotowaniu pracy niezmiernie przydatne będą opracowania, analizy i publikacje Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Równie ważne będą raporty i analizy stowarzyszenia polskich organizacji pozarządowych, zaangażowanych w międzynarodową współpracę na rzecz rozwoju (Grupa Zagranica) oraz dokumenty polskiej administracji rządowej.

Refleksja nad współpracą rozwojową zauważalna jest głównie na gruncie ekonomii. Z tego powodu polskie publikacje dotyczące tego zagadnienia skupiają się na kwestiach ekonomicznej skuteczności współpracy rozwojowej i technicznych aspektach przekazywania pomocy. Większość polskich opracowań ma charakter podręczników akademickich z zakresu ekonomii lub stosunków międzynarodowych i zawiera ogólny przegląd najważniejszych zagadnień dotyczących współpracy rozwojowej. W konsekwencji, w marginalnym stopniu poruszany jest aspekt politycznych i gospodarczych korzyści wynikających z zaangażowania we współpracę rozwojową. Wydaje się, że większość autorów już na samym wstępie swoich badań pomija te motywy, skupiając się na zagadnieniach humanitarnych i ekonomicznej skuteczności pomocy oraz prawnych uwarunkowaniach jej udzielania. Takie podejście do analizy relacji międzynarodowych, choć bardzo szczytne, wydaje się dość naiwne. Należy bowiem pamiętać, że większość przywódców politycznych poprzez działania pomocowe stara się realizować swoje interesy narodowe.

W niniejszej pracy przyjmuję hipotezę, że z uwagi na niewielką wysokość przekazywanej pomocy, brak doświadczenia w tym zakresie, marginalną pozycję państw rozwijających się w polityce zagranicznej i gospodarczej Polski

oraz brak wystarczającej woli politycznej, międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju zajmuje drugorzędne miejsce w polskiej polityce zagranicznej. Jej rola jest niewspółmierna w porównaniu z działaniami innych dawców oraz z pokładanymi przez społeczność międzynarodową oczekiwaniami względem państw wysokorozwiniętych, w tym także i Polski. Współpraca rozwojowa jest traktowana głównie jako instrument budowy pozytywnego wizerunku państwa. Jest to przede wszystkim forma promowania Polski jako aktywnego i odpowiedzialnego uczestnika organizacji międzynarodowych, nawiązywanie i poszerzanie kontaktów dyplomatycznych z państwami – odbiorcami pomocy. Ze względu na dużą zmienność działań i ich niską efektywność, brak zbieżności kierunków pomocy z międzynarodową polityką gospodarczą państwa oraz ze względu na rozdrobnienie finansowe przekazywanych środków, wykorzystanie pomocy rozwojowej w dziedzinach gospodarczych jest wyraźnie ograniczone. Dodatkowo, uważam, że elity polityczne postrzegają współpracę rozwojową bardziej w kategoriach niechcianych zobowiązań wynikających z członkostwa w organizacjach międzynarodowych, np. UE i OECD, a nie jako instrument samodzielnego kształtowania polityki zagranicznej państwa.

W aspekcie podmiotowym analizą zostanie objęta aktywność władz Polski, w szczególności struktur MSZ. Aktywność ta przejawia się głównie na forach międzynarodowych oraz w kontaktach bezpośrednich z beneficjentami pomocy. W aspekcie rzeczowym (materialnym) analizie zostanie poddana pomoc rozwojowa, która jest głównym, a w zasadzie jedynym, narzędziem polskiej współpracy rozwojowej. Z tego też względu, w niniejszej pracy, oba pojęcia są traktowane w sposób zamienny. Na potrzeby pracy jako właściwą definicję pomocy rozwojowej przyjmuję, opracowaną przez DAC OECD, definicję Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. W aspekcie przestrzennym (terytorialnym) interesują mnie działania dwustronne (bezpośrednie kontakty z krajami rozwijającymi) i wielostronne (pośrednie kontakty z krajami rozwijającymi się na forum organizacji międzynarodowych) skierowane do krajów rozwijających się. W pracy zostanie przeanalizowana działalność pomocowa w okresie od 1998 do 2012 roku, ze szczególnym uwzględnieniem wydarzeń mających miejsce po roku 2004. Analizowany okres rozpoczyna się przystąpieniem Polski do OECD, co zapoczątkowało działania pomocowe w 1998 r. W okresie tym szczególnie ważny jest rok 2004, kiedy Polska przystąpiła do Unii Europejskiej. Również w tym roku polski system pomocowy rozpoczął funkcjonowanie według rządowej *Strategii Polskiej Współpracy na rzecz Rozwoju*, która jest głównym (i w zasadzie jedynym) dokumentem strategicznym w omawianym okresie. Zakres czasowy pracy kończy się w 2012 r., ponieważ w opinii autora, data ta zamyka pewien okres w polskiej współpracy

rozwojowej. Po pierwsze, chodzi o zahamowanie wzrostu wysokości pomocy, będące wynikiem międzynarodowego kryzysu finansowego, przez co wydaje się mało prawdopodobne osiągnięcie przez Polskę podjętych zobowiązań dotyczących wielkości pomocy. Po drugie, w wyniku zintensyfikowania prac nad reformą systemu organizacyjnego współpracy rozwojowej przyjęto *Ustawę o współpracy rozwojowej*, która zaczęła obowiązywać 1 stycznia 2012 r. Jednocześnie, w wyniku zmian prawnych zaktualizowano lub przyjęto nowe wytyczne o charakterze strategicznym, m.in. dokument pt.: *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015*.

Sformułowane powyżej hipotezy oraz pytania badawcze wpłynęły na kształt struktury wewnętrznej pracy oraz zastosowane metody badawcze. Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia. W rozdziale pierwszym, zatytułowanym: *Pojęcie rozwoju oraz międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, przedstawię najważniejsze zagadnienia teoretyczne z zakresu rozwoju gospodarczego i społecznego. Dokonam też przeglądu wybranych ekonomicznych teorii rozwoju gospodarczego, przy zastosowaniu podziału opartego na kryterium czasowym (generacje ekonomii rozwoju). Następnie przeanalizuję podstawowe pojęcia i definicje z zakresu międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju oraz wskażę jej genezę i ewolucję. Rozdział ten zostanie zakończony próbą typologizacji form pomocy rozwojowej.

W dalszej części pracy przedstawię realizację polskiego programu pomocowego w wymiarze polityczno-gospodarczym, przedmiotowym, prawno-organizacyjnym i geograficznym. Obiektem analizy, dokonanej w drugim rozdziale, będą motywy udzielania pomocy. Na wstępie przedstawię motywy donatorów współpracy rozwojowej z punktu widzenia teorii stosunków międzynarodowych. Następnie przeanalizuję deklarowane przez Polskę humanitarne motywy udziału we współpracy rozwojowej. Rozdział zakończy analiza faktycznych, tj. politycznych i gospodarczych motywów współpracy rozwojowej.

Trzeci rozdział pracy poświęcony będzie programowi polskiej współpracy rozwojowej. W rozdziale tym zostanie przedstawiona analiza polskiej specjalizacji rozwojowej. W dalszej części rozdziału dokonam próby typologizacji pomocy rozwojowej Polski, w podziale na działania wielostronne i dwustronne, w ramach których zostaną przedstawione poszczególne jej formy.

Kolejny, czwarty rozdział pracy poświęcony będzie organizacji systemu pomocowego. W rozdziale tym zaprezentuję polskie regulacje prawne w zakresie współpracy rozwojowej. Szczególnie istotna będzie tu analiza *Ustawy o współpracy rozwojowej*. Następnie przestawię najważniejsze dokumenty i postanowienia międzynarodowe przyjęte przez Polskę. Na zakończenie rozdziału porównam

polskie rozwiązania prawne z rozwiązaniami w wybranych krajach, w celu ukazania zasadniczych różnic między nimi.

Ostatni, piąty rozdział pracy będzie dotyczył kierunku polskiej pomocy. Rozdział ten rozpoczyna się analizą krajów rozwijających się jako beneficjentów pomocy rozwojowej. Następnie zostaną przeanalizowane priorytetowe kierunki polskiej pomocy. Rozdział zostanie zakończony analizą wysokości przekazywanych środków.

W pracy zastosuje metody systemową i decyzyjną, przy czym poszczególne części zostaną przygotowane w oparciu o inne, bardziej szczegółowe narzędzia i metody badawcze. Są to m.in. zestawienia tabelaryczne i wykresy typowe dla metody ilościowej. Zastosuję również metodę porównawczą. Dodatkowo, w zakresie pracy nad analizą rozwiązań organizacyjnych, zamierzam posłużyć się metodami: analizy aktów prawnych (głównie ustaw, rozporządzeń i statutów) oraz metodą badania dokumentów (strategii i dokumentów rządowych oraz organizacji międzynarodowych).

Praca ta nie pretenduje do wyczerpania całości wszystkich wymienionych zagadnień, lecz jedynie przedstawia ogólny zarys problemu, co wynika z dużej dynamiki zmian w polskiej współpracy na rzecz rozwoju w ostatnich kilku latach, a zwłaszcza po wstąpieniu do Unii Europejskiej. Z tego też powodu konieczne są dalsze badania nad zagadnieniem.

Niniejsza publikacja powstała w oparciu o pracę magisterską autora, obronioną w 2013 r. w Instytucie Politologii UKSW. W 2014 r. praca zajęła pierwsze miejsce w III edycji Konkursu imienia Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego na najlepszą pracę magisterską z zakresu polskiej polityki zagranicznej po 1945 roku, zorganizowanego przez Fundację Krzysztofa Skubiszewskiego oraz Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.