

*Mateusz Smolaga\**

## **Uwarunkowania społeczno-gospodarcze działalności pomocowej wschodzących donatorów – członków Unii Europejskiej**

### **Socio-Economic Parameters of Aid Activities of the EU Emerging Donors**

#### **Abstract**

This article focuses on the development assistance provided by eight European Union countries, which are not part of the OECD Development Assistance Committee (DAC). These are: Bulgaria, Croatia, Cyprus, Estonia, Latvia, Lithuania, Malta, and Romania. A comparison is made between the performance data relating to these countries and that of the following 3 groups: a) the Czech Republic, Hungary, Iceland, Poland, Slovakia, and Slovenia (countries that have joined the DAC in recent years), b) so-called old EU members (EU15) and the so-called new members (EU13), c) the aggregate assistance offered by the EU countries and institutions represented on the Committee. By an analysis of OECD and World Bank statistics, we can see that ODA expenditure in absolute figures is primarily determined by a country's GNI, and not by its relative wealth (GDP per capita) or quality of life (HDI score). This also applies to bilateral aid. However, the level of GDP per capita, and the HDI scores do have some effect on the percentage of GNI devoted to development aid.

**Key words:** Development Assistance, ODA, Development, Emerging Donors, European Union

**Słowa kluczowe:** pomoc rozwojowa, ODA, rozwój, wschodzący donatorzy, Unia Europejska

---

\* **Mateusz Smolaga** – Uniwersytet Szczeciński, e-mail: mateusz.smolaga@yahoo.pl, ORCID: 0000-0002-8663-6266.

Od samego początku zjawiska, które nazywamy współpracą rozwojową, państwa integrującej się Europy Zachodniej zaangażowały się w niesienie pomocy nowo powstałym krajom rozwijającym się oraz pozostałym terytoriom zależnym. Dla większości z nich była to „naturalna” kontynuacja obecności na obszarze globalnego Południa, a *de facto* instrument utrzymania wpływów politycznych i gospodarczych po rozpadzie systemu kolonialnego. Państwa te postrzegane są jako tradycyjni donatorzy Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (*Official Development Assistance, ODA*)<sup>1</sup>. Od początku współtworzą osadzone w strukturach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD*) Komitet Pomocy Rozwojowej<sup>2</sup> (*Development Assistance Committee, DAC*)<sup>3</sup>. Łożyły też coraz większe kwoty na stymulację procesów społeczno-gospodarczych w świecie (początkowo, w 1960 r. było to ok. 36% całości nakładów DAC, a w 2016 r. niemal 57%)<sup>4</sup>. W rezultacie Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), a następnie UE, stopniowo wzmacniały swoją pozycję w międzynarodowym środowisku pomocowym, kreując się na największego dawcę kolektywnego<sup>5</sup>.

Rzecz jasna zaangażowanie wszystkich państw członkowskich nie było równomierne. Portugalia wycofała się z prac DAC w 1974 r., a powróciła w 1991 r. W tym samym roku do Komitetu wstąpiła również Hiszpania, rok później dołączył Luksemburg – współzałożyciel EWG, a dopiero w 1999 r. Grecja. Jednak z realną różnicą w podejściu do współpracy rozwojowej Unia zmierzyła się po 2004 r., gdy jej szeregi zasililo 13 tzw. nowych członków, głównie z Europy Środkowo-Wschodniej. Kraje te aż do momentu wejścia w strukturę UE korzystały z pomocy rozwojowej – tylko dla celów statystycznych klasyfikowanej jako OA (*Official Aid*)<sup>6</sup>, a nie ODA – która następnie została zastąpiona wsparciem unijnego Funduszu Spójności i funduszy struk-

---

<sup>1</sup> Zob. warunki kwalifikacji przepływów finansowych jako ODA: <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm> (dostęp 15.05.2018).

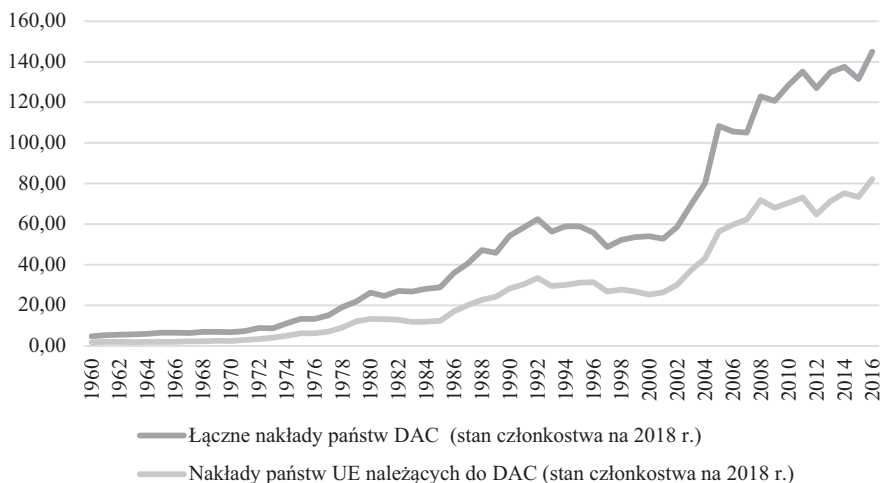
<sup>2</sup> Członkami Komitetu są: Australia, Austria, Belgia, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Komisja Europejska (KE), Luksemburg, Niemcy, Norwegia, Nowa Zelandia, Polska (od 2013 r.), Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, USA, Węgry, Wielka Brytania i Włochy. Tylko dziewięć z tych podmiotów nie jest związana z Unią Europejską (UE). Zob. <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm> (dostęp 15.06.2018).

<sup>3</sup> *DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee. 2006 Edition*, <http://www.oecd.org/dac/1896808.pdf> (dostęp 15.06.2018), s. 7–9, 37.

<sup>4</sup> *Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DACI]*, baza danych OECD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1> (dostęp 15.06.2018).

<sup>5</sup> *EU remains the world's leading donor of development assistance: €75.7 billion in 2017*, Brussels 2018, [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3002\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3002_en.pdf) (dostęp 15.06.2018).

<sup>6</sup> Zob. <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1887> (dostęp 15.06.2018).



**Wykres 1. Nakłady na Oficjalną Pomoc Rozwojową (lata 1960–2016, w mld USD)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DACI]*, baza danych OECD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>

turalnych. Kraje te, kierując się przykładem tzw. starych członków i zasadami UE, rozpoczęły udzielanie ODA, lecz czyniły to poza strukturami DAC. W związku z budowaniem swych zdolności do wypełniania roli dawcy państwa te zostały zaklasyfikowane jako wschodzący donatorzy. Rażące różnice w poziomie aktywności pomocowej między tzw. starymi a nowymi członkami Unii spowodowały, że działania tych drugich stały się przedmiotem krytyki zarówno wewnętrznej (płynącej ze strony organizacji pozarządowych i części badaczy), jak i międzynarodowej. Decydenci odpierali krytykę, powołując się na zainteresowanie niesieniem pomocy w najbliższym otoczeniu międzynarodowym (europejskich krajach przechodzących transformację) oraz wskazując ograniczony potencjał społeczno-gospodarczy swych państw. Warto też pamiętać o relatywnie niewielkich, w odróżnieniu od Europy Zachodniej, związanych z krajami Azji, Afryki, Ameryki Łacińskiej interesach politycznych i gospodarczych państw Europy Środkowo-Wschodniej.

W 2013 r., po niemal dekadzie od wstąpienia do UE, Czechy, Polska i Słowacja, państwa, które najszybciej spośród analizowanego grona rozpoczęły swą aktywność pomocową, oraz Słowenia stały się członkami DAC (*nota bene* w tym samym czasie do Komitetu dołączyła również Islandia, która oczywiście nie jest członkiem UE). Trzy lata później uczyniły to Węgry. Poza strukturami DAC pozostało osiem państw UE, które jednak niosą wsparcie rozwojowe: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta i Rumunia. Jak wskazuje temat artykułu, analiza koncentruje się na wyżej wymie-

nionej ósemce, jednak w różnych przypadkach przytaczane są również dane odnoszące się do:

- poszczególnych członków Komitetu, którzy przystąpili do tego grona, počawszy od 2013 r. (ze względów stylistycznych nazywani w pracy V4 + 2 lub V4 + 1, w zależności od uwzględniania bądź nie Islandii);
- zagregowanej pomocy oferowanej przez państwa i instytucje UE reprezentowane w Komitecie (skrótowy zapis DAC UE + KE);
- rozróżnienia tzw. starych członków UE (UE-15) oraz tzw. nowych członków (państwa, które wstępowały do Unii od 2004 r.; odnosi się do nich skrót UE-13);
- łącznego wyniku całego DAC.

W badaniu państwa-dawcy przedstawieni powyżej pełnią rolę grupy referencyjnej dla nakładów i transferów Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty i Rumunii.

Celem artykułu jest sprawdzenie, w jakim stopniu potencjał społeczno-gospodarczy wpływa na działalność pomocową europejskich wschodzących donatorów. Wymaga to odpowiedzi na kilka pytań. Czy wielkość Dochodu Narodowego Brutto (DNB) warunkuje wielkość nakładów państw na ODA? Jeśli tak, to czy oddziaływanie tej zmiennej niezależnej jest zauważalne także w stosunku do wielkości pomocy dwustronnej lub odsetka DNB przeznaczanego na wsparcie rozwojowe? Czy takie przejawy potencjału społeczno-gospodarczego dawcy, jak wartość Wskaźnika Społecznego Rozwoju (*Human Development Index*, HDI), wielkość rezerw, Produkt Krajowy Brutto przeliczony na jednego mieszkańca (PKB *per capita*), są skorelowane z wymienionymi powyżej miernikami aktywności pomocowej? W jakim stopniu na działalność pomocową europejskich wschodzących donatorów wpływają czynniki zewnętrzne (oczekiwania UE, wizja członkostwa w DAC), a na ile są one wynikiem potencjału społeczno-gospodarczego i determinacji politycznej?

Tekst weryfikuje hipotezę głoszącą, że istnieje wyraźna zależność między potencjałem społeczno-gospodarczym dawcy a wielkością jego nakładów na pomoc rozwojową, wartością wsparcia bilateralnego oraz odsetkiem DNB przeznaczanego na ODA, podczas gdy czynniki zewnętrzne oraz interesy polityczne wpływają jedynie na dystrybucję pomocy bilateralnej.

### **Charakterystyka potencjału społeczno-gospodarczego europejskich wschodzących donatorów**

By ocenić kontekst działalności pomocowej analizowanych państw (np. lepsze zrozumienie decyzji o wysokości nakładów na współpracę), warto zapoznać się z ich potencjałem społeczno-gospodarczym. Już pierwszy kontakt z wykazem analizowanych podmiotów nasuwa skojarzenie, że poza DAC pozostają stosunkowo niewielkie i niezamożne państwa unijne. I faktycznie, analizowane

osiem krajów zamieszkuje średnio 4,87 mln osób (łącznie niecałe 39 mln ludzi, z czego około połowy w Rumunii) w porównaniu z 11,03 mln w sześciu państwach, które wstępowały do Komitetu od 2013 r. Przy rozważaniu różnic w możliwości oddziaływania państw UE-15 i UE-13 dobrze jest pamiętać, że ci drudzy to tylko 20,6% obywateli unijnych, z tendencją spadkową<sup>7</sup>.

Również pod względem gospodarczym badana ósemka nie wylamuje się ze stereotypowego postrzegania. Suma ich DNB w 2016 r. wyniosła 417,19 mld USD (największy wkład Rumunii), czyli 2,5% zagregowanego wyniku UE i mniej niż wynosi DNB Polski (481,40 mld USD). Na marginesie warto zauważyć jeszcze większą niż w przypadku ludności dysproporcję między tzw. nowymi i starymi członkami Unii – łączny DNB krajów UE-13 wynosi zaledwie 7,9% wspólnotowej gospodarki. Zestawienie danych odnośnie do DNB poszczególnych krajów za 2009 r. i 2016 r. wskazuje, że w obu grupach znajdują się podmioty, których dochód narodowy po siedmiu latach był mniejszy niż na początku kryzysu finansowego (były to odpowiednio Chorwacja i Cypr w grupie członków UE, którzy pozostają poza DAC, oraz Łotwa, Słowenia i Węgry wśród tych, którzy przystąpili w ostatnich latach<sup>8</sup>). Podobnie było także ze zsumowanym DNB całej UE, który po przeliczeniu na USD w cenach bieżących zmniejszył się o niemal 0,9 bln USD<sup>9</sup>. Rozpatrywane kraje mocno odczuły recesję 2009 r., jednak w Bułgarii, Chorwacji, na Cyprze, w Estonii, na Litwie, Łotwie, Malcie i w Rumunii PKB obniżył się średnio o 8,28%, a w Czechach, Polsce<sup>10</sup>, Słowacji, Słowenii, na Węgrzech i Islandii spadek wyniósł średnio

---

<sup>7</sup> *Population, total*, baza danych Grupy Banku Światowego, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> (dostęp 15.06.2018).

<sup>8</sup> W przypadku Łotwy i Słowacji różnice były na tyle niewielkie, odpowiednio -0,64 mld USD i -0,18 mld USD, że można przyjąć wielkości ich DNB jako pozostające bez większych zmian.

<sup>9</sup> Dokładniej 903,11 mld USD. Efekt jest wzmacniany przez aprecjację USD względem innych walut. Dane wyrażone w cenach stałych (USD z 2010 r.) wskazują, że w porównaniu z 2009 i 2016 r. zagregowany DNB UE wzrósł o ponad 1592,47 mld USD. W odniesieniu do Węgier różnica między 2009 a 2015 r. (brak danych z 2016 r.) wyniosła 13,11 mld USD *in plus*. W latach 2009–2016 DNB Słowenii wzrosło o 2,31 mld USD. Natomiast gospodarki Cypru i Chorwacji „skurczyły” się w tym czasie w nieco mniejszym stopniu, niż wynikałoby to z danych w wartościach bieżących (odpowiednio 1,05 mld USD i 0,47 mld USD). Por. Tabela 1 z *GNI (constant 2010 US\$)*, baza danych Grupy Banku Światowego, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.MKTP.KD> (dostęp 15.06.2018). Zbliżone wyzwanie pojawia się dla licznych aktorów w przypadku ich nakładów na ODA. W budżetach krajowych i przed rodzimą opinią publiczną są one przedstawiane w walutach narodowych, jednak aktywność ta jest postrzegana przez społeczność międzynarodową głównie w przeliczeniu na USD (na świecie) lub EUR (w wymiarze europejskim). W związku z tym może się zdarzyć, że wysiłek dodatkowych obciążeń finansowych zostanie zniwelowany przez zmianę kursu walutowego (lub, oczywiście, odwrotnie).

<sup>10</sup> Polska zanotowała nawet niewielki wzrost gospodarczy – był to okres tzw. zielonej wyspy premiera Donalda Tuska.

4,79%. Dla porównania łączny PKB państw UE obniżył się o 4,36%, a Produkt Światowy Brutto (globalny PKB) spadł o 1,74%. Niezwykle trudny był też rok 2012 r. PKB państw pierwszej z analizowanych grup wzrósł o 1,28%, podczas gdy w odniesieniu do krajów, które w następnych latach wstępowały do DAC, zanotowano w ujęciu średnim lekką recesję (-0,09%). Łączny PKB UE zmniejszył się o 0,43%, a cała gospodarka światowa zwiększyła swoją wartość o 2,45%. Cztery lata później można już było powiedzieć, że Unia ma kryzys za sobą. PKB państw UE, które nie należą do Komitetu, powiększył się średnio o 3,34%, a dla drugiej z grup wzrost był nieco wyższy: 3,60%. W kontekście całej UE wzrost gospodarczy wyniósł 1,95%, a świata 2,49%<sup>11</sup>.

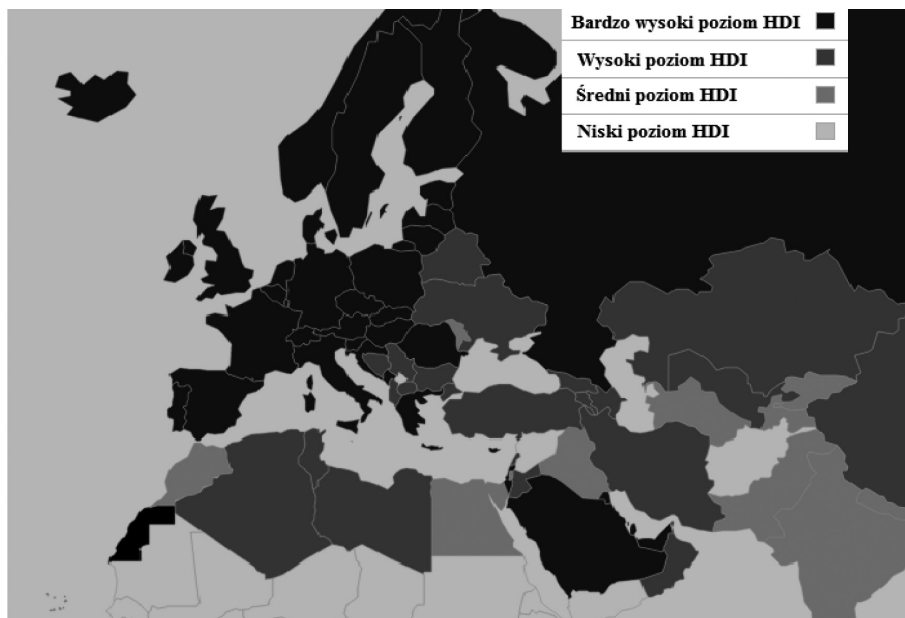
W grupie ośmiu członków UE pozostających poza DAC aż pięć państw używa euro (przy własnych walutach pozostały jeszcze jedynie Bułgaria, Chorwacja i Rumunia), co skutkuje trendem do obniżenia wysokości rezerw finansowych, podczas gdy pozostała trójka je zwiększała (w 2009 r. wyniosły one średnio 12,14 mld USD, a siedem lat później już 10,92 mld USD). W grupie V4 + 2 tylko dwójka państw używa euro (Słowacja i Słowenia), co spowodowało, że w ujęciu całkowitym jej własne rezerwy się zwiększyły (w okresie 2009–2016 zmiana z 28,68 mld USD do 39,45 mld USD)<sup>12</sup>.

W oszacowaniu potencjału wschodzących donatorów nie można zapominać o jego aspektach społecznych. Opracowany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme*, UNDP) wskaźnik HDI jest pomocny w porównaniu jakości życia w różnych krajach i częściach świata. Bazuje on na danych dotyczących prognozowanej długości życia (co jest odbiciem poziomu ochrony zdrowia), czasu edukacji (wykształcenie traktowane jest jako instrument walki z biedą) oraz DNB przeliczonego na głowę mieszkańca (co ma pokazywać przeciętną zasobność). Niemal wszystkie kraje UE klasyfikowane są jako państwa o bardzo wysokim poziomie HDI. Wyjątkiem jest Bułgaria, choć i ona znajduje się blisko (pięć pozycji w rankingu) granicy rozdzielającej bardzo wysoki i wysoki rozwój społeczny. Państwa V4 + 2 w ostatnich latach przeciętnie mogą pochwalić się nieco wyższą wartością wskaźnika HDI niż członkowie UE spoza Komitetu, jednak pozycje poszczególnych podmiotów w rankingu wskazują, że subtelności w poziomie rozwoju społecznego nie są czynnikiem brany pod uwagę przy akcesji do DAC. Zestawienie wartości HDI wyliczonego na lata 2010 i 2016 wskazuje, że w przypadku

---

<sup>11</sup> *GNI, Atlas method (current US\$)*, baza danych Grupy Banku Światowego, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.ATLS.CD> (dostęp 15.06.2018); *GDP growth (annual %)*, baza danych Grupy Banku Światowego, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?view=chart> (dostęp 15.06.2018). Zob. również Tabela 1.

<sup>12</sup> *Total reserves (includes gold, current US\$)*, baza danych Grupy Banku Światowego, <https://data.worldbank.org/indicator/FI.RES.TOTL.CD> (dostęp 15.06.2018). Zob. również Tabela 1.



**Rysunek 1. Rozkład HDI w państwach europejskich i ich najbliższym otoczeniu międzynarodowym**

Źródło: opracowanie na podstawie: <http://hdr.undp.org/en/countries> (dostęp 20.09.2017).

obu podgrup miał miejsce stopniowy przyrost wartości wskaźnika (identyczna dynamika zmian dla każdej z podgrup: 2,6%). Najszybciej (ponad 3% w latach 2010–2016) HDI zwiększał się w odniesieniu do Malty, Estonii, Polski i Islandii; najwolniej (1% i poniżej) w przypadku Rumunii i Cypru. UNDP nie wylicza HDI dla Unii Europejskiej, jednak robi to dla obszaru Europy i Azji Środkowej. Zarówno ogólna wartość regionalnego wskaźnika (0,756 w 2016 r.), jak i jego części składowych w sferach przewidywalnej długości życia (72,6 roku), przewidywalnego i średniego czasu edukacji (odpowiednio 13,9 roku i 10,3 roku) oraz DNB *per capita* wyrażonego w cenach stałych (12 862 USD) wskazują, że europejscy wschodzący donatorzy w odniesieniu do swego najbliższego otoczenia międzynarodowego mają spore pole do wykorzystania własnej przewagi komparatywnej na polu potencjału społeczno-gospodarczego. Gdy uwzględnimy kontekst światowy (0,717 HDI; DNB *per capita* w USD z 2010 r. sięgający 14 447 USD), trudno nawet Rumunię i Bułgarię nazwać państwami ubogimi i słabo rozwiniętymi<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> *Human Development for Everyone*, New York 2016, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf) (dostęp 15.06.2018), s. 198–205.

Tabela 1. Potencjał społeczno-gospodarczy analizowanych państw

Kraj	Liczba ludności (w mln, 2015 r.)	Dynamika zmian PKB (w %, 2009 r.)	Dynamika zmian PKB (w %, 2012 r.)	Dynamika zmian PKB (w %, 2016 r.)	DNB (w mld USD, 2009 r.)	DNB (w mld USD, 2012 r.)	DNB (w mld USD, 2016 r.)	Rezerwy (w mld USD, 2009 r.)	Rezerwy (w mld USD, 2016 r.)	Pozycja w rankingu HDI w 2016 r.	Wartość wskaźnika HDI w 2010 r.	Wartość wskaźnika HDI w 2012 r.	Wartość wskaźnika HDI w 2016 r.	PKB per capita w 2009 r. (PPP, USD)	PKB per capita w 2012 r. (PPP, USD)	PKB per capita w 2016 r. (PPP, USD)
<b>Bulgaria</b>	7,18	-3,59	0,03	3,94	49,97	54,19	54,06	18,52	25,18	56	0,775	0,781	0,794	14143,61	16208,22	19242,62
<b>Chorwacja</b>	4,20	-7,38	-2,19	2,98	61,18	57,44	50,62	14,89	14,24	45	0,808	0,817	0,827	19447,28	21133,00	23422,42
<b>Cypr</b>	1,16	-1,77	-3,06	3,03	26,31	25,01	20,71	1,28	0,81	33	0,847	0,849	0,856	33882,10	31914,62	32707,87
<b>Estonia</b>	1,32	-14,72	4,31	2,06	19,31	22,36	23,47	3,98	0,35	30	0,838	0,856	0,865	20498,71	26022,47	29743,34
<b>Litwa</b>	2,90	-14,81	3,83	2,34	39,32	42,14	42,43	6,92	2,60	37	0,826	0,834	0,848	18142,65	24658,01	29862,32
<b>Łotwa</b>	1,98	-14,40	4,03	2,21	29,99	28,05	28,56	6,90	3,51	44	0,810	0,814	0,830	16868,82	21252,72	25587,39
<b>Malta</b>	0,43	-2,46	2,61	5,52	8,05	9,08	10,58	0,54	0,68	33	0,826	0,828	0,856	26134,93	29457,72	37928,34
<b>Rumunia</b>	19,82	-7,07	0,64	4,59	179,40	175,29	186,76	44,38	39,95	50	0,798	0,794	0,802	15994,08	18983,27	23027,29
<b>Czechy</b>	10,55	-4,80	-0,80	2,59	194,80	203,35	186,29	41,61	85,73	28	0,861	0,865	0,878	27594,35	29047,25	34749,21
<b>Islandia</b>	0,33	-6,94	1,32	7,48	13,37	13,07	19,04	3,88	7,23	9	0,894	0,907	0,921	41014,42	40696,04	50745,68
<b>Polska</b>	37,99	2,82	1,61	2,86	478,48	506,18	481,40	1,80	2,88	36	0,829	0,838	0,855	19242,99	23833,21	27383,26
<b>Słowacja</b>	5,42	-5,42	1,66	3,32	91,85	94,88	92,36	1,08	0,74	40	0,829	0,838	0,845	23055,08	26647,42	30460,38
<b>Słowenia</b>	2,06	-7,80	-2,67	3,15	49,77	47,59	44,81	44,18	25,82	25	0,876	0,878	0,890	27471,05	28900,88	32723,07
<b>Węgry</b>	9,84	-6,60	-1,64	2,21	133,11	128,09	123,37	33,87	33,12	43	0,821	0,824	0,836	20648,06	23094,47	26700,76
<b>UE</b>	509,70	-4,36	-0,43	1,95	17947,12	17836,43	17044,01	—	—	—	—	—	—	32147,47	35275,75	39610,87
<b>Świat</b>	7355,22	-1,74	2,45	2,49	61340,29	74219,85	76830,48	—	—	—	0,696	0,706	0,717	12179,46	14086,32	16216,93

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Population, total*, op. cit.; *GDP growth (annual...)*, op. cit.; *GNI, Atlas method...*, op. cit.; *Total reserves (includes...)*, op. cit.; *Human Development Report...*, op. cit., s. 198-205; *GDP per capita...*, op. cit.



Jednak w skali UE różnice w bogactwie społeczeństw są dobrze widoczne. W ujęciu średnim analizowane państwa, które nie przystąpiły do DAC, to społeczeństwa mniej zasobne od tych, które to uczyniły w ostatnich latach (w 2009 r. stosunek PKB *per capita* opartego na PPP<sup>14</sup> między grupami tych krajów wyniósł odpowiednio 20 639 USD do 26 505 USD, siedem lat później stosunek ten wynosił 26 504 USD do 33 794 USD). Jednak zarówno w jednej, jak i w drugiej grupie znajdziemy kraje wychodzące poza ten schemat (z jednej strony Cypr i Malta, z drugiej Polska i Węgry). Produkt Krajowy Brutto przeliczony na jednego mieszkańca dobrze ukazuje różnice między tzw. starymi a nowymi członkami UE. Z wyjątkiem mocno dotkniętych kryzysem Włoch (38 380 USD), Hiszpanii (36 304 USD), Portugalii (30 659 USD) i Grecji (26 779 USD) państwa współtworzące Unię Europejską do 2004 r. zanotowały w 2016 r. PKB *per capita* od 102 389 USD (Luksemburg) do 41 343 USD (Francja). Natomiast te, które dołączyły do niej począwszy od tej daty, mieszczą się w przedziale od 37 928 (Malta) do 19 243 USD (Bułgaria)<sup>15</sup>.

### **Wydatki europejskich wschodzących donatorów na ODA**

Przy wykorzystaniu kilku dostępnych wskaźników warto sprawdzić, jak uwarunkowania przekładają się na rzeczywiste wypełnianie przez analizowane państwa funkcji dawcy. Miernikami, które temu posłużą, będą: wielkość nakładów na ODA, wartość pomocy bilateralnej, stosunek procentowy wydatków na wsparcie do wielkości DNB. Następnie warto sprawdzić, gdzie środki są kierowane, czyli określić, w jakim stopniu uzgodnienia wspólnotowe przełożyły się na preferencje europejskich wschodzących donatorów.

Jeśli porówna się dane z lat 2009–2016, można stwierdzić, że wszystkie podmioty wzięte pod uwagę zwiększyły swoje nakłady na działalność pomocową. Podgrupa członków UE pozostająca poza DAC w 2009 r. wydała na ODA 287,36 mln USD, a w 2016 r. już 547,15 mln USD (wzrost o 90%). W latach 2009–2016 kraje V4 + 2 zwiększyły swoje nakłady na ODA z 887,57 mln do 1368,34 mln USD (wzrost o 54%). Dla uzyskania pełnego kontekstu warto wspomnieć, że zsumowane wydatki wszystkich państw członkowskich należących do DAC zwiększyły się w tym czasie z 68,06 mld do 82,21 mld USD (wzrost o 20%), co za każdym razem stanowiło ponad połowę całości pomocy

---

<sup>14</sup> Chodzi o wielkość PKB wyliczonego w oparciu o parytet siły nabywczej (*Purchasing Power Parity*).

<sup>15</sup> *GDP per capita, PPP (current international \$)*, baza danych Grupy Banku Światowego, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?end=2016&start=1990> (dostęp 15.06.2018).

państw DAC. Z przytoczonych kwot wyraźnie widać, że tempo zmiany wielkości było różne, gdyż analizowane podmioty dysponowały zdecydowanie innymi wartościami bazowymi. Zróżnicowanie widoczne jest także wewnątrz poszczególnych analizowanych podgrup, co jest pochodną potencjału gospodarczego. Wysokość nakładów na ODA badanych 14 państw wykazuje bardzo wysoki wynik współczynnika korelacji z wielkością ich DNB<sup>16</sup>. Skorelowania nie udało się zaobserwować w odniesieniu do współczynnika HDI<sup>17</sup>, wielkości rezerw<sup>18</sup> ani PKB *per capita*<sup>19</sup>. Oznacza to, że zróżnicowanie wydatków analizowanych podmiotów na pomoc zależy przede wszystkim od wielkości ich gospodarek, a nie zamożności czy też jakości życia ich społeczeństw<sup>20</sup>.

W badanym okresie zwiększyła się także wartość pomocy dwustronnej. W 2009 r. Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta i Rumunia udzieliły kanałami dwustronnymi 78,11 mln USD pomocy. Siedem lat później było to 172,21 mln USD (wzrost o 120%). W tym samym okresie Czechy, Islandia, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry zwiększyły wartość swej bilateralnej ODA z 293,03 mln do 376,39 mln USD (wzrost o 28%). Tego typu zmiana zaszła zarówno na poziomie całej UE (wzrost o 31% z 41,42 mld do 54,44 mld USD), jak i ogólnie DAC (wzrost o 23% – z 83,97 mld do 103,16 mld USD). Również w przypadku wielkości bilateralnej pomocy, czyli transferów zależnych tylko od rządów poszczególnych państw, można mówić o bardzo wysokim stopniu skorelowania z wolumenem DNB<sup>21</sup>. Ponownie nie udało się zidentyfikować korelacji między wartością wsparcia dwustronnego a współczynnikiem HDI<sup>22</sup>, wielkością rezerw<sup>23</sup> czy też PKB *per capita*<sup>24</sup>. Kryzys finansowy, jaki odczuły państwa UE po 2009 r., niewątpliwie wywarł dodatkową presję na rządy analizowanych państw i spowodował, że trudniej im

---

<sup>16</sup> Było to 0,97 (gdy 1,00 to maksimum, a 0,00 to minimum) w 2009 r., 0,99 w 2012 r. i 0,99 w 2016 r. Po uwzględnieniu zagregowanych danych całej UE i DAC wynik nieznacznie obniża się do odpowiednio: 0,97; 0,97 i 0,95 (wyniki uzyskane z obliczeń w arkuszu kalkulacyjnym). Co ciekawe, zbliżone wartości można otrzymać z zestawienia wielkości nakładów na ODA i wielkości populacji poszczególnych krajów: 0,97 w 2016 r. Jest to raczej zależność pośrednia, pokazująca, jak duży wpływ ma skala populacji na DNB.

<sup>17</sup> Wynik współczynnika dla wartości z 2010 r. to 0,08, a dla HDI z 2016 r. współczynnik korelacji wyniósł 0,03.

<sup>18</sup> Wynik współczynnika korelacji dla wartości z 2009 r. to 0,32 oraz 0,25 w odniesieniu do wielkości rezerw z 2016 r.

<sup>19</sup> Wynik współczynnika korelacji w 2009 r. wyniósł 0,18, a w 2016 r. równał się -0,05.

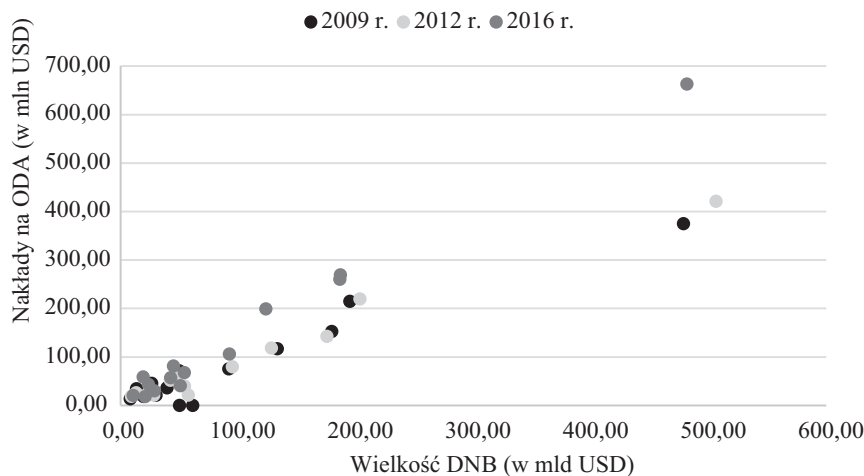
<sup>20</sup> Obliczenia na podstawie: *Total flows by...*, op. cit. oraz Tabela 1. Zob. również Tabela 2.

<sup>21</sup> Wynik wskaźnika korelacji w 2009 r. wyniósł 0,81; w 2012 r. 0,94, a w 2016 r. 0,91.

<sup>22</sup> Wartość wskaźnika korelacji dla danych za 2016 r. to 0,03.

<sup>23</sup> Wynik wskaźnika korelacji w odniesieniu do kwot za 2016 r. wyniósł 0,34.

<sup>24</sup> W 2016 r. wskaźnik korelacji równy -0,04.



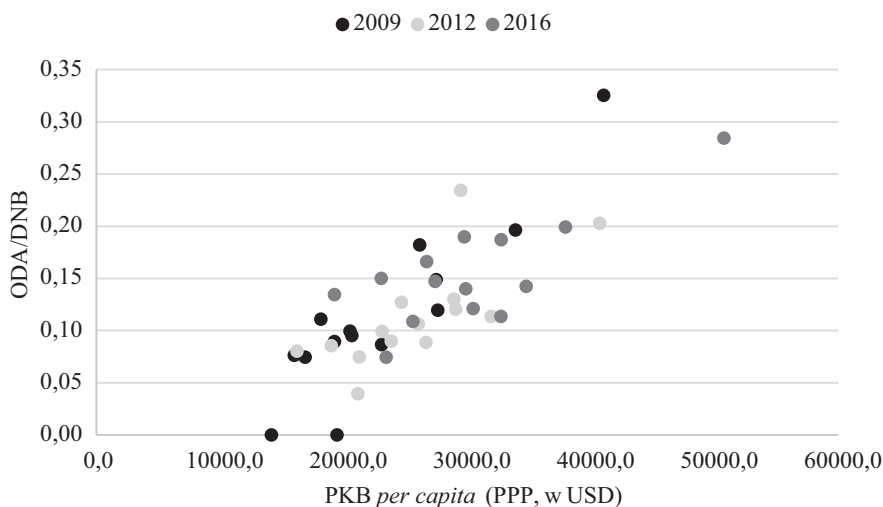
**Wykres 2. Relacja między wielkością DNB a nakładami na ODA (kraje UE-13 i Islandia)**

Źródło: opracowania własne na podstawie *Total flows by...*, op. cit. oraz *GNI, Atlas method...*, op. cit.

było podejmować decyzję o przeznaczeniu dodatkowych środków na realizację projektów pomocowych. Jednak z wyjątkiem Cypru, nawet w przypadku krajów doświadczonych głęboką recesją, nie doszło do załamania dwustronnych inicjatyw rozwojowych<sup>25</sup>.

Stosunek nakładów na ODA do DNB jest istotnym miernikiem, który pozwala ocenić aktywność konkretnego dawcy w odniesieniu do jego potencjału. Zastosowanie go uświadamia, że aktywność niektórych dawców (np. USA) byłaby dużo większa, gdyby podjęli takie samo obciążenie, jakie biorą na siebie bardziej oddane idei współpracy rozwojowej kraje (np. państwa skandynawskie). Wskaźnik bywa używany do wywierania nacisków zewnętrznych w celu mobilizacji donatora. Odwoływały się do niego m.in. liczne rezolucje Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych (postulat łożenia na ODA 0,7% DNB przez kraje rozwinięte; powtórzono go również w Agendzie 2030 na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju) czy też w kryteriach o ubieganie się o członkostwo w DAC (nakłady na ODA powinny wynosić przynajmniej 0,2% DNB lub, alternatywnie, 100 mln USD). Zawarto go również w Europejskim Konsensusie w sprawie Rozwoju z 2005 r. (założono, że

<sup>25</sup> Obliczenia na podstawie: *Total flows by...*, op. cit. oraz Tabela 1. Zob. również Tabela 2.



**Wykres 3. Relacja między wielkością współczynnika ODA/DNB a PKB per capita (kraje UE-13 i Islandia)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Total flows by...*, op. cit oraz *GDP per capita...*, op. cit.

kraje UE-13 powinny osiągnąć poziom 0,17% ODA/DNB do 2010 r. i 0,33% do 2015 r., a kraje UE-15 0,56% do 2010 r. i 0,7% do 2015 r.)<sup>26</sup>.

Z biegiem czasu wzrastał stopień zaangażowania potencjału gospodarczego analizowanych państw we współpracę rozwojową, lecz nie udało się osiągnąć progów założonych w Europejskim Konsensusie w sprawie Rozwoju. Państwa unijne pozostające poza DAC w 2009 r. przeznaczyły na ODA średnio 0,09% swych DNB. Trzy lata później było to 0,11%. W 2016 r., czyli już po docelowym terminie, omawiany wskaźnik wyniósł nadal tylko 0,14%. Grupa V4 + 2 w 2009 r. wydała na wsparcie rozwojowe średnio 0,14% swych DNB, jednak trzy lata później wynik wskaźnika ODA/DNB spadł do 0,12%. Finalnie w 2016 r. wartość wzrosła jedynie do 0,17%. Gwoli ścisłości – zarówno większość krajów UE-15, jak i innych państw DAC nie zrealizowała celu 0,7% ODA/DNB w 2015 r. (udało się to jedynie Danii, Holandii, Luksemburgowi, Norwegii,

<sup>26</sup> *DAC Global Relations Strategy*, DCD/DAC(2016)28/FINAL, [http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/DCD-DAC\(2016\)28\\_FINAL\\_DAC\\_Global\\_Relations\\_Strategy%20\(3\).pdf](http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/DCD-DAC(2016)28_FINAL_DAC_Global_Relations_Strategy%20(3).pdf) (dostęp 15.06.2018), s. 11; *Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus Europejski”*, Dz. Urz. UE, C 46, 24.2.2006, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=C.ELEX:42006X0224\(01\)&from=PL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=C.ELEX:42006X0224(01)&from=PL) (dostęp 15.06.2018), pkt 23.

Tabela 2. Podstawowe informacje o wydatkach analizowanych podmiotów na ODA

Kraj	Nakłady na ODA w 2009 r. (w mln USD)	Nakłady na ODA w 2012 r. (w mln USD)	Nakłady na ODA w 2016 r. (w mln USD)	Wartość bilateralnej ODA w 2009 r. (w mln USD)	Wartość bilateralnej ODA w 2012 r. (w mln USD)	Wartość bilateralnej ODA w 2016 r. (w mln USD)	ODA/DNB w 2009 r. (%)	ODA/DNB w 2012 r. (%)	ODA/DNB w 2016 r. (%)
<b>Bulgaria</b>	0,00	39,95	67,66	0,00	0,16	12,21	0,00	0,08	0,13
<b>Chorwacja</b>	0,00	21,36	40,63	0,00	14,52	3,47	0,00	0,04	0,07
<b>Cypr</b>	45,50	25,08	18,24*	23,24	9,28	0,57*	0,20	0,11	0,11*
<b>Estonia</b>	18,44	23,24	43,41	3,61	8,60	18,60	0,10	0,11	0,19
<b>Litwa</b>	36,21	51,91	57,15	7,93	22,06	13,88	0,11	0,13	0,14
<b>Lotwa</b>	20,98	21,11	30,18	2,00	1,16	3,39	0,07	0,07	0,11
<b>Malta</b>	13,69	18,58	20,55	7,56	11,75	10,62	0,18	0,23	0,20
<b>Rumunia</b>	152,54	142,41	269,33	33,77	32,99	109,47	0,08	0,09	0,15
<b>Czechy</b>	214,70	219,64	260,24	101,02	66,44	71,38	0,12	0,12	0,14
<b>Islandia</b>	34,42	26,12	58,72	25,27	21,20	47,68	0,33	0,20	0,28
<b>Polska</b>	374,89	421,06	662,95	92,06	111,55	148,99	0,09	0,09	0,15
<b>Słowacja</b>	75,40	79,68	106,01	19,83	18,95	25,70	0,09	0,09	0,12
<b>Słowenia</b>	71,24	58,45	81,30	25,25	19,10	27,86	0,15	0,13	0,19
<b>Węgry</b>	116,92	118,38	199,12	29,60	21,77	54,78	0,10	0,10	0,17
<b>UE</b>	68064,29	64841,99	82214,42	41418,66	40527,08	54439,76	0,42	0,40	0,52
<b>DAC</b>	120674,93	127029,63	144965,08	83967,83	88466,61	103154,91	0,31	0,28	0,32

\* – brak danych na temat cypryjskiej aktywności pomocowej w 2016 r. Do obliczeń wykorzystano wartości za 2015 r.

Źródło: *Total flows by...*, op. cit.

Szwecji oraz Wielkiej Brytanii; ogólny wynik DAC UE wyniósł 0,47%, a DAC tylko 0,3%). W przeciwieństwie do poprzednich zestawień w przypadku współczynnika ODA/DNB zanotowano relatywnie wysoki poziom korelacji z HDI analizowanych państw<sup>27</sup> oraz ich PKB *per capita*<sup>28</sup>. Nie wystąpiła współzależność między wynikiem współczynnika ODA/DNB a wielkością DNB poszczególnych państw<sup>29</sup> czy też ODA/DNB a wysokością rezerw<sup>30</sup>. Sugeruje to, że wśród krajów UE wzrost zasobności społeczeństwa sprzyja decyzji rządu odnośnie do większego zaangażowania we współpracę rozwojową<sup>31</sup>.

## **Dystrybucja ODA europejskich wschodzących donatorów**

Prześledzenie kierunków dystrybucji dwustronnej pomocy wskazuje, że w latach 2009–2016 podgrupa Czech, Islandii, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier przywiązywała szczególnie duże znaczenie do wsparcia beneficjentów w Europie i, w mniejszym stopniu, w Afryce Subsaharyjskiej<sup>32</sup>. W odniesieniu do pierwszego regionu wyjątkiem była Islandia, która pozostawiła tu tylko 1,7% własnej pomocy. Pozostała piątka ulokowała tu od 25% (Słowacja) do 54,9% (Słowenia) swej ODA. Tak zwany Czarny Łąd przyciągał 45% wsparcia Islandii, 26,4% polskiej pomocy, 9,9% ODA Słowacji oraz 9,6% wsparcia czeskiego. W odniesieniu do Słowenii (2,6%) i Węgier (2,9%) Afryka Subsaharyjska nie stanowiła wyróżniającego się kierunku alokacji środków. W odniesieniu do innych części świata odznaczały się co najwyższej preferencji indywidualnych donatorów: 23% czeskiej pomocy ulokowano w Azji Południowej, a 10,1% w Azji Wschodniej; 13,3% ODA z Polski trafiło do Azji Wschodniej, a 11,3% do Azji Południowej. Podobnie kształtowały się preferencje Węgier – do tych dwóch regionów przekazano odpowiednio 15% i 9,9% węgierskiego wsparcia. W analizie wyróżnia się jeszcze jedna kategoria – „ODA bez oznaczenia

---

<sup>27</sup> Zestawienie ODA/DNB z 2009 r. z HDI z 2010 r. (brak danych za 2009 r.) w ramach współczynnika korelacji dało wynik 0,82. W 2012 r. wyniósł on nieco mniej, bo 0,53, a w 2016 r. 0,68.

<sup>28</sup> Współczynnik korelacji w 2009 r. sięgnął 0,90. Trzy lata później był już nieco niższy (0,73), utrzymując się na zbliżonym poziomie w 2016 r. (0,77). Uwzględniając dane o wszystkich 28 państwach UE w 2016 r., wskaźnik korelacji wyniósł 0,76.

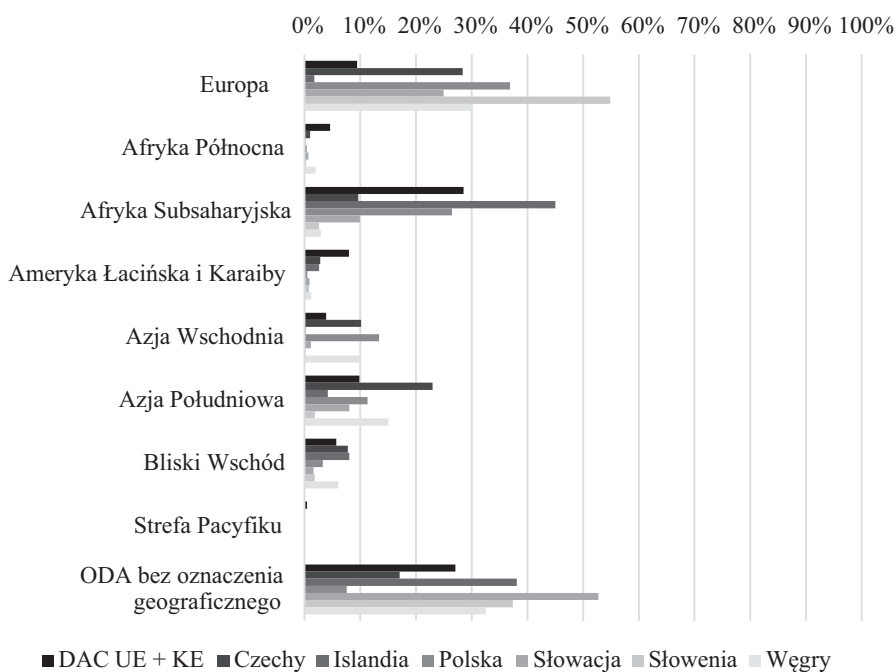
<sup>29</sup> Wyniki współczynnika korelacji: -0,23 (2009 r.) oraz -0,13 (2016 r.).

<sup>30</sup> W 2009 r. współczynnik korelacji równał się -0,21, a siedem lat później -0,05.

<sup>31</sup> Obliczenia na podstawie: *Total flows by...*, op. cit. oraz Tabela 1. Zob. również Tabela 2.

<sup>32</sup> Jest to szczególnie istotne ze względu na zobowiązania, które UE podjęła względem Afryki. Choćby w Europejskim Konsensusie w Sprawie Rozwoju znajdują się trzy odwołania do zwiększenia wsparcia względem Afryki oraz skoncentrowania się na jej potrzebach. Zob. *Wspólne oświadczenie Rady...*, op. cit., pkt 23, 66, 78.

geograficznego”. Najczęściej są to środki przeznaczone na pomoc rozwojową, które w ogóle nie opuszczają kraju-donatora, ponieważ są przekazywane w formie wsparcia dla uchodźców, stypendiów czy też poszerzania świadomości rozwojowej społeczeństw globalnej Północy. Tak zaklasyfikowano od 7,6% (Polska) do 52,7% (Słowacja) ODA analizowanej szóstki. Warto także wspomnieć o preferencjach zaobserwowanych na poziomie ogólnym. Unijni członkowie DAC i instytucje podległe KE ujęci jako całość przede wszystkim wysyłali swe wsparcie do Afryki Subsaharyjskiej (28,5%). Pozostałe regiony, w tym Europa, otrzymały zbliżony odsetek pomocy (średnio 6%). Wbrew pozorom nie mały był odsetek ODA bez oznaczenia geograficznego (27,1%). Porównanie priorytetów regionalnych analizowanych państw z ogólną tendencją zaobserwowaną na poziomie DAC UE + KE prowadzi do nieco zaskakującej obserwacji, że najwyższy stopień zbieżności wykazała znajdująca się poza Unią Islandia (wynik współczynnika korelacji 0,96) oraz Słowacja (0,71). Pozostałe kraje zanotowały zdecydowanie słabsze wyniki: Węgry (0,49), Polska (0,48), Czechy (0,44) oraz Słowenia (0,40)<sup>33</sup>.

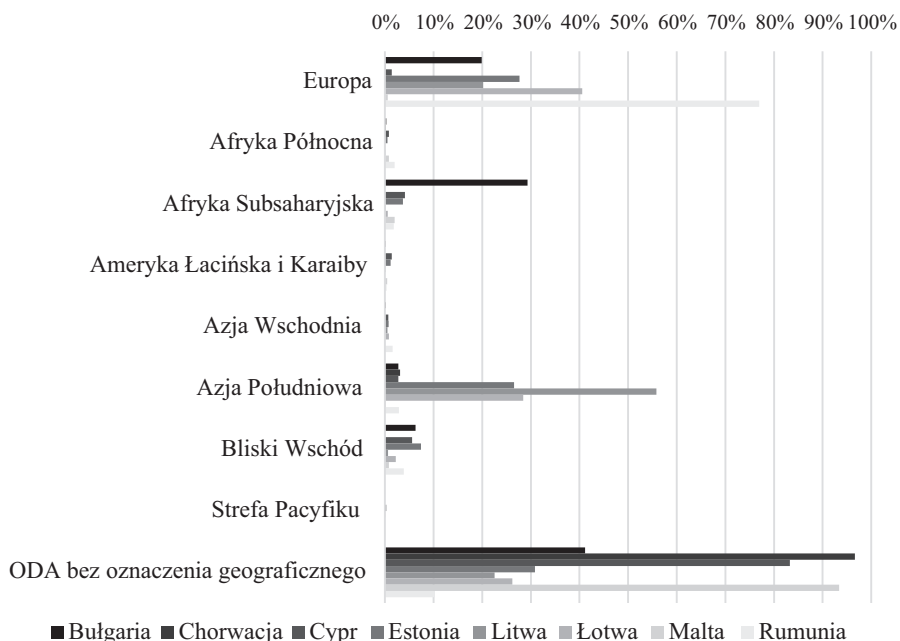


**Wykres 4. Alokacja regionalna bilateralnej ODA przez grupę referencyjną (lata 2009–2016)**

Źródło: *Aid (ODA) disbursements...*, op. cit.

<sup>33</sup> *Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]*, baza danych OECD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A> (dostęp 15.06.2018).

Członkowie UE pozostający poza DAC w zdecydowanej większości preferowali Europę jako główny kierunek transferów pomocowych (najwięcej, bo aż 77% ulokowała tam Rumunia, wyróżnia się także 40,6% w przypadku Łotwy). Priorytetem dla Estonii, Litwy i Łotwy była Azja Południowa – powędrowało tam odpowiednio 26,5%, 55,8% i 28,4% ich bilateralnej ODA. Bułgaria skoncentrowała się na wsparciu Afryki Subsaharyjskiej (29,3% pomocy). W zdecydowanej większości przypadków analizowane podmioty udzielały wsparcia w taki sposób, aby środki nie opuściły ich terytorium, na co wskazuje bardzo wysoki odsetek ODA bez oznaczenia geograficznego (skrajnie wysoki w przypadku Chorwacji – 96,6%, Malty – 93,4%, Cypru 83,3%; w odniesieniu do pozostałych dawców wartości wahały się od 41,2% – bułgarska ODA – do 10,2% – pomoc Rumunii). Najbardziej dopasowanym do wzorca DAC UE + KE okazała się alokacja pomocy Bułgarii (współczynnik korelacji równy 0,91). W dużo mniejszym stopniu powiązanie preferencji wystąpiło w przypadku Cypru (0,64), Malty (0,62) i Chorwacji (0,61), Estonii (0,50). Praktycznie niezależnie od ogólnego trendu UE ODA udzielały Łotwa (0,34), Litwa (0,26) i Rumunia (0,10)<sup>34</sup>.

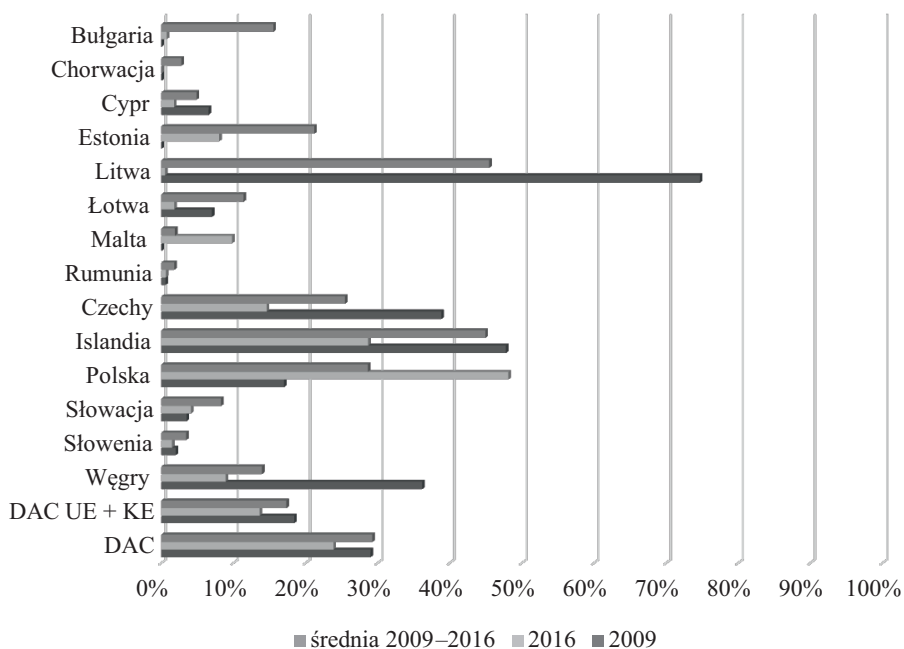


**Wykres 5. Alokacja regionalna bilateralnej ODA członków UE spoza DAC (lata 2009–2016)**

Źródło: *Aid (ODA) disbursements...*, op. cit.

<sup>34</sup> Ibidem.





**Wykres 6. Odsetek bilateralnej ODA kierowany do LDCs**

Źródło: *Aid (ODA) disbursements...*, op. cit.

Nie wykryto silnej korelacji między odsetkiem bilateralnej ODA kierowanej przez analizowane 14 krajów do obszarów pozaeuropejskich a ich: DNB (wynik współczynnika korelacji to 0,33), współczynnikiem HDI (0,31), PKB *per capita* (0,26), wielkością rezerw (0,13) czy też tempem wzrostu gospodarczego (-0,03).

Ostatnim z rozpatrywanych elementów jest pozycja Krajów Najslabiej Rozwiniętych (*Least Developed Countries*, LDCs)<sup>35</sup> wśród biorców bilateralnej pomocy rozwojowej. W latach 2009–2016 średnio 17,3% ODA oferowanej przez państwa UE należące do DAC i instytucje pomocowe KE trafiło do grupy krajów LDCs (warto zauważyć, że inni członkowie DAC musieli osiągnąć lepsze wyniki, skoro średnia dla całego DAC wyniosła 29,2%). Zaobserwować jednak można tendencję spadkową: w 2009 r. było to 18,4% ODA DAC UE + KE, a w 2016 r. już tylko 13,6%. W podgrupie państw europejskich, które wstąpiły w ostatnich latach do DAC, wyróżniły się Islandia

<sup>35</sup> Kraje zaliczane do tego grona zob. *List of Least Developed Countries (as of March 2018)*, [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc\\_list.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf) stanowią kolejny deklarowany priorytet UE (dostęp 15.06.2018).

(średnia 44,9%; tendencja spadkowa), Polska (średnia 28,6%; tendencja rosnąca) i Czechy (średnia 25,5%; tendencja spadkowa). Wyniki Węgier (średnia 13,9%; tendencja spadkowa), Słowacji (średnia 8,3%; tendencja rosnąca) i Słowenii (średnia 3,4%; tendencja spadkowa) były już znacznie niższe<sup>36</sup>.

W podgrupie członków UE spoza DAC największy odsetek swej dwustronnej pomocy skierowały do LDCs: Litwa (średnio 45,5%; tendencja spadkowa) i Estonia (średnio 21,2%; tendencja rosnąca). Warto również zwrócić uwagę na zaangażowanie Bułgarii (średnio 15,5%; tendencja spadkowa) i Łotwy (średnio 11,4%; tendencja spadkowa). W odniesieniu do Cypru (średnio 4,9%; tendencja spadkowa), Chorwacji (średnio 2,8%; tendencja spadkowa), Malty (średnio 1,9%; tendencja rosnąca) i Rumunii (średnio 1,8%; tendencja spadkowa) działania na rzecz państw najsłabiej rozwiniętych przyjmowały śladowy wymiar<sup>37</sup>.

Również w przypadku średniego odsetka bilateralnej ODA kierowanego do LDCs nie możemy mówić o wysokim poziomie zbieżności z HDI (współczynnik korelacji równy 0,45), PKB *per capita* (0,43), DNB (0,16), tempem wzrostu gospodarczego (0,13) czy też wielkością rezerw analizowanych czternastu państw.

### **Podsumowanie**

Analiza wskazuje, że państwa UE-13 reprezentują 20,6% obywateli unijnych, 7,9% zagregowanego DNB UE, ale zaledwie 2,2% łącznej pomocy rozwojowej wnoszonej do systemu przez UE. Z biegiem czasu potencjał państw, które wstąpiły do UE w 2004 r. i latach następnych, powoli rośnie i wskazana dysproporcja się zmniejsza. Jeszcze w 2009 r. wkład krajów UE-13 w DNB UE wyniósł 7,6%, a udział w nakładach na unijną ODA stanowił 1,7%. Składki do instytucji pomocowych UE nadal są dominującą formą świadczenia ODA przez UE-13 (w przeciwieństwie do większości UE-15). Odpowiadają za wzrost nakładów na ODA, a nawet chronią przed porzuceniem funkcji dawcy. Dotychczas kraje te spotykały się z umiarkowanym naciskiem na zwiększanie aktywności pomocowej, szczególnie w okresie walki ze skutkami kryzysu finansowego. Biorąc pod uwagę ograniczony potencjał, małe doświadczenie i bieżące problemy gospodarcze, akcentowano głównie polityczny wymiar ich wkładu w unijną kooperację rozwojową: formalnej internalizacji zasad i zobowiązań UE oraz choćby symbolicznej obecności w istotnych dla Unii punktach częściach świata. Jednak brexit, wzrastająca presja ze strony pozaeuropejskich wschodzących dawców oraz wieloaspektowa konkurencja z USA mogą spowodować wzrost oczekiwań UE. Postulaty będą zapewne dotyczyć

---

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

realnego zwiększenia nakładów na ODA (choćby do poziomu udziału w łącznym DNB), co będzie wymagało bardziej ambitnych działań dwustronnych, a być może przystąpienia pozostałej ósemki do DAC. Można przewidywać, że wywoła to pewne napięcia między państwami UE-15 i KE z jednej strony a krajami UE-13 z drugiej, jednak nie powinny one osiągnąć takiej intensywności, jak te pojawiające się w związku z kwestiami migracji.

Udało się ustalić, że zróżnicowanie wydatków analizowanych podmiotów na ODA zależy przede wszystkim od wielkości ich DNB, a nie zamożności czy też jakości życia ich społeczeństw. Zbliżona relacja występuje również w odniesieniu do wielkości pomocy dwustronnej. Jednak w odniesieniu do odsetka DNB przeznaczanego na wsparcie rozwojowe wpływ ma zasobność społeczeństwa (PKB *per capita*) i poziom jakości życia społeczeństw (reprezentowany przez HDI). Wbrew przewidywaniom wielkość rezerw nie współgra z żadnym z badanych przejawów aktywności donatorów. Można z tego wyciągnąć wniosek, że spośród ośmiu państw unijnych pozostających poza DAC główny nacisk będzie wywierany na Rumunię, aby zwiększając swą aktywność, dostarczała realnie odczuwalnych wkładów do systemu pomocowego. Kraje o potencjale Estonii czy Chorwacji będą mogły się wyróżnić nie przez ilość ODA, a jej jakość (podejmowanie innowacyjnych projektów, specjalizacja na zaledwie kilku priorytetach tematycznych).

W podsumowaniu tego wątku można określić, że DNB, czyli czynnik wewnętrzny – obiektywny, wyznacza ramy aktywności danego donatora w systemie pomocowym, które następnie mogą być modyfikowane wraz ze wzrostem PKB *per capita* i/lub zwiększaniem się wartości współczynnika HDI. Innymi słowy, wraz z bogaceniem się społeczeństwa i/lub poprawą jakości życia danego społeczeństwa rządowi danego donatora łatwiej podjąć decyzję o zwiększeniu zaangażowania w procesy współpracy rozwojowej, czyli zwiększenia odsetka DNB przeznaczonego na ODA. Dzieje się tak nie tylko na drodze współfinansowania instytucji pomocowych UE przez coroczne składki, ale także dzięki dodatkowym wydatkom na pomoc bilateralną, czyli takiemu wsparciu, które jest całkowicie zależne od decydentów kraju dawcy. Zwiększanie poziomu ODA/DNB nie odbywa się jednak automatycznie. Jak wskazują dane, państwa o zbliżonym poziomie bogactwa w różny sposób mogą angażować się we współpracę rozwojową. Dlaczego tak się dzieje? Ponieważ oddziałuje jeszcze kolejny czynnik wewnętrzny – tym razem subiektywny – interesy polityczne. Jak wspomniano w tekście, również czynnik zewnętrzny w postaci wymagań stawianych kandydatom do członkostwa w DAC oraz, co ważniejsze w tym przypadku, zaleceń UE, które wyeksplikowane zostały choćby w Europejskim Konsensusie w Sprawie Rozwoju, powinien być brany pod uwagę, gdy rozpatrujemy motywację donatorów. Porównanie badanej

ósemki z grupą referencyjną pokazuje, że wpływ czynnika zewnętrznego jest niewielki, a jeśli już istnieje, to ma charakter długookresowy. Krajom unijnym nie udało się osiągnąć celów w zakresie zwiększenia poziomu ODA/DNB, a kraje V4 + 1 zanotowały w 2016 r. zbliżoną wartość tego współczynnika, co państwa UE, które nie należą do Komitetu. Pewne różnice widać jednak znowu nie u wszystkich, w udziale Afryki w podziale ODA (lub szerzej większej dywersyfikacji regionalnej odbiorców pomocy), który jest wyższy w odniesieniu do dawców, którzy wstąpili do DAC w ostatnich latach (trend ten nasilił się dopiero z czasem). Pewną odmienną zanotowano również w odsetku dwustronnej pomocy kierowanej do LDCs, w szczególności po wycofaniu się większości wojsk krajów UE z Afganistanu (co, na marginesie, znowu pokazuje potrzebę dywersyfikacji beneficjentów oraz znaczenie czynnika politycznego). W 2016 r. wyraźnie odstawał on wśród analizowanych państw spoza DAC od grupy V4 + 1 czy wyniku DAC UE + KE. Jak pokazuje przykład Islandii, na wszystkich tych polach można osiągać lepsze rezultaty, jednak potrzebna jest do tego wola polityczna i realne poparcie społeczne dla idei współpracy rozwojowej.

Na zakończenie wywodu należy stwierdzić, że hipoteza zaprezentowana we wstępie tekstu jest sporym uproszczeniem rzeczywistości. Faktycznie istnieje zależność między potencjałem społeczno-gospodarczym dawcy, w szczególności wielkością jego DNB, a wielkością nakładów na pomoc rozwojową czy też wartością wsparcia bilateralnego (w przypadku odsetka DNB przeznaczanego na ODA pewne znaczenie odgrywają PKB *per capita* i HDI). Jednak nie można całkowicie wyeliminować wpływu czynników zewnętrznego oraz, w szczególności, wewnętrznego – politycznego. Nie udało się zidentyfikować oddziaływania potencjału społeczno-gospodarczego na dystrybucję pomocy bilateralnej. Taki wpływ można przypisać naciskom zewnętrznym (w mniejszym stopniu) oraz interesom politycznym (w większym stopniu).

### **Bibliografia**

- Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A>.
- DAC Global Relations Strategy*, DCD/DAC(2016)28/FINAL, [http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/DCD-DAC\(2016\)28\\_FINAL\\_DAC\\_Global\\_Relations\\_Strategy%20\(3\).pdf](http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/DCD-DAC(2016)28_FINAL_DAC_Global_Relations_Strategy%20(3).pdf).
- DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee. 2006 Edition*, <http://www.oecd.org/dac/1896808.pdf>.
- EU remains the world's leading donor of development assistance: €75.7 billion in 2017*, Brussels 2018, [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3002\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3002_en.pdf).

*GDP growth (annual %)*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?view=chart>.

*GNI, Atlas method (current US\$)*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.ATLS.CD>.

*GNI (constant 2010 US\$)*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.MKTP.KD>.

*Human Development for Everyone*, New York 2016, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf).

*List of Least Developed Countries (as of March 2018)*, [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc\\_list.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf).

*Population, total*, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.

*Total reserves (includes gold, current US\$)*, <https://data.worldbank.org/indicator/FI.RES.TOTL.CD>.

*Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus Europejski”*, Dz. Urz. UE C 46, 24.2.2006, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:42006X0224\(01\)&from=PL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:42006X0224(01)&from=PL).