



Negocjacje nowego instrumentu Globalna Europa i przyszłość unijnej współpracy rozwojowej

Patryk Kugiel

Rezultat negocjacji w sprawie wydatków na działania zewnętrzne UE w nowych wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2028–2034 określi kierunki współpracy rozwojowej Unii i jej możliwości oddziaływania na świecie. UE potrzebuje ambitnego instrumentu Globalna Europa, który pozwoli jej zachować wpływy i jednocześnie utrzymać równowagę między dążeniem do osiągnięcia traktatowych celów polityki rozwojowej a interesami strategicznymi oraz potrzebami elastycznego reagowania i długoterminowego planowania.

Negocjacje WRF, [rozpoczęte w lipcu 2025 r. od przedstawienia propozycji Komisji Europejskiej](#) (KE), wkraczają w kluczową fazę. Jedną z czterech kategorii unijnego budżetu są relacje zewnętrzne, które obejmują wszystkie wydatki na politykę zagraniczną, w tym współpracę rozwojową. Wynik rozmów może radykalnie zmienić sposób działania UE jako donatora. Jako całość Unia jest obecnie największym dawcą oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA), odpowiedzialnym za ponad 40% globalnych wydatków na ten cel. Debata o nowych instrumentach toczy się w kontekście zmiany podejścia do pomocy rozwojowej. W ostatnich latach presja zewnętrzna (bardziej transakcyjna polityka mocarstw, rosnąca konkurencja ekonomiczna, wojna na Ukrainie, cięcia pomocy) i wewnętrzna (krytyka pomocy, wzrost znaczenia sił populistycznych, wydatki na bezpieczeństwo) powoduje, że pomoc ma być silniej podporządkowana interesom strategicznym UE, co widać w propozycjach instytucji unijnych.

Współpraca rozwojowa w nowych WRF. Propozycja KE zakłada poważną reformę systemu pomocowego UE. Przewiduje utworzenie w dziale budżetu obejmującym finansowanie działań zewnętrznych jednego megainstrumentu Globalna Europa (GEI) o wartości ponad 200 mld euro. Podzielony na sześć filarów geograficznych i rezerwę, ma on zastąpić kilka istniejących dotąd instrumentów i objąć wydatki na politykę sąsiedztwa, rozszerzenia, pomoc rozwojową i humanitarną. Ciągłe

jednak zdecydowana większość środków (90%, co oznacza spadek z 94% w aktualnych WRF) musi być wydana w sposób pozwalający na zakwalifikowanie ich jako ODA. Propozycje KE, w większości poparte przez Radę UE (RUE) w częściowym stanowisku z czerwca br., pokazują nowe strategiczne podejście do współpracy rozwojowej.

Po pierwsze, UE chce pozostać wpływowym aktorem globalnym, dysponującym ambitnym funduszem na działania zewnętrzne. Proponowana wartość GEI jest największa w historii – odpowiada za 10,4% planowanego budżetu Unii i jest o 75% większa niż w aktualnych WRF. Co więcej, łącznie z dodatkową pozabudżetową specjalną rezerwą dla Ukrainy w wysokości do 100 mld euro UE może dysponować nawet 300 mld euro na działania zewnętrzne.

Po drugie, propozycje geograficznej i tematycznej alokacji środków pokazują strategiczną koncentrację na najbliższym sąsiedztwie oraz w sektorach ważnych dla bezpieczeństwa i konkurencyjności UE. Głównym beneficjentem pomocy (po uwzględnieniu funduszu dla Ukrainy) ma być Europa, a relatywnie mniejsza część pomocy przypadnie Afryce. Ważną rolę w nowym budżecie ma odgrywać inicjatywa [Global Gateway](#) i większy udział pożyczek względem grantów. Zapowiada to silniejszy nacisk na współpracę z biznesem i mobilizację prywatnego kapitału na inwestycje.

Po trzecie, zmienia się filozofia i narracja wokół wykorzystywania pomocy. Nie ma to już być działanie charytatywne, ale instrument służący realizacji

strategicznych, w tym gospodarczych, interesów UE. Ma pomóc np. w ograniczaniu nieuregulowanej migracji do UE, pozyskiwaniu strategicznych surowców czy zwiększaniu konkurencyjności firm z Unii. Dlatego w propozycji RUE znalazło się warunkowanie pomocy współpracą w zakresie readmisji czy preferencjami dla unijnych firm w przetargach finansowanych przez UE.

Dylematy negocjacji. Choć propozycje zmiany architektury instrumentów zostały zaakceptowane, do ustalenia pozostaje kilka kontrowersyjnych kwestii. Kluczowym punktem spornym jest wielkość budżetu GEI. Choć Parlament Europejski zaproponował zwiększenie go do 225 mld euro, koncepcja prezydencji cypryjskiej w Radzie zakładała redukcję o 3,9%, a prezydencja irlandzka może przedstawić jeszcze większe cięcia (doniesienia prasowe wskazują nawet na 40%). Poprzednie negocjacje WRF pokazały, że wydatki na działania zewnętrzne są ograniczane najchętniej, nawet o 10% w stosunku do wyjściowej propozycji. Wynik będzie zależał m.in. od możliwości znalezienia dodatkowych dochodów własnych Unii i wysokości całego wieloletniego budżetu.

Drugim wyzwaniem jest ustalenie równowagi między elastycznością nowego instrumentu a przewidywalnością pomocy. O ile Komisja i Rada nie chcą zbyt wielu zapisów wskazujących cele poszczególnych działań i regionów, co ograniczałoby swobodę decyzji, o tyle Parlament i organizacje pozarządowe (NGO) postulują uwzględnienie minimalnych wydatków na państwa najślabiej rozwinięte (LDC), Afrykę, wsparcie rozwoju społecznego, promocję praw człowieka. Chcą także gwarancji, że większość pomocy będzie planowana na lata, co zwiększy przewidywalność i umożliwi kontynuację projektów.

Trzecim wyzwaniem jest ustalenie, na ile pomoc UE powinna służyć realizacji własnych interesów, a na ile traktatowym celom współpracy rozwojowej (art. 208 TFUE), tj. redukcji, a docelowo eliminacji ubóstwa. Zagrożeniem jest naruszenie standardów efektywności pomocy (np. niewiązanie jej z zakupami w kraju donatora), które Unia sama promowała, jak również zobowiązań w ramach WTO (np. unikania preferencji dla firm z UE) czy OECD. O ile części partnerów spodoba się bardziej biznesowe podejście, o tyle inni – szczególnie kraje najuboższe – mogą obawiać się znacznego ograniczenia pomocy.

Innym wyzwaniem jest spór kompetencyjny między KE a RUE w zakresie nadzoru i wdrażania pomocy. Choć możliwe jest niewielkie wzmocnienie kompetencji Rady, nowy budżet będzie miał dużo większy wpływ na redukcję zatrudnienia w Komisji i zapowiadaną reformę ESDZ. Wobec chęci silniejszego podporządkowania pomocy polityce zagranicznej Unii naturalne byłoby wzmocnienie ESDZ, aby w kompleksowy sposób odpowiadała za ten obszar.

Wnioski i rekomendacje. Nowe WRF określają nie tylko budżet wewnętrzny UE do 2034 r., ale też jej rolę i możliwości oddziaływania na świecie. Jest bardzo prawdopodobne, że fundusze na działania zewnętrzne zostaną znacznie ograniczone w toku negocjacji, ponieważ

państwa członkowskie będą zabiegały raczej o zachowanie dużych funduszy albo na tradycyjne cele (dział 1 – spójność, rolnictwo), albo na nowe (dział 2 – konkurencyjność, dobrobyt i bezpieczeństwo), szukając oszczędności właśnie w działach 3 (działania zewnętrzne) i 4 (administracja). Nadmierne cięcia byłyby jednak dowodem wycofania się Unii z walki z globalnymi wyzwaniami, a jednocześnie skutkowałyby zmniejszeniem szans na osiągnięcie celów strategicznych Unii w państwach Globalnego Południa.

Sposobem na ograniczenie nadmiernych cięć może być ściślejsze powiązanie GEI z interesami strategicznymi Unii i zaprezentowanie korzyści z tych wydatków. Niezależnie od ostatecznej wysokości budżetu nowy instrument przypieczętuje zmianę paradygmatu myślenia w UE o pomocy – nie jako o dobroczynności, ale o działaniu we własnym interesie. Tym samym Unia stanie się donatorem podobnym do tych, których w przeszłości krytykowała – Japonii, Chin, Indii czy (ostatnio) USA. Choć prezydencja irlandzka prowadzi oddzielną debatę na temat przyszłości współpracy rozwojowej UE, to decyzje w sprawie GEI określą jej praktyczne warunki na najbliższe lata.

Aby pozytywnie odróżnić się od swoich partnerów i zachować wiarygodność, Unia potrzebuje znaleźć równowagę między wartościami a interesami, elastycznością a przewidywalnością pomocy, oczekiwaniami własnych społeczeństw a zobowiązaniami międzynarodowymi. Służyłoby temu np. utrzymanie wysokiego budżetu GEI, pozostawienie wskaźnika 90% wydatków jako ODA, zabezpieczenie środków na państwa najślabiej rozwinięte, szczególnie w Afryce, a także zachowanie wysokich standardów transparentności i nadzoru nad wdrażanymi projektami. Ważne jest także możliwie wczesne skonsultowanie kształtu nowego instrumentu z partnerami, zgodnie z zasadą obopólnie korzystnej współpracy i odpowiedzialności krajów partnerskich (*country ownership*).

Proponowane przez unijne instytucje zmiany w nowym budżecie są zgodne z podejściem Polski do współpracy rozwojowej – Polska od dawna uważa ją za część polityki zagranicznej. Korzystnie ocenia propozycje RUE w zakresie wsparcia dla Ukrainy, priorytetowego traktowania sąsiedztwa, warunkowości w odniesieniu do migracji, zwiększenia roli Rady w strategicznym nadzorze nad pomocą czy większego podporządkowania ODA interesom UE. Prawdopodobne zaakceptowanie większości tych propozycji stwarza szanse dla polskich podmiotów na zaangażowanie się w realizację projektów pomocowych, co m.in. wspartoby ich internacjonalizację, w tym obecność poza Europą. Aby to wykorzystać, polskie podmioty – firmy i NGO – powinny przygotować się do działania (m.in. przejść certyfikację KE) i zacieśnić współpracę w ramach narodowych zespołów (Team Poland) w celu wypracowania wspólnych propozycji rozwojowych. W interesie Polski, która przeznaczająca ograniczone środki na działania globalne, jest też utrzymanie możliwie wysokiego budżetu UE na aktywność zewnętrzną, co pozwoli stabilizować jej sąsiedztwo i utrzymywać wpływy Unii na świecie.