



Wyzwania dla polityki współpracy rozwojowej UE w obliczu wojny na Ukrainie

Patryk Kugiel

Agresja Rosji na Ukrainę spowodowała poważny kryzys humanitarny w Europie, podczas gdy globalne potrzeby pomocowe drastycznie rosną i są dziś największe w historii. Silne wsparcie UE dla Ukrainy rodzi wyzwania dla systemu unijnej współpracy rozwojowej i stwarza ryzyko zmniejszenia zaangażowania Unii w innych państwach rozwijających się. Potrzebne jest pilne zwiększenie nakładów na unijną pomoc rozwojową, a także utworzenie nowych instrumentów i mechanizmów. W ten sposób wsparcie dla Ukrainy nie ograniczy pomocy dla innych państw, która jest potrzebna m.in. do wzmacniania ich odporności na rosyjskie oddziaływanie.

Pomoc UE dla Ukrainy. Od lutego br. Unia Europejska przeznaczyła na wsparcie Ukrainy ok. 19,7 mld euro pomocy cywilnej (7,3 mld euro od państw członkowskich i 12,4 mld euro od instytucji UE) oraz 3,1 mld euro – wojskowej. Tylko część kwoty przekazanej przez instytucje unijne zalicza się do oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) – 485 mln euro pomocy humanitarnej, 330 mln euro z programu pomocy nadzwyczajnej i znaczna część z 620 mln euro wsparcia budżetowego. Daje to istotnie większą kwotę niż 620 mln euro pomocy rozwojowej, które były przewidziane dla Ukrainy w ramach Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2021–2027.

UE zapowiada dalsze wsparcie i planuje odegrać kluczową rolę [w odbudowie Ukrainy po wojnie](#). Według szacunków Banku Światowego do lipca br. koszty odbudowy wyniosą 349 mld dol., a w październiku władze ukraińskie podawały sumę 750 mld dol. Komisja Europejska (KE) zapowiada przekazywanie w 2023 r. 1,5 mld euro pomocy makrofinansowej dla Ukrainy miesięcznie (łącznie 18 mld euro) oraz mobilizację dodatkowych środków na odbudowę. Przedłużająca się wojna będzie jednak powodowała [zwiększenie potrzeb Ukrainy](#).

Rosnące globalne potrzeby pomocowe. Sytuacja humanitarna w innych częściach świata pogarsza się dramatycznie. Wojna na Ukrainie, choć kluczowa dla sytuacji

w Europie, jest jednym z kilkunastu poważnych kryzysów humanitarnych na świecie. [Przejęcie przez talibów władzy w Afganistanie](#), wojny w Jemenie i Etiopii, powódzie w Pakistanie oraz Sudanie Południowym i inne wydarzenia powodują, że liczba uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych w 2022 r. przekroczyła 103 mln, najwięcej w historii (89 mln w 2021 r.). [Rosnące ceny żywności i energii](#) nakładające się na [gospodarcze skutki pandemii COVID-19](#) sprawiły, że liczba osób niedożywionych wyniosła w 2021 r. aż 828 mln (o 150 mln więcej niż w 2019 r.), a osób doświadczających ostrego głodu wzrosła według Światowego Programu Żywnościowego (WFP) aż do 345 mln w 2022 r. (135 mln w 2019 r.). W grudniu br. Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (UN OCHA) szacowało, że rekordowe 339 mln osób w 68 państwach potrzebuje pomocy humanitarnej, podczas gdy jeszcze w grudniu ub.r. było to 274 mln, a w grudniu 2019 r. dwukrotnie mniej niż w 2022 r. (168 mln).

Wzrost cen żywności i paliw pogłębia jednocześnie problemy makroekonomiczne, w tym zadłużenie państw rozwijających się. Skutkuje to też wyraźnym zwiększeniem kosztów działalności organizacji humanitarnych, np. WFP o 79 mln dol. miesięcznie, czyli 44% więcej niż w 2019 r. Suma wszystkich apeli ONZ o pomoc humanitarną w br. wynosi już 51,4 mld dol., czyli o 11 mld dol. więcej niż jeszcze w grudniu ub.r. Do

listopada br. potrzeby te były zaspokojone jedynie w 42% (21 mld dol.), pozostawiając lukę finansową w wysokości ok. 30 mld dol. Sytuację pogarsza coraz trudniejsza sytuacja gospodarcza w państwach-darczyńcach, która jest skutkiem pandemii COVID-19 i inflacji. Generuje to problemy w zwiększaniu budżetów pomocowych.

Problemy z finansowaniem. UE jest największym na świecie dawcą pomocy rozwojowej. W 2021 r. przekazała na ten cel 70 mld euro (0,49% PKB UE), co stanowiło 43% globalnych wydatków na ODA. Tylko instytucje unijne, dla których jest to jeden z głównych narzędzi polityki zewnętrznej, wydały na ODA 16,1 mld euro. Ogromna skala potrzeb Ukrainy wynikających z rosyjskiej agresji obciąża istniejący system współpracy rozwojowej, co rodzi ryzyko zmniejszenia wsparcia dla innych państw i w priorytetowych obszarach.

Do 2027 r. UE przewidziała w WRF 79,5 mld euro na pomoc rozwojową dla państw rozwijających się oraz 10,5 mld euro na pomoc humanitarną. W ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (NDICI-Global Europe) 60 mld euro zostało zarezerwowanych dla poszczególnych krajów i regionów, 6,36 mld euro na programy tematyczne, a 3,18 mld euro jako środki na działania nadzwyczajne. Zachowano także „rezerwę na nowe wyzwania i priorytety” w wysokości 9,53 mld euro. Ma ona służyć do reagowania na niespodziewane kryzysy, szczególnie w sąsiedztwie Unii. Zwiększenie ODA dla Ukrainy było możliwe głównie dzięki wykorzystaniu tej rezerwy oraz budżetu pomocy humanitarnej.

Skala potrzeb Ukrainy sprawia, że zawężają się możliwości elastycznego reagowania UE i zwiększania ODA dla innych części świata. Dlatego też w celu finansowania odbudowy Ukrainy Unia zapowiedziała utworzenie dodatkowego, pozabudżetowego mechanizmu (Rebuild Ukraine Facility), którego środki mają pochodzić z unijnego budżetu i dobrowolnych wpłat państw członkowskich. Mimo że przenoszenie środków między priorytetami krajowymi w ramach NDICI nie jest możliwe, państwa rozwijające się obawiają się, że pomoc dla Ukrainy pochłonie większość środków z „rezerwy”, ograniczając wsparcie w odpowiedzi na kryzysy w innych częściach świata.

Dotychczas UE obiecała na pomoc w walce z głodem dla państw rozwijających się, głównie afrykańskich, ok. 2,5 mld euro do 2024 r. Pieniądze pochodzą z istniejących już funduszy oraz niewykorzystanych środków z poprzedniego WRF, które zostały w ten sposób wyczerpane. Ograniczenia finansowe utrudnią też realizację projektów flagowych UE, w tym [Global Gateway](#) czy programów horyzontalnych, np. osiągnięcia celów klimatycznych, które wykorzystują granty z NDICI do mobilizowania finansowania prywatnego.

W październiku br. KE zaproponowała, by w budżecie na 2023 r. zwiększyć nakłady na pomoc humanitarną o 150 mln euro powyżej planowanych 1,6 mld euro. Podwyżka ta jest niewystarczająca według członków Parlamentu Europejskiego

i organizacji pozarządowych, którzy apelowali o dodatkowe minimum 900 mln euro. Jednocześnie rośnie zapotrzebowanie na długofalową pomoc zwiększającą odporność państw rozwijających się na zewnętrzne kryzysy (żywnościowy, energetyczny, klimatyczny), wobec których NDICI jest niewystarczający.

Wnioski. Wojna na Ukrainie potwierdziła zasadność stworzenia w WRF specjalnych rezerw w celu umożliwienia odpowiedzi na niespodziewane sytuacje. Bezprecedensowe potrzeby pomocy uwiaryściły jednak ograniczenia finansowe oraz instytucjonalne UE w reagowaniu kryzysowym i udzielaniu pomocy rozwojowej. Koncentracja na potrzebach Ukrainy przy potencjalnym zaniedbaniu innych sytuacji kryzysowych będzie rzutowała na negatywne postrzeganie UE przez państwa Globalnego Południa. W ich interesie jest szybkie zakończenie wojny, nawet na warunkach niekorzystnych dla Ukrainy. Dlatego będą wzmacniały presję na zawieszenie zachodnich sankcji przeciw Rosji, co może się przełożyć np. na ich aktywność w ONZ.

Aby temu przeciwdziałać, UE i jej państwa członkowskie powinny wyraźnie zwiększyć nakłady na pomoc rozwojową. Rosnące problemy gospodarcze w UE rodzą jednocześnie potrzebę poszukiwania nowych źródeł finansowania wsparcia i stworzenia instrumentów poza budżetem NDICI. Możliwym rozwiązaniem jest powrót do koncepcji KE odrzuconej w 2020 r. przez Radę Europejską, by zwiększyć o 15 mld euro budżet NDICI (na pomoc rozwojową o 10 mld euro i humanitarną o 5 mld euro) z funduszu odbudowy NextGenerationEU. UE może też zaproponować utworzenie wspólnie z państwami członkowskimi, działając w formule Team Europe, pozabudżetowego funduszu powierniczego (podobnego do powoływanych w 2015 r. w celu zwalczania przyczyn migracji) przeznaczanego na finansowanie pomocy humanitarnej. Innym wyjściem byłoby podjęcie przez UE inicjatywy redukcji lub umorzenia zadłużenia państw najsłabiej rozwiniętych, czym mogłaby wyrzucić presję na innych aktorów, np. ChRL, aby uczynili podobnie. Członkowie UE mogliby również przekazać część swoich tzw. specjalnych praw ciągnięcia w ramach MFW. Warto rozważyć także (zaproponowane już w 2019 r.) utworzenie Europejskiego Banku ds. Klimatu i Zrównoważonego Rozwoju, który pomógłby zgromadzić finanse na zielone i zrównoważone inwestycje na świecie.

Zwiększenie możliwości wsparcia państw rozwijających się jest nie tylko działaniem humanitarnym i wyrazem solidarności. Leży także w interesie strategicznym UE podczas jej konfrontacji z Rosją, jest odpowiedzią na rosnące potrzeby humanitarne, a także pomocą partnerom w pokonywaniu skutków rosyjskiej agresji na Ukrainę, która uderza w gospodarkę i społeczeństwa państw rozwijających się. Zwiększy przy tym ich odporność na rosyjskie wpływy i wskaże, że wsparcie UE dla Ukrainy nie odbywa się kosztem państw Globalnego Południa.