

## Rosyjska pomoc rozwojowa

Agata Wierzbowska-Miazga  
Marcin Kaczmarek

Próbując nadążyć za ogólnoświatowym trendem, Rosja od 2004 roku zaczęła udzielać pomocy rozwojowej. Od początku rosyjskiego zaangażowania udzielane wsparcie wzrosło pięciokrotnie, sięgając poziomu ok. 500 mln USD w roku 2010. Rosyjska pomoc, choć udzielana niemal wyłącznie poprzez organizacje międzynarodowe, trafiała przede wszystkim do krajów WNP. W ostatnich miesiącach nastąpiło przyspieszenie prac nad stworzeniem systemu pomocy rozwojowej w Rosji (przygotowywana jest narodowa strategia oraz wyspecjalizowana agencja). Świadczy to o przywiązywaniu przez Kreml wagi do działań w tej sferze, będących elementem polityki typu *soft power*, której zręby Moskwa stara się obecnie budować.

Zaangażowaniu Rosji we współpracę rozwojową przyświecało z jednej strony dążenie do zwiększenia prestiżu na arenie międzynarodowej, z drugiej uzyskanie kolejnego narzędzia budowy wpływów na obszarze WNP. Dotychczasowa skala pomocy oraz sposób jej udzielania nie uczyniły z Rosji istotnego aktora w skali globalnej. W ciągu pięciu lat Rosja kilkakrotnie zwiększyła środki przeznaczane na pomoc rozwojową, jednak na tle innych dawców wypada niezbyt okazale. Środki na ten cel stanowią jedynie 0,035% rosyjskiego PKB. W odróżnieniu od innych mocarstw niezachodnich, jak Chiny czy Indie, Rosja w sferze pomocy rozwojowej nie stanowi konkurencji dla państw zachodnich w wymiarze światowym. Natomiast na obszarze WNP pomoc ta buduje pozycję Rosji jako donatora. Jej długofalowe efekty niewątpliwie jednak to, że Rosja oczekuje w zamian wymiernych i bezpośrednich korzyści politycznych i ekonomicznych. Taka polityka, choć realizuje cele Moskwy wobec tego obszaru, nie rozbudowuje rosyjskiego potencjału w sferze *soft power* ani nie tworzy pozytywnego wizerunku Rosji.

## Międzynarodowa pomoc rozwojowa dzisiaj

Pomoc rozwojowa jest obecnie jednym z kluczowych sposobów budowania przez państwa pozycji międzynarodowej. W jej ramach krzyżują się realizacja celów polityki zagranicznej, działania z zakresu *soft power*, propagowanie określonych zasad politycznych (tzw. dobre rządzenie) oraz realizacja zobowiązań krajów bogatszych względem biedniejszych. Pomoc rozwojowa ma zarówno aspekty praktyczne (mierzone wzrostem wpływów politycznych

i gospodarczych), jak i prestiżowe. Udzielanie pomocy rozwojowej służy także działaniom wewnątrz kraju donatora, takim jak wzmocnienie sektora pozarządowego (przez który duża część pomocy jest udzielana), promocja biznesu czy edukowanie społeczeństwa w zakresie problemów globalnych.

Po zakończeniu zimnej wojny udzielanie pomocy rozwojowej zostało zmonopolizowane przez państwa zachodnie. Na kraje te, zgrupowane w Komitecie pomocy rozwojowej (DAC) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), do połowy lat 2000. przypadało 95% środków finansowych przeznaczanych na cele rozwojowe (poza nimi jeszcze kraje arabskie udzielały takiej pomocy). DAC OECD stał się również jedynym źródłem tworzenia koncepcji i zasad udzielania oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA). Państwa DAC postawiły na warunkowość udzielanej pomocy (*conditionality*), uzależniając ją od przeprowadzenia przemian politycznych i gospodarczych. Jednocześnie próbowano oddzielić udzielanie pomocy rozwojowej od celów strategicznych polityki zagranicznej (propagując nieuzależnianie pomocy od bezpośrednich korzyści czy granty zamiast kredytów).

Wraz z pojawianiem się nowych centrów wzrostu gospodarczego, od połowy lat 2000. do tradycyjnych donatorów dołączyły kolejne państwa, od mocarstw wschodzących jak Chiny, Indie, Brazylia czy RPA poprzez nowe kraje członkowskie UE po prywatnych donatorów (jak fundacja Billa i Melindy Gatesów). Ich łączny wkład w pomoc rozwojową sięgał kilkunastu miliardów dolarów rocznie w okresie 2008–2010. Wraz z pojawieniem się nowych źródeł finansowania pomocy rozwojowej zmianie zaczęły ulegać jej cele i zasady. Pomoc rozwojowa nowych donatorów wyróżnia się kilkoma cechami. Po pierwsze, jest ona skupiona na najbliższym regionie (w przypadku Chin – Azja z Koreą Północną jako największym biorcą; w przypadku Indii kraje sąsiadujące, w przypadku Brazylii kraje la-

tynoamerykańskie, podobnie postępuje Turcja czy będąca członkiem DAC OECD Korea Południowa). Po drugie, nowi donatorzy odstępują od zasady warunkowości i podkreślają nieingerencję w sprawy wewnętrzne. Po trzecie, dla nowych dawców pomoc rozwojowa często jest sposobem zdobywania wpływów politycznych i dostępu do zasobów strategicznych, co najlepiej widać na przykładzie polityki

**Nowi donatorzy stają się wyzwaniem dla ustalonego i zdominowanego przez państwa zachodnie systemu pomocy rozwojowej. Pomoc przez nie udzielana często stoi w sprzeczności z zasadami wypracowanymi przez państwa zachodnie.**

Chin wobec Afryki. Po czwarte, np. Chiny prezentują się jako kraj rozwijający i promują równorzędną współpracę (tzw. Południe–Południe). Rozmyciu zaczęło ulegać w związku z tym samo pojęcie państwa rozwijającego się – kraje, które wciąż są za takie uważane zgodnie z kryteriami OECD, od Chin po Indie, same udzielają rosnącej pomocy i tworzą wyspecjalizowane organy do realizacji tego zadania. Nowi donatorzy stają się wyzwaniem dla ustalonego i zdominowanego przez państwa zachodnie systemu pomocy rozwojowej, mimo iż ich wkład nie przekracza kilkunastu procent globalnej pomocy. Pomoc przez nie udzielana często stoi w sprzeczności z zasadami wypracowanymi przez państwa zachodnie (takimi jak realizacja przede wszystkim interesów beneficjenta, a nie własnych, oddzielenie od bezpośrednich korzyści, koordynacja z innymi donatorami), jest także postrzegana jako wspierająca autorytarne reżimy oraz obniżająca standardy.

W roku 2010 całość oficjalnej pomocy rozwojowej sięgnęła 130 mld USD. Do największych dawców zaliczają się USA – 30 mld USD oraz Unia Europejska – 70 mld USD. Dla porównania, pomoc udzielona przez Chiny wyniosła 2,5 mld USD, Indie – 1 mld, Turcję – około 1 mld, a Polskę – 380 mln USD.

## Rosyjska koncepcja pomocy rozwojowej

W sytuacji rosnącego znaczenia współpracy rozwojowej Rosja, która podejmuje próby dostosowania swojej polityki zagranicznej do wymagań zdominowanego przez kwestie ekonomiczne porządku pozimnowojennego i kopiuje metody z zakresu *soft power* stosowane przez państwa zachodnie, także zdecydowała się udzielać pomocy rozwojowej. Od 2004 roku Moskwa zaczęła przeznaczać środki na pomoc rozwojową, wówczas też podjęto pierwszą, nieudaną próbę stworzenia systemu pomocy rozwojowej (choć jeszcze kilka lat temu Rosja sama spełniała kryteria biorcy pomocy rozwojowej).

Początkowo rosyjska polityka pomocowa była realizowana na podstawie każdorazowych decyzji rządu – nie było żadnych dokumentów wewnętrznych regulujących tę kwestię. W 2005 roku Rosja podpisała Deklarację Paryską nt. Efektywności Pomocy – podstawowy dokument definiujący zasady pomocy rozwojowej w wymiarze międzynarodowym, wypracowany głównie przez OECD. Natomiast wewnętrzne zasady udzielania przez Rosję pomocy rozwojowej po raz pierwszy zostały sformułowane w Koncepcji uczestnictwa Federacji Rosyjskiej w działaniu na rzecz międzynarodowego rozwoju, podpisanej przez prezydenta Władimira Putina 25 czerwca 2007. Od roku 2010 trwają prace nad narodową strategią polityki pomocowej.

Poza powszechnie deklarowanymi motywacjami takimi jak potrzeba budowania stabilnego i bezpiecznego świata, zaangażowanie we wsparcie dla krajów rozwijających się Rosja tłumaczy także kwestiami prestiżowymi – potrzebą pójścia w ślady najbogatszych państw świata, z którymi współtworzy grupę G8 – oraz chęcią budowy pozytywnego wizerunku. Reagując na widoczną w skali globalnej tendencję stałego zwiększania środków przeznaczonych na pomoc rozwojową uznano, że Rosja, chcąc cieszyć się statusem światowego mocarstwa, musi zaktywizować politykę pomocową, zwiększając jednocześnie przeznaczone na ten cel nakłady finansowe.

Rosja nie ukrywa, że udzielana pomoc ma przynosić polityczne i ekonomiczne korzyści nie tylko krajom beneficjentom, ale także, a może nawet przede wszystkim, samej Rosji. W Koncepcji pomocy rozwojowej zapisano wprost, że ma ona służyć w pierwszej kolejności

budowaniu więzi z państwami graniczącymi z Federacją Rosyjską i stabilizacji tego regionu, a także stymulowaniu procesów integracji rynków narodowych krajów beneficjentów z rosyjskim rynkiem kapitałowym, towarowym, usług i siły roboczej. Większość światowych donorów prowadzi politykę rozwojową zgodną z własnymi

**Rosja nie ukrywa, że udzielana pomoc ma przynosić polityczne i ekonomiczne korzyści nie tylko krajom beneficjentom, ale także, a może nawet przede wszystkim, samej Rosji.**

celami politycznymi i gospodarczymi, własny interes nie jest jednak tak wyraźnie formułowany w dokumentach oraz nie dominuje nad celem zasadniczym polityki pomocowej, jakim jest wsparcie państw rozwijających się i walka z ubóstwem.

Realizacją założeń rosyjskiej polityki pomocowej ma od roku 2012 zająć się wyspecjalizowana agencja, podległa Ministerstwu Finansów. Obecnie odpowiedzialność za pomoc rozwojową jest rozproszona. Decyzję o udzieleniu wsparcia danemu państwu podejmuje rząd na wniosek MSZ i Ministerstwa Finansów. Z inicjatywą udzielenia wsparcia mogą występować także władze wykonawcze regionów sąsiadujących z krajami potencjalnymi beneficjentami. Preferencje mają programy, przy realizacji których użyte będą towary i produkty rosyjskie – opinie w tej sprawie wydaje Ministerstwo Przemysłu i Energetyki. Rolę koordynatora działań pomocowych podejmowanych przez Rosję na obszarze WNP próbuje pełnić Rossotrudnicestwo – federalna agencja ds. WNP, rodaków za granicą i współpracy humanitarnej – wciąż trwa jednak spór kompetencyjny między agencją a MSZ.

Rosyjska polityka pomocowa realizowana jest tylko w relacji państwo–państwo, z ewentualnym pośrednictwem organizacji międzynarodowych. W odróżnieniu od światowej praktyki nie angażuje się w nią sektora pozarządowego (NGO) – ani rosyjskiego, ani z krajów beneficjentów. W Koncepcji pomocy rozwojowej znalazło się stwierdzenie, że organizacje pozarządowe poprzez realizowane projekty często wpisują się w działania pomocowe i tworzą pozytywne tło dla tych realizowanych przez państwo – w przyszłości rozważa się stworzenie możliwości wydzielenia środków organizacjom na realizację projektów w ramach pomocy rozwojowej, stając się dodatkowym kanałem dotarcia do państw beneficjentów.

## Praktyka rosyjskiej pomocy

Pierwszą formą wsparcia dla państw rozwijających się udzielanego przez Rosję było umarzanie długów zaciągniętych przez państwa rozwijające się w okresie ZSRR, przede wszystkim w ramach powołanej w 1996 roku pod egidą MFW i Banku Światowego Inicjatywy na rzecz zmniejszenia zadłużenia krajów najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych. Była to o tyle łatwa forma wsparcia, że umarzone długi z reguły i tak były nie do odzyskania. Impulsem do zainicjowania w 2004 roku aktywnej polityki pomocowej stały się przygotowania Rosji do przewodnictwa w grupie G8.

*Rosyjska pomoc rozwojowa (w mln USD)*

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kwota	100	100	100	210	220	785	472

W kolejnych latach Rosja planuje utrzymanie pomocy rozwojowej na poziomie 0,5 mld dolarów (co odpowiada około 0,035% rosyjskiego PKB). Rok 2009 był wyjątkiem z uwagi na kryzys i duże transfery dla Kirgistanu, przez kolejne lata pomoc pozostanie na poziomie 500 mln USD. Jednocześnie Rosja deklaruje chęć osiągnięcia zalecanego przez ONZ poziomu pomocy w wysokości 0,7% PKB, co równałoby się około 11 mld USD rocznie.

**Większość środków przeznaczanych przez Rosję na wsparcie skierowana jest do krajów WNP, zwłaszcza państw Azji Centralnej.**

**Rosyjska pomoc rozwojowa często ściśle powiązana jest z realizacją konkretnych własnych celów.**

Wraz ze zwiększeniem środków przeznaczanych na politykę pomocową, zmianie ulega też struktura wsparcia. Coraz większy nacisk kładzie się na pomoc w formie grantów i dotacji. Na razie gros rosyjskiego wsparcia to wkłady do międzynarodowych funduszy i programów oficjalnej pomocy rozwojowej, będące realizacją zobowiązań Rosji jako członka G8. Tym samym nie realizuje ona własnego programu pomo-

cowego, a jedynie włącza się w ramy tworzone przez instytucje międzynarodowe – przede wszystkim Bank Światowy, Światową Organizację Zdrowia i agendy ONZ. W zaangażowaniu Rosji widać jednak pewną specjalizację – największa część środków wpłacanych od organizacji pomocowych przeznaczana jest na cele związane z ochroną zdrowia (2010 roku było to ok. 80 mln USD, w 2009 – 129,13 mln USD).

W perspektywie Rosja przewiduje stworzenie i rozwój instrumentów narodowego systemu pomocy rozwojowej w formie pomocy dwustronnej. Na razie pomoc bezpośrednia ma raczej charakter incydentalny. W 2009 roku gros pomocy dwustronnej to wsparcie, jakie otrzymał zmagający się wtedy z kryzysem energetycznym Kirgistan – bezzwrotny grant w wysokości 150 mln USD oraz preferencyjny kredyt długoterminowy w wysokości 300 mln USD. Z kolei w 2010 roku po 50 mln USD dotacji na rozwiązanie problemów socjalnych otrzymały Kirgistan, Nikaragua i Nauru.

Większość środków przeznaczanych przez Rosję na wsparcie w formie dwu- czy wielostronnej skierowana jest do krajów WNP, zwłaszcza państw Azji Centralnej. W planach jest także uruchomienie programu pomocowego skierowanego do państw WNP „Pomoc i partnerstwo”. Ponadto w 2009 roku Rosja wraz z krajami EaWG ogłosiła stworzenie nowego mechanizmu pomocy w sytuacjach kryzysowych – Antykryzysowy Fundusz EaWG w wysokości 10 mld USD, z czego wkład Rosji wynosi 7,5 mld. Fundusz ten ma udzielać pomocy najmniej rozwiniętym krajom na zasadach ODA. Pierwszym beneficjentem funduszu został Tadżykistan, który otrzymał w 2010 roku 63 mln USD (z wkładu rosyjskiego).

Rosyjska pomoc rozwojowa często ściśle powiązana jest z realizacją konkretnych własnych celów. Rosja niejednokrotnie w zamian za wsparcie (zwłaszcza to udzielane w formie dwustronnej) uzyskuje bezpośrednie korzyści, co stoi w sprzeczności z powszechnie uznanymi zasadami pomocy rozwojowej. Sztandarowym przykładem wiązania pomocy z realizacją konkretnych postulatów było wsparcie Nikaragui i Nauru, po tym, gdy państwa te uznały niepodległość separatystycznych republik gruzińskich Abchazji i Osetii Południowej. Za pomoc dla Kirgistanu w 2009 roku Biszkek, pod presją Moskwy, wypowiedział USA umowę o rozmieszczeniu na lotnisku Manas amerykańskiej bazy wojskowej. Jednocześnie w zamian za umorzenie 180 mln USD długu Rosja miała przejąć pakiet kontrolny kirgiskich zakładów zbrojeniowych Dastan.

## Wnioski

Rosyjska pomoc rozwojowa stanowi przykład, jak Rosja usiłuje w swojej polityce zagranicznej stosować środki z zakresu *soft power*. Pomoc ta przynosi Moskwie korzyści polityczne i gospodarcze na obszarze WNP. Jednak zaangażowanie to jest nieskuteczne jako narzędzie tworzenia wizerunku Rosji jako nowoczesnego mocarstwa, dysponującego dużym potencjałem w zakresie *soft power*. Barrierami są: charakterystyczna także dla innych prób rozwoju i stosowania narzędzi z zakresu *soft power* niechęć czy niemożność angażowania poważnych środków finansowych oraz chęć uzyskiwania natychmiastowych bezpośrednich korzyści. Ze względu

na mały udział dwustronnej współpracy rozwojowej i pomijanie pozapaństwowych kanałów udzielania pomocy Rosji nie udaje się także informować społeczeństw krajów, do których dociera rosyjskie wsparcie.

**Przypadek pomocy rozwojowej pokazuje, że Rosja nie najlepiej radzi sobie z aplikowaniem nowoczesnych metod prowadzenia polityki zagranicznej.**

Ponadto Rosja sama zaniedbuje politykę informacyjną w tej sferze nie raportując poniesionych na te działania wydatków do OECD, nie jest też zauważana przez środowisko eksperckie, które mówiąc o nowych donatorach całkowicie pomija Rosję (wskazując natomiast pozostałe kraje grupy BRICS). Moskwa, demonstrując mocarstwowe ambicje w skali globalnej, pozostaje tym samym na marginesie międzynarodowej współpracy rozwojowej, tak w wymiarze finansowym, jak i koncepcyjnym. Przypadek pomocy rozwojowej pokazuje, że Rosja nie najlepiej radzi sobie z aplikowaniem nowoczesnych metod prowadzenia polityki zagranicznej, nie tylko w porównaniu z krajami Zachodu, ale także z mocarstwami niezachodnimi.



Ośrodek Studiów Wschodnich

im. Marka Karpią

ul. Koszykowa 6A, 00-564 Warszawa

e-mail: info@osw.waw.pl

Ośrodek Studiów Wschodnich imienia Marka Karpią monitoruje oraz analizuje polityczną, ekonomiczną i społeczną sytuację w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, na Bałkanach oraz na Kaukazie i w Azji Centralnej.

Głównymi tematami badawczymi OSW są: sytuacja wewnętrzna i stabilność krajów obszaru zainteresowań OSW, system władzy, relacje pomiędzy poszczególnymi ośrodkami politycznymi, polityka zagraniczna, problematyka związana z rozszerzeniem NATO i UE, aspiracje integracyjne państw obszaru ze strukturami zachodnimi oraz bezpieczeństwo energetyczne.

Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP

© Copyright by OSW

Redakcja merytoryczna:

Adam Eberhardt,

Marek Menkiszak

Redakcja: Anna Łabuszewska,

Skład: Wojciech Mańkowski