



Anna Paterek

Pomoc rozwojowa jako instrument niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

Wprowadzenie

Pomoc rozwojowa długo postrzegana była przede wszystkim przez pryzmat zimnowojennej rywalizacji jako narzędzie tłumienia komunizmu. Dopiero w latach 90. stała się ona autonomicznym czynnikiem globalnej polityki na rzecz pokoju. Wraz z ewolucją zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego polityka rozwojowa traktowana jest w kategorii globalnej etyki odpowiedzialności, zatem jako dobro wspólne leży w interesie i jest celem całej ludzkości. Punktem wyjścia dla poniższych rozważań są dwa priorytetowe zadania niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa: kształtowanie międzynarodowego ładu i przeciwdziałanie regionalnym zagrożeniom. Rosnące znaczenie działań na rzecz rozwoju implikuje ich użycie w zakresie prewencji i zarządzania kryzysowego, a także stabilizacji pokryzysowej. Aktywność rządu federalnego w tym obszarze wyznaczają z jednej strony multilateralne ramy niemieckiej polityki zagranicznej (ONZ, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE), z drugiej strony wewnątrzniemiecki system współpracy na rzecz rozwoju. Jego specyfika i wybrane aspekty dyskusji nad podniesieniem efektywności niemieckich mechanizmów pomocy rozwojowej są przedmiotem niniejszej analizy¹.

¹ Opracowanie opiera się głównie na niemieckojęzycznej bazie źródłowej, m.in. raportach i analizach Niemieckiego Instytutu Polityki Rozwojowej (DIE) i Niemieckiego Instytutu Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa Fundacji Nauka i Polityka (Stiftung Wissenschaft und Politik), materiałach publikowanych na stronach internetowych Federalnego Ministerstwa ds. Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ), Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD (DAC), Biura NZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA).

Założenia niemieckiej polityki rozwojowej

Nowe wyzwania bezpieczeństwa międzynarodowego wpłynęły na podniesienie znaczenia działań na rzecz rozwoju do rangi „trzeciego filaru obok polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”². Wydarzenia z 11 września 2001 r. i coraz bardziej intensywne powiązanie uwarunkowań bezpieczeństwa międzynarodowego świadczą o tym, że może ono zostać zagwarantowane jedynie w perspektywie globalnej. Porażka i wrażliwość społeczności międzynarodowej i globalnych infrastruktur w obliczu charakteru współczesnych konfliktów (Jugosławia, Ruanda, Sudan czy ostatnio Libia) zwiększyły oczekiwania wobec cywilnych instrumentów prewencji kryzysowej. Skuteczna polityka stabilizacyjna powinna zatem wykorzystywać i wzmacniać rozwojowy potencjał polityki zagranicznej i humanitarnej, finansowej, handlowej, a także w obszarze rolnictwa i środowiska naturalnego³.

Ramy niemieckiej polityki rozwojowej wyznaczają Milenijne Cele Rozwoju, przyjęte w Deklaracji Milenijnej przez przywódców 189 państw na szczycie ONZ w 2000 r.⁴, zobowiązania państw dawców do zwiększenia pomocy do 0,7% produktu krajowego brutto oraz Deklaracja Paryska z 2005 r. w sprawie skuteczności pomocy⁵. Milenijne Cele Rozwoju rozszerzone zostały w Porozumieniu z Monterrey na Międzynarodowej Konferencji Finansowania Rozwoju (2002)⁶ i Planie Działania, przyjętym na Światowym Szczycie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu (2002)⁷. Z kolei Plan Działania z Akry (2008) wzywa donatorów m.in. do niezbędnej decentralizacji współpracy rozwojowej poprzez przekazanie kompetencji na struktury krajowe.

Inicjatywy podejmowane przez rządy SPD/Sojusz '90/Zieloni w latach 1998–2005 świadczą o dążeniu do przejęcia „pierwszoplanowej roli” Niemiec w polityce rozwojowej⁸ oraz jej postrzeganiu jako istotnego komponentu niemieckiej polityki bezpieczeństwa w obszarze prewencji kryzysowej. Należy tutaj zaliczyć starania o zlikwidowanie zadłużenia krajów najbiedniejszych⁹, a także zintegrowane działania przeciw biedzie, zadłużeniu oraz mające na celu wsparcie społeczeństwa obywatelskiego w krajach rozwijających się. W programie „Globalna walka z ubóstwem 2015” rząd federalny zapowiedział podjęcie kroków przeciw protekcyjnej polityce rolnej UE i w celu „usunięcia dyskryminujących kraje rozwijające regulacji WTO” (Heidemarie Wienczorek-Zeul, federalna minister współpracy ekonomicznej i rozwoju)¹⁰. Mi-

² Por.: G. Maihold, *Die sicherheitspolitische Wendung der Entwicklungspolitik: Eine Kritik des neuen Profils*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2005, 4, s. 30–48; F. Nuscheler, *Überforderte Entwicklungspolitik*, „Internationale Politik” 11/2002, 1–8; CDU/CSU FRAKTION, *Der Bedeutungszuwachs der Entwicklungspolitik gegenüber der Aussen- und Sicherheitspolitik*, 2005, <http://www.cducsu.de> (lipiec 2010).

³ Por. F. Nuscheler, *Überforderte...*, *op. cit.*, s. 1–8.

⁴ <http://www.un.org/millennium/>.

⁵ http://www.adb.org/media/articles/2005/7033_international_community_aid/paris_declaration.pdf.

⁶ <http://www.unic.un.org.pl/icfd/monterrey.php>.

⁷ http://www.unic.un.org.pl/johannesburg/plan_dzialania.php.

⁸ Por. Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Frankfurt/M-Berlin 2003, s. 489.

⁹ M.in. inicjatywa kanclerza G. Schrödera na szczycie G 8 w 1999 r. w Kolonii, szerzej zob.: *ibidem*, s. 489–492.

¹⁰ H. Wienczorek-Zeul, *Regierungserklärung: „Internationale Verantwortung Entwicklung stärken” von Bundesentwicklungshilfeministerin Heidemarie Wienczorek-Zeul*, MdB, im Deutschen Bundestag, Berlin, 15. März 2002, http://spd-linke.whv-net.de/heidi_re.htm (marzec 2011).

nister Heidemarie Wiecek-Zeul przypisywała duże znaczenie multilateralnej pomocy rozwojowej i jej zakorzenieniu w unijnych ramach, a także generalnie optowała za realizacją ponadnarodowych regionalnych programów wsparcia¹¹. Umowa koalicyjna między SPD i Sojusz'90/Zieloni z 1998 r. określała politykę rozwojową jako „globalną politykę strukturalną, której celem jest polepszenie sytuacji gospodarczej, społecznej, ekologicznej i politycznej w krajach rozwijających się. Wzoruje się ona m.in. na modelu globalnego trwałego rozwoju”¹². Ponadto zapowiedziano „usprawnienie państwowej współpracy na rzecz rozwoju i rozważenie połączenia organizacji dystrybuujących pomoc”¹³. Efektem tych zapowiedzi była w 2002 r. fuzja Carl-Duisberg-Gesellschaft (CDG, Towarzystwa Carla Duisberga) i Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE, Niemieckiej Fundacji Międzynarodowego Rozwoju) i utworzenie InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH)¹⁴. W kwietniu 2000 r. czerwono-zielona koalicja przedstawiła priorytety i strategię niemieckiej polityki w zakresie prewencji kryzysowej w liczącym osiemdziesiąt osiem stron dokumencie programowym „Cywilne zapobieganie sytuacjom kryzysowym, rozwiązywanie konfliktów i budowanie pokoju”. Sformułowane tam w dziewięciu punktach zasady stały się „znaczącym filarem” rządowego planu działania z 2004 r.¹⁵ zatytułowanego „Cywilne zapobieganie sytuacjom kryzysowym”. Plan eksponuje znaczenie niemilitarnych aspektów prewencji kryzysowej i przewiduje systematyczne włączanie aktorów społecznych. Wskazuje się jednak na brak konsekwentnej realizacji jego zamierzeń pod rządami kolejnej ekipy – Wielkiej Koalicji CDU/CSU i SPD¹⁶.

Punktem wyjścia dla polityki rozwojowej Wielkiej Koalicji CDU/CSU i SPD jest umowa koalicyjna z 11 listopada 2005 r., w której również przewiduje się wzmocnienie i rozbudowę instrumentarium cywilnego zapobiegania sytuacjom kryzysowym. Wyływa to z przeświadczenia o tym, że prewencja kryzysowa może być skuteczna pod warunkiem zharmonizowania sfer aktywności i działań różnych zaangażowanych w nią podmiotów. W myśl zapisów porozumienia koalicyjnego „niemiecka polityka zagraniczna opiera się na szerokim rozumieniu bezpieczeństwa, łączącego w sobie politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i rozwojową. Przy czym chcemy przede wszystkim rozbudować instrumentarium prewencji i reakcji kryzysowej. To priorytetowe zadanie wymaga połączenia dostępnych finansowych i personalnych źródeł, a także dodatkowych środków. Obok militarnych zdolności chodzi również o wystarczający personel cywilny dla odbudowy i budowy solidnych, praworządnych, demokratycznych instytucji, np. policji, sędziów, adwokatów. Należy wzmocnić Grupę resortową ds. Cywilnej

¹¹ C. Hacke, *Die Außenpolitik...*, op. cit., s. 489.

¹² Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN, http://www.boell.de/downloads/stiftung/1998_Koalitionsvertrag.pdf, s. 48 (marzec 2011).

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ G. Ashoff, *Institutioneller Reformbedarf in der bilateralen staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Analysen und Stellungnahmen die*, „Deutsches Institut für Entwicklungspolitik“ 2009, nr 8, s. 1.

¹⁵ Die Bundesregierung, *Aktionsplan. Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*, Berlin 2004, <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Aussenpolitik/aktionsplan.pdf>, s.18.

¹⁶ Por. Ch. Weller, *Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung – jetzt ist dynamische Umsetzung gefordert*, „INEF Policy Brief“ 2007, nr 2; F.A.Stengel/Ch.Weller, *Vier Jahre Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ – war das alles?*, „GIGA Focus“ 2008, nr 11; *Die Bundesregierung „Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken“*. 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, Berlin 2006.

Prewencji Kryzysowej i polepszyć mechanizmy wczesnego ostrzegania. Jeszcze lepiej należy powiązać ze sobą mechanizmy narodowe i unijne. Zrealizujemy rządowy plan cywilnej prewencji kryzysowej”¹⁷. Ponadto rząd CDU/CSU i SPD definiuje politykę rozwojową jako „samodzielną część [...] wspólnej niemieckiej polityki zagranicznej” oraz „międzynarodowe wspólne zadanie, w które niemiecka polityka rozwojowa wnosi widoczny i efektywny wkład”¹⁸. Również w porozumieniu koalicyjnym zawartym między FDP, CDU i CSU z 26 października 2009 r. nowy rząd federalny zobowiązuje się do realizacji międzynarodowych celów rozwojowych, jak i dążenia do trwałego zwalczania ubóstwa i deficytów strukturalnych w duchu Porozumienia Milenijnego ONZ/Milenijnych Celów Rozwoju. Do najważniejszych obszarów współpracy rozwojowej należą zatem: dobre rządy, kształcenie/wykształcenie, zdrowie, rozwój wiejski, ochrona klimatu, środowiska i zasobów naturalnych, a także współpraca gospodarcza¹⁹. Umowa określa sześć priorytetów niemieckiej polityki rozwojowej:

- Trwałe zwalczanie ubóstwa;
- Zmniejszenie deficytów strukturalnych;
- Wzmocnienie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego;
- Mocniejsze wykorzystanie zaangażowania gospodarki na rzecz rozwoju;
- Polepszenie przejrzystości²⁰.

Natomiast niemieckie cele na rzecz rozwoju koncentrują się w szczególności na dążeniu do:

- „społecznej równości poprzez zmniejszenie biedy i społeczną równowagę,
- zdolności gospodarczej poprzez wzrost i gospodarczą współpracę,
- politycznej stabilizacji poprzez pokój, prawa człowieka, demokrację i równouprawnienie,
- ekologicznej równowagi poprzez zachowanie naturalnych zasobów jako podstawy do życia”²¹.

Aktorzy i instrumenty niemieckiej współpracy na rzecz rozwoju

Istotną cechą niemieckiej polityki rozwojowej jest jej „gabinetowa ranga”. Od 1961 r. istnieje samodzielne ministerstwo posiadające kompetencje do kształtowania działalności prorozwojowej RFN. Wśród pozostałych ministerstw najważniejszą rolę odgrywa w tym obszarze Urząd Spraw Zagranicznych (AA, por. wykres 1). Federalne Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ) odpowiada za ukierunkowanie współpracy na rzecz rozwoju, a zatem wypracowuje zasady i koncepcje niemieckiej polityki rozwojowej. Określa długofalowe strategie kooperacji z różnymi aktorami, ewaluje środki pomocy i definiuje reguły ich zastosowania. Ta aktywność

¹⁷ Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005, http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf, s. 136.

¹⁸ *Ibidem*, s. 138.

¹⁹ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen FDP, CDU und CSU, 26. Oktober 2009, www.cdu.de/doc/pdf/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf, s. 127–128.

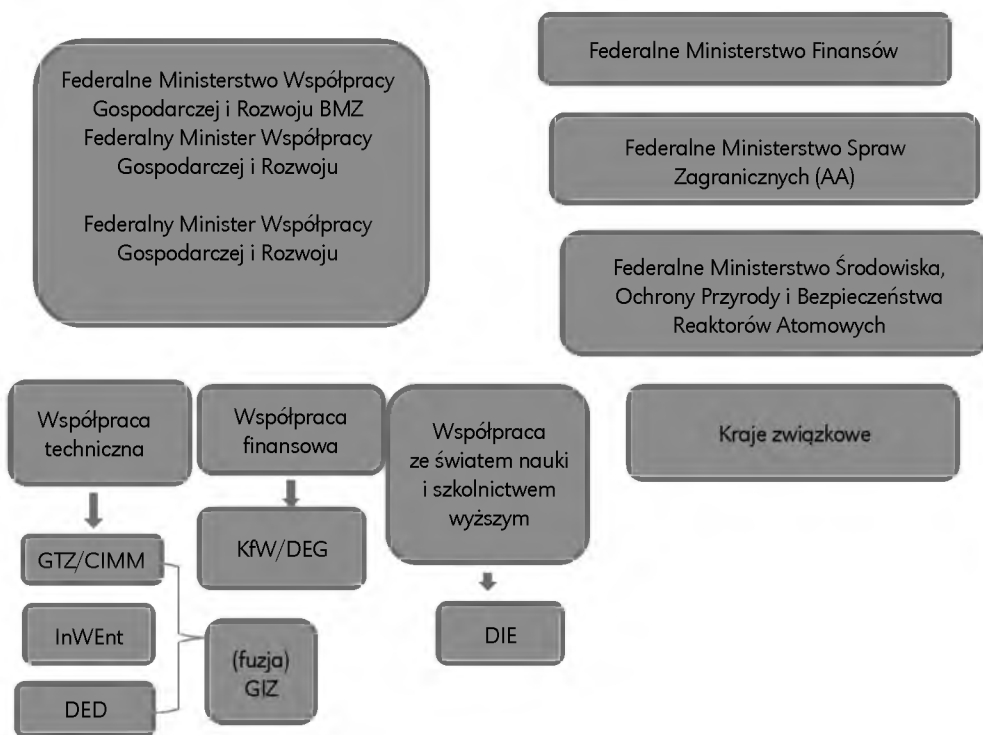
²⁰ *Ibidem*; Schwerpunkte der neuen deutschen Entwicklungspolitik, www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/deutsche_politik/index.html (marzec 2011).

²¹ Deutsche Entwicklungspolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, www.bundesregierung.de/nn_48292/Content/DE/Archiv16/Artikel/2005/11/2005-11-21-deutsche-entwicklungspolitik-zu-beginn-des-21-jahrhunderts.html (marzec 2011).

Pomoc rozwojowa jako instrument niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

wyznacza zasadnicze ramy niemieckiej polityki rozwojowej. BMZ realizuje pomoc rozwojową za pośrednictwem trzech różnych instrumentów: w ramach współpracy finansowej (FZ), technicznej (TZ) i personalnej (PZ), deleguje jako zleceniodawca określone zadania na odpowiednie organizacje. BMZ posiada swojego przedstawiciela „odpowiedzialnego za współpracę rozwojową” w niemieckich przedstawicielstwach w około czterdziestu najważniejszych państwach świata. Ponadto BMZ reprezentowane jest w stałych przedstawicielstwach Niemiec przy ONZ (w Genewie i Nowym Jorku), OBWE (Paryż), Unii Europejskiej (Bruksela), Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (Rzym), Międzynarodowego Funduszu Rozwoju Rolnictwa (Rzym), jak i Światowy Program Żywnościowy (Rzym)²².

Wykres 1. Niemiecki system współpracy na rzecz rozwoju



Źródło: opracowanie własne na podstawie DEUTSCHLAND. Entwicklungsausschuss (DAC). PEER REVIEW 2010, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/43/46270433.pdf> (marzec 2011).

W realizacji celów na rzecz rozwoju rząd federalny wspierany jest, jak wspomniano wyżej, przez trzy instrumenty bilateralnej współpracy rozwojowej: finansową, techniczną i zasobów ludzkich. Najważniejszym aktorem w ramach współpracy finansowej jest niemiecki państwowy bank rozwoju KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe) i Niemieckie Towarzystwo Inwestycji i Rozwoju DEG (Deutsche Investi-

²² Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Deutsche Entwicklungspolitik auf einen Blick, 2011, www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/BMZ_auf_einen_Blick.pdf.

tions- und Entwicklungsgesellschaft), wchodzące w skład Grupy Bankowej KfW (KfW Bankengruppe)²³. W 2010 r. wsparcie finansowe państw rozwijających się i transformacji osiągnęło wysokość 5,7 mld euro (w 2009 r. 4,5 mld euro, 2008 r. 4,9 mld euro). Z tego Bank Rozwoju KfW rozdysponował pomoc o wartości 4,5 mld euro (w 2009 r. – 3,5 mld euro, 2008 r. – 3,6 mld euro). Natomiast środki w ramach DEG, którego działalność koncentruje się na wsparciu prywatnej przedsiębiorczości w krajach rozwijających się i wschodzących rynkach, wyniosły w 2010 r. 1,2 mld euro (w 2009 r. – 1,0 mld, w 2008 r. 1,2 mld)²⁴. Według danych z lipca 2010 r., bank rozwoju KfW udzielał w ramach współpracy finansowej 1911 projektów w ponad 110 państwach²⁵.

Najważniejszym aktorem współpracy technicznej (Technische Zusammenarbeit, TZ) jest Niemieckie Towarzystwo Współpracy Technicznej (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ), którego działalność obejmuje 128 krajów, Afryki, Azji, Ameryki Łacińskiej, region Morza Śródziemnego, Azji Środkowej, jak i Europy, Kaukazu i Azji Centralnej. Jego podstawową kompetencją jest *Capacity Development* – „rozwój zdolności i kompetencji, pozwalających ludziom własnym wysiłkiem na kształtowanie teraźniejszości i przyszłości”²⁶. Spektrum działań GTZ obejmuje przygotowanie, towarzyszenie, przeprowadzenie i ocenę międzynarodowych inicjatyw na rzecz trwałego rozwoju. GTZ jest przedsiębiorstwem zorganizowanym na zasadach sektora prywatnego, ale w 100% własnością rządu federalnego. W 2009 r. jego obroty wzrosły o 18% do rekordowego poziomu blisko 1,5 mld euro (w 2008 r. – 1,2 mld euro)²⁷.

Współpraca w obszarze zasobów ludzkich przebiega w ramach trzech instytucji:

1. Niemieckiej Służby na rzecz Krajów Rozwijających – Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED), która jest jedną z czołowych europejskich instytucji, wysyłających personel w ramach współpracy na rzecz rozwoju: działa w 47 państwach na zlecenie BMZ. W 2009 r. DED liczył 3 tysiące współpracowników, z czego 2600 pracujących poza granicami kraju.
2. Międzynarodowego Doskonalenia i Rozwoju – Die Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH (InWEnt), które określa się jako instytucja o światowym zasięgu, zajmująca się personalnym rozwojem, kształceniem i dialogiem. Jest to największa wspólna inicjatywa federacji, krajów związkowych i świata gospodarki²⁸.
3. Centrum Międzynarodowej Migracji i Rozwoju Das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) udostępnia specjalistów i kadre kierowniczą, uznawana jest za źródło zasobów ludzkich niemieckiej współpracy na rzecz rozwoju.

Ponadto w działania rozwojowe angażują się tysiące różnych organizacji pozarządowych, ponad 100 spośród nich połączyło się do Związku Niemieckich Prorozwojo-

²³ KfW jest własnością rządu federalnego Niemiec (80%) i niemieckich krajów związkowych.

²⁴ GESCHÄFTS- UND FÖRDERZAHLEN 2010, KfW Bankengruppe per 31. Dezember 2010, http://www.kfw.de/kfw/de/KfW-Konzern/Medien/Veranstaltungen_und_Termine/Pressetermine_2011/PDF-Dokumente_2011/110407_Geschaefts-und_Foerderzahlen_per_31_12_2010.pdf, s. 4 (marzec 2011).

²⁵ KfW Entwicklungsbank, http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE_Home/KfW_Entwicklungsbank/Unser_Unternehmen/index.jsp (marzec 2011).

²⁶ GTZ, <http://www.gtz.de> (marzec 2011).

²⁷ *Ibidem*; <http://www.gtz.de/de/unternehmen/1722.htm> (marzec 2011).

²⁸ Szerzej zob.: http://www.inwent.org/ueber_inwent/partner_auftraggeber/index.php.de (marzec 2011).

wych Organizacji Pozarządowych Verband Entwicklungspolitik deutscher NROs e.V. (VENRO)²⁹, jak i fundacje polityczne³⁰.

Od początku lat 90. trwa dyskusja na temat efektywności struktury organizacyjnej oficjalnej pomocy rozwojowej Official Development Assistance (ODA)³¹. W raporcie Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD (DAC) z 2005 r. krytyka koncentrowała się na niemieckim systemie współpracy w tym zakresie³². Do słabości jego instytucjonalnej struktury zalicza się: zbyt duże oddzielenie współpracy finansowej i technicznej, niedostateczne uzgadnianie i koordynacja kwestii dotyczących polityki rozwojowej w innych ministerstwach, jak i niewystarczająca pozycja przywódcza BMZ. Blisko 30 niemieckich organizacji przekazuje środki ODA rządowi federalnemu.

Umowa koalicyjna rządu Wielkiej Koalicji z 2005 r. zapowiadała reformę niemieckiej struktury organizacyjnej realizującej pomoc rozwojową: „Naszym głównym celem jest wysoka skuteczność niemieckiej polityki rozwojowej. [...] Dla podniesienia efektywności i polepszenia struktur [...] konieczne są dalsze usprawnienia. Przede wszystkim dotyczy to lepszego powiązania współpracy technicznej i finansowej”³³. Wprawdzie wspomniana reforma nie doszła wówczas do skutku, ale kolejny gabinet kanclerz Angeli Merkel w porozumieniu koalicyjnym z 2009 r. przewidywał „rozpoczęcie reformy struktur odpowiedzialnych za przekazywanie pomocy rozwojowej od zintegrowania instytucji technicznej współpracy (TZ) oraz ich powiązania z efektywniejszym połączeniem współpracy technicznej (TZ) i finansowej (FZ)”³⁴. W ślad za tym federalny minister współpracy ekonomicznej i rozwoju Dirk Niebel i sekretarz stanu Hans-Jürgen Beerfeltz przygotowali w czerwcu 2010 r. projekt decyzji, która „[...] tworzy podstawę dla zniesienia istniejących duplikujących się struktur współpracy technicznej i podniesienia rentowności współpracy na rzecz rozwoju” (sekretarz stanu w BMZ, Hans-Jürgen Beerfeltz)³⁵. W ramach reformy przewidywano fuzję trzech organizacji współpracy technicznej: GTZ, DED i InWEnt pod wspólnym dachem nowo utworzonego Niemieckiego Towarzystwa Współpracy Międzynarodowej (Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, GIZ). W przekonaniu Hansa-Jürgena Beerfeltza reforma strukturalna obszaru związanego z działaniami na rzecz rozwoju „jest korzystna z punktu widzenia rentowności [...] koszty fuzji zostaną zamortyzowane już w 2014 r., a od 2012 r. osiągnane będą roczne oszczędności. Ten wzrost zysków będzie podlegać

²⁹ Szerzej zob.: <http://www.venro.org/> (marzec 2011).

³⁰ Szerzej zob.: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/bilaterale_ez/akteure_ez/einzelakteure/index.html (marzec 2011).

³¹ D. Brombacher, *Geberstrukturen in der Entwicklungspolitik*, SWP-Studie 27/2009, Berlin.

³² Szerzej zob.: F. Nuscheler, *Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit*, INEF-Report 93/2008, <http://inef.uni-due.de/cms/files/report93.pdf>; G. Ashoff, *Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Wo steht Deutschland?*, *Analysen und Stellungnahmen die*, (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) 2008, nr 5; G. Ashoff, *Institutioneller Reformbedarf in der bilateralen staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Analysen und Stellungnahmen die*, (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) 2009, nr 8; J. Morea, A. von Kap-Herr, *Öffentliche Entwicklungshilfe in Deutschland und Frankreich – ein Vergleich*, DGAP Analyse 2008, nr 10.

³³ *Gemeinsam für Deutschland – mit...*, *op. cit.*, s. 136.

³⁴ *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt...*, *op. cit.*, s. 129.

³⁵ Bundesentwicklungsminister Dirk Niebel: „Ein Meilenstein in der Strukturreform der Technischen Zusammenarbeit ist erreicht“, 15.06.2010, www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2010/juni/20100615_vorfeld/index.html (marzec 2011).

jedynie małemu ryzyku [...]. BMZ zadba o to, by osiągnąć optymalny rezultat³⁶. W ślad za tym 16 grudnia 2010 r. podpisany został dokument o fuzji trzech państwowych organizacji GTZ, DED i InWEnt. Nowa organizacja w 100% jest własnością federacji. Komentując powstanie GIZ minister Dirka Niebel powiedział „jest to historyczny dzień dla niemieckiej polityki rozwojowej. To, w czym trzy poprzednie rządy poniosły klęskę, nam się powiodło w ambitnym harmonogramie i mimo olbrzymich oporów – akurat na ostatnich metrach: dzięki fuzji państwowych organizacji rozwojowych GTZ, DED i InWEnt osiągniemy znaczny wzrost wydajności, zlikwidujemy podwójne struktury, a rząd federalny odzyska polityczny ster pomocy na rzecz rozwoju. Poprzez GIZ stworzyliśmy smukłą, ekonomiczną i transparentną organizację realizującą pomoc rozwojową, która stanie się niemiecką wizytówką za granicą. [...] Tym samym w rekordowym czasie osiągnięty został ważny cel, tak jak przewiduje to umowa koalicyjna³⁷.

Ramy finansowe niemieckiej polityki na rzecz rozwoju

Ponad połowa publicznej pomocy rozwojowej finansowana jest z budżetu BMZ. W 2009 r. udział BMZ wyniósł 63,8%, natomiast Federalnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych (AA) – 9%. Dodatkowo dochodzą tu jeszcze środki majątku federalnego w wysokości 1,3%, udział w budżecie UE – 14,7%, jak i wkład krajów związkowych – 8,1% oraz środki Niemieckiego Towarzystwa Inwestycji i Rozwoju (DEG)³⁸.

Budżet BMZ rządu CDU/CSU i FDP został zwiększony o 256 mln euro w porównaniu z 2009 r. do 6,07 mld euro w 2010 r. (wzrost o 4,4%), natomiast w 2011 r. wyniósł 6,219 mld euro, co oznacza 2,5% wzrost w porównaniu z rokiem 2010 (por. tabela 1). W 2011 r. udział budżetu BMZ w ogólnym budżecie federalnym wyniósł 2,0%.

W umowie koalicyjnej z 2009 r. rząd FDP/CDU/CSU ponowił deklarację, „iż mimo kryzysu finansowego dotrzyma międzynarodowych zobowiązań stopniowego zwiększania niemieckiej pomocy na rzecz rozwoju do 0,7% produktu krajowego brutto. [...] Zwiększeniu środków pomocy rozwojowej musi towarzyszyć wzrost efektywności instrumentarium i zdolności absorpcyjnej krajów rozwijających się. Ważnym celem jest dla nas również wzmocnienie zdolności samodzielnego finansowania krajów rozwijających się³⁹.

W 2009 r. publiczna pomoc rozwojowa wyniosła 12,079 mld dolarów (odpowiada to 0,35% PKB). Tym samym jej udział w PKB spadł z 0,38 na 0,35%, osiągając najniższą wartość od 2004 r. W ten sposób RFN, mierząc absolutną wartość jej ODA, znalazła się za Francją na trzecim miejscu wśród państw członkowskich UE (por. wykres 2). W latach 2007–2008 Niemcy znajdowały się przed Francją⁴⁰. Według wstęp-

³⁶ Vorfeldreform im Zeitplan – Gutachten bescheinigt Wirtschaftlichkeit, 3.11.2010, www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2010/november/20101103_pm_163_reform/index.html (marzec 2011).

³⁷ Fusion der staatlichen Entwicklungsorganisationen, 16.12.2010, www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2010/dezember/20101216_pm_184_fusion/index.html.

³⁸ Szerzej zob.: www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Mittelherkunft_der_bi_und_multilateralen_ODA_2008-2009.pdf.

³⁹ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt..., *op. cit.*

⁴⁰ www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Deutsche_Netto-ODA_2004-2009.pdf; http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Geber_im_Vergleich-Veraenderung_2010_gegenueber_2009.pdf.

Pomoc rozwojowa jako instrument niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

nych szacunków za rok 2010 wartość niemieckiej ODA osiągnęła ponownie 0,38% PKB (12,723 mld dolarów), co nie zmienia pozycji RFN w rankingu donatorów⁴¹.

Tabela 1. Wielkość budżetu BMZ w latach 1992–2011

Rok	Budżet w mln (od 2002 w mld euro)
1992	8,287
1993	8,279
1994	7,904
1995	8,051
1996	7,889
1997	7,842
1998	7,924
1999	7,817
2000	7,188
2001	7,427
2002	3,69
2003	3,8
2004	3,78
2008	3,86
2006	4,2
2007	4,5
2008	5,1
2009	5,814
2010	6,070
2011	6,219

Źródło: P. Kevenhörster, D. Van Den Boom, *Entwicklungspolitik*, 2009, s. 42, BMZ 2010.

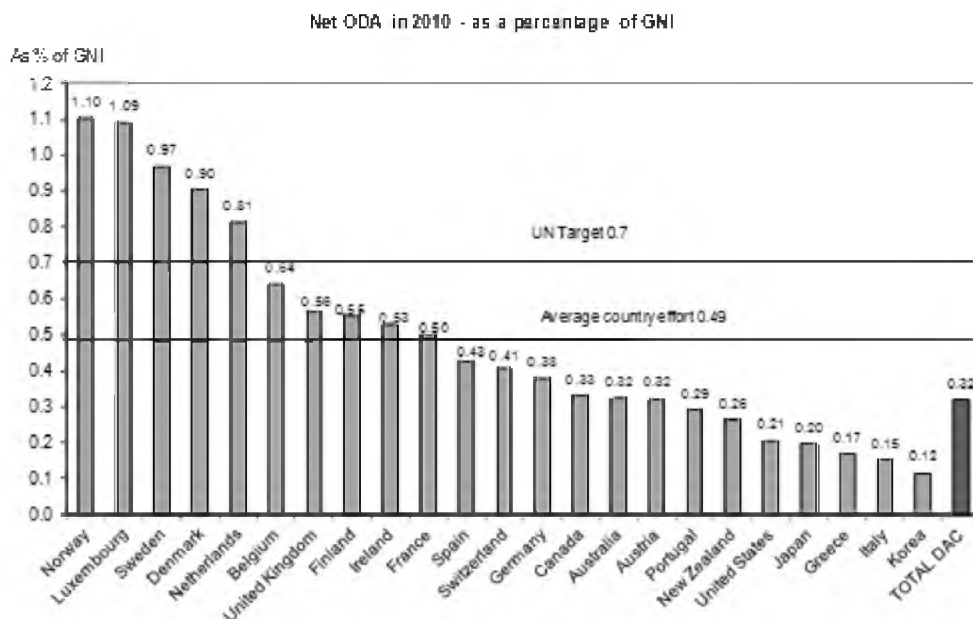
Biorąc pod uwagę udział oficjalnej pomocy publicznej w PKB Niemcy w 2009 r. Niemcy zajmowały 11 pozycję wśród europejskich państw dawców, a 12 spośród krajów OECD, natomiast w 2010 roku spadły na miejsce 13 (por. wykres 2). Mając na uwadze polityczną deklarację rządu dotyczącą osiągnięcia do 2015 r. wartości pomocy 0,7% PKB i konieczność oszczędności budżetowych, rozszerzają się nożyce pomiędzy wymogami a rzeczywistością finansowania niemieckiej polityki rozwojowej⁴². By osiągnąć deklarowany przez rząd federalny cel 0,7% PKB, w kolejnych pięciu latach Niemcy musiałyby podwoić dotychczasowe środki przekazywane w ramach ODA⁴³.

⁴¹ http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Geber_im_Vergleich-Veraenderung_2010_gegenueber_2009.pdf.

⁴² Die Wirklichkeit Der Entwicklungshilfe, Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik (18. Bericht), 2010, <http://www.tdh.de/content/themen/weitere/entwicklungspolitik/shadow-dac/index.htm> (marzec 2011).

⁴³ Por.: *Deutschland. Entwicklungsausschuss (DAC), „Peer Review“ 2010*, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/43/46270433.pdf>, s. 53.

Wykres 2. ODA krajów DAC⁴⁴ w 2010 r. (w % PKB)



Źródło: OECD, 6 kwietnia 2011, www.oecd.org/document/60/0,3746,de_34968570_35008930_44986364_1_1_1_1,00.html (kwiecień 2011).

Tabela 3. Udział Niemiec w globalnej ODA

	2008	2009	2010
Wysokość wsparcia na rzecz rozwoju krajów DAC	122359,48	120000,11	128728
Wysokość środków na współpracę na rzecz rozwoju w Niemczech	13980,87	12079,30	12723,05
Udział Niemiec w globalnej ODA w %	11,43	10,07	9,88

Źródło: http://www.oecd.org/document/23/0,3746,de_34968570_35008930_44986327_1_1_1_1,00.html.

Niemiecką politykę rozwojową charakteryzuje przewaga współpracy bilateralnej w stosunku do działań multilateralnych. W 2010 r. 63% niemieckiej ODA dystrybuowane było w ramach stosunków dwustronnych, natomiast 37% – wielostronnych. W 2009 r. różnica była dużo mniejsza – odpowiednio 59% i 41%⁴⁵. Obecnie (stan na marzec 2011) ok. 61% środków budżetowych BMZ przypada na współpracę dwustronną z krajami partnerskimi dystrybuowaną przez państwowe i społeczne orga-

⁴⁴ Komitet Pomocy Rozwojowej DAC OECD składa się z 23 krajów-dawców.

⁴⁵ Por.: www.oecd.org/document/60/0,3746,de_34968570_35008930_44986364_1_1_1_1,00.html.

Pomoc rozwojowa jako instrument niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

nizacje. Około 38% wsparcia na rzecz rozwoju przebiega kanałami Unii Europejskiej, międzynarodowych organizacji i banków rozwojowych. Na działalność BMZ przypada 1,3% ogólnego budżetu (por. wykres 3)⁴⁶. Niemal 60% wielostronnej niemieckiej pomocy rozwojowej w 2009 r. przebiegało za pośrednictwem UE (2076,0 mln euro). Na organizację systemu Narodów Zjednoczonych 257,1 mln euro niemieckiej ODA – ONZ, co stanowiło 2,9% całej ODA⁴⁷.

Wykres 3. Podział środków budżetowych BMZ 2011



1. 307 286 000 € (4,9%) ONZ i instytucje międzynarodowe
 2. 3 115 656 000 € (50,1%) państwowa współpraca bilateralna
 3. 668 520 000 € (10,8%) grupy, instytucje społeczne i gospodarcze
 4. 83 546 000 € (1,3%) ministerstwo federalne
 5. 282 006 000 € (4,5%) bezpieczeństwo żywności i globalna ochrona środowiska
 6. 825 000 000 € (13,3%) Europejski Fundusz Rozwoju
 7. 214 674 000 € (3,5%) banki regionalne
 8. 722 432 000 € (11,6%) Bank Światowy/Międzynarodowy Fundusz Walutowy
- Łącznie 6 219 120 000 €

Źródło: BMZ (2011).

Tabela 4. Bilateralna i wielostronna ODA w RFN

	2008	2009	2010
Wysokość środków na współpracę rozwojową w Niemczech w mld dolarów	13 980,87	12 079,30	12 723,05
Bilateralna współpraca na rzecz rozwoju	9062,68	7096,66	8013,25
Udział w %	64,82	58,75	62,98
Wielostronna współpraca na rzecz rozwoju	4918,19	4982,64	4709,80
Udział w %	35,18	41,25	37,02

Źródło: www.oecd.org/document/55/0,3746,de_34968570_35008930_44985335_1_1_1_1,00.html.

⁴⁶ BMZ, Deutsche Entwicklungspolitik auf einen Blick, Aktualisierung März 2011, www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/BMZ_auf_einen_Blick.pdf, s. 16.

⁴⁷ www.oecd.org/document/60/0,3746,de_34968570_35008930_44986364_1_1_1_1,00.html.

Priorytety niemieckiej polityki rozwojowej

Mając na celu podwyższenie skuteczności przekazanych środków, rząd federalny zredukował liczbę krajów partnerskich ze 120 w 1998 r. do 58 w 2009⁴⁸ i 57 w 2011⁴⁹. Przy wyborze krajów partnerskich brane są pod uwagę następujące kryteria: potrzeba pomocy rozwojowej, znaczenie niemieckiego zaangażowania, istotne polityczne i ekologiczne cele oraz interesy, „dobre rządy” *good governance* krajów partnerskich, aspekty regionalne, jak i rodzaj powiązań z państwem beneficjentem pomocy. W ten sposób większa część środków rozwojowych dzielona jest pomiędzy trzy grupy: najbiedniejsze kraje ze stabilną sytuacją polityczną, kraje z niestabilną sytuacją polityczną i zamrożone państwa wschodzące. Państwa spoza tej listy mogą być również wspierane przez Niemcy kanałami polityki rozwojowej UE, organizacji multilateralnych lub w ramach inicjatywy Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego HIPC (Heavily Indebted Poor Countries). Ponadto, BMZ prowadzi tematyczne programy regionalne, jak na przykład program prewencji kryzysowej na Wybrzeżu Kości Słoniowej, w Sierra Leone, Liberii i Gwinei, mające na celu wsparcie współpracy między krajami rozwijającymi oraz organizacji regionalnych⁵⁰.

Tabela 5. Dwustronna współpraca na rzecz rozwoju w ramach programów krajowych

Region	Kraje partnerskie
Azja	Afganistan, Bangladesz, Indie, Indonezja, Kambodża, Kirgistan, Laos, Mongolia, Nepal, Pakistan, Tadżykistan, Uzbekistan, Wietnam,
Europa Południowo-Wschodnia/ Kaukaz	Albania, Bośnia i Hercegowina, Kosowo, Czarnogóra, Serbia, Ukraina,
Ameryka Łacińska i Karaiby	Boliwia, Brazylia, Ekwador, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Meksyk, Nikaragua, Peru
Ameryka Północna/ Bliski Wschód	Egipt, Jemen, Maroko, Obszary Palestyńskie, Syria
Afryka Subsaharyjska	Etiopia, Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Kamerun, Kenia, Demokratyczna Republika Kongo, Madagaskar, Mali, Malawi, Mauritania, Mozambik, Namibia, Niger, Nigeria, Ruanda, Sambia, Senegal, Sudan (Południowy Sudan), Południowa Afryka, Tanzania, Uganda

Źródło: www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/auswahlkriterien/index.html#t1 (kwiecień 2011).

⁴⁸ Perspektivisch Sogar Auf 50, Vgl. Bmz, Zahlen; Die Wirklichkeit Der Entwicklungshilfe, 2010.

⁴⁹ www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/auswahlkriterien/index.html.

⁵⁰ Mehr Dazu Bmz, Moreau/ Kap-Herr 2008.

Tabela 6. Bilateralna współpraca na rzecz rozwoju w ramach regionalnych/tematycznych programów

Region REGION	Kraje partnerskie
Azja	Filipiny, Sri Lanka, Timor Wschodni
Europa Południowo-Wschodnia/Kaukaz	Inicjatywa Kaukaska (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja), Mołdawia
Ameryka Łacińska i Karaiby	Program Karaiby (Republika Dominikany, Haiti, Kuba), Costa Rica, El Salvador, Paragwaj
Afryka Północna/Bliski Wschód	Jordania, Tunezja, Liban, Algieria
Afryka Subsaharyjska	Program „Niestabilne państwa Afryki Zachodniej” (m.in. Côte d’Ivoire, Sierra Leone, Liberia, Gwinea)

Źródło: www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/auswahlkriterien/index.html#t1.

Tabela 7. Lista 10 państw beneficjentów otrzymujących największe niemieckie wsparcie na rzecz rozwoju w latach 2008–2009 w mln dol. (brutto)

1. Irak	946
2. Chiny	566
3. Indie	358
4. Kamerun	336
5. Afganistan	316
6. Liberia	243
7. Botswana	221
8. Egipt	205
9. Indonezja	198
10. Brazylia	172
Udział w bilateralnej ODA (brutto)	
5 największych beneficjentów	26%
10 największych beneficjentów	37%
20 największych beneficjentów	49%

Źródło: www.oecd.org/dataoecd/42/1/44284478.gif (kwiecień 2011).

Punkt ciężkości współpracy bilateralnej w dalszym ciągu stanowi region Afryki Subsaharyjskiej (por. wykres 5)⁵¹. Pokrywa się on z priorytetem zaprowadzenia pokoju i bezpieczeństwa unijnej polityki afrykańskiej, przy czym Niemcy angażują się tu raczej defensywnie, by załagodzić lub przeciwdziałać konfliktom w Afryce. Niemiecka bilateralna pomoc rozwojowa na rzecz Afryki na południe od Sahary wynosi rocznie blisko 2,5 mld euro. Wskazuje się na dwie przyczyny nieefektywności włożonych

⁵¹ Zob. szerzej: S. Mair, D.M. Tull, *Deutsche Afrikapolitik*, „SWP Studie” 2009, nr 10.

środków: „brak strategicznej nadbudowy i zbyt dużą ilość aktorów i instrumentów”⁵². Biorąc pod uwagę coraz bardziej kompleksowe wyzwania bezpieczeństwa międzynarodowego obok pokoju i stabilności również praworządność i dobre rządy są niezbędnymi warunkami trwałego rozwoju.

Tabela 8. Sektorowy podział niemieckiej bilateralnej współpracy na rzecz rozwoju

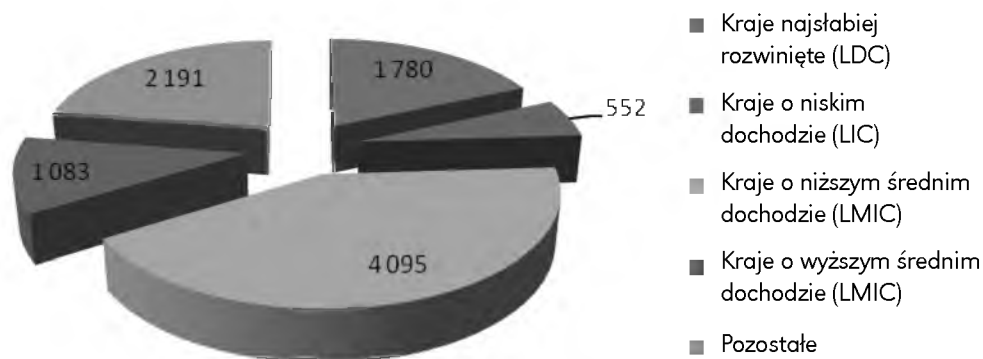
Wsparcie w mln euro i % w ramach finansowej i technicznej współpracy						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
					Winien	Plan
Edukacja	63,85 (3,9%)	116,10 (5,8%)	84,70 (3,5%)	176,30 (6,1%)	30,35 (1,3%)	94,60 (5,5%)
Demokracja, społeczeństwo obywatelskie i publiczna administracja	186,35 (11,3%)	209,45 (10,5%)	209,95 (8,6%)	375,39 (12,9%)	227,05 (9,6%)	194,38 (11,3%)
Energia	140,85 (8,5%)	207,15 (10,4%)	266,90 (10,9%)	310,75 (10,7%)	197,2 (8,4%)	202,00 (11,7%)
Rozwój pokoju i prewencja kryzysowa	14,70 (0,9%)	51,00 (2,6%)	95,50 (3,9%)	84,00 (2,9%)	34,50 (1,5%)	18,60 (1,2%)
Zdrowie, planowanie rodziny, HIV/AIDS	161,87 (9,8%)	127,33 (6,4%)	208,40 (8,5%)	193,87 (6,7%)	138,50 (5,9%)	97,74 (5,7%)
Trwały rozwój gospodarczy	212,85 (12,9%)	353,33 (17,8%)	326,30 (13,3%)	473,11 (16,3%)	408,60 (17,3%)	336,79 (19,6%)
Zabezpieczenie żywności, rolnictwo	47,39 (2,9%)	52,50 (2,6%)	143,10 (5,8%)	120,50 (4,1%)	62,80 (2,7%)	62,54 (3,6%)
Transport i komunikacja	10,60 (0,6%)	8,50 (0,4%)	2,50 (0,1%)	13,00 (0,4%)	7,70 (0,3%)	23,00 (1,3%)
Woda pitna, zarządzanie zasobami wody Unieszkodliwianie ścieków, odpadów	224,96 (13,6%)	276,37 (13,9%)	308,85 (12,6%)	281,80 (9,7%)	397,90 (16,9%)	249,86 (14,5%)
Polityka środowiska, ochrona i trwałe wykorzystanie naturalnych źródeł	263,10 (15,9%)	267,00 (13,4%)	349,68 (14,3%)	339,93 (11,7%)	377,25 (16,0%)	126,35 (7,3%)
Regionalna koncentracja w ramach zintegrowanych działań rozwoju wiejskiego i miejskiego	28,00 (1,7%)	30,30 (1,5%)	29,50 (1,2%)	44,31 (1,5%)	7,00 (0,3%)	24,50 (1,4%)
Obszar swobodnego kształtowania wsparcia	299,75 (18,1%)	287,36 (14,5%)	424,62 (17,3%)	493,04 (17,0%)	466,21 (19,8%)	291,64 (16,9%)
Razem	1.654,77	1.986,91	2.450,00	2.906,49	2.355,06	1.722,00

Źródło: *Die Wirklichkeit Der Entwicklungshilfe, Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik* (18. Bericht) 2010, www.tdh.de/content/themen/weitere/entwicklungspolitik/shadow-dac/index.htm (kwiecień 2011).

⁵² *Ibidem*, s. 43.

Wykres 4. Podział bilateralnej ODA według dochodu kraju odbiorcy pomocy

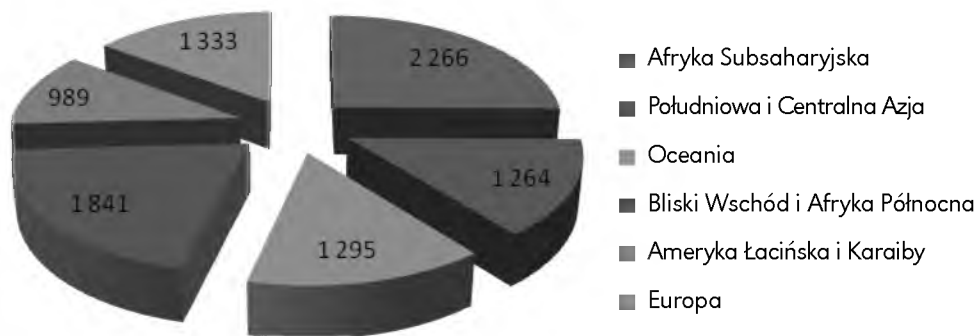
Dystrybucja bilateralnej ODA brutto pod względem dochodu beneficjenta (mln dol.) 2008–2009



Źródło: www.oecd.org/dataoecd/42/1/44284478.gif.

Wykres 5. Podział bilateralnej ODA według regionów

Dystrybucja geograficzna ODA (mln dol.) 2008–2009



Źródło: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/1/44284478.gif>.

Podsumowanie

Traktat lizboński z 2009 r. potwierdza tendencję do coraz mocniejszego integrowania stosunków zewnętrznych z Unią Europejską z polityką na rzecz rozwoju. Z tego punktu widzenia dużego znaczenia nabiera aktywne kształtowanie unijnych ram współpracy rozwojowej przez RFN, mimo przewagi i wyraźnej preferencji rządu federalnego do działań bilateralnych. Wzrost zagrożeń wpływających z niestabilności politycznej państw Trzeciego Świata czy nielegalnej imigracji dotyka zarówno

interesów bezpieczeństwa Unii Europejskiej, jak i Niemiec. W związku z tym postępujący proces europeizacji niemieckiej polityki zagranicznej stanowi szansę i jednocześnie wyzwanie dla niemieckiego systemu współpracy na rzecz rozwoju. Wdrożona przez rząd Angeli Merkel reforma strukturalna współpracy technicznej (TZ) winna przyczynić się do podniesienia efektywności działań RFN na rzecz rozwoju. Zapobieganie kryzysom i działania stabilizacyjne urosły do rangi priorytetowych zadań niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Co więcej, działalność prorozwojowa Niemiec służy zwiększeniu ich prestiżu na arenie międzynarodowej oraz budowaniu pozytywnego wizerunku, również w perspektywie innych inicjatyw RFN. Nie należy ponadto zapominać, że przekazywanie pomocy podporządkowane jest interesom niemieckiej polityki zagranicznej, co m.in. determinuje zarówno jej regionalny, jak i sektorowy podział.