

KATARZYNA ZALAS-KAMIŃSKA

POLSKA POMOC

(TRUDNY) PROCES
INSTYTUCJONALIZACJI
A POLITYKA I SPOŁECZEŃSTWO



POLSKA POMOC

KATARZYNA ŻALAS-KAMIŃSKA

POLSKA POMOC

(TRUDNY) PROCES
INSTYTUCJONALIZACJI
A POLITYKA I SPOŁECZEŃSTWO



KRAKÓW 2024

Katarzyna Zalas-Kamińska

Uniwersytet Wrocławski

 <https://orcid.org/0000-0003-2605-1036>

✉ katarzyna.zalas-kaminska@uwr.edu.pl

© Copyright by Katarzyna Zalas-Kamińska, 2024

© Copyright by Księgarnia Akademicka, 2024

Recenzenci

dr hab. Dominik Kopiński, prof. UW

dr hab. Paulina Pospieszna, prof. UAM

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Kowalczyk

Projekt okładki

Lesław Sławiński

ISBN 978-83-8368-157-3 (druk)

ISBN 978-83-8368-158-0 (PDF)

<https://doi.org/10.12797/9788383681580>

Na okładce: obóz dla uchodźców, Malta 2023 (fot. Jerzy Kamiński)

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43

e-mail: publishing@akademicka.pl

<https://akademicka.pl>

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
Wprowadzenie terminologiczno-definityjne	14
ROZDZIAŁ 1. INSTYTUCJA POMOCY ROZWOJOWEJ	23
Wprowadzenie	23
1.1. Współczesne badania nad współpracą rozwojową z perspektywy socjologicznej myśli instytucjonalnej	24
1.2. Pojęcie instytucji. Koncepcja instytucji pomocy rozwojowej i narzędzia do jej badania.....	29
1.3. Instytucje międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Zasady, strategię, motywy i wartości	39
Podsumowanie	55
ROZDZIAŁ 2. POLSKA W MIĘDZYNARODOWYM SYSTEMIE WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ W LATACH 2004-2020	57
Wprowadzenie.....	57
2.1. Polska Pomoc w rozważaniach naukowych i publikacjach eksperckich. Zarys poziomu zainteresowania problematyką polskiej współpracy rozwojowej	59
2.2. Polska Pomoc – wizja, zasady, reguły, strategię w kontekście zobowiązań międzynarodowych	66
2.3. Dyskurs o Polskiej Pomocy – kontekst instytucjonalizacji.....	89
Podsumowanie	108
ROZDZIAŁ 3. ŚRODOWISKO INSTYTUCJONALNE POLSKIEJ POMOCY	111
Wprowadzenie.....	111
3.1. DAC OECD jako podmiot międzynarodowego otoczenia instytucjonalnego Polskiej Pomocy	112
3.2. Ewaluacja współpracy rozwojowej – źródło informacji o postrzeganiu Polskiej Pomocy w jej otoczeniu międzynarodowym.....	115
3.3. Partnerzy krajowi	122
3.4. Rada Programowa Współpracy Rozwojowej	136
3.5. Polska Pomoc w świadomości politycznej	139
3.6. Polacy o Polskiej Pomocy – wyniki badań społecznych, edukacja globalna i program „Wolontariat – Polska Pomoc”	146
Podsumowanie	157

Spis treści

ROZDZIAŁ 4. SOLIDARNOŚĆ DLA ROZWOJU – NOWA PERSPEKTYWA PROGRAMOWA 2030	159
Wprowadzenie.....	159
4.1. Dotychczasowe i nowe wizje, zasady, reguły, strategie Polskiej Pomocy na lata 2021-2030..	160
4.2. Plany polskiej współpracy rozwojowej w latach 2021-2023	165
4.3. Współpraca Polskiej Pomocy z jej krajowym środowiskiem instytucjonalnym.....	179
4.4. Działalność Rady Programowej Współpracy Rozwojowej III kadencji (2020-2024)	194
4.5. Współpraca z otoczeniem politycznym.....	202
4.6. Świadomość społeczna i/a promocja Polskiej Pomocy	210
4.7. Wojna w Ukrainie	212
Podsumowanie	220
 ROZDZIAŁ 5. INSTYTUCJA POLSKIEJ POMOCY PO 2024 ROKU I JEJ OTOCZENIE SPOŁECZNO-POLITYCZNE	 223
Wprowadzenie.....	223
5.1. 20 lat Polskiej Pomocy – diagnoza stanu instytucji i jej środowiska społeczno-politycznego	 224
5.2. W poszukiwaniu modelu dla Polski	233
5.3. Zmiany polityczne w Polsce po 2024 roku a instytucja Polskiej Pomocy	243
Podsumowanie	251
 ZAKOŃCZENIE	 253
PODZIĘKOWANIA	257
BIBLIOGRAFIA	259
SPIS RYSUNKÓW	285
SPIS TABEL.....	285
SUMMARY.....	287
INDEKS OSOBOWY.....	291

WSTĘP

Narastające wyzwania współczesnego świata, dynamika zmian zachodzących w relacjach między dawcami a biorcami pomocy i rosnące rozczarowanie efektami współpracy rozwojowej, w tym zbliżający się termin realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDGs – ang. *Sustainable Development Goals*), wzmagają dyskusję o potrzebie zmian w architekturze globalnej pomocy. Brakuje jej skutecznej koordynacji, źródeł danych o rzeczywistej wysokości i zakresie udzielanego wsparcia. Poruszanie się w systemie pomocowym staje się coraz trudniejsze nie tylko dla ekspertów czy polityków, ale też społeczeństw¹. Wzrasta zagubienie polityczne i niezrozumienie społeczne dla prowadzonych działań pomocowych. Duża liczba podmiotów zajmujących się sprawami rozwoju przedstawia nowe regulacje, nowe koncepcje i poszukuje coraz to nowych rozwiązań instytucjonalnych dla prowadzonych działań. Kwestia pomocowej wspólnoty, współpracy w ramach wypracowanych wspólnie reguł i wartości, odsunięta jest na dalszy plan. Dominują natomiast pomocowy chaos i różne wizje pomagania, w tym niepokojący trend implementowania wsparcia wyłącznie w celu realizacji interesów poszczególnych dawców.

Zarówno ze względu na dyskusję o nowych strukturach instytucjonalnych lub uporządkowaniu istniejących, jak i ze względu na niejednorodność i „różnorodność” pomocy system globalnej współpracy rozwojowej czeka „dywersyfikacja krajobrazu instytucjonalnego”. Zwraca się uwagę na konieczność wzmocnienia zachodniego modelu promującego nie tylko określone interesy, ale też wartości jako elementy warunkujące wkład bogatszej części świata w kształtowanie jego przyszłości². Istnieje powszechna zgoda, że w przeciwnym wypadku nastąpi wzrost dublowania działań, rywalizacji i rozproszenia czynności pomocowych³,

¹ *Polska współpraca rozwojowa 2010. Raport*, Grupa Zagranica, Warszawa 2011, s. 32.

² *Nowy program strategiczny na lata 2019-2024*, Rada Europejska, Bruksela 2019, s. 6.

³ R. Kurpiewska-Korbut, *Donatorzy pomocy rozwojowej*, [w:] Ł. Fyderek et al., *Wprowadzenie do problematyki pomocy rozwojowej*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2010, s. 124.

co doprowadzi do społecznego rozczarowania wartością pomagania i zasadami współdziałania na rzecz rozwoju, jak również do spadku znaczenia państw zachodnich w światowej strukturze pomocowej.

Polska jako członek tych procesów i dyskusji stanowi interesujący przypadek badawczy, nieanalizowany jeszcze z perspektywy instytucjonalizmu socjologicznego. W 2023 roku minęło 20 lat od przyjęcia przez Polskę pierwszego dokumentu strategicznego dotyczącego współpracy na rzecz rozwoju, jak również 10 lat od dołączenia do Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (DAC – ang. *Development Assistance Committee*, OECD – ang. *The Organisation for Economic Co-operation and Development*). W maju 2024 roku upłyną dwa dziesięciolecia od czasu, kiedy przystąpiła do Unii Europejskiej (rozszerzenie to miało zresztą znaczący wpływ na politykę rozwojową UE).

Od początku tych procesów (a nawet nieco wcześniej, wraz z przyjęciem przez nią Milenijnych Celów Rozwoju w 2000 roku) podkreśla się znaczenie wejścia Polski w strukturę międzynarodowego systemu współpracy rozwojowej i związane z tym przyjęcie przez nią określonych reguł i strategii wypracowanych przez wcześniej istniejące oraz bardziej doświadczone instytucje pomocy, a także dołączenie do określonego „klubu” instytucji pomocowych propagujących określone wartości i zachowania związane z kulturą pomagania. Stanowią one wyraz pomocowej tożsamości państw zamożnej części świata, którą instytucja Polskiej Pomocy ma również możliwość współtworzyć.

Jednocześnie, budując krajowy system pomocy rozwojowej, Polska – na bazie przyjętych zobowiązań międzynarodowych, ale też według swoich koncepcji – tworzy własne reguły i zasady, jak również własny katalog pomocowych symboli i wartości. Narzuca w ten sposób określone praktyki swojemu krajowemu otoczeniu społeczno-politycznemu, do którego należą przede wszystkim: reprezentanci jednostek administracji rządowej, organizacji pozarządowych, Fundacji Solidarności Międzynarodowej (FSM), Rady Programowej Współpracy Rozwojowej (RPWR) Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ), szkół wyższych, sektora prywatnego, jednostek samorządu terytorialnego, polskiego parlamentu, ale *de facto* – w pewnym stopniu – wszyscy polscy obywatele. Otoczenie to – podobnie jak Polska w stosunku do instytucji międzynarodowych – może z kolei w ramach swoich zasad i swoich systemów wartości kształtować instytucję pomocy. Procesy te nabierają znaczenia wraz z niekwestionowanym wzrostem siły społecznej w walce z zagrożeniami współczesnego świata dotyczącymi wszystkich jego obywateli niezależnie od stopnia zamożności państwa ich pochodzenia.

Głównym celem badawczym pracy jest przedstawienie dwudziestoletniego procesu budowy i funkcjonowania Polskiej Pomocy, ze szczególnym uwzględnieniem jej wpływu na środowisko instytucjonalne, oraz zweryfikowanie znaczenia jej otoczenia społeczno-politycznego dla rozwoju instytucji pomocy.

Teza badawcza pracy brzmi: Pomimo dwudziestoletniej ewolucji instytucji Polskiej Pomocy, w tym tworzenia jej zasad i wizji oraz nakreślania wartości związanych z kulturą pomagania, jej wpływ na środowisko instytucjonalne jest ograniczony, a znaczenie jej otoczenia społeczno-politycznego dla rozwoju instytucji utrzymuje się na niskim poziomie.

Analiza problemu badawczego oraz weryfikacja tezy wymagały odpowiedzi na następujące pytania badawcze⁴:

– Jak przez 20 lat przebiegał proces ewolucji instytucji Polskiej Pomocy, jakie czynniki go determinowały, jakie podmioty stanowiły jej otoczenie społeczno-polityczne i jakie znaczenie miało ich pojawienie się dla rozwoju instytucji?

– Jaką wizję, zasady, reguły i strategie stworzyła instytucja Polskiej Pomocy? Jak za ich pośrednictwem wpływała na swoje otoczenie społeczno-polityczne i podejmowane przez nie działania? Czy dostosowuje się ona do instytucjonalnych wymogów?

– Jakie wartości i kulturę pomagania propaguje instytucja Polskiej Pomocy? Jak oddziałuje pod tym względem na swoje otoczenie społeczno-polityczne?

– Jak otoczenie społeczno-polityczne instytucji Polskiej Pomocy ją kształtuje? Jaki jest jego potencjał w procesie współtworzenia jej zasad i wartości?

– Jak i czy instytucja Polskiej Pomocy może procedować swoje reguły i wartości w instytucjach międzynarodowych? Jaka jest w tym rola jej otoczenia? Czy wspólnie przyczyniają się do szerzenia pomocowych praktyk i zasad w środowisku międzynarodowym, w tym w państwach-biorcach?

– Czy przez 20 lat instytucja Polskiej Pomocy wraz z jej otoczeniem społeczno-politycznym wypracowały przewagi komparatywne⁵ i praktyki pomocowe, mogące stać się udziałem Polski we współtworzeniu międzynarodowej i/lub globalnej architektury pomocowej?

⁴ Ze względu na dużą liczbę pytań badawczych, wynikającą z długiego okresu poddanego analizie, jak i wielkoobszarowości tematyki współpracy rozwojowej we wstępie do każdego rozdziału dodatkowo powrócono do najważniejszych z nich.

⁵ W odniesieniu do Polskiej Pomocy przewagi komparatywne rozumiane są jako cechy wyróżniające Polskę na tle innych donatorów, będące względem nich konkurencyjne; mają wynikać z polskich doświadczeń, wiedzy i umiejętności pozostających w dyspozycji polskich

SUMMARY

POLISH AID THE (DIFFICULT) ROAD TO ITS INSTITUTIONALISATION AND THE POLITICAL AND SOCIAL ENVIRONMENT

This book concerns twenty years of institutionalising the cooperation for development in Poland and the impact it was exposed to by its social and economic environment, namely international institutions and organisations, Polish public authorities, NGOs, private business, members of Polish parliament, and Polish citizens. The topic was analysed by using (i) a characterisation of the policies, strategies, motives and values identified in the institutions of international cooperation for development Poland is a member of; (ii) a verification of the state of expert and research discourse about the Polish Aid; (iii) an investigation into the status achieved by the Polish Aid as an institution between 2004 and 2020 with its operation in a defined social and political environment and how it is developing in the new program horizon for the years 2021-2030, based on more catalogues of policies and values co-developed by institutions, with consideration of the changing international landscape.

This book provides a diagnosis of the condition the institution of Polish Aid is in; despite twenty years of its evolution and its definition of policies, strategies, vision, and outlines of values relevant to the culture of aid, the impact of the Polish Aid on institutions is limited, with a low significance of its social and political environment to the fostering of institutions. The book features an analysis of reforms necessary for the Polish Aid given the changes the international landscape is pending that include the balance of power in the environment of cooperation for development, the increasing need for humanitarian operations, and the plans for Poland's role in the rebuilding of post-war Ukraine. The book is a voice in the perpetually niche expert and research discussion on the Polish Aid, the role of the Polish Aid to Poland's international relations as a member

of the ‘Club of Wealthiest Western Donors’, and the significance of the Polish Aid to a wider understanding of the global challenges and sustainable growth by citizens.

The book contributes to the research into the Polish Aid from the perspective of sociological thought focused on institutions. The concept of the institution for aid is presented along with a tool feasible for studying the subject of the concept, referring not only to the firm policies and strategies established by the institution, but also to the values and behaviours relevant to the culture of aid. The mutually fostered relations considered in such context, along with the influences between the institution and its environment, point to a certain potential for building an aid-focused identity that would be capable of popularising common global policies and values.

Chapter three of the book concerns the operation of the Polish Aid in its social and political environment (which include NGOs, Fundacja Solidarności Miedzynarodowej (Solidarity Fund PL), members of parliament, and the private sector) with which the Polish Aid has various relations.

Chapter four provides conclusions for the analysis of the new program horizon for the years 2021-2030, including the old vs. new visions, policies, rules, and strategies of the Polish Aid, complete with the values it outlines and the culture of aid. Results are provided from the examination of the implementation of the program in its first three years. It is demonstrated to what extent the social and political environment conformed to the new program requirements, whether—and how—practices and ideas were exchanged on different tiers of the Polish cooperation for development, and to what extent they were driven by the events (like the war in Ukraine and the Covid pandemic) in the environment of the Polish Aid. Conclusions were provided that concern the catalogue of common values and culture of aid that, at least to a degree, could stimulate a collaborative development of global aid standards and their international transfer.

A study of the conclusions for the future development of the Polish Aid post 2024, derived from the twenty years of operation, is the main objective of chapter five. The conclusions apply both to the policies of the Polish Aid and the values of aid it popularises, with consideration of the significance of the Polish Aid environment and changes in the Polish cooperation for development that ensued after the new Polish government was elected (by the end of 2023). The chapter provides a proposal for future research into the institution for aid using

Summary

a proposition of the model based on the results of the investigation discussed, as well as on the basis of the theoretical and methodological guidelines proposed in chapter one.

Keywords: Polish AID, development cooperation, sociological institutionalism

Publikacja poświęcona jest procesowi dwudziestoletniej instytucjonalizacji polskiej współpracy rozwojowej oraz znaczeniu dla tego procesu jej społeczno-politycznego otoczenia: instytucji i organizacji międzynarodowych, organów administracji publicznej, sektora pozarządowego, prywatnych przedsiębiorstw, przedstawicieli polskiego parlamentu, a także samych obywateli, nie tylko tych zaangażowanych w działania z zakresu pomocy rozwojowej.

Stanowi postawioną w wyniku przeprowadzonych badań diagnozę stanu instytucji, jak również analizę koniecznych dla niej reform w perspektywie zmian zachodzących w środowisku międzynarodowym, w tym dotyczących rozkładu sił w środowisku współpracy rozwojowej, rosnącej potrzeby prowadzenia działań humanitarnych oraz planu włączenia się Polski w powojenną odbudowę Ukrainy.

Celem książki jest wkład w rozwój badań nad instytucją pomocy z perspektywy nie tylko nakreślanych przez nią twardych reguł i strategii, lecz także wartości i zachowań związanych z kulturą pomagania, a współtworzonych przez jej środowisko instytucjonalne. Publikacja pełni jednocześnie funkcję głosu w ciągle niszowej naukowo-eksperckiej dyskusji o Polskiej Pomocy, jej istoty dla relacji międzynarodowych Polski jako uczestnika „klubu najbogatszych zachodnich donatorów” oraz jej znaczenia dla większego rozumienia globalnych wyzwań i zrównoważonego rozwoju przez obywateli.



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8368-157-3

