



Globalne konsekwencje wstrzymania pomocy rozwojowej przez USA

Patryk Kugiel

Decyzja Donalda Trumpa o wstrzymaniu pomocy rozwojowej wywołała chaos w administracji amerykańskiej i przyniosła negatywne skutki dla państw-odbiorców i organizacji międzynarodowych. Działania te oznaczają ograniczenie pomocy dla milionów ludzi na całym świecie, pogorszenie wizerunku i osłabienie wiarygodności USA, a także możliwość zwiększenia wpływów ich rywali – Chin i Rosji. Ustabilizowanie międzynarodowego systemu współpracy rozwojowej może wymagać zwiększenia finansowania przez innych donatorów, w tym UE, Polskę i gospodarki wschodzące.

USA są największym dwustronnym dawcą oficjalnej pomocy rozwojowej (*official development assistance*, ODA). W 2023 r. przeznaczyły na ten cel 66 mld dol., co stanowiło 30% z 224 mld dol. całej ODA przekazanej przez państwa rozwinięte – członków Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD. USA pełniły jeszcze większą rolę w udzielaniu pomocy humanitarnej (będącej częścią ODA) – w 2024 r. przekazały 14 mld dol., czyli 42% globalnych wydatków na ten cel. ODA stanowiła jednak tylko 1,17% budżetu federalnego i 0,24% PKB USA, co jest jednym z najniższych wskaźników w OECD. Zastąpienie USA przez innych dawców wydaje się niemożliwe w krótkim okresie, decyzja administracji Trumpa ma więc skutki globalne.

Chaos w USA. Wśród pierwszych rozporządzeń Trumpa przyjętych w dniu rozpoczęcia urzędowania było natychmiastowe wstrzymanie całej pomocy rozwojowej USA na 90 dni oraz zarządzenie przeglądu wydatków pod kątem ich efektywności i zgodności z amerykańskimi interesami. W udzielanie pomocy zagranicznej przez USA zaangażowanych jest 21 instytucji, w tym Departament Stanu. Najważniejszą z nich jest powstała w 1961 r. agencja USAID, która w 2023 r. rozdysponowała pomoc o wartości 44 mld dol. i zatrudniała blisko 14 tys. pracowników. 24 stycznia pracownicy USAID dostali polecenie powstrzymania się od pracy, a blisko 10 tys. osób pracujących w państwach rozwijających się nakazano powrót do kraju w ciągu 30 dni. Choć rząd przyznał kilka

„wyłączeń” (np. na udzielanie pomocy ratującej życie), to zwolnienia i zawieszenie płatności spowodowały znaczące utrudnienia w realizacji programów wsparcia. Administracja Trumpa podjęła też kroki zmierzające do przejęcia USAID przez Departament Stanu. Na mocy ustawy z 1998 r. USAID została jednak uznana za samodzielną agencję, więc jej rozwiązanie wymaga zgody Kongresu. Z tego powodu działania rządu są podważane na drodze sądowej, co pogłębia chaos instytucjonalny i spór prawny.

Uderzenie w beneficjentów pomocy. Pomoc dwustronna USA trafia do setek milionów osób w 177 państwach, głównie w Europie i Eurazji (19,5 mld dol. w 2023 r.) i Afryce Subsaharyjskiej (16,2 mld dol.). Największym odbiorcą pomocy od 2022 r. była Ukraina, która w 2023 r. otrzymała aż 16,6 mld dol., wyprzedzając Etiopię i Jordanię (1,7 mld dol.), Afganistan (1,3 mld dol.) i Somalię (1,2 mld dol.). Główne sektory wspierane przez USA to: rozwój gospodarczy (27% w 2023 r.), ochrona zdrowia (22,3%), pomoc humanitarna (21,7%), pokój i bezpieczeństwo (14,2%) oraz demokracja i prawa człowieka (3,2%). USA finansowały m.in. programy walki z AIDS i malarią, chorobami zakaźnymi, dostawy żywności i leków dla ofiar konfliktów, szkolenia dla administracji, działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego czy niezależne media. Decyzja USA dotknęła też niektóre państwa rozwinięte, w tym Polskę (61 mln dol. w 2023 r.), w których istniały programy

skierowane głównie do społeczeństwa obywatelskiego i mediów.

Wstrzymanie pomocy pozbawiło środków na działanie tysiące organizacji na całym świecie i miliony potrzebujących osób w krajach rozwijających się. Najbardziej narażone na negatywne skutki są państwa najbiedniejsze, w przypadku których pomoc odpowiada za dużą część PKB, a kluczową rolę odgrywa wsparcie USA (np. 26% całej ODA dla Liberii, 40% w Somalii czy Sudanie Południowym). Według szacunków Centre for Global Development, gdyby wsparcie amerykańskie zostało wstrzymane na rok, PKB tych państw spadłoby od 3% (Mikronezja) do 9% (Somalia). Jeśli luki tej nie uzupełnią inni donatorzy, decyzja USA spotęguje kryzysy humanitarne oraz zdestabilizuje sytuację gospodarczą i polityczną w wielu państwach na świecie.

Wyzwania dla organizacji międzynarodowych. USA są jednocześnie największym donatorem organizacji międzynarodowych i instytucji finansowych wspierających rozwój na świecie. W 2023 r. przekazały 44,2% całej swojej ODA kanałem wielostronnym, z czego aż 81% za pośrednictwem Banku Światowego i agencji ONZ. Zatrzymanie wsparcia najbardziej wpłynie na organizacje w dużym stopniu uzależnione od pomocy amerykańskiej, w tym Międzynarodową Organizację ds. Migracji (45% budżetu z USA), Światowy Program Żywnościowy (44%) czy Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (40%). Spadek wpływów zmusi te instytucje do racjonalizacji wydatków i poprawy efektywności, ale może też oznaczać rezygnację z niektórych programów oraz ograniczenie działalności w państwach rozwijających się

Decyzja USA może zachęcić kolejnych donatorów do cięć w programach pomocowych i wpłatach do organizacji międzynarodowych. Takie oszczędności wprowadziły w ostatnich latach m.in. Francja, Wielka Brytania i Szwecja. Biorąc pod uwagę dyskredytowanie pomocy oraz wzrost nastrojów nacjonalistycznych i populistycznych w wielu państwach, istnieje ryzyko znaczącego zmniejszenia ODA, co może doprowadzić do załamania systemu międzynarodowej współpracy rozwojowej. Zwiększenie luki finansowej uniemożliwi realizację Celów Zrównoważonego Rozwoju i walkę z nierównościami w skali globalnej.

Oslabienie amerykańskiego soft power. Decyzja prezydenta Trumpa jest kolejnym dowodem, m.in. obok [zmniejszania zaangażowania w ONZ](#), że Stany Zjednoczone ograniczają pełnienie roli „łagodnego hegemonu” w systemie międzynarodowym, który dostarcza globalnych dóbr publicznych. Oslabiają tym samym własne narzędzia miękkiego oddziaływania (*soft power*) w wielu krajach. Próżnię po USA mogą wypełnić inne potęgi, np. Chiny, które nawet przy mniejszych nakładach finansowych mogą zwiększyć wpływy w organizacjach międzynarodowych i państwach rozwijających się.

Znaczące szkody USA wyrządziła nie tylko decyzja o wstrzymaniu ODA, lecz także sposób jej realizacji. Krytycy USAID, w tym Elon Musk, określają ją mianem „organizacji kryminalnej” rządzonej przez „radykalnych szaleńców”.

Nagłaśniali przykłady nieskutecznych projektów i marnowania funduszy, często szerząc dezinformację. Nie tylko podważali zaufanie do samej pomocy, ale też dezawuowali politykę USA w ostatnich dekadach, potwierdzając zarzuty stawiane temu państwu przez Rosję, Chiny i część krajów tzw. Globalnego Południa.

Wnioski i perspektywy. Pełna ocena skutków decyzji administracji Trumpa będzie możliwa po zakończeniu przeglądu (co jest planowane na drugą połowę kwietnia) i poznaniu nowego kształtu amerykańskiego systemu pomocy. Prawdopodobnie część wydatków w jego ramach zostanie wznowiona, ale zmieni się ich charakter. Nie powrócą niektóre programy, np. wspierające kontrolowanie rozrodczości, kwestie gender czy inkluzywności. Niepewna jest przyszłość pomocy dla ochrony zdrowia, klimatu, ruchów prodemokratycznych i wolnych mediów. Cięcia mogą dotyczyć państw, z którymi USA mają napięte relacje, jak rządzony przez talibów Afganistan. Pomoc stanie się kolejnym, obok ceł, narzędziem wywierania presji ekonomicznej na inne państwa w zamian za ustępstwa w sprawach ważnych dla administracji Trumpa. Jeśli będzie jednak używana do szantażu, przestanie być instrumentem *soft power* przysparzającym USA zwolenników.

Decyzja administracji Trumpa zwróciła uwagę świata na dużą rolę USA jako dawcy pomocy. Wywołała wstrząs w systemie współpracy międzynarodowej, rodząc potrzebę dyskusji na temat jego efektywności i koniecznych reform. Sposób jej wdrożenia już spowodował dużą niepewność co do dostarczania pomocy dla milionów odbiorców na całym świecie. W zamian za relatywnie niewielkie oszczędności finansowe w przyszłości przyniósł już straty wizerunkowe dla USA, podważając ich rolę lidera „wolnego świata”. Głównymi beneficjentami tego kroku mogą być rządy autorytarne, w tym rywale USA z Chinami na czele, co może skutkować wzmocnieniem ich wpływów na świecie.

Jeśli amerykańska ODA zostanie znacząco ograniczona, dojdzie do pogłębienia kryzysów humanitarnych i pogorszenia sytuacji ekonomicznej w wielu państwach rozwijających się. Może to wzmagać ich wrogość wobec Zachodu, a także destabilizować sąsiedztwo Europy, zwiększając presję migracyjną. W interesie UE jest działanie na rzecz zapewnienia luki finansowej powstałej po decyzji USA, szczególnie w kluczowych dla niej kwestiach, np. wsparcia Ukrainy. Aby budować poparcie opinii publicznej dla większych wydatków na pomoc rozwojową, należy przedstawiać ją jako element kompleksowego bezpieczeństwa (obok np. wydatków na obronność), który służy stabilizacji sąsiedztwa UE i systemu międzynarodowego. Oprócz zwiększenia funduszy własnych Unii i państw członkowskich, w tym Polski, ważne jest zachęcenie innych donatorów (np. Japonii, Wielkiej Brytanii) i wschodzących gospodarek (np. Chin, Indii) do wzięcia większej odpowiedzialności za pomoc krajom najbardziej zagrożonym. UE może także przekonywać USA, aby wznowiły po dokonanych przeglądzie jak najwięcej programów pomocowych i utrzymały wkład w finansowanie rozwoju przed zbliżającą się konferencją donatorów w Sewilli w lipcu br.