

Polska pomoc rozwojowa

Niezależne badanie przeprowadzone przez organizacje pozarządowe

Grupa Zagranica

Warszawa 2007

Raport jest wynikiem pracy grupy roboczej ds. monitoringu polskiej pomocy zagranicznej. Grupa robocza działa w ramach Grupy Zagranica.

Osoby zaangażowane w realizację projektu:

Staszek Alwasiak – Polska Misja Medyczna

Aleksandra Antonowicz – Polska Zielona Sieć

Andrzej Bobiński – Centrum Stosunków Międzynarodowych

Justyna Janiszewska – Fundacja Edukacja dla Demokracji

Paulina Kaczmarska – Polska Akcja Humanitarna

Zofia Łapniewska – NEWW Polska

Bożena Pawlak – Gdańska Fundacja Oświatowa

Bartłomiej Tomalik – Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego

Marcin Wojtalik – koordynator projektu i redaktor raportu

Marta Pejda – korekta

Projekt został sfinansowany w ramach Programu Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności Przemiany w Regionie – RITA, realizowanego przez Fundację Edukacja dla Demokracji.

Copyright (C) Grupa Zagranica 2007

Grupa Zagranica
ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
www.zagranica.org.pl

Spis treści

1. Dlaczego warto przeczytać ten raport.....	4
2. Podstawowe informacje o współpracy rozwojowej i pomocy zagranicznej.....	6
Dlaczego Polska powinna pomagać innym krajom?.....	6
Czym jest pomoc rozwojowa, polityka rozwojowa i współpraca rozwojowa?.....	7
Jakie są deklarowane cele polskiej pomocy zagranicznej?.....	9
Pomoc rozwojowa a pomoc zagraniczna.....	9
Z jakich zobowiązań wynika polska pomoc zagraniczna?.....	10
Dlaczego wartość polskiej pomocy rośnie w szybkim tempie?.....	11
3. Rola organizacji pozarządowych.....	13
4. Główne ustalenia badania.....	14
Procedura wydatkowania środków a realizacja strategii.....	14
Wydatki na poszczególne kraje a realizacja strategii.....	17
Niektóre kategorie wydatków a realizacja strategii.....	19
Realizacja Milenijnych Celów Rozwoju.....	21
Wpływ obecnych regulacji prawnych na efektywność pomocy.....	23
Zobowiązania dotyczące jakości pomocy.....	23
Spójność polityk jako warunek rzeczywistych zmian.....	25
Przejrzystość i szczegółowość informowania opinii publicznej.....	25
Terminowość raportowania.....	26
5. Rekomendacje.....	27
Wzmocnienie koordynacyjnej roli MSZ.....	27
Koncentracja na priorytetach.....	27
Niepodejmowanie nowych zobowiązań niezgodnych ze strategią.....	28
Przejrzystość informowania o polskiej współpracy rozwojowej.....	28
Ograniczenie wiązania pomocy.....	29
Zorientowanie na potrzeby ostatecznego beneficjenta.....	29
6. Literatura.....	30
Kluczowe dokumenty, dotyczące polskiej pomocy:.....	30
Niektóre zagraniczne dokumenty na temat pomocy:.....	30
Aneks 1. Cele, zakres i metodologia projektu.....	31
Aneks 2. Europejski monitoring pomocy rozwojowej.....	34
Główne tematy raportu opublikowanego w 2007 r.....	34
Rekomendacje Concord.....	35
Polska w raporcie Concord.....	35

1. Dlaczego warto przeczytać ten raport

Z dala od błysku fleszów i na marginesie głównego nurtu polskiej polityki ma miejsce proces, którego skutki – zarówno dla Polski, jak i dla innych krajów – będą głębsze niż wiele bieżących wydarzeń, przyciągających uwagę opinii publicznej. Otóż Polska dołącza do grona państw prowadzących własną politykę rozwojową, czyli politykę dotyczącą wspierania krajów mniej rozwiniętych gospodarczo, i z tego względu buduje swój potencjał pomagania tym krajom.

Elementami tego procesu są:

- spektakularny wzrost środków – ok. miliard zł w 2006 r. – przeznaczanych z budżetu państwa na wspieranie krajów rozwijających się;
- budowanie zaplecza instytucjonalnego dla tej dziedziny;
- duża aktywność organizacji pozarządowych, zajmujących się tą tematyką.

Warto zająć się tym procesem szczególnie w chwili, gdy się krystalizuje, gdyż ustalenie określonej praktyki będzie miało wieloletnie konsekwencje.

Do tej pory proces powstawania polskiej polityki rozwojowej obserwowaliśmy przede wszystkim nieliczne środowiska akademickie w kraju i instytucje zagraniczne – zarówno rządowe jak i pozarządowe – lecz w praktyce głównym źródłem danych i ich analizy były oficjalne raporty, publikowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Brak było niezależnych pozarządowych interpretacji danych dotyczących polskiej pomocy zagranicznej, przedstawiających zarówno mocne, jak i słabe strony polskiej pomocy, reprezentujących optykę jak najbliższą tym, którzy są najważniejsi w całym procesie: odbiorcom pomocy.

Niniejsza publikacja przyczyni się do wypełnienia tej luki. Jest ona bowiem pierwszym raportem organizacji pozarządowych, odnoszącym się do całości polskiej pomocy rozwojowej.

Szereg argumentów przemawia za potrzebą niezależnej analizy polskiej pomocy. Wymieńmy te najbardziej oczywiste.

Po pierwsze, środki przeznaczane na pomoc zagraniczną pochodzą z budżetu państwa i powinny podlegać kontroli obywateli pod kątem celowości i gospodarności wydatkowania. Państwowe instytucje kontrolne są wyspecjalizowane w monitorowaniu wydatkowania środków publicznych, lecz z oczywistych względów nie mają podstaw merytorycznych i doświadczenia, aby oceniać wpływ polskiej pomocy i konkretnych projektów na społeczeństwa innych kontynentów.

Po drugie, polska pomoc zagraniczna wynika nie tylko z poczucia odpowiedzialności za losy świata, lecz również ze zobowiązań międzynarodowych. Niezależny monitoring polskiej pomocy może służyć jako pomost pomiędzy oczekiwaniami obywateli, a konkretnymi ustaleniami złożonymi przez Polskę na arenie międzynarodowej. Kontrola społeczeństwa obywatelskiego wzmacnia zatem demokratyczną legitymizację działań organów administracji publicznej i jednocześnie wspiera egzekwowanie zobowiązań międzynarodowych.

Po trzecie, jakość udzielanej pomocy kształtuje wizerunek naszego kraju w świecie. Niezależna analiza bliska optyce biorców pomocy może wskazać mocne i słabe strony polskiej współpracy rozwojowej tak, jak widzą je społeczeństwa krajów, do których polska pomoc dociera. W ten sposób może zminimalizować ryzyko nietrafionych przedsięwzięć i wzmacniać atuty polskiej pomocy.

Po czwarte, monitoring polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej sprzyja poprawie jej jakości. Organizacje pozarządowe często mają niezbędne doświadczenie, aby sięgnąć poza analizę ilościową i próbować oceniać, na ile polska pomoc wnosi coś twórczego i prawdziwie pożytecznego dla krajów-biorców pomocy. Niezależna analiza powinna podnosić jakość pomocy zarówno na poziomie realizacji konkretnych projektów, jak i określania celów i priorytetów pomocy.

Autorzy niniejszej publikacji są świadomi, że ten raport jest zaledwie wstępem do wypełnienia powyższych zadań społeczeństwa obywatelskiego w dziedzinie monitorowania polskiej pomocy. Materia jest bowiem dynamiczna i nowa tak samo dla organizacji pozarządowych, jak dla innych podmiotów zajmujących się polską pomocą. Metody zbierania i analizowania danych jeszcze się nie ukształtowały, a proces tworzenia tego raportu był okazją do zebrania pierwszych doświadczeń. Ze względu na pionierski charakter raportu nie obejmuje on również wszystkich kluczowych zagadnień potrzebnych do całościowej analizy i może być obciążony niedociągnięciami. Niedoskonałości te autorzy zamierzają zminimalizować poprzez publikację ewentualnych uzupełnień na stronie internetowej Grupy Zagranica pod adresem: www.zagranica.org.pl. Dlatego zachęcamy Czytelnika do skorzystania z tego adresu jako ważnego źródła informacji, opinii i weryfikacji danych o polskiej pomocy rozwojowej.

2. Podstawowe informacje o współpracy rozwojowej i pomocy zagranicznej

Niniejszy rozdział służy przypomnieniu podstawowych wiadomości na temat pomocy rozwojowej, a także podsumowaniu oficjalnych informacji na temat polskiej pomocy publikowanych głównie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Synteza ta ma na celu przedstawienie punktu odniesienia dla ustaleń, poczynionych w trakcie badania przeprowadzonego przez organizacje pozarządowe, a równocześnie jest jednym z jego rezultatów.

Źródłem informacji niżej przedstawionych są przede wszystkim dane zawarte w kluczowych dokumentach, dotyczących polskiej pomocy zagranicznej. Dokumentami tymi są:

- Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21 października 2003 r.;
- raporty roczne dot. polskiej pomocy z lat 2004 i 2005;
- kolejne plany roczne dot. polskiej pomocy na lata 2005, 2006 i 2007;
- aktualny projekt Ustawy o pomocy zagranicznej¹ i Uzasadnienie do ustawy;
- projekt nowej Strategii polskiej pomocy zagranicznej na lata 2007-2013.

Znaczna część informacji przedstawionych w tym rozdziale została zaczerpnięta z powyższych dokumentów. Postanowiono obszernie wykorzystać cytaty, aby jak najwierniej przedstawić sposób argumentowania, stosowany w oficjalnych publikacjach.

Dlaczego Polska powinna pomagać innym krajom?

Odpowiedź na to pytanie znajdujemy w strategii polskiej pomocy zagranicznej – zarówno w dotychczas obowiązującej, jak i w projekcie nowej strategii. Przedstawiamy tu dwa najwięcej mówiące cytaty.

„Polska na przestrzeni wielu lat otrzymywała pomoc zagraniczną. Pomoc ta w znaczący sposób przyczyniła się do zmian społeczno-gospodarczych w naszym kraju, do zmian na lepsze. W dużym stopniu dzięki niej dziś możemy cieszyć się wolnością, demokracją, a także członkostwem w instytucjach euroatlantyckich. Nie osiągnęliśmy jeszcze, jako społeczeństwo, poziomu rozwoju zapewniającego dobrobyt każdemu obywatelowi Polski. Jednakże należy pamiętać, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat poziom życia w naszym kraju zdecydowanie się podniósł. (...) Choć dla znacznej części obywateli Polski wydaje się to nieprawdopodobne, Polska, mimo istniejącego wciąż dystansu dzielącego ją od krajów najzamożniejszych, zajmuje względnie wysoką pozycję w światowych rankingach rozwojowych². Jesteśmy bogatsi od zdecydowanej większości państw świata.

Państwa bardziej rozwinięte od Polski już dawno odpowiedziały na pytanie, czy należy angażować się w globalne problemy rozwojowe świata. Odpowiedziały na nie pozytywnie. Dziś pomoc na rzecz krajów mniej zaawansowanych przekazują wszystkie bez wyjątku kraje rozwinięte, nie tylko

1 Wcześniej organizacje pozarządowe były konsultowane również w sprawie poprzedniego projektu ustawy o polskiej pomocy zagranicznej, która ostatecznie nie przeszła przez ścieżkę legislacyjną.

2 Zgodnie z tzw. wskaźnikiem rozwoju społecznego (*human development index*), opracowywanym corocznie przez Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych (UNDP), Polska zajmowała w 2006 r. 37 pozycję.

– jak by można zakładać – były metropolie kolonialne, mające interesy w krajach rozwijających się. Znaczącymi dawcami pomocy zagranicznej są takie kraje jak Irlandia czy Grecja, jeszcze niedawno państwa bardzo biedne, będące jedynie biorcami funduszy pomocowych. Dlaczego tak się dzieje? Bo bieda, głód, wykluczenie społeczne i deficyt demokracji w krajach rozwijających się budzi moralny sprzeciw, a zarazem zwiększa zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa świata zachodniego. Zagroź więc temu wszystkiemu, co udało nam się osiągnąć w ostatnich latach”³.

„Od kilku lat Polska stopniowo włącza się do międzynarodowej współpracy rozwojowej. Wstąpienie do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w 1996 r. oznaczało dołączenie przez nasz kraj do grupy państw wysoko rozwiniętych, na których ciążyą określone zobowiązania wobec uboższej części świata. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. oznaczało z kolei dołączenie do największego klubu dawców pomocy rozwojowej. (...)

Państwa OECD (...) udzielają pomocy rozwojowej w przekonaniu, że zrównoważony rozwój całej ludzkości leży w interesie wszystkich, a dostatek w państwach rozwijających się i przechodzących proces transformacji zwiększa możliwości rozwoju także państw rozwiniętych. Włączenie się do globalnej współpracy rozwojowej jest powszechnie traktowane jako obowiązek wszystkich krajów świata, wynikający z przesłanek natury etycznej, moralnej, społecznej, gospodarczej i politycznej. Osiągnięcie Milenijnych Celów Rozwoju wymaga nowego partnerstwa opartego na poszanowaniu suwerenności, tradycji, a zarazem na wspólnej odpowiedzialności i respektowaniu powszechnie akceptowanych reguł i zasad”⁴.

Pomoc biedniejszym powinna być oczywistym działaniem ludzi szanujących innych ludzi, ich prawa i podstawowe potrzeby, szczególnie w sytuacji, gdy współzależności ekonomiczne między bogatymi a biednymi są tak ewidentne.

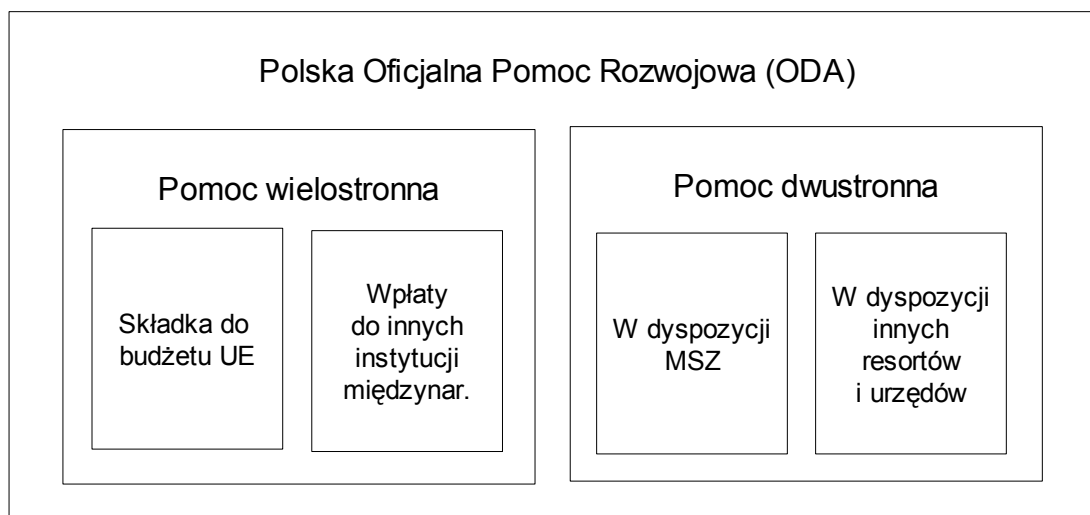
Czym jest pomoc rozwojowa, polityka rozwojowa i współpraca rozwojowa?

Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ang. *Official Development Assistance, ODA*) to darowizny i pożyczki przekazane krajom rozwijającym się przez oficjalne instytucje rządowe państw-dawców lub organizacje międzynarodowe, mające na celu wsparcie rozwoju gospodarczego i dobrobytu w tych krajach. Pożyczki są zaliczane do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej tylko wtedy, gdy zawierają element darowizny o wartości przynajmniej 25 proc. wartości pomocy.

Polska Oficjalna Pomoc Rozwojowa składa się z pomocy wielostronnej (pomoc przekazywana za pośrednictwem instytucji międzynarodowych) i dwustronnej (realizowanej bezpośrednio przez polskie instytucje, organizacje i inne podmioty).

³ Cytat z projektu nowej strategii

⁴ Źródło: Strategia z 2003 r.



Zdecydowana większość funduszy przekazywanych w ramach pomocy wielostronnej to składka Polski do ogólnego budżetu Unii Europejskiej, a pozostała część to wpłaty na rzecz innych organizacji i funduszy międzynarodowych, takich jak agendy ONZ, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, czy Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR) i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Od 2008 r. będą to również środki przekazywane na Europejski Fundusz Rozwoju (EDF).

Pomoc dwustronna koordynowana jest przez MSZ. Składają się na nią wydatki szeregu polskich ministerstw i urzędów (większość wydatków) oraz środki będące w dyspozycji MSZ. Środki te wydatkowane są przede wszystkim w postaci dofinansowania projektów, realizowanych przez organizacje pozarządowe i organy administracji publicznej.

Jedną z form pomocy rozwojowej jest pomoc techniczna (ang. *technical assistance*) czyli pomoc mająca na celu rozwój zasobów ludzkich, podniesienie kwalifikacji oraz możliwości technicznych i produkcyjnych krajów rozwijających się. Polega ona m. in. na przekazywaniu wiedzy (lub w szerszym sensie *know-how*) i doświadczeń w postaci szkoleń, delegowania ekspertów, inicjowania badań i/lub pokrywania towarzyszących temu kosztów.⁵

Należy podkreślić, że pomoc rozwojowa jest elementem polityki rozwojowej państwa, która oprócz pomocy obejmuje całokształt działań państwa w dziedzinach, które mają wpływ na kraje biorców pomocy. Niekiedy te pozostałe elementy polityki rozwojowej mają w ostatecznym rozrachunku większe oddziaływanie niż sama pomoc. Może to być wpływ stymulujący rozwój, lecz często ma on działanie przeciwne – na co zwracają uwagę organizacje pozarządowe. Elementami polityki rozwojowej oprócz pomocy są np. polityka handlowa (cła i inne ograniczenia, np. standardy sanitarne czy jakościowe), polityka makroekonomiczna, polityka rolna (np. dopłaty do rolnictwa i subsydia eksportowe), rybołówstwo, ochrona środowiska (np. wpływ zanieczyszczeń, powstających w dużej mierze w państwach bogatych, na warunki ekologiczne i gospodarkę krajów ubogich), ochrona własności intelektualnej (m. in. bariery dla transferu technologii i ograniczenia dla ochrony zdrowia), polityka bezpieczeństwa i handel bronią, a także polityka dotycząca migracji (m. in. uchodźstwo czy tzw. drenaż mózgow).

Współpraca rozwojowa natomiast jest procesem scalającym politykę rozwojową państw dawców pomocy z działaniami państw biorców i ich własnymi strategiami rozwoju.

⁵ Przytoczono za: Polska współpraca na rzecz rozwoju – Raport roczny 2005, MSZ

Jakie są deklarowane cele polskiej pomocy zagranicznej?

W dniu 21 października 2003 r. Rada Ministrów RP przyjęła dokument o nazwie „Strategia Polskiej Współpracy na rzecz Rozwoju”. Zgodnie z postanowieniami Strategii, do głównych zadań polskiej współpracy na rzecz rozwoju należy: wspieranie trwałego wzrostu gospodarczego, przestrzeganie praw człowieka, demokracji, rządów prawa i zasad dobrego rządzenia, promocja globalnego bezpieczeństwa i stabilności, przekazywanie doświadczeń z zakresu polskiej transformacji ustrojowej, rozwój potencjału ludzkiego, wspieranie rozwoju administracji publicznej i struktur lokalnych, ochrona środowiska naturalnego i zapobieganie problemom ekologicznym oraz udzielanie nadzwyczajnej pomocy humanitarnej i żywnościowej.⁶

Podstawowym celem polskiej współpracy rozwojowej jest sprzyjanie osiągnięciu zrównoważonego rozwoju, w tym redukcji ubóstwa w krajach korzystających z polskiej pomocy. Założenia naszej współpracy rozwojowej zgodne są z Milenijnymi Celami Rozwoju oraz założeniami polityki rozwojowej Unii Europejskiej.⁷

Według projektu nowej strategii, celem polskiej pomocy zagranicznej jest bezpieczniejszy, bardziej zrównoważony i szybciej rozwijający się świat, a zwłaszcza te jego regiony, w których polska pomoc może mieć szczególne znaczenie. Pod pojęciem pomocy zagranicznej rozumie się przede wszystkim Oficjalną Pomoc Rozwojową, a więc działania, których podstawowym celem – zgodnie z definicją Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) – jest wspieranie rozwoju gospodarczego i dobrobytu krajów rozwijających się.

Jednakże pojęcie pomocy zagranicznej obejmuje także inne działania pomocowe, które – choć nie zawsze spełniają kryteria ODA – mają istotne znaczenie dla pokoju, bezpieczeństwa i stabilności świata, a przede wszystkim bezpośredniego środowiska międzynarodowego Polski. Chodzi tu przede wszystkim o promocję demokracji, praw człowieka, dobrego rządzenia, wspieranie wolnych mediów i szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego. Polska strategia działań zmierzających do rozwoju państw mniej zaawansowanych opiera się bowiem na założeniu, że redukcja ubóstwa i dysproporcji rozwojowych w skali świata ma większe szanse powodzenia wraz z zapewnieniem demokracji, reguł państwa prawa i praworządności, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i poszanowania praw człowieka. Demokracja tworzy przestrzeń dla wolności, która jest immanentnym składnikiem rozwoju i dlatego też tylko w warunkach przestrzegania praw człowieka, reguł dobrego rządzenia i innych mechanizmów demokratycznych pomoc może być niesiona w taki sposób, aby rozwój był zrównoważony i długotrwały.⁸

Pomoc rozwojowa a pomoc zagraniczna

Istotnym dylematem w rozpatrywaniu polskiej pomocy jest rozróżnienie pomiędzy pomocą rozwojową a zagraniczną. Rozróżnienie to wynika z dwutorowości polskiej pomocy. Z jednej strony Polska włącza się w międzynarodowy system pomocy rozwojowej czyli takiej, która dotyczy przede wszystkim redukcji ubóstwa, w kontekście zrównoważonego rozwoju i realizacji Milenijnych Celów Rozwoju. Z drugiej strony, Polska realizuje działania w zakresie wspierania demokracji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego za granicą, które nie mieszczą się w klasycznej definicji pomocy rozwojowej. Pomoc zagraniczna to ogólny termin obejmujący obydwa kierunki polskiej pomocy.

6 Cytat z uzasadnienia do projektu ustawy o pomocy zagranicznej

7 Cytat ze strategii z 2003 r.

8 Cytat z projektu nowej strategii na lata 2007-2013.

Argumentami przemawiającymi za odnoszeniem się przede wszystkim do pomocy rozwojowej jest:

- stosowanie pojęcia pomocy rozwojowej i współpracy rozwojowej w dotychczasowych dokumentach rządowych⁹;
- konsekwentne umieszczanie na pierwszym miejscu kwestii rozwoju w tych dokumentach, w których łącznie traktuje się pomoc rozwojową i pomoc na rzecz wspierania demokracji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego¹⁰;
- fakt, że naczelnym argumentem za zwiększeniem środków na pomoc zagranicą, przedstawianym w kolejnych oficjalnych dokumentach, są zobowiązania międzynarodowe Polski do zwiększenia wydatków na pomoc rozwojową¹¹.

Z kolei mocnym, a może przeważającym argumentem za stosowaniem pojęcia pomocy zagranicznej jest fakt, że od 2007 r. widać wyraźną tendencję MSZ do łącznego traktowania pomocy rozwojowej oraz wspierania demokracji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego za granicą. Świadczy o tym treść i tytuły dokumentów przygotowanych w 2007 r. (np. Polski program pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2007, czy Solidarność, Rozwój i Wolność – Strategia polskiej pomocy zagranicznej na lata 2007-2013), a także m. in. jednoznaczna opinia na ten temat wygłoszona przez podsekretarza stanu w MSZ odpowiedzialnego za współpracę rozwojową podczas Walnego Zebrania Grupy Zagranica we wrześniu 2006 r.

Z jakich zobowiązań wynika polska pomoc zagraniczna?

Odpowiedzi na to pytanie prezentujemy w formie wyboru odpowiednich cytatów z kluczowych dokumentów, dotyczących polskiej pomocy.

„Podpisując się pod treścią Deklaracji Milenijnej, Polska zobowiązała się do popierania i włączania się w działania społeczności międzynarodowej zmierzające do rozwiązania problemów globalnych o charakterze gospodarczym, społecznym i humanitarnym”.¹²

„Od kilku lat Polska stopniowo włącza się do międzynarodowej współpracy rozwojowej. Wstąpienie do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w 1996 r. oznaczało dołączenie przez nasz kraj do grupy państw wysoko rozwiniętych, na których ciążyą określone zobowiązania wobec uboższej części świata. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej 1. maja 2004 r. oznaczało z kolei dołączenie do największego klubu dawców pomocy rozwojowej. W ostatnich latach aktywnie uczestniczyliśmy ponadto we wszystkich spotkaniach międzynarodowych podejmujących problematykę globalnego rozwoju, w tym w Szczycie Milenijnym NZ w Nowym Jorku w 2000 r., w Konferencji NZ nt. Finansowania Rozwoju w Monterrey w 2002 r. oraz w Światowym Szczycie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu, również w 2002 r.”¹³

9 Np. „Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21. października 2003 r.” czy „Polska współpracuje na rzecz rozwoju – raport roczny 2005”.

10 Porównaj: stwierdzenie w projekcie nowej strategii rządowej na lata 2007-2013, że „podstawowym obszarem działania polskiego programu pomocy zagranicznej jest pomoc rozwojowa, której najważniejszym i nadrzędnym celem jest redukcja ubóstwa w kontekście zrównoważonego rozwoju i realizacja pozostałych Milenijnych Celów Rozwoju w krajach korzystających z polskiej pomocy”.

11 Np. powołanie się w planie na 2007 r. na decyzję o podwyższeniu budżetów na pomoc rozwojową, podjętą przy udziale Polski podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC) UE w maju 2005 r.

12 Źródło: Strategia z 2003 r.

13 Źródło: Ramowy plan działań pomocowych MSZ na rok 2005

„Unia Europejska, która w marcu 2002 r. w Barcelonie zobowiązała się, że wszyscy jej członkowie od 2006 r. przeznaczą co najmniej 0,33 proc. produktu krajowego brutto na Oficjalną Pomoc Rozwojową, oczekuje, że jej rozszerzenie umocni zaangażowanie Wspólnoty w globalny dialog Północ – Południe i międzynarodową współpracę rozwojową. Oczekuje również, że nowi członkowie, w tym Polska, zobowiążą się do rozwijania oraz harmonizacji z innymi członkami Unii własnych programów współpracy rozwojowej”.¹⁴

„Polska, przystępując do Unii Europejskiej zobowiązała się do stworzenia spójnego systemu udzielania pomocy rozwojowej oraz przyjęła na siebie obowiązek stosowania procedur udzielania pomocy rozwojowej funkcjonujących w ramach Wspólnoty i ujętych w *acquis communautaire*. Unijne *acquis* obejmuje m. in. wprowadzone w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (art. 177-181) [*tekst skonsolidowany, Dz. U. UE C 235 z 24. grudnia 2002 r.*] zobowiązanie traktatowe wszystkich państw członkowskich do zapewnienia spójności, koordynacji i komplementarności w ramach Unii działań w zakresie pomocy rozwojowej”.¹⁵

„Od 1 maja 2004 r. Polska jest członkiem Unii Europejskiej – największego dawcy pomocy rozwojowej. W związku z członkostwem, nasz kraj przyjął na siebie zobowiązania międzynarodowe dotyczące zarówno wielkości zagranicznej pomocy rozwojowej, jak i jej jakości. W maju 2005 r., podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych UE (GAERC), Polska zadeklarowała zwiększenie pomocy dla krajów rozwijających się do poziomu 0,17 proc. PNB do 2010 r. oraz 0,33 proc. do 2015 r. Oznacza to potrzebę zwielokrotnienia środków przeznaczanych na współpracę rozwojową i konieczność dostosowania funkcjonującego w Polsce programu pomocy zagranicznej do nowych wyzwań. Ponadto od dnia przystąpienia do UE, działania Polski na rzecz rozwoju powinny uwzględniać cele wypracowane na forum UE oraz być skoordynowane z działaniami innych państw członkowskich i Komisji Europejskiej w tej dziedzinie. Dotyczy to takich zobowiązań jak respektowanie prawa krajów rozwijających się do określania swoich potrzeb i priorytetów oraz konieczność dostosowania do nich pomocy rozwojowej”.¹⁶

Dlaczego wartość polskiej pomocy rośnie w szybkim tempie?

Główną i jasno komunikowaną przez MSZ przyczyną wzrostu środków przeznaczanych na pomoc rozwojową są zobowiązania na arenie międzynarodowej. Ilustrują to następujące stwierdzenia:

„Wielkość polskiej pomocy zagranicznej będzie musiała wzrastać, zgodnie z uwarunkowaniami przyjętymi przez Polskę w zobowiązaniach międzynarodowych. Zgodnie ze ”Strategią polskiej współpracy na rzecz rozwoju” Polska zobowiązała się do zwiększenia wielkości pomocy rozwojowej dla krajów rozwijających się i w okresie transformacji do poziomu 0,1 proc. PKB do roku 2006. Zobowiązanie to zostało przyjęte przez naszych partnerów z Unii Europejskiej i OECD, jednakże trzeba mieć na względzie że jest to zobowiązanie o charakterze tymczasowym, z uwagi na niższy poziom rozwoju naszego kraju i jego trudną sytuację budżetową.

Trzeba również pamiętać, że Polska jest sygnatariuszem dwóch dokumentów przyjętych przez Organizację Narodów Zjednoczonych – Deklaracji Milenijnej i Konsensusu z Monterrey, w których określa się poziom 0,7 proc. PKB jako najniższy poziom pomocy, umożliwiający wyjście z

¹⁴ Źródło: Strategia z 2003 r.

¹⁵ Źródło: Uzasadnienie do ustawy o pomocy zagranicznej

¹⁶ Źródło: Informacja publiczna nt. kierunków i priorytetów polskiej pomocy zagranicznej i współpracy rozwojowej w 2006 r.

biedy krajom najmniej rozwiniętym i realizację Milenijnych Celów Rozwoju, także zaaprobowanych przez Polskę. Trzeba mieć na względzie, że środki przeznaczane na pomoc zagraniczną będą musiały rosnąć z każdym rokiem, do osiągnięcia wymaganego poziomu. W przeciwnym wypadku Polska mogłaby zostać poddana bardzo silnej presji politycznej, zarówno ze strony naszych partnerów z Unii Europejskiej, jak i krajów rozwijających się, oczekujących zwiększonego wysiłku pomocowego ze strony nowych członków Wspólnoty”.¹⁷

„W ustawie, mimo zobowiązań międzynarodowych – takich jak podjęte przez przywódców UE (Radę Europejską) w Barcelonie w 2002 r. – nie wskazano rocznego limitu, jaki powinien być corocznie zapewniany w budżecie państwa na współpracę na rzecz rozwoju. Zgodnie z powyższymi zobowiązaniami, każdy kraj członkowski Unii powinien do 2015 r. osiągnąć poziom wielkości przekazywanej pomocy rozwojowej określony na 0,33 proc. PKB. Zobowiązania, które podjęła w swej deklaracji z dnia 18 maja 2005 r. Rada Ministrów obligują Polskę do przeznaczania do 2010 r. 0,17 proc. produktu krajowego brutto na cele pomocowe”.¹⁸

17 Źródło: Uzasadnienie do ustawy o pomocy zagranicznej

18 Źródło: Uzasadnienie do ustawy o pomocy zagranicznej

3. Rola organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe pełnią podwójną rolę w polskiej pomocy zagranicznej; są stroną w dialogu z władzą na temat celów i kierunków polskiej pomocy, a równocześnie są jednym z głównych partnerów w realizacji konkretnych przedsięwzięć pomocowych.

Uczestnictwo w debacie o kierunkach pomocy

W przyjętej przez Radę Ministrów w 2003 r. strategii „udział środowisk pozarządowych w konsultowaniu podstawowych kierunków polityki pomocowej” jest jedną z podstawowych cech polskiego mechanizmu świadczenia pomocy zagranicznej. Zgodnie z tym samym dokumentem, przewidziane jest miejsce dla przedstawicieli organizacji pozarządowych w Radzie ds. Współpracy Rozwojowej, ciele doradczym Ministra Spraw Zagranicznych (które jednak faktycznie w tym momencie nie działa).

W praktyce organizacje pozarządowe od lat uczestniczą w dialogu z instytucjami publicznymi na temat polskiej pomocy zagranicznej i biorą udział w konsultacjach kluczowych kwestii, dotyczących jej kierunków. Organizacje chętnie korzystają z tej możliwości. Na przykład w komentarzu do projektu Ustawy o pomocy zagranicznej Grupa Zagranica wyraziła pogląd, że MSZ powinno przewidzieć obok partnerstwa z organizacjami pozarządowymi na etapie realizacji również możliwość konsultowania treści dokumentów programowych z organizacjami pozarządowymi i współpracy z nimi przy formułowaniu założeń polskiej pomocy.¹⁹

Realizacja projektów pomocowych

Podobnie na etapie realizacji działań pomocowych współpraca z organizacjami pozarządowymi uznana została za jedną z głównych cech polskiego mechanizmu świadczenia pomocy zagranicznej. Jest to oczywiste, zważywszy, że organizacje pozarządowe są największym wykonawcą polskiej pomocy świadczonej w formie projektowej. W 2005 r. łączna kwota środków przekazanych na dotacje na projekty organizacji pozarządowych wynosiła ponad 10 mln złotych, czyli ponad połowę środków na pomoc zagraniczną będących w tym roku w dyspozycji MSZ. Wzrasta również liczba organizacji, które realizowały projekty współfinansowane przez MSZ. W roku 2005 r. liczba ta wyniosła 30, natomiast w roku 2006 już 48.

Co więcej, polskie organizacje pozarządowe prowadzą projekty za granicą od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, w więc rozpoczęły tę działalność kilka lat wcześniej niż rząd RP.²⁰

Mandat do badania pomocy zagranicznej

Z tych powodów organizacje pozarządowe mają zarówno wystarczające doświadczenie praktyczne, jak i odpowiednią wiedzę o założeniach i konstrukcji polskiego systemu pomocy, aby podejmować się badania i analizowania całej polskiej pomocy zagranicznej. Zabranie głosu przez organizacje pozarządowe, ważnego aktora polskiego systemu pomocy, w dyskusji o polityce rozwojowej jest elementem procesu demokratycznego i przejrzystości działań instytucji publicznych. Może to przyczynić się do poprawy jakości polskiej pomocy i zwiększenia dla niej poparcia społecznego.

¹⁹ Uwaga na ten temat w komentarzu do projektu ustawy przekazanym do MSZ przez Grupę Zagranica brzmi: „W tym miejscu warto dodać także zapis o współdziałaniu z organizacjami pozarządowymi, które może przybierać formy konsultowania treści dokumentów programowych, współpracy przy formułowaniu założeń polskiej pomocy oraz partnerstwa na etapie ich realizacji”.

²⁰ Zgodnie z informacją w raporcie za rok 2005, pierwsze programy pomocowe rządu RP miały miejsce w 1998 r.

4. Główne ustalenia badania

Uzupełnienie obrazu polskiej pomocy

Przedstawione poniżej ustalenia są rezultatem przeprowadzonego badania. Część z nich jest pogłębieniem wcześniejszych luźnych spostrzeżeń, które w trakcie realizacji aktualnej całościowej analizy zostały potwierdzone, bliżej zbadane i uzupełnione nowymi danymi, własnymi wyliczeniami lub konkretnymi przykładami.

Należy wyraźnie podkreślić, że przedstawione poniżej wnioski nie są kompletnym obrazem polskiej pomocy, lecz uzupełnieniem – poczynionym z perspektywy organizacji pozarządowych – oficjalnych raportów Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W przeciwieństwie do raportów MSZ, zawierających głównie informacje o sukcesach i udanych przedsięwzięciach, niniejszy raport zwraca uwagę również na niedociągnięcia polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Z tego faktu Czytelnik nie powinien wyciągać wniosku na temat tego, jak organizacje pozarządowe oceniają całą polską pomoc zagraniczną. Taka ocena nie mieści się w zakresie tego raportu. Uzupełnienie przez organizacje pozarządowe oficjalnych danych tworzy zdrową równowagę w informowaniu, której skutkiem będzie pełniejszy dostęp do przejrzystej informacji dla opinii publicznej. To z kolei przyczyni się do zwiększenia zrozumienia społecznego dla polskiej pomocy.

Podejście do badań zaprezentowane w tym raporcie oznacza również, że organizacje potrafią dostrzec także słabe strony polskiej pomocy i uważają za zasadne zwracać na nie uwagę, mając nadzieję, że ustalenia organizacji zostaną uwzględnione przez instytucje rządowe.

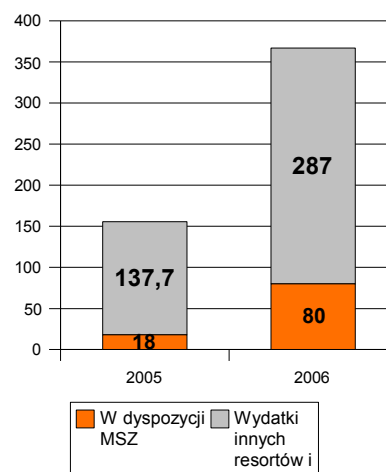
Podsumowując, zwracamy uwagę, że Czytelnik pragnący poznać całościowy obraz polskiej pomocy powinien zapoznać się również z wymienionymi w niniejszym raporcie dokumentami rządowymi, a także materiałami promocyjnymi dostępnymi na prowadzonej przez MSZ stronie internetowej pod adresem: www.polskapomoc.gov.pl.

Procedura wydatkowania środków a realizacja strategii

Jedną z kluczowych kwestii, pozwalających zrozumieć konstrukcję polskiej pomocy zagranicznej, jej mocne i słabe strony, jest mechanizm kwalifikowania wydatków różnych ministerstw i urzędów w ramach pomocy dwustronnej zaliczanych do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA). Centralne miejsce tego zagadnienia wynika z faktu, że funduszami dysponuje nie tylko Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ale też inne instytucje, i to ich wydatki stanowią przytłaczającą większość polskiej pomocy dwustronnej.

Na polską pomoc dwustronną składają się kwoty w dyspozycji Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz kwoty wydatkowane przez inne resorty i urzędy. Jak czytamy w oficjalnych dokumentach na temat polskiej pomocy, istnieje podział zadań pomiędzy ministerstwami.

Środki w dyspozycji MSZ (w mln zł) jako część całej polskiej pomocy dwustronnej



Strategia z 2003 r. określa, że rolą MSZ jest: ogólna koordynacja całej polskiej współpracy rozwojowej, a także realizacja konkretnych zadań w zakresie pomocy projektowej, technicznej, humanitarnej, żywnościowej i wolontariatu. Natomiast inne instytucje rządowe podejmują – we współpracy z MSZ – decyzje o wydatkach wynikających z ich kompetencji. W Strategii z 2003 r. wyróżniona jest rola Ministerstwa Finansów, a z nazwy wymieniono również Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Środowiska.

Trochę inaczej podział zadań określony jest w innych dokumentach. Na przykład, w raporcie rocznym 2005 czytamy: „Polski system pomocy rozwojowej tworzą trzy główne instytucje rządowe: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego”. Zgodnie z tym podziałem przedstawione są działania poszczególnych urzędów. Dodatkowo w tym dokumencie czytamy, że zadaniem MSZ jest ustalanie priorytetów oraz koordynacja polskiej współpracy rozwojowej.

Niezależnie od tego, jak rozłożone są akcenty w podziale zadań, należy zauważyć, że ogólne założenie wygląda następująco: MSZ określa priorytety całej pomocy, realizuje część działań i koordynuje działania innych resortów i urzędów.

Pamiętając, że dla instytucji tych pomoc rozwojowa jest działalnością dodatkową, a często nawet marginalną, należy wysnuć oczywisty wniosek, że stopień koordynacji polskiej pomocy, a zatem również jej efektywność, zależy od możliwości wpływu MSZ na szereg ministerstw i urzędów, aby instytucje te podejmowały decyzje zgodne ze strategią polskiej pomocy.

Jak zatem wyglądają możliwości koordynacji międzyresortowej? Po pierwsze, zadania koordynacyjne MSZ wynikają z dokumentów, w tym przyjętej przez Radę Ministrów strategii z 2003 r., podobna rola MSZ przewidziana jest też w projekcie nowej strategii. Obydwa dokumenty przewidują powołanie Krajowego Koordynatora ds. Współpracy Rozwojowej w randze Sekretarza lub Podsekretarza Stanu. Po drugie, jak wynika z dokumentów, istnieje współpraca pomiędzy resortami na etapie planowania operacyjnego²¹. Po trzecie, jak dowiedzieliśmy się w MSZ, istnieją robocze kontakty pomiędzy Departamentem Współpracy Rozwojowej MSZ a odpowiednimi osobami w innych ministerstwach. Po czwarte, to MSZ podejmuje ostateczną decyzję o zakwalifikowaniu wydatków innych urzędów do polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA), w ramach sprawozdań rocznych przesyłanych do OECD. Zdajemy sobie sprawę, że ewentualne kwestionowanie wydatków przedstawianych przez inne instytucje nie zawsze może być zbieżne z celami MSZ, bowiem oznaczałoby ono zmniejszenie ogólnej kwoty, wykazywanej przez Polskę jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa.

Należy jednak zwrócić uwagę, że nawet przy idealnej współpracy pomiędzy instytucjami, decyzje merytoryczne innych resortów i urzędów nie muszą wynikać wyłącznie, a nawet nie przede wszystkim, z założeń polskiej strategii pomocy rozwojowej – lecz z powodów merytorycznych znanych tym instytucjom. Na przykład jest oczywiste, że decyzje o przyznaniu statusu uchodźcy nie są podejmowane na podstawie listy krajów priorytetowych polskiej pomocy rozwojowej, lecz wynikają ze zobowiązań Polski w ramach międzynarodowej ochrony uchodźców i odpowiednich przepisów polskich. Na tym przykładzie dobrze widać, jak mechanizm kwalifikowania wydatków jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa nie zawsze wpływa pozytywnie na stopień realizacji strategii i priorytetów.

21 W strategii z 2003 r. czytamy: „Priorytetowe kierunki i dziedziny polskiej współpracy rozwojowej na okresy roczne precyzowane będą w głównych kierunkach polskiej polityki zagranicznej na dany rok, tj. dokumencie przyjmowanym corocznie przez Radę Ministrów. Operacyjne plany roczne opracowywane będą przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych we współpracy z Ministerstwem Finansów oraz innymi resortami w ramach przyznawanych w ustawie budżetowej środków finansowych”.

Skalę trudności potęguje fakt, że wiele organów administracji publicznej może zgłaszać wydatki, zaliczane do polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Są wśród nich między innymi:

- Kancelaria Prezydenta RP
- Kancelaria Sejmu RP
- Kancelaria Senatu RP
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
- Ministerstwo Edukacji Narodowej, Biuro Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej
- Ministerstwo Finansów
- Ministerstwo Gospodarki
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- Ministerstwo Obrony Narodowej
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- Ministerstwo Skarbu Państwa
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
- Ministerstwo Sprawiedliwości
- Ministerstwo Transportu
- Ministerstwo Zdrowia
- Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”
- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

Powyższe urzędy i resorty mogą zgłaszać wydatki poczynione samodzielnie lub za pośrednictwem podległych im instytucji. Trudno oczekiwać, że wszystkie te resorty, urzędy i instytucje znają strategię polskiej pomocy rozwojowej i na co dzień się do niej stosują.

W ostatecznym rozrachunku trudno mieć pewność, że wszystkie wydatki zaklasyfikowane jako polska Oficjalna Pomoc Rozwojowa zostały świadomie poczynione z intencją wspierania krajów biorców w tych dziedzinach, które one same określiły jako najbardziej potrzebne.

Tymczasem to potrzeby określone przez państwa biorców, a nie wewnętrzne polskie uwarunkowania, powinny być główną osią mechanizmu polskiego systemu pomocy:

„Zgodnie z zasadą odpowiedzialności każdego kraju za swój własny rozwój (*ownership*), przyjętą przez Radę Ministrów w „Strategii”, Polska będzie kierować się w swoich działaniach pomocowych narodowymi strategiami redukcji ubóstwa (PRSPs) lub dokumentami o analogicznym charakterze, w których biorcy polskiej pomocy samodzielnie określają priorytetowe dziedziny życia, w których potrzebują wsparcia ze strony społeczności międzynarodowej, w tym RP. Priorytety te będą następnie dostosowywane do możliwej oferty pomocowej Polski. Na tej podstawie oraz na podstawie stosownych *Country Strategy Papers (CSPs)* Wspólnoty Europejskiej zostaną sporządzone strategie polskiej pomocy w odniesieniu do krajów priorytetowych”²².

22 Źródło: Ramowy plan działań pomocowych na rok 2005, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2005

Wydatki na poszczególne kraje a realizacja strategii

Ważnym elementem oceny polskiej pomocy jest pytanie, w jakim stopniu jest ona realizowana zgodnie z wcześniej określonymi i publicznie ogłoszonymi priorytetami. Jednym z głównych wskaźników koncentracji na priorytetach jest stopień odzwierciedlenia ich w kwotach budżetu pomocy dwustronnej.²³ Przeznaczanie większości środków na kraje priorytetowe oznaczałoby duży stopień skupienia na priorytetach.

W wyniku analizy danych udostępnionych przez MSZ poczyniono trzy podstawowe obserwacje.

Po pierwsze, istnieje bardzo luźny związek pomiędzy listą krajów priorytetowych a listą krajów, które otrzymały największe środki z pomocy dwustronnej w ramach polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Świadczy to o słabym jeszcze podejściu strategicznym w polskiej pomocy dwustronnej.

Zarówno w roku 2004, jak i w 2005, wśród trzech największych biorców polskiej pomocy nie było żadnego kraju znajdującego się w danym roku na oficjalnej liście krajów priorytetowych²⁴. Sytuacja diametralnie poprawiła się w 2006 r., gdyż wszystkie trzy kraje, które otrzymały najwięcej środków, znajdują się na liście krajów priorytetowych. Niepokoi jednak, że czwarty kraj na liście największych biorców polskiej pomocy w 2006 r. (Uzbekistan), który nie jest na liście krajów priorytetowych, otrzymał więcej środków niż wszystkie pozostałe kraje priorytetowe łącznie.

Po drugie, w 2006 r. można zaobserwować pozytywną tendencję do udzielania największej pomocy państwom znajdującym się na liście krajów priorytetowych.

Po trzecie, istnieją wątpliwości, czy w przyszłych latach zostanie utrzymana tendencja do przyznawania pomocy krajom priorytetowym. Wątpliwości wynikają z tego, że pozytywna zmiana wynika z dwóch głównych przyczyn: wpisania na listę krajów priorytetowych tych krajów, które i tak tradycyjnie dostawały największą pomoc; oraz przyznania

Lista krajów priorytetowych w latach 2004-2007

6 krajów priorytetowych w 2004 r.:
Afganistan, Angola, Gruzja, Irak, Mołdowa i Wietnam (do 2006)

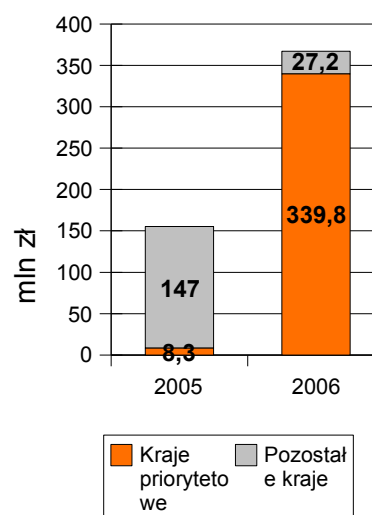
7 krajów priorytetowych w 2005 r.:
(dodano Autonomię Palestyńską)
Autonomia Palestyńska (od 2005), Afganistan, Angola, Gruzja, Irak, Mołdowa i Wietnam (do 2006)

9 krajów priorytetowych w 2006 r.:
(dodano Białoruś i Ukrainę)
Autonomia Palestyńska (od 2005), Afganistan, Angola, Białoruś (od 2006), Gruzja, Irak, Mołdowa, Ukraina (od 2006) i Wietnam (do 2006)

9 krajów priorytetowych w 2007 r.:
(usunięto Wietnam, dodano Tanzanię)
Autonomia Palestyńska (od 2005), Afganistan, Angola, Białoruś (od 2006), Gruzja, Irak, Mołdowa, Tanzania (od 2007), Ukraina (od 2006)

opr. własne

Udział wydatków na kraje priorytetowe w całości polskiej pomocy dwustronnej



opr. własne

23 Pomoc wielostronna ze swojej natury podlega priorytetom ustalonym przez wszystkie strony, a nie tylko przez Polskę, więc nie powinno brać się jej pod uwagę w ocenie realizacji priorytetów narodowych.

24 Wynikało to głównie z uwzględnienia w statystykach pomocy wysokości udzielonych przez Polskę kredytów preferencyjnych w ramach pomocy wiązanej. Należy przypomnieć w tym miejscu, że zgodnie z projektem nowej strategii Polska będzie stopniowo zwiększać udział pomocy niewiązanej w całości pomocy. Największymi biorcami polskiej pomocy dwustronnej w 2005 r. były: Serbia i Czarnogóra, Ukraina i Uzbekistan.

krajowi priorytetowemu takiej jednorazowej pomocy, która prawdopodobnie nigdy nie zostanie powtórzona.

Wzrost udziału wydatków na kraje priorytetowe w 2006 r. spowodowany jest dwoma czynnikami:

- uwzględnieniem na liście krajów priorytetowych Białorusi i Ukrainy, które tradycyjnie otrzymywały poważne środki. Wpisanie tych krajów w 2006 r. na listę krajów priorytetowych jest więc potwierdzeniem stanu faktycznego;
- uwzględnieniem w statystykach pomocy umorzenia długu Angoli w astronomicznej wysokości 91,9 mln USD (czyli 285,2 mln zł).

Tendencja do większego skupienia polskiej pomocy na oficjalnych priorytetach mogłaby być uznawana za trwałą, jeśli spełnione byłyby dwa warunki:

- równomiernemu zwiększaniu pomocy dla wszystkich krajów priorytetowych towarzyszyłoby jednoczesne powstrzymanie decyzji o udzielaniu innym krajom pomocy znacznie przewyższającej kwoty dla krajów priorytetowych;
- decyzja o przydzieleniu znacznej kwoty konkretnemu krajowi priorytetowemu poprzedzana byłaby zawsze stosowną zapowiedzią i argumentacją w oficjalnych dokumentach, np. planach rocznych.

Jednakże spełnienie tych dwóch warunków w najbliższych latach nie jest pewne – z powodu opisanej wcześniej procedury kwalifikowania wydatków zaliczanych do polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej.

Wydatki na kraje priorytetowe z polskiej pomocy dwustronnej:

(dane w zł)

	2005	2006
Autonomia Palestyńska	404 055	1 487 880
Afganistan	1 051 708	1 696 408
Angola	572 000	286 512 435
Gruzja	807 882	1 604 496
Irak	1 078 236	1 446 455
Mołdowa	1 816 636	3 888 040
Wietnam	2 624 000	182 700
Białoruś (priorytet od 2006 r.)	12 880 748	20 988 622
Ukraina (priorytet od 2006 r.)	19 913 734	22 007 971
Cała pomoc dwustronna	155 394 911	367 042 400

opr. własne

Niektóre kategorie wydatków a realizacja strategii

Opisany wcześniej mechanizm kwalifikowania do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej wydatków różnych ministerstw i urzędów powoduje, że całe kategorie wydatków rozmiągają się z oficjalnymi priorytetami polskiej pomocy.

Kredyty

Według danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów, w 2005 r. realizowane były trzy umowy kredytowe w ramach pomocy wiązanej, dla Uzbekistanu (wyplacono ok. 5,8 mln dolarów), Chińskiej Republiki Ludowej (wyplacono ok. 5 mln dolarów) i Jugosławii (wyplacono ok. 18,6 mln dolarów). Żaden z tych krajów nie znajduje się na liście krajów priorytetowych polskiej pomocy zagranicznej.

Zwracamy uwagę, że powyższe kwoty stanowią znaczny udział w polskiej pomocy dwustronnej. Każdy z ww. kredytów w 2005 r. przewyższa wydatki na wszystkie kraje priorytetowe łącznie.

Umorzenie długów

Ogromny wpływ na kwoty, wykazywane przez Polskę jako pomoc poszczególnym krajom, wywierają decyzje o umorzeniu długów krajom biorcom pomocy. W 2006 r. został umorzony dług Angoli, jednego z krajów priorytetowych. Jednak wynikające ze statystyk zwiększenie kwoty pomocy dla tego kraju z 572.000 zł w 2005 r. do 286.512.435 zł w 2006 r. nie oznacza, że Angola faktycznie otrzymała w 2006 r. pięćset (!) razy więcej środków niż w 2005 r.

Ta kwestia zamazuje obraz faktycznej finansowej pomocy dla Angoli, ale też wpływa na dane, dotyczące pomocy dla Afryki Subsaharyjskiej, a w konsekwencji również na dane, dotyczące całej polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej.

Należy przypomnieć, że zgodnie z postanowieniami Konsensusu z Monterrey z 2002 r., w którym rządy zobowiązały się do zwiększenia pomocy, nie powinno się zaliczać umarzanych długów do kwot stanowiących wzrost środków na pomoc rozwojową.

Uchodźcy

W 2005 r. koszty, związane z przyjęciem uchodźców, stanowiły znaczną część polskiej pomocy. Koszty te stanowiły prawie dwa razy więcej niż wysokość wszystkich środków na pomoc zagraniczną w dyspozycji MSZ. Od 2006 r. koszty związane z pobytem uchodźców na terenie RP będą jednak o wiele niższe. Wynika to z tego, że duża część uchodźców to obywatele Federacji Rosyjskiej (Czeczeńcy), których koszty nie mogą być zaliczone jako polska Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ODA).

Wśród zasad OECD dot. kwalifikowania kosztów jako ODA jest wzmianka o tym, że można zaliczać koszty pobytów uchodźców tylko w pierwszych 12 miesiącach ich pobytu (oraz koszty ew. repatriacji). Wiele organizacji argumentuje, że to logiczne, gdyż pobyt uchodźców w innym kraju nie przyczynia się do rozwoju kraju, z którego uchodźca pochodzi.

Wedle informacji uzyskanych w MSZ, koszty pobytu uchodźcy w Polsce liczone są następująco: kalkulowany jest średni koszt pobytu uchodźców w Polsce i mnożony jest przez liczbę uchodźców pochodzących z krajów-biorców Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Z powodów praktycznych, nie są przy tym uwzględniane informacje, jaka część uchodźców przebywa na terenie RP krócej niż 12 miesięcy. Wynika z tego, że część kosztów związanych z uchodźcami, zaliczanych do polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej, może być wyższa, niż wynikałoby to z wytycznych OECD. Pojawia się również pytanie o zasadność wliczania kosztów przyjmowania uchodźców do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Dla pełnego obrazu przypominamy, że Polska przystąpiła do Konwencji Genewskiej w sprawie uchodźców w 1991 r. (czyli siedem lat przed podjęciem pierwszych działań w dziedzinie pomocy zagranicznej) i z tego względu pomagałaby uchodźcom nawet, jeśli nie prowadziła teraz żadnej polityki rozwojowej.

Stypendia

Koszty związane ze stypendiami dla studentów zagranicznych liczone są analogicznie do kosztów pobytu uchodźców tj. wyliczany jest średni roczny koszt stypendium i mnoży się go przez liczbę uchodźców z krajów znajdujących się na liście krajów-biorców pomocy. Uwzględniane są tylko koszty stypendiów minimum rocznych, a nie są wliczane krótsze stypendia, kursy, staże itd.

Dane zbierane są *ex post* za zakończony rok, co czyni prawdopodobną tezę, że korelacja pomiędzy listą krajów priorytetowych polskiej pomocy a listą krajów pochodzenia stypendystów, których koszty wliczane są do ODA, nie zawsze wynika z planowej realizacji strategii polskiej pomocy rozwojowej.

Przedstawione powyżej cztery zagadnienia ilustrują trudności w konsekwentnej realizacji strategii i koncentracji na oficjalnych priorytetach. Trudności te wynikają z mechanizmu ustalania wydatków zaliczanych do Polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej i ograniczonego wpływu MSZ na decyzje o tych wydatkach.

Wrażliwość na płeć

Polska, jako kraj członkowski Unii Europejskiej, zobowiązana jest do przestrzegania dyrektyw i traktatów Wspólnoty Europejskiej, w tym m. in. zobligowana jest we wszystkich podejmowanych działaniach do eliminowania nierówności i promowania równouprawnienia kobiet i mężczyzn (art. 2 i 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Oznacza to włączenie perspektywy równości płci również do polityki zagranicznej i rozwojowej kraju. Tymczasem w publikowanych przez MSZ raportach z realizacji polskiej pomocy rozwojowej w latach 2004-2006 brak informacji o beneficjentach ostatecznych z podziałem na płeć, brak założeń dotyczących realizowania strategii z uwzględnieniem równouprawnienia, a także jakiegokolwiek ewaluacji na temat wpływu udzielanej pomocy na kobiety i mężczyzn. Z danych MSZ za rok 2005²⁵ wynika, że spośród trzech badanych krajów (Gruzji, Tadżykistanu i Ukrainy) jedynie jeden projekt był realizowany na rzecz kobiet. Powstaje w związku z tym pytanie – czy tzw. „rozwój” jest jedynie męską domeną? Czy potrzeby kobiet są niewidoczne?

25 Dane dotyczące projektów finansowanych z ODA, realizowanych w tych krajach, udostępnione na prośbę Stowarzyszenia Współpracy Kobiet NEWW-Polska dnia 13.XI 2006. przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Realizacja Milenijnych Celów Rozwoju

Realizacja Milenijnych Celów Rozwoju jest jednym z głównych celów polskiej pomocy rozwojowej, co wpisuje się w europejską i ogólnoświatową tendencję. W kolejnych oficjalnych dokumentach dotyczących polskiej pomocy znajduje się wyraźne odwołanie do Milenijnych Celów Rozwoju i silna deklaracja, że polska pomoc ma na celu przyczynienie się do ich realizacji.

O konsekwentnej polityce na rzecz wdrażania Milenijnych Celów Rozwoju świadczyłyby na przykład:

- określenie konkretnych rezultatów, które ma osiągnąć lub do których ma się przyczynić polska pomoc;
- prowadzenie monitoringu i ewaluacji nt. postępu w osiąganiu tych rezultatów oraz publikowanie informacji na ten temat;
- przeznaczenie odpowiednich środków w budżecie na osiągnięcie zamierzonych rezultatów.

Po pierwsze, należy docenić konsekwentne odniesienia do Milenijnych Celów Rozwoju w każdym kluczowym dokumencie dotyczącym polskiej pomocy rozwojowej.

Po drugie, deklaracjom poparcia dla Milenijnych Celów Rozwoju i ich naczelnej roli w polskiej pomocy rozwojowej, nie towarzyszą dokumenty, które pokazywałyby, w jakim stopniu cele te udaje się Polsce realizować. Nie można znaleźć takich informacji w dotychczas publikowanych raportach rocznych MSZ²⁶, nie ma też odrębnych publikacji na ten temat. Istnieją przykłady projektów, które ewidentnie przyczyniają się do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju, lecz brak całościowej analizy i publikacji wyników ewaluacji stopnia, w jakim cała polska pomoc przyczynia się do realizacji celów milenijnych.

Po trzecie, wpływ wielkości środków budżetowych w ramach polskiej pomocy dwustronnej na realizację Milenijnych Celów Rozwoju wymaga rozważenia.

Jak czytamy w dokumentach MSZ, „w ostatnim okresie większość państw członkowskich OECD dąży do koncentracji swojej działalności pomocowej w Afryce subsaharyjskiej, gdzie – zgodnie z wszelkimi dostępnymi danymi – potrzeby rozwojowe są największe. W tym kierunku idą też kolejne decyzje podejmowane na forum międzynarodowym, w tym grupy najbardziej uprzemysłowionych państw świata (G7/G8) oraz Unii Europejskiej. Podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC) UE w maju 2005 r. zdecydowano – z udziałem Polski – że co najmniej 50 proc. dodatkowych środków na pomoc rozwojową zgromadzonych w wyniku przyjęcia nowych kolektywnych zobowiązań UE w zakresie wielkości pomocy (0,56 proc. PKB do 2010 r. oraz 0,7 proc. PKB do 2015 r.) skierowane będzie do państw afrykańskich”.²⁷

Milenijne Cele Rozwoju
(ang. Millennium Development Goals, MDG) zostały przyjęte w Deklaracji Milenijnej przez przywódców 189 państw na szczycie Organizacji Narodów Zjednoczonych w 2000 roku. Osiem Milenijnych Celów stanowi zobowiązanie społeczności międzynarodowej do redukcji ubóstwa i głodu, zapewnienia równego statusu kobiet i mężczyzn, poprawy stanu zdrowia, poprawy stanu edukacji, walki z AIDS, ochrony środowiska naturalnego a także zbudowania globalnego partnerstwa między narodami na rzecz rozwoju. Został również jasno określony termin realizacji Celów, przewidziany na 2015 rok.

źródło: MSZ

26 Ostatnim opublikowanym raportem rocznym MSZ do czasu wydania niniejszej publikacji był raport za 2005 r.

27 Źródła: projekt nowej strategii na lata 2007-2013 i Polski program pomocy zagranicznej na 2007 r.

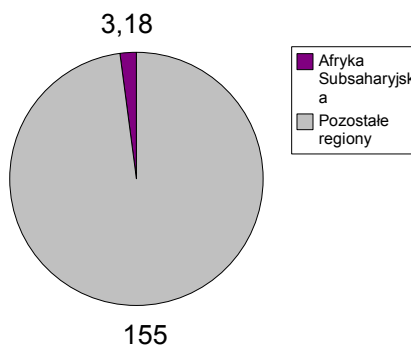
Tymczasem dotychczasowe środki przeznaczane z budżetu na Afrykę Subsaharyjską są dość skromne. Wśród siedmiu krajów priorytetowych w 2005 r. i dziewięciu krajów priorytetowych w 2006 r. tylko jeden, Angola, leży w tym regionie²⁸. Spektakularne umorzenie długu tego kraju w 2006 r. jest warte odnotowania, mimo że fizycznie ta kwota nie została przekazana Angoli, lecz pozostałe kwoty przeznaczone na rzecz Afryki Subsaharyjskiej kształtują się wyraźnie poniżej potrzeb tego regionu i możliwości polskiej pomocy.

Na przykład pomoc dla Afryki Subsaharyjskiej w 2005 r. wynosiła 3,18 mln złotych, czyli zaledwie dwa procent całej polskiej pomocy dwustronnej (ponad 155 mln zł).

Podobna sytuacja miała miejsce w 2006 r. Gdy wyłączyć kwotę umorzenia długu Angoli, łączna pomoc dwustronna dla Afryki Subsaharyjskiej wynosiła około 5 mln złotych, czyli zaledwie 1,4% całej polskiej pomocy dwustronnej, wynoszącej 367 mln złotych. Przy uwzględnieniu kwoty umorzenia długu Angoli pomoc dla Afryki Subsaharyjskiej wynosi 80% polskiej pomocy dwustronnej w 2006 r. Należy jednak pamiętać, że umorzenie długu w podobnej skali w przyszłych latach jest bardzo mało prawdopodobne i nie znajduje potwierdzenia w prognozie wzrostu środków finansowych na pomoc rozwojową w latach 2006-2010²⁹.

Pomoc dla Afryki Subsaharyjskiej jako część całej pomocy dwustronnej w 2005 r.

dane w mln zł



28 W 2007 r. do grona krajów priorytetowych dołączyła Tanzania, drugi kraj Afryki Subsaharyjskiej na tej liście.

29 Źródło: projekt nowej strategii na lata 2007-2013.

Wpływ obecnych regulacji prawnych na efektywność pomocy

„Obecnie obowiązujące regulacje prawne uniemożliwiają realizację działań z zakresu pomocy zagranicznej w sposób efektywny, adekwatny do aktualnych wyzwań oraz zgodny ze standardami międzynarodowymi, wynikającymi z członkostwa Polski w Organizacji Narodów Zjednoczonych, OECD, a przede wszystkim Unii Europejskiej”³⁰.

Dlatego na uchwalenie oczekuje ustawa o polskiej pomocy zagranicznej. Argumentami przemawiającymi za jej przyjęciem są:

- sformalizowany i skomplikowany proces uruchamiania środków na pomoc zagraniczną z rezerwy budżetowej państwa;
- niemożność podejmowania wieloletnich działań pomocowych;
- utrudnienie realizacji projektów wielostronnych z udziałem Polski;
- brak odpowiedniej koordynacji działań w ramach pomocy zagranicznej.

Jak czytamy w uzasadnieniu do ustawy, brak struktur, efektywnych procedur i mechanizmów świadczenia pomocy rozwojowej stawia Polskę w niekorzystnym świetle na tle innych państw europejskich, w tym krajów, które razem z Polską wstąpiły do Unii Europejskiej.

Potrzeba nowej ustawy istniała w świadomości Rady Ministrów bez mała cztery lata temu, bowiem już w Strategii przyjętej przez Radę Ministrów w 2003 r. pojawia się uznanie konieczności ustawowego uregulowania mechanizmu świadczenia przez Polskę pomocy rozwojowej.

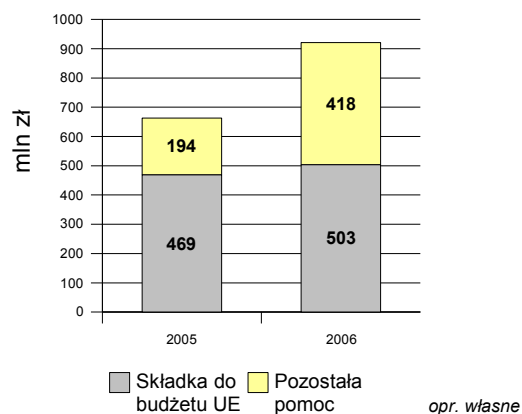
Biorąc pod uwagę to, jak bardzo brak ustawy wpływa na efektywność polskiej pomocy, niezrozumiała wydaje się opieszałość ustawodawców w tej dziedzinie. Z doświadczeń organizacji pozarządowych w dialogu z władzami na ten temat wynika, że zabiegi MSZ w celu uchwalenia ustawy nie spotykają się ze zdecydowaną akceptacją i działaniem innych ministerstw i pozostałych ogniw procesu legislacyjnego.

Zobowiązania dotyczące jakości pomocy

Polska pomoc zagraniczna jest ściśle osadzona w międzynarodowym systemie współpracy rozwojowej, obejmującym Unię Europejską, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i ONZ. Potwierdzenie tego faktu można znaleźć w kluczowych dokumentach dotyczących polskiej pomocy.

Związek polskiej pomocy z systemem międzynarodowym wzmacnia fakt, że zdecydowana większość polskiej pomocy to pomoc wielostronna, czyli wpłaty Polski na rzecz instytucji międzynarodowych. W 2005 r. pomoc wielostronna stanowiła 76 proc. całej polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Największą jej

Udział składki do budżetu UE w całej polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA)



30 Źródło: Uzasadnienie do ustawy o pomocy zagranicznej, str. 2, MSZ, 2007

częścią są fundusze wydatkowane na pomoc rozwojową ze składki ogólnej Polski do budżetu Unii Europejskiej. Co więcej, od 2008 r. Polska zaczęła wpłaty również na rzecz działającego w ramach UE Europejskiego Funduszu Rozwoju³¹ (EDF).

Z tych faktów wynika potrzeba, aby polska pomoc spełniała standardy międzynarodowe i wywiązywała się ze zobowiązań podjętych w ramach międzynarodowego systemu współpracy rozwojowej. Konieczność taką dostrzegło MSZ, m. in. pisząc:

„Od dnia przystąpienia do UE działania Polski na rzecz rozwoju powinny uwzględniać cele wypracowane na forum UE oraz być skoordynowane z działaniami innych państw członkowskich i Komisji Europejskiej w tej dziedzinie. Dotyczy to takich zobowiązań jak respektowanie prawa krajów rozwijających się do określania swoich potrzeb i priorytetów oraz konieczność dostosowania do nich pomocy rozwojowej”³².

Poniżej przypominamy jeszcze dwa zobowiązania zawarte w dokumentach dotyczących polskiej pomocy.

Efektywność pomocy

„Rok 2005 był pod tym względem wyjątkowy. Nie tylko udało się zwiększyć pomoc rozwojową do poziomu nie odnotowanego nigdy wcześniej – ponad 100 mld USD – ale też przyjęto zobowiązania kluczowe dla efektywności przekazywanej pomocy. Zaakceptowanie przez dawców i biorców zasad ujętych w Deklaracji Paryskiej nt. Efektywności Pomocy z 2. marca 2005 r. należy traktować jako zasadniczy element kształtującego się globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju, w którym wielkość przekazywanego wsparcia idzie w parze z jakością działań pomocowych, a pomoc jest oferowana krajom podejmującym samodzielne wysiłki na rzecz zrównoważonego rozwoju”³³.

Ograniczenie pomocy wiązanej

„Należy podkreślić, że jako członek Unii Europejskiej i OECD, Polska jest zobowiązana do zwiększania udziału pomocy „niewiązanej”, a więc nieograniczonej wyłącznie do podmiotów polskich. Ponadto projektowane rozwiązanie wynika z zasad funkcjonowania Wspólnego Rynku i reguł konkurencji wynikających z *acquis communautaire* UE, zakazujących dyskryminacji podmiotów ze względu na pochodzenie”³⁴.

31 ang. European Development Fund – utworzony w 1957 r. mechanizm finansowy przekazywania pomocy rozwojowej krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) – sygnatariuszom Konwencji z Lomé, a potem Układu o Partnerstwie z Cotonou. Fundusz jest finansowany z dobrowolnych wpłat krajów członkowskich na podstawie podpisywanych co 5 lat protokołów finansowych do Układu z Cotonou.

32 Źródło: Informacja publiczna nt. kierunków i priorytetów polskiej pomocy zagranicznej i współpracy rozwojowej w 2006 r., Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2006.

33 Źródło: Polski program pomocy zagranicznej na 2007 r.

34 Źródło: Uzasadnienie do ustawy o pomocy zagranicznej.

Spójność polityk jako warunek rzeczywistych zmian

Jedną z oznak bardzo wysokiej jakości polskiej polityki rozwojowej byłaby spójność różnych polityk państwa z działaniami na rzecz krajów biorców pomocy. Chodzi tu o takie kwestie jak: np. polityka handlowa (cła i inne ograniczenia, np. standardy sanitarne czy jakościowe), polityka makroekonomiczna, polityka rolna (np. dopłaty do rolnictwa i subsydia eksportowe), rybołówstwo, ochrona środowiska (np. wpływ zanieczyszczeń powstających w dużej mierze w państwach bogatych na warunki ekologiczne i gospodarkę krajów ubogich), ochrona własności intelektualnej (m.in. bariery dla transferu technologii i ograniczenia dla ochrony zdrowia), polityka bezpieczeństwa i handel bronią, a także polityka dotycząca migracji (m.in. uchodźstwo czy tzw. drenaż mózgow).

Ministerstwo Spraw Zagranicznych dostrzega konieczność zmian w polityce handlowej, rolnej, inwestycyjnej i ekologicznej³⁵. Podobna świadomość istniała w Radzie Ministrów, która w Strategii z 2003 r. uwzględniła następującą konstatację: „Realizacja przyjętych celów wymaga zaangażowania wszystkich uczestników życia międzynarodowego, obejmującego nie tylko transfer środków rzeczowych i finansowych, ale także zmian w polityce handlowej, rolnej, inwestycyjnej i ekologicznej”³⁶.

Na uwagę zasługuje jednak fakt, że w raportach rocznych, dotyczących polskiej pomocy, kwestia spójności jest jak dotąd nieobecna. Tematyka ta nie była też przedmiotem żadnej osobnej publikacji poświęconej polskiej pomocy. Dlatego można wnioskować, że do chwili obecnej brak jest zarówno skutecznych mechanizmów umożliwiających wspieranie spójności, jak również potencjału w organach administracji publicznej, aby uwzględniać wpływ swoich decyzji na realizację Strategii wobec krajów biorców pomocy.

Przykład:

Straty państw-biorców, wynikające z subsydiów rolniczych i dopłat do produkcji eksportowej w państwach-dawcach pomocy, wynoszą ok. 72 mld UDS rocznie – czyli prawie tyle, ile cała pomoc dla tych krajów.

Jak do tej pory, brak jest wyliczeń nt. skali udziału Polski w tym problemie.

Przejrzystość i szczegółowość informowania opinii publicznej

Pierwszym etapem informowania opinii publicznej o konieczności pomocy krajom rozwijającym się było szerzenie podstawowych informacji o potrzebach tych krajów, obowiązkach Polski, wynikających ze zobowiązań międzynarodowych, oraz przebieganie do opinii publicznej z przesłaniem, że – wbrew powszechnym odczuciom Polaków – nasz kraj należy do najbogatszych na świecie (vide: kampania „Polska jest rajem”).

Wydaje się, że na obecnym etapie zdobywanie zrozumienia i poparcia społecznego wymaga już bardziej dogłębnego informowania opinii publicznej. Pozytywnym przykładem może być rosnące wsparcie ze strony MSZ dla edukacji rozwojowej oraz wsparcie dla budowania potencjału w tej dziedzinie wśród polskich organizacji pozarządowych.

Jednakże w trakcie realizacji niniejszego projektu napotkano na szereg braków w publicznym informowaniu o polskiej pomocy. Przede wszystkim, dane udostępniane opinii publicznej (np. w raportach rocznych) powinny umożliwiać całościową analizę ilościową polskiej pomocy. Dane

³⁵ Źródło: Uzasadnienie do ustawy o pomocy zagranicznej, str. 1, oraz projekt nowej Strategii polskiej pomocy zagranicznej.

³⁶ Źródło: Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21 października 2003 r., str. 3.

dotyczące wielu aspektów polskiej pomocy przedstawiane są albo sumarycznie, albo przykładowo, co uniemożliwia dokładną analizę. Na przykład w raporcie za 2005 r. brak informacji:

- jaka jest wartość pomocy dwustronnej dla wszystkich poszczególnych krajów priorytetowych,
- jaka jest wartość poszczególnych umów kredytowych dla państw biorców,
- jaka jest wartość wpłat na wszystkie poszczególne organizacje międzynarodowe,
- jaka jest wartość stypendiów dla studentów z poszczególnych krajów.

Brakuje również informacji na temat przyczyn istotnych wydatków, zaliczanych do polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej i uzasadnienia, jak te wydatki przyczyniają się do realizacji strategii. Na przykład, ewidentnie brakuje takich informacji w kontekście wartych miliony dolarów umów kredytowych z Chińską Republiką Ludową i Uzbekistanem. Obydwa te państwa nie należą do krajów priorytetowych polskiej pomocy i udzielanie tak znacznej pomocy właśnie tym krajom wymagałoby wyjaśnienia.

Pełna i szczegółowa informacja o polskiej pomocy pomogłaby ocenić jej efektywność i przyczyniłaby się do wzrostu jej jakości. Na przykład byłoby możliwe rozpatrzenie następujących kwestii:

- Czy polska pomoc jest dostosowana do priorytetów określanych przez państwa-biorców?
- Czy w pełni wykorzystywany jest potencjał biorców i czy mają oni poczucie własności wobec pomocy udzielanej im przez Polskę?
- Czy konstrukcja i realizacja polskich projektów rozwojowych sprzyja sytuacji, w której państwa-biorcy przejmują koordynację inicjatyw pomocowych?
- Czy polska pomoc rzeczywiście zawsze osiąga konkretne rezultaty w danym miejscu w określonym czasie?
- Czy następuje tendencja do przejścia od pojedynczych projektów do długofalowych inicjatyw i programów?

Terminowość raportowania

Osobnym zagadnieniem jest terminowość publikowania informacji o polskiej pomocy, w tym raportów rocznych, podsumowujących całość polskiej pomocy zagranicznej. Raport roczny za 2005 r. został opublikowany w czerwcu następnego roku., a data publikacji raport za 2006 r. to wrzesień 2007 r. Gdy oficjalne sprawozdania publikowane są z takim opóźnieniem, utrudnione jest bieżące monitorowanie zmian w kluczowych decyzjach, związanych z polską pomocą. Z tego powodu nie jest w pełni wykorzystywana możliwość szybkiego uczenia się na podstawie dotychczasowych doświadczeń w celu poprawy jakości polskiej pomocy.

5. Rekomendacje

Wzmocnienie koordynacyjnej roli MSZ

Informacje zebrane w trakcie analizy polskiej pomocy zagranicznej wskazują, że silniejsza rola koordynacyjna Ministerstwa Spraw Zagranicznych mogłaby korzystnie wpłynąć na możliwość realizacji strategii i skoncentrowania pomocy na priorytetach.

Dlatego uważamy, że MSZ powinno mieć decydujący głos w podejmowaniu wszelkich kluczowych decyzji, dotyczących polskiej pomocy, i w mechanizmie kwalifikowania wydatków w charakterze Oficjalnej Pomocy Rozwojowej.

Pozytywnym krokiem w tym kierunku jest zapis w projekcie nowej strategii określający, że plany poszczególnych resortów będą „przedmiotem konsultacji z MSZ pod kątem zgodności z celami i priorytetami polskiej polityki pomocowej. Konsultacje polegać będą na rozpatrywaniu planowanych działań pomocowych poszczególnych organów administracji rządowej, z uwzględnieniem potrzeb rozwojowych krajów partnerskich”.

Zwracamy również uwagę, że obowiązek koordynacji działań pomocowych wynika także ze zobowiązań międzynarodowych: „Jako że obowiązek koordynacji działań w ramach współpracy na rzecz rozwoju wynika z Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht (art. 130u–130y), na mocy którego wszystkie państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia spójności, koordynacji i komplementarności działań pomocowych w ramach Unii, w art. 10 projektu powierza się ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych rolę koordynatora pomocy zagranicznej. Taka rola ministra właściwego do spraw zagranicznych znajdzie również potwierdzenie w Strategii”³⁷.

Koncentracja na priorytetach

Jak wykazało badanie, istnieją duże niedociągnięcia w rzeczywistej koncentracji polskiej pomocy na oficjalnie przyjętych priorytetach. Dotyczy to zarówno priorytetów geograficznych, jak i tematycznych, w tym realizacji Milenijnych Celów Rozwoju.

Dlatego uważamy, że MSZ i inne ministerstwa prowadzące działania w ramach polskiej pomocy zagranicznej powinny wprowadzić inicjatywę mającą na celu stworzenie mechanizmu konsultacji pomiędzy resortami i urzędami, który zapewni, że większość środków i zaangażowania tych instytucji będzie kierowane do krajów priorytetowych i na cele priorytetowe dla polskiej pomocy, w tym na realizację Milenijnych Celów Rozwoju.

Istniejące już odpowiednie zapisy w oficjalnych dokumentach zapowiadają zmiany we właściwym kierunku. Potrzebne są jednak konkretne działania i zmiana konkretnych niedociągnięć dotychczasowej praktyki. Zmiany te powinny dotyczyć wszystkich faz cyklu zarządzania polską pomocą: programowania, identyfikacji, oceny wstępnej, finansowania, wdrażania i ewaluacji.

³⁷ Źródło: Uzasadnienie do ustawy o pomocy zagranicznej

Niepodejmowanie nowych zobowiązań niezgodnych ze strategią

Istotnym elementem zmian, prowadzących do większej koncentracji na priorytetach, byłyby konsekwentne wprowadzenie decyzji o niepodejmowaniu nowych zobowiązań niezgodnych z celami polskiej polityki rozwojowej.

Dlatego uważamy, że niezbędna jest pilna weryfikacja dotychczasowych zobowiązań, dotyczących kwot zaliczanych do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej, w tym:

- umów kredytowych;
- umów o redukcji zadłużenia;
- umów o współpracy w dziedzinie edukacji i szkolnictwa wyższego,

a także publiczne podjęcie decyzji, zobowiązującej poszczególne ministerstwa i urzędy do niepodejmowania nowych umów, które byłyby niezgodne z celami i priorytetami polskiej pomocy.

Przejrzystość informowania o polskiej współpracy rozwojowej

Jesteśmy przekonani, że przejrzyste i szczegółowe informowanie opinii publicznej – wykraczające poza promocję wybranych przedsięwzięć – przyczyniłoby się do podwyższenia jakości polskiej pomocy i zwiększyłoby zrozumienie dla niej w polskim społeczeństwie.

Dlatego uważamy, że w raportach MSZ powinny być zamieszczone szczegółowe i kompletne dane na temat wysokości poszczególnych wydatków, kwalifikowanych jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa, szczególnie w ramach pomocy dwustronnej. Szczegółowy wykaz wydatków powinien znaleźć się choćby w formie aneksu, np. zestawu tabel z danymi liczbowymi na końcu raportów rocznych – tak jak czyni to część krajów będących członkiem Komitetu Pomocy Rozwojowej³⁸ OECD. Za pozytywny krok w tym kierunku oceniamy znajdujący się w projekcie nowej strategii postulat wstąpienia Polski do tego komitetu do 2010 roku. Uważamy jednak, że sporządzanie i publikowanie przez Polskę szczegółowych statystyk zgodnie z wytycznymi dla członków tego komitetu powinno rozpocząć się wcześniej.

Ponadto, wszelkie decyzje o wydatkowaniu znacznych kwot, które nie wynikają w sposób oczywisty ze strategii polskiej pomocy, powinny być jasno uzasadniane w raportach rocznych z polskiej pomocy. Obowiązek sporządzenia wersji pisemnej uzasadnienia powinien spoczywać na instytucji rekomendującej realizację danego wydatku.

Wreszcie zwracamy uwagę, że termin publikacji raportu ma znaczenie nie tylko promocyjne. Raport powinien bowiem być źródłem wyciągania wniosków na przyszłość, narzędziem ewaluacji. Kompletne i terminowe informacje o silnych i słabych stronach polskiej pomocy w kolejnych okresach sprawozdawczych byłyby przyczynkiem do publicznej debaty na temat ewentualnych zmian w polskiej pomocy i przyczyniałyby się do zwiększenia akceptacji dla niej w społeczeństwie.

38 Development Assistance Committee (DAC), OECD

Ograniczenie wiązania pomocy

Uważamy, że Polski system pomocy wymaga nie tylko zmian ilościowych, lecz także jakościowych. Jednym z pierwszych kroków w kierunku poprawienia jakości polskiej pomocy powinna być decyzja o odstąpieniu od wiązania polskiej pomocy.

Za pozytywny krok w tym kierunku uważamy deklarację zawartą w projekcie nowej strategii, iż „zgodnie z tendencjami dominującymi w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, Polska stopniowo zwiększać będzie też udział pomocy niewiązanej w całości pomocy zagranicznej, co oznacza, że przekazanie środków biorcy w mniejszym stopniu będzie uzależnione od zakupu przez kraj partnerski dóbr rzeczowych i usług ograniczonym do podmiotów polskich. Pozwoli to Polsce zbliżyć się w końcu bieżącej dekady do standardów większości państw OECD w tym zakresie i dostosować się do Rekomendacji Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD nt. niewiązania pomocy dla państw najmniej rozwiniętych (LDCs – *Least Developed Countries*)”. Uważamy jednak, że ta deklaracja powinna być poparta konkretnym harmonogramem zmian w tym kierunku. Plan ten powinien zostać podany do wiadomości publicznej.

Dlaczego należy odchodzić od pomocy wiązanej na rzecz niewiązanej? Otóż uzależnianie przekazywania pomocy od zakupu dóbr czy usług w kraju dawcy ma negatywny wpływ na jakość pomocy. Praktyka ta powoduje bowiem podwyższenie kosztów pomocy (bo ubiegać się o jej realizację mogą tylko firmy czy organizacje z kraju dawcy), co powoduje, że za te same pieniądze można kupić mniej dóbr i usług. Ponadto, wiązanie pomocy sprzyja naginaniu priorytetów krajów biorców do interesów i priorytetów krajów dawców. Według raportu UNDP, zniesienie wiązania pomocy podwyższyłoby jej wartość nawet o 30%, nie mając przy tym większego wpływu na gospodarki krajów-dawców.

Zorientowanie na potrzeby ostatecznego beneficjenta

Polska Pomoc Rozwojowa, to nie tylko przepływy pieniężne na rzecz krajów rozwijających się, lecz także wspieranie konkretnych demokratycznych, infrastrukturalnych czy edukacyjnych przedsięwzięć w tych krajach. Aby pomoc była skuteczna, bardzo istotne jest badanie ich najważniejszych potrzeb, a także ustalanie podstawowych założeń, dotyczących efektywności działań.

Podjęmowane akcje mają za zadanie trafić do beneficjentów ostatecznych, jakimi są zarówno kobiety, jak i mężczyźni, a ich oczekiwania często są odmienne. Polska, wywiązując się ze swych zobowiązań (Traktaty Wspólnoty Europejskiej, jak i Milenijne Cele Rozwoju) w budowaniu i dalszej realizacji polityki rozwojowej, powinna wpisać w nią działania na rzecz równouprawnienia kobiet i mężczyzn we wszystkich aktywnościach realizowanych ze środków Oficjalnej Pomocy Rozwojowej, a także badać, czy te podstawowe zasady demokracji są przestrzegane. Tym sposobem szanse obu płci na pozyskanie funduszy będą bardziej wyrównane, a potrzeby danych społeczeństw zaspokajane w sposób bardziej efektywny.

6. Literatura

Kluczowe dokumenty, dotyczące polskiej pomocy:

- Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21. października 2003 r.;
- Projekt nowej strategii: Solidarność, Rozwój i Wolność – Strategia polskiej pomocy zagranicznej na lata 2007-2013, Ministerstwo Spraw Zagranicznych 2007;
- Projekt nowej ustawy o pomocy zagranicznej i uzasadnienie do ustawy, Ministerstwo Spraw Zagranicznych 2007;
- Kolejne plany roczne dot. polskiej pomocy:
 - Ramowy plan działań pomocowych MSZ na rok 2005, Ministerstwo Spraw Zagranicznych 2005;
 - Informacja publiczna nt. kierunków i priorytetów polskiej pomocy zagranicznej i współpracy rozwojowej w 2006 r., Ministerstwo Spraw Zagranicznych 2006;
- Kolejne raporty roczne z polskiej pomocy: 2004, 2005, Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Niektóre zagraniczne dokumenty na temat pomocy:

- Europejski konsensus w sprawie rozwoju, 2005 (European Consensus on Development);
- Deklaracja Paryska nt. Efektywności Pomocy, 2005 (Paris Declaration on Aid Effectiveness);
- Wytyczne Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, OECD;
- Deklaracja Milenijna i Milenijne Cele Rozwoju, 2000;
- Konsensus z Monterrey, 2002;
- Kodeks postępowania w sprawie obrazów i wiadomości (Code of Conduct on Images and Messages);
- EU aid: genuine leadership or misleading figures, Concord, 2006;
- Hold the Applause! EU governments risk breaking aid promises, Concord, 2007.

Aneks 1. Cele, zakres i metodologia projektu

Spektakularny wzrost środków budżetowych, przeznaczanych na pomoc zagraniczną od 2004 r., zintensyfikowana działalność państwa w dziedzinie pomocy rozwojowej i towarzyszące tym procesom zmiany instytucjonalne wymagają szczególnej uwagi opinii publicznej. Analiza danych i wypracowanie opinii organizacji pozarządowych oraz dotarcie z nimi do decydentów i społeczeństwa może przyczynić się do wzmocnienia publicznej debaty na temat kształtu, kierunków i efektywności polskiej pomocy.

Celami projektu, w ramach którego zostało przeprowadzone niniejsze badanie, jest:

- pozyskanie z instytucji administracji publicznej zajmujących się pomocą rozwojową dodatkowych danych stanowiących wyjaśnienie dla kwot przeznaczonych na pomoc zagraniczną;
- stymulowanie debaty wśród organizacji pozarządowych³⁹ na temat kształtu polskiej pomocy rozwojowej;
- opracowanie raportu dotyczącego polskiej pomocy rozwojowej⁴⁰;
- dotarcie z danymi oraz analizą tych danych do opinii publicznej oraz do polityków.

Przedmiotem badania była zagraniczna działalność pomocowa polskich instytucji rządowych. Miało to dwie zasadnicze implikacje dla szczegółowego określenia zakresu projektu.

Po pierwsze, odnoszono się do skali makro, a więc do całokształtu działań państwa i realizacji strategii państwa w dziedzinie pomocy zagranicznej. Z tego powodu badaniem nie objęto takich kwestii, jak efektywność poszczególnych projektów finansowanych ze środków wliczających się do polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej czy nawet ocena polskiej pomocy w stosunku do konkretnych krajów czy sektorów. Jednakże zagadnienia te są przedmiotem analizy organizacji pozarządowych i dialogu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych od kilku lat. W toku konsultacji społecznych organizacje na bieżąco wyrażają swoje stanowisko w poszczególnych sprawach, np. na temat konstrukcji i procedur konkursów dla organizacji pozarządowych na realizację zadań z zakresu pomocy zagranicznej. Z treścią tych stanowisk i komentarzy można poznać się m.in. na stronie internetowej Grupy Zagranica (www.zagranica.org.pl).

Po drugie, przedmiotem badania prowadzonego przez organizacje pozarządowe jest pomoc wszelkich instytucji rządowych; pomoc tę należy traktować jako jedną całość, zważywszy na to, że jest ona realizowana w ramach strategii przyjętej przez Radę Ministrów⁴¹. Głównym aktorem i koordynatorem działań w tej dziedzinie jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych⁴², jednak inne resorty i urzędy pełnią istotną rolę – zarówno w realizacji poszczególnych przedsięwzięć, jak i w podejmowaniu decyzji o wydatkowaniu kwot, w niektórych przypadkach znacznych, które w corocznych sprawozdaniach zaliczane są do polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Dlatego w

39 Głównym odbiorcą są przede wszystkim organizacje członkowskie Grupy Zagranica, skupiającej polskie organizacje pozarządowe prowadzące działalność zagraniczną lub na rzecz zagranicy. Projekt umożliwiał uczestnictwo również innym organizacjom.

40 Pierwotnie raport miał dotyczyć polskiej pomocy rozwojowej w 2006 roku, lecz ze względu na późniejsze niż przewidywane opublikowanie przez MSZ oficjalnych danych za 2006 r. postanowiono objąć badaniem dane za 2005 r. oraz te informacje nt. polskiej pomocy zagranicznej w 2006 r., które uda się uzyskać do czasu publikacji niniejszego raportu.

41 Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21 października 2003 r.

42 Taką rolę jednoznacznie przypisuje MSZ zarówno dotychczasowa strategia z 2003 r. jak i projekt strategii na lata 2007-2013, a także projekt Ustawy o pomocy zagranicznej.

badaniu uwzględniono nie tylko kwestie związane ze środkami znajdującymi się w dyspozycji MSZ, lecz całością pomocy wykazywanej przez Polskę jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa.

Źródłem odrębnego dylematu przy badaniu polskiej pomocy jest konieczność świadomego rozróżnienia pomiędzy pojęciami: *pomoc rozwojowa* i *pomoc zagraniczna*. Nie chodzi tu wyłącznie o kwestie terminologiczne, lecz również odrębny zakres zagadnień.

W uproszczeniu, pomoc rozwojowa dotyczy przede wszystkim redukcji ubóstwa w kontekście zrównoważonego rozwoju i realizacji Milenijnych Celów Rozwoju, podczas gdy pomoc zagraniczna obejmuje zarówno pomoc rozwojową, jak i pomoc w zakresie wspierania demokracji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego za granicą. Różnicę pomiędzy tymi zakresami charakteryzujemy w części tego raportu, poświęconej podstawowym informacjom o współpracy rozwojowej i pomocy zagranicznej.

Analiza polskiej pomocy została przeprowadzona na podstawie następujących źródeł:

- dokumenty organów administracji publicznej, przed wszystkim Ministerstwa Spraw Zagranicznych – oficjalnie opublikowane⁴³ lub udostępnione szerszemu gronu odbiorców w toku konsultacji⁴⁴;
- rozmowy przeprowadzone z przedstawicielami MSZ;
- wypowiedzi przedstawicieli MSZ i materiały udostępnione podczas konferencji, seminariów i spotkań konsultacyjnych;
- ustne relacje uczestników i pisemne sprawozdania z konferencji, seminariów i spotkań konsultacyjnych;
- odpowiedzi udzielone przez organa administracji publicznej na zapytania dotyczące polskiej pomocy;
- inne publicznie dostępne źródła informacji o polskiej pomocy zagranicznej⁴⁵;
- raporty i analizy zagraniczne, odnoszące się do polskiej pomocy – w całości lub wybranej części⁴⁶.

Dodatkowymi źródłami, pomagającymi osadzić polską pomoc w kontekście międzynarodowym, szczególnie Unii Europejskiej, są dokumenty oficjalnie przyjęte przez instytucje i organizacje międzynarodowe, takie jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) czy Komisja Europejska.

Projekt był prowadzony na zasadzie jawności. Ważny był otwarty i partycypacyjny charakter pracy, gdyż jednym z celów projektu jest wspieranie debaty pomiędzy organizacjami pozarządowymi, zwłaszcza pomiędzy członkami Grupy Zagranica. Projekt nastawiony jest bowiem zarówno na wypracowanie konkretnych materialnych efektów (raport), jak i na proces (debata).

Jednym z pierwszych rezultatów projektu było powstanie w ramach Grupy Zagranica grupy roboczej, której zadaniem jest badanie polskiej pomocy rozwojowej. W pierwszym spotkaniu grupy roboczej w styczniu 2007 r. wzięli udział przedstawiciele dziewięciu organizacji pozarządowych: Centrum Stosunków Międzynarodowych, Fundacji Edukacja dla Demokracji, Gdańskiej Fundacji Oświatowej, Grupy Zagranica, Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego,

43 Głównym źródłem oficjalnych dokumentów jest strona internetowa nt. polskiej pomocy zagranicznej prowadzona przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych pod adresem: www.polskapomoc.gov.pl

44 Chodzi tu o takie dokumenty, jak np. projekt nowej Ustawy o pomocy zagranicznej, które nie zostały opublikowane na stronach internetowych.

45 np. Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych

46 np. raport Bank Watch dot. Europejskiego Banku Inwestycyjnego

NEWW-Polska, Polskiej Akcji Humanitarnej, Polskiej Misji Medycznej i Polskiej Zielonej Sieci. W spotkaniu uczestniczył również przedstawiciel Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Uczestnicząc w drugim spotkaniu grupy roboczej w lipcu 2007 roku, w jej pracę włączyli również przedstawiciele Biura Inicjatyw Międzynarodowych i Fundacji Rozwoju Lubelszczyzny. Na uwagę zasługuje fakt, że sześć z organizacji uczestniczących w spotkaniach mieści się w innych miastach niż Warszawa.

Elementem projektu, umożliwiającym korzystanie z doświadczeń organizacji zachodnich, była praca nad polską częścią raportu Concord⁴⁷, europejskiej konfederacji organizacji rozwojowych i humanitarnych, dotyczącego pomocy rozwojowej Unii Europejskiej. Raport pt. „Wstrzymać oklaski! Rządy państw UE ryzykują złamanie obietnic pomocowych”⁴⁸ został opublikowany 11. maja 2007 r. w Brukseli oraz w szeregu innych krajów. W ramach tego projektu opracowano polską wersję komunikatu prasowego, przedstawiającego główne przesłanie raportu. Komunikat został rozesłany do wybranych mediów a także opublikowany na stronach internetowych: Grupy Zagranica, Polskiej Zielonej Sieci i Polskiej Akcji Humanitarnej. Współpraca z europejskimi organizacjami, zajmującymi się monitoringiem pomocy, pomogła w wypracowaniu metod do analizy polskiej pomocy. Była to kontynuacja pracy rozpoczętej w roku 2006 roku, kiedy to polskie organizacje włączyły się w przygotowanie polskiej części raportu Concord, który ukazał się pt.: „EU aid: genuine leadership or misleading figures”.

Zasadniczym dylematem dotyczącym konstrukcji niniejszego raportu był wybór głównego punktu odniesienia badań. Ostatecznie ustalono, że główne ustalenia badania będą skonstruowane wokół porównania pomiędzy deklarowanymi celami polskiej pomocy i ich realizacją.

Projekty polskich organizacji, obejmujące monitoring pomocy rozwojowej

Zbieraniem i analizowaniem danych dotyczących polskiej pomocy zagranicznej zajmują się również niektóre indywidualne organizacje, które uczestniczyły w pracy grupy roboczej, i tworzeniu niniejszego raportu.

Polska Akcja Humanitarna prowadzi projekt analizy polskiej polityki rozwojowej. W ramach tego projektu zebrano m.in. stanowiska polskich partii politycznych dotyczących kluczowych zagadnień odnoszących się do współpracy rozwojowej. Projekt finansowany był przez Fundusz Prezydencji⁴⁹.

NEWW Polska prowadzi projekt mający na celu wspierania przejrzystości europejskiej polityki rozwojowej ze szczególnym uwzględnieniem pomocy dla kobiet. Projekt finansowany przez Fundusz Prezydencji.

Polska Zielona Sieć prowadzi projekt „Polska dla Globalnego Południa”, w ramach którego m. in. monitoruje polską politykę rozwojową i jej odniesienie do zobowiązań międzynarodowych. Projekt finansowany przez Fundusz Prezydencji.

Centrum Stosunków Międzynarodowych prowadzi od początku 2007 roku dwuletni projekt monitoringu polskiej polityki zagranicznej. Jednym z elementów projektu będzie raport na temat polskiej pomocy zagranicznej.

47 Concord jest konfederacją 19 międzynarodowych sieci i 22 platform krajowych z krajów członkowskich Unii Europejskiej, reprezentujących ponad 1600 organizacji pozarządowych zajmujących się tematyką współpracy rozwojowej. Więcej: www.concordeurope.org.

48 Hold the Applause! EU governments risk breaking aid promises, Concord, 2007

49 Fundusz Prezydencji (Presidency Fund), <http://www.presidencyfund.org>

Aneks 2. Europejski monitoring pomocy rozwojowej

Projekt analizy polskiej pomocy rozwojowej jest elementem szerszego procesu monitoringu pomocy rozwojowej, prowadzonego przez organizacje pozarządowe w Unii Europejskiej.

W 2006 r. został opublikowany pierwszy wspólny raport na ten temat, wydany przez Concord, europejską konfederację organizacji zajmujących się współpracą rozwojową i pomocą humanitarną. Raport był zatytułowany „EU aid: genuine leadership or misleading figures”.

Na bazie doświadczeń tego raportu w maju 2007 r. został opublikowany drugi raport Concord pt. „Hold the Applause! EU governments risk breaking aid promises”. Zawiera on informacje nt. wszystkich 27 krajów członkowskich UE, a także pomocy niesionej przez Komisję Europejską. Poniżej przedstawiamy główne wyniki tego raportu, gdyż stanowi on jeden z punktów odniesienia dla polskiego monitoringu pomocy.

Główne tematy raportu opublikowanego w 2007 r.

Wiele rządów krajów europejskich zawyża dane dotyczące wysokości pomocy poprzez zaliczanie do nich kwot umarzanych długów, szczególnie w stosunku do Iraku i Nigerii. Rządy zaliczają do pomocy również kwoty wydane w Europie na przyjmowanie uchodźców i stypendia dla zagranicznych studentów. Takie wydatki, nie będące rzeczywistą pomocą rozwojową, stanowiły w 2006 r. 13,5 miliarda euro, czyli jedną trzecią europejskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA).

Raport podaje, że są to pieniądze potrzebne, by pomóc 1400 kobietom w krajach ubogich, które każdego dnia umierają podczas porodu z powodu braku odpowiedniej opieki medycznej, a także by pomóc 4000 dzieci, które każdego dnia umierają na biegunkę oraz 80 milionom dzieci, którym trzeba zapewnić dostęp do edukacji. Jeśli rządy krajów europejskich nie skorygują swoich działań, do 2010 roku kraje ubogie otrzymają od Europy 50 miliardów euro mniej niż im obiecano.

Rządy krajów europejskich wciąż wprowadzają w błąd, podając dane o udzielanej pomocy, bo prawie jedna trzecia kwot wykazywanych jako ODA w rzeczywistości nie jest prawdziwą pomocą rozwojową. Włochy, Grecja, Portugalia i Hiszpania zupełnie nie wywiązały się z minimalnego celu na rok 2006. Raport pokazuje, że gdy odliczy się wydatki, nie stanowiące pomocy rozwojowej, to okazuje się, że Francja, Niemcy i Austria nie osiągnęły skali pomocy, którą pierwotnie deklarowały.

Raport zwrócił uwagę na fakt, że rządy krajów europejskich zobowiązały się radykalnie zwiększyć pomoc dla Afryki, lecz kwoty pomocy dla tego kontynentu nie zmieniają się od 2004 roku. A w 2006 roku udział Afryki w pomocy świadczonej przez Europę nawet się zmniejszył.

Organizacje pozarządowe potwierdziły, że potrzeba więcej środków na pomoc rozwojową, lecz samo zwiększenie wartości pomocy nie jest wystarczające. Rządy krajów europejskich mają moralny obowiązek zarówno zwiększenia pomocy, jak również dopilnowania, aby pieniądze były kierowane do odpowiednich miejsc i wydawane efektywnie na pomoc dla ludzi najuboższych na świecie.

Rekomendacje Concord

- Zwiększyć faktyczną pomoc. Siedem z 15 starych państw członkowskich UE nie wywiązało się ze zobowiązań na rok 2006, jeśli odliczyć wydatki, które nie są prawdziwą pomocą. Rządy krajów UE powinny zwiększyć budżety pomocowe, aby wywiązać się z minimalnych celów na rok 2010 i z celu 0,7 proc. na rok 2015.
- Ustalić jasne i zobowiązujące harmonogramy z podziałem na kolejne lata, aby osiągnąć cele przynajmniej na 2010 i 2015 rok.
- Zakończyć wliczanie do oficjalnych statystyk kosztów uchodźców, studentów i umorzenia długów. Bogate kraje w Komitecie Pomocy Rozwojowej OECD, który jest odpowiedzialny za oficjalne statystyki, powinny zmienić zasady w ten sposób, aby nie można było wliczać do ODA umorzenia długów, kosztów studentów i uchodźców. Powinny też odmówić niektórym rządów, które chcą poszerzyć spektrum wydatków o kwoty związane z bezpieczeństwem.
- Poprawić przejrzystość sprawozdawczości na temat pomocy.
- Zakończyć praktykę wiązania pomocy.
- Sprawić, aby pomoc była skoncentrowana na zwalczaniu ubóstwa i nierówności.
- Zrobić kolejne kroki w kierunku zwiększenia efektywności pomocy.

Polska w raporcie Concord

W części raportu poświęconej polskiej pomocy, przygotowanej przez polskie organizacje pozarządowe, można przeczytać m. in., że:

- ogromny wpływ na jakość polskiej pomocy może wywrzeć zaliczenie do niej umorzenia części długu Iraku, wynoszącego obecnie około 450 mln euro;
- udział kosztów, związanych z uchodźcami, w budżecie polskiej pomocy dwustronnej jest prawie dwa razy większy niż cała polska pomoc dwustronna dla krajów priorytetowych;
- tylko 12% polskiej pomocy dwustronnej w 2005 r. było przeznaczone na kraje priorytetowe.