



**POLSKA
WSPÓŁPRACA
ROZWOJOWA
RAPORT 2014**



GRUPA
ZAGRANICA

POLSKA WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA RAPORT 2014

RAPORT „POLSKA WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA 2014”

AUTORZY:

Aleksandra Antonowicz – Polska Zielona Sieć
Marta Gontarska, Daria Żebrowska-Fresenbet – Instytut Globalnej Odpowiedzialności
Grzegorz Piskalski – Fundacja CentrumCSR.pl
Artur Wieczorek – Forum Młodych Dyplomatów
Jan Bazyl, Elżbieta Kielak, Kasia Szeniawska – Grupa Zagranica

OPRACOWANIE I REDAKCJA:

Jan Bazyl, Kasia Szeniawska

PROJEKT GRAFICZNY, SKŁAD I KOREKTA:  RZECZYOBRAZKOWE.PL

WYDAWCA:

Grupa Zagranica

Polska współpraca rozwojowa 2014 jest ósmym z kolei corocznym raportem monitoringowym wydanym przez Grupę Zagranica – stowarzyszenie 61 organizacji pozarządowych, które podejmują działania w zakresie współpracy rozwojowej, pomocy humanitarnej, wspierania demokracji i edukacji globalnej. Grupa prowadzi działalność rzeczniczą wobec partnerów zewnętrznych, pracuje na rzecz zwiększania kompetencji organizacji członkowskich w zakresie współpracy rozwojowej, a także propaguje współpracę wewnętrzną sektora w celu zwiększenia skuteczności podejmowanych działań.

Niniejsza publikacja nie musi wyrażać opinii wszystkich organizacji członkowskich Grupy Zagranica.

KONTAKT:



Grupa Zagranica
ul. Noakowskiego 10/6a
00-666 Warszawa
grupa@zagranica.org.pl
www.zagranica.org.pl



Publikacja została wydana dzięki wsparciu finansowemu w ramach programu „Obywatele dla Demokracji”, finansowanego ze środków Europejskiego Obszaru Gospodarczego (fundusze EOG).

1 ▶

ROZDZIAŁ 1. CZYM JEST OFICJALNA POMOC ROZWOJOWA – W STRONĘ NOWEJ DEFINICJI

- 1.1. Czym jest oficjalna pomoc rozwojowa? ————— **7**
- 1.2. „Pomoc pompowana” ————— **8**
- 1.3. Dyskusje nad nową definicją oficjalnej pomocy rozwojowej — **8**
- 1.4. Postępy procesu ————— **9**

2 ▶

ROZDZIAŁ 2. POLSKA W KOMITECIE POMOCY ROZWOJOWEJ ORGANIZACJI WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU – CO TO DLA NAS OZNACZA?

- 2.1. Czym jest Komitet Pomocy Rozwojowej
Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju? ————— **11**
- 2.2. Członkostwo w Komitecie Pomocy Rozwojowej
Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju ————— **12**
- 2.3. Implikacje dla polskiego systemu pomocy rozwojowej ————— **12**

3 ▶

ROZDZIAŁ 3. POLSKA WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA – STATYSTYKI

- 3.1. Wielkość polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej w 2013 roku — **15**
- 3.2. Polska pomoc dwustronna – kraje docelowe ————— **17**
- 3.3. Pomoc dwustronna – organizacje pozarządowe *versus*
administracja publiczna ————— **19**
- 3.4. Pomoc wielostronna ————— **21**

4 ▶

ROZDZIAŁ 4. SPÓJNOŚĆ POLITYKI NA RZECZ ROZWOJU W POLSCE – WYBRANE ZAGADNIENIA

- 4.1. Wprowadzenie ————— **25**
- 4.2. Polityka klimatyczna ————— **26**
- 4.3. Sektor prywatny działający w krajach globalnego
Południa – pomoc czy problem dla rozwoju?
Zadania dla państwa donatora ————— **30**
- 4.4. Polityka fiskalna i sprawiedliwość podatkowa ————— **39**
- 4.5. Polityka edukacyjna a polityka na rzecz rozwoju
– współpraca Ministerstwa Spraw Zagranicznych
i Ministerstwa Edukacji Narodowej
z partnerami społecznymi ————— **41**

WSTĘP

Raport monitoringowy Grupy Zagranica jest – jak zwykle – publikacją w założeniu komplementarną wobec materiałów podsumowujących działania w obszarze pomocy rozwojowej, jakie publikuje każdego roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W tegorocznej edycji – oprócz krótkiej analizy statystyk polskiej pomocy rozwojowej – proponujemy przyjrzenie się trzem kwestiom niezwykle istotnym dla systemu współpracy rozwojowej: dyskusji nad nową definicją oficjalnej pomocy rozwojowej, członkostwu Polski w Komitecie Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz problematyce spójności polityki na rzecz rozwoju.

Rozważania rozpoczynamy od przypomnienia, czym jest oficjalna pomoc rozwojowa w wymiarze toczącej się na forum Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju dyskusji na temat zmiany definicji tej pomocy, której rezultat ma pogodzić rzeczników jej poszerzenia (w tym o uwzględnienie nowych mechanizmów finansowania rozwoju, na przykład angażowania środków prywatnych) ze zwolennikami usunięcia z definicji niektórych kategorii kosztów, między innymi wydatków pozostających w kraju dawcy. O Komitecie Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju traktuje rozdział drugi niniejszego raportu, w którym oprócz opisu charakteru działania komitetu zawarliśmy – stale aktualne – rekomendacje dotyczące polskiego systemu współpracy rozwojowej. Statystyki w zakresie wolumenu polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej, alokacji środków między krajami docelowymi i innych charakterystycznych elementów polskiej pomocy, które prezentujemy w rozdziale trzecim, dotyczą 2013 roku – ostatniego, za który są dostępne w miarę pełne dane. Rozbudowany rozdział czwarty traktuje o niezwykle ważnym aspekcie współpracy rozwojowej, mianowicie o spójności polityki na rzecz rozwoju. Prezentujemy w nim – obok definicji spójności polityki na rzecz rozwoju – krótkie analizy (wraz z rekomendacjami) czterech konkretnych polityk: klimatycznej, inwestycyjnej, podatkowej i edukacyjnej oraz ich pośredniego lub bezpośredniego wpływu na kraje rozwijające się, a także niespójności z krajową polityką współpracy rozwojowej.

1

CZYM JEST OFICJALNA POMOC ROZWOJOWA – w stronę nowej definicji

Kasia Szeniawska

Oficjalna pomoc rozwojowa (*official development assistance*, ODA) jest tylko jednym z wielu rodzajów przepływów finansowych między państwami wysoko rozwiniętymi a krajami rozwijającymi się – nie jest również jedynym, który może się przyczynić do rozwoju gospodarczego i społecznego tych krajów. Od lat coraz większą rolę w rozwoju odgrywają inne transfery, zarówno publiczne, jak i prywatne. Obecnie bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) czy środki przekazywane przez migrantów rodzinom w krajach pochodzenia (*remittances*) znacznie przekraczają wielkość pomocy rozwojowej¹.

Pomoc rozwojowa jest jednak jedynym przepływem, który za główny i nadrzędny cel ma osiągnięcie celów rozwojowych, dzięki temu stanowi kluczowe wsparcie dla krajów partnerskich, szczególnie o najniższych dochodach. Rola ODA jest kluczowa w sektorach z natury słabiej funkcjonujących w systemie rynkowym, na przykład opieki zdrowotnej czy edukacji, a także we wsparciu grup najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym. Prywatne przepływy finansowe często omijają te sektory i grupy, ze względu na mniejszy lub bardziej ryzykowny zwrot z inwestycji. Inne ważne czynniki, które decydują o wyjątkowej roli ODA, to jej przewidywalność, przejrzystość i kontrola społeczna. Jak wynika z wykresu 1, choć ODA rośnie znacznie wolniej niż BIZ, to nie podlega tak gwałtownym wahaniom. Szczególnie w wypadku bardziej doświadczonych donorów wysokość i alokacje ODA są planowane w perspektywie wieloletniej, umożliwiając krajom partnerskim długofalowe planowanie. Oficjalna pomoc rozwojowa – stanowiąc środki publiczne – podlega również znacznie ściślejszej kontroli i ostrzejszym zasadom przejrzystości niż inne środki. Pozwala to społeczeństwu obywatelskiemu – zarówno w kraju dawcy, jak i w kraju partnerskim – lepiej kontrolować sposób wydatkowania tych środków i uzyskiwane rezultaty².

Dlatego właśnie – mimo wzrostu znaczenia innych źródeł finansowania – w dyskusjach na temat finansowania rozwoju oficjalna pomoc rozwojowa nadal zajmuje ważne miejsce, z kolei dyskusje na temat potencjalnej zmiany jej definicji (tym samym kwalifikacji zaliczanych do niej wydatków) budzą wiele kontrowersji.

1.1. Czym jest oficjalna pomoc rozwojowa?

Obowiązująca definicja ODA została opracowana przez Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Development Assistance Committee Organisation for Economic Co-operation and Development's*, DAC OECD) na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku (szerzej o komitecie piszemy w rozdziale drugim niniejszego raportu). Od tego czasu ulegała pewnym zmianom, głównie w zakresie metodologii i zasad kwalifikacji konkretnych wydatków, ale jej ogólna koncepcja pozostała niezmienną³.

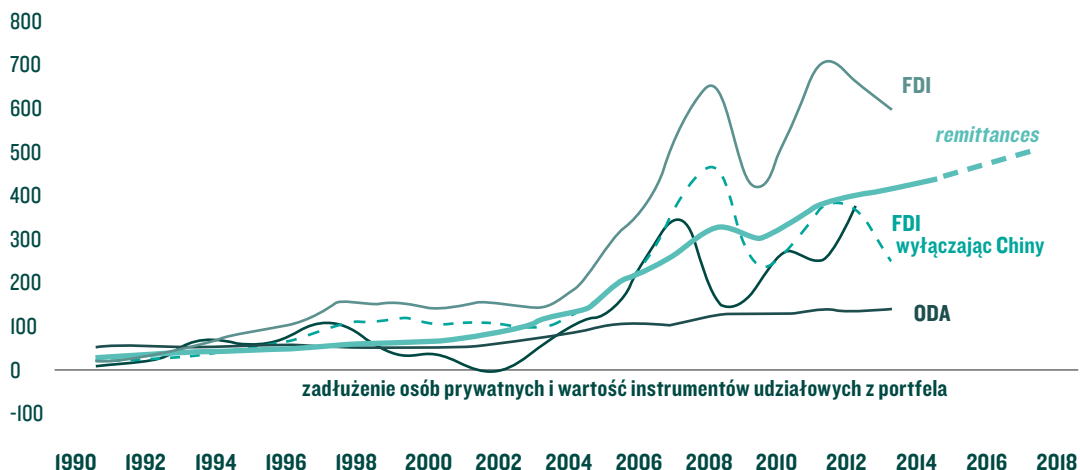
DEFINICJA OFICJALNEJ POMOCY ROZWOJOWEJ OPRACOWANA PRZEZ KOMITET POMOCY ROZWOJOWEJ ORGANIZACJI WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU⁴

Oficjalna pomoc rozwojowa to przepływy finansowe skierowane do krajów i terytoriów znajdujących się na liście biorców takiej pomocy⁵ i do instytucji międzynarodowych, które:

- ▶ są udzielane przez instytucje publiczne, w tym rządy i samorządy, albo przez ich agencje wykonawcze,
- ▶ obejmują transakcje, z których każda:
 - jako główny cel przyjmuje wsparcie rozwoju gospodarczego i dobrobytu krajów rozwijających się,
 - ma charakter preferencyjny i zawiera element grantu w wysokości co najmniej 25% (obliczany według stopy dyskontowej w wysokości 10%).

Dodatkowo istnieje kilka ważnych reguł dotyczących wydatków kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych jako oficjalna pomoc rozwojowa:

- ▶ wyłączenie pomocy wojskowej – pomoc w formie wyposażenia i usług wojskowych, a także umorzenie długów zaciągniętych na cele wojskowe, nie mogą być raportowane jako ODA (kwalifikowane jako ODA są jednak wydatki związane z użyciem sił wojskowych do udzielania pomocy humanitarnej),
- ▶ utrzymanie pokoju (*peacekeeping*) – działania na rzecz utrzymania pokoju nie są kwalifikowane jako ODA, ale określone koszty dwustronne w ramach misji pokojowych prowadzonych (lub zaakceptowanych) przez Organizację Narodów Zjednoczonych, na przykład monitoring wyborów czy szkolenie administracji i zdemobilizowanego personelu wojskowego, są uznawane za oficjalną pomoc rozwojową,
- ▶ cywilna praca policji – koszty szkolenia policji są kwalifikowane jako ODA, jeśli nie dotyczą paramilitarnych funkcji policji, ale obejmują na przykład gromadzenie informacji na temat działalności terrorystycznej lub działań skierowanych przeciw rebeliantom. Sfinansowanie przez donora działań policyjnych na rzecz tłumienia nieposłuszeństwa obywatelskiego także nie jest uznawane za oficjalną pomoc rozwojową,
- ▶ programy kulturalne – elementem, który decyduje o kwalifikowalności wydatków na kulturę, jest ich długofalowy skutek rozwojowy. Jako ODA można zaraportować wsparcie dla muzeów, bibliotek i sztuki, ale nie można uwzględnić jednorazowych koncertów lub imprez sportowych. Ponadto nie



WYKRES I. Oficjalna pomoc rozwojowa (ODA), bezpośrednie inwestycje zagraniczne (FDI) i środki przekazywane przez migrantów do krajów pochodzenia (remittances) – zmiany w wysokości w latach 1990–2014 (w miliardach dolarów amerykańskich)

Źródło: „Migration and Development Brief”, nr 23, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, World Bank, 6 października 2014 roku - <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief23.pdf> [dostęp: 28 marca 2015 roku].

kwalifikują się jako ODA wydatki przeznaczone na promocję kultury i wartości kraju donora,

- ▶ pomoc uchodźcom – jako ODA jest kwalifikowana pomoc uchodźcom na terytorium krajów rozwijających się, z kolei taka pomoc w państwach donorów jest kwalifikowana jedynie przez pierwszy rok pobytu. Koszty repatriacji można zaliczyć do oficjalnej pomocy rozwojowej,
- ▶ energia atomowa – jedynie pokojowe użycie energii atomowej jest kwalifikowane jako ODA,
- ▶ badania – tylko badania bezpośrednio związane z problemami krajów rozwijających się (nawet prowadzone w kraju donora) mogą być kwalifikowane jako oficjalna pomoc rozwojowa,
- ▶ działania antyterrorystyczne – działania służące walce z terroryzmem nie mogą być kwalifikowane jako oficjalna pomoc rozwojowa.

1.2. „Pomoc pompowana”

Europejska konfederacja organizacji pozarządowych CONCORD, do której należy Grupa Zagranica, opracowała wskaźnik „pomocy pompowanej” (*inflated aid*) do określenia wydatków, jakie można – zgodnie z zasadami Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – kwalifikować jako pomoc, choć ich rezultaty rozwojowe są niewielkie lub wątpliwe. Do „pomocy pompowanej” zalicza się następujące elementy:

- ▶ koszty pobytu uchodźców w krajach udzielających pomocy,
- ▶ koszty pobytu studentów z krajów rozwijających się, którzy studiują w krajach udzielających pomocy,
- ▶ umorzenia długów krajów rozwijających się,
- ▶ pomoc wiązana,
- ▶ odsetki od kredytów⁶.

Grupa Zagranica w raportach monitoringowych polskiej współpracy rozwojowej od lat używa metodologii pomocy wiązanej⁷. Warto dodać, że między innymi w wyniku rzecznictwa Grupy Zagranica Ministerstwo Spraw Zagranicznych postanowiło nie uwzględniać kosztów wsparcia dla uchodźców na terenie Polski w kwocie polskiej pomocy rozwojowej.

1.3. Dyskusje nad nową definicją oficjalnej pomocy rozwojowej

Na spotkaniu wysokiego szczebla Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w 2012 roku podjęto decyzję, że należy zmodernizować sposób pomiaru finansowania rozwoju, w tym rozwinąć nowe miary, a także zbadać, czy w obliczu tych zmian definicja ODA wymaga modernizacji⁸. Potrzeba dyskusji nad redefinicją ODA narodziła się z kilku powodów. Przede wszystkim od lat koncepcja ODA była krytykowana za to, że nieadekwatnie oddaje wysiłek krajów udzielających pomocy. Z jednej strony – zdaniem części donorów – jest ona zbyt wąska i nie ujmuje wielu nowych mechanizmów finansowania rozwoju, szczególnie w zakresie angażowania środków prywatnych i wspierania takich obszarów, jak bezpieczeństwo i klimat, które nie podlegają tradycyjnym działaniom współpracy rozwojowej, choć trudno zaprzeczyć, że mają związek z rozwojem. Z drugiej strony, obowiązująca definicja jest krytykowana przez wiele organizacji pozarządowych i *think tanków*, ale także przez niektórych donorów, jako zbyt szeroka i uwzględniająca na przykład wydatki pozostające w kraju dawcy (na przykład stypendia dla studentów z krajów Południa albo pomoc uchodźcom). Niewątpliwie zmiany wymagał również system obliczania preferencyjności pożyczek (*concessionalty*). Został on tak pomyślany, żeby

motywować donorów do udzielania pożyczek krajom rozwijającym się na warunkach bardziej korzystnych niż oferowane przez rynek, ale wraz ze zmianami poziomu stóp procentowych obecne zasady pozwalają zakwalifikować jako ODA nawet pożyczki udzielane na warunkach rynkowych⁹.

W sytuacji szerokiego sprzeciwu członków Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wobec gruntownych zmian w definicji ODA i kosztów kwalifikowalnych w jej ramach kosztów, prace tego gremium skupiły się na wspomnianej kwestii preferencyjności i na opracowaniu nowego wskaźnika, który uzupełniałby wskaźnik ODA, ujmując pozostałe mechanizmy oficjalnego wsparcia dla rozwoju (obecnie nazywanego *total official support for sustainable development*, TOSD), które mogłoby uwzględniać wiele kosztów, jakich obecnie nie można zaliczyć do oficjalnej pomocy rozwojowej. Zgodnie z obecnymi propozycjami, TOSD ma być całościową miarą wsparcia udzielanego przez dany kraj na walkę z globalnymi problemami (również w wymiarze konfliktów zbrojnych czy zmian klimatycznych). Co ważne, choć wsparcie zaliczane do TOSD ma się przyczyniać do rozwoju gospodarczego i dobrobytu krajów Południa, może także uwzględniać sytuację „wzajemnych korzyści”, kiedy na przepływach korzysta również kraj udzielający pomocy. Do wskaźnika mogłyby być zaliczane przepływy finansowe dotyczące między innymi:

- ▶ niezbędnych czynników rozwoju (*enablers of development*), czyli wspieranie pokoju, bezpieczeństwa czy praw człowieka,
- ▶ instrumentów finansowych opartych na mechanizmach rynkowych,
- ▶ środków prywatnych mobilizowanych przy użyciu środków publicznych,
- ▶ globalnych dóbr publicznych,
- ▶ kosztów administracyjnych.

Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju zaznacza, że jeśli ostatecznie do TOSD będą zaliczane nie tylko oficjalne (publiczne) przepływy finansowe, ale także przepływy prywatne zmobilizowane przy użyciu środków publicznych, to obie kategorie będą jasno rozdzielone.

Od początku procesu wiele organizacji pozarządowych, donorów i krajów partnerskich wyrażało zaniepokojenie, że zmiany w definicji ODA lub wprowadzenie nowej miary TOSD osłabią zobowiązanie państw wysoko rozwiniętych do przekazywania 0,7% dochodu narodowego brutto na pomoc rozwojową. Oficjalnie Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju powtórzył to zobowiązanie i zapowiedział, że wprowadzenie TOSD nie osłabi znaczenia ODA ani nie zwolni krajów członkowskich z przestrzegania zobowiązań w zakresie jej wysokości.

Zwolennicy wprowadzenia TOSD argumentują, że szerokie ujęcie środków finansowania rozwoju pozwoli poddać kontroli – zapewniając jednocześnie większą spójność i efektywność – znaczną pulę środków, które

do tej pory znajdowały się poza zakresem zainteresowania i kontroli administracji odpowiedzialnej za współpracę rozwojową. Ułatwi to również monitoring ze strony społeczeństwa obywatelskiego. Polska, mimo że obecnie nie dysponuje bardziej zaawansowanymi instrumentami udzielania ODA (na przykład gwarancjami albo instrumentami tak zwanego *blendingu*), jest potencjalnie zainteresowana ich rozwijaniem, popierając na forum Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju poszerzenie koncepcji TOSD i oficjalnej pomocy rozwojowej.

1.4. Postępy procesu

Jednym z konkretnych postanowień spotkania wysokiego szczebla Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w grudniu 2014 roku jest nowy sposób obliczania kredytów preferencyjnych zaliczanych do oficjalnej pomocy rozwojowej. Zdecydowano się oceniać poziom preferencyjności pożyczek w odniesieniu do stopy dyskontowej w wysokości zróżnicowanej dla grup krajów o różnym poziomie dochodu. Będzie ona obliczana na podstawie wskaźnika bazowego, za który posłuży stopa referencyjna Międzynarodowego Funduszu Walutowego (obecnie 5%), i wskaźnika uzupełniającego w wysokości: 1% dla krajów o wyższym średnim dochodzie (*upper middle income countries*, UMIC), 2% dla krajów o niższym średnim dochodzie (*lower middle income countries*, LMIC) oraz 4% dla krajów o niskim dochodzie (*low income countries*, LIC) i innych krajów najstabilniej rozwiniętych (*least developed countries*, LDC). Chcąc zachęcić donorów do udzielania krajom o niskim dochodzie lub krajom najstabilniej rozwiniętym pożyczek o wysokiej preferencyjności, przyjęto, że aby móc zaliczyć takie pożyczki jako ODA, będą one musiały zawierać element grantu w wysokości co najmniej 45%. W wypadku pożyczek dla krajów o wyższym średnim i niższym średnim dochodzie wymagany element grantu będzie wynosił odpowiednio 10% i 15%¹⁰.

Podczas spotkania postanowiono również kontynuować prace nad miarą TOSD, które mają się zakończyć po ogłoszeniu nowej agendy rozwojowej Organizacji Narodów Zjednoczonych¹¹.

Dyskusja nad pomiarem ODA i innych środków finansowania rozwoju na forum Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju jest kluczowa w wymiarze zbliżającej się międzynarodowej konferencji na temat finansowania rozwoju, która odbędzie się w lipcu 2015 roku w Addis Abebie. Konferencja ta będzie poświęcona mechanizmom finansowania realizacji nowej agendy rozwojowej Organizacji Narodów Zjednoczonych (United Nations Post-2015 Development Agenda) i osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju (*sustainable development goals*). Prace Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w tym zakresie mają być ważnym wkładem merytorycznym w polityczne dyskusje o wysokości zobowiązań i mechanizmach ich urzeczywistnienia.

2

POLSKA W KOMITECIE POMOCY ROZWOJOWEJ ORGANIZACJI WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU – co to dla nas oznacza?

Kasia Szeniawska

Niewątpliwie jednym z najważniejszych wydarzeń dla polskiej współpracy rozwojowej w 2013 roku było przystąpienie przez Polskę do Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Dwudziestego drugiego października 2013 roku polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych otrzymało od komitetu oficjalne zaproszenie, które przyjęło jeszcze tego samego dnia, dzięki czemu Polska została dwudziestym ósmym członkiem tego prestiżowego klubu donorów, idąc w ślady Czech i Słowacji, które przystąpiły do komitetu wcześniej w tym samym roku¹². Jeszcze przed uzyskaniem członkostwa Polska uczestniczyła w niektórych pracach i dyskusjach Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, ale bez prawa głosu.

Grupa Zagranica od wielu lat postulowała przystąpienie Polski do Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, widząc w tym szansę na poprawę efektywności i przejrzystości polskiej pomocy rozwojowej. Ogromne doświadczenie komitetu i jego członków w dziedzinie polityki i praktyki współpracy rozwojowej stanowią ważne wsparcie dla młodego programu Polski w tym zakresie. Mimo że rekomendacje komitetu nie mają mocy wiążącej, to jednak dołączenie do tego gremium wiąże się także z deklaracją podjęcia starań na rzecz wdrożenia jego rekomendacji i standardów w różnych obszarach współpracy rozwojowej.

Przyjęcie przez Komitet Pomocy Rozwojowej w poczet swoich członków grupy nowych, stosunkowo niedoświadczonych donorów, tradycyjnie skupionych na innych kierunkach i tematach pomocy niż pozostałe kraje członkowskie, jest – zdaniem części analityków – próbą zmiany wizerunku tego gremium. Postrzegany dotąd jako raczej zamknięty „klub bogatych darczyńców”, komitet zdaje się od pewnego czasu stawiać na szerszą współpracę – nie tylko z innymi donorami, nie zrzeszonymi w jego strukturach, szczególnie spośród krajów z grupy BRICS, ale także z sektorem prywatnym i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Może to wynikać z dynamicznie zmieniających się układów geopolitycznych, rosnącej roli państw G20 i zmian w systemie współpracy rozwojowej.

CZŁONKOWIE KOMITETU POMOCY ROZWOJOWEJ ORGANIZACJI WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU (STAN NA LUTY 2015 ROKU):

Australia	Luksemburg
Austria	Niemcy
Belgia	Norwegia
Czechy	Nowa Zelandia
Dania	Polska
Finlandia	Portugalia
Francja	Słowacja
Grecja	Słowenia
Hiszpania	Stany Zjednoczone
Holandia	Szwajcaria
Irlandia	Szwecja
Islandia	Unia Europejska
Japonia	Wielka Brytania
Kanada	Włochy
Korea Południowa	

2.1. Czym jest Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju?

Komitet Pomocy Rozwojowej powstał w 1960 roku – początkowo pod nazwą Grupa Pomocy Rozwojowej – w celu wspierania i koordynacji pomocy rozwojowej udzielanej przez najbogatsze państwa członkowskie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju krajom rozwijającym się i będącym w procesie transformacji¹³.

Jako główny element dyskusji na temat globalnego rozwoju i współpracy rozwojowej komitet jeszcze w latach sześćdziesiątych XX wieku opracował definicję oficjalnej pomocy rozwojowej i związane

GŁÓWNE DZIAŁANIA KOMITETU POMOCY ROZWOJOWEJ ORGANIZACJI WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU:

- ▶ monitorowanie, ocena i raportowanie zasobów przeznaczanych na wspieranie zrównoważonego rozwoju – przez zbieranie i analizowanie danych i informacji na temat oficjalnej pomocy rozwojowej oraz innych oficjalnych i prywatnych przepływów finansowych,
- ▶ ocena, przeglądy i wsparcie wymiany doświadczeń w zakresie polityki i praktyki współpracy rozwojowej, szczególnie w zakresie narodowych i międzynarodowych celów rozwojowych,
- ▶ opracowywanie analiz, wytycznych i dobrych praktyk w celu wsparcia członków komitetu i szerszej społeczności w poprawie jakości i efektywności współpracy rozwojowej,
- ▶ analiza i wsparcie w kształtowaniu szybko ewoluujących globalnych struktur współpracy rozwojowej,
- ▶ upowszechnianie koncepcji globalnych dóbr publicznych (*global public goods*) i spójności polityki na rzecz rozwoju (*policy coherence for development*),
- ▶ zaangażowanie krajów trzecich (szczególnie krajów o rozbudowanych programach współpracy rozwojowej), organizacji międzynarodowych, sektora prywatnego i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w celu zapewnienia trafności i inkluzywności pracy komitetu.

z nią wytyczne, w tym metodologię publikowania listy krajów biorców pomocy rozwojowej. Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju jest także forum, na którym podejmowano pierwsze zobowiązania dotyczące wysokości ODA i przygotowywano wytyczne dotyczące jakości pomocy. Przez ponad pół wieku istnienia komitet opublikował wiele rekomendacji stanowiących podstawę obecnego postrzegania efektywności współpracy rozwojowej.

Działalność komitetu opiera się na pracy grup roboczych, grup zadaniowych i sieci, w których kraje członkowskie są reprezentowane przez specjalistów w zakresie określonych zagadnień. Podstawą struktury formalnej są – odbywające się zwykle dwa razy w roku – spotkania na szczeblu wyższych urzędników (*DAC senior level meetings*) i coroczne spotkania wysokiego szczebla (*DAC high level meetings*) na poziomie ministrów lub wiceministrów odpowiedzialnych za współpracę rozwojową.

Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju jest wspierany przez Dyрекcję Współpracy Rozwojowej (Development Co-operation Directorate, DCD), która skupia się na tworzeniu ekspertyz i na budowaniu porozumienia między członkami komitetu a szerszą społecznością współpracy rozwojowej w zakresie szeroko pojętej efektywności takiej współpracy. W praktyce Dyrekcja Współpracy Rozwojowej zajmuje się takimi tematami, jak finansowanie rozwoju (pomoc rozwojowa i inne przepływy finansowe), przejrzystość, efektywność wdrażania programów rozwojowych, polityka rozwojowa i budowanie partnerstwa na rzecz rozwoju.

W ostatnich latach jedną z najważniejszych inicjatyw Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Dyrekcji Współpracy Rozwojowej było powołanie Globalnego Partnerstwa na rzecz Efektywnej Współpracy Rozwojowej (Global Partnership for Effective Development Cooperation), stanowiącego rezultat IV Forum Wysokiego Szczebla na temat Efektywności Pomocy Rozwojowej, które odbyło się w 2011 roku w Pusan w Korei Południowej¹⁴. Forum było kontynuacją podobnych konferencji w Rzymie, Paryżu i Akrze, podczas których opracowano wiele wytycznych dotyczących efektywności pomocy, w tym tak zwane zasady paryskie (*Paris principles*), które do dziś dla wielu osób stanowią punkt odniesienia w wymiarze efektywności pomocy. Globalne Partnerstwo na rzecz Efektywnej Współpracy Rozwojowej jest platformą zrzeszającą kraje członkowskie komitetu i tak zwanych nowych donorów, a także kraje partnerskie, sektor prywatny i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego (łącznie do partnerstwa przystąpiło 161 krajów i 56 organizacji)¹⁵. Inicjatywa skupia się na wspieraniu realizacji zasad efektywności współpracy rozwojowej.

Inną ważną inicjatywą Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w ostatnich latach jest reforma definicji oficjalnej pomocy rozwojowej, nad którą toczą się intensywne prace i dyskusje na forum tego gremium.

2.2. Członkostwo w Komitecie Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

Obecnie Komitet Pomocy Rozwojowej liczy dwudziestu dziewięciu członków, w tym większość krajów należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Unię Europejską, która funkcjonuje jako odrębna instytucja członkowska. Aby przystąpić do komitetu, państwo aspirujące do członkostwa musi spełnić wiele kryteriów związanych z zapewnieniem odpowiednich ram instytucjonalnych i strategii współpracy rozwojowej, przeznaczeniem odpowiedniej sumy na budżet rozwojowy (na przykład stosunek oficjalnej pomocy rozwojowej do dochodu narodowego brutto na poziomie 0,2% lub wartość ODA wynosząca ponad 100 milionów dolarów) oraz ustanowieniem systemu monitoringu i ewaluacji. Kraje nienależące do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju mogą uzyskać status państwa stowarzyszonego lub – mniej wymagający – uczestnika.

Mimo że dokumenty Komitetu Pomocy Rozwojowej nie są wiążące, od państw członkowskich oczekuje się zobowiązania do wdrażania rekomendacji przyjmowanych przez komitet i używania jego wytycznych w formułowaniu krajowych strategii i polityk współpracy rozwojowej. Członkowie sprawozdają się także ze statystyk dotyczących oficjalnej pomocy rozwojowej oraz wdrażanych polityk i działań na potrzeby corocznego raportu na temat współpracy rozwojowej (*Development Co-operation Report*) publikowanego przez komitet. Państwa członkowskie muszą się również zgodzić na regularne przeglądy partnerskie własnych programów rozwojowych i zaangażować się jako strona oceniająca w przeglądy dotyczące innych członków komitetu.

Dla państw członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju przystąpienie do Komitetu Pomocy Rozwojowej nie wiąże się z dodatkowymi kosztami, choć wsparcie finansowe działań komitetu jest zawsze mile widziane.

2.3. Implikacje dla polskiego systemu pomocy rozwojowej

Przystępując do Komitetu Pomocy Rozwojowej, Polska zobowiązała się do wdrażania jego rekomendacji i wytycznych w krajowej współpracy rozwojowej. Pierwszy przegląd partnerski związany z członkostwem Polski w Komitecie nastąpi dopiero w 2016 roku¹⁶, ale już w 2010 roku – na prośbę Ministerstwa Spraw Zagranicznych – polski system współpracy rozwojowej poddano specjalnemu przeglądowi partnerskiemu (*special peer review*), przeprowadzonemu przez przedstawicieli rządów Belgii, Kanady i Turcji¹⁷. Wynikiem przeglądu były liczne rekomendacje, które – w mniejszym lub większym stopniu – wyznaczyły kierunki zmian w systemie polskiej współpracy rozwojowej w ostatnich latach. Szczególnie dużo do zrobienia pozostało w zakresie wysokości i alokacji ODA oraz w obszarze podnoszenia efektywności działań współpracy rozwojowej.

W nadchodzącym przeglądzie eksperci będą zwracać uwagę na podobne kwestie. Ocenie zostaną

poddane między innymi takie aspekty, jak wdrażanie spójności polityki na rzecz rozwoju, strategii współpracy rozwojowej (w tym orientacja na redukcję ubóstwa i bardziej strategiczne podejście do pomocy wielostronnej), poziom i alokacje ODA (w tym realizacja zobowiązania na temat wysokości pomocy rozwojowej), a także realizacja zobowiązań związanych z rezygnacją z udzielania pomocy wiązanej (*tied aid*)¹⁸. We wszystkich tych obszarach wiele nam jeszcze brakuje do osiągnięcia standardów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

W 2015 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych powinno zintensyfikować wysiłki na rzecz realizacji wytycznych i rekomendacji Komitetu Pomocy Rozwojowej, przy czym prace nad Wieloletnim Programem Współpracy Rozwojowej 2016–2020 dają szansę na postęp przynajmniej w części obszarów, szczególnie w aspektach związanych z programowaniem współpracy rozwojowej. Stawką jest nie tylko wizerunek Polski na międzynarodowej arenie współpracy rozwojowej, ale także efektywność wykorzystania publicznych pieniędzy przeznaczanych na współpracę rozwojową.

REKOMENDACJE SPECJALNEGO PRZEGLĄDU PARTNERSKIEGO POLSKI Z 2010 ROKU, PRZEPROWADZONEGO W RAMACH KOMITETU POMOCY ROZWOJOWEJ ORGANIZACJI WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU

Orientacja strategiczna

- ▶ Wprowadzenie aktualnej i nadrzędnej polityki, która w pełni odzwierciedla kluczowe zobowiązania międzynarodowe.
- ▶ Wzmocnienie podstawy prawnej dla współpracy rozwojowej.
- ▶ Wdrożenie zaleceń raportu Global Education Network Europe (GENE) na temat edukacji globalnej w Polsce.

Wielkość, kanały i alokacje oficjalnej pomocy rozwojowej

- ▶ W ramach dyskusji w łonie Unii Europejskiej – ustanowienie nowych realistycznych celów tymczasowych w zakresie wielkości ODA i wiarygodnej ścieżki ich osiągnięcia, a także urzeczywistnienie do 2015 roku celu 0,33% dochodu narodowego brutto przeznaczanego na oficjalną pomoc rozwojową.
- ▶ Uzyskanie wsparcia i zaangażowania liderów politycznych (ze wszystkich partii) dla nowych celów wysokości ODA i ścieżki wzrostu.
- ▶ Opracowanie bardziej strategicznego podejścia do unijnej współpracy rozwojowej, które koncentruje się na poprawie partnerstwa Polski z Unią Europejską oraz na zwiększeniu efektywności Unii Europejskiej w dostarczaniu pomocy.
- ▶ Przyjęcie odpowiednich narzędzi dostępnych w ramach nowej Ustawy o finansach publicznych oraz przejście od podejścia projektowego i małej skali w działaniach współpracy rozwojowej do wsparcia szerokiego, dostosowanego i zharmonizowanego, opartego na programach wieloletnich.
- ▶ Dokonanie oceny wyników dużych polskich inwestycji w stypendia, szczególnie w zakresie ich roli w osiąganiu celów rozwojowych w krajach partnerskich, opublikowanie wyników takiej oceny i poddanie ich pod dyskusję z krajami i instytucjami partnerskimi.
- ▶ Poprawa koncentracji polskiej ODA na redukcji ubóstwa i wybór jako docelowych grup defaworyzowanych społecznie w krajach priorytetowych.

Organizacja i zarządzanie

- ▶ Rozważenie wad i zalet implementacji modelu agencji zarządzającej współpracą rozwojową przed podjęciem decyzji na ten temat.
- ▶ Maksymalizacja szansy wynikającej z włączenia Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej do Ministerstwa Spraw Zagranicznych w celu stworzenia nowej struktury do spraw współpracy rozwojowej w wymiarze nadrzędnej polityki i wizji polskiej współpracy rozwojowej.
- ▶ Stworzenie planu kadrowego w celu przyciągnięcia i zatrzymania wysokiej jakości specjalistów pracujących na pełny etat w dziedzinie współpracy rozwojowej.
- ▶ Rozwinięcie kultury zarządzania przez wyniki. Będzie to wymagać od Ministerstwa Spraw Zagranicznych budowy silnego i niezależnego systemu monitoringu i ewaluacji, zgodnie z międzynarodowymi normami.
- ▶ Kontynuacja i poprawienie dialogu w zakresie polityki ze społeczeństwem obywatelskim i „tchnięcie nowego życia” w radę organizacji pozarządowych.

Podnoszenie efektywności polskiej współpracy rozwojowej

- ▶ Zapewnienie, że pomoc odpowiada na potrzeby krajów partnerskich – będzie to wymagać konsekwentnego stosowania reguł własności i dostosowania oraz użycia systemów krajów partnerskich.
- ▶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych powinno opracować krajowe plany implementacji pomocy dla krajów priorytetowych. Plany powinny lepiej odpowiadać narodowym strategiom rozwojowym krajów partnerskich i łączyć wszystkie elementy systemu polskiej współpracy rozwojowej.
- ▶ Zaangażowanie w działania na rzecz koordynacji i harmonizacji w krajach partnerskich – na podstawie doświadczeń wspólnych ustaleń i łączenia środków z innymi donorami z państw Unii Europejskiej w Gruzji i na Ukrainie.
- ▶ Tam, gdzie jest to możliwe, zaangażowanie we współpracę wielostronną, szczególnie w ramach Unii Europejskiej.

Pomoc humanitarna

- ▶ Zintensyfikowanie wysiłków w celu zapewnienia, że w każdym wspieranym przez Polskę działaniu w ramach pomocy humanitarnej istnieje wyraźne zobowiązanie do przestrzegania zasad i dobrych praktyk Good Humanitarian Donorship (GHD).
- ▶ Zapewnienie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wykwalifikowanych pracowników, zatrudnionych na pełny etat w dziedzinie pomocy humanitarnej.

3

POLSKA WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA – statystyki

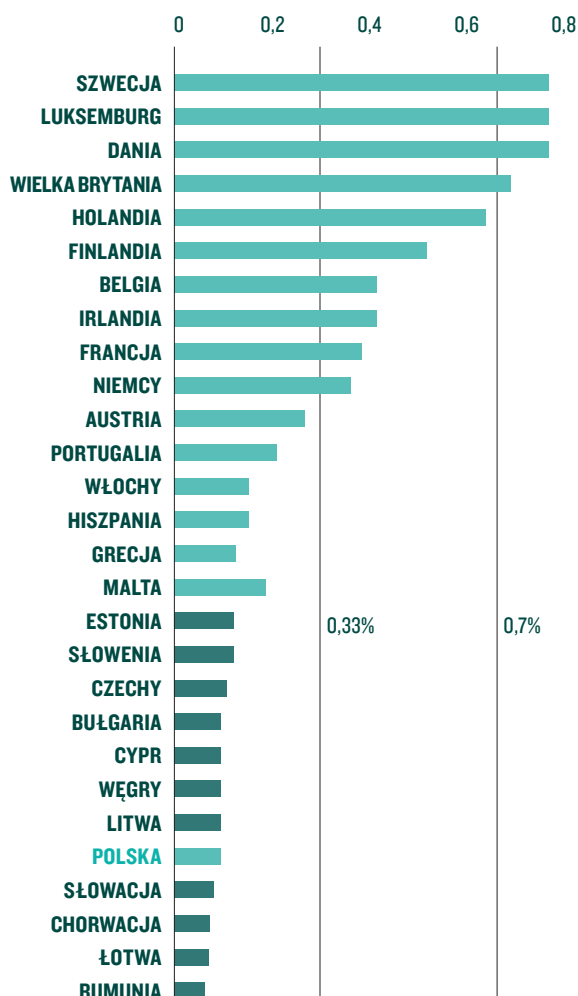
Kasia Szeniawska, Jan Bazyl

3.1. Wielkość polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej w 2013 roku

Całkowita wartość pomocy rozwojowej udzielonej przez Polskę w 2013 roku wyniosła 1,49 miliarda złotych, co stanowiło 0,1% dochodu narodowego brutto (DNB), czyli wzrost – po uwzględnieniu inflacji – o około 8% w porównaniu z 2012 rokiem (1,37 miliarda złotych – 0,09% dochodu narodowego brutto)¹⁹.

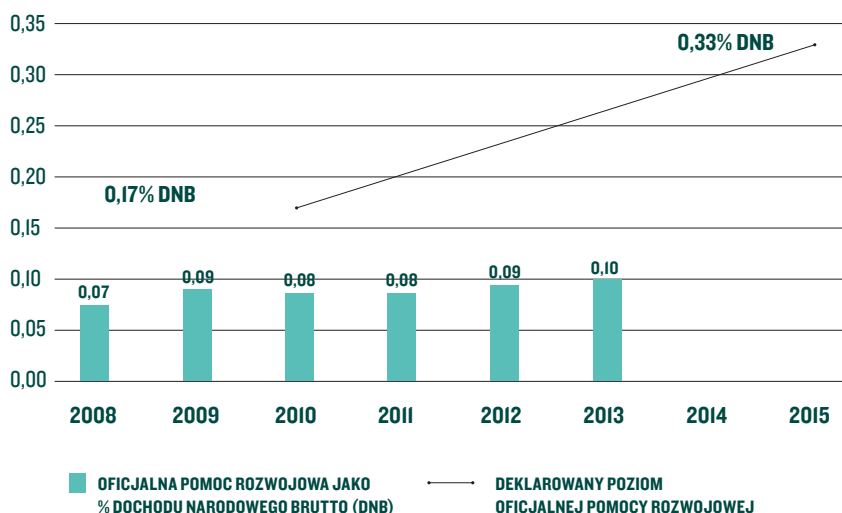
W 2013 roku – w podziale na pomoc wielostronną i dwustronną – Polska przekazała za pośrednictwem organizacji międzynarodowych 1,109 miliarda złotych, co stanowiło niecałe 75% wolumenu pomocy rozwojowej, z kolei w ramach pomocy bilateralnej, realizowanej bezpośrednio przez polskie instytucje, organizacje pozarządowe i inne podmioty – 382,09 miliona złotych²⁰. Relacja wielkości pomocy dwustronnej do wielkości pomocy wielostronnej utrzymała się na poziomie z 2012 roku.

Jak wynika z powyższych statystyk, a także z zamierzeń ujętych w rocznym *Planie współpracy rozwojowej na 2015 r.*, Polska nie zrealizuje w 2015 roku swojej deklaracji uzyskania poziomu 0,33% dochodu narodowego brutto przeznaczanego na pomoc rozwojową, nie mówiąc o oenzetowskim celu 0,7% dochodu narodowego brutto. **Wśród dwudziestu ośmiu krajów członkowskich Komitetu Pomocy Rozwojowej Polska znalazła się na przedostatnim miejscu pod względem oficjalnej pomocy rozwojowej w relacji do dochodu narodowego**, z kolei wśród państw Unii Europejskiej – na piątym miejscu od końca.



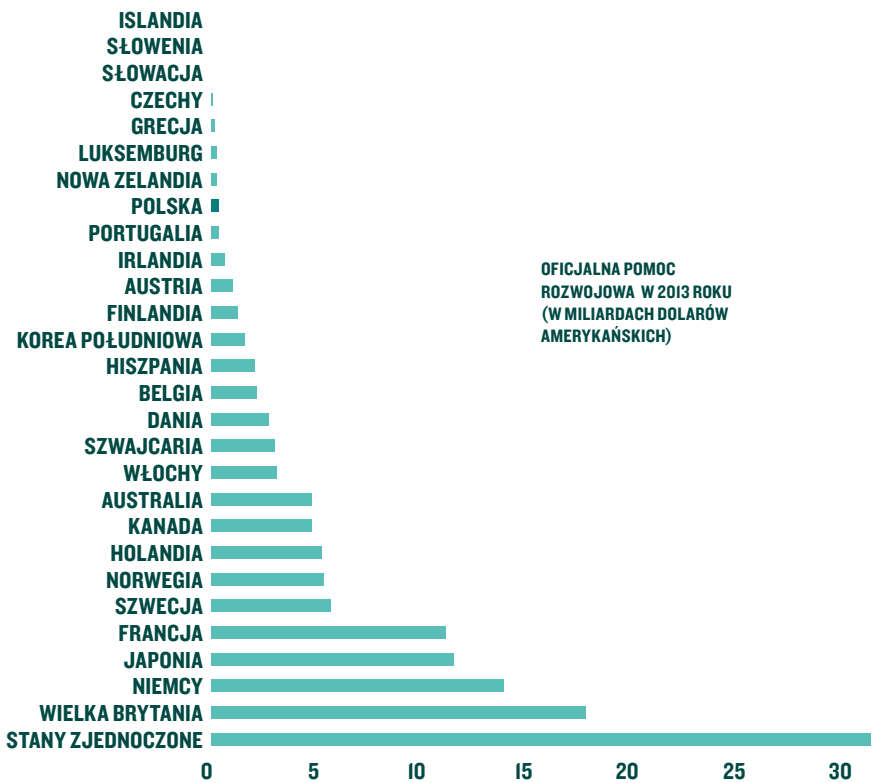
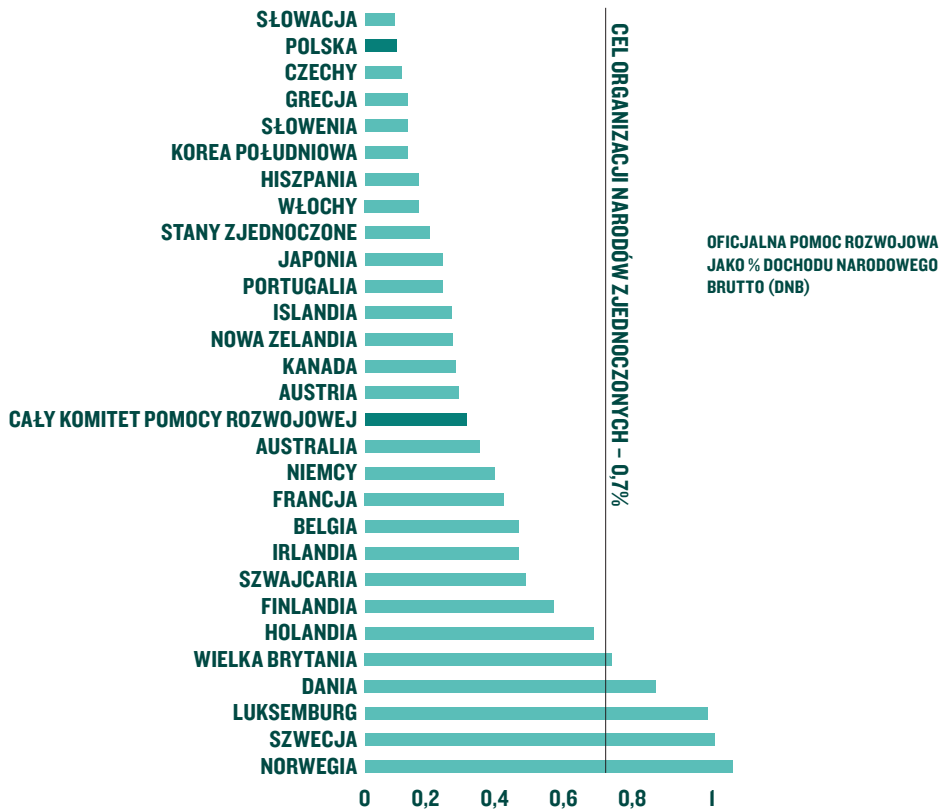
WYKRES 3. Oficjalna pomoc rozwojowa państw członkowskich Unii Europejskiej w 2013 roku

Źródło: *Aid Beyond 2015: Europe's role in financing and implementing sustainable development goals post 2015*, „Aid Beyond 2015”, CONCORD AidWatch report, 2015 rok, s. 15–16 – http://www.concordeurope.org/images/AidWatch_2014.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku].



WYKRES 2. Wielkość polskiej pomocy rozwojowej (% dochodu narodowego brutto) w latach 2008–2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych raportowanych do Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju²¹.



WYKRES 4. Oficjalna pomoc rozwojowa Polski na tle innych krajów członkowskich Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w 2013 roku

Źródło: <http://www.compareyourcountry.org/oda?cr=76&cr1=oced&lg=en&page=0#> [dostęp: 28 marca 2015 roku].

3.2. Polska pomoc dwustronna - kraje docelowe

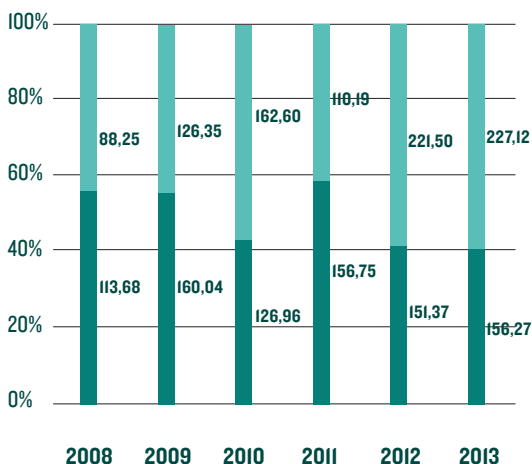
Do krajów priorytetowych polskiej pomocy²² trafiło zaledwie 40% środków w ramach pomocy bilateralnej, głównie na Białoruś (17%) i Ukrainę (13%). W 2013 roku ponad 40% dwustronnej pomocy rozwojowej stanowiły umowy

Kraj	Wielkość pomocy (w milionach złotych)	Udział w całkowitej pomocy bilateralnej (w %)
1. ANGOLA	127,77	33,33
2. BIAŁORUŚ	63,32	16,52
3. UKRAINA	48,44	12,63
4. CHINY	43,76	11,41
5. WIETNAM	13,59	3,54
6. AFGANISTAN	11,12	2,90
7. GRUZJA	10,58	2,76
8. MOŁDAWIA	6,70	1,75
9. LIBAN	4,58	1,19
10. KAZACHSTAN	4,49	1,17
Ogółem pomoc dwustronna	383,39	100,0

TABELA 1. Najwięksi biorcy polskiej oficjalnej pomocy dwustronnej w 2013 roku (niebieskim tłem zaznaczono kraje priorytetowe)

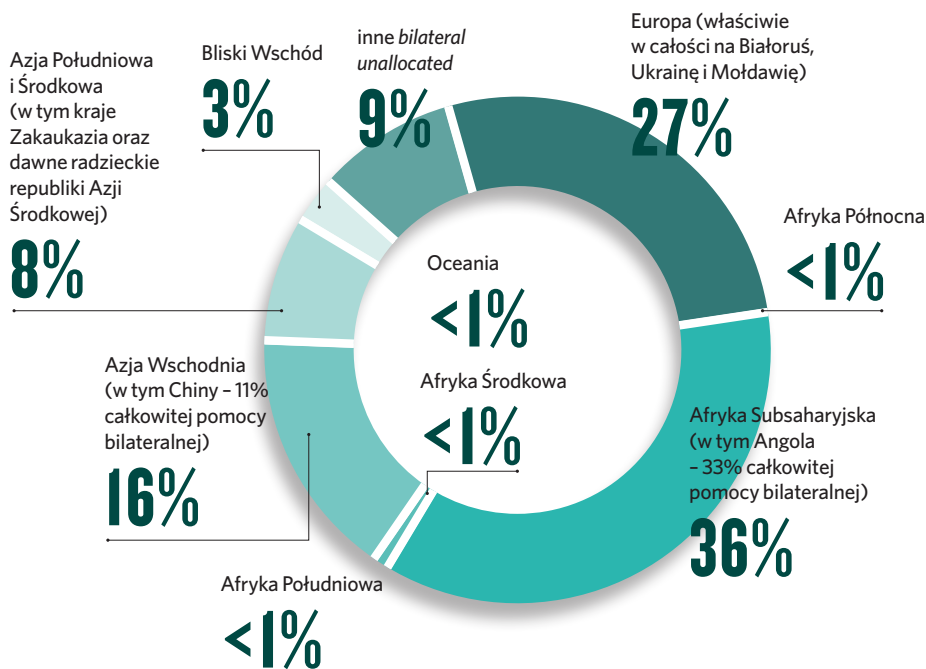
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju - <http://stats.oecd.org>, tab. „Aid (ODA) disbursements to countries and regions”. Aktualizacja danych: 15 grudnia 2014 roku.

pożyczkowe i umorzenia długów. Głównymi beneficjentami tych działań były kraje spoza listy krajów priorytetowych: Angola (ponad 30% pomocy bilateralnej!), Chiny, Wietnam i Mongolia. Co więcej, wszystkie te państwa należą do grupy krajów o średnim poziomie dochodu²³, przy czym Chiny i Angola - do krajów o wyższym średnim poziomie dochodu, czyli względnie zamożnych.



WYKRES 5. Wielkość polskiej pomocy dwustronnej skierowanej do krajów priorytetowych w latach 2009-2013 (w milionach dolarów amerykańskich)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju - <http://stats.oecd.org>.



WYKRES 6. Kierunki polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej w 2013 roku - regiony (grupy krajów)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju - <http://stats.oecd.org>.

PONAD

1/3 POLSKIEJ POMOCY DWUSTRONNEJ

W 2013 ROKU TRAFIŁA DO ANGOLI W RAMACH
JEDNEJ
TYLKO UMOWY KREDYTOWEJ,
CAŁOŚĆ UMOWY – OKOŁO 70 MILIONÓW EURO
– DOTYCZY TAK ZWANEJ

POMOCY WIAZANEJ,

— CZYLI —

MUSI BYĆ WYDANA NA POLSKIE PRODUKTY I USŁUGI

ANGOLA

Ponad jedna trzecia polskiej pomocy dwustronnej w 2013 roku – 128 milionów złotych – trafiła do Angoli w ramach jednej tylko umowy kredytowej, opiewającej łącznie (w perspektywie kilkuletniej) na 60 milionów euro²⁴. Stanowi to 85% (pozostała część jest finansowana przez rząd Angoli) wartości projektu – budowy i uruchomienia Akademii Rybołówstwa i Nauk o Morzu w prowincji Namibe. Całość umowy – około 70 milionów euro – dotyczy tak zwanej pomocy wiązanej, czyli musi być wydana na polskie produkty i usługi. Polacy – firma NAVIMOR International we współpracy z Akademią Morską w Gdyni – opracowali projekt architektoniczny, zajmują się również przygotowaniem naukowym i pedagogicznym uczelni.

Angola nie należy do krajów priorytetowych polskiej współpracy rozwojowej, zdecydowanie nie jest również państwem najuboższym – dochód *per capita* wyniósł tam w 2013 roku ponad 5,7 tysiąca dolarów amerykańskich (dla porównania dochód *per capita* Rwandy i Tanzanii – krajów priorytetowych – nie przekracza 700 dolarów amerykańskich²⁵). Niezależnie od pytania o zasadność kierowania polskiej – i tak przecież niewysokiej – pomocy rozwojowej do krajów zamożnych, przy tym znajdujących się poza priorytetami geograficznymi ustalonymi przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, praktyka pomocy wiązanej również spotyka się od lat z silną krytyką ze strony środowiska naukowego i pozarządowego. Wiązanie pomocy podnosi koszt realizacji projektu nawet o 15-40%²⁶, ograniczając efektywność wsparcia. Mimo zaleceń i starań Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, jest to nadal standardowa praktyka polskiego rządu.

Ponieważ analogiczna sytuacja wystąpiła w latach poprzednich – na przykład w 2014 roku kredyty preferencyjne dla Chin stanowiły 40% polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej – naturalnie więc pojawia się kwestia **spójności polityki udzielania przez Ministerstwo Finansów pożyczek preferencyjnych z polityką rozwojową prowadzoną przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych**. Warto ustalić, czy nowe reguły dotyczące sposobu kwalifikacji kredytów jako ODA, uzgodnione w 2014 roku przez Komitet Pomocy Rozwojowej i propagujące pożyczki dla krajów o niskim dochodzie oraz innych krajów najsłabiej rozwiniętych (o czym wspominaliśmy w rozdziale pierwszym), wpłyną na podejście polskiego rządu do tej kwestii.

3.3. Pomoc dwustronna – organizacje pozarządowe versus administracja publiczna

Projekty realizowane przez polskie organizacje pozarządowe są często najbardziej widoczne w mediach, zapewne więc dlatego wielu Polaków uważa, że powinien to być jeden z głównych – po organizacjach międzynarodowych – kanałów polskiej współpracy rozwojowej²⁷. Mimo to w 2013 roku niecałe 15%²⁸ środków polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej (po wyłączeniu umów pożyczkowych i umorzeń długów) zostało wydane za pośrednictwem krajowych organizacji pozarządowych, podczas gdy ponad 70% było w dyspozycji administracji publicznej. **W odniesieniu do całej pomocy bilateralnej środki przekazane za pośrednictwem polskich organizacji pozarządowych stanowią około 8%.**

Interesujące dane dotyczące skali udziału organizacji pozarządowych w realizacji działań rozwojowych prezentuje raport przygotowany w 2013 roku przez Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju²⁹. Z analizy wynika, że średnia dla tego wskaźnika dla krajów członkowskich komitetu wynosiła w 2011 roku 17%³⁰, przy czym wielu bardziej doświadczonych donorów przekazywało za pośrednictwem podmiotów trzeciego sektora nawet ponad 20% swojej dwustronnej pomocy rozwojowej.

Dane przedstawione na wykresie 7 nie obejmują Polski, ale można się spodziewać, że wraz z członkostwem w Komitecie Pomocy Rozwojowej także takie statystyki polski rząd będzie musiał raportować.

W tym wymiarze konieczna jest pilna odpowiedź na pytanie o to, jakie podmioty powinny realizować polską współpracę rozwojową, aby przyczynić się do efektywnego osiągania celów postawionych w ramach wieloletniego programowania. Obecnie – spoglądając na przykład na niektóre projekty realizowane przez instytucje sektora finansów publicznych – trudno dostrzec spójność z założeniami, priorytetami i celami polskiej współpracy rozwojowej zapisanymi w dokumentach programowych – Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej i planach rocznych. Kilka takich projektów prezentujemy w tabeli 2.

Analizując dane zawarte w tabeli 2, można dostrzec rozbieżność w podejściu Ministerstwa Spraw Zagranicznych – ustawowego koordynatora polskiej współpracy rozwojowej – do działań realizowanych przez organizacje pozarządowe i przez organy administracji publicznej w zakresie współpracy rozwojowej. Projekty organizacji pozarządowych ubiegających się o dofinansowanie w ramach konkursów polskiej pomocy podlegają szczegółowej ocenie w zakresie spójności z priorytetami i celami polskiej współpracy rozwojowej. Projekty są oceniane pod kątem adekwatności oraz efektywności i skuteczności w osiągnięciu tych celów i jedynie propozycje najwyższej oceny w tych kategoriach uzyskują dofinansowanie ze środków polskiej pomocy rozwojowej. Niezależnie od oceny ogólnej zasadności realizacji działań w przytoczonych wyżej przykładach, pojawia się pytanie o to, czy działania te są adekwatnym i efektywnym sposobem realizacji

POLSKIE MINISTERSTWO SPRAW ZAGRANICZNYCH BEZSKUTECZNE WE WSPIERANIU KRAJOWYCH ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH ZAJMUJĄCYCH SIĘ WSPÓŁPRACĄ ROZWOJOWĄ

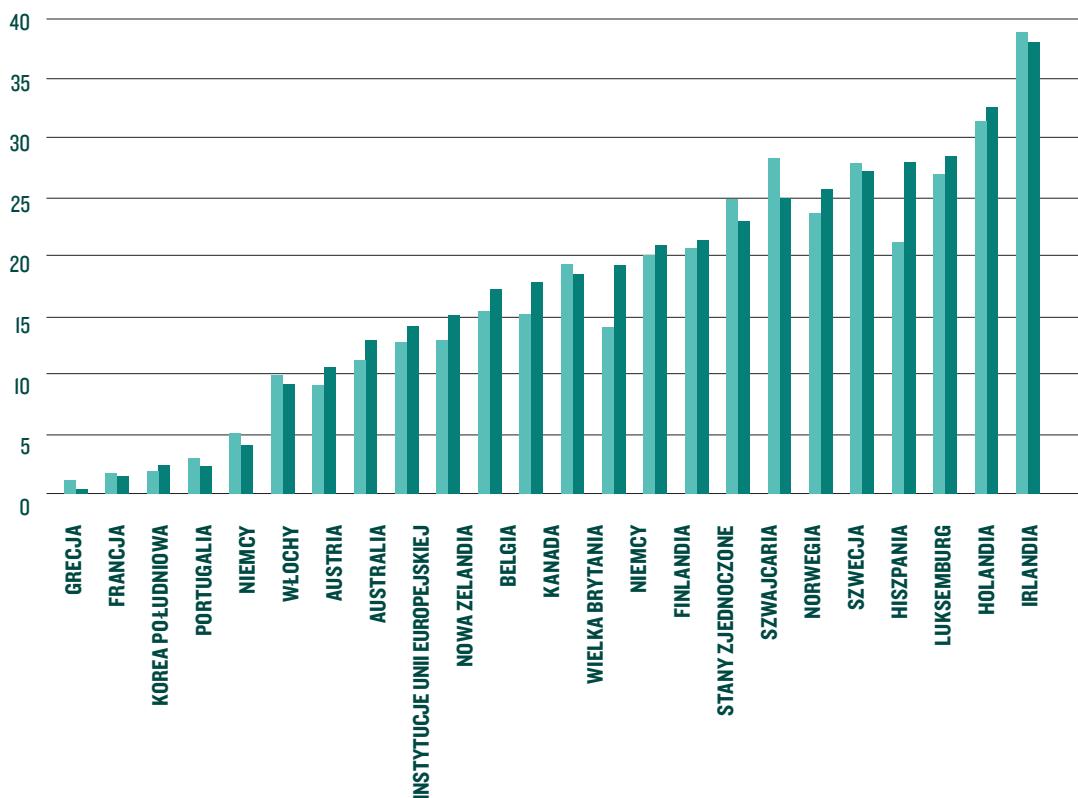
Grupa Zagranica skierowała niedawno apel do podsekretarza stanu w resorcie spraw zagranicznych, odpowiedzialnego za współpracę rozwojową, o zwiększenie aktywności polskiego rządu w zakresie wsparcia polskich organizacji rozwojowych działających w tym obszarze, między innymi w pozyskiwaniu środków unijnych.

Wielokrotne apele Grupy Zagranica o wprowadzenie takich mechanizmów, jak wieloletnie finansowanie działań, złagodzenie restrykcyjnych zapisów dotyczących kosztów administracyjnych w projektach, uruchomienie ścieżki finansowej umożliwiającej wzmocnienie rozwoju instytucjonalnego polskich organizacji pozarządowych, były do tej pory ignorowane. Nie widać jednak starań Ministerstwa Spraw Zagranicznych, aby problem finansowania współpracy rozwojowej rozwiązać w dialogu międzyresortowym. Niestety, ponad dziesięć lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej polski resort spraw zagranicznych nadal nie potrafi zaproponować skutecznej formy dofinansowania rodzimych inicjatyw.

Brak skutecznych rozwiązań systemowych (na przykład konkursu grantowego na dofinansowanie projektów unijnych ze źródeł publicznych, dostosowanego do kryteriów Unii Europejskiej) i szybkiego reagowania Ministerstwa Spraw Zagranicznych na potrzeby trzeciego sektora jest widoczny w statystykach za ostatnią dekadę członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W latach 2004–2013 Komisja Europejska przyznała blisko 4 tysiące grantów na realizację działań w zakresie pomocy rozwojowej, ale zaledwie 0,025% (!) z nich przypadło w udziale polskim organizacjom. Nawet uwzględniając specyfikę regionu, Polska znajduje się w tym zakresie za Czechami, Rumunią, Litwą i Węgrami. Podobnie jest z projektami na pomoc humanitarną – tylko 0,15% realizują krajowe podmioty trzeciego sektora. Największe sukcesy polskie organizacje uzyskują w edukacji globalnej, sięgając po 2,52% środków przeznaczanych na ten cel przez Komisję Europejską.

W obecnych warunkach niemożliwa staje się efektywna realizacja projektów przez polskie organizacje pozarządowe i planowanie działań w dłuższym horyzoncie czasowym.

Szerzej o stanowisku Grupy Zagranica – por. <http://www.zagranica.org.pl/aktualnosci/polskie-msz-bezskuteczne-we-wspieraniu-polskich-organizacji-pozarządowych-zajmujących> [dostęp: 28 marca 2015 roku].



WYKRES 7. Udział organizacji pozarządowych w pomocy bilateralnej w 2010 i 2011 roku w krajach członkowskich Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

Źródło: AID AT A GLANCE. Flows of official development assistance to and through civil society organisations in 2011, OECD Development Co-operation Directorate, październik 2013 roku, s. 7 – <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Aid%20for%20CSOs%20Final%20for%20WEB.pdf> [dostęp: 28 marca 2015 roku].

Tytuł projektu	Realizator	Wartość projektu	Kraj	Priorytety szczegółowe dla kraju ³²
Prace konserwatorskie przy polskich zabytkach w Tbilisi	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	51 tysięcy złotych	Gruzja	P1: Wsparcie grup defaworyzowanych społecznie P2: Rozwój regionalny, budowa administracji publicznej i samorządowej P3: Małe i średnie przedsiębiorstwa oraz tworzenie nowych miejsc pracy
Kontynuacja polsko-ukraińskiego projektu badawczo-konserwatorskiego dotyczącego zamku Żółkiewskiego – zebranie artystycznych danych wystroju zamku sprzed XIX wieku	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, realizator projektu – Muzeum Pałac w Wilanowie	112 tysięcy złotych	Ukraina	P1: Bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie granicami P2: Rozwój regionalny, budowa potencjału administracji publicznej i samorządowej P3: Małe i średnie przedsiębiorstwa oraz tworzenie nowych miejsc pracy
Zabezpieczenie dziedzictwa archiwalnego – Biblioteka Polska im. I. Domeyki	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	21 514 złotych	Argentyna	brak (kraj nie należy do priorytetów geograficznych)
Realizacja wyników kwerendy badawczej w zbiorach archiwalnych Stowarzyszenia Polskich Kombatantów w Argentynie	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	12 tysięcy złotych	Argentyna	brak (kraj nie należy do priorytetów geograficznych)
Poprawa warunków nauczania przez zakup fortepianu dla szkoły w Bitoli	Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Skopje	57 181 złotych	Macedonia	brak (kraj nie należy do priorytetów geograficznych)

TABELA 2. Przykłady projektów administracji rządowej realizowanych w ramach polskiej współpracy rozwojowej w 2013 roku³¹

założeń polskiej współpracy rozwojowej, która ma się skupiać na wsparciu demokracji i trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego.

3.4. Pomoc wielostronna

W 2013 roku Polska przeznaczyła na pomoc wielostronną 1,109 miliarda złotych, z czego 92% stanowiły wpłaty do budżetu Komisji Europejskiej i budżetu Europejskiego Funduszu Rozwoju, związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej³³. Pozostała kwota – około 90 milionów złotych – została skierowana do organizacji międzynarodowych, głównie agend Organizacji Narodów Zjednoczonych (między innymi Światowej Organizacji Zdrowia, Organizacji do spraw Wyżywienia i Rolnictwa, Międzynarodowej Organizacji Pracy).

W ciągu ostatnich pięciu lat udział pomocy wielostronnej w całkowitym wolumenie polskiej ODA utrzymywał się na poziomie około 75% i – co warto podkreślić – wskaźnik ten jest znacznie wyższy w porównaniu zarówno z globalną pomocą rozwojową (udział na poziomie około 40%), jak i z krajami członkowskimi Komitetu Pomocy Rozwojowej (udział na poziomie około 30%).

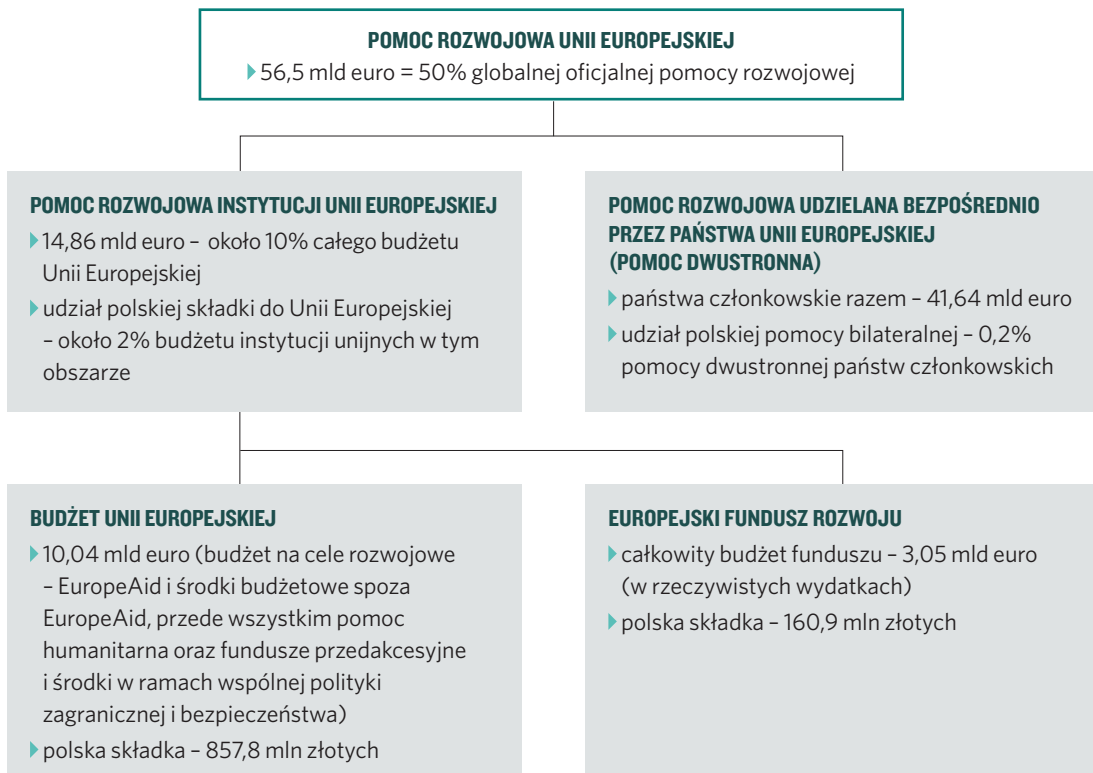
Unia Europejska pozostała w 2013 roku największym donorem oficjalnej pomocy rozwojowej na

świecie, przeznaczając na ten cel łącznie 56,5 miliarda euro, co stanowiło ponad 50% globalnej pomocy rozwojowej. Z tej kwoty 41,6 miliarda euro (74%) to dwustronna pomoc każdego państwa członkowskiego, a 14,9 miliarda euro (26%) – pomoc alokowana przez budżety Unii Europejskiej i Europejskiego Funduszu Rozwoju. Polski wkład do budżetów obu tych instytucji stanowił niecałe 2% całości środków.

W podziale na regiony geograficzne największymi odbiorcami europejskiej pomocy były kraje Afryki Subsaharyjskiej (33%), w dalszej kolejności zaś – Europa (18%), Azja Środkowa i Azja Południowo-Wschodnia (10%), Ameryka Łacińska (6%), Bliski Wschód (9%), Afryka Północna (5%) i Oceania (2%).

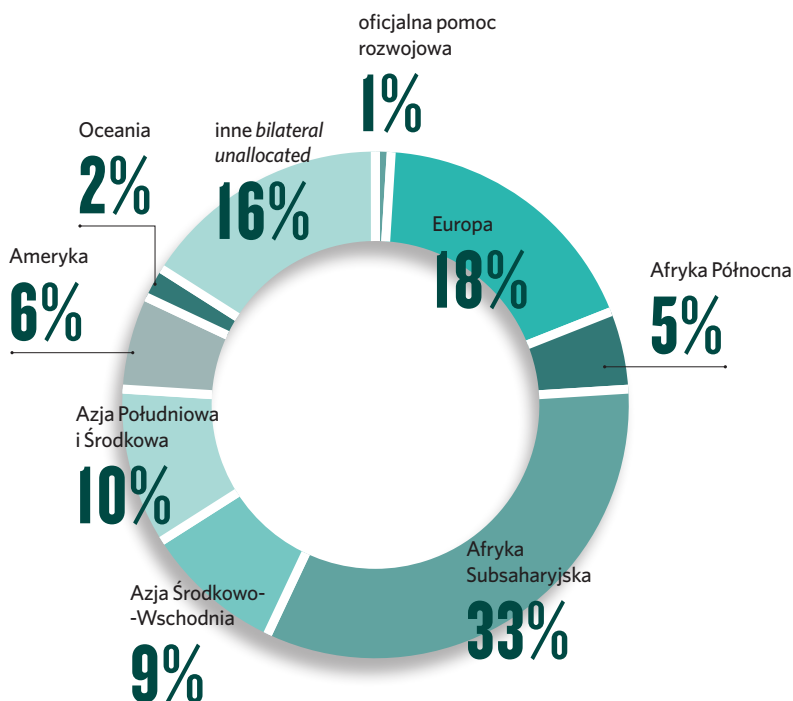
Największe środki kierowano na wzmocnienie infrastruktury społecznej – systemu edukacji, zdrowia, instytucji rządowych i społeczeństwa obywatelskiego (około 40% całkowitego budżetu), wsparcie sektorów produkcyjnych – rolnictwa, leśnictwa, przemysłu wydobywczego, handlu i turystyki (około 13%), pomoc humanitarną (11%) i wsparcie infrastruktury gospodarczej – systemu transportowego, komunikacji, energetyki (11%).

Podobnie jak uczyniliśmy to w poprzednim raporcie, także w niniejszej publikacji prezentujemy, jak zmienia się alokacja geograficzna polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej, jeśli do pomocy



WYKRES 8. Unijny system udzielania pomocy rozwojowej w 2013 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Annual Report 2014 on the European Union's Development and external assistance policies and their implementation in 2013*, European Commission, Directorate General Development and Cooperation, Brussels 2014 – http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2014-eu-development-external-assistance-policies-implementation-in-2013_en.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku].

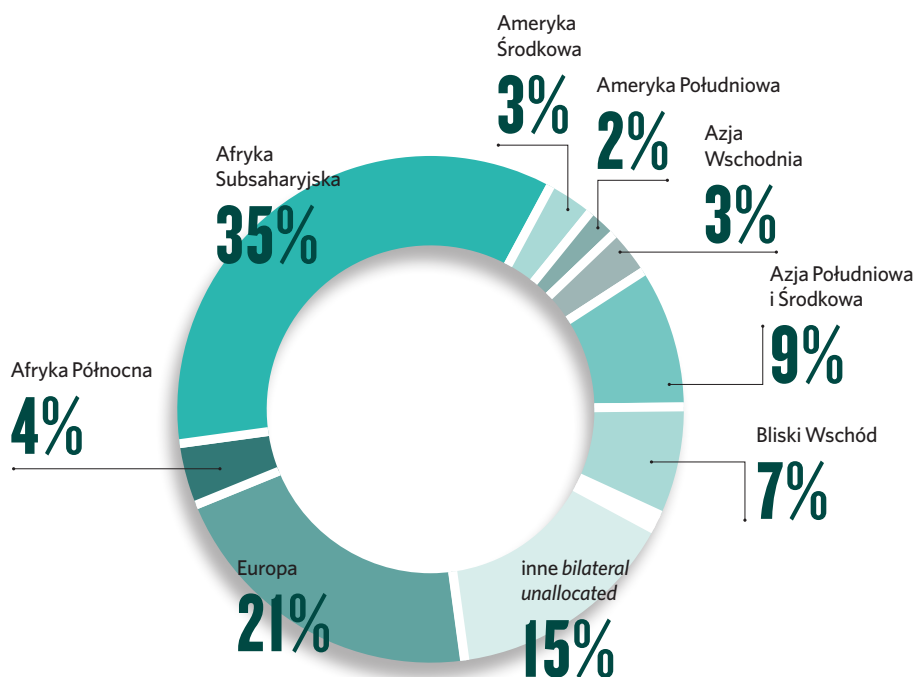


WYKRES 9. Alokacja geograficzna pomocy rozwojowej z budżetu Unii Europejskiej w 2013 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Annual Report 2014 on the European Union's Development and external assistance policies and their implementation in 2013*, European Commission, Directorate General Development and Cooperation, Brussels 2014, s. 22 – http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2014-eu-development-external-assistance-policies-implementation-in-2013_en.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku].

bilateralnej dodamy kwoty przeznaczane na wsparcie poszczególnych krajów biorców przez instytucje Unii Europejskiej. Zakładając, że udział polskiej składki w ogólnym budżecie unijnym na pomoc rozwojową wyniósł około 2% (obliczenie na podstawie statystyk z corocznego raportu na temat unijnej pomocy rozwojowej), można stwierdzić, że zmiany były nieznaczne – zwiększył się nieco udział środków dla

krajów Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Ameryki Łacińskiej, zmniejszyło się zaś wsparcie dla państw Partnerstwa Wschodniego.



WYKRES 10. Kierunki polskiej pomocy rozwojowej w 2013 roku z uwzględnieniem składki unijnej – regiony (grupy krajów)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Annual Report 2014 on the European Union's Development and external assistance policies and their implementation in 2013*, European Commission, Directorate General Development and Cooperation, Brussels 2014 - http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2014-eu-development-external-assistance-policies-implementation-in-2013_en.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku]; dane Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

4

**SPÓJNOŚĆ POLITYKI
NA RZECZ ROZWOJU
W POLSCE**
– wybrane zagadnienia

4.1. Wprowadzenie

KASIA SZENIAWSKA

Spójność polityki na rzecz rozwoju to podejście polegające na uwzględnieniu kwestii globalnego rozwoju we wszystkich obszarach polityki państw wysoko rozwiniętych, szczególnie w obszarach, które mają największy wpływ na sytuację krajów rozwijających się. Chodzi o to, aby wszystkie elementy polityki krajowej i europejskiej sprzyjały osiągnięciu celów globalnego rozwoju, przynajmniej zaś nie utrudniały ich osiągnięcia. Często mówi się w tym wypadku o dwóch wymiarach spójności – „do not harm” („nie szkodzić”), czyli o redukcji negatywnego wpływu polityk, i o aspekcie pozytywnym, czyli o poszukiwaniu możliwych synergii między różnymi obszarami polityki a polityką rozwojową w celu maksymalizacji rezultatów rozwojowych.

Temat spójności polityki na rzecz rozwoju coraz częściej pojawia się w dyskusjach poświęconych współpracy rozwojowej – zarówno w Polsce, jak i na forum międzynarodowym. Odwołania i cele dotyczące spójności znajdują się w propozycji celów zrównoważonego rozwoju³⁴ w ramach debaty o nowej agendzie rozwojowej Organizacji Narodów Zjednoczonych – najważniejszym procesie z zakresu polityki rozwojowej w ostatnich latach. Spójność polityki na rzecz rozwoju jest także elementem wytycznych Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, do którego Polska przystąpiła w 2013 roku³⁵.

Dbałość o spójność polityki na rzecz rozwoju jest także prawnym zobowiązaniem w Unii Europejskiej. Odniesienie do spójności pojawiło się już w traktacie z Maastricht w 1992 roku, stając się prawnym zobowiązaniem od czasu przyjęcia traktatu lizbońskiego, który w art. 208 stwierdza: „Przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia [Europejska] bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju”. Zapis ten jest teraz częścią skonsolidowanego tekstu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zobowiązania na temat spójności polityki na rzecz rozwoju zostały zaś powtórzone w wielu dokumentach różnej rangi, w tym w Programie działania na rzecz zmian (Agenda for Change) z 2011 roku, będącym podstawą działań Komisji Europejskiej w zakresie współpracy rozwojowej³⁶.

W praktyce Unia Europejska zbudowała system wdrażania spójności polityki na rzecz rozwoju, oparty na zespole do spraw spójności polityki na rzecz rozwoju w Dyrekcji Generalnej „Współpraca międzynarodowa i rozwój” (DG International Cooperation and Development, DEVCO), a także system punktów kontaktowych (*focal points*) w państwach członkowskich i w innych instytucjach Unii Europejskiej. W Parlamencie Europejskim głównymi „narzędziami” w tym zakresie są stanowisko sprawozdawcy z obszaru spójności polityki na rzecz rozwoju (Standing Rapporteur on PCD) w ramach Komisji Rozwoju i publikowany raz na dwa lata raport poświęcony spójności polityki na rzecz rozwoju (*EU Report on Policy Coherence for*

Development). Pewne zapisy uwzględniające spójność polityki na rzecz rozwoju znajdują się również w wytycznych dotyczących tak zwanej oceny wpływu (*impact assessment*) w Unii Europejskiej. Obecnie Unia Europejska definiuje pięć obszarów priorytetowych w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju:

- ▶ handel i finanse,
- ▶ zmiany klimatu,
- ▶ globalne bezpieczeństwo żywnościowe,
- ▶ migracje i rozwój,
- ▶ wzmacnianie synergii między bezpieczeństwem a rozwojem w wymiarze globalnej agendy na rzecz pokoju³⁷.

W Polsce postępy we wdrażaniu spójności polityki na rzecz rozwoju są znacznie mniejsze. Za pozytywny element na pewno można uznać silne umocowanie w prawie (na poziomie ustawowym) Rady Programowej Współpracy Rozwojowej, organu opiniująco-doradczego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w obszarze współpracy rozwojowej, skupiającego zarówno przedstawicieli kluczowych resortów i instytucji administracji centralnej oraz władzy ustawodawczej (sejmu i senatu), jak i partnerów społecznych (w tym organizacji pozarządowych). Ministerstwo Spraw Zagranicznych powołało także specjalny międzyresortowy zespół do spraw spójności polityki na rzecz rozwoju. Polityczne zobowiązanie wraz z podstawowymi mechanizmami koordynacji można co prawda uznać za dobry pierwszy krok, jednocześnie jednak trzeba przyznać, że Polsce wciąż jest daleko do europejskich liderów w dziedzinie ustawodawstwa i praktyki w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju, brakuje bowiem przede wszystkim konkretnego planu działań w obszarze wdrażania spójności polityki na rzecz rozwoju, narzędzi monitorowania tego procesu, a także mechanizmów oceny wpływu polskiej polityki – zarówno obowiązujących regulacji, jak i projektów nowych ustaw i programów – na kraje rozwijające się.

W zakresie mechanizmów i praktyki wdrażania spójności polityki na rzecz rozwoju Grupa Zagranica formułuje trzy kluczowe rekomendacje:

1. Uwzględnienie w wytycznych oceny skutków regulacji kwestii oddziaływania na sytuację mieszkańców krajów rozwijających się³⁸. Za każdym razem, kiedy powstaje nowa polska ustawa albo nowe polskie stanowisko wobec ustawodawstwa unijnego, już na tym etapie należy się upewnić, że prawo to nie będzie niosło negatywnych skutków dla krajów rozwijających się.
2. Utworzenie w polskim parlamencie stałej podkomisji do spraw współpracy rozwojowej, która mogłaby dokonywać regularnych przeglądów polskiej polityki w wymiarze globalnego rozwoju i wydawać w tej sprawie rekomendacje dla rządu i administracji. Mimo licznych zobowiązań Polski w obszarze globalnego rozwoju, w polskim parlamencie nadal brakuje gremium, które mogłoby się regularnie zajmować tą problematyką i zapewnić, żeby polskie zaangażowanie w kwestie globalnego rozwoju było spójne i fachowe.

KRAJ	POLITYCZNE ZOBOWIĄZANIA			MECHANIZMY KOORDYNACJI		NARZĘDZIA MONITORINGU I OCENY WPŁYWU	
	Zobowiązania w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju na najwyższym poziomie	Strategia wdrażania spójności polityki na rzecz rozwoju	Polityczne cele związane ze spójnością polityki na rzecz rozwoju	Konkretne instytucjonalne mechanizmy spójności polityki na rzecz rozwoju	Mechanizmy ogólnej koordynacji i spójności polityki na rzecz rozwoju	Narzędzia oceny wpływu spójności polityki na rzecz rozwoju	Narzędzia monitoringu wdrażania spójności polityki na rzecz rozwoju
HOLANDIA	+	+	+		+	+	+
FINLANDIA	+			+		+	+
SZWECJA	+	+		+			+
BELGIA	+	+			+		
LITWA	+	+		+			
CZECHY	+				+		
POLSKA	+				+		
SŁOWACJA	+						
SŁOWENIA					+		
BUŁGARIA							

TABELA 3. Polska na tle wybranych państw europejskich pod względem ustawodawstwa i praktyki w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju (stan na wrzesień 2013 roku)

Źródło: Overview of PCD systems in some EU Member States. Study 2013, CONCORD, wrzesień 2013 roku – http://www.concordeurope.org/publications/item/download/231_5955e68587b6c64b387a2960fce0ac50 [dostęp: 28 marca 2015 roku].

3. Wzmocnienie siły oddziaływania Rady Programowej Współpracy Rozwojowej w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju i przygotowanie przez nią planu działań, który będzie zawierał konkretne działania mające na celu uspołnienie polskiej polityki i polskich stanowisk wobec polityki unijnej w tym wymiarze. Plan działań mógłby być realizowany we współpracy z międzyresortowym zespołem do spraw spójności polityki na rzecz rozwoju powołanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Powyższe rekomendacje mają charakter ogólny i dotyczą instytucjonalnego wymiaru wzmacniania spójności polityki na rzecz rozwoju. W dalszej części niniejszego rozdziału prezentujemy analizy (wraz z rekomendacjami) czterech konkretnych polityk – klimatycznej, inwestycyjnej, podatkowej i edukacyjnej – oraz ich pośredniego lub bezpośredniego wpływu na kraje rozwijające się, a także niespójności z krajową polityką współpracy rozwojowej.

4.2. Polityka klimatyczna

ARTUR WIECZOREK

Zmiany klimatu będą najpoważniejszym wyzwaniem rozwojowym XXI wieku, a ich skutki mogą cofnąć nasze wysiłki służące wyeliminowaniu skrajnego ubóstwa na świecie o całe dekady³⁹. Konsekwencje zmian klimatycznych są realne i odczuwalne już dziś zarówno w Polsce (najcieplejsze miesiące w historii pomiarów, częstsze susze, większa liczba powodzi, tornad i huraganów)⁴⁰, jak i na świecie (topnienie lodowców, podnoszenie się poziomu mórz,

ekstremalne zjawiska pogodowe, zakwaszenie oceanów wywołane absorpcją dwutlenku węgla, degradacja raf koralowych)⁴¹.

Skutki te będą najdotkliwsze dla państw najuboższych, które często są położone w najbardziej zagrożonych rejonach, jednocześnie zaś nie mają funduszy na dostosowanie się do zmian klimatycznych i pokrycie kosztów wynikających z nich szkód. Kolejne raporty organizacji międzynarodowych⁴² wskazują wiele negatywnych skutków zmian klimatu dla krajów rozwijających się. Przede wszystkim podnoszący się poziom mórz doprowadzi do zatopienia wielu terenów nadmorskich. W takich krajach, jak Bangladesz, zmusi to do migracji miliony osób. W wyniku podnoszenia się poziomu oceanów wiele zamieszkałych wysp na Pacyfiku całkowicie zniknie pod powierzchnią wody. Zagrożone są również liczne duże miasta na świecie, łącznie z Londynem, Nowym Jorkiem, Bombajem czy Szanghajem⁴³. Nawet w miejscach, w których morze nie zalewa lądu całkowicie, podnoszący się poziom wody słonej prowadzi do zakwaszenia gleby, co uniemożliwia uprawy. Z kolei zmieniający się zasięg stref klimatycznych prowadzi do migracji pasożytów i chorób tropikalnych, takich jak malaria, na tereny, na których wcześniej one nie występowały⁴⁴. Susze już teraz skutkują pogłębiającym się ubożeniem społeczności rolniczych i migracjami, te z kolei prowadzą do konfliktów o zasoby. Amerykański Departament Obrony w raporcie z 2014 roku wskazuje, że spowodowane zmianami klimatu susze, które wyludniły wiele wsi w Syrii w latach 2007-2008, były jedną z przyczyn wybuchu wojny domowej tym krajem⁴⁵.

W dyskusji o zmianach klimatu ważny jest także aspekt nierównego rozłożenia kosztów i odpowiedzialności za globalne ocieplenie. Blisko trzy czwarte nadmiaru gazów cieplarnianych obecnych w atmosferze pochodzi z państw wysoko rozwiniętych. Mimo że największe kraje rozwijające się, jak Indie i Chiny (oraz pozostałe kraje grupy BRICS), w ostatnich latach wyprzedziły większość krajów rozwiniętych pod względem skali emisji, to wciąż pozostają daleko w tyle w ujęciu emisji *per capita*, jeśli zaś nawet w wypadku tego wskaźnika uda im się dogonić państwa wysoko rozwinięte, to jeszcze przez dekadę większość CO₂ w atmosferze będzie pochodziło z emisji państw wysoko rozwiniętych z ostatnich 150 lat⁴⁶. Z drugiej strony, kraje najslabiej rozwinięte wykazują najniższą emisję *per capita*, jednocześnie jednak są najbardziej narażone na dotkliwe skutki zmian klimatu i poniosą jego największe koszty (*de facto* będą to koszty ostatniego półtora wieku rozwoju bogatszych państw globalnej Północy).

Następujące trzy czynniki:

- ▶ fakt, że zmiany klimatu są spowodowane przede wszystkim emisjami państw najbogatszych, w tym Polski,
- ▶ fakt, że skutki zmian klimatu będą najdotkliwsze dla krajów najuboższych,
- ▶ fakt, że zmiany klimatu mogą zniweczyć wysiłki społeczności międzynarodowej służące ograniczeniu skrajnego ubóstwa, śmiertelności i chorób w krajach rozwijających się, wyrażone w milenijnych celach rozwoju,

sprawiają, że **problematyka zmian klimatycznych musi być ujęta w każdej strategii współpracy rozwojowej i we wszystkich dokumentach, w których mamy do czynienia z uzgadnianiem spójności polityk służących rozwojowi.**

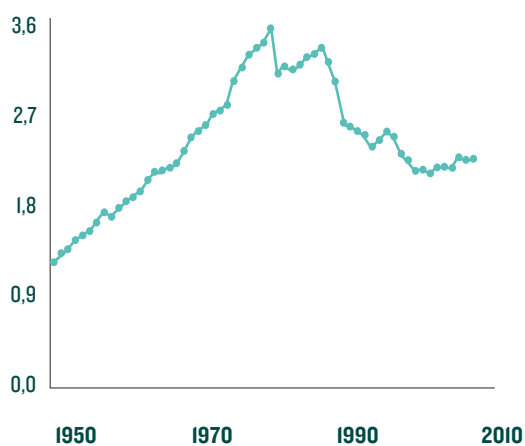
Istnieją dwie podstawowe strategie odpowiedzi na zagrożenia związane ze zmianami klimatu:

- ▶ **redukcja emisji i dążenie do stabilizacji** ilości gazów cieplarnianych w atmosferze na określonym poziomie,
- ▶ działania mające na celu **dostosowanie się do zmian klimatu i pokrycie kosztów wywołanych nimi szkód.**

Ponieważ skutki zmian klimatycznych są już nieuniknione, nieodwracalne i odczuwalne nawet dziś, zapoczątkowana zaś przez nas reakcja łańcuchowa nie zatrzyma się już nawet wtedy, gdybyśmy z dnia na dzień zaprzestali wszystkich emisji, konieczne jest stosowanie strategii dostosowania się i pokrycia kosztów szkód. Z drugiej jednak strony, redukując emisję, możemy złagodzić tempo i zasięg zmian klimatu, co będzie wielokrotnie tańsze, bezpieczniejsze i bardziej sprawiedliwe globalnie niż ponoszenie wielomiliardowych kosztów dostosowawczych (w większości poniosą je najubożsi), konieczne jest więc także stosowanie strategii redukcji emisji. Poniżej analizujemy spójność polskiej polityki w zakresie pomocy rozwojowej pod kątem obu tych strategii.

Redukcja emisji Polski

Polska zobowiązała się do redukcji emisji gazów cieplarnianych na forum międzynarodowym, podpisując w 1997 roku i ratyfikując w 2005 roku Protokół z Kioto, a także przyjmując w 2008 roku unijny pakiet energetyczno-klimatyczny. Państwa sygnatariusze Protokołu z Kioto, ujęte w Aneksie I, zobowiązały się do redukcji do 2012 roku (podczas konferencji klimatycznej COP18 obowiązywanie ustaleń protokołu przedłużono do 2020 roku) emisji gazów cieplarnianych o określoną wielkość w stosunku do bazowego 1990 roku. Podczas prac nad postanowieniami Protokołu z Kioto Polska wynegocjowała korzystny dla siebie rok bazowy (1988) i dość korzystny cel redukcji emisji – 6%⁴⁷. Wynegocjowany rok bazowy (rok odniesienia) był dla Polski niezwykle korzystny, ponieważ w wyniku transformacji polskiej gospodarki i upadku wielu ciężkich przemysłów polskie emisje zmniejszyły się o 19% w latach 1988-1990, z kolei w latach 1988-2000 – o ponad 30%, i nigdy nie powróciły do poprzedniego poziomu⁴⁸. Oznacza to, że już w momencie podpisania Protokołu z Kioto w 1997 roku było wiadomo, że Polska nie będzie miała problemów z wypełnieniem jego zapisów. W rezultacie Polska dysponuje obecnie sporymi nadwyżkami limitów emisji i może nimi handlować w ramach mechanizmu Handlu Certyfikatami Emisyjnymi. Niestety, oznacza to także, że Polska nie ma żadnej motywacji, aby w ramach oenazetowskiego systemu obniżyć emisje, korzystne jest nawet dla niej, kiedy w innych krajach rozwiniętych (tak zwanych krajach Aneksu I) emisje rosną i może im sprzedawać swoje nadwyżki.



WYKRES II. Emisje CO₂ Polski *per capita* w latach 1950-2010 (w tonach)

Źródło: Dane Carbon Dioxide Information Analysis Center – <http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/pol.html> [dostęp: 20 grudnia 2014 roku].

Dużo ambitniejszy, obszerniejszy i bardziej restrykcyjny jest unijny pakiet energetyczno-klimatyczny, który nakłada na Polskę konkretne zobowiązania. Warto jednak zauważyć, że również Unia Europejska dokonała zróżnicowania zobowiązań poszczególnych państw członkowskich. Zgodnie na poziomie

całej Unii Europejskiej powinniśmy do 2020 roku osiągnąć 20% redukcji emisji CO₂, 20% energii ze źródeł odnawialnych i zwiększyć o 20% efektywność energetyczną w stosunku do 2005 roku. Dla Polski cele te oznaczają zobowiązanie do zmniejszenia emisji w sektorach objętych Europejskim Systemem Handlu Emisjami o 21% w latach 2013–2020 i osiągnięcie 15% energii ze źródeł odnawialnych, z kolei w sektorach nieobjętych Europejskim Systemem Handlu Emisjami (transport, budownictwo, usługi) – możliwość zwiększenia emisji nawet o 14% w stosunku do 2005 roku⁴⁹. Warto również zauważyć, że sektory, w których jest prawdopodobne przenoszenie produkcji poza Unię Europejską ze względu na koszt uprawnień Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (tak zwane *carbon leakage*), będą się mogły ubiegać o 100% darmowych uprawnień, ale pod określonymi warunkami i do czasu zawarcia stosownego porozumienia międzynarodowego, Unia Europejska zabezpieczyła się więc przed możliwością ucieczki przemysłu z powodu systemu handlu emisjami.

Mimo to Polska wielokrotnie podnosiła, że inijny pakiet energetyczno-klimatyczny będzie szkodliwy dla jej gospodarki, i wetowała kolejne próby zwiększenia celów redukcyjnych. W październiku 2014 roku uzgodniono kompromis w sprawie redukcji emisji do 2030 roku. Polska wywalczyła prowizję, zgodnie z którą kraje, których produkt krajowy brutto jest niższy niż 60% średniej unijnej, będą mogły przekazywać darmowe uprawnienia do emisji CO₂ swoim elektrowniom. Kolejne ustępstwo na rzecz państw Europy Środkowo-Wschodniej zakłada utworzenie specjalnej rezerwy z 2% pozwoleń na emisję, z której Polska otrzyma połowę środków (łącznie na inwestycje w energetyce Polska ma uzyskać 7,5 miliarda złotych do 2030 roku). Porozumienie zakłada także, że po 2020 roku cel udziału odnawialnych źródeł energii w tak zwanym miksie energetycznym nie będzie wiążący dla poszczególnych państw członkowskich, ale dla całej Wspólnoty⁵⁰. Oznacza to, że Polska wywalczyła dla siebie brak jakichkolwiek zobowiązań w zakresie redukcji emisji po 2020 roku.

Polska powinna zaakceptować swoją rolę państwa wysoko rozwiniętego i przyjąć, że ciąży na niej większa odpowiedzialność za zmiany klimatu niż na krajach rozwijających się. Do tej pory Polska miała opinię hamulcowego unijnej polityki klimatycznej i kraju, który unika jakichkolwiek zobowiązań międzynarodowych. Szczyt klimatyczny w Paryżu w grudniu 2015 roku, na którym ma być osiągnięte globalne porozumienie klimatyczne, będzie dobrą okazją do zajęcia bardziej dojrzałego stanowiska – dobrowolnego celu redukcji emisji i przeznaczenia dodatkowych funduszy na działania związane z dostosowaniem się do zmian klimatu w krajach rozwijających się.

Finansowanie redukcji emisji i dostosowania się do zmian klimatu w krajach rozwijających się

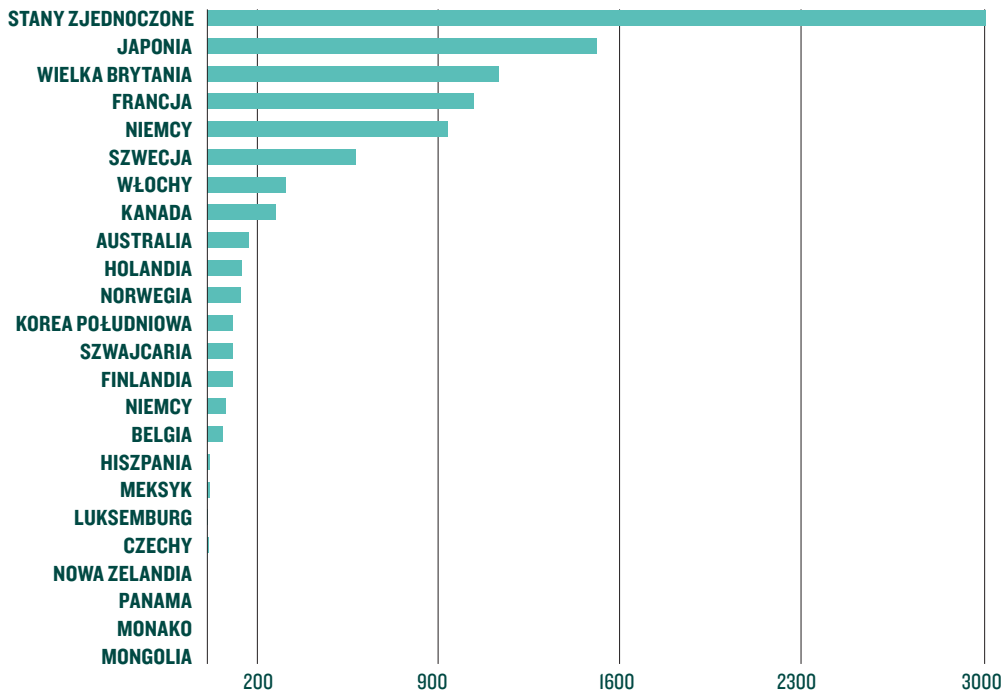
Wielu przedstawicieli państw rozwiniętych argumentuje, że redukcja emisji w krajach rozwijających się przez takie programy, jak zalesianie czy wspieranie rozwoju niskoemisyjnego, może być tańsze i łatwiejsze do wprowadzenia niż redukcja emisji w gospodarkach wysoko rozwiniętych. Dlatego Protokół z Kioto wprowadził trzy mechanizmy, które umożliwiają państwom rozwiniętym redukowanie emisji w innych krajach zamiast emisji własnych: działania wdrażane wspólnie, handel certyfikatami emisyjnymi i mechanizm czystego rozwoju⁵¹. Handel emisjami umożliwia krajom emitującym ponad limit kupowanie emisji od krajów, które emitują poniżej swojego limitu. Z kolei mechanizm czystego rozwoju pozwala państwom rozwiniętym wdrażać projekty redukujące emisje w krajach rozwijających się zamiast redukować emisje własne.

Lektura materiałów informacyjnych Ministerstwa Środowiska pokazuje, że Polska chętnie korzysta z tych mechanizmów, postrzega siebie jednak jako biorcę finansowania klimatycznego, nie zaś jako donatora. Zyski ze sprzedaży niewykorzystanych emisji (jednostek AAU) są przeznaczane na inwestycje w kraju w ramach systemu zielonych inwestycji (*green investment scheme, GIS*)⁵².

Polska ani nie przekazała, ani nie zadeklarowała także żadnych dodatkowych środków – takich, które nie byłyby związane z istniejącymi programami pomocy rozwojowej – na finansowanie kosztów łagodzenia zmian klimatu i dostosowania się do nich (*climate finance*), mimo że uczyniło tak wiele państw europejskich i pozaeuropejskich, między innymi Stany Zjednoczone, Japonia, Niemcy, Szwecja, Włochy, Hiszpania, Finlandia, Czechy, Panama, Indonezja, a nawet Mongolia⁵³. Nie przeszkodziło to jednak Polsce w zgłoszeniu kandydatury Warszawy jako siedziby Zielonego Funduszu Klimatycznego (Green Climate Fund, GCF)⁵⁴. Ostatecznie siedziba tej instytucji została utworzona w Korei Południowej, która zobowiązała się do zasilania funduszu kwotą 100 milionów dolarów między 2015 a 2018 rokiem⁵⁵.

W raporcie dotyczącym polskiej pomocy rozwojowej w 2012 roku Grupa Zagranica wskazywała także problem tak zwanego podwójnego liczenia tych samych środków – jako pomoc rozwojowa i jako finansowanie klimatyczne (*climate finance*), które to zjawisko wystąpiło w wielu krajach europejskich, w tym w Polsce⁵⁶. Uwzględnienie dostosowania się do zmian klimatu w programach pomocy rozwojowej jest słusznym i istotnym działaniem, nie można jednak zaliczać tych samych funduszy zarówno do zobowiązań wynikających z milenijnych celów rozwoju, jak i do zobowiązań finansowania walki ze zmianami klimatu.

Potrzeby w tym zakresie są olbrzymie. Według szacunków Banku Światowego, do 2050 roku na łagodzenie skutków zmian klimatu trzeba będzie przeznaczać około 140–175 miliardów dolarów rocznie, z kolei na dostosowanie się – 30–100 miliardów dolarów rocznie⁵⁷. Zgodnie z różnymi szacunkami, już w 2020 roku dostosowanie



WYKRES 12. Deklaracje wysokości składek poszczególnych krajów do Zielonego Funduszu Klimatycznego (w milionach dolarów) – stan na grudzień 2014 roku

Źródło: Dane The Carbon Brief – <http://www.carbonbrief.org/blog/2014/11/briefing-country-pledges-to-the-green-climate-fund> [dostęp: 28 marca 2015 roku].

się do zmian klimatu pochłonie od 10 do 60 miliardów dolarów rocznie⁵⁸. Tymczasem obecnie Zielony Fundusz Klimatyczny ma obiecanie 10 miliardów dolarów, do 2020 roku planuje zaś zgromadzić 100 miliardów dolarów, choć możliwość zebrania tej kwoty stoi pod dużym znakiem zapytania.

Brytyjski Overseas Development Institute i niemiecka Heinrich Böll Foundation wyliczyły, że całkowita wartość środków przyznanych w 2013 roku przez państwa rozwinięte na projekty związane z dostosowaniem się do zmian klimatu i zmniejszaniem emisji w krajach rozwijających się wyniosła 1,26 miliarda dolarów i była tylko nieco większa (o 15%) od kwoty subsydiów dla sektora paliw kopalnych w Polsce w 2011 roku⁵⁹. Oznacza to, że gdyby – hipotetycznie – Polska zaprzestała subsydiowania wydobycia paliw kopalnych i przeznaczyła te środki na redukcję emisji w krajach globalnego Południa, stałaby się trzecim największym donatorem na świecie.

Warto także odnotować, że Polska ma dobrze działający program wspierania rodzimych przedsiębiorstw, które chcą upowszechniać innowacyjne zielone technologie na zagranicznych rynkach. Za pomocą prowadzonego przez Ministerstwo Środowiska programu GreenEvo polskim firmom z sektora zielonych technologii jest udzielana pomoc publiczna w formie *de minimis*, a ich patenty są propagowane na zagranicznych rynkach⁶⁰. Jednym z celów programu GreenEvo, według resortu środowiska, ma być poprawa środowiska naturalnego w krajach rozwijających się⁶¹, w rzeczywistości jednak program, jak się wydaje, służy przede wszystkim polskim przedsiębiorcom, koszty zakupu innowacyjnych polskich technologii ponoszą zaś kraje rozwijające się⁶², dlatego nie można go uznać za formę pomocy rozwojowej.

Polska powinna przeznaczyć specjalne fundusze na rzecz dostosowania się do zmian klimatu, odrębne od istniejących funduszy na współpracę rozwojową. Z jednej strony, powinna to być dobrowolna składka do Zielonego Funduszu Klimatycznego, z drugiej zaś strony – należałoby stworzyć specjalny fundusz finansujący rozpowszechnianie polskich zielonych technologii w krajach rozwijających się, ale nie w formie pomocy związanej. Środki na ten cel mogłyby w znacznej części pochodzić ze stopniowego zmniejszania subsydiów dla sektora paliw kopalnych, co również rekomendujemy. Zalecamy ponadto korzystanie z mechanizmu czystego rozwoju w celu redukcji własnych emisji przez inwestycje w krajach globalnego Południa.

Projekty służące dostosowaniu się do zmian klimatu w wieloletnich programach współpracy rozwojowej

Zgodnie z rocznymi planami współpracy rozwojowej na 2013 i 2014 rok, priorytetem geograficznym dla Polski pozostają kraje Partnerstwa Wschodniego, za podstawowe priorytety tematyczne uznano zaś „dzielenie się doświadczeniami transformacyjnymi oraz promocję demokracji i przestrzegania praw człowieka”⁶³. Projekty związane z ochroną środowiska znalazły się jednak w jednym z trzech obszarów priorytetowych w dwóch krajach Partnerstwa Wschodniego (Armenia i Azerbejdżan) i w jednym obszarze

priorytetowym dla krajów Afryki Wschodniej, objętych programem polskiej pomocy rozwojowej (Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda). Tutaj wśród szczegółowych celów obszaru priorytetowego „ochrona środowiska” znalazły się:

- a. poprawa dostępu do odnawialnych oraz tanich źródeł energii (m.in. energia słoneczna, wodna, wiatrowa, źródła geotermalne, biomasa);
- b. zapobieganie wylesianiu i degradacji gruntów;
- c. poprawa gospodarowania odpadami;
- d. wzmocnienie odpowiedzialnego gospodarowania zasobami wodnymi;
- e. wzmocnienie przygotowania państwa i społeczności lokalnych do radzenia sobie z katastrofami naturalnymi oraz niekorzystnymi skutkami zmian klimatu i redukcja ryzyka ich wystąpienia⁶⁴.

Znaczenie problemu zmian klimatu dla rozwoju zostało zatem dostrzeżone i ujęte w strategicznych planach rozwojowych dotyczących Afryki Wschodniej, choć wśród 29 projektów rozwojowych realizowanych przez jednostki administracji rządowej w 2013 roku tylko jeden (realizowany przez Ministerstwo Zdrowia) dotyczył obszaru priorytetowego „ochrona środowiska” („Przygotowanie i przeprowadzenie cyklu szkoleń dla specjalistów w zakresie gospodarowania chemikaliami i ochrony środowiska w Armenii”), żaden jednak nie był związany z problematyką zmian klimatu⁶⁵. Podobnie w grupie projektów realizowanych przez podmioty trzeciego sektora niewiele jest działań, które uwzględniałyby problem zmian klimatu czy – szerzej – kwestie środowiskowe. Wśród 57 projektów organizacji pozarządowych, które uzyskały dofinansowanie w ramach konkursu grantowego „Polska pomoc rozwojowa 2013”, było łącznie sześć takich projektów (trzy powiązane z problematyką zmian klimatu i trzy dotyczące innych aspektów ochrony środowiska), w tym:

- ▶ projekt dotyczący budowy instalacji odnawialnych źródeł energii (Ukraina),
- ▶ projekt dotyczący efektywności energetycznej (Ukraina),
- ▶ projekt dotyczący redukcji ryzyka katastrof naturalnych (Gruzja),
- ▶ projekt dotyczący odpadów niebezpiecznych (Ukraina),
- ▶ projekt dotyczący oczyszczalni ścieków (Mołdawia),
- ▶ projekt dotyczący ekologicznego rolnictwa (Mołdawia)⁶⁶.

Żaden projekt realizowany w Afryce Wschodniej, który uzyskał finansowanie w 2013 roku, nie dotyczył problematyki ochrony środowiska ani zmian klimatu. Podobnie było w 2014 roku, kiedy tylko jeden projekt dla Afryki Wschodniej częściowo obejmował tę tematykę. Pokazuje to, że zarówno jednostki administracji państwowej, jak i polskie organizacje pozarządowe, zwłaszcza działające poza regionem krajów Partnerstwa Wschodniego, nie uznają problematyki związanej ze zmianami klimatu za priorytetową lub nie mają wystarczającego doświadczenia i *know-how* dotyczącego realizacji projektów z tego obszaru.

Osiągnięcie milenijnych celów rozwoju zaplanowano na 2015 rok, od 2016 roku będą już bowiem obowiązywać zrównoważone cele rozwoju, które większy nacisk kładą na ochronę środowiska, klimat i zrównoważony rozwój. Jest to potwierdzenie zmiany paradygmatu w myśleniu o rozwoju na świecie. Problematyka synergii między społecznymi, ekonomicznymi i ekologicznymi aspektami rozwoju powinna mieć kluczowe znaczenie również w polskich programach współpracy rozwojowej i być uwzględniona w dokumentach strategicznych, w tym w Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020. Ponadto należy także położyć szczególny nacisk na edukację na temat zmian klimatu jako jeden z podstawowych celów w ramach programu edukacji globalnej.

4.3. Sektor prywatny działający w krajach globalnego Południa – pomoc czy problem dla rozwoju? Zadania dla państwa donatora

ALEKSANDRA ANTONOWICZ

Spójność polityki na rzecz rozwoju zakłada, że państwa podejmujące współpracę rozwojową są zobowiązane zapewnić, że ich polityki nie oddziałują negatywnie na wysiłki rozwojowe krajów globalnego Południa. Jeśli spójność polityki na rzecz rozwoju nie będzie wdrażana, nie ma mowy o tym, aby nowe ramy współpracy rozwojowej wyznaczone przez cele zrównoważonego rozwoju sprawdziły się i doprowadziły do wyrównania szans rozwojowych i realizacji praw wszystkich ludzi. Dotyczy to również polityki obejmującej sektor prywatny oraz wsparcie handlu i inwestycji.

Zasady dla biznesu inwestującego w krajach globalnego Południa

Inwestycje biznesu w krajach globalnego Południa to jedno z bardziej kontrowersyjnych zagadnień w światowej dyskusji o zrównoważonym rozwoju. Mimo że biznes inwestuje tam w coraz większą liczbę sektorów (na przykład rolnictwo, infrastrukturę, produkty szybkozbywalne, technologię informacyjną, turystykę czy usługi finansowe), to wciąż dużą część nakładów stanowią inwestycje związane z przemysłem wydobywczym, który jest obciążony szczególnie dużym ryzykiem negatywnego wpływu na rozwój tych krajów. Od ponad dekady, kiedy sformułowano dziesięć zasad w ramach inicjatywy Organizacji Narodów Zjednoczonych „Global Compact”⁶⁷, zwraca się szczególną uwagę na wpływ działalności biznesu w krajach globalnego Południa. Z kolei po 2008 roku wzrosło oczekiwanie w zakresie zaangażowania biznesu we współpracę rozwojową.

Z jednej strony, świadome zaangażowanie sektora prywatnego we współpracę rozwojową jest uważane za krok naprzód w walce z ubóstwem. Wszystkie porozumienia dotyczące walki z ubóstwem na świecie, jakie podejmowała społeczność międzynarodowa po szczycie milenijnym w 2000 roku, zawierały postulat bardziej aktywnego i mądrego angażowania biznesu w działalność na rzecz rozwoju (konsensus z Monterrey, deklaracja paryska, komunikat Komisji Europejskiej *Program działań na rzecz zmian*, Globalne Partnerstwo na rzecz Skutecznej Współpracy Rozwojowej, dokument podsumowujący konferencję Rio+20 – *The future we want*). Wypracowywane właśnie cele zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych mają służyć między innymi włączeniu sektora prywatnego w budowanie podstaw zrównoważonego rozwoju na świecie.

Wielu donatorów, idąc tym tropem, otworzyło swoje programy na biznes (między innymi Niemcy, Szwecja, Dania, Austria, Finlandia), oferując na przykład partnerstwa publiczno-prywatne czy programy *business to business* (B2B). Poszerzenie grona podmiotów zaangażowanych w pomoc rozwojową – szczególnie o sektor prywatny, obracający dużymi pieniędzmi – to teoretycznie zwiększenie ilości środków przepływających do krajów biorców pomocy i impuls dla rodzimej gospodarki. Należy zaznaczyć, że nie chodzi tutaj o biznes w praktykowanej od dekad roli podwykonawcy lub dostawcy konkretnych produktów czy usług, ale o sektor prywatny będący bezpośrednim partnerem donatora. Partner ten bierze

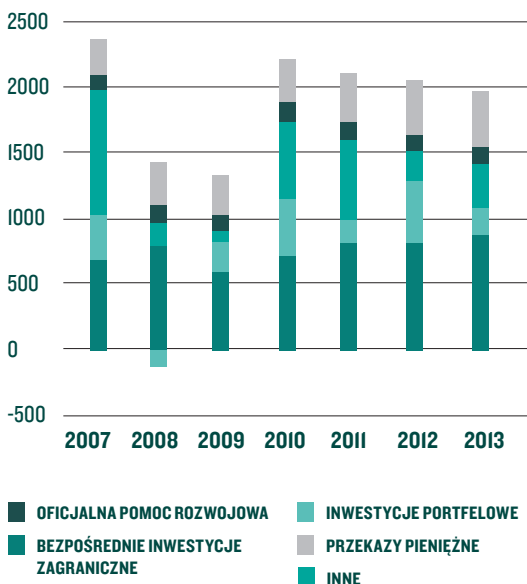
odpowiedzialność za zaplanowanie, realizację i długofalowy wpływ podjętych działań. Taka działalność sektora prywatnego – finansowana publicznymi pieniędzmi – powinna bezpośrednio wspierać osiąganie celów polityki rozwojowej.

W maju 2014 roku Komisja Europejska opublikowała nowy komunikat na temat udziału sektora prywatnego w rozwoju – *A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries*⁶⁸ – opisując w nim zasady, które mają wzmocnić rolę sektora prywatnego w działaniach z zakresu współpracy rozwojowej podejmowanych przez Unię Europejską. W komunikacie wymieniono także dwanaście konkretnych działań do realizacji, na przykład zwiększenie dostępu do środków finansowych (szczególnie dla kobiet i młodzieży), propagowanie międzynarodowych standardów społecznej odpowiedzialności biznesu, wsparcie platform wymiany doświadczeń i wiedzy. Dokument przedstawia ponadto kryteria, które powinny być warunkiem wsparcia Unii Europejskiej dla jednostek sektora prywatnego, między innymi mierzalne rezultaty rozwojowe, dodatkowość (*additionality*), czyli upewnienie się, że wspierane inicjatywy nie byłyby podjęte bez tego wsparcia i że nie zastępuje ono prywatnego finansowania, neutralność, czyli zapewnienie, że wsparcie nie będzie zniekształcać rynku i zostanie przyznane przejrzystość i sprawiedliwie, wspólny interes i współfinansowanie, skutek demonstracyjny, czyli zapewnienie, że wspierane działania będą przykładami nadającym się do replikacji, przestrzeganie standardów społecznych, ekologicznych i fiskalnych.

Jest to głos potwierdzający, że Unia Europejska chce włączyć sektor prywatny w działania mające na celu wspieranie zrównoważonego rozwoju i dostrzega wyzwania z tym związane. Niestety, jest to wciąż jedynie zachęta do bardziej odpowiedzialnego działania, nie zaś jasne określenie zasad wsparcia sektora prywatnego ze środków publicznych.

Donatorzy zaczynają także rozumieć, że biznes działający w krajach Południa (zarówno wspierany ze środków publicznych, jak i bez wsparcia) musi funkcjonować bardziej przejrzysto i osiągać wspomniane cele rozwojowe – albo przynajmniej im nie szkodzić. W 2013 roku globalna oficjalna pomoc rozwojowa wyniosła 134,8 miliarda dolarów⁶⁹, z kolei bezpośrednie inwestycje zagraniczne do krajów rozwijających się to przepływy rzędu 778 miliardów dolarów⁷⁰. Sześciokrotnie więcej pieniędzy przeznaczanych przez biznes niż przez donatorów to dużo większa możliwość wpływu na sytuację w krajach Południa. Wpływ ten zbyt często jest negatywny.

Między innymi dzięki inicjatywie „Global Compact” sektor prywatny rozwinął na skalę globalną również koncepcję społecznej odpowiedzialności biznesu, która w założeniu miała uwrażliwić biznes na nowe cele działalności – poza celem podstawowym, jakim jest generowanie zysku. W 2011 roku przyjęto *Wytyczne (ONZ) dotyczące biznesu i praw człowieka*⁷¹, podkreślające ważną rolę państwa w zapewnieniu przestrzegania praw człowieka również przez strony trzecie (biznes). Opierają się one na uznaniu



WYKRES 13. Zewnętrzne źródła finansowania krajów rozwijających się w latach 2007–2013 (w miliardach dolarów)

Źródło: *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan*, United Nations Conference on Trade and Development, New York–Geneva 2014, s. 148 – http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku].

istniejących zobowiązań państw do poszanowania, ochrony i realizacji praw człowieka, wskazując między innymi, że: „Państwa powinny podejmować dodatkowe kroki w celu zapewnienia ochrony przed naruszeniem praw człowieka przez przedsiębiorstwa będące własnością państwa lub przez nie kontrolowane lub też takie, które korzystają z istotnego wsparcia lub usług instytucji państwowych, takich jak agencje udzielające kredytów eksportowych, rządowych ubezpieczeń inwestycji lub gwarancji, w tym poprzez wymaganie tam, gdzie jest to właściwe, *due diligence* (zachowania należytej staranności) w zakresie przestrzegania praw człowieka”.

Innym dokumentem istotnym z punktu widzenia podnoszenia społecznych standardów funkcjonowania biznesu są opracowane w 2011 roku przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, dotyczące społecznie odpowiedzialnego prowadzenia biznesu⁷². Wytyczne te – przyjęte i egzekwowane przez rządy – są jednak tylko zaleceniami w zakresie standardów odpowiedzialnego postępowania w biznesie kierowanymi przez rządy do przedsiębiorstw, których działalność wykracza w jakikolwiek sposób poza granice jednego państwa. Stanowią one zbiór zasad i standardów z różnych obszarów – od praw człowieka, praw pracowniczych i bezpieczeństwa pracy, przez kwestie dostępu do informacji, po opodatkowanie, ochronę środowiska i *due diligence* działalności firm. Przestrzeganie wytycznych dotyczy przedsiębiorstw, które mają siedzibę na terenie jednego z państw sygnatariuszy, wszędzie tam, gdzie prowadzą one działalność. Wytyczne obejmują także firmy i spółki zależne, dostawców, poddostawców, franczyzobiorców i innych partnerów biznesowych firm międzynarodowych. Rządy, które przyjęły wytyczne, mają obowiązek ustanowić mechanizmy skargowe – krajowe punkty kontaktowe (*national contact points*). Celem takiego punktu jest propagowanie i zapewnienie przestrzegania wytycznych, ważnym zadaniem zaś – rozpatrywanie skarg przeciwko działaniom przedsiębiorstw wielonarodowych łamiących wytyczne.

W Polsce Krajowy Punkt Kontaktowy OECD działa od 2001 roku przy Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych⁷³, która prowadzi również program promocji polskiego sektora prywatnego GO AFRICA (o czym będzie jeszcze mowa). Polski punkt kontaktowy przygotował w 2013 roku program „Wdrażam Wytyczne OECD. Odpowiedzialny biznes”, w ramach którego zainteresowane firmy wypełniły pilotażową ankietę, służącą samoocenie stopnia spełniania przez nie wytycznych dla przedsiębiorstw wielonarodowych. Firmy biorące udział w programie mogą przez rok używać logo akcji w swoich materiałach promocyjnych i raportach z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu. Wypełnianie ankiety trzeba ponawiać corocznie. Ankieta jest interesującą formą upowszechniania wytycznych, niektóre zagadnienia powinny być jednak uszczegółowione. Na przykład w części dotyczącej opodatkowania znajduje się tylko jedno pytanie o to, czy przedsiębiorca płaci terminowo zobowiązania podatkowe, ale nie ma pytania o to, czy przedsiębiorca płaci podatki w krajach rzeczywiście

działalności lub czy publikuje informacje na temat zobowiązań podatkowych wypełnianych w każdym kraju swojej działalności (*country by country reporting*). Brakuje również informacji na temat tego, ile firm zostało zaproszonych do wzięcia udziału w programie, ile z niego skorzystało i – co najbardziej interesujące – jakich odpowiedzi udzieliły firmy, które wypełniły ankietę.

Zarówno organizacje pozarządowe, jak i związki zawodowe mogą kierować do krajowych punktów kontaktowych skargi związane z naruszeniem wytycznych. W ramach procedury rozpatrywania skarg przeciwko łamaniu wytycznych można złożyć do punktu kontaktowego zawiadomienie o takim naruszeniu. Punkt ma wówczas obowiązek przyjrzeć się sprawie i – jeśli są ku temu podstawy – zaproponować stronom postępowanie mediacyjne. Celem mediacji jest wspólne znalezienie przez strony polubownego rozwiązania problemu. Powstaje jednak pytanie o skuteczność takiego mechanizmu, być może bowiem rozwiązanie problemów związanych z działalnością biznesu w krajach Południa powinno być przedmiotem regulacji obowiązujących, nie zaś tylko zachęcających sektor prywatny do zachowania należytych standardów.

Stany Zjednoczone i Unia Europejska próbują wychodzić naprzeciw opisywanym problemom, wypracowując odpowiednie regulacje. Na przykład rząd amerykański przyjął w 2012 roku ustawę *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, nazywaną w skrócie *Dodd-Frank Act*. Jej zapisy w części nr 1502, poświęconej „krwawym minerałom”⁷⁵ (*conflict minerals*), czyli wolframowi, koltanowi, cynie i złotu, są oparte na przewodniku Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*⁷⁶. Ustawa zobowiązuje firmy do upubliczniania informacji na temat wykorzystywania „krwawych minerałów” pochodzących z Demokratycznej Republiki Konga i krajów sąsiadujących⁷⁷, co ma pomóc w wyeliminowaniu nielegalnego handlu tymi minerałami wspierającego grupy zbrojne w regionie.

Unia Europejska, nawiązując do wytycznych opracowanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, również przygotowuje stosowną regulację – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej ustanawiające unijny system certyfikacji własnej w zakresie należytej staranności w łańcuchu dostaw odpowiedzialnych importerów cyny, tantalu i wolframu, ich rud oraz złota pochodzących z obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka⁷⁸. Regulacja ta jest jednak dość słaba, ponieważ nie obliuguje, ale tylko zachęca firmy do samo-certyfikacji i ujawniania informacji o swoim łańcuchu dostaw „krwawych minerałów”. Europejskie organizacje pozarządowe wzywają Parlament Europejski do dalszych prac nad projektem rozporządzenia i do ustanowienia obowiązku sprawdzania przez importerów europejskich swoich łańcuchów dostaw zgodnie z międzynarodowymi standardami, a także do upubliczniania tych informacji⁷⁹.

Innym przykładem wyjścia naprzeciw problemom powstającym w związku z nieodpowiedzialną

PRZYKŁAD DZIAŁANIA KRAJOWEGO PUNKTU KONTAKTOWEGO⁷⁴ – SKARGA SHERPA *VERSUS* GLENCORE

W 2011 roku kilka organizacji pozarządowych na czele z Association Sherpa złożyło skargę na firmę Glencore International AG i First Quantum Mining Ltd., wskazując, że zambijska spółka zależna Mopani Copper Mines Plc. (kopalnie miedzi Mopani) unikała opodatkowania w Zambii.

Glencore, większościowy udziałowiec konsorcjum Mopani Copper Mines Plc., to korporacja prowadząca szczególnie nieprzejrzystą działalność. Założył ją w 1974 roku Marc Rich, amerykański biznesmen, skazany w Stanach Zjednoczonych za łamanie embarga nałożonego na rząd Republiki Południowej Afryki w czasach apartheidu i unikanie płacenia podatków. W 2008 roku Glencore zdobyła antynagrodę Public Eye jako „najgorsza [międzynarodowa] korporacja roku” za prowadzenie działalności nieodpowiedzialnej społecznie i ekologicznie. Mopani to największa firma wydobywcza działająca w Zambii i jeden z największych producentów miedzi i kobaltu. Działa w zaskakująco korzystnym środowisku fiskalnym, odprowadzając podatek od zasobów na poziomie 0,6% i podatek korporacyjny ograniczony do 25%, mając przy tym wyjątkowe ulgi celne i klauzulę stabilności tych warunków przez dwadzieścia lat (od 2000 roku). Mimo tych wszystkich fiskalnych udogodnień i dużej rentowności, spółka Mopani Copper Mines Plc. nie wykazuje żadnych zysków, unikając w ten sposób opodatkowania.

W 2009 roku międzynarodowi eksperci przeprowadzili na zlecenie władz Zambii audyt, który wykazał, że spółka Mopani Copper Mines Plc. używa różnych technik, aby uniknąć płacenia podatków w Zambii, na przykład przeszacowuje koszty działalności, niedoszacowuje wielkość produkcji, manipuluje przy cenach transferowych (sprzedaż produktu między spółkami zależnymi), łamie zasady ceny rynkowej (*arms length principle*).

Skarżący wskazywali, że praktyki unikania opodatkowania stosowane przez spółkę Mopani Copper Mines Plc. to dowód na łamanie przez Glencore wytycznych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Szwajcarski Krajowy Punkt Kontaktowy przyjął skargę do rozpatrzenia i przeprowadził mediację. W lipcu 2012 roku odbyło się spotkanie stron. Według skarżących organizacji, korporacja Glencore odrzuciła zarzuty, nie przedstawiając żadnych dowodów lub nowych faktów. W listopadzie 2012 roku szwajcarski Krajowy Punkt Kontaktowy wydał oświadczenie, w którym stwierdził, że po przeprowadzonej mediacji obie strony pozostają przy swoim zdaniu co do przedmiotowego sporu i zobowiązują się poszukać sposobów na dalszy dialog. Skarżący byli zawiedzeni takim wynikiem mediacji punktu kontaktowego, który w zasadzie nic nie zmienił ani nie doprowadził do ujawnienia przez firmę informacji na temat podatków płaconych w Zambii.

Po analizie działalności spółki Mopani Copper Mines Plc. z korporacją Glencore jako głównym udziałowcem trudno uwierzyć, że jej działalność została w 2005 roku wsparta pożyczką Europejskiego Banku Inwestycyjnego w wysokości 50 milionów dolarów. Europejski Bank Inwestycyjny to bank publiczny należący do państw członkowskich Unii Europejskiej (w tym Polski), który korzystając z kapitału i gwarancji pochodzących od państw Unii Europejskiej, mobilizuje większe środki finansowe na międzynarodowych rynkach finansowych (na przykład przez swoje obligacje). Mimo długotrwałych protestów lokalnych organizacji społecznych w Zambii, Europejski Bank Inwestycyjny nie dostrzegł początkowo ryzyka związanego z projektem i udzielił korporacji Glencore pożyczki z publicznych środków.

działalnością sektora prywatnego w krajach globalnego Południa jest jeden z elementów tak zwanej dyrektywy rachunkowej⁸⁰. Zobowiązuje on europejskie firmy działające w przemyśle wydobywczym lub zajmujące się wyrębem lasów pierwotnych do upublicznienia wszystkich płatności dokonywanych przez nie na rzecz krajów prowadzenia działalności. Jest to niewątpliwie krok naprzód w kwestii propagowania sprawiedliwości podatkowej, której brak jest jedną z ważniejszych przyczyn trudności rozwojowych.

Ogromnym problemem związanym z działalnością sektora prywatnego w krajach globalnego Południa jest kwestia unikania opodatkowania i innych form „ucieczki kapitału”. Raport organizacji pozarządowej ONE *Trillion Dollar Scandal*, opublikowany we wrześniu 2014 roku, mówi o tym, że każdego roku 1 bilion dolarów jest po prostu wysysany

z budżetów i gospodarek krajów globalnego Południa na skutek splotu działań korupcyjnych dotyczących zawłaszczania surowców naturalnych, wykorzystywania anonimowych fasadowych firm, prania pieniędzy i nielegalnego uchylania się od opodatkowania. Więcej o tej kwestii piszemy w dalszej części niniejszego raportu.

Partnerstwa publiczno-prywatne – finansowanie rozwoju czy rozwój rynku finansów?

Partnerstwa publiczno-prywatne – uważane za jedno z lekarstw na kryzys finansowy z 2008 roku – funkcjonują dziś w ponad 134 krajach globalnego Południa. Początkowo skupione wokół przedsięwzięć infrastrukturalnych, obecnie zapewniają często również

**DBAŁOŚĆ O SPÓJNOŚĆ
POLITYKI NA RZECZ
ROZWOJU** JEST
PRAWNYM ZOBOWIĄZANIEM
W UNII EUROPEJSKIEJ
UJĘTYM W ART. 28 TRAKTATU
LIZBOŃSKIEGO,
KTÓRY STWIERDZA:
„PRZY REALIZACJI POLITYK,
KTÓRE MOGŁYBY MIEĆ WPŁYW
NA KRAJE ROZWIJAJĄCE SIĘ,
UNIA [EUROPEJSKA]
BIERZE POD UWAGĘ CELE
WSPÓŁPRACY NA RZECZ
ROZWOJU”.

„infrastrukturę społeczną”, taką jak szkoły, szpitale i usługi medyczne. Wyzwaniem dla sektora publicznego jest utrzymanie założonych celów rozwojowych w tego typu partnerstwie i zapewnienie, że finansowy udział partnera prywatnego jest dostatecznie widoczny, żeby odróżnić taką inwestycję od zwykłego wsparcia publicznego dla biznesu.

Źle zaprojektowane partnerstwo publiczno-prywatne nie jest niczym więcej niż wsparciem rynku ze środków publicznych. Przykładem może być opisana w raporcie brytyjskiego *think-tanku* The Corner House⁸¹ inwestycja z 2011 roku, polegająca na budowie szpitala publicznego Queen 'Mamohato Memorial Hospital w Lesotho, przedstawiana przez Bank Światowy w kategoriach sukcesu wartego naśladowania. Na czym polegało to partnerstwo publiczno-prywatne? Inwestycja została zaprojektowana i zbudowana przez prywatne konsorcjum Tesepong (z większością udziałowców spoza Lesotho). Pełny jej koszt wyniósł 153 miliony dolarów, z czego rząd Lesotho wyłożył około 58 milionów dolarów, z kolei konsorcjum przekazało 500 tysięcy dolarów. Reszta środków (94,9 miliona dolarów) pochodziła z pożyczki udzielonej przez Development Bank of South Africa. Pożyczka została przyznana rządowi Lesotho, nie zaś konsorcjum, i to rząd udzielił gwarancji spłaty w sytuacji, gdyby konsorcjum nie wywiązało się ze zobowiązań dotyczących zwrotu długu.

Należy zaznaczyć, że wysokość pożyczki była równa dziesięciu rocznym budżetom służby zdrowia w Lesotho, tak więc gwarancje udzielone na poczet tej inwestycji poważnie obciążały budżet państwa. Pożyczka została potraktowana jako wkład konsorcjum, ponieważ to ono miało ją spłacać, mimo że całe ryzyko ponosił sektor publiczny. Biorąc pod uwagę, że właścicielem Development Bank of South Africa jest rząd Republiki Południowej Afryki, można uznać,

że 99% środków przeznaczonych na budowę szpitala stanowiły środki publiczne lub z gwarancją spłaty przez sektor publiczny. W zasadzie cały ciężar finansowy inwestycji spoczął na barkach rządu Lesotho, który nie tylko dofinansował inwestycję, ale także udzielił gwarancji na spłatę pożyczki, również przyznanej z publicznych środków. Konsorcjum Tesepong miało niezbyt dobrą opinię w zakresie spłat należności, ryzyko pozostawienia długu społeczeństwu Lesotho nie było więc wcale takie abstrakcyjne.

Stopa zwrotu inwestycji, według konsorcjum, jest na poziomie co najmniej 13%, licząc od kwoty tak zwanego wkładu prywatnego (około 95 milionów dolarów), co daje blisko 12 milionów dolarów. Biorąc pod uwagę, że realny wkład finansowy konsorcjum w inwestycję wyniósł zaledwie pół miliona dolarów, zysk był ogromny i w większości wyjechał z Lesotho do udziałowców konsorcjum, głównie w Republice Południowej Afryki.

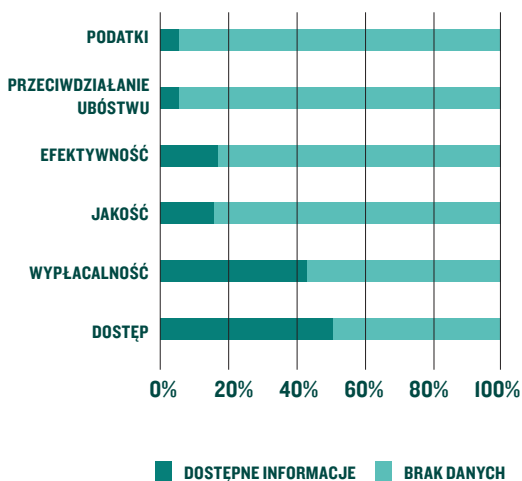
Czy o to chodziło w zaangażowaniu sektora prywatnego we współpracę rozwojową? I czy prywatyzacja sektora usług niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb ludzkich za publiczne pieniądze jest przyszłością współpracy rozwojowej?

Wsparcie publiczne dla polskiego sektora prywatnego w krajach globalnego Południa

Polski rząd od kilku lat stara się zachęcić sektor prywatny do aktywności w krajach globalnego Południa, inicjując przedsięwzięcia wsparcia instytucjonalnego, na przykład program GO AFRICA Ministerstwa Gospodarki lub projekt GreenEvo Ministerstwa Środowiska, czy otwierając w systemie małych grantów Ministerstwa Spraw Zagranicznych komponent skierowany do krajowych firm. Monitoring i ocenę skuteczności tych programów wsparcia dla rozwoju krajów globalnego Południa należy rozpocząć od sprawdzenia, czy realizują one zasadę spójności polityki na rzecz rozwoju.

➔ System małych grantów⁸²

System małych grantów umożliwi realizację projektów rozwojowych (obowiązkowo muszą się one kwalifikować jako projekty oficjalnej pomocy rozwojowej) za pośrednictwem polskich placówek zagranicznych w państwach ich akredytacji i w państwach znajdujących się na liście krajów biorców oficjalnej pomocy rozwojowej ustalonej przez Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Prowadzone projekty – oparte na współpracy placówek z miejscowymi organizacjami społecznymi i instytucjami użyteczności publicznej – wspierają lokalnych beneficjentów i mają służyć osiągnięciu milenijnych celów rozwoju. W 2014 roku pula środków przeznaczonych na system małych grantów wyniosła 9,08 miliona złotych, z czego 580 tysięcy złotych przewidziano na projekty realizowane przy udziale polskiego sektora prywatnego. Niemniej o wyborze podwykonawcy w wypadku pozostałych projektów decyduje lokalny partner, może się więc zdarzyć, że



WYKRES 14. Nieznany wpływ partnerstw publiczno-prywatnych na przeciwdziałanie ubóstwu

Źródło: <http://www.slideshare.net/iegfeedback/public-private-partnerships-event-launch-at-ifc-ppp-launch-event-for-wbg-july-14th-2014-final> [dostęp: 28 marca 2015 roku].

polski sektor prywatny będzie partycypował również w ramach pozostałej puli środków.

Projekty w systemie małych grantów mogą być realizowane przy udziale polskiego sektora prywatnego z wykorzystaniem na ten cel wspomnianej odrębnej puli środków i przy równoczesnym zachowaniu zasad obowiązujących przy wdrażaniu projektów w systemie małych grantów, szczególnie pod kątem rozwojowego charakteru działań, partnerów i beneficjentów. Dzielnie się *know-how* i wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w krajach rozwijających się, odbywające się z udziałem polskiego sektora prywatnego, może obejmować głównie:

- ▶ projekty inwestycyjne, w których polski sektor prywatny może być dostawcą towarów (usług) będących przedmiotem projektu rozwojowego, przy czym wybór dostawców (usługodawców) musi uwzględniać konkurencyjność kosztów towarów (usług), jakość rezultatów i przepisy dotyczące zamówień publicznych,
- ▶ projekty szkoleniowe służące wzmocnieniu potencjału kadrowego, z którego w przyszłości będzie korzystał polski kapitał obecny w kraju rozwijającym się.

W obu wypadkach polski sektor prywatny może występować jedynie w roli wykonawcy lub usługodawcy. W projektach szkoleniowych miejscowym partnerem może być na przykład szkoła wyższa czy odpowiednik urzędu pracy, który będzie odpowiedzialny za wskazanie uczestników szkolenia lub warsztatu.

Wydaje się więc, że choć istnieje specjalna alokacja na wsparcie działań z udziałem sektora prywatnego, to jednak nie jest on odpowiedzialny za zaplanowanie i realizację przedsięwzięcia, występuje zaś jedynie w roli podwykonawcy. Odpowiedzialność za skutek rozwojowy pozostaje po stronie placówki i partnerów lokalnych realizujących projekt. Z punktu widzenia spójności polityki na rzecz rozwoju jest to raczej dobre rozwiązanie, ponieważ odpowiedzialność za skutki rozwojowe ponoszą podmioty, dla których jest to podstawowy cel ich działalności.

➡ Program GO AFRICA

Program GO AFRICA – prowadzony przez Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych na zlecenie i ze środków Ministerstwa Gospodarki – obejmuje: organizację misji rozpoznawczych, redagowanie i aktualizację portalu goafrica.gov.pl, przygotowanie opracowań na temat współpracy gospodarczej z wybranymi krajami afrykańskimi, organizację udziału w zagranicznych imprezach targowych, prowadzenie działań propagujących Polskę jako wiarygodnego partnera na wybranych rynkach afrykańskich. Według założeń programu, Kenia, Mozambik, Republika Południowej Afryki, Angola, Algieria i Nigeria mają stać się krajami priorytetowymi dla polskiej gospodarki. Wybór tych państw nie ma związku z krajami priorytetowymi dla polskiej współpracy rozwojowej. W 2013 roku Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych wydała na program GO AFRICA 952 503 złote,

na 2014 rok została jej przyznana na ten cel kwota 1 078 786 złotych.

W 2013 roku w ramach programu agencja zrealizowała następujące działania:

- ▶ Działania informacyjne: uruchomienie portalu goafrica.gov.pl, który ma służyć polskim przedsiębiorcom jako źródło kompetentnej wiedzy na temat współpracy gospodarczej z państwami afrykańskimi i stać się platformą wymiany doświadczeń między polskimi firmami zaangażowanymi we współpracę z afrykańskimi partnerami, produkcja materiału informacyjnego na temat programu GO AFRICA.
- ▶ Cztery misje rozpoznawcze (Nigeria, Republika Południowej Afryki, Zambia, Algieria).
- ▶ Misje biznesowe: do Nigerii (przedstawiciele 28 polskich firm towarzyszący oficjalnej wizycie premiera⁸³), do Republiki Południowej Afryki (przedstawiciele 22 polskich firm towarzyszący oficjalnej wizycie premiera⁸⁴), do Zambii (przedstawiciele 20 polskich firm towarzyszący oficjalnej wizycie premiera⁸⁵).
- ▶ Dziesięć wydarzeń gospodarczych pokazujących Polskę jako wiarygodnego partnera biznesowego dla partnerów afrykańskich (udział w targach Salon International des Travaux Publics w Algierze, seminarium gospodarcze Polska-Angola, Forum Gospodarcze Poland-Nigeria Business Forum w Abudży, konferencja „Możliwości współpracy Polski z krajami Afryki” w Warszawie, Forum Gospodarcze RPA-Polska w Midrand, seminarium na temat możliwości współpracy handlowo-inwestycyjnej między firmami z Polski i Republiki Południowej Afryki w Johannesburgu, Forum Biznesowe Zambia-Polska w Lusace, konferencja w Warszawie na temat możliwości współpracy między Polską a krajami afrykańskimi w wymiarze planowanego kongresu POLAND-AFRICA 2013, kongres POLAND-AFRICA 2013 w Łodzi, Forum Gospodarcze „Podbój nowych rynków – szanse i wyzwania” w Lizbonie).

Funkcjonowanie programu GO AFRICA może zwiększać potencjał rozwojowy krajów partnerskich, choć równie dobrze – jeśli nie zostaną zachowane najlepsze międzynarodowe standardy działania sektora prywatnego w krajach globalnego Południa – może go wyraźnie zmniejszać. W związku z tym program powinien być konsultowany z resortem spraw zagranicznych w celu zapewnienia spójności z polityką na rzecz rozwoju polskich działań skierowanych do krajów globalnego Południa i finansowanych ze środków publicznych (realizacja podejścia spójności polityki na rzecz rozwoju). Ministerstwo Spraw Zagranicznych powinno w ramach tych konsultacji zadbać o to, aby wspierana przez program GO AFRICA ekspansja polskich firm na rynkach afrykańskich była spójna, przynajmniej zaś niesprzeczna z celami polskiej współpracy rozwojowej. W przeglądzie działań programu GO AFRICA w 2013 roku brakuje także elementów informacyjno-edukacyjnych, pokazujących polskim przedsiębiorcom, czym jest współpraca rozwojowa, które kraje są krajami priorytetowymi dla polskiej współpracy rozwojowej w Afryce (to nie są te same kraje, które

są priorytetowe dla polskiej gospodarki) i jakie zagrożenia dla rezultatów tej współpracy lub w ogóle rozwoju tych krajów mogą mieć ewentualne inwestycje polskiego sektora prywatnego. Korzystanie przez biznes ze środków publicznych w ramach programu GO AFRICA powinno być uwarunkowane realizacją przez firmy dobrych praktyk i wytycznych sformułowanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Organizację Narodów Zjednoczonych. Jest to szczególnie istotne, ponieważ polskie firmy uczestniczące w programie GO AFRICA działają między innymi w sektorze wydobywczym czy energetycznym, których negatywny wpływ na środowisko i rozwój społeczny jest większy niż w innych branżach. Przyczyniłoby się to do polepszenia sytuacji w krajach globalnego Południa, ponadto zmniejszyłoby ryzyko zmarnowania pieniędzy wydawanych na pomoc rozwojową (w obliczu znacznie większych środków inwestowanych w krajach globalnego Południa przez biznes wykorzystujący słabe systemy państwowe tych krajów do osiągnięcia szybkiego zysku za wszelką cenę).

➔ Akcelerator Zielonych Technologii GreenEvo⁸⁶

GreenEvo – projekt Ministerstwa Środowiska – jest przykładem współpracy publiczno-prywatnej służącej międzynarodowemu transferowi polskich technologii sprzyjających ochronie środowiska. W ramach projektu od 2008 roku odbywa się cykliczny konkurs, w którym są typowane najlepsze polskie rozwiązania technologiczne, na przykład technologie oczyszczania ścieków, metody przetwarzania odpadów niebezpiecznych czy rozwiązania wspierające wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. Laureaci konkursu otrzymują finansowane ze środków publicznych wsparcie w:

- ▶ znalezieniu odpowiednich źródeł dofinansowania działań podejmowanych przez firmy,
- ▶ propagowaniu ich w Polsce i na arenie międzynarodowej,
- ▶ identyfikacji korzystnych kierunków ekspansji zagranicznej dla ich technologii, w tym korzystanie z zagranicznych misji handlowych i organizacyjnego wsparcia udziału w targach międzynarodowych,
- ▶ podnoszeniu kwalifikacji przez szkolenia specjalistyczne,
- ▶ rozwijaniu wiedzy o rynkach zagranicznych.

Projekt ma pomóc polskim firmom z sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, zaangażowanym w rozwój zielonych technologii, w poruszaniu się na rynkach międzynarodowych i przygotować je do konkurencyjnego zarządzania swoimi projektami. W ciągu pięciu lat trwania projektu odbyło się 50 misji zagranicznych polskich firm i podpisano 244 kontrakty zagraniczne na dostawę polskich technologii i produktów. Laureaci GreenEvo współpracują z partnerami w krajach globalnego Południa. Firma Asket z technologią brykieciarki Biomasser była laureatem pierwszej edycji konkursu GreenEvo. Biomasser to mobilne maszyny do produkcji ekologicznego brykietu ze słomy i z siana. Urządzenie można zastosować w dowolnym miejscu – wszędzie tam, gdzie jest składowany surowiec. Firma Asket przekazała do

eksploatacji pierwszych pięć linii technologicznych Biomasser partnerom w Mołdawii. Rozwiązania firmy Asket są stosowane także w Tanzanii – w ramach projektu „Keep Mwangi Green”, którego celem jest ograniczenie wycinki drzew wykorzystywanych jako paliwo. Projekt GreenEvo jest realizowany w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i polskimi ambasadami w krajach partnerskich, nie ma jednak żadnego elementu związanego ze współpracą rozwojową.

Używając publicznych pieniędzy do wsparcia instytucjonalnego polskich firm działających w krajach walczących z ubóstwem, polski rząd powinien udowodnić, że żadna wydana w ten sposób złotówka nie przyczyni się do pogorszenia sytuacji mieszkańców krajów globalnego Południa, z kolei działalność finansowana z tych środków będzie spójna z celami współpracy rozwojowej, co stanowi realizację art. 208 traktatu lizbońskiego⁸⁷.

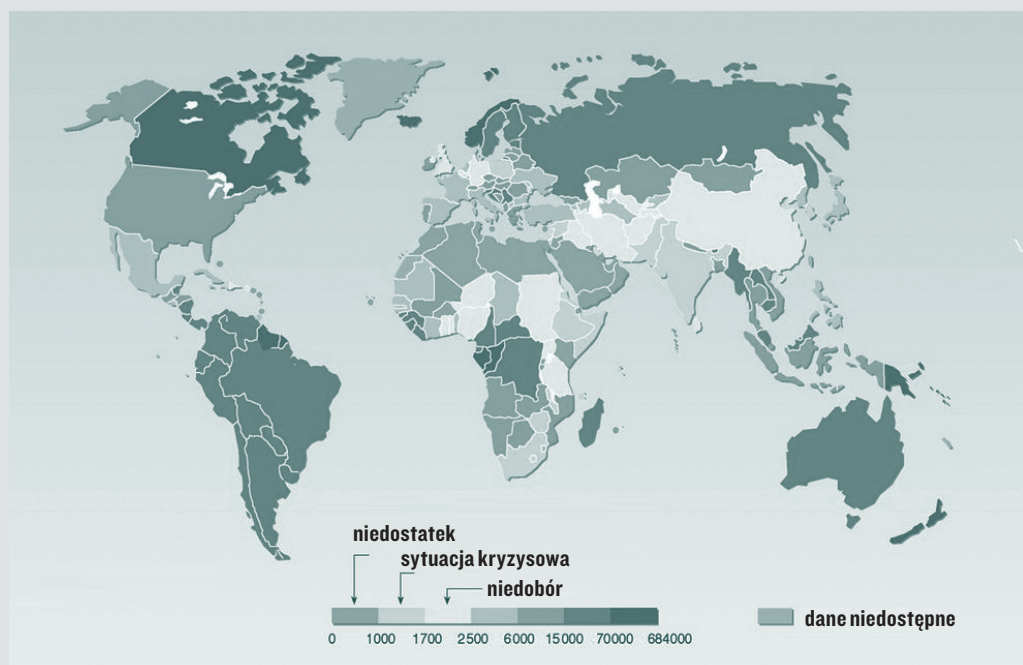
Rekomendacje

Działalności sektora prywatnego w krajach globalnego Południa nie może towarzyszyć korupcja, która niszczy podstawy dobrego rządzenia, stosowanie podwójnych standardów społecznych i środowiskowych, prowadzących do kryzysów lokalnych, czy unikanie podatków, szkodzi to bowiem rozwojowi tych krajów i stoi w sprzeczności z celami współpracy rozwojowej, naruszając zasadę spójności polityki na rzecz rozwoju i skutkując marnowaniem publicznych pieniędzy przeznaczanych na pomoc rozwojową.

- ▶ Polski rząd powinien określić w ujęciu strategicznym, jaka ma być rola sektora prywatnego we współpracy rozwojowej – zgodnie z jej celami zdefiniowanymi w Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej.
- ▶ Polski rząd powinien zapewnić, że rodzimy sektor prywatny, który chce inwestować w krajach globalnego Południa, będzie przestrzegał najlepszych istniejących standardów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych, a także obowiązków prawnych dotyczących przejrzystego i odpowiedzialnego działania.
- ▶ Polski rząd powinien stworzyć narzędzia pozwalające wykazać, że publiczne pieniądze wydawane na wsparcie działalności sektora prywatnego w krajach globalnego Południa nie przeszkadzają w rozwoju tych krajów (na przykład nie wypierają lokalnych firm z rynku, nie niszczą środowiska, nie wyprowadzają pieniędzy do rajów podatkowych), ale optymalnie wspierają ten rozwój, realizując tym samym ideę spójności polityki na rzecz rozwoju (niezależnie od tego, czy wsparcie publiczne pochodzi ze środków przeznaczonych na pomoc rozwojową, czy też z innych środków publicznych). W tym celu na przykład program GO AFRICA czy projekt GreenEvo powinny zawierać część edukacyjną i jasne zobowiązania dla firm z nich korzystających, muszą być również ewaluowane pod kątem wpływu na zrównoważony rozwój.

POLSKI BIZNES W KRAJACH GLOBALNEGO POŁUDNIA – PRZYKŁAD PROBLEMU DLA ROZWOJU

Jan Kulczyk jest jednym z najbogatszych Polaków, przedsiębiorcą z szerokim wachlarzem inwestycji w wielu sektorach, inwestującym między innymi w przedsięwzięcia infrastrukturalne w sektorze wydobywczym – jednocześnie najbardziej ekspansywnym polskim inwestorem w Afryce, regionie świata o największych zasobach naturalnych. Spółka Serinus Energy Inc., kontrolowana w większości przez Kulczyk Investments SA z siedzibą w rajach podatkowych – Luksemburgu – za pomocą pożyczki udzielonej w 2013 roku przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (środki publiczne) inwestuje w poszukiwania i wydobywanie złóż ropy i gazu na koncesjach Chouech Essaida, Ech Chouech, Sabria, Sanhrar i Zinnia w Tunezji⁸⁸. Spółka Serinus Energy Inc. działa w Tunezji przez w pełni zależną spółkę Winstar Tunisia B.V., która propaguje inwestycje w Tunezji jako kraju z bardzo atrakcyjnymi warunkami podatkowymi⁸⁹. Tunezyjskie organizacje pozarządowe wraz z europejskimi partnerami wystąpiły do Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju list⁹⁰, wskazujący, że wymagająca ogromnych ilości wody eksploatacja gazu łupkowego w Tunezji – borykającej się z niedoborami wody – nie jest najlepszym sposobem wykorzystania publicznych środków przeznaczonych na wspieranie rozwoju zrównoważonego społecznie i środowiskowo.



WYKRES 15. Dostępność świeżej wody na świecie (w m³ na osobę) w 2007 roku

Źródło: <http://www.un.org/waterforlifedecade/scarcity.shtml> [dostęp: 28 marca 2015 roku].

„Świat arabski ma najmniejsze zasoby wody spośród wszystkich innych regionów. Przypada na niego łącznie niecałe 300 km³ wody – zaledwie 3 razy więcej niż na Chorwację. W przeliczeniu na jednego mieszkańca jest to około 1000 m³ [...]. Według szacunków, do 2050 r. wartość ta ma zmniejszyć się o połowę (dla porównania na świecie przypadają wtedy na osobę 6000 m³). [...] Kraje takie jak Algieria, Liban, Maroko i Tunezja mają wystarczające zasoby wody, jednak dostępne jedynie w części terytoriów”⁹¹. Około 80% rocznego zużycia wody w Tunezji przypada na sektor rolnictwa⁹².

W trakcie wizyty przedstawicieli europejskich organizacji pozarządowych (między innymi CEE Bankwatch Network) w Tunezji we wrześniu 2014 roku w prowincji Kebili (koncesja Sabria) zebrano informacje mogące sugerować, że spółka Winstar Tunisia B.V. nie płaciła za wodę zużywaną do odwiertów (informacja pracownika prowincji Kebili podlegającej pod tunezyjskie Ministerstwo Rolnictwa). W regionie, w jakim działa spółka Winstar Tunisia B.V., od lat prowadzi się uprawy z wykorzystaniem wody geotermalnej (ogrzewanie w zimie) i użytkuje się stawy rybne korzystające z wód geotermalnych. Specjalny system kanałów rozprowadza wodę z wieży służącej do chłodzenia wód geotermalnych. Według informacji pozyskanych od władz lokalnych, spółka Winstar Tunisia B.V. w ogóle nie

zainwestowała ani w utrzymanie systemu irygacji i studni, ani w utrzymanie wieży chłodniczej. Według oceny oddziaływania na środowisko, podczas jednego dnia odwiertów spółka Winstar Tunisia B.V. w jednej studni zużywała 150 m³ wody. Średnie opady w tym regionie wynoszą 100 mm rocznie. Zdaniem pracowników prowincji, nie ma możliwości skontrolowania, ile rzeczywiście wody zużywa spółka Winstar Tunisia B.V., gdyż miernik poboru wody należy do tej firmy, prowincja nie ma zaś niezależnego systemu pomiarowego. Pracownicy prowincji przyznają, że na pytania, które skierowali do spółki Winstar Tunisia B.V., nie uzyskali odpowiedzi. Gubernator prowincji Kebili powiedział, że nie widział oceny wpływu poboru przez spółkę Winstar Tunisia B.V. wody ze wszystkich studni łącznie na dostępność wody dla innych grup odbiorców. Chcąc skonfrontować informacje przekazane przez przedstawicieli władz lokalnych, organizacja CEE Bankwatch Network wystąpiła do spółki Winstar Tunisia B.V. z pytaniami dotyczącymi użytkowania wody na eksploatowanych koncesjach (ocena oddziaływania na środowisko, ocena wpływu poboru wody przez firmę na dostępność wody dla innych użytkowników), przeprowadziła również konsultacje z lokalną społecznością i miejscową władzą. Pytania do spółki Winstar Tunisia B.V., wysłane 8 października 2014 roku, pozostały bez odpowiedzi.

Osobną kwestią jest to, czy wydobywane w Tunezji paliwa kopalne będą służyły budowaniu bezpieczeństwa energetycznego Tunezji, czy też będą eksportowane bezpośrednio do Europy. Całkowity dochód spółki Serinus Energy Inc. w pierwszym półroczu 2014 roku wyniósł 6,7 miliona dolarów⁹³.

4.4. Polityka fiskalna i sprawiedliwość podatkowa

DARIA ŻEBROWSKA-FRESENBET

Podatki to sposób na zwiększanie przychodów państwa, dzięki którym może ono wypełniać przypisane mu zadania. Państwo ma prawo i władzę, aby ściągać należne podatki w celu wykonywania swoich zobowiązań względem obywateli. Jednym z podstawowych obowiązków jest dostarczanie jakościowych usług publicznych, takich jak edukacja, służba zdrowia czy infrastruktura.

Tak dzieje się w Europie, tym samym również w Polsce – podstawowe usługi publiczne są finansowane z podatków. Sprawa wygląda jednak nieco inaczej w krajach globalnego Południa. W porównaniu z większością państw europejskich, w których dochody z podatków osiągają ponad 40% produktu krajowego brutto, rządy krajów rozwijających się mogą liczyć zaledwie na wynoszący 13% udział podatków w produkcie krajowym brutto⁹⁴. Pieniądzy na zaspokojenie potrzeb swoich obywateli muszą więc szukać gdzie indziej. Najczęściej sięgają po pomoc międzynarodową, która jest zwykle niewystarczająca, lub po pożyczki zagraniczne, które zadłużają niektóre państwa na lata. Oba rozwiązania są tymczasowe i nietrwałe.

Niska baza podatkowa w krajach globalnego Południa wynika z kilku przyczyn:

- ▶ ubóstwa – obywatele zarabiają zbyt mało, żeby zapłacić podatek dochodowy,
- ▶ nieformalnej gospodarki, w której za usługi i produkty płaci się gotówką, przychód przedsiębiorców nie jest zaś rejestrowany,
- ▶ słabej infrastruktury (technicznej, drogowej, z zakresu technologii informacyjnej),
- ▶ braku elektronicznej ewidencji gospodarczej,
- ▶ niedofinansowanej administracji skarbowej, która nie ma narzędzi poboru podatków.

Taki stan rzeczy jest dużym problemem krajów rozwijających się, choć możliwym do rozwiązania przy odpowiednich działaniach w ramach polityki wewnętrznej. **Znacznie większym wyzwaniem, z którym kraje biedne nie są w stanie poradzić sobie same, jest jednak ucieczka kapitału, związana z unikaniem opodatkowania spółek międzynarodowych i innych podmiotów handlowych manipulujących zyskami i ukrywającymi je w rajach podatkowych.** Jak się szacuje, kraje globalnego Południa w latach 2008–2009 traciły co roku około 160 miliardów dolarów⁹⁵. W 2013 roku oficjalna globalna pomoc rozwojowa wyniosła blisko 135 miliardów dolarów rocznie⁹⁶. Wspomniane 160 miliardów dolarów to 2,8% długu zagranicznego wszystkich krajów rozwijających się⁹⁷, kwota ta pozwoliłaby także wykształcić około 240 tysięcy dzieci w Tanzanii⁹⁸. Dla porównania, w 2013 roku Polska wydała 1,42 miliarda złotych w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej.

Synteza problemu

Zgodnie z prawem, firma działająca na terenie danego kraju (w tym kraju rozwijającego się) powinna zapłacić podatek CIT (*corporate income tax*), czyli naliczany procent od zysków firmy. Dodatkowo przedsiębiorstwa płacą cła i podatki od eksportu i importu, od dywidend i od zysków kapitałowych. Wiele spółek międzynarodowych, dążąc do wypracowania jak największego zysku, chce zmniejszyć należny podatek przez różnego rodzaju operacje księgowo, legalne lub nielegalne. Wśród legalnych metod unikania opodatkowania można wymienić wykorzystanie luk prawnych albo żądanie ulg podatkowych. Nielegalne metody unikania podatków to na przykład fałszowanie faktur wystawionych spółkom zależnym i obcym w celu zmniejszenia zysku podlegającego opodatkowaniu czy nielegalny transfer gotówki.

➡ *Luki prawne – tajemnica bankowa, raje podatkowe*

Bardzo dobrym przykładem wykorzystywania luk prawnych jest afera LuxLeaks⁹⁹. Korporacje międzynarodowe zakładają specjalne struktury – spółki w kilku państwach – i dokonują legalnych operacji między tymi spółkami, przy czym operacje te w jednym wypadku mogą być pożyczką, w innym zaś dywidendą, w zależności od sposobu opodatkowania w państwach Unii Europejskiej. W ten sposób korporacje międzynarodowe zmniejszają zysk podlegający opodatkowaniu albo mogą odnotowywać straty. Praktyki takie mogłyby być ukrócone, gdyby łatwiej można było je wykryć i wykazać. Byłoby to możliwe, gdyby międzynarodowe korporacje sprawozdawały wszystkie kraje, w jakich działają, gdyby zniesiono tajemnicę bankową i ukrywanie tożsamości właścicieli firm, gdyby działała automatyczna wymiana informacji podatkowej między krajami¹⁰⁰.

Innym przykładem wykorzystywania luk prawnych jest lokowanie firm w tak zwanych rajach podatkowych. Rajem podatkowym określa się obszar, na którym obowiązuje wysoki poziom dyskrecji w zakresie transakcji finansowych i danych właścicieli firm oraz niski lub zerowy podatek dla zarejestrowanych tam przedsiębiorstw. Współcześnie ponad połowa operacji w handlu światowym odbywa się w rajach podatkowych. Według ostatnich szacunków, w rajach podatkowych może być ukryte nawet kilkanaście bilionów dolarów¹⁰¹.

Znaczną rolę w wyszukiwaniu luk prawnych i wykorzystywaniu rajów podatkowych odgrywają doradcy podatkowi z dużych firm księgowych, którzy na potrzeby klientów tworzą zawiłe strategie pozwalające unikać opodatkowania. Duże firmy księgowe współfinansują również International Accounting Standards Board (IASB) – podmiot zajmujący się ustalaniem zasad i opracowywaniem regulacji dotyczących raportowania i rocznych bilansów firm, którego rekomendacje są przyjmowane przez ponad 100 krajów jako obowiązujące regulacje prawne. Wielu członków zarządu International Accounting Standards Board to dawni pracownicy dużych firm księgowych.

➡ *Ulgi podatkowe, umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania*

Odrębnym zagadnieniem dotyczącym ucieczki kapitału z krajów globalnego Południa są ulgi podatkowe dla zagranicznych firm – narzędzie polityki podatkowej wymyślone po to, żeby zachęcać inwestorów do zakładania firm i inwestowania środków w danym kraju, a także pobudzać rozwój określonych branż i typów przedsiębiorstw. O ile istnieje wiele potencjalnych korzyści stosowania tego mechanizmu – zwiększony poziom inwestycji, więcej miejsc pracy, więcej firm „odpowiedzialnych społecznie” (przez ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw zatrudniających niepełnosprawnych czy wykorzystujących technologie zrównoważonego rozwoju) – o tyle w wielu wypadkach ulgi podatkowe stają się szkodliwymi praktykami podatkowymi

i nie odgrywają swojej podstawowej roli. Od kilkunastu lat obserwuje się coraz intensywniejsze konkutowanie państw o inwestycje, jednym z narzędzi wykorzystywanych w tym celu są zaś ulgi podatkowe. Państwa oferują firmom zagranicznym „wakacje podatkowe” (czasowe zmniejszenie lub anulowanie opłat z tytułu podatków) lub specjalne strefy ekonomiczne, zwane także strefami wolnego handlu. W praktyce utrata dochodów w tytułu podatków przez dane państwo często przewyższa potencjalne korzyści ze zwiększonych inwestycji. Na przykład ulgi podatkowe kosztują Kenię 1,1 miliarda dolarów, co przewyższa dwukrotnie budżet służby zdrowia tego kraju¹⁰².

Innym przejawem ulg podatkowych są umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania (*double non-taxation agreement*, DTA). Są to najczęściej umowy dwustronne, które umożliwiają obywatelom (firmom) jednego państwa działającym w innym państwie uniknąć płacenia podatków w obu państwach z tytułu rejestracji i operacji prowadzonych w obu tych państwach. Umowy te określają, które państwo w jakich obszarach zachowuje prawo podatkowe. Często umowy te działają na niekorzyść krajów ubogich, które są zmuszane do obniżenia swoich stawek podatkowych lub do rezygnacji z opodatkowania. Z raportu sieci Eurodad *Ukryte zyski: rola UE we wspieraniu niesprawiedliwego, światowego systemu podatkowego*, wydanego w 2014 roku, wynika, że państwa europejskie, które w największym stopniu wykorzystują te umowy na swoją korzyść, to Hiszpania, Wielka Brytania i Szwecja¹⁰³. Państwa te obniżyły stawki podatkowe dla swoich towarów i usług sprzedawanych w krajach rozwijających się o około 5,5 punktu procentowego. Polska na tym tle wypada lepiej (na korzyść krajów rozwijających się), ponieważ obniżyła stawki podatkowe jedynie o 1,1 punktu procentowego¹⁰⁴.

➡ *Nielegalne przepływy finansowe*

Z nielegalnymi przepływami finansowymi mamy do czynienia w sytuacji, gdy zagraniczne firmy działające w krajach globalnego Południa przelewają pieniądze na konta poza granicami kraju, w którym operują, bez rejestrowania ich w systemach i raportach finansowych. Są to łapówki, zyski z działalności przestępczej i operacje mające na celu uchylanie się od podatków. Działania takie umożliwia tajemnica bankowa, którą oferują niektóre państwa europejskie i leżące poza Starym Kontynentem – potocznie nazywane rajami podatkowymi. W ten sposób do obiegu bankowego trafiają pieniądze pochodzące z handlu narkotykami, kradzieży czy przemytu. Następnie banki obracają powierzonymi im pieniędzmi w legalnych transakcjach finansowych, inwestycjach i pożyczkach.

Podsumowanie, polski wymiar problemu i rekomendacje

Opisane wyżej szkodliwe mechanizmy wynikają częściowo z braku potencjału krajów globalnego Południa do egzekwowania właściwej polityki

podatkowej, częściowo zaś z takiej, a nie innej konstrukcji międzynarodowego systemu podatkowego, który działa na korzyść państw bogatych i nie uwzględnia racji państw ubogich. W związku z kryzysem gospodarczym ostatnich lat, a także z cięciami wydatków budżetowych w wielu krajach, rządy i opinia publiczna coraz częściej zwracają uwagę na problem unikania opodatkowania przez przedsiębiorstwa wielonarodowe, apelując o reformę światowego systemu podatkowego, który stał się nieadekwatny do obecnej sytuacji oraz współczesnych technologii i rodzajów przeprowadzanych transakcji. Do gruntownych zmian międzynarodowych standardów podatkowych przekonują między innymi organizacje społeczeństwa obywatelskiego, argumentując, że jedynie międzynarodowa współpraca i wola polityczna wszystkich krajów świata są w stanie zmienić tę sytuację, sprawiedliwość podatkowa leży zaś w interesie zarówno krajów biednych, jak i krajów bogatych¹⁰⁵. Organizacje pozarządowe wskazują, że kluczem do poprawy sytuacji jest zwiększenie przejrzystości systemu podatkowego i dokonanie gruntownych działań naprawczych tego systemu, ale zrealizowane pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych, nie zaś jak dotąd – w wąskim gronie państw rozwiniętych zrzeszonych w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

Współpraca na rzecz większej sprawiedliwości podatkowej jest kluczowa dla długofalowej poprawy sytuacji zarówno krajów rozwijających się, jak i krajów rozwiniętych. **Kwestie unikania opodatkowania – ze względu na ich skalę i wpływ na kraje partnerskie – są kluczowe z punktu widzenia spójności na rzecz rozwoju i powinny być w centrum działań na rzecz większej spójności na poziomie Polski i Unii Europejskiej.** Jakich działań powinniśmy zatem wymagać od polskiego rządu? Na przykład wypracowania klarownego stanowiska w sprawie tak zwanego raportowania „kraj po kraju” (*country by country reporting*, CBCR), czyli narzędzia, które może się przysłużyć przejrzystości i lepszemu wykrywaniu praktyk unikania opodatkowania. Gdyby raportowanie to objęło wszystkie branże biznesowe, wówczas spółki międzynarodowe musiałyby sprawozdawać następujące informacje: kraje, w jakich działają, nazwy wszystkich spółek zależnych, zapisy sprzedaży i zakupów, koszty pracy, liczbę zatrudnionych, zyski przed opodatkowaniem i aktywa w każdym z raportowanych krajów, opłaty z tytułu podatków, podatki spółek zależnych. Dzięki raportowaniu „kraj po kraju” władze skarbowe miałyby dostęp do informacji, dzięki którym wykryte uchylanie się od opodatkowania lub unikanie opodatkowania byłoby znacznie łatwiejsze do przerwania. Korzyścią dla firmy byłoby rzeczywiste i rzetelne pokazanie społecznej odpowiedzialności biznesu, a także wkładu w rozwój krajów, w których operuje. Przyniosłoby to korzyść również inwestorom, którzy dzięki uzyskanym informacjom mogliby właściwie oceniać ryzyko inwestowania.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że Polska otrzymała ostrzeżenia od Komisji Europejskiej w sprawie zbyt wolnego wdrażania tak zwanej

dyrektywy kapitałowej, czyli przygotowania prawa, zgodnie z którym banki europejskie będą musiały stosować raportowanie „kraj po kraju” w swoich raportach¹⁰⁶. Jest to krok w dobrą stronę, Polska powinna jednak jasno określić swoje zdanie na temat rozszerzenia takiej formy sprawozdawania na wszystkie sektory.

Kolejnym działaniem służącym zwiększeniu przejrzystości byłoby zniesienie dyskrecji rajów podatkowych i zmuszenie ich do automatycznej wymiany – również z krajami ubogimi – informacji podatkowej na temat firm i osób działających w tych państwach. Polska również mogłaby w tym pomóc, wspierając tę ideę i popierając „okres przejściowy” dla krajów rozwijających się, które nie mogą obecnie spełnić wzajemnych wymagań ze względu na brak zdolności administracyjnej.

Choć Polska podpisała „zaledwie” 38 umów o unikaniu podwójnego opodatkowania z krajami globalnego Południa, to jednak nie przeprowadziła analizy dotyczącej wpływu tych umów na kraje ubogie. Dodatkowo – uwzględniając tendencję wzrostową w eksporcie kapitału i obecność polskich firm na innych kontynentach – polski rząd powinien przeprowadzić ocenę wpływu polityki inwestycyjnej i opublikować dane pokazujące przepływy inwestycji przez rodzime podmioty w krajach globalnego Południa.

Ponadto Polska powinna mocniej wspierać model dialogu z krajami globalnego Południa w celu zmiany światowego systemu podatkowego przez Organizację Narodów Zjednoczonych, w której ma swojego przedstawiciela. Polska powinna także przeprowadzić analizę swojej pomocy międzynarodowej pod kątem unikania opodatkowania i przejrzystości polskich firm działających w krajach globalnego Południa, szczególnie uzyskujących wsparcie ze środków publicznych.

4.5. Polityka edukacyjna a polityka na rzecz rozwoju – współpraca Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Edukacji Narodowej z partnerami społecznymi

MARTA GONTARSKA, ELŻBIETA KIELAK

Polityka edukacyjna państwa stanowi kluczowy aspekt rozważań o przyszłości społeczeństwa oraz kształtowania postaw odpowiedzialności za środowisko lokalne i sytuację globalną. To szkoła przejmuje znaczną część odpowiedzialności za wychowanie młodych ludzi, tam bowiem toczy się proces socjalizacji i zdobywania nowej wiedzy, a także proces wychowawczy. Na placówkach i instytucjach publicznych odpowiedzialnych za politykę oświatową spoczywa znaczna część odpowiedzialności za to, jak będzie wychowana młodzież i jakie działania – w wymiarze bycia obywatelami i obywatelkami Polski i świata – będzie podejmować.

Jak zatem z perspektywy spójności polityki na rzecz rozwoju można ocenić działania polskiej administracji państwowej w zakresie polityki edukacyjnej?

Czy edukacja globalna jest właściwie doceniona w krajowym systemie edukacyjnym? Jak w 2014 roku wyglądał system wsparcia sektora pozarządowego w obszarze edukacji globalnej?

Edukacja globalna w systemie prawnoinstytucjonalnym państwa

Od roku szkolnego 2009/2010 – dzięki reformie podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego – na zajęcia w szkołach zaczęto wprowadzać edukację globalną¹⁰⁷. Zgodnie z definicją wypracowaną w czasie tak zwanego procesu międzysektorowego¹⁰⁸, „edukacja globalna to część kształcenia obywatelskiego i wychowania, która rozszerza ich zakres przez uświadamianie istnienia zjawisk i współzależności globalnych”¹⁰⁹. Z kolei opracowane przez ekspertów i ekspertki Centrum Północ-Południe¹¹⁰ cele edukacji globalnej dotyczą przede wszystkim możliwości alternatywnego budowania wizji przyszłości przez uczniów i uczennice w procesie dydaktycznym. Wśród celów edukacji globalnej wymienia się między innymi:

- ▶ edukowanie obywateli i obywaterek w tematyce sprawiedliwości społecznej i zrównoważonego rozwoju,
- ▶ uwzględnianie wymiaru globalnego i perspektywy holistycznej w edukacji oraz rozwijanie wartości, postaw, wiedzy i umiejętności, które pozwolą stawić czoła wyzwaniom pełnego współzależności świata,
- ▶ propagowanie i rozumienie różnych kultur oraz wspieranie roli ludzi jako dynamicznych graczy działających na rzecz sprawiedliwego i równego świata dla wszystkich,
- ▶ inspirowanie i motywowanie osób uczących się, edukatorów i edukatorek oraz nauczycieli i nauczycielek do przyglądania się zagadnieniom globalnym przy użyciu innowacyjnych metod pedagogicznych¹¹¹.

Na mocy art. 2 pkt 2 Ustawy o współpracy rozwojowej¹¹² edukacja globalna została włączona do definicji współpracy rozwojowej: „Przez współpracę rozwojową rozumie się także działania edukacyjne na rzecz podniesienia świadomości i zrozumienia problemów globalnych oraz współzależności między państwami, zwane dalej «edukacją globalną»”¹¹³. W związku z tym działania edukacyjne są prowadzone zgodnie z Wieloletnim Programem Współpracy Rozwojowej, a także uszczegóławiającymi go planami rocznymi. Ministerstwo Spraw Zagranicznych jest odpowiedzialne za opracowanie obu dokumentów, pełni ponadto funkcję (na podstawie art. 13 ustawy) koordynatora współpracy rozwojowej. W związku z tym każdy organ administracji rządowej, który realizuje zadania związane ze współpracą rozwojową, jest zobowiązany do uzgodnienia ich z ministrem spraw zagranicznych. Dotyczy to również edukacji globalnej.

Konsekwencją jest więc to, że ustawowa rola innych przedmiotowych resortów – Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwa Środowiska – w zakresie edukacji globalnej zależy od

Ministerstwa Spraw Zagranicznych i wyznaczonych przez nie priorytetów współpracy rozwojowej i edukacji globalnej. Wymienione ministerstwa mają wprawdzie swoją reprezentację w Radzie Programowej Współpracy Rozwojowej przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych¹¹⁴, ponieważ jednak rada ma jedynie charakter doradczy i opiniotwórczy, wszystkie działania w zakresie edukacji globalnej są, w myśl ustawy, koordynowane z poziomu ministra spraw zagranicznych.

Wsparcie finansowe w zakresie edukacji globalnej ze środków publicznych – działania Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Zgodnie z obecną legislacją, istotnym elementem działań państwa w zakresie edukacji globalnej jest wsparcie finansowe projektów realizowanych przez partnerów społecznych, w tym organizacje pozarządowe. W praktyce jednak system wsparcia pozostawia wiele do życzenia. Poniżej przedstawiamy kilka kluczowych, naszym zdaniem, zagadnień, które pojawiły się przy okazji konsultowania przez Grupę Zagranica zmian w regulaminie konkursu grantowego „Edukacja Globalna 2014”, realizowanego ze środków polskiej pomocy.

Warto zacząć od sprawy systemowej, która nie dotyczy jedynie edukacji globalnej. Przedstawiciele resortu spraw zagranicznych kilkakrotnie publicznie wypowiadali się krytycznie o projektach edukacyjnych realizowanych przez organizacje obywatelskie, podczas gdy sam resort nie prowadzi żadnych działań wzmacniających sektor pozarządowy w tym zakresie. W projektach współfinansowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych brakuje elementu wspierania rozwoju instytucjonalnego (co jest na przykład dobrą praktyką w konkursach z funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego), a także możliwości pokrycia realnych kosztów administracyjnych związanych z obsługą całościowych projektów: wynagrodzenia na poziomie średniej krajowej przy pełnoetatowej koordynacji, kosztów obsługi finansowej i księgowej projektu, wyposażenia i wynajęcia biura (w dalszej części niniejszego podrozdziału opisujemy szerzej problem finansowania wkładów własnych).

Kontrowersyjny z punktu widzenia organizacji pozarządowych okazał się również – wprowadzony w konkursie edukacyjnym w 2014 roku – próg związany z doświadczeniem organizacji w realizacji w latach 2010–2013 co najmniej dwóch projektów w dziedzinie edukacji globalnej na łączną kwotę przynajmniej 80 tysięcy złotych. Mimo postulatów Grupy Zagranica w regulaminie nie dopuszczono ujęcia nie tylko doświadczenia samej organizacji, ale także osób realizujących proponowany projekt, w myśl zasady, że organizacja to ludzie w niej pracujący. Ministerstwo Spraw Zagranicznych argumentowało zmianę ograniczonymi możliwościami administrowania konkursem w wypadku tak dużego zainteresowania ze strony organizacji pozarządowych, skutek był jednak taki, że „w grze” zostały

jedynie duże organizacje o ugruntowanej pozycji na rynku. Co istotne, dla projektów realizowanych w partnerstwie wymagane dotyczące doświadczenia było takie samo dla obu partnerów, co wykluczało możliwość uczenia się młodszych organizacji od bardziej doświadczonych partnerów i tworzenia synergii działań edukacyjnych.

Warto przypomnieć rekomendacje pochodzące ze zleconej przez resort spraw zagranicznych ewaluacji 17 projektów z zakresu edukacji globalnej, które otrzymały finansowanie w latach 2010–2012¹¹⁵. Wśród zaleceń dotyczących systemu naboru i wyboru projektów znalazł się postulat związany z monitorowaniem pracy nauczycieli i nauczycielek z użyciem materiału edukacyjnego, a także gromadzenie informacji zwrotnej od nauczycieli i nauczycielek wykorzystujących ten materiał. Te jak najbardziej zasadne uwagi nie uwzględnili ram czasowych ewaluowanych projektów. Zaproponowany i zatwierdzony harmonogram konkursu i realizacji zadania skutkowało tym, że grantobiorca w najlepszym wypadku miał około siedmiu miesięcy (nie licząc okresu wakacyjnego) na przeprowadzenie działań kierowanych do szkół. W tej sytuacji, jeśli projekt nie był traktowany jako dofinansowanie dłuższego przedsięwzięcia finansowanego z innych źródeł, niemal niemożliwa była jego efektywna realizacja: przygotowanie wysokiej jakości materiału, przetestowanie go przez nauczycieli i nauczycielki, następnie kolekcjonowanie, przynajmniej dwukrotnie, ankiet ewaluacyjnych.

O ile pozytywnie należy ocenić wprowadzenie od 2014 roku możliwości finansowania działań w ramach sektora edukacji formalnej z tak zwanych projektów modułowych (co może się przyczynić do większego dopasowania działań projektowych do kalendarza roku szkolnego), o tyle duże wątpliwości budziło proponowane premiovanie działań skierowanych do pierwszego i drugiego etapu edukacyjnego. Porzucenie przez część organizacji pozarządowych projektów edukacyjnych dotyczących dwóch kolejnych etapów edukacyjnych (trzeciego i czwartego) burzy i tak trudną do zapewnienia kontynuację pracy z ośrodkami edukacyjnymi. Takie zagrożenie wydaje się realne, jeśli się uwzględni, że konkurencja w ramach konkursu jest bardzo duża. Pamiętajmy, że model pracy szkoły znacznie odbiega od modelu pracy organizacji pozarządowych, ustalanie planów odbywa się zaś często na cały rok szkolny z góry.

Widać wyraźnie, że brakuje strategicznego myślenia w zakresie finansowania działań edukacji globalnej, które miałyby szansę pozytywnie wpłynąć na trwałość i skuteczność działań realizowanych w jego obrębie, a także połączyć systemowo projekty z sektorem edukacji formalnej. Wyraźnie również brakuje opracowania planu operacyjnego dotyczącego finansowania edukacji globalnej na podstawie kolejnego Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej, tak aby organizacje pozarządowe, które są kluczowym partnerem wdrażającym polską współpracę rozwojową, mogły lepiej planować swoje działania

w dłuższym okresie, także uwzględniając możliwości pozyskania finansowania z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Działania Ministerstwa Edukacji Narodowej – rola Ośrodka Rozwoju Edukacji

Wszystkie działania realizowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w zakresie edukacji globalnej są delegowane do Ośrodka Rozwoju Edukacji, który w ramach rozwoju kompetencji społecznych i obywatelskich tworzy sieć regionalnych koordynatorów i koordynatorek edukacji globalnej, prowadzi szkolenia dla nauczycieli i nauczycielek, a także coroczne konkursy dla szkół („Szkola globalna” i konkurs na projekt edukacyjny dotyczący edukacji globalnej). Warto zaznaczyć, że ośrodek – jako instytucja podległa resortowi edukacji – w odróżnieniu od organizacji pozarządowych nie bierze udziału w otwartym konkursie na działania z zakresu edukacji globalnej, ale negocjuje kształt swoich corocznych działań bezpośrednio z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Obecnie sieć koordynatorów i koordynatorek edukacji globalnej Ośrodka Rozwoju Edukacji liczy blisko 50 praktykujących nauczycieli i nauczycielek oraz doradców i doradczyń metodycznych i zawodowych ze wszystkich województw. Na województwo przypada od jednego (jednej) do nawet czterech koordynatorów i koordynatorek, którzy są odpowiedzialni za upowszechnianie edukacji globalnej, w tym szkolenia i organizację działań w ramach Tygodnia Edukacji Globalnej w swoich regionach.

Dzięki strategicznej współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i dużej liczbie multiplikatorów oczekiwane skuteczność i trwałość działań powinny być wysokie. Tymczasem działania inicjowane przez sieć koordynatorów i koordynatorek oraz prowadzone przez placówki szkolno-wychowawcze w ramach Tygodnia Edukacji Globalnej nie zawsze przestrzegają podstawowych zasad jakości edukacji globalnej (na przykład działania związane z *Kodeksem w sprawie obrazów i wiadomości dotyczących krajów Południa*¹¹⁶). Przebieranie się za mieszkańców krajów globalnego Południa, odtwarzanie tradycyjnych afrykańskich domostw, organizowanie zbiórek darów (w tym żywności) i pieniądze dla społeczności dotkniętych ubóstwem czy głodem są powszechnymi działaniami realizowanymi w ramach Tygodnia Edukacji Globalnej. W konkursie na projekt i szkołę globalną, organizowanym przez Ośrodek Rozwoju Edukacji co roku na przełomie listopada i grudnia, wiele zgłoszonych do oceny inicjatyw dotyczy państw i kultur, które nie są nawet klasyfikowane jako kraje globalnego Południa (na przykład kultura japońska czy polska), edukacja globalna jest zaś utożsamiana z edukacją międzykulturową. Dominuje również powierzchowne rozumienie edukacji globalnej jako propagującej segregację odpadów i zbiórkę elektrośmieci. Oczywiście zagadnienia te są również ważne w życiu społecznym, nie realizują jednak w pełni założeń edukacji globalnej. W opisach działań pojawia się

CO DALEJ Z WKŁADAMI WŁASNYMI?

GRZEGORZ PISKALSKI

Dziesięć lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej Ministerstwo Spraw Zagranicznych nadal nie potrafi zaproponować skutecznej formy dofinansowania inicjatyw, które w krótkim okresie mogłyby doprowadzić do znacznego wzrostu zagranicznych środków pozyskiwanych przez polskie organizacje na działania współpracy rozwojowej, w tym między innymi na edukację globalną Polaków. Tymczasem – w związku ze zwiększaniem przez Komisję Europejską wartości minimalnej dotacji dla pojedynczych projektów – jeszcze mniejsza niż dotychczas liczba polskich organizacji pozarządowych będzie w stanie sięgnąć po europejskie pieniądze.

Wiele polskich organizacji pozarządowych szuka dla siebie miejsca w międzynarodowych konsorcjach projektowych finansowanych bezpośrednio przez Komisję Europejską, przede wszystkim w ramach programu DEAR (Development Education and Awareness Raising). Umożliwiają one uczestnictwo w innowacyjnych przedsięwzięciach realizowanych przez czołowe europejskie organizacje pozarządowe i gwarantują stabilne finansowanie na okres do trzech lat. Niestety, Komisja Europejska finansuje tylko 75% kosztów projektu (nieco więcej w wypadku projektów typowo rozwojowych czy humanitarnych), pozostałą część należy zaś sfinansować ze źródeł innych niż unijne. Jest to dla organizacji wyzwaniem i spore ryzyko. Zachodnie organizacje mają na ogół zapewnioną jakąś formę wsparcia środkami z budżetów krajowych.

Dane na temat wykorzystania środków unijnych przez organizacje pozarządowe z tak zwanych nowych państw członkowskich Unii Europejskiej (EU13) przynoszą niedawne raporty projektu TRIALOG. W latach 2004–2013 w ramach programu DEAR do nowych państw członkowskich trafiło około 31 milionów euro (14,1% środków), z kolei do państw „Piętnastki” (EU15) – ponad 200 milionów euro. Liderami w regionie Europy Środkowo-Wschodniej są Czesi (30%), Polska otrzymała zaś 18% środków (blisko 6 milionów euro, czyli około 25,8 miliona złotych). Warto odnotować, że ta ostatnia kwota – choć symboliczna – jest i tak porównywalna (lub nawet przewyższa) ze środkami przeznaczonymi w latach 2004–2013 na edukację globalną przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (w 2014 roku na edukację globalną polski resort spraw zagranicznych przeznaczył niecałe 3,7 miliona złotych). W programie DEAR w ramach *development education* znajdują się cztery główne zadania: rzecznictwo, kampanie, podnoszenie świadomości na temat edukacji globalnej (edukacja pozaformalna), edukacja formalna, podczas gdy polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych przeznacza środki jedynie na edukację formalną i edukację pozaformalną. Niemożność finansowania ze środków resortowych rzecznictwa i części kampanii (o ile są skierowane do decydentów, także na szczeblu samorządowym) nie pozwala na synergię działań na poziomie krajowym i europejskim wielu organizacji. Dane dla konkursów na działania współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej wyglądają jeszcze dramatyczniej. W obu kategoriach do nowych państw członkowskich trafia mniej niż 1% środków przekazywanych przez Unię Europejską organizacjom pozarządowym.

Jak zatem widać, prawie całość dostępnych środków konsumują organizacje pozarządowe ze „starej Unii”, do nowych państw członkowskich trafiają zaś pojedyncze małe projekty, z kolei Polska na tle pozostałych nowicjuszy nie wyróżnia się niczym pozytywnym.

Po latach starań, w 2013 roku polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych ogłosiło pierwszy odrębny konkurs na dofinansowanie projektów rozwojowych i edukacji globalnej. Z przeznaczonej na niego kwoty 1 miliona złotych rozdysponowano jedynie nieco ponad 304 tysiące złotych. W 2014 roku o środki na wkłady własne można się było ubiegać w ramach osobnego zadania w konkursie „Edukacja Globalna 2014”, na które przeznaczono 400 tysięcy złotych. Dotację otrzymali dwa projekty zgłoszone przez dwie organizacje pozarządowe na łączną kwotę 127 tysięcy złotych. Niewielkie zainteresowanie konkursami było spowodowane niedostosowaniem kryteriów oceny merytorycznej i regulaminu do warunków realizacji projektów europejskich.

Dlaczego tak się stało? Na pewno nie z powodu braku zainteresowania organizacji pozarządowych, które potrzebują tych środków, lub braku umiejętności pisania wniosków projektowych. Co prawda w Ministerstwie Spraw Zagranicznych zapadła decyzja, żeby wesprzeć organizacje w staraniu się o środki unijne, ale nie podjęto wystarczającego wysiłku, aby doprowadzić do praktycznej realizacji tej decyzji.

Przede wszystkim wnioski na zadanie dotyczące dofinansowania były oceniane według tej samej logiki i identycznych kryteriów co pozostałe (zwykłe) projekty, wymagano zatem stworzenia „projektu w projekcie” – spójnej i logicznej całości, obejmującej osiem, dziewięć miesięcy zawierających się w trzy-letnim projekcie Unii Europejskiej. Spełnienie takiego wymagania jest niezwykle trudne. Co prawda resort spraw zagranicznych prosił o załączenie do formularza wniosku całości projektu unijnego wraz z jego budżetem, w procesie oceny projekt ten nie był jednak brany pod uwagę. Problemem jest zgodność nie

ponadto język negatywnie oceniający i powielający stereotypy, jak nazywanie globalnego Południa „Trzecim Światem”. Zdarza się również, że materiały organizacji pozarządowych są niewłaściwie wykorzystywane, dokonane modyfikacje znacznie zaś obniżają jakość proponowanych działań. Trudno to zaakceptować szczególnie w obliczu bogatej oferty organizacji pozarządowych skierowanej do szkół, w tym bezpłatnych szkoleń stacjonarnych czy kursów *e-learningowych*.

Wiele kontrowersji wśród organizacji pozarządowych zrzeszonych w Grupie Zagranica budzi jakość działań na rzecz edukacji globalnej prowadzonych przez koordynatorów i koordynatorki Ośrodka Rozwoju Edukacji, głównie z powodu braku odpowiedniego przygotowania tych osób z zakresu edukacji antydyskryminacyjnej czy pogłębienia refleksji nad celowością ich działań. Mimo że *Kodeks w sprawie obrazów i wiadomości dotyczących krajów Południa* jest załącznikiem do regulaminów konkursowych, nie ma on przełożenia na praktyczne działania w szkołach, z kolei problem ten jest rzadko uwzględniany podczas szkoleń. Część organizacji zrzeszonych w Grupie Zagranica współpracowało z Ośrodkiem Rozwoju Edukacji, obecnie jednak ani Grupa Zagranica, ani żadna organizacja nie jest jego oficjalnym partnerem, mimo że na stronie internetowej www.edukacjaGLOBALNA.ore.edu.pl wiele podmiotów trzeciego sektora jest wymienionych w polu dotyczącym współpracy. Duże środki są inwestowane przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w przygotowanie trenerskie i *coachingowe* koordynatorów i koordynatorek, ale do realizacji szkoleń są angażowane firmy doradczo-szkoleniowe specjalizujące się w szkoleniach dla biznesu. Wydaje się to sprzeczne z ideą edukacji globalnej, wskazując konieczność opracowania i egzekwowania standardów jakości realizacji działań z obszaru edukacji globalnej w Ośrodku Rozwoju Edukacji.

Ponadto warto postulować, żeby Ośrodek Rozwoju Edukacji – jako niekwestionowany lider w przygotowywaniu szkoleń dla nauczycieli i nauczycielek – z większą starannością osiągał cele edukacji globalnej opisane na wstępie niniejszego raportu. Projekt ośrodka, o budżecie nieporównywalnym z projektami przyznawanymi w konkursie otwartym dla organizacji pozarządowych, ośrodków akademickich i samorządów terytorialnych (na przykład w 2013 roku na konkurs przeznaczono 1,8 miliona złotych, podczas gdy ośrodek realizował projekt na kwotę 500 tysięcy złotych), powinien podlegać przynajmniej corocznej ewaluacji. Przewaga, jaką ośrodek zyskał wobec organizacji pozarządowych, powinna przekładać się nie tylko na rezultaty ilościowe, ale także – a może przede wszystkim – na jakość realizowanych działań edukacji globalnej. Uważamy, że brakuje stałej strategicznej współpracy Ośrodka Rozwoju Edukacji z partnerami społecznymi, głównie w zakresie przygotowania merytorycznego koordynatorów i koordynatorek regionalnych, konieczne jest również opracowanie i egzekwowanie standardów jakości edukacji globalnej we współpracy ośrodka z Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

W cytowanym wcześniej raporcie z ewaluacji projektów dofinansowanych w ramach konkursu grantowego dotyczącego edukacji globalnej trafnie sformułowano rekomendacje dla resortu spraw zagranicznych¹⁷. Zastanawia jednak, dlaczego ewaluatorzy i ewaluatorki nie zalecają zwiększenia rezerwy celowej o środki potrzebne Ministerstwu Edukacji Narodowej do przeprowadzenia projektu systemowego, rekomendują zaś finansowanie go ze źródeł europejskich. Wprawdzie w planach rocznych w ostatnich latach znajduje się pula środków (500 tysięcy złotych) przeznaczona na „projekty realizowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej”, w praktyce jednak są to środki przekazywane bezpośrednio do Ośrodka Rozwoju Edukacji. Byłoby zasadne, aby Ministerstwo

tylko harmonogramu, ale także budżetu projektów. Na przykład koszty osobowe stanowią lwią część budżetów edukacyjnych projektów unijnych. Istotnym problemem dla organizacji jest to, że przewidziane w regulaminach konkursów polskiej pomocy 15% limitu na koszty administracyjne zawiera również wynagrodzenie koordynatora, przez co nie pozwala na godne opłacenie tej pracy, nie mówiąc o dodatkowym personelu. Kolejna kwestia to zawężająca interpretacja „edukacji globalnej” stosowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz powiązanie wniosków europejskich z priorytetami i celami polskiej pomocy. Jak się okazuje, niekiedy działania projektowe, które przeszły przez niezwykle gęste sito oceny w Unii Europejskiej, nie spełniają wymagań polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Chodzi tutaj szczególnie o projekty zawierające komponent rzeczniczy, który w rozumieniu resortu jest równoznaczny z działaniami lobbingsowymi i automatycznie wyklucza projekt z możliwości uzyskania dofinansowania.

Oczywiście trzeba zdawać sobie sprawę, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych działa na podstawie krajowych regulacji prawnych, między innymi wynikających z działania w warunkach budżetowej rezerwy celowej czy z ograniczeń Ustawy o finansach publicznych. Kilka lat temu podjęto strategiczną decyzję, żeby polskie organizacje pozarządowe wspierały w sięganiu po środki unijne. Krótka historia konkursów na dofinansowanie projektów ogłaszanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych pokazuje jednak, że aby osiągnąć sukces w tym zakresie, konieczny jest dialog z organizacjami – wspólne wypracowanie zasad i mechanizmów wsparcia przystających do struktury międzynarodowych projektów.

Spraw Zagranicznych w ramach kolejnej perspektywy wieloletniej uwzględniło środki dla Ministerstwa Edukacji Narodowej, które pozwoliłyby na horyzontalne (systemowe) włączanie edukacji globalnej do szkolnictwa na wszystkich etapach, również do szkolenia ustawicznego.

Edukacja globalna a edukacja antydyskryminacyjna

Rozważając kwestię edukacji globalnej w wymiarze spójności polityki na rzecz rozwoju, warto jeszcze zatrzymać się nad powiązaniem edukacji globalnej z edukacją antydyskryminacyjną, której wciąż brakuje w polskim systemie edukacji. Ogólnie można by uznać, że żadne powiązania między tymi obszarami nie istnieją, szczegółowa analiza definicji i zasad edukacji globalnej pokazuje jednak, że bez antydyskryminacyjnego przygotowania niemal niemożliwe jest prowadzenie dobrej jakości edukacji globalnej. Podstawowe kryteria jakości edukacji globalnej, dokładnie opisane w raporcie z procesu międzysektorowego¹¹⁸, jasno wskazują, że w edukacji globalnej należy uznawać godność ludzką, równość, szacunek, uczciwość, sprawiedliwość i solidarność jako podstawowe wartości wszystkich przekazów i materiałów edukacyjnych. Ponadto wymaganiami wobec osób prowadzących działania edukacyjne jest unikanie obrazów i wiadomości szerzących stereotypy, wzbudzających sensację i prowadzących do dyskryminacji. Niezwykle istotne jest to, że edukatorzy i edukatorki nie mogą nie tylko umacniać istniejących stereotypów, ale także, nawet nieświadomie, propagować postaw dyskryminujących. Muszą być ponadto wyposażeni w podstawowe umiejętności reagowania na stereotypowe lub dyskryminujące wypowiedzi i zachowania osób uczestniczących w lekcjach czy zajęciach. Takich kompetencji może dostarczyć właśnie edukacja antydyskryminacyjna.

Według definicji Towarzystwa Edukacji Antydyskryminacyjnej, edukacja antydyskryminacyjna to świadome działania podnoszące wiedzę i umiejętności oraz wpływające na postawy, które ma na celu przeciwdziałanie dyskryminacji i przemocy motywowanej uprzedzeniami, a także wspieranie równości i różnorodności¹¹⁹. Jak zatem łączyć oba te obszary edukacyjne? Przede wszystkim wprowadzając zarówno edukację globalną, jak i edukację antydyskryminacyjną do systemu edukacji formalnej na wszystkich poziomach kształcenia, w tym na poziomie uniwersyteckim. Warto również zadbać, aby przynajmniej elementy wysokiej jakości treningu antydyskryminacyjnego stały się obowiązkową częścią programów kształcących osoby, które zamierzają pracować jako edukatorzy globalni i edukatorki globalne.

Jak już wspomniano, edukacja globalna realizowana przez Ośrodek Rozwoju Edukacji nie zapewnia włączenia wysokiej jakości elementów edukacji antydyskryminacyjnej do szkoleń koordynatorów i koordynatorek. Część organizacji pozarządowych stara się realizować ten postulat, wciąż jednak brakuje na to czasu i środków.

Uwzględniając wszystkie powyższe uwagi, rekomendujemy przeprowadzanie warsztatów antydyskryminacyjnych dla osób pracujących w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Ośrodku Rozwoju Edukacji i organizacjach pozarządowych, które zajmują się na co dzień działaniami z obszaru edukacji globalnej.

Wyróżniamy trzech głównych aktorów, którzy realizują działania na rzecz edukacji globalnej: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ośrodek Rozwoju Edukacji (w porozumieniu z resortami edukacji i spraw zagranicznych) i organizacje pozarządowe (częściowo na zlecenie resortu spraw zagranicznych). Naszym zdaniem, koordynacja działań edukacji globalnej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, które nie odpowiada za edukację w Polsce, implikuje określone rozumienie edukacji globalnej. Warto zapytać o to, czy resort zajmujący się jednocześnie planowaniem i wdrażaniem działań związanych ze współpracą rozwojową rozumie potrzeby w dziedzinie edukacji globalnej. Obecnie wyraźnie brakuje skupienia na procesie dydaktycznym czy włączających metodach pracy, które powinny być charakterystyczne dla innowacyjności w edukacji. Z resortem spraw zagranicznych rzadko współpracują pedagodzy, którzy mogliby zwrócić uwagę na to, że edukacja jest procesem mającym prowadzić do zmiany społecznej, z kolei dobre połączenie edukacji formalnej, nieformalnej i pozaformalnej ma szansę znacznie zwiększyć jej skuteczność.

Konsekwencją takiego systemu jest to, że Ministerstwo Edukacji Narodowej nie traktuje edukacji globalnej jako ważnego priorytetu swojego działania i ogranicza się do współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Dobrym przykładem może być tutaj odrzucenie postulatu Grupy Zagranica, aby uczynić edukację globalną priorytetem polityki oświatowej na rok szkolny 2014/2015 (mimo sprzyjających temu okoliczności – ustanowieniu przez Parlament Europejski 2015 roku Europejskim Rokiem na rzecz Rozwoju). Brakuje zasobów kadrowych oraz ekspertów i ekspertek traktujących edukację globalną jako zagadnienie horyzontalne w edukacji, co przekłada się również na brak strategicznych partnerstw z organizacjami pozarządowymi. Wspólna koordynacja edukacji globalnej przez resorty edukacji i spraw zagranicznych wyraźnie się nie sprawdza, prowadząc do niespójności polityki edukacyjnej w tym zakresie.

Rekomendacje dotyczące edukacji globalnej

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

- ▶ Uwzględnienie przez resort w ramach kolejnej perspektywy wieloletniej środków dla Ministerstwa Edukacji Narodowej, które pozwoliłyby na horyzontalne (systemowe) włączanie edukacji globalnej do szkolnictwa na wszystkich etapach, również do szkolenia ustawicznego.
- ▶ Opracowanie planu operacyjnego dotyczącego finansowania działań edukacji globalnej na podstawie kolejnego Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej, tak aby organizacje pozarządowe, które są kluczowym partnerem wdrażającym polską współpracę rozwojową, mogły planować swoje działania, także uwzględniając możliwości pozyskania finansowania z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.
- ▶ Strategiczne podejście do konkursu „Edukacja Globalna” ma szansę pozytywnie wpłynąć na trwałość i skuteczność działań realizowanych w jego obrębie, a także połączyć systemowo projekty z sektorem edukacji formalnej.
- ▶ Konsultowanie planowanych przez resort działań na polu edukacji globalnej z pedagogami i pedagożkami znającymi specyfikę pracy w szkołach i współpracy szkół z innymi instytucjami.
- ▶ Powołanie międzyresortowego zespołu do spraw edukacji globalnej, skupiającego specjalistów i specjalistki z kluczowych ministerstw, dla których edukacja globalna jest ważnym narzędziem pracy edukacyjnej, i zapewniającego im możliwość długofalowego planowania działań z uwzględnieniem specyfiki wszystkich aktorów obecnych na scenie edukacji globalnej w Polsce.

Ministerstwo Edukacji Narodowej i Ośrodek Rozwoju Edukacji

- ▶ Ustanowienie edukacji globalnej priorytetem polityki oświatowej na rok szkolny 2015/2016.
- ▶ Opracowanie i egzekwowanie standardów jakości edukacji globalnej w zakresie współpracy Ośrodka Rozwoju Edukacji z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, w tym przeprowadzenie – przynajmniej raz w roku – zewnętrznej ewaluacji projektu dotyczącego edukacji globalnej realizowanego w Ośrodku Rozwoju Edukacji.
- ▶ Nawiązanie strategicznej współpracy Ośrodka Rozwoju Edukacji z Grupą Zagranica, głównie w zakresie przygotowania merytorycznego koordynatorów i koordynatorek regionalnych.

PRZYPISY

- ¹ „Migration and Development Brief”, nr 23, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, World Bank, 6 października 2014 roku - <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief23.pdf> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ² Szerzej o znaczeniu pomocy rozwojowej - por. *Polska Współpraca Rozwojowa. Raport 2012*, Grupa Zagranica, Warszawa 2013.
- ³ *The DAC: 50 Years, 50 Highlights*, OECD, 2011 rok - <http://www.oecd.org/dac/46717535.pdf> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁴ *Official development assistance - definition and coverage*, OECD - <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm> [dostęp: listopad 2014 roku].
- ⁵ *The DAC List of ODA Recipients*, styczeń 2012 roku - <http://www.oecd.org/dac/stats/49483614.pdf> [dostęp: listopad 2014 roku].
- ⁶ *The Unique Role of European Aid - The fight against Global Poverty*, AidWatch report 2013, CONCORD - http://www.concordeurope.org/publications/item/download/236_007122be5d9a4ce3ec2e0b7614b9e225 [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁷ Szerzej na ten temat - por. *Polska Współpraca Rozwojowa. Raport 2012*, op. cit.
- ⁸ *2012 DAC HLM communique*, OECD, Paris 2012 - <http://www.oecd.org/dac/HLM%20Communique%202012%20final%20ENGLISH.pdf> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁹ *Modernising ODA in the Framework of the Post-MDG Agenda: Challenges And Opportunities. Study requested by the European Parliament's Committee on Development*, Directorate-General for External Policies of the Union, Brussels 2014 - <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201401/20140114ATT77478/20140114ATT77478EN.pdf> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹⁰ *DAC High Level Meeting Final Communiqué*, grudzień 2014 roku - <http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹¹ *Ibidem*.
- ¹² Por. <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/poland.htm> [dostęp: 13 października 2014 roku].
- ¹³ Podrozdział opracowany na podstawie informacji ze strony internetowej Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (stan na październik 2014 roku).
- ¹⁴ <http://effectivecooperation.org>
- ¹⁵ Stan na luty 2015 roku (za: *ibidem*).
- ¹⁶ Według nieformalnych informacji, najbliższy przegląd partnerski Komitetu Pomocy Rozwojowej - obejmujący Polskę - jest przewidziany na początek 2016 roku.
- ¹⁷ *DAC Special Review Of Poland*, OECD, 2010 rok - <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/45362587.pdf> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹⁸ *DAC Peer Review Reference Guide*, DCD/DAC(2013)19, 6 maja 2013 roku - [http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/DAC\(2013\)19_1.pdf](http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/DAC(2013)19_1.pdf) [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹⁹ Zagregowane dane statystyczne dotyczące wielkości ODA - por. <http://stats.oecd.org>, tab. „Total flows by donor (ODA+OOF+Private)”. Aktualizacja danych: 5 stycznia 2015 roku.
- ²⁰ *Ibidem*.
- ²¹ *Ibidem*.
- ²² Zgodnie z Wieloletnim Programem Współpracy Rozwojowej 2012-2015, lista krajów priorytetowych polskiej pomocy obejmuje sześć państw Partnerstwa Wschodniego (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia

i Ukraina), osiem państw regionu Afryki Wschodniej (Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda), dwa państwa Afryki Północnej (Libia, Tunezja) oraz Afganistan, Kirgistan, Tadżykistan i Autonomię Palestyńską.

²³ Tak zwane *middle-income economies* według metodologii i aktualnych danych Banku Światowego – por. <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups> [dostęp: 28 marca 2015 roku].

²⁴ Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Republiki Angoli o udzieleniu kredytu w ramach pomocy wiązanej z dnia 27 sierpnia 2010 roku – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20100921063> [dostęp: 28 marca 2015 roku].

²⁵ Według danych Banku Światowego.

²⁶ *How to spend it. Smart procurement for more effective aid*, Eurodad, 2011 rok – <http://eurodad.org/4639> [dostęp: 28 marca 2015 roku].

²⁷ Por. *Polacy o pomocy rozwojowej. Wyniki badania TNS Polska dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, TNS Polska, Warszawa, 19 grudnia 2014 roku, s. 4 – <http://www.msz.gov.pl/resource/39706e41-5f59-48aa-8176-8069aac01931:JCR> [dostęp: 28 marca 2015 roku].

²⁸ *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2013*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014 – https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Dokumenty_i_Publikacje/Raport2013/raport_2013.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku].

²⁹ *AID AT A GLANCE. Flows of official development assistance to and through civil society organisations in 2011*, OECD Development Co-operation Directorate, październik 2013 roku – <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Aid%20for%20CSOs%20Final%20for%20WEB.pdf> [dostęp: 28 marca 2015 roku].

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2013*, *op. cit.*

³² Por. *Plan współpracy rozwojowej w 2013 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.

³³ Zagregowane dane statystyczne dotyczące wielkości ODA – por. <http://stats.oecd.org>, tab. „Total flows by donor (ODA+OOF+Private)”. Aktualizacja danych: 5 stycznia 2015 roku.

³⁴ *Open Working Group proposal for Sustainable Development Goals*, 2014 rok – <http://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal.html> [dostęp: 28 marca 2015 roku].

³⁵ *Council Recommendation on Good Institutional Practices for PCD*, OECD, 2008 rok – <http://www.oecd.org/pcd> [dostęp: 28 marca 2015 roku].

³⁶ *Agenda for Change*, DEVCO, 2011 rok – http://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change_en [dostęp: 28 marca 2015 roku].

³⁷ *Council conclusions on Policy Coherence for Development (PCD)*, 2974th EXTERNAL RELATIONS Council meeting, Brussels, 17 listopada 2009 roku – http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/111278.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku].

³⁸ Ocena skutków regulacji – załącznik wymagany przy składaniu projektu aktu normatywnego (na przykład nowej ustawy albo polskiego stanowiska wobec projektu aktu prawnego Unii Europejskiej), zawierający analizę korzyści i kosztów potencjalnego wprowadzenia proponowanego aktu. *Wytyczne do oceny skutków regulacji* zostały opracowane przez Ministerstwo Gospodarki w 2006 roku.

³⁹ M.S. Kumar, *Zmiany klimatyczne a rozwój: czy wzrost gospodarczy położy kres nędzy, czy naszej planecie?*, [w:] *Lokalnie – globalnie. Kluczowe zagadnienia studiów nad rozwojem*, red. G. McCann, S. McCloskey, przeł. K. Makaruk, T. Krzyżanowski, Polska Akcja Humanitarna, Warszawa 2010, s. 102-112.

⁴⁰ Por.: <http://www.cop19.gov.pl/zmiany-klimatu>; <http://ziemianarozdrozu.pl/encyklopedia/107/wplyw-zmian-klimatu-na-polske> [dostęp: 24 października 2014 roku].

⁴¹ *Climate Change 2014: Impact, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers*, IPCC, 31 marca 2014 roku, s. 12 – https://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/IPCC_WG2AR5_SPM_Approved.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku].

⁴² *Turn Down The Heat: Climate Resilience, Regional Impacts, and the Case for Resilience*, World Bank, czerwiec 2013 roku.

⁴³ J.-P. van Ypersele, *Zmiany klimatyczne uderzą w najbiedniejszych*, [w:] *idem, Zmiany klimatyczne – impas i perspektywy. Punkt widzenia krajów globalnego Południa*, przeł. G. Przewłocki, Polska Akcja Humanitarna, Warszawa 2010, s. 16.

⁴⁴ Por. <http://unchronicle.un.org/article/climate-change-and-malaria-complex-relationship> [dostęp: 20 listopada 2014 roku].

⁴⁵ Por. <http://www.businessweek.com/articles/2014-10-23/the-military-takes-on-climate-change-deniers> [dostęp: 24 października 2014 roku].

⁴⁶ J.-P. van Ypersele, *Zmiany klimatyczne uderzą w najbiedniejszych*, *op. cit.*, s. 15.

⁴⁷ Por. http://www.mos.gov.pl/arttykul/7_archiwum/17526_przelom_na_szczycie_klimatycznym_onz_kontynuacja_protokolu_z_kioto_w_przyszlosci_zobowiazania_dla_wszystkich.html [dostęp: 10 grudnia 2014 roku].

⁴⁸ *Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030. Podsumowanie*, McKinsey&Company, Warszawa 2009, s. 7 – http://www.mckinsey.com/locations/warsaw/files/pdf/Raport_Podsumowanie_PL.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku].

- ⁴⁹ Por. <http://www.kobize.pl/system-zarzadzania-emisjami-gazow-cieplarnianych-w-ue.html> [dostęp: 10 grudnia 2014 roku].
- ⁵⁰ Por. <http://www.chronmyklimat.pl/wiadomosci/polityka-klimatyczna/jest-porozumienie-klimatyczne-co-ugrala-ewa-kopacz> [dostęp: 11 listopada 2014 roku].
- ⁵¹ R. Born, *Systemy międzynarodowe i polityka wobec zmian klimatycznych*, [w:] J.-P. van Ypersele, *Zmiany klimatyczne – impas i perspektywy. Punkt widzenia krajów globalnego Południa*, op. cit., s. 27-29.
- ⁵² Por. <http://nfosigw.gov.pl/system-zielonych-inwestycji---gis> [dostęp: 3 listopada 2014 roku].
- ⁵³ Por. <http://www.theguardian.com/environment/2014/nov/20/countries-pledge-93bn-for-green-climate-fund> [dostęp: 12 grudnia 2014 roku].
- ⁵⁴ Por. http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/zagraniczna_polityka_ekonomiczna/polityka_klimatyczna/zielony_fundusz_klimatyczny [dostęp: 10 grudnia 2014 roku].
- ⁵⁵ Por. <http://www.carbonbrief.org/blog/2014/11/briefing-country-pledges-to-the-green-climate-fund> [dostęp: 11 grudnia 2014 roku].
- ⁵⁶ *Polska Współpraca Rozwojowa. Raport 2012*, op. cit., s. 19.
- ⁵⁷ *World Development Report 2010. Development and Climate Change*, World Bank, Washington 2010, s. 257 – <http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327504426766/8389626-1327510418796/Front-matter.pdf> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁵⁸ Por. <http://www.carbonbrief.org/blog/2014/11/briefing-country-pledges-to-the-green-climate-fund> [dostęp: 11 grudnia 2014 roku].
- ⁵⁹ Por. <http://visual.ly/10-things-know-about-climate-finance> [dostęp: 2 listopada 2013 roku].
- ⁶⁰ <http://greenevo.gov.pl>
- ⁶¹ Por. <http://www.cop19.gov.pl/ministerstwo-srodowiska-115> [dostęp: 2 listopada 2014 roku].
- ⁶² Por. https://www.mos.gov.pl/g2/big/2012_10/Od9e42c5597707fc8126173ddda0c12f.pdf [dostęp: 2 listopada 2014 roku].
- ⁶³ *Plan współpracy rozwojowej w 2013 r.*, op. cit., s. 3.
- ⁶⁴ *Ibidem*, s. 13.
- ⁶⁵ *Ibidem*, s. 6.
- ⁶⁶ Por. https://www.polskapomoc.gov.pl/files/Aktualnosci2012/Pomoc%20rozwojowa%202013/Wyniki%20konkursu%20PPR_2013.pdf [dostęp: 10 listopada 2014 roku].
- ⁶⁷ Por. <http://www.globalcompact.org.pl/Global-Compact/10-Zasad-GC> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁶⁸ Szerzej o komunikacie – por. <http://www.zagranica.org.pl/aktualnosci/nowy-komunikat-ue-nt-sektora-prywatnego-w-rozwoju> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁶⁹ Por. <http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁷⁰ Por. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁷¹ Por. http://www.mg.gov.pl/files/upload/17597/Wytyczne_ONZ_dot_BiPr.Cz%C5%82-czesciowe.pdf, l B, pkt 4 [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁷² Por. http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=18475 [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁷³ Krajowy Punkt Kontaktowy OECD dla polskich przedsiębiorstw – http://www.paiz.gov.pl/kpk_oecd.
- ⁷⁴ Por. http://oecdwatch.org/cases/Case_209 [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁷⁵ Szerzej o „krwawych minerałach” – por. <http://www.globalwitness.org/campaigns/conflict/conflict-minerals> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁷⁶ Por. <http://mneguidelines.oecd.org/mining.htm> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁷⁷ Szerzej o sytuacji w Demokratycznej Republice Konga związanej z przemysłem wydobywczym – por. http://www.ekonsument.pl/a66700_krwawe_minerale.html [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁷⁸ Tekst projektu rozporządzenia – http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5de359c4-a5f8-11e3-8438-01aa75ed71a1.0020.01/DOC_1&format=PDF [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁷⁹ Rekomendacje europejskich organizacji pozarządowych – <http://alternative-rohstoffwoche.de/wp-content/uploads/2014/09/NGO-Coalition-briefing-Responsible-Mineral-Sourcing-July-2014-ENG.pdf> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁸⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywę Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG: „W celu zapewnienia większej przejrzystości płatności na rzecz administracji rządowej duże jednostki oraz jednostki interesu publicznego działające w przemyśle wydobywczym lub zajmujące się wyrębem lasów pierwotnych, powinny w odrębnym sprawozdaniu ujawniać corocznie istotne płatności na rzecz administracji rządowej dokonywane w krajach, w których prowadzą one działalność”. Pełny tekst dyrektywy – http://www.mf.gov.pl/documents/764034/4920588/20130711_dyrektywa+2013.34.UE.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku].

- ⁸¹ *Public-Private Partnerships, Financial Extraction and the Growing Wealth Gap* – <http://www.thecornerhouse.org.uk/resource/PPPs-extraction-wealth-gap> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁸² Za: *Wytyczne dla polskich placówek zagranicznych zgłaszających propozycje projektów w ramach Planu współpracy rozwojowej w 2014 r. realizowanego za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP ze środków rezerwy celowej przeznaczonej na współpracę rozwojową, ze środków MSZ oraz ze środków innych resortów świadczących współpracę rozwojową: „MAŁE GRANTY 2014”* pozyskanego z MSZ.
- ⁸³ Firmy uczestniczące w misji: Lubawa SA, Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów, Cenzin Sp. z o.o., Fabryka Broni Łuczniczka, Jakusz Sp. z o.o., Ancora Sp. z o.o., Consus SA, Energoprojekt Katowice SA, H. Cegielski Poznań SA, Kulczyk Investments, PKN Orlen SA, Grupa Lotos SA, Krezus SA, Ursus SA (Pol-Mot Holding), Solaris Bus & Coach, Baltech, Fibris SA, Izodom 2000 Polska Sp. z o.o., SKB, FON-SKB, PP „USS”, Dawtona, Navimor International Sp. z o.o., Makrum, Macro-System, Bank Gospodarstwa Krajowego, Akademia Górniczo-Hutnicza, Trustee Sp. z o.o.
- ⁸⁴ Firmy uczestniczące w misji: Ursus SA, Grupa Multico (Mennica, Newag, Feroco), Famur SA, Grupa Kopex, H. Cegielski Poznań SA, Zakłady Mechaniczne Rufus sp.j., FON SKB Sp. z o.o. S.K.A., Izodom 2000 Polska SA, SKB Sp. z o.o. S.K., Grupa VOX (Meble VOX, Profile VOX, School of Form), Wojskowe Zakłady Inżynieryjne SA, Wojskowe Zakłady Uzbrojenia SA, Wojskowe Centralne Biuro Konstrukcyjno-Technologiczne SA, FM Bravo Sp. z o.o., Fabryka Porcelany AS Ćmielów, Akademia Górniczo-Hutnicza, Grupa Galilea (Wielkopolska Szkoła Medyczna, Galilea Energy, Galilea GPS), Lactima, Bank Gospodarstwa Krajowego, Trustee Sp. z o.o., Zakłady Drobiarskie Drob Bogs, Regionalna Izba Gospodarcza w Łodzi.
- ⁸⁵ Firmy uczestniczące w misji: Ursus SA, Grupa Multico (Mennica, Newag, Feroco), Famur SA, Zakłady Mechaniczne Rufus sp.j., ILF Consulting Engineers Sp. z o.o., Izodom 2000 Polska Sp. z o.o., Wojskowe Zakłady Inżynieryjne SA, Wojskowe Zakłady Uzbrojenia SA, Wojskowe Centralne Biuro Konstrukcyjno-Technologiczne SA, FM Bravo Sp. z o.o., Fabryka Porcelany AS Ćmielów, Akademia Górniczo-Hutnicza, Grupa Galilea, Lactima, Trustee Sp. z o.o., Zakłady Drobiarskie Drob Bogs, Regionalna Izba Gospodarcza w Łodzi, Brain Management/Linetech, Elemental Holding, Airline Control.
- ⁸⁶ Informacje na temat programu pochodzą z materiałów Ministerstwa Środowiska.
- ⁸⁷ Art. 208 traktatu lizbońskiego: „1. Polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. Polityka Unii i polityka Państw Członkowskich w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju uzupełniają się i wzmacniają wzajemnie. Głównym celem polityki Unii w tej dziedzinie jest zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa. Przy realizacji polityki, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju. 2. Unia i Państwa Członkowskie szanują zobowiązania i uwzględniają cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych właściwych organizacji międzynarodowych”.
- ⁸⁸ Por. <http://media.serinusenergy.com/en/pr/260431/serinus-secures-60-million-ebd-financing-for-tunisia> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁸⁹ Por. http://legacy.firstenergy.com/UserFiles/File/Winstar_Flyer.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁹⁰ Por. <http://bankwatch.org/news-media/for-journalists/press-releases/ebd-silent-shale-gas-coup-tunisia> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁹¹ K. Górak-Sosnowska, *Perspektywy świata arabskiego w kontekście Milenijnych Celów Rozwoju*, Petit, Stowarzyszenie ARABIA.pl, Warszawa 2007, s. 130.
- ⁹² Za: *World Resources 2005. The Wealth of the Poor Managing Ecosystems to Fight Poverty*, World Resources Institute, wrzesień 2005 roku, s. 208-209.
- ⁹³ Za: www.bankier.pl/wiadomosc/Serinus-bedzie-wiercil-w-Rumunii-i-Tunezji-7218432.html [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁹⁴ *Podatki w krajach rozwijających się: zwiększanie środków rozwojowych*, House of Commons, Międzynarodowy Komitet do spraw Rozwoju, czwarty raport sesji 2012-2013, 16 lipca 2012 roku, s. 5.
- ⁹⁵ Wielkość 160 miliardów dolarów, podana szacunkowo przez organizację Christian Aid w raporcie *Death and Taxes, the true toll of tax dodging* z 2008 roku, opartym na pracy Raymonda Bakera poświęconej nielegalnym przepływowi kapitału. Wielkość ta została potwierdzona w pogłębionym badaniu przeprowadzonym przez profesora Simona Paka, opisanym w raporcie organizacji Christian Aid *False Profits Robbing the Poor to Keep the Rich Tax Free* z 2009 roku.
- ⁹⁶ Por. <http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁹⁷ Kwota 4,5 biliona dolarów długu za: <http://eurodad.org/files/pdf/528109fd22bc3.pdf> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁹⁸ Por. <http://www.aidforafrica.org/girls/how-much-does-school-cost> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ⁹⁹ Aferą LuxLeaks określa się ujawnienie setek dokumentów, jakie wyciekły z PricewaterhouseCoopers w Luksemburgu i dotyczyły międzynarodowych korporacji, które przez operacje finansowe i wykorzystywanie luk prawnych obniżały swój podatek korporacyjny w Europie nawet poniżej 2%.
- ¹⁰⁰ Szerzej na temat poszczególnych rozwiązań – por. *Stop unikaniu opodatkowania przez korporacje. Przewodnik – sprawiedliwość podatkowa a rozwój*, Instytut Globalnej Odpowiedzialności, Warszawa, marzec 2014 roku.
- ¹⁰¹ Za: J. Henry, *The Price of Offshore Revisited*, Tax Justice Network, 2012 rok – http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/The_Price_of_Offshore_Revisited_Presser_120722.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹⁰² *Stop unikaniu opodatkowania przez korporacje. Przewodnik – sprawiedliwość podatkowa a rozwój, op. cit.*

- ¹⁰³ *Ukryte zyski: rola UE we wspieraniu niesprawiedliwego, światowego systemu podatkowego*, Eurodad, Instytut Globalnej Odpowiedzialności, Warszawa 2014 – http://igo.org.pl/wp-content/uploads/2014/11/Ukryte_zyski_net.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹⁰⁴ *Ibidem*.
- ¹⁰⁵ Według szacunków Komisji Europejskiej, Unia Europejska traci rocznie około 1 biliona euro na skutek unikania opodatkowania. Por. http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/missing-part_en.htm [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹⁰⁶ Por. http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,16816479,KE_upomina_Polske_ws__przepisow_o_wymogach_kapitalowych.html [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹⁰⁷ Szerzej – por. <http://www.ceo.org.pl/pl/globalna/news/edukacja-globalna-w-podstawie-programowej> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹⁰⁸ Proces międzysektorowy na temat edukacji globalnej to cykliczne spotkania aktorów edukacji globalnej w Polsce – przedstawiciele i przedstawicielki Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, organizacji pozarządowych zrzeszonych w Grupie Zagranica oraz praktyków i praktyczek (nauczycieli i nauczycielek, metodyków i i metodyczek, rzeczoznawców i rzeczoznawczyń podręczników) – skupiające się na wspieraniu rozwoju edukacji globalnej w Polsce. Zwieńczeniem pierwszego etapu procesu międzysektorowego w latach 2009–2011 było podpisanie 26 maja 2011 roku przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Edukacji Narodowej i organizacje pozarządowe zrzeszone w Grupie Zagranica porozumienia dotyczącego wspierania rozwoju edukacji globalnej w Polsce. Pełny tekst porozumienia – por. https://www.polskapomoc.gov.pl/Porozumienie_rozwojedukacjiglobalnej,1165.html [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹⁰⁹ Definicja edukacji globalnej z porozumienia międzysektorowego – por. http://www.polskapomoc.gov.pl/Edukacja_globalna,1603.html [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹¹⁰ Por. http://www.coe.int/t/dg4/nscentre/ge/gew_EN.asp [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹¹¹ Cele edukacji globalnej na podstawie: *Przewodnik po edukacji globalnej. Poradnik dla edukatorów: Jak rozumieć i realizować edukację globalną*, Grupa Zagranica, Warszawa 2012. Pełna lista celów – por. http://www.zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/attachments/Publikacje/EdukacjaGlobalna/globaleducationpl_web.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹¹² Pełny tekst ustawy – por. https://www.polskapomoc.gov.pl/Ustawa_o_wspolpracy_rozwojowej,1128.html [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹¹³ *Ibidem*.
- ¹¹⁴ Na mocy Ustawy z dnia 16 września 2011 roku o współpracy rozwojowej (Dz.U. z 2011 r., Nr 234, poz. 1386) przy ministrze spraw zagranicznych ustanowiono Radę Programową Współpracy Rozwojowej, będącą organem opiniodawczo-doradczym. Do jej zadań należy szczególnie: przedstawianie propozycji dotyczących priorytetów geograficznych i tematycznych współpracy rozwojowej, opiniowanie projektów Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej i planów rocznych, opiniowanie rocznych sprawozdań z realizacji przez organy administracji rządowej zadań z zakresu współpracy rozwojowej oraz projektów dokumentów rządowych związanych ze współpracą rozwojową. Za: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Rada,Programowa,Wspolpracy,Rozwojowej,1351.html> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹¹⁵ Wyciąg z raportu – por. <https://www.polishaid.gov.pl/files/Ewaluacja/Raport%20Edukacja%20globalna.pdf> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹¹⁶ *Kodeks w sprawie obrazów i wiadomości dotyczących krajów Południa* – por. <http://www.zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/attachments/Dokumenty/Kodeksy/kodeks-w-sprawie-obrazow-i-wiadomosci-dot-krajow-poludnia.pdf> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹¹⁷ Por. <https://www.polishaid.gov.pl/files/Ewaluacja/Raport%20Edukacja%20globalna.pdf> [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹¹⁸ Por. http://www.zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/attachments/Dokumenty/Ministerialne/raport_z_procesu_miedzysektorowego_eg.pdf [dostęp: 28 marca 2015 roku].
- ¹¹⁹ Za: http://www.tea.org.pl/pl/SiteContent?item=edukacja_antydyskryminacyjna [dostęp: 28 marca 2015 roku].

