



**RAPORT**  
**Polska**  
współpraca  
rozwojowa  
**2010**

GRUPA  
ZAGRANICA



**GRUPA ZAGRANICA, Warszawa 2011**

## Raport „Polska współpraca rozwojowa 2010”

Niezależny raport organizacji pozarządowych jest efektem pracy grupy roboczej ds. polityki rozwojowej działającej przy Grupie Zagranica.

Grupa robocza ds. polityki rozwojowej skupia osoby zawodowo zainteresowane tematyką współpracy rozwojowej i procesem kształtowania się polskiej polityki zagranicznej w tym obszarze. Niniejszy raport jest piątym z kolei wydanym przez grupę w trakcie jej pracy. Jest to raport komplementarny do materiałów publikowanych rokrocznie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Grupa Zagranica jest stowarzyszeniem polskich organizacji pozarządowych zaangażowanych w międzynarodową współpracę na rzecz rozwoju, pomoc humanitarną, edukację globalną oraz wspieranie demokracji. Grupa prowadzi działalność rzeczniczą wobec partnerów zewnętrznych, pracuje na rzecz zwiększania kompetencji organizacji członkowskich w zakresie współpracy rozwojowej, a także promuje współpracę wewnętrzną sektora w celu zwiększenia skuteczności działań.

Niniejsza publikacja jest wynikiem prac grupy roboczej ds. polityki współpracy rozwojowej w ramach Grupy Zagranica i nie musi wyrażać opinii wszystkich organizacji członkowskich Grupy Zagranica.

### Kontakt:

Grupa Zagranica  
ul. Litewska 11/13 lok. 96  
00-589 Warszawa  
<http://www.zagranica.org.pl>

### Autorki i autorzy raportu:

Aleksandra Antonowicz (Polska Zielona Sieć), Paweł Bagiński (Fundacja im. Stefana Batorego), Filip Cerny (Polska Akcja Humanitarna), Marta Gontarska (Koalicja KARAT), Monika Kuśmierczyk (Grupa Zagranica), Monika Matus (Grupa Zagranica), Joanna Szaburko (Koalicja KARAT), Izabela Wilczyńska (Polska Akcja Humanitarna), Marcin Wojtalik (Instytut Globalnej Odpowiedzialności),

**Redakcja:** Monika Matus, Grupa Zagranica

**Korekta:** Aleksandra Janus, Magdalena Trojanek

**Tłumaczenie:** Przemysław Kalinka

**Skład:** Tomasz Jasnos/ gs77.com

© Grupa Zagranica 2011

**Wydawca:** Studio Oktopus, [oktopus.biuro@interia.pl](mailto:oktopus.biuro@interia.pl)

ISBN 978-83-925356-1-4



This publication has been published with support of the European Union under the project „Democracy and Development. Enhancing involvement of Polish development CSOs in European development policy dialogue and cooperation practice”. The views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the European Commission.

• Visegrad Fund The output is co-funded by International Visegrad Fund

# Spis treści

	Wprowadzenie
	<b>Część I</b> Raport 2010. Analiza danych i trendów w polskiej polityce rozwojowej
4	Polska pomoc rozwojowa w roku 2010
21	Równość płci a skuteczność polskiej pomocy rozwojowej
25	Aspekt ochrony środowiska w pomocy rozwojowej
	<b>Część II</b> Rok 2011: tendencje w międzynarodowej współpracy rozwojowej i ich przewidywane skutki
30	Zmiany w architekturze pomocy rozwojowej
36	Demokracja i dobre rządzenie. Polskie zaangażowanie w promowanie działań budujących demokrację
39	Ustawa o współpracy rozwojowej. Nowa jakość i stare błędy
44	Słowniczek

# Wprowadzenie

Niniejszy raport jest analizą polityki i działań w zakresie współpracy rozwojowej polskiej administracji rządowej w roku 2010 oraz wstępną analizą nowych trendów, które pojawiły się w tej dziedzinie w roku 2011. Raport, jak co roku, został napisany przez przedstawicieli organizacji członkowskich Grupy Zagranica, stowarzyszenia 58 organizacji pozarządowych podejmujących działania w zakresie współpracy rozwojowej, pomocy humanitarnej, wspierania demokracji i edukacji globalnej.

Niestety, w roku 2010 nastąpiło niewiele zmian strategicznych z wymiernymi skutkami dla organizacji pozarządowych, dla jakości i skuteczności polskiej pomocy. Ważnym krokiem naprzód, rozpoczętym w 2011 roku, jest uchwalenie ustawy o współpracy rozwojowej, wchodzącej w życie 1 stycznia 2012, oraz praca nad wieloletnim planem polskiej pomocy. Jednak wpływ tych działań będziemy mogli ocenić dopiero z perspektywy czasu. Na pewno potrzebujemy fundamentalnych zmian dotyczących przejrzystości, systemu ewaluacji i określania priorytetów polskiej pomocy, abyśmy – nawet jako mały donor – mogli być postrzegani jako donor skuteczny.

Głównym problemem z perspektywy organizacji pozarządowych pozostaje nadal brak przejrzystej i długofalowej wizji tego, co chcemy robić w krajach globalnego Południa, w krajach przechodzących transformację. Przełom 2010/2011 oraz cały rok 2011 pokazały, jak bardzo takiej wizji potrzebujemy. Szczególnie w kontekście tzw. arabskiej wiosny, polska administracja wykazała się raczej działaniami *ad hoc*, niż opartymi o jakiś długofalowy plan. Wykorzystano np. system przetargu na konkretne usługi pomocy rozwojowej z zakresu budowania potencjału organizacji, w którym mogą wziąć udział zupełnie przypadkowe podmioty. Zdarza się, że działania takie przynoszą więcej szkody niż pożytku beneficjentom.

Nie zwiększa się znacząco ilość środków na polską pomoc, choć Polska zaczęła wpłacać do EDF – Europejskiego Funduszu Rozwoju. Realna wartość polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej jest jeszcze niższa, jeśli uwzględnimy że, łamiąc postanowienia Porozumienia Kopenhawskiego z 2009 roku, polska administracja raportuje na forum międzynarodowym działania na mitygację skutków zmian klimatycznych, w rzeczywistości pochodzących z tej puli. Wskazuje to na brak postrzegania ochrony środowiska jako oddzielnego priorytetu w polskiej polityce, a tym bardziej polskiej polityce pomocy rozwojowej.

Dodatkowym problemem wydaje nam się, przynajmniej jeszcze w 2010 i 2011 roku, brak wprowadzenia kwestii równości płci, nawet jako priorytetu horyzontalnego w priorytetach polskiej pomocy, mimo nieustannej walki polskich organizacji o zwrócenie uwagi na to zagadnienie.

Nowym pomysłem polskiej administracji, forsowanym w Unii Europejskiej w 2011 roku przez szefa polskiej dyplomacji, Radosława Sikorskiego, jest utworzenie Europejskiego Funduszu na Rzecz Demokracji (ang. *European Endowment for Democracy*). Nie znając dokładnych założeń planu tej instytucji nie możemy określić, czy jest rzeczywistą szansą na finansowanie oddolnych inicjatyw czy ruchu obywatelskiego na rzecz demokracji w krajach przed, w trakcie i po okresie transformacji. Wydaje nam się jednak, że Polska, forsując taką ideę, powinna sama mieć silne zaplecze w postaci konstruktywnego i długotrwałego programu działań na rzecz demokracji w krajach partnerskich, a jej funkcjonowanie powinno być skonsultowane ze społeczeństwem obywatelskim zarówno w krajach donatorów, jak i krajach partnerskich.

Zdecydowanie od roku 2010, jak i poprzez cały 2011, zwiększył się znacząco udział organizacji pozarządowych w konsultacjach działań polskiego MSZ w zakresie polskiej pomocy. Mimo doceniania wysiłków administracji państwowej w tym zakresie, z perspektywy Grupy Zagranica, jest to niestety zmiana tyleż na lepsze, co i na gorsze. Wydaje się, że współpracę tę MSZ mógłby lepiej planować i wykorzystywać w wielu kluczowych momentach, jak np. praca nad programem wieloletnim.

Mamy nadzieję, że w roku 2012 taka zmiana, a wraz z nią znacząca jakościowa poprawa w wyżej wymienionych zagadnieniach funkcjonowania polskiej pomocy, będzie możliwa.

# Część I

## Raport 2010.

Analiza danych i trendów  
w polskiej polityce rozwojowej



# POLSKA POMOC ROZWOJOWA W ROKU 2010

O współpracy na rzecz rozwoju w Polsce dyskutuje się w dość wąskim kręgu, mimo że Polska od 2004 r. znacznie zwiększyła swoje zaangażowanie jako jeden z donatorów wspierających światową walkę z ubóstwem. Dla osób, które stykają się z tą tematyką po raz pierwszy, współpraca rozwojowa może wydawać się niezwykle złożonym mechanizmem. I takim jest w rzeczywistości. Aby ułatwić Czytelnikowi poruszanie się w tej tematyce, poniżej przedstawione zostały podstawowe pojęcia niezbędne do zrozumienia tematu, informacje na temat struktury polskiego systemu pomocowego i wydatków na pomoc rozwojową w roku 2010. Wiele uwagi poświęcone zostało także współpracy na rzecz rozwoju Unii Europejskiej, do której budżetu Polska wpłaciła na ten cel około 75% całego wolumenu współpracy rozwojowej w 2010, a zwłaszcza Europejskiemu Funduszowi Rozwoju, do którego Polska będzie wpłacać składkę od roku 2011.

## Oficjalna pomoc rozwojowa – podstawowe informacje

Za oficjalną definicję pomocy rozwojowej uznaje się tę przyjętą przez Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (z ang. *OECD Development Assistance Committee*, OECD DAC), który jest forum skupiającym głównych donatorów z krajów rozwiniętych należących do OECD.

Zgodnie z definicją OECD, Oficjalna Pomoc Rozwojowa (z ang. *Official Development Assistance*, ODA) to darowizny i pożyczki przekazane krajom rozwijającym się przez oficjalne instytucje rządowe państw-dawców lub organizacje międzynarodowe mające na celu wsparcie rozwoju gospodarczego i dobrobytu w tych krajach. Aby pożyczka uznana była za pomoc rozwojową musi zawierać element darowizny o wartości przynajmniej 25 proc.

Obok przepływów finansowych, do ODA zaliczana jest również pomoc techniczna (ang. *technical assistance*) mająca na celu rozwój zasobów ludzkich, podniesienie kwalifikacji oraz możliwości technicznych i produkcyjnych krajów globalnego Południa. Polega m.in. na przekazywaniu wiedzy (lub w szerszym sensie *know-how*) i doświadczeń za pośrednictwem szkoleń, delegowania ekspertów, inicjowania badań i/lub pokrywania wynikających z tego kosztów. Podkreślić należy, że granty oraz pożyczki na cele militarne wyłączone są z tej kategorii.

## Wielkość polskiej pomocy rozwojowej w 2010 r.

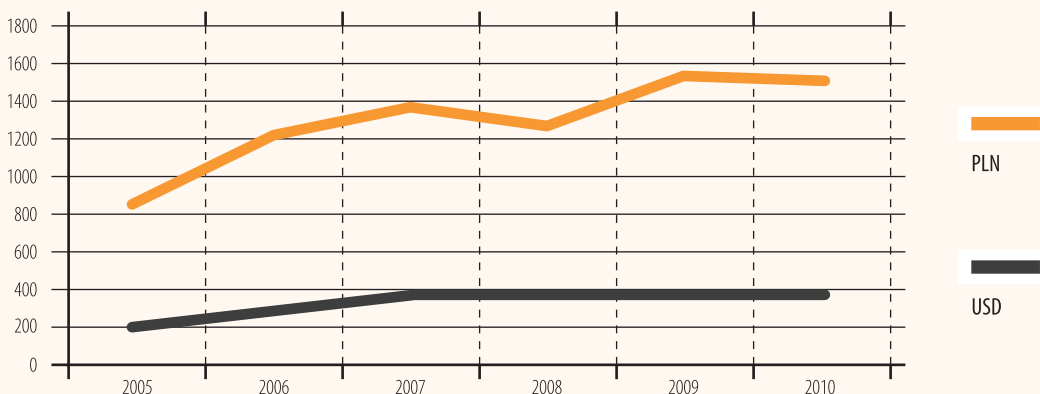
Całkowita wartość pomocy zagranicznej udzielonej przez Polskę w roku 2010 wyniosła 1,139 mld PLN (377,42 mln USD), czyli 0,08 proc. DNB (Dochodu Narodowego Brutto). Na tę kwotę złożyły się wydatki z budżetu państwa na rzecz krajów słabiej rozwiniętych, które – zgodnie z wyżej wymienionymi standardami międzynarodowymi – kwalifikowane są jako ODA.

W porównaniu z rokiem poprzednim, wielkość polskiej pomocy rozwojowej w roku 2010 była niższa o około 20 mln PLN (2,25%). Biorąc jednak pod uwagę fakt, że biorcy pomocy wykorzystują przekazane środki przede wszystkim w walutach obcych, wartość polskiej ODA utrzymała się na poziomie lat ubiegłych. Nie udało się nam się w 2010 r. wypełnić międzynarodowych zobowiązań dotyczących zarówno rozmiaru współpracy rozwojowej, jak i jej jakości, które nasz kraj przyjął na siebie wstępując do Unii Europejskiej. W maju 2005 r., podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych UE (GA-ERC), Polska – podobnie jak inne kraje członkowskie UE – zadeklarowała zwiększenie swojej pomocy dla krajów globalnego Południa do poziomu 0,17 proc. DNB do 2010 r. oraz 0,33 proc. DNB do 2015 r. Tzw. stare kraje Unii zobowiązały się do przeznaczania dwukrotnie wyższego procentu DNB – 0,7% w 2015 r. Aby wypełnić międzynarodowe zobowiązania Polska musiałaby zwiększyć swoją pomoc w 2010 r. dwukrotnie.

Polska Oficjalna Pomoc Rozwojowa realizowana jest w dwojaki sposób – za pośrednictwem instytucji międzynarodowych (tzw. pomoc wielostronna) oraz bezpośrednio przez polskie instytucje, organizacje i inne podmioty (tzw. pomoc dwustronna).

W roku 2010 Polska przekazała krajom globalnego Południa poprzez międzynarodowe organizacje i wielostronne porozumienia 281,71 mln USD (74,58% całej pomocy rozwojowej), a w ramach pomocy dwustronnej 96,02 mln USD (25,42%).

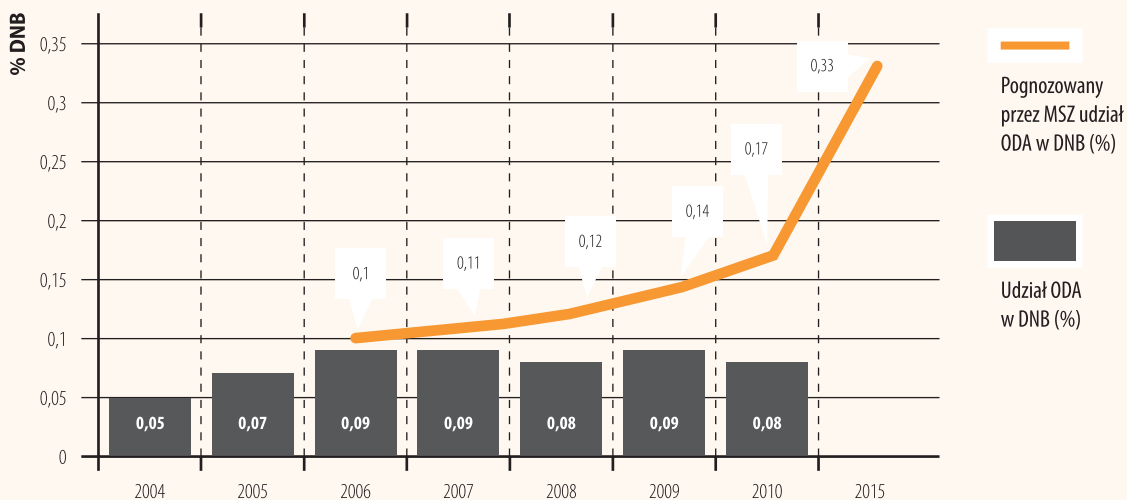
Wykres 1. Wielkość polskiej pomocy rozwojowej w latach 2005-2010 w PLN oraz USD.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych

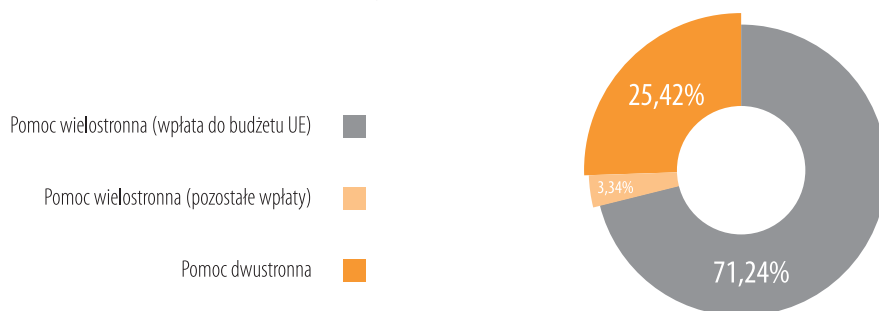
Zdecydowana większość środków przekazywanych w ramach pomocy wielostronnej to składka Polski do ogólnego budżetu Unii Europejskiej. Pozostała część to wpłaty na rzecz innych organizacji i funduszy międzynarodowych, takich jak agendy ONZ, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy itp.

Wykres 2. Porównanie prognoz Ministerstwa Spraw Zagranicznych i realnych wydatków na polską pomoc.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Wykres 3. Wielkość dwustronnej i wielostronnej polskiej pomocy rozwojowej w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych

### Kierunki polskiej pomocy bilateralnej w 2010 r.

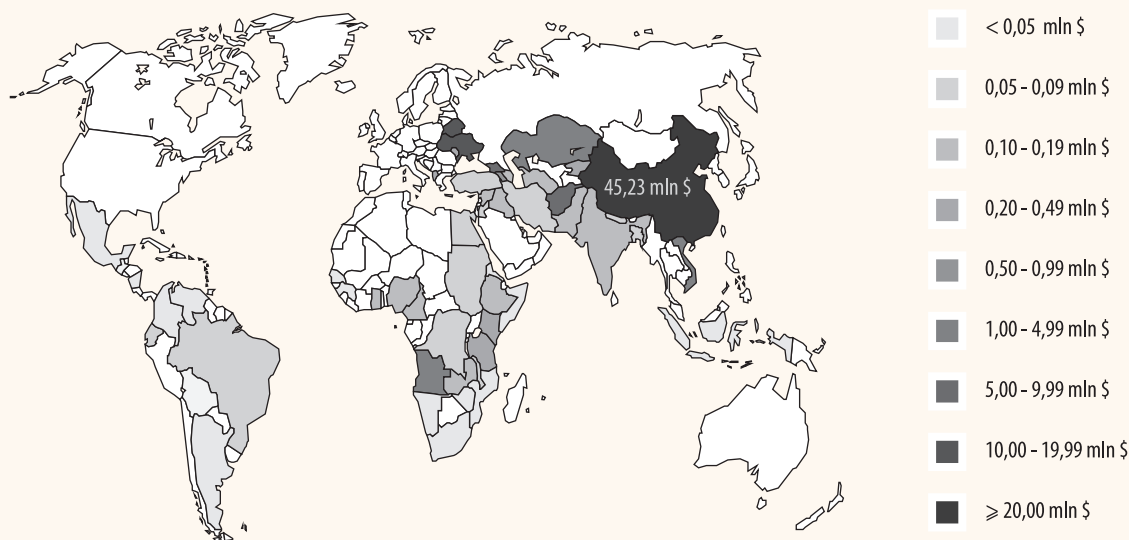
W roku 2010 polska pomoc objęła około 80 krajów. Podobnie jak w roku ubiegłym, najwięcej środków – ponad 50 proc. całego wolumenu polskiej ODA – zostało przekazanych do Azji Wschodniej, głównie za sprawą umowy kredytowej między Rządem Polski i Chińskiej Republiki Ludowej, która stanowi 90 proc. pomocy dla tego regionu.

Podobnie jak w latach ubiegłych, znaczną część polskiej ODA otrzymują kraje Europy (przede wszystkim Białoruś i Ukraina) oraz Azji Południowo-Środkowej i Kaukazu (głównie Afganistan i Gruzja).

Duże zaniepokojenie budzi spadek – i tak już niewielkiej – pomocy rozwojowej dla państw afrykańskich. W roku 2010 wartość pomocy dla Afryki była trzykrotnie mniejsza niż w roku 2009, a czterokrotnie mniejsza w porównaniu z rokiem 2008. Z raportu UNDP dotyczącego poziomu rozwoju społecznego na świecie wynika, że najbardziej potrzebującym kontynentem jest właśnie Afryka, szczególnie region subsaharyjski. W tym regionie 30-40 proc. ludności zazwyczaj nie dożywa 40-tego roku życia, 60-70 proc. ludności nie umie ani czytać, ani pisać (Mali – 76 proc.), 40-50 proc. nie ma dostępu do wody pitnej (w Etiopii – 78 proc.), 30-40 proc. poniżej 5-tego roku życia jest niedożywionych. Jeszcze wyższe są wskaźniki ludności żyjącej poniżej linii ubóstwa – za mniej niż 1 dolara dziennie żyje w tych państwach około 50 proc. mieszkańców (w Nigerii – 70,8 proc.), a poniżej 2 dolarów średnio 85 proc. (we wspomnianej Nigerii 92 proc.)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Szczegółowe dane dla każdego kraju w *Human Development Report 2011*, dostępny: <http://www.beta.undp.org>

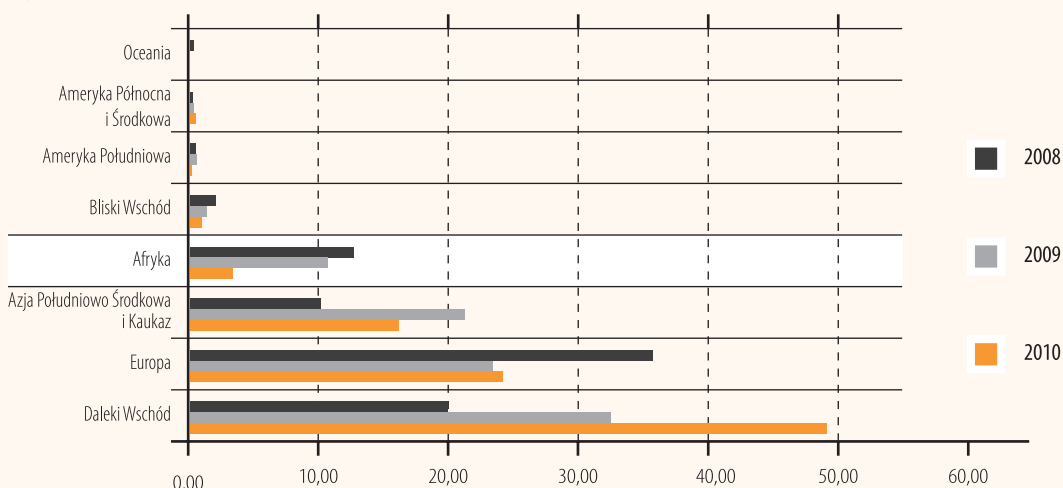
Mapa 1. Mapa krajów-biorców polskiej pomocy rozwojowej w 2010 r. (mln USD).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych



Wykres 4. Kierunki polskiej pomocy rozwojowej w latach 2008, 2009 i 2010 (mln USD).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych

## Kraje priorytetowe polskiej pomocy bilateralnej w 2010 r.

Lista krajów i obszarów priorytetowych w 2010 r. nie zmieniła się w porównaniu do roku 2009 – znalazły się na niej: Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdowa, Afganistan, Angola oraz Autonomia Palestyńska.

Priorytetowe kierunki i sektory wsparcia definiowane są przede wszystkim w rocznych programach polskiej pomocy zagranicznej, które teoretycznie mają służyć za podstawę dla wydatków na cele pomocowe wszystkich zaangażowanych resortów. Obok programów rocznych, priorytety pomocy formułowane są w wieloletnich dokumentach strategicznych.

Od momentu utworzenia systemu polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej w 2004 r. lista krajów priorytetowych nieustannie ewoluje, a niezależnie od jej istnienia środki wydatkowane są w innych, nie będących priorytetowymi, państwach: w 2010 r. odbiorcami największej pomocy rozwojowej ze strony Polski okazały się Chiny, co wiąże się z zaliczaniem do statystyk pomocy nie tylko wydatków projektowych, lecz także mechanizmów takich, jak umorzenia długów i udzielanie pożyczek i kredytów preferencyjnych, szczególnie w ramach tzw. pomocy związanej (ang. *tied aid*).

W roku 2010, podobnie jak w ubiegłym, widać dużą spójność między krajami priorytetowymi a największymi biorcami polskiej ODA. Sześć krajów priorytetowych znalazło się w pierwszej 10 krajów-biorców polskiej pomocy, a siódmy jest na 11-tym miejscu. Do krajów priorytetowych przekazano w 2010 r. około 44 proc. polskiej ODA.

## Lista krajów priorytetowych w latach 2004–2010

### 2004

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

### 2005

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

### 2006

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

### 2007

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

### 2008

8 krajów priorytetowych ( *usunięto Irak*): Autonomia Palestyńska (od 2005), Afganistan, Angola, Białoruś (od 2006), Gruzja, Mołdowa, Tanzania (od 2007), Ukraina (od 2006)

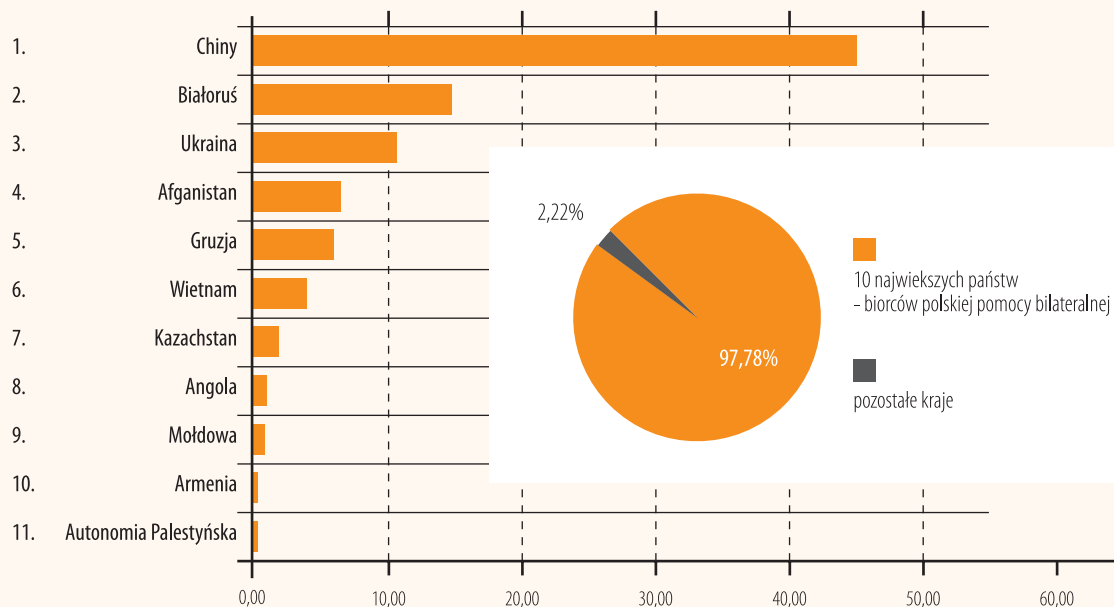
### 2009

7 krajów priorytetowych ( *usunięto Tanzanię*): Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdowa, Afganistan, Angola, Autonomia Palestyńska

### 2010

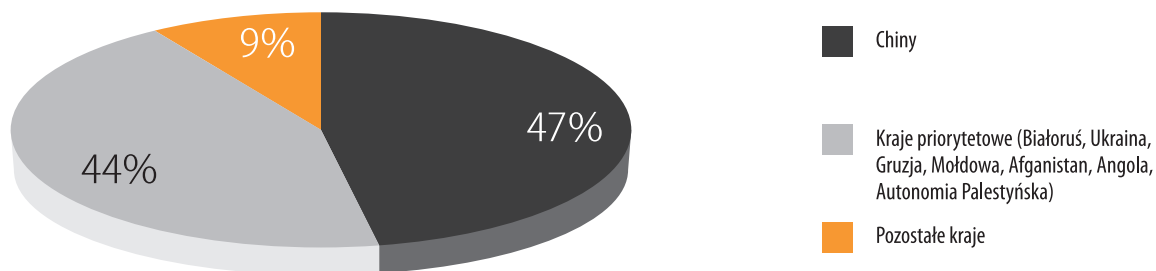
7 krajów priorytetowych: Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdowa, Afganistan, Angola, Autonomia Palestyńska

Wykres 5. Dziesięciu pierwszych krajów-biorców polskiej pomocy zagranicznej w 2010 r. (mln USD).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Wykres 6. Podział polskiej pomocy bilateralnej pomiędzy Chiny, kraje priorytetowe oraz pozostałych krajów-biorców.



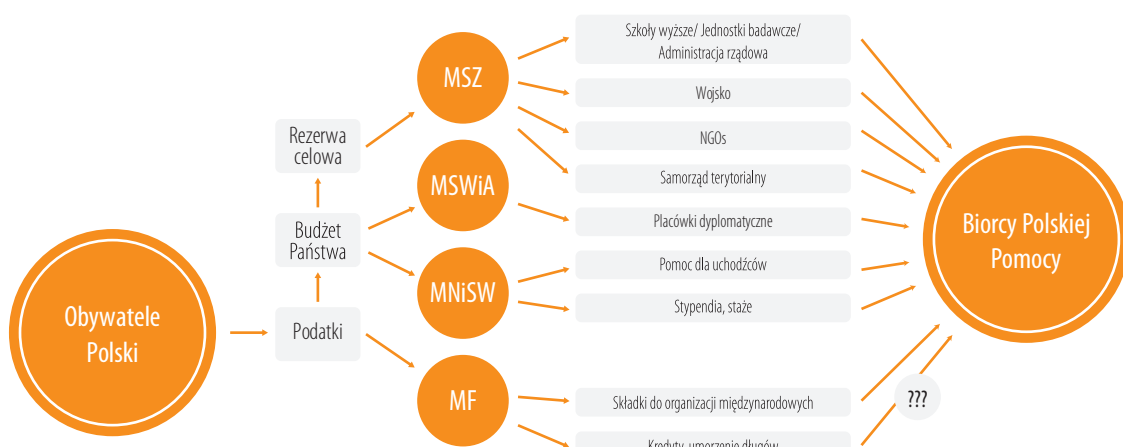
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych

## KRAJOWY SYSTEM UDZIELANIA POMOCY ROZWOJOWEJ

Głównymi podmiotami zaangażowanymi w krajowy system udzielania pomocy rozwojowej są Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Środki finansowe na działania pomocowe realizowane przez te ministerstwa pochodzą zarówno z budżetu państwa, jak i z rezerwy celowej tego budżetu.

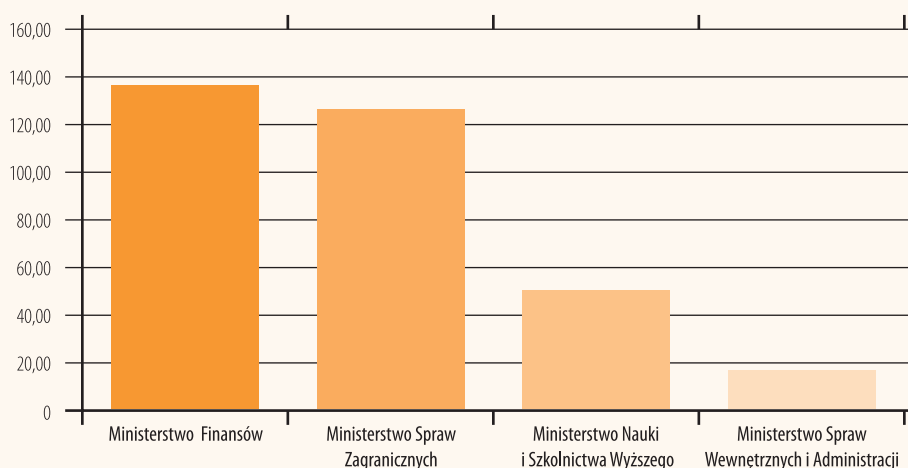
W 2010 r., poza systemem pomocowym Unii Europejskiej, Polska przekazała około 326,5 mln PLN na współpracę rozwojową. W ramach tej kwoty Ministerstwo Spraw Zagranicznych rozdysonowało około 122,5 mln PLN, Ministerstwo Finansów 139,3 mln PLN, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego około 49,3 mln PLN, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji niecałe 15,4 mln PLN.

Schemat 1. Krajowy system udzielania pomocy rozwojowej.



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 7. Polska Oficjalna Pomoc Rozwojowa w 2010 r. wg ministerstw (dane nie uwzględniają składki do budżetu Unii Europejskiej).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSZ, MF, MSWiA, MNiSW

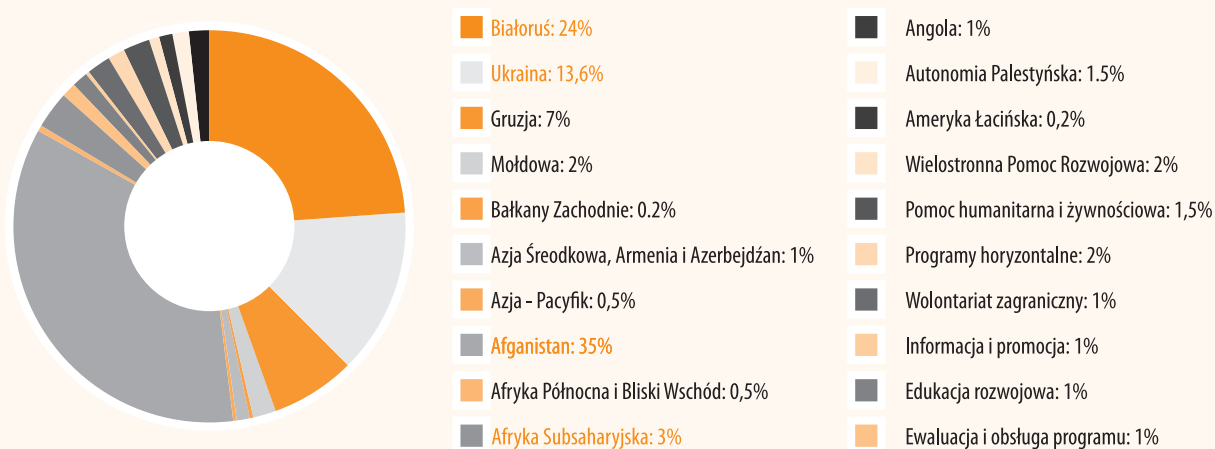
## Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Ministerstwo Spraw Zagranicznych jest kluczowym podmiotem w systemie polskiej pomocy rozwojowej. Do niego bowiem należy określanie co roku priorytetów całej pomocy, realizacja części działań oraz koordynacja działań innych resortów i urzędów w tej dziedzinie.

Działania pomocowe realizowane za pośrednictwem MSZ finansowane są ze środków publicznych wydzielanych corocznie w budżecie państwa w ramach rezerwy celowej<sup>2</sup>. Realizacja działań z kolei odbywa się na podstawie rocznego *Programu polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ* określającego wielkość środków i sektory wsparcia w poszczególnych krajach priorytetowych. Znaczna część tych środków została przeznaczona na wsparcie Afganistanu, Białorusi oraz Ukrainy<sup>3</sup>.

Ze środków będących w dyspozycji MSZ, oprócz projektów, finansowane są także: wpłaty na rzecz wyspecjalizowanych globalnych funduszy pomocowych oraz instytucji wielostronnych tworzonych z inicjatywy np. ONZ lub UE, ewentualne programy o charakterze trójstronnym lub międzynarodowym, pomoc humanitarna i żywnościowa, koszty obsługi programu polskiej pomocy zagranicznej, wsparcie budżetowe oraz edukacja rozwojowa.

Wykres 8. Przewidywane alokacje finansowe programu polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2010.

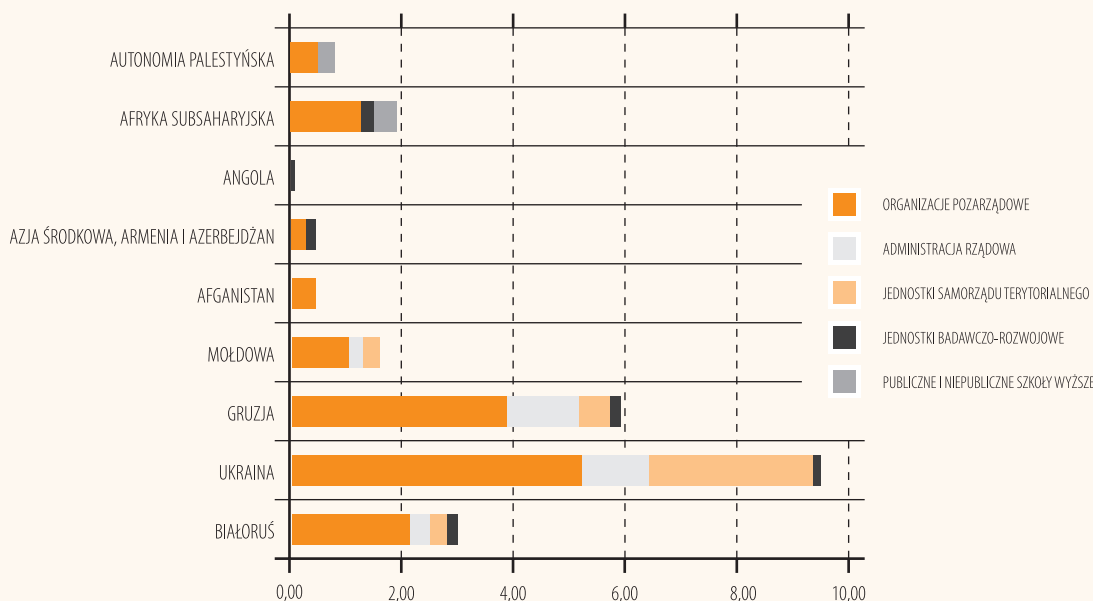


Źródło: Program polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2010. Alokacje finansowe [URL - [http://www.polskapomoc.gov.pl/files/inne%20dokumenty%20PDF/POMOC%20ZAGRANICZNA%202010/Program%20PZ%202010/alokacje%20finansowe\\_2010.pdf](http://www.polskapomoc.gov.pl/files/inne%20dokumenty%20PDF/POMOC%20ZAGRANICZNA%202010/Program%20PZ%202010/alokacje%20finansowe_2010.pdf)], 22.09.2011 r.

2 Wysokość środków, których dysponentem jest MSZ, ujęta w rezerwie celowej budżetu państwa poz. 31 pod nazwą „Implementacja polskiego programu współpracy na rzecz rozwoju oraz wsparcie międzynarodowej współpracy na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, w tym Specjalistyczne Studia Wschodnie Uniwersytetu Warszawskiego – kwota 2,3 mln zł.”

3 Program polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2010. Alokacje finansowe [Źródło: URL - [http://www.polskapomoc.gov.pl/files/inne%20dokumenty%20PDF/POMOC%20ZAGRANICZNA%202010/Program%20PZ%202010/alokacje%20finansowe\\_2010.pdf](http://www.polskapomoc.gov.pl/files/inne%20dokumenty%20PDF/POMOC%20ZAGRANICZNA%202010/Program%20PZ%202010/alokacje%20finansowe_2010.pdf)], 22.09.2011 r.

**Wykres 9.** Podział środków w ramach konkursu „Polska Pomoc 2010” pomiędzy organizacje pozarządowe, administrację rządową, jednostki samorządu terytorialnego, jednostki badawczo-rozwojowe, publiczne i niepubliczne szkoły wyższe (mln PLN).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Spraw Zagranicznych

## Ministerstwo Finansów

Ministerstwo Finansów (MF) odgrywa bardzo ważną rolę w dystrybucji środków zaliczanych do puli Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Dzieje się tak nie tylko dlatego, że trzyma ono pieczę nad polskim budżetem i ma duży wpływ na to, ile pieniędzy rokrocznie Polska przeznacza na pomoc, ale także dlatego, że w ramach Oficjalnej Pomocy Rozwojowej MF jest odpowiedzialne za koordynację działań związanych z:

- udzielaniem przez Polskę państwom-biorcom ODA kredytów rządowych w ramach pomocy wiązanej;
- redukcją zadłużenia wobec Polski państw będących biorcami ODA;
- dokonywaniem części wpłat na rzecz międzynarodowych instytucji finansowych znajdujących się na oficjalnej liście DAC OECD;
- przekazywaniem, w ramach składki członkowskiej do budżetu unijnego, polskiego udziału w finansowaniu polityki rozwojowej UE.

W 2010 r. większość środków została przekazana przez MF w formie realizacji umów kredytowych w ramach pomocy wiązanej<sup>4</sup>. Cała procedura związana z tego rodzaju umowami wygląda w sposób następujący: polski rząd może udzielić kredytu rządowi innego kraju na preferencyjnych warunkach w stosunku do ofert rynkowych, na określony czas wykorzystania kredytu i na finansowanie inwestycji z określonych dziedzin, zgodnie z zaleceniami OECD. W ramach kredytu polscy przedsiębiorcy zawierają indywidualne kontrakty na wdrażanie konkretnych inwestycji z przedsiębiorcami z kraju-biorcy pomocy. Rząd biorcy informuje polski rząd o każdym kontrakcie, a polski rząd po akceptacji kontraktu dokonuje płatności na konto polskiego przedsiębiorcy ze środków budżetu państwa, stosownie do warunków kontraktu (może więc być to rozłożone na kilka lat). W umowie międzyrządowej nie ma

<sup>4</sup> Kredyt rządowy w ramach pomocy wiązanej jest instrumentem świadczenia pomocy regulowanym przez wytyczne OECD zawarte przede wszystkim w dokumencie „Porozumienie w sprawie Oficjalnie Wspieranych Kredytów Eksportowych” (z ang. *Arrangement on Officially Supported Export Credits*). Warunki finansowe kredytu w ramach pomocy wiązanej, np. termin spłaty, oprocentowanie, karencja, zapewniają min. 35% poziom dotowania (grantu). Ten sposób kredytowania jest oferowany przez polski rząd rządowi państw-biorców ODA. Kredyt w ramach pomocy wiązanej oznacza, że musi on być przeznaczony na zakup polskich towarów i usług, czyli po prostu import polskich towarów bądź usług przez kraj-biorcę pomocy.

**Schemat 2.** Oficjalna Pomoc Rozwojowa udzielona przez Ministerstwo Finansów w 2010 r. (dane nie uwzględniają składki do budżetu Unii Europejskiej).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów

zawartych informacji czy wytycznych dotyczących sposobu wyboru przedsiębiorców i udziału obu rządów w procesie kształtowania kontaktów handlowych pomiędzy przedsiębiorcami. Czasami umowa zawiera aneks w postaci listy projektów inwestycyjnych (bez nazw przedsiębiorstw), które będą przedmiotem kontraktów zawieranych w ramach umowy. Kredyt wraz z odsetkami i wszystkimi dodatkowymi kosztami jest spłacany przez rząd kraju-biorcy pomocy.

Największym beneficjentem umów kredytowych w 2010 r. była Chińska Republika Ludowa, która otrzymała ponad 45 mln PLN<sup>5</sup>. Poza Chinami, tego rodzaju wsparcie zostało udzielone w 2010 r. jeszcze dwóm krajom - Angoli<sup>6</sup> oraz Wietnamowi<sup>7</sup>. Z tytułu spłaty podobnych umów zawartych z Serbią i Czarnogórą oraz Uzbekistanem wpłynęło w 2010 r. około 5 mln PLN.

W roku 2010 nie dokonano żadnych oddłużeń bilateralnych. Natomiast z inicjatywy Ministerstwa Finansów z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczanej na wydatki z zakresu polskiej współpracy rozwojowej, którą dysponuje MSZ, przekazano środki przeznaczone na udział Polski w inicjatywie oddłużeniowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego prowadzonej na rzecz Liberii. Na ten cel przekazano kwotę w wysokości około 6 mln PLN.

## Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Działania pomocowe realizowane za pośrednictwem Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiS) dotyczą przede wszystkim rządowych programów stypendialnych administrowanych przez Biuro Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej podległe temu ministerstwu.

Spośród wszystkich dziedzin polskiej współpracy rozwojowej, stypendia dla zagranicznych studentów mają najdłuższą, kilkudziesięcioletnią tradycję. Jednak zdaniem większości organizacji koszty związane z kształceniem studentów z krajów rozwijających się nie powinny być zaliczane do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej, ponieważ nie przyczyniają się one bezpośrednio do zwalczania ubóstwa w kraju, z którego pochodzi student.

<sup>5</sup> Umowa między Rządem RP a Rządem Chińskiej Republiki Ludowej o współpracy finansowej z dn. 20.09.2000 r.

<sup>6</sup> Umowa między Rządem RP a Rządem Republiki Angoli o udzieleniu kredytu w ramach pomocy wiązanej z dn. 1.03.2006 r.

<sup>7</sup> Umowa między Rządem RP a Rządem Socjalistycznej Republiki Wietnamu o udzielenie kredytu w ramach pomocy wiązanej z dn. 22.01.2008 r.

W wytycznych OECD dotyczących zasad raportowania jako Oficjalnej Pomocy Rozwojowej kosztów nauki i stypendiów dla studentów z krajów rozwijających się istnieje zapis mówiący, że ich wliczanie do ODA możliwe jest w przypadku, gdy istnieje udokumentowane programowe podejście do specyfiki potrzeb kraju pochodzenia studenta (odpowiedni wybór sektora oraz poziomu edukacji beneficjenta). Potrzebne są w takim wypadku konkretne założenia umożliwiające dostosowanie kierunku studiów, na które uczęszcza cudzoziemiec, do strategii rozwoju oraz priorytetowych dziedzin wsparcia dla kraju jego pochodzenia. W Polsce nie istnieje wyraźna korelacja pomiędzy listą krajów priorytetowych pomocy a listą krajów pochodzenia stypendystów, których koszty są wliczane do ODA (wyjątkiem są studenci z Ukrainy i Białorusi). Można więc wnioskować, że koszty związane z kształceniem studentów w większości przypadków nie są wynikiem planowej realizacji strategii polskiej pomocy rozwojowej (jedynym planowanym programem jest Program im. K. Kalinowskiego). Co więcej, wobec braku krajowych strategii redukcji ubóstwa dla poszczególnych krajów, którym Polska udziela wsparcia, nie można mówić o jakiegokolwiek polityce stypendialnej będącej wynikiem podejścia strategicznego. W konsekwencji trudno udowodnić tezę, że studia, na które uczęszcza osoba z kraju-biorcy pomocy, po jej powrocie przyczynią się w jakimkolwiek stopniu do rozwoju kraju jej pochodzenia.

Praktyka ta często nie uwzględnia także charakterystycznego zjawiska „drenażu mózgów” czy braku programów stypendialnych, które uwzględniałyby kontekst i potrzeby beneficjentów, tak aby umożliwić im późniejsze zastosowanie zdobytej przez nich wiedzy i umiejętności w kraju pochodzenia.

W roku 2010 wysokość pomocy rozwojowej wypłaconej w formie stypendiów i kosztów kształcenia z budżetu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego wyniosła około 49,3 mln PLN.

## Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Podlegający Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców odpowiedzialny jest za udzielenie pomocy socjalnej uchodźcom z krajów globalnego Południa. Koszty związane z przyjęciem uchodźców kwalifikowane są jako część polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej.

Wśród zasad OECD dotyczących kwalifikowania kosztów Oficjalnej Pomocy Rozwojowej istnieje zapis o tym, że można zaliczać do niej koszty pomocy dla uchodźców w pierwszych 12 miesiącach ich pobytu w kraju udzielającym schronienia (oraz koszty ew. repatriacji). Organizacje pozarządowe zajmujące się problematyką rozwoju postulują, aby nie wliczać do ODA kwot przeznaczanych na ten cel, ponieważ pobyt uchodźców w innym kraju nie przyczynia się w żadnym stopniu do rozwoju kraju, z którego pochodzi uchodźca. Ponadto udzielanie schronienia uchodźcom wiąże się z niezależnymi od polityki rozwojowej obligacjami donatorów wynikającymi z zapisów o ochronie praw człowieka (Polska przystąpiła do Konwencji Genewskiej w 1991 r., a więc siedem lat przed podjęciem pierwszych działań w dziedzinie pomocy zagranicznej). Dobry przykład daje tu Wielka Brytania, która przestała wliczać koszty pomocy uchodźcom do kwot Oficjalnej Pomocy Rozwojowej.

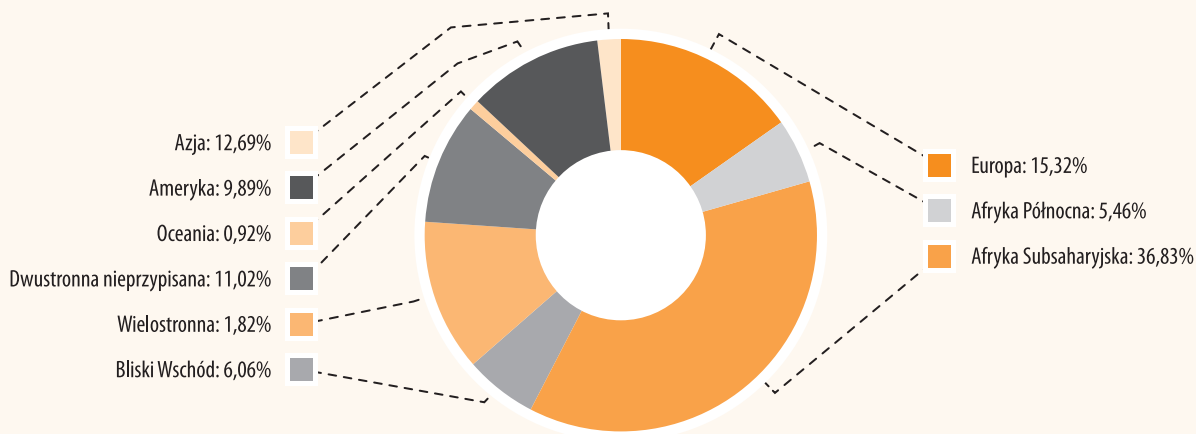
W 2010 roku Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców objął opieką 1075 uchodźców z krajów rozwijających się, zgodnie z listą biorców pomocy rozwojowej wg OECD DAC. Łączny koszt poniesiony na utrzymanie uchodźców i zakwalifikowany jako ODA wyniósł 15,4 mln PLN.

## POLSKA W SYSTEMIE ŚWIADCZENIA POMOCY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ

Zaangażowanie Polski we współpracę rozwojową jest ściśle związane również z naszym członkostwem w Unii Europejskiej. Pomoc rozwojowa jest jedną z kluczowych polityk zagranicznych Unii, a UE jest największym donatorem pomocy rozwojowej na świecie. Polityka rozwojowa Unii odnosi się głównie do problemu ubóstwa w ujęciu globalnym oraz polityki zagranicznej w kontekście postępujących współzależności globalnych i globalizacji problemów społecznych. Promuje ona przede wszystkim realizację Milenijnych Celów Rozwoju, kierując swoją działalność pomocową głównie do krajów najsłabiej rozwiniętych. Tak samo, jak w przypadku innych unijnych polityk, także w przypadku polityki rozwojowej kluczowa dla funkcjonowania Unii jest wspólna wizja i cele, solidarne i skoordynowane działanie poszczególnych Państw w tym zakresie, jak również integracja samych członków Wspólnoty. Istotne jest więc, aby nasz kraj aktywnie włączał się w europejską politykę rozwojową. Choć zrozumiałe jest poszukiwanie przez Polskę swojej własnej specjalizacji – jak na przykład nasza działalność na wschodzie Europy – to jednak niemal zupełny brak zaangażowania naszego kraju np. w Afryce Subsaharyjskiej, gdzie zlokalizowane są największe potrzeby rozwojowe, jest na pewno bardzo niekorzystny dla wspólnej i solidarnej walki UE z globalnym ubóstwem.

Obecnie Unia Europejska (27 państw członkowskich oraz Komisja Europejska) jest największym donatorem pomocy na rzecz rozwoju. Sama Komisja Europejska przeznaczyła ok. 10,5 mld EUR, z czego wypłaciła 9,84 mld EUR. Ponad 36 proc. tych środków zostało przekazanych państwom Afryki Subsaharyjskiej, która pozostaje od lat głównym biorcą unijnej pomocy rozwojowej.

Wykres 10. Geograficzny podział pomocy rozwojowej udzielonej przez Komisję Europejską w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Spraw Zagranicznych

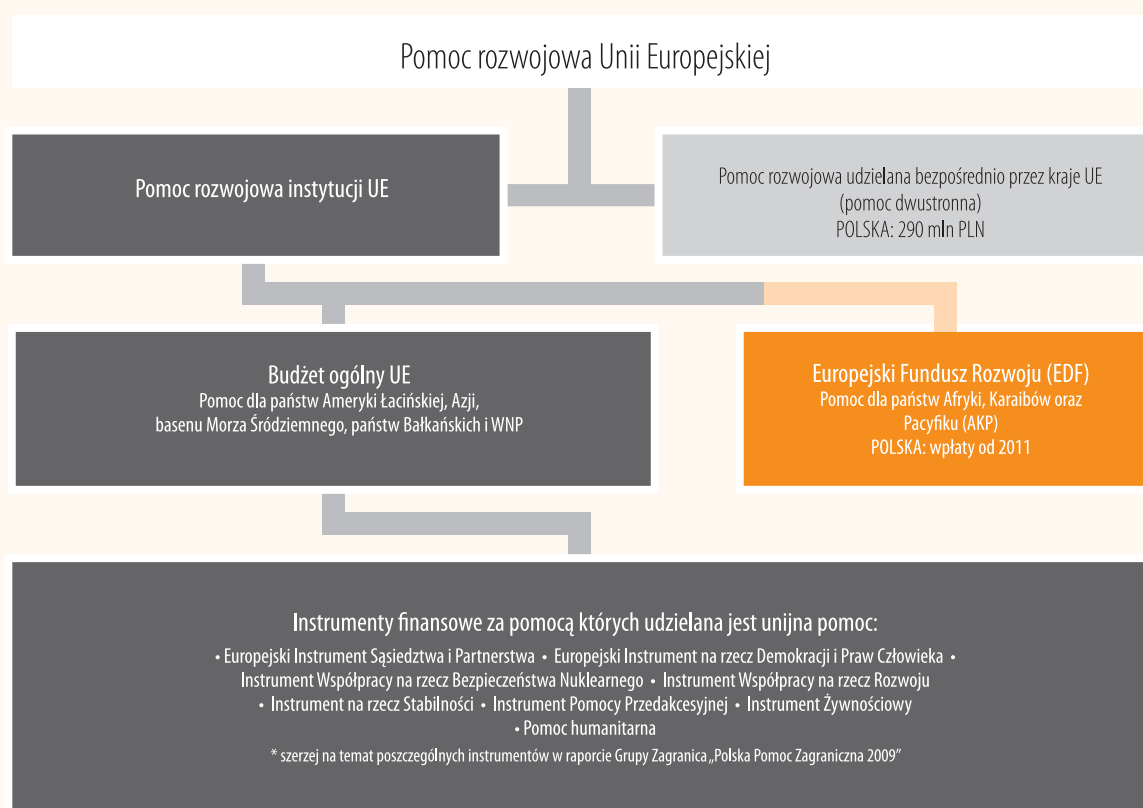
W 2010 r. Polska przeznaczyła na pomoc wielostronną około 850 mln PLN, które wpłaciła do budżetu Komisji Europejskiej. Znaczna część tych środków, bo ponad 95 proc. tej kwoty (810 mln PLN), czyli 71,24 proc. całego wolumenu polskiej ODA, zostało przekazane do budżetu Unii Europejskiej. Należy jednak pamiętać, że te 70 proc. naszej pomocy stanowi zaledwie 3 proc. pomocy udzielanej przez Komisję Europejską.



## Finansowanie współpracy na rzecz rozwoju ze środków unijnych

Środki, które Komisja Europejska przeznaczająca na pomoc rozwojową pochodzą z dwóch głównych źródeł. Pierwszym z nich jest budżet ogólny Unii Europejskiej, drugim zaś Europejski Fundusz Rozwoju (ang. *European Development Fund, EDF*), który jest niezależny od budżetu UE. Jak każde wydatki z budżetu unijnego, fundusze na pomoc rozwojową podlegają tzw. wieloletnim ramom finansowym, przyjmowanym na co najmniej pięć lat, które określają górne granice, tzw. „pułapy”, wydatków w poszczególnych działach. Ostatnie wieloletnie ramy finansowe obejmują okres siedmioletni 2007–2013.

Schemat 3. Unijny system udzielania pomocy rozwojowej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz strony Komisji Europejskiej [ec.europa.eu/europeaid](http://ec.europa.eu/europeaid)

Budżet przeznaczony na pomoc rozwojową na lata 2007-2013 – a więc obejmujący zarówno środki Komisji Europejskiej i EDF – podzielony został na instrumenty finansowe. Poza tymi instrumentami z budżetu finansowana jest także pomoc humanitarna oraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa<sup>8</sup>.

W 2010 r. Polska wpłaciła do budżetu UE na współpracę rozwojową około 810 mln PLN.

<sup>8</sup> Szerzej na temat mechanizmu pomocy rozwojowej finansowanej z budżetu Unii Europejskiej w raporcie Grupy Zagranica „Polska pomoc zagraniczna 2009”.

## Europejski Fundusz Rozwoju

Europejski Fundusz Rozwoju (z ang. *European Development Fund, EDF*) jest głównym instrumentem świadczenia pomocy dla tzw. krajów AKP, czyli Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz Krajów i Terytoriów Zamorskich. Rok 2011 jest pierwszym rokiem, kiedy Polska przekazała środki na współpracę rozwojową nie tylko do budżetu ogólnego Unii Europejskiej, ale także do Europejskiego Funduszu Rozwoju. Przyjrzyjmy się więc bliżej temu instrumentowi.

### Skąd się wziął EDF?

U podstaw EDF leżą podpisane w 1957 r. Traktaty Rzymskie, gdzie znalazł się zapis o stowarzyszeniu ze Wspólnotą krajów i terytoriów, które utrzymywały szczególne stosunki z krajami członkowskimi. Stowarzyszenie to miało na celu promowanie rozwoju gospodarczego i społecznego tych obszarów<sup>9</sup>.

Zdecydowano wówczas także o utworzeniu Europejskiego Funduszu Rozwoju w celu świadczenia pomocy technicznej i finansowej, przeznaczonej początkowo dla krajów afrykańskich nadal będących koloniami i mających więzi historyczne z niektórymi państwami członkowskimi.

Sytuacja uległa jednak zmianie, gdy kraje i terytoria stowarzyszone zaczęły uzyskiwać niepodległość w wyniku procesu dekolonizacji. Niemal wszystkie nowo powstałe państwa deklarowały chęć utrzymania dotychczasowych więzi ze Wspólnotą, ale Bruksela uznała, że konieczne są zmiany w dotychczasowym systemie. W związku z tym, pięć lat po podpisaniu Traktatu Rzymskiego przyjęto pierwszą konwencję regulującą wzajemne stosunki między Wspólnotą a krajami afrykańskimi. Kolejne konwencje przyjmowano średnio co pięć lat, określając jednocześnie kolejne budżety Europejskiego Funduszu Rozwoju. Współpraca rozwojowa w ramach EDF prowadzona była w dwóch formach:

- pomoc programowa, przekazywana w formie bezzwrotnych dotacji;
- pomoc pozaprogramowa, która była przyznawana w zależności od potrzeb poszczególnych krajów; składały się na nią: system stabilizacji dochodów z eksportu towarów pochodzenia rolnego (tzw. *stabilization*)<sup>10</sup>, system stabilizacji wpływów z eksportu niektórych minerałów (tzw. *system*)<sup>11</sup>, wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, pomoc humanitarna i w sytuacjach nadzwyczajnych.

Obecnie Europejski Fundusz Rozwoju opiera się na Umowie z Kotonu podpisanej w 2000 r. i zrewidowanej w 2005 r. Główne cele współpracy Wspólnoty Europejskiej (WE) z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) prowadzonej na podstawie umowy z Kotonu, to ograniczenie, a ostatecznie eliminacja, ubóstwa, stały rozwój oraz stopniowe włączanie krajów AKP w gospodarkę światową. Głównymi filarami Umowy są dialog polityczny, udział społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego, walka z ubóstwem, nowe mechanizmy współpracy gospodarczej i handlowej, m.in. Umowy o Współpracy Gospodarczej (ang. *Economic Partnership Agreements, EPAs*) oraz reforma współpracy finansowej.

<sup>9</sup>Warto w tym miejscu podkreślić, że zasady ustalone dla państw europejskich, jak i pozaeuropejskich, były wyjątkowo równe. Uzgodniono wtedy m.in. że: państwa członkowskie stosują w wymianie handlowej z krajami i terytoriami takie same warunki, jakie stosują między sobą; państwa członkowskie przyczyniają się do inwestycji, których wymaga stopniowy rozwój tych krajów i terytoriów; w odniesieniu do inwestycji finansowanych przez Wspólnotę udział w przetargach i dostawach jest otwarty na równych warunkach dla wszystkich osób fizycznych i prawnych, które mają przynależność państwa członkowskiego lub jednego z krajów i terytoriów.

<sup>10</sup>Stabilization – system stabilizacji dochodów z eksportu towarów pochodzenia rolnego. Gwarantował ceny niektórych towarów eksportowych przez kraje AKP. Dane państwo mogło być objęte *stabilization* tylko wtedy, gdy dochody z eksportu produktu znajdującego się na liście towarowej stanowiły co najmniej 7,5% jego globalnych dochodów z eksportu. Mechanizm uruchamiany był w sytuacji, gdy spadek wpływów uzyskanych w danym roku z eksportu artykułów objętych systemem wynosił co najmniej 7,5% w stosunku do średnich przychodów z eksportu danego artykułu z ostatnich czterech lat.

<sup>11</sup>Sysmin – system stabilizacji wpływów z eksportu niektórych minerałów obejmował początkowo takie surowce jak: miedź, fosforyty, mangan, boksyty, aluminium oraz cynę. Kraj uprawniony był do wypłaty w przypadku, gdy eksport jednego z wymienionych wyżej surowców wynosił 15% globalnego eksportu w ciągu ostatnich czterech lat, a dochód spadł o 10% w porównaniu z rokiem poprzednim.

### 1. EDF:

1959-1964

### 2. EDF:

1964-1970 (Konwencja Yaoundé I)

### 3. EDF:

1970-1975 (Konwencja Yaoundé II)

### 4. EDF:

1975-1980 (Konwencja Lomé I)

### 5. EDF:

1980-1985 (Konwencja Lomé II)

### 6. EDF:

1985-1990 (Konwencja Lomé III)

### 7. EDF:

1990-1995 (Konwencja Lomé IV)

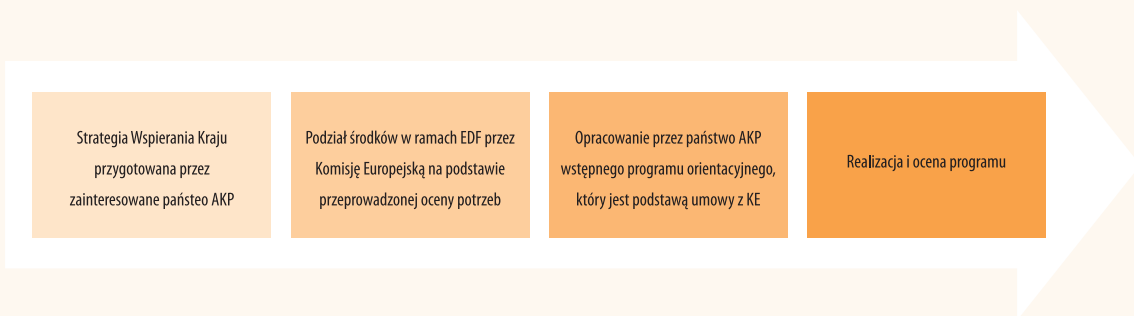
### 8. EDF:

1995-2000 (Konwencja Lomé IV)

### Jak działa EDF?

Od 2000 r. pomoc udzielana w ramach EDF oparta jest o system programowania, który zapewnia krajom-biorcom zarówno większą własność, jak i większy wpływ na otrzymywaną pomoc. Wspólnota Europejska wspiera kraje AKP w ich działaniach na rzecz rozwoju za pośrednictwem EDF poprzez programy krajowe ustanawiane we współpracy z poszczególnymi państwami, programy regionalne obejmujące niektóre lub wszystkie kraje w danym regionie oraz poprzez tzw. programy w ramach AKP adresowane do wielu lub do wszystkich państw AKP.

Schemat 4. Mechanizm działania Europejskiego Funduszu Rozwoju.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Komisji Europejskiej.

Zainteresowane państwa AKP oraz UE przygotowują Strategię Wspierania Kraju, SWK (ang. *Country Strategy Paper*, CSP) po konsultacjach prowadzonych z udziałem szerokiego gremium uczestników procesu rozwoju oraz na podstawie zdobytych doświadczeń i najlepszych praktyk. Każda SWK jest dostosowana do potrzeb i szczególnej sytuacji każdego państwa AKP. SWK jest instrumentem nadania priorytetu działaniom i budowania lokalnej własności programów współpracy. Strategia obejmuje takie elementy, jak: analizę kontekstu politycznego, gospodarczego i społecznego kraju, trudności, możliwości i szanse, w tym ocenę podstawowych potrzeb; szczegółowy projekt średnioterminowej strategii rozwoju kraju, jasno zdefiniowane priorytety i przewidywane wymagania finansowe; zarys właściwych planów i działań innych donatorów przebywających w danym kraju, w szczególności pochodzących z Państw Członkowskich UE etc. Następnie Komisja Europejska przydziela środki w ramach EDF, opierając się na ocenie potrzeb w oparciu o kryteria dotyczące dochodu na mieszkańca, liczby ludności, wskaźników socjalnych oraz poziomu zadłużenia etc. Przydzielane środki obejmują dwa elementy:

- przydział na pokrycie wsparcia makroekonomicznego, polityk sektorowych, programów i projektów wsparcia w głównych i pobocznych obszarach pomocy wspólnotowej;
- przydział na pokrycie nieprzewidzianych potrzeb, takich jak pomoc nadzwyczajna, jeśli takie wsparcie nie może być finansowane z budżetu UE, wkładów w inicjatywy uzgodnione na szczeblu międzynarodowym mające na celu zwolnienie ze spłaty zadłużenia oraz wsparcie w celu złagodzenia ujemnych skutków braku stabilności w przychodach z wywozu.

Z chwilą otrzymania informacji finansowej z Komisji Europejskiej każde państwo AKP sporządza i przedkłada Wspólnocie wstępny program orientacyjny (ang. *National Indicative Programme*, NIP) oparty o cele i priorytety rozwoju tego państwa wyrażone w SWK i zgodne z nimi. Wstępny projekt orientacyjny obejmuje m.in.: sektory lub dziedziny główne, na których powinno się koncentrować wsparcie; najbardziej właściwe środki i działania prowadzące do osiągnięcia celów i zadań, propozycje projektów i programów regionalnych. Program orientacyjny jest przyjmowany na mocy wspólnego porozumienia między Wspólnotą a zainteresowanym państwem AKP. Ocena działań odbywa się co najmniej w połowie i na zakończenie okresu realizacji programu orientacyjnego. Podobnie wygląda planowanie działań regionalnych we współpracy z grupami państw czy organizacjami regionalnymi.

### Skoro fundusze na pomoc rozwojową w ramach EDF nie pochodzą z budżetu UE, to skąd?

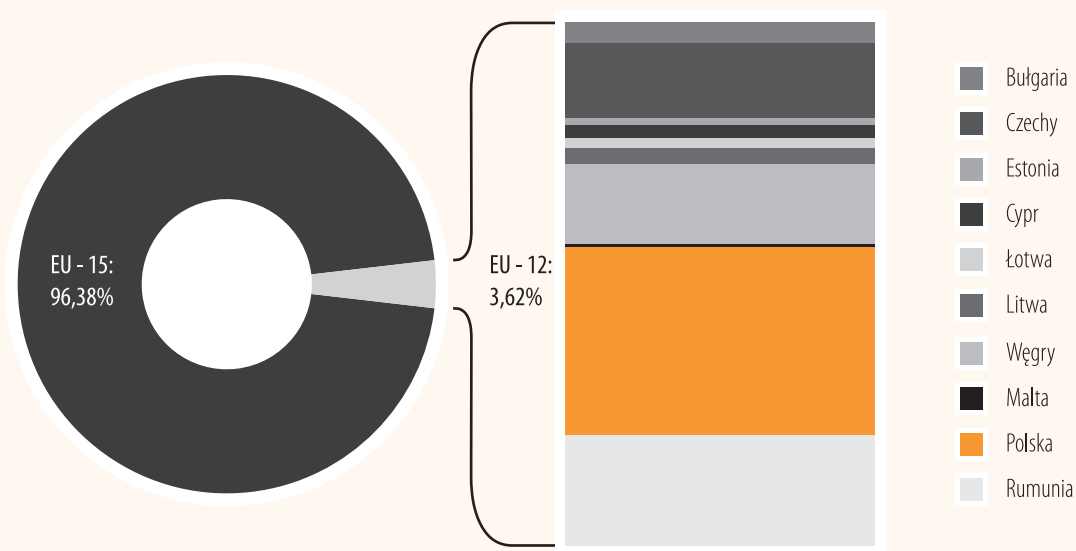
Chociaż na wniosek Parlamentu Europejskiego od 1993 r. w budżecie wspólnotowym zarezerwowana jest specjalna pozycja budżetowa dotycząca EDF, nie został on jeszcze włączony do budżetu ogólnego. Fundusz finansowany jest przez państwa członkowskie, podlega odrębnym przepisom finansowym i zarządzany jest przez specjalny komitet złożony z państw wpłacających składki. Wpłacając środki do EDF Polska będzie więc miała szansę kształtować politykę rozwojową skierowaną do państw najuboższych.

Każda edycja funduszu ustanawiana jest na okres około pięciu lat. Od czasu zawarcia pierwszej konwencji o partnerstwie w 1964 r., kolejne edycje EDF odpowiadały w zasadzie cyklowi zawieranych umów/konwencji o partnerstwie. Obecnie obowiązuje 10-ta edycja EDF. W latach 2008-2013 fundusz będzie miał do dyspozycji około 23 mld EUR<sup>12</sup>, z czego około 22 mld zostaną przekazane na pomoc rozwojową dla krajów AKP. Pozostały 1 mld EUR zostanie przeznaczony na współpracę z krajami i terytoriami zamorskimi<sup>13</sup> oraz na wsparcie programowania i wdrażania Funduszu. W 2010 r. UE przekazała na pomoc rozwojową w ramach EDF 3,2 mld euro.

Od 2008 r. Polska uczestniczy w implementacji 10-tej edycji EDF i w okresie 2008-2013 przekaże na ten cel kwotę 294,866 mln EUR (1,3% budżetu 10. EDF). Jak już zostało wyżej wspomniane, składki na ten Fundusz będą przekazywane przez nasz kraj od 2011 r.

Od lat trwa debata dotycząca włączenia Europejskiego Funduszu Rozwoju do budżetu ogólnego

Wykres 11. Wpłaty do EDF w 2011 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Komisji Europejskiej.

UE („budżetyzacja”). Wraz z dyskusją o Nowej Perspektywie Finansowej to pytanie powraca. Tym bardziej, że po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, wystarczy decyzja Rady UE, aby włączyć EDF do budżetu.

Zarówno Parlament, jak i Komisja Europejska opowiadają się za budżetyzacją EDF. Komisja argumentuje, że pozwoliłoby to na uproszczenie procedur przyznawania środków, a tym samym większą efektywność udzielanej pomocy. Z kolei Parlament Europejski uzyskałby tym samym większą kontrolę nad środkami przeznaczanymi na wsparcie krajów AKP. Przy okazji negocjacji Perspektywy Finansowej na lata 2008-2013 nie udało się Komisji przeprowadzić budżetyzacji EDF. Przyczyną był sprzeciw części krajów członkowskich. Jedne kraje obawiały się, że włączenie EDF zwiększyłoby

<sup>12</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/overseas\\_countries\\_territories/r12102\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_en.htm)

<sup>13</sup> Mowa tu o 20 krajach i terytoriach zamorskich powiązanych z Danią, Francją, Holandią i Wielką Brytanią. Szerzej na ten temat: [http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries/regionscountriesocets\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries/regionscountriesocets_en.cfm)

– woluntarystyczną w tym momencie – składkę. Drugie z kolei uważały, że istnieje zbyt duże ryzyko, że fundusze EDF, skoncentrowane na najuboższych krajach, mogłyby potencjalnie zostać przeznaczone na inne priorytety niż redukcja ubóstwa. 90 proc. środków EDF kierowane jest bowiem do krajów naj słabiej rozwiniętych, a w przypadku środków z budżetu UE – jedynie 40 proc. Parlament Europejski, mimo chęci budżetyzacji EDF, nie zdecydował się na wsparcie tej koncepcji bez wyraźnej zgody ze strony krajów członkowskich. Obecnie Parlament Europejski posiada prawo kontroli Strategii Wspierania Krajów dla Azji i Ameryki Łacińskiej w ramach Instrument Współpracy na rzecz Rozwoju, nie ma natomiast wpływu na strategię w ramach EDF. Dodatkowo, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, ESDZ (ang. *European External Action Service*, EEAS) odgrywa ogromną rolę w obszarze planowania współpracy rozwojowej.

Argumenty przeciwko budżetyzacji EDF dotyczą między innymi zmniejszenia przewidywalności i jakości udzielanej pomocy. Budżet ogólny uchwalany jest w cyklu rocznym, EDF natomiast określany jest na najbliższe sześć lat. Konieczność wydatkowania środków w roku budżetowym może zmniejszyć efektywność i jakość tych wydatków. Istnieje także wspomniana już obawa, że ze względu na możliwość przesuwania środków w ramach budżetu, nie zostaną one przeznaczone, tak jak w przypadku EDF, dla krajów najuboższych. Budżetyzacja EDF doprowadziłaby także do zmniejszenia wzajemnej odpowiedzialności, dialogu politycznego oraz współpracy, która, m.in. poprzez wspólne programowanie i ocenianie, sprawia, że Umowa z Kotonu oraz EDF są przykładem partnerstwa między Europą a ubogimi krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku.

## - za -

### Argumenty przemawiające za włączeniem EDF do budżetu UE

harmonizacja budżetu UE i administracji EDF;

20 proc. pomocy kierowanej do krajów AKP pochodzą z budżetu UE;

strategie geograficzne AKP są zbyt czyste, ponieważ programowanie pomocy odbywa się na poziomie regionalnym i krajowym, włączając w to trzy strategie – dla Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz strategie dla regionów Afryki;

brak demokratycznej, parlamentarnej kontroli nad ponad 22 mld euro w ciągu sześciu lat.

## - przeciw -

### Argumenty przemawiające przeciw włączeniu EDF do budżetu UE

zmniejszenie przewidywalności i jakości pomocy;

ryzyko przeznaczenia środków na inne priorytety niż redukcja ubóstwa i wsparcie krajów najuboższych;

ograniczenie wpływu krajów-biorców na otrzymywaną pomoc.

## REKOMENDACJE DLA POLSKIEGO SYSTEMU WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ

W okresie od stycznia do kwietnia 2010 r. DAC OECD przeprowadził, na życzenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Specjalny Przegląd polskiej pomocy rozwojowej. W ramach tego przeglądu eksperci z Belgii, Kanady oraz Turcji przyglądali się wielkości i efektywności ODA, kanałom jej dystrybucji, systemowi zarządzania polską pomocą rozwojową i humanitarną. Na podstawie tych badań powstał raport, który zawiera szereg rekomendacji (Tabela 1.), z których większość znalazła się już w raportach Grupy Zagranica.

Tabela 1. Wybrane rekomendacje DAC OECD.

1	Utworzenie jasnych ram instytucjonalno-prawnych polskiej współpracy rozwojowej.
2	Prowadzenie polityki rozwojowej, która w pełni odzwierciedla przyjęte zobowiązania międzynarodowe.
3	Opracowanie realistycznych planów, które pozwolą osiągnąć w 2015 r. pomoc rozwojową o wielkości 0,33% DNB.
4	Wypracowanie bardziej strategicznego podejścia do wielostronnej współpracy rozwojowej, a w szczególności tej udzielanej przez Unię Europejską.
5	Konieczność stworzenia efektywnego i sprawnego mechanizmu finansowego.
6	Wprowadzenie wsparcia wieloletniego oraz wprowadzenie zharmonizowanych programów pomocowych (przy rezygnacji z dużej ilości projektów na małą skalę).
7	Przeprowadzenie ewaluacji programu stypendialnego i zwiększenie jego wpływu na rozwój krajów, z których pochodzą stypendyści.
8	Zorientowanie polskiej pomocy głównie na redukcję ubóstwa w krajach priorytetowych. Oparcie celów pomocowych na potrzebach krajów partnerskich.
9	Rozwinięcie metody zarządzania skoncentrowanej na osiąganiu rezultatów, zbudowanie silnego systemu monitoringu i ewaluacji zgodnego z międzynarodowymi standardami.
10	Kontynuacja i wzmocnienie dialogu z organizacjami pozarządowymi.

Źródło: DAC SPECIAL REVIEW OF POLAND [<http://www.oecd.org/dataoecd/58/43/45362587.pdf>, 4.12.2011 r.]

Podkreślić należy, że w roku 2011 przynajmniej częściowo kilka z powyższych rekomendacji zostało wprowadzonych w życie. 16 września 2011 r. Sejm RP uchwalił ustawę o współpracy rozwojowej. Ustawa zawiera instrumentarium umożliwiające sprawną koordynację oraz realizację zadań z zakresu współpracy rozwojowej opartej na trzech elementach stanowiących jednocześnie trzy najistotniejsze obszary naszej aktywności wobec krajów rozwijających się: pomocy rozwojowej i humanitarnej oraz wspieraniu demokracji. Wzmocni ona również polskie działania w obszarze edukacji globalnej. W 2011 r. prowadzone były także konsultacyjne dotyczące Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej, w których uczestniczyło szerokie grono partnerów, zarówno ze strony administracji publicznej, jak i przede wszystkim organizacji pozarządowych, które aktywnie brały udział w wypracowywaniu poszczególnych jego elementów. Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej, o który organizacje skupione w Grupie Zagranica zabiegały od dawna, jest znaczącym krokiem w rozwoju działań polskiej oficjalnej współpracy rozwojowej i będzie stanowił ramy, według których do których raz do roku opracowywany będzie plan roczny. Założenia programu będą również stanowiły podstawę do ewaluacji polskiej współpracy rozwojowej. Dodatkowo, w planie na rok 2012 r. znalazły się eksperymentalne dwuletnie projekty modułowe, które mają być początkiem do wprowadzenia wieloletniej współpracy rozwojowej.

# RÓWNOŚĆ PŁCI A SKUTECZNOŚĆ POLSKIEJ POMOCY ROZWOJOWEJ

*„równość płci (...) jest warunkiem koniecznym do osiągnięcia rzeczywistej poprawy losu ubogich kobiet, mężczyzn i dzieci”*

Program Działań z Akry

## Dlaczego kwestia równości płci ma wpływ na skuteczność pomocy rozwojowej?

Promowanie równości płci (ang. *gender equality*) i uwłasnowolnienia kobiet (ang. *women's empowerment*) to cel trzeci wśród Millenijnych Celów Rozwoju ONZ. Jednak równość płci, oprócz tego, że jest celem samym w sobie, jest również kluczowym aspektem i warunkiem koniecznym do realizacji współpracy i – co za tym idzie – pomocy rozwojowej we wszystkich dziedzinach (redukcja ubóstwa, edukacja, zdrowie, demokratyzacja, środowisko).

Skuteczna redukcja ubóstwa jest niemożliwa bez uwzględnienia podstawowych faktów. Kobiety stanowią ponad połowę ludności i wykonują  $\frac{3}{4}$  pracy na świecie. Mimo to są właścicielkami mniej niż 1% światowej własności prywatnej, a 70% osób żyjących w skrajnym ubóstwie za mniej niż 1\$ dziennie to kobiety. Skuteczna pomoc rozwojowa powinna uwzględniać te zależności, aby finansowane działania przyniosły pożądany efekt.

Równość płci i prawa kobiet są również warunkiem prawdziwej demokracji i dobrego rządzenia, tak istotnego obszaru Polskiej Pomocy. Tymczasem prawa kobiet określone przez przyjętą także w krajach rozwijających się Konwencję ds. Eliminacji Wszystkich Form Dyskryminacji Kobiet (CEDAW) są nagminnie łamane. Kobiety stanowiące ponad połowę społeczeństw mają poważnie utrudniony dostęp do procesów decyzyjnych. Średnio tylko 17% parlamentarzystów i 8% członków rządów to kobiety, a w krajach rozwijających się te statystyki są dużo niższe.

Zależności między uwzględnianiem aspektu równości płci w pomocy rozwojowej a jej skutecznością można z łatwością wskazać we wszystkich pozostałych obszarach współpracy rozwojowej: edukacji, zdrowiu, zmianach klimatu itd. Skuteczna pomoc rozwojowa nie może pomijać uwarunkowań poszczególnych problemów i powinna być kierowana do dobrze zidentyfikowanych grup docelowych dotkniętych danym problemem, często okazuje się, że są to właśnie kobiety. Podczas gdy ekonomiczne i społeczne nierówności ze względu na płeć osłabiają skuteczność współpracy i pomocy rozwojowej, inwestowanie w działania na rzecz równości płci i uwłasnowolnienia kobiet znacząco pomnaża wysiłki na rzecz zrównoważonego rozwoju. Dla przykładu: kobiety reinwestują 90% swojego dochodu w rodzinę i na rzecz swojej społeczności, podczas gdy mężczyźni tylko 30-40%, dzieci kobiet, które uczęszczały przez co najmniej 5 lat do szkoły podstawowej mają 40% więcej szans na przeżycie pierwszych 5 lat.

## Podwójne standardy równości płci

Zależność między równością płci a skuteczną współpracą rozwojową jest podkreślana we wszystkich przyjętych przez Polskę międzynarodowych dokumentach z tego obszaru, łącznie z kluczowymi ustaleniami odnoszącymi się do skuteczności pomocy. Dokumenty te definiują równość płci jako zagadnienie horyzontalne (ang. *cross-cutting issue*). Deklaracja Paryska zauważa potrzebę harmonizacji działań w tym zakresie<sup>1</sup>, natomiast Plan Działania z Akry wymienia trzykrotnie równość płci jako kluczowy aspekt dla redukcji ubóstwa<sup>2</sup>. Również europejskie dokumenty podkreślają ważność równości płci jako priorytetu horyzontalnego, jak jest to ujęte w Europejskim Konsensusie ws. rozwoju, czy nawet mocniej we wprowadzającym dwutorowe podejście (ang. *twin-track approach*) Komunikacie Komisji Europejskiej z 15 maja 2007<sup>3</sup>. Zatem dokument UE nie tylko włącza przekrojowo tę tematykę, ale również wydziela działania dedykowane dla kobiet oraz wprowadza dwa terminy z Pekinńskiej Platformy Działania<sup>4</sup>: równości płci oraz uwłasnowolnienie kobiet. Na lata 2010 – 2015 Unia Europejska wprowadziła *EU Plan of Action on Gender Equality and Women's Empowerment in Development*<sup>5</sup>, który ma na celu skoordynowanie działań na rzecz równości płci w krajach członkowskich oraz agendach UE w ramach realizacji założeń Deklaracji Paryskiej oraz budowanie wiedzy Unii Europejskiej w tym zakresie.

W polskiej pomocy rozwojowej tematyka równości płci pojawia się jedynie na poziomie deklaracyjnym w Strategii z 2003 roku<sup>6</sup>, gdzie równość płci ma być zasadą, zgodnie z którą polska pomoc będzie udzielana. W *Programie polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2010*<sup>7</sup> równość płci wchodzi w skład założeń programowych, natomiast nie jest uważana za program/zagadnienie horyzontalne (brak równości płci w rozdziale *Programy horyzontalne*), ani nie jest uwzględniona w priorytetowych sektorach wsparcia dla poszczególnych krajów partnerskich. Oznacza to, że nie ma konkretnych podstaw programowych do uwzględniania równości płci we wdrażaniu tego programu.

Niewłączanie tematów horyzontalnych, w tym równości płci, do polskiej współpracy rozwojowej zostało zauważone w raporcie ze specjalnego przeglądu programu pomocowego Polski wykonanego na prośbę MSZ przez OECD<sup>8</sup> opublikowanym w maju 2010 roku. Jedną z najważniejszych rekomendacji było odzwierciedlenie w polskiej polityce pomocowej kluczowych międzynarodowych zobowiązań poprzez ich całościową i uważną implementację. Wśród szczegółowych wytycznych pojawiły się również te dotyczące włączenia ważnych zagadnień jak równość płci czy prawa człowieka. Warte podkreślenia w tym kontekście są również rekomendacje dotyczące systemu monitoringu oraz ewaluacji, który powinien być wzorowany na systemach międzynarodowych oraz kwestia udostępniania statystyk dotyczących Oficjalnej Pomocy na rzecz Rozwoju (ODA). System raportowania (DAC CRS) zawiera wskaźnik dotyczący równości płci, którego Polska do tej pory nie uwzględniała w danych przekazywanych do OECD. Ponadto, *DAC Network on Gender Equality (GENDERNET)* w roku 2010 wypracował nieobowiązkowy moduł *gender equality and aid effectiveness*, który łączy wskaźnik równości płci z wskaźnikami skuteczności z Deklaracji Paryskiej.

1 *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

2 *Accra Agenda for Action*, 2008 <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

3 *Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation - Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council*, 15 maja 2007, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09561.en07.pdf>

4 *Beijing Platform for Action*, 1995, <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat1.htm>

5 *EU Plan of Action on Gender Equality and Women's Empowerment in Development*, 2010, [http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/user\\_upload/EU\\_GEAP.pdf](http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/user_upload/EU_GEAP.pdf)

6 *Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju*, 21 października 2003, <http://www.msz.gov.pl/files/Akty%20prawne/inne/Strategia%20polskiej%20wspolpracy%20na%20rzecz%20rozwoju.pdf>

7 *Program polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2010*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Program,polskiej-j,pomocy,zagranicznej,2010,922.html>

8 *Special review of Poland*, OECD 2010, <http://www.polskapomoc.gov.pl/files/2010%20/Special%20Review%20of%20Poland%20-%20FINAL%20REPORT.pdf>



## Równość płci w programowaniu pomocy

Roczne programowanie polskiej pomocy zagranicznej oraz ograniczona perspektywa działań w znacznym stopniu obniżają skuteczność i są sprzeczne z zasadami zarządzania rezultatami oraz harmonizacji wsparcia ustanowionymi przez Deklarację Paryską.

Na poziomie programowania obserwujemy brak ekspertyzy z dziedziny równości płci, co sprawia że równość płci jest wymieniana jako jedna z wartości, ale nie jest ona łączona ze wsparciem sektorowym, wskaźnikami, alokacjami finansowymi. Z programu Polskiej Pomocy na rok 2010<sup>9</sup> wynika, że wspieranie edukacji, rozwoju rolnictwa czy dobrego rządzenia (w tym pomoc w opracowywaniu rozwiązań prawnych) w krajach partnerskich odbędzie się bez jednoczesnego wsparcia w tych dziedzinach zasad równości płci. Brak także systemu ewaluacji polskiej pomocy, w której gromadzone dane uwzględniałyby wskaźnik: płeć. Również alokacje finansowe programu nie uwzględniają środków na realizację działań związanych z równością płci, gdyż nie mieści się ona w priorytetach horyzontalnych programu, ani w żadnym z priorytetów sektorowych wsparcia. Taka praktyka może prowadzić do wzmacniania stereotypów płci oraz wdrażania nieefektywnych rozwiązań, które będą wymagały zmian na przestrzeni kilku kolejnych lat.

W MSZ, zarówno w Departamencie Współpracy Rozwojowej, jak i Departamencie Wdrażania Programów Rozwojowych w 2010 roku nie funkcjonowało stanowisko, które w swoich kompetencjach zwierzałoby podejmowanie kwestii równości płci. Konsultacje społeczne prowadzone nieregularnie przez MSZ nie uwzględniały również współpracy z ekspertami i ekspertkami zajmującymi się równością płci zarówno w Polsce, jak i w krajach partnerskich, co w znacznej mierze zwiększyłoby możliwość włączenia równości płci w sposób efektywny i horyzontalny do programów i planów.

Włączanie równości płci do programu na poziomie ogólnikowych założeń oraz brak komponentu dedykowanego uwłasnowolnieniu kobiet odbiega od międzynarodowych standardów czyniąc równość płci wąskim aspektem niewielkiej części działań, opcjonalnym, a nie obowiązkowym w programowaniu pomocy zagranicznej.

## Równość płci a wdrażanie programów rozwojowych

Sposób traktowania kwestii równości płci i uwłasnowolnienia kobiet w planowaniu pomocy przekłada się bezpośrednio na skuteczność jej wdrażania. Obecnie z powodu braku podstaw programowych do uwzględniania równości płci we wdrażaniu polityki i pomocy rozwojowej kwestia ta jest praktycznie niewidoczna w konkursach Polskiej Pomocy, a co za tym idzie w większości realizowanych projektów.

W procesie wdrażania Polskiej Pomocy powielane są błędy w programowaniu działań związanych z równością płci i uwłasnowolnieniem kobiet. Ogólnikowe i deklaratywne stwierdzenia z dokumentów programowych, brak określonych celów i strategii polskiej polityki w tym obszarze skutkują brakiem wskazówek do uwzględnienia tematyki równość płci i uwłasnowolnienia kobiet w procesie wdrażania. W efekcie temat ten nie jest uwzględniony ani wśród priorytetów konkursowych, ani w obszarach wsparcia, pojawia się tylko pojedyncza wzmianka w regulaminie konkursu *Pomoc Zagraniczna 2010* w rozdziale o sposobie i kryteriach oceny wniosków mówiąca o *zapewnieniu równości szans (zwłaszcza ze względu na płeć) w dostępie do korzyści płynących z projektu*<sup>10</sup> (podobnego zapisu nie ma już w konkursie dotyczącym edukacji rozwojowej). Co prawda temat jest konsekwentnie podejmowany w karcie oceny merytorycznej wniosku, jednak wśród ekspertów oceniających nie można znaleźć osób posiadających ugruntowaną wiedzę i doświadczenie w tematyce równości płci i uwłasnowolnienia kobiet, którzy potrafiliby dokonać rzetelnej oceny. W związku z tym, jak wynika z obserwacji przedstawicieli Grupy Zagranica, temat ten jest zwykle pomijany w dyskusji nad oceną wniosków.

Aspekt równości płci, mimo że wymieniony w kryteriach, nie znajduje swojego konkretnego odzwierciedlenia na poziomie aplikacji. Taki stan rzeczy nie tylko sprawia, że równość płci i uwłasnowolnienie kobiet nie są tematami podejmowanymi przez instytucje wdrażające Polską Pomoc, ale utrudnia również działania organizacji, które chciałyby to robić i nie motywuje innych, które mogłyby podjąć tą tematykę w swoich projektach.

9 Program polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2010, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Program,polskiej,pomocy-zagranicznej,2010,922.html>

10 Regulamin konkursu Polska Pomoc 2010, <http://www.polskapomoc.gov.pl/files/inne%20dokumenty%20PDF/POMOC%20ZAGRANICZNA%202010/Regulamin%20konkursu%20PZ%202010.pdf>

Od podmiotów ubiegających się o finansowanie z Polskiej Pomocy nie wymaga się żadnego z podstawowych działań zapewniających uwzględnienie tematu przekrojowego (w tym wypadku równości płci) w proponowanych projektach. Kwestia ta nie jest podejmowana ani na etapie analizy problemu i definiowania celów projektu, ani przy doborze grupy beneficjentów, planowaniu odpowiednich dla nich działań i wreszcie określania rezultatów projektu i wskaźników je mierzących.

Sytuacja kobiet w krajach partnerskich znacznie różni się od sytuacji mężczyzn praktycznie w każdym obszarze: ekonomii, życiu politycznym i społecznym, czy w kulturze danego kraju. Projekty odnoszące się do tych realiów lub w nich realizowane nie mogą nie uwzględniać tych różnic, zwłaszcza jeśli mają na celu osiągnięcie pozytywnej zmiany i przyczynienie się do rozwoju. Nieuwzględnianie specyficznych uwarunkowań danego problemu ze względu na płeć, nie odwoływanie się do danych statystycznych czy analiz uwzględniający ten czynnik, nie obejmowanie działaniami projektowymi w równym stopniu kobiet i mężczyzn, czy nieosiągnięcie rezultatów w obu tych grupach nie doprowadzi do wymaganej przez MSZ równości szans w dostępie do korzyści płynących z projektu ani do skutecznej pomocy rozwojowej.

Trzeba też zauważyć, że brak kompleksowej ewaluacji działań Polskiej Pomocy, również w aspekcie równości płci i uwłasnowolnienia kobiet, uniemożliwia rzeczywistą ocenę jej skuteczności i adekwatne zaplanowanie strategii na następne okresy finansowania. Istotnym problemem jest również niewystarczająca świadomość i wiedza w zakresie równości płci i uwłasnowolnienia kobiet zarówno wśród decydentów i urzędników odpowiedzialnych za planowanie i wdrażanie pomocy, jak i podmiotów realizujących projekty finansowane przez Polską Pomoc.

## REKOMENDACJE

1	Wprowadzenie kwestii równości płci, zgodnie z międzynarodowymi standardami, jako priorytetu horyzontalnego do polskiej współpracy rozwojowej.
a	Zastosowanie tzw. dwutorowego podejścia: gender mainstreaming'u we wszystkich programach oraz specjalnych działań wspierających uwłasnowolnienie kobiet.
2	Opracowanie kompleksowego planu działania na rzecz równości płci w ramach Polskiej Pomocy.
a	Określenie celów głównych oraz szczegółowych.
b	Zaplanowanie sposobu realizacji.
c	Zidentyfikowanie oczekiwanych rezultatów i sposobu ich weryfikacji (zarówno w planowaniu krótko- jak i długookresowym).
d	Włączenie w zespół DWR i DWPR osób odpowiadających za kwestie równości płci.
e	Budowanie i regularne uzupełnianie wiedzy całego zespołu obydwu departamentów w tym zakresie.
f	Włączenie do konsultacji programowych ekspertów/tek w dziedzinie równości płci.
3	Przeznaczenie budżetu na realizację działań związanych z równością płci i uwłasnowolnieniem kobiet w ramach Polskiej Pomocy.
a	Odzwierciedlenie planu działania na rzecz równości płci w strategii, planach rocznych i wieloletnich, regulaminie konkursów, procesie aplikacyjnym.
b	Respektowanie kryterium równości płci przy ocenie wniosków.
c	Włączenie ekspertek i ekspertów ds. równości płci do oceny projektów pomocy rozwojowej pod kątem respektowania przez projekty zasad równości płci.

# ASPEKT OCHRONY ŚRODOWISKA W POMOCY ROZWOJOWEJ

## Zrównoważony rozwój jedyną drogą walki z ubóstwem – uwarunkowania polityczne

Dla większości krajów globalnego Południa stan środowiska naturalnego decyduje o kluczowych dziedzinach życia i gospodarki – rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie. Zrównoważony rozwój, jako odpowiedź na postępującą degradację środowiska w skali globalnej, umożliwiać ma wzrost gospodarczy przy jednoczesnym poszanowaniu środowiska naturalnego i nieodnawialności jego zasobów. Idea ta stała się kanonem myślenia o rozwoju na Szczycie Ziemi – konferencji ONZ „Środowisko i rozwój” odbywającej się w 1992 r. w Rio de Janeiro. Ustalono na niej podstawowe zasady i program działań mający zapewnić osiągnięcie równowagi pomiędzy pożądanym wzrostem gospodarczym i społecznym a potrzebą ochrony środowiska naturalnego. Deklaracja z Rio oraz dokument *Agenda 21* (globalny plan działań) stały się jednym z wyznaczników dla współpracy wspólnoty międzynarodowej, w tym Polski.

Dziesięć lat później, na konferencji ONZ w Johannesburgu, deklaracje podjęte w Rio zostały potwierdzone, a sposoby ich wdrażania dopracowane. Reprezentujący Polskę na konferencji prezydent Aleksander Kwaśniewski potwierdził potrzebę patrzenia na rozwój globalny przez pryzmat poszanowania środowiska mówiąc: *Dzisiaj dokładniej rozumiemy związki między czynnikami ekonomicznymi, społecznymi, politycznymi i ekologicznymi. Zanieczyszczenie środowiska, nędza, przemoc oraz społeczne i polityczne konflikty splatają się w błędne koło, z którego tak trudno znaleźć wyjście.*<sup>1</sup>

W 2000 r. Polska przyjęła również Deklarację Millenijną Narodów Zjednoczonych. Wyrażono w niej poparcie dla zasad zrównoważonego rozwoju, w tym zasad *Agendy 21*, a także ustanowiono jako jeden z siedmiu celów milenijnych, cel mówiący o stosowaniu zrównoważonych metod gospodarowania zasobami naturalnymi.

Unia Europejska traktuje ochronę środowiska jako ważną dziedzinę polityki rozwojowej. Jednym z istotnych dowodów na potwierdzenie tej tezy były konkluzje Rady Europejskiej z 2009 r. dotyczące integracji kwestii środowiskowych do programów pomocy rozwojowej.

Wspólnota międzynarodowa nie ma wątpliwości, że ochrona środowiska naturalnego jako osobny obszar tematyczny odpowiadający na wyzwanie degradacji ekosystemów, słabego zarządzania zasobami naturalnymi na poziomie instytucjonalnym czy braku zrównoważonych modeli rolniczych i rybackich, jest ważnym elementem wpływającym na rozwój i powinna być należycie uwzględniana w polityce rozwojowej krajów donorów i krajów beneficjentów pomocy rozwojowej. Również Polska, chcąc odpowiedzialnie realizować podjęte na forum międzynarodowym deklaracje związane z globalnym rozwojem, powinna zwracać szczególną uwagę na aspekt ochrony środowiska.

## Uwzględnianie aspektu środowiskowego w polskiej współpracy rozwojowej do roku 2011

Przyglądając się dokumentom strategicznym dla polskiej pomocy rozwojowej w 2010 r. stwierdzić można niewystarczający poziom realizacji wyżej wymienionych deklaracji międzynarodowych. W założeniach merytorycznych *Programu polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2010* nie ma odniesienia do idei zrównoważonego rozwoju. Nie wspomina się o ochronie środowiska jako zagadnieniu przekrojowym, które powinno być brane pod uwagę w planowaniu wszelkich działań programowych.

<sup>1</sup> Cytat za: [http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf/i-942.pdf](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/i-942.pdf)

W stopniu minimalnym również uwzględniono ochronę środowiska jako priorytet operacyjny. Spośród kilkunastu obszarów geograficznych, tylko w Afryce Subsaharyjskiej ochrona środowiska wskazana została jako priorytetowy obszar wsparcia, obok 4 innych z całkowitą pulą przeznaczonych środków w wysokości 3 mln złotych. W regionie Azji i Pacyfiku wskazano jako priorytetowy obszar adaptację do zmian klimatu z pulą dostępnych środków na poziomie 500 tys. złotych. Dla Ukrainy zaprogramowano sektor wsparcia w postaci rozwoju programów oszczędzania energii, co można potraktować jako czynnik budowania równowagi środowiskowej.

W procedurze konkursowej zagadnienie ochrony środowiska potraktowane jest, obok równości płci, jako zagadnienie przekrojowe. Aplikanci w 2000 znakach muszą określić, jaki wpływ na środowisko przyrodnicze będzie miała realizacja zaproponowanego projektu oraz jak zostanie zrekompensowany ewentualny negatywny wpływ.

Analiza listy dotacji przyznanych do realizacji w 2010 r. pokazuje działania, które można zakwalifikować jako wpisujące się w wyżej wymienione sektory wsparcia.

## UKRAINA

### Priorytetowy sektor wsparcia: programy oszczędzania energii

Jednostka wdrażająca	Tytuł projektu	Dotacja
Fundacja Współpracy Polsko-Ukraińskiej PAUCI	Dla dobra budżetu i klimatu - planowanie działań energooszczędnych w Ukrainie	475 396,00 PLN
Stowarzyszenie na rzecz Innowacyjności i Transferu Technologii „HORYZONTY”	EnergO – Oszczędność wymiana doświadczeń w zakresie rozwiązań systemowych i dobrych praktyk w Polsce i na Ukrainie	172 875,00 PLN
Stowarzyszenie Gmin Polska Sieć „Energie Cites”	Dwa kraje – jeden program oszczędzania energii czyli polsko-ukraińska współpraca na rzecz ponadnarodowej inicjatywy Komisji Europejskiej pn. Porozumienie Burmistrzów ( <i>Covenant of Mayors</i> )	368 045,00 PLN
Warmińsko- Mazurski Ośrodek Doradztwa Rolniczego	Wymiana wzajemnych doświadczeń doradztwa rolniczego pomiędzy Polską i Ukrainą w zakresie rozwoju rolnictwa w tym ekologii i odnawialnych źródeł energii	463 802,00 PLN

## AFRYKA SUBSAHARYJSKA

### Priorytetowy sektor wsparcia: ochrona środowiska

Jednostka wdrażająca	Tytuł projektu	Dotacja
Państwowy Instytut Geologiczny	Rozwój Centrum Badań Środowiska w Departamencie Badań i Studiów Wyższych Uniwersytetu Zambijskiego poprzez właściwe wykorzystanie kadry oraz rozbudowę potencjału badawczego przy wsparciu Państwowego Instytutu Geologicznego	245 030,00 PLN
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego	Właściwa gospodarka wodna jako czynnik zwiększający efektywność produkcji rolniczej	413 575,00 PLN

## Nowe mechanizmy wsparcia krajów rozwijających się – walka ze zmianami klimatu

Skutki zmian klimatu określane są u progu XXI wieku jako jedno z największych wyzwań dla rozwoju. Kraje rozwijające się odczuwają około 75 – 80% zidentyfikowanych negatywnych skutków zmian klimatu. Powodują one problemy z dostępem do żywności i wody, pogorszenie się warunków zdrowotnych, zwielokrotnienie intensywności katastrof naturalnych, zwiększenie przymusowych migracji a także, pośrednio, zwiększenie skali konfliktów o kurczącej się zasoby.

Stąd międzynarodowe negocjacje nowego porozumienia klimatycznego mającego zastąpić wygasający Protokół z Kioto zawierają jako jeden z ważniejszych elementów rozmowy na temat finansowania przez kraje rozwinięte gospodarczo działań w zakresie adaptacji do skutków zmian klimatu, mitygacji, czyli obniżania poziomu emisji towarzyszących rozwojowi, redukcji emisji z wylesiania i degradacji lasów.

Zgodnie z zapisami Porozumienia Kopenhaskiego (dokumentu będącego rezultatem Konferencji Klimatycznej w Kopenhadze w 2009r.), w latach 2010-2012 kraje rozwinięte mają wspólnie zapewnić nowe i dodatkowe wobec istniejących zobowiązań (w tym oficjalnej pomocy rozwojowej) finansowanie wyżej wymienionych działań w ramach mechanizmu tzw. „szybkiego startu” (z ang. *fast start financing*, w skrócie FSF) w łącznej wysokości 30 miliardów dolarów. Unia Europejska zobowiązała się do zapewnienia w ramach tych środków kwoty 7,2 miliarda Euro w latach 2010-2012. W tej kwocie partycypować powinna również Polska, wydając nowe i dodatkowe wobec istniejących zobowiązań pomocowych środki.

### Informacja uzyskana z Ministerstwa Finansów:

*Mając na uwadze ograniczone ramy czasowe, warunkujące konieczność sprawnego transferu środków i zapewnienia przy tym skuteczności ww. przedsięwzięć pomocowych, podjęto decyzję o realizacji w 2010 r. projektów fast start financing z wykorzystaniem polskiego systemu pomocy rozwojowej. W 2010 r. w ramach tego systemu zrealizowano 10 projektów fast start financing alokując granty na łączną kwotę ok. 1,1 mln EUR na rzecz krajów - tradycyjnych biorców polskiej pomocy rozwojowej (tj. Afganistan, Ukraina, Gruzja, Białoruś). Kraje te znajdują się na aktualnej liście beneficjentów pomocy rozwojowej OECD DAC, a także uwzględnione zostały na liście potencjalnych beneficjentów pomocy fast start financing zawartej w raporcie przyjętym przez Radę ECOFIN w maju 2010 r. Ponadto, decyzją Ministerstwa Finansów udzielono kredytu w wysokości ok. 2,2 mln EUR na realizację w Chinach projektu adaptacyjnego służącego ograniczeniu zagrożenia ryzyka stwarzanego skutkami zmiany klimatu.*

Informacja uzyskana z Ministerstwa Finansów na temat polskiego wkładu w mechanizm FSF w 2010 r. wskazuje, że wykazane na forum międzynarodowym nakłady finansowe w rzeczywistości pochodzą z puli polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Jest to sprzeczne z deklaracjami zawartymi w Porozumieniu Kopenhaskim.

Uzyskane informacje pozwalają stwierdzić, że w 2010 r. nie zrealizowano projektów FSF, a jedynie projekty pomocy rozwojowej, które potem zostały potraktowane jako wkład w globalną walkę ze skutkami zmian klimatu. Z danych uzyskanych z dokumentu: *Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec-grudzień 2010 roku (...)*<sup>2</sup> można uzyskać jeszcze dokładniejsze dane, niestety różniące się od informacji uzyskanej z Ministerstwa Finansów.

*Fast Start Financing* to jeden z nowych mechanizmów finansowych mający być odpowiedzią na globalne wyzwanie zmian klimatu – wyzwanie na styku dziedzin środowiska i rozwoju. Niestety Polska nie podjęła tego wyzwania i nie zachowała się odpowiedzialnie względem krajów rozwijających się raportując w 2010 r. do FSF pomoc rozwojową.

2 Dokument dostępny na stronie: [http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/inf\\_dla\\_sejmu\\_i\\_senatu\\_o\\_udz\\_RP\\_w\\_prac\\_UE/Informacja\\_o\\_udziale\\_Polski\\_w\\_pracach\\_UE\\_lip-grud\\_2011\\_.pdf](http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/inf_dla_sejmu_i_senatu_o_udz_RP_w_prac_UE/Informacja_o_udziale_Polski_w_pracach_UE_lip-grud_2011_.pdf)

3 204 000 Euro	Polski wkład do FSF
2 089 000 Euro	Kredyt w ramach umowy z Chińską Republiką Ludową na sfinansowanie 100% wartości kontraktów na dostawę maszyn, urządzeń i materiałów, jak również usług i technologii wyprodukowanych w Polsce z zakresu ochrony środowiska (pomoc wiązana)
566 000 Euro	Projekty pomocowe w Afganistanie
372 000 Euro	Projekty pomocowe na Ukrainie
372 000 Euro	Projekty pomocowe w Gruzji
152 000 Euro	Projekty pomocowe na Białorusi

## REKOMENDACJE

1	Zrównoważony rozwój jako idea wiodąca dla polskiej współpracy rozwojowej powinien być uwzględniony we wszystkich dokumentach strategicznych, takich jak programy, strategie czy plany roczne.
2	Aby skutecznie wdrożyć ideę zrównoważonego rozwoju, ochrona środowiska naturalnego powinna stanowić jeden z priorytetowych sektorów wsparcia w każdym obszarze geograficznym. By skutecznie wdrażać działania w tym obszarze, Ministerstwo Spraw Zagranicznych powinno współpracować ze specjalistami z dziedziny ochrony środowiska, poczynając od planowania, wybierania czy tworzenia projektów pomocy rozwojowej, aż po ich implementację i finalnie ewaluację.
3	Polski rząd powinien odpowiedzialnie wywiązywać się z nowych zobowiązań związanych z wsparciem krajów rozwijających się w walce ze skutkami zmian klimatu i niskoemisyjnym rozwoju ( <i>Fast Start Financing</i> w latach 2010-2012, a także mechanizmy planowane do wdrożenia po 2012 r.) przeznaczając na ten cel nowe i dodatkowe wobec pomocy rozwojowej środki, profesjonalnie planowane i przejrzyste wydatkowane.
4	Podejmując w przyszłości zobowiązania podobne do tych zawartych w Porozumieniu Kopenhaskim, polski rząd powinien desygnować współpracujące jednostki odpowiedzialne za ich monitoring i wdrażanie, w każdym z odpowiednich resortów.

# Część II

Rok 2011:

tendencje w międzynarodowej współpracy  
rozwojowej i ich przewidywane skutki



# ZMIANY W ARCHITEKTURZE POMOCY ROZWOJOWEJ

Architektura pomocy to termin używany do określenia struktury i porządku regulującego międzynarodową współpracę na rzecz rozwoju. Jednak coraz większa złożoność tej struktury i zmiany w zasadach nią rządzących sprawiają, że słowo „architektura” ujmowane bywa w cudzysłów i stosowane jako eufemizm. Sprawne poruszanie się w tym systemie jest coraz trudniejsze, nawet dla ekspertów czy osób podejmujących decyzje w agencjach pomocowych czy parlamentach. Z drugiej strony, w debacie międzynarodowej pojawiają się ważne tendencje dotyczące architektury pomocy - opisane w niniejszym rozdziale - które niewątpliwie będą miały bezpośredni i namacalny wpływ także na polską współpracę rozwojową.

## Czynniki warunkujące potrzebę zmiany w architekturze pomocy

**Potrzeba zmian w architekturze pomocy ma swoje źródła w wielu czynnikach. Wśród nich warto wymienić choćby trzy następujące:**

### *Współpraca Południe-Południe*

Coraz bardziej na znaczeniu zyskuje współpraca Południe-Południe. Chociaż znana jest od dawna, jeszcze dwadzieścia lat temu trudne było sobie wyobrazić, że wsparcie udzielane przez wschodzące potęgi regionalne będzie realną alternatywą pomocy świadczonej przez tradycyjnych donatorów. Jednak w ostatnich latach wkład krajów takich jak Chiny czy Brazylia nabrał rzeczywistego znaczenia. Dzieje się tak z kilku powodów.

Po pierwsze, rosnący wolumen pomocy w ramach współpracy Południe-Południe nie pozwala na jej dalsze ignorowanie. Wciąż wymyka się ona statystykom i analizom prowadzonym przez OECD, przede wszystkim dlatego, że nowi donatorzy nie wyrażają dużego zainteresowania dołączaniem do dotychczasowych struktur i instytucji. Co więcej, stosują oni inne mechanizmy pomocowe, co utrudnia zebranie i klasyfikację danych, dlatego trudno polegać na szacunkach. Niemniej jednak, współpracę Południe-Południe, czy to w formie darowizn, pożyczek, czy jeszcze innych instrumentów współpracy gospodarczej, po prostu widać w kilkudziesięciu krajach rozwijających się.

Współpracy Południe-Południe towarzyszy całkiem inna narracja – zarówno ze strony dawców, jak i biorców pomocy - niż tradycyjne relacje pomiędzy bogatą Północą a biednym Południem. Już sam termin „współpraca Południe-Południe” akcentuje bardziej równoprawne stosunki pomiędzy obydwoma stronami i obopólne korzyści. Nowi donatorzy zyskują dodatkowo na tym, że sami postrzegani są raczej jako *byli kolonizowani* niż jako *byli kolonizatorzy* (nota bene, również Polska mogłaby oprzeć swoją wiarygodność w stosunku do krajów Południa na podobnym wizerunku!). Korzyści wydają się dla obu stron oczywiste, gdyż są najczęściej bezpośrednie i niemal natychmiastowe – niezależnie od tego, które warstwy po obydwu stronach korzystają najwięcej: mniej lub bardziej demokratyczne władze krajów współpracujących, czy ogół społeczeństwa.

Przekonanie o obopólnej korzyści we współpracy Południe-Południe kontrastuje z rozkładem sił w tradycyjnej pomocy Północ-Południe. Z jednej strony, rządy krajów Północy usilnie starają się przekonywać swoje społeczeństwa, że pomoc rozwojowa jest korzystna również dla nich – wciąż z umiarkowanym skutkiem. Z drugiej strony, coraz bardziej donośne są krytyczne głosy, że to Północ korzysta z pomocy nie mniej niż oficjalni beneficjenci, tj. kraje Południa. Ilustracją tego problemu może być m.in. krytyka pomocy wiązanej, warunkowości pomocy (ang. *conditionalities*), problematyka zadłużenia krajów globalnego Południa, bezpośrednie inwestycje zagraniczne niekorzystne dla ubogiej ludności krajów Południa i kwalifikowane jako zawłaszczanie ziemi (ang. *land grabbing*), czy asymetria przepływów finansowych – głównie z Południa na Północ. Splot dwóch wspomnianych czynników skutkuje tym, że w niektórych krajach współpraca Południe-Południe widziana jest przez rządy (i część społeczeństwa) już nie jako uzupełnienie tradycyjnej pomocy rozwojowej, lecz jako realna alternatywa do niej. Związane jest to z planowanym przez niektóre kraje uwolnieniem się od uzależnienia od pomocy (ang. *aid dependency*) i ze znacznymi zmianami w wizji własnej gospodarki, np. dążeniem do spłacenia wszystkich zobowiązań wobec Międzynarodowego



Funduszu Walutowego, aby nie być pod bezpośrednim wpływem jego – mocno kontestowanych – programów dostosowania strukturalnego. Taka tendencja, oparta na integracji regionalnej, występuje w Afryce, gdzie szereg krajów upatruje swoją szansę na rozwój w zacieśnianiu związków gospodarczych, politycznych i kulturalnych pomiędzy krajami kontynentu. Współpraca Południe-Południe umożliwi na ten cel środków i możliwości, na które trudno byłoby liczyć ze strony Europy czy Stanów Zjednoczonych.

Jednak realia współpracy Południe-Południe nie są tak jednoznacznie pozytywne, jak mogłoby wynikać z pokładanych w niej nadziei, lecz nie ulega wątpliwości, że stała się ona już stałym elementem debaty o architekturze pomocy.

### *Niezadowolające rezultaty współpracy rozwojowej*

Drugim – nie mniej ważnym – czynnikiem warunkującym zmiany w architekturze jest rosnące niezadowolenie ze skuteczności i rezultatów dotychczasowej współpracy rozwojowej. Jak zwracają uwagę krytycy pomocy, miliardy dolarów przeznaczonych dotychczas na pomoc wcale nie wyeliminowały całkowicie skrajnego ubóstwa i rażących dysproporcji we współczesnym świecie. Co więcej, nawet najbardziej zagorzali zwolennicy pomocy dostrzegają jej braki, w tym m.in.:

- Niewystarczającą poprawę skuteczności pomocy.

Gdy ograniczenia dotychczasowego sposobu wspierania krajów globalnego Południa przestały budzić jakiegokolwiek wątpliwości, pojawiło się wśród ekspertów i decydentów dążenie do poprawienia skuteczności pomocy. Wraz z nim zorganizowano kolejne międzynarodowe konferencje - fora wysokiego szczebla rządowego, począwszy od pierwszego w Rzymie (2003), przez drugie w Paryżu (2005), trzecie w Akrze (2008), wiodące aż do czwartego w Pusanie (2011). W celu realizacji zasad i osiągnięcia wskaźników wyznaczonych przez dokumenty podpisane w ramach tych konferencji powoływano niezliczone ciała, zespoły, grupy i porozumienia. Na przykład, Grupa Robocza ds. Skuteczności Pomocy przy OECD (ang. skrót *WP-EFF*) posiada klastry, zespoły zdaniowe i szereg innych mniej lub bardziej stałych ciał. Analogiczną pracę wykonują niezliczone instytucje międzyrządowe, organizacje międzynarodowe i agencje pomocowe w poszczególnych krajach. Gdyby ktoś podjął się (praktycznie niemożliwego) wysiłku policzenia całkowitych kosztów tych wszystkich prac, inicjatyw, konferencji, negocjacji, badań i publikacji na całym świecie, to ostateczna suma mogłaby się zamknąć raczej w setkach milionów niż w dziesiątkach milionów dolarów. Tymczasem ostateczny raport monitoringu realizacji Deklaracji Paryskiej ws. Skuteczności Pomocy (opublikowany we wrześniu 2011 r.) pokazuje, że z 13 głównych wskaźników poprawy skuteczności pomocy udało się w pełni zrealizować tylko jeden. Nic więc dziwnego, że książkami, które w ostatnich latach wywołały największy oddźwięk w społeczeństwach Północy były głównie pozycje jednoznacznie krytykujące pomoc rozwojową, jak np. słynna już *Dead Aid*. W takiej atmosferze z niewielkim oddźwiękiem spotykają się inicjatywy pokazujące, że pomoc naprawdę działa, takie jak np. kampania *Living proof* prowadzona przez potężną Fundację Billa i Melindy Gatesów.

- Mało przekonujące sukcesy w walce z ubóstwem, wysokie koszty pomocy, a także trudności we wprowadzaniu kolejnych usprawnień doprowadziły do ogólnego „zmęczenia” pomocą (ang. *aid fatigue*).

Rządom krajów bogatych coraz trudniej jest przekonywać swoich podatników o konieczności przeznaczania miliardów dolarów na pomoc, skoro ich wiara w celowość tych działań jest coraz słabsza. Pomimo okresowych wzrostów kwot przeznaczanych na pomoc, ewidentnie brak jest jakiegokolwiek złudzeń, że kraje Północy wywiążą się z obietnicy z 2001 roku, zgodnie z którą przekazywać mają 0,7% swojego PKB na wsparcie krajów uboższych. W ostatnich latach problem ten spotęgowany został przez światowy kryzys finansowy, który kazał sprawić, że niektóre państwa nie tylko wstrzymały zwiększanie środków na pomoc rozwojową, ale wręcz zmniejszają te kwoty. Dlatego trudno mieć nadzieję, że Milenijne Cele Rozwoju zostaną całkowicie zrealizowane w terminie (2015), co w powszechnym odbiorze raczej pogłębi brak entuzjazmu dla współpracy rozwojowej, pomimo jej niektórych, oczywistych i niezaprzeczalnych, osiągnięć. Niezadowolenie zarówno ze skuteczności pomocy, jak i z jej realnych wyników sprawiło, że obecnie rządy poszukują rozwiązania, które dałoby nowy impet współpracy rozwojowej lub chociażby nadałoby tej działalności nowy sens, biorąc pod uwagę obecną sytuację światową. Jednym z takich dążeń mających wpływ na architekturę pomocy jest dokument końcowy IV Forum Wysokiego Szczebla ws. Skuteczności Pomocy w Pusanie, a więc kolejny zestaw norm i rozwiązań instytucjonalnych, które mają dodać współpracy rozwojowej energii.

### Potrzeba koordynacji światowej współpracy rozwojowej

Trzeci czynnik wymuszający zmiany w architekturze pomocy to narastająca potrzeba jasnej wizji, autentycznego przywództwa i sprawnej koordynacji światowej współpracy rozwojowej, wynikająca z obecnej fragmentacji pomocy, zmienności podejść, sojuszków, instrumentów i zaangażowanych podmiotów, a także z faktu, że wyczerpały się dotychczasowe narracje wspierające ideę pomocy, a nowe jeszcze się nie pojawiły.

Obecną złożoność architektury pomocy niech zobrazuje fakt, że na świecie istnieje 4 tysiące relacji pomocowych (donator-biorca), przeciętny donator świadczy pomoc 68 różnym krajom globalnego Południa, wiele krajów jednocześnie jest biorcą i dawcą pomocy, a fragmentacja pomocy stale się zwiększa – zarówno pomiędzy krajami, jak i pomiędzy sektorami w poszczególnych krajach. Jak pisze OECD w raporcie z 2011 roku, przeciętny kraj Południa otrzymujący pomoc przyjmuje ją *od co najmniej 20 partnerów, nie licząc donatorów spoza DAC [Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD - przyp. autora] i pomocy świadczonej przez około 246 organizacji wielostronnych, dla których dane w ogóle nie są dostępne* (sic!). Wzmocniona co najmniej od 2000 roku mobilizacja wokół Milenijnych Celów Rozwoju i apelów o osiągnięcie celu 0,7% PKB na pomoc zaowocowały nie tylko mobilizacją dodatkowych środków i wieloma inicjatywami, ale też szybko rosnącą liczbą nowych podmiotów, których nie sposób skoordynować. Do licznych istniejących instytucji dołączyły m.in. globalne fundusze (ang. *global funds*) i fundusze wertykalne (ang. *vertical funds*) oraz fundacje prywatne i najróżniejsze – mniej lub bardziej zinstytucjonalizowane – formy partnerstw pomiędzy różnorakimi typami podmiotów. W efekcie, nie ma na świecie jednego pełnego i w pełni wiarygodnego źródła danych o ilości środków przeznaczanych na pomoc na świecie, nie mówiąc już o skutecznej koordynacji pomocy, która pozwoliłaby na osiągnięcie najlepszych rezultatów dla ludzi najuboższych.

Nie można też pominąć faktu, że sukcesywnie pojawiają się wyniki badań, które każą weryfikować wcześniejsze założenia i plany i wpływają na kształt debaty o tym, jak powinna wyglądać pomoc rozwojowa. Co więcej, w poszczególnych krajach zmieniają się nastawienia, nie tylko z powodu nowych idei, ale też w wyniku zmiany władzy po kolejnych wyborach. Przykładem zmiany wizji pomocy rozwojowej może być sytuacja w Stanach Zjednoczonych (po wyborze Obamy), w Wielkiej Brytanii (po wygranej partii konserwatywnej) czy w Hiszpanii (po wygranej partii socjalistycznej).

Potrzebę zmian w architekturze pomocy zaostrza również zbliżający się termin realizacji Milenijnych Celów Rozwoju, które – co już pewne – nie zostaną w pełni zrealizowane do 2015 roku. Konieczne jest sformułowanie nowej propozycji, która – tak jak wcześniej Cele Milenijne – zmobilizowałaby społeczność międzynarodową do solidarności na rzecz rozwoju. Bez takiej całościowej wizji, opartej na szerokim konsensusie i przystępnej w odbiorze dla masowego odbiorcy, dość łatwo byłoby wszystkim uczestnikom współpracy rozwojowej znaleźć powody do ograniczenia swoich starań: donatorom – choćby ze względu na własne zmagania z kryzysem finansowym, a krajom partnerskim – z powodu utraty wiarygodności donatorów. Konsekwencją byłoby dalsze pogłębianie się przepaści między krajami Południa i Północy, utrzymywanie się ubóstwa ze wszystkimi jego aspektami dotkliwie odczuwanymi przez mieszkańców krajów Południa.

### Możliwe kierunki zmian w architekturze pomocy

W takiej sytuacji zgłasza się coraz to nowe propozycje zmian w architekturze pomocy – od pomysłów czysto kosmetycznych aż do postulatów, które w istocie dokonałyby rewolucji we współpracy rozwojowej. Jedną z najdalej idących propozycji spośród tych, które cieszą się poważnym poparciem społecznym i eksperckim była propozycja BetterAid, ogólnoświatowej platformy organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Postulowała ona, aby społeczność międzynarodowa uchwaliła Konwencję ws. Skuteczności Pomocy, która stworzyłaby prawne ramy dla egzekwowania wzajemnej odpowiedzialności pomiędzy uczestnikami współpracy rozwojowej. Propozycja ta wynika z przyjęcia perspektywy praw człowieka w rozwoju (ang. *Human Rights Based Approach to Development*, HRBA), czyli zasady mówiącej, że każdemu człowiekowi przysługuje prawo do rozwoju, wszystkie prawa człowieka są uniwersalne i współzależne, a za zapewnienie każdego prawa powinna być odpowiedzialna jakaś konkretna instytucja, która umożliwiłaby wszystkim – również najsłabszym – możliwość egzekwowania swoich praw.

Przeważająca część obserwatorów wskazuje, że w rzeczywistości istnieją tylko cztery instytucje, które przynajmniej potencjalnie mogą przejąć rolę porządkowania architektury pomocy. Wybór żadnej z nich nie jest jednak oczywisty.

- OECD DAC, czyli Komitet Pomocy Rozwojowej w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, uznawana jest za jedną z najsprawniej działających instytucji w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Skupia ona 24 spośród najbardziej rozwiniętych państw na świecie, które mają wystarczający potencjał finansowy, instytucjonalny i merytoryczny, aby działać skutecznie. Podmiot ten ma wieloletnie doświadczenie i zgromadził pokaźny potencjał merytoryczny w zasadzie z każdego zagadnienia związanego ze współpracą rozwojową. Z drugiej strony, OECD DAC jest – nawet według własnych opracowań – najmniej reprezentatywnym gronem spośród czwórki potencjalnych liderów w nowej architekturze pomocy. Jako grupa złożona wyłącznie z krajów bogatych nie może rościć sobie prawa, aby być organem decydującym o współpracy rozwojowej.
- Międzynarodowe Instytucje Finansowe (IFI – *International Financial Institutions*) działające w skali globalnej czyli Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy charakteryzują się podobną do OECD sprawnością w działaniu i mają ogromny potencjał merytoryczny, a równocześnie dopuszczają w pewnym stopniu uczestnictwo przedstawicieli krajów Południa. Jednak pomimo reform wewnętrznych są one w dalszym ciągu niewątpliwie pod przytłaczającym wpływem krajów najbogatszych i jeszcze długo nie będą mogły być forum równoprawnej współpracy rozwojowej. Co więcej, wiele krajów Południa i organizacji rozwojowych żywi ogromną niechęć do IFIs ze względu na negatywne aspekty dotychczasowej działalności tych instytucji w stosunku do krajów rozwijających się. Miażdżąca i wciąż aktualna krytyka, jakiej zostały poddane te instytucje, praktycznie eliminuje je jako potencjalnego lidera w przyszłej architekturze pomocy.
- WP-EFF, czyli Grupa Robocza ds. Skuteczności Pomocy (ang. *Working Party on Aid Effectiveness*) działająca przy OECD, nie jest formalną instytucją, lecz stałym forum międzynarodowym i międzyinstytucjonalnym do prowadzenia badań i negocjacji w wyznaczaniu zasad skuteczności pomocy. Spośród opisywanych podmiotów, WP-EFF cechuje się największą równowagą pomiędzy swoją skutecznością a reprezentatywnością. Jednak zarówno skuteczność, jak i reprezentatywność tej grupy pozostawia wiele do życzenia, co wydatnie ogranicza możliwości WP-EFF do objęcia przywództwa we współpracy rozwojowej. Co więcej, debaty przed Forum Wysokiego Szczebla w Busanie (2011) wskazują na to, że donatorzy i kraje partnerskie zgodnie dążą do „odchudzenia” WP-EFF na poziomie globalnym, argumentując, że główna praca w podwyższaniu skuteczności pomocy musi odbywać się w terenie, tj. w poszczególnych krajach Globalnego Południa. Z tego powodu grupie tej może być trudno oddziaływać na cały globalny system współpracy rozwojowej.
- UN DCF, czyli Forum Współpracy Rozwojowej ONZ (ang. *UN Development Cooperation Forum*), jest najmłodszym ciałem z całej czwórki. O jego powstaniu zdecydowało Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2005 roku, lecz pierwsze forum (w formie dużej konferencji) odbyło się w 2008 roku. Od tego czasu kolejne fora mają odbywać się co dwa lata – po konferencji w 2010 r. następna będzie miała miejsce w 2012 r. UN DCF działa bez przerwy, również pomiędzy konferencjami, posiada własną strategię i odnotowało pierwsze osiągnięcia. Co bardzo ważne, jest to podmiot mający największą legitymizację do objęcia roli głównego ciała zarządzającego międzynarodową współpracą na rzecz rozwoju, gdyż umożliwia uczestnictwo na równych prawach wszystkim krajom, niezależnie od ich zasobności, a także włącza inne kluczowe podmioty: organizacje społeczeństwa obywatelskiego, parlamentarzystów itd. Jednak mały potencjał instytucjonalny praktycznie uniemożliwia UN DCF przyjęcie decydującej roli we współpracy na rzecz rozwoju.

## Czy Forum Współpracy Rozwojowej ONZ może w przyszłości przejąć ster współpracy rozwojowej?

Postulat wzmocnienia UN DCF popiera część krajów rozwijających się i znaczna większość pozarządowych organizacji rozwojowych zajmujących się polityką rozwojową oraz niektórzy donatorzy. Główną motywacją jest nadzieja na wprowadzenie większej równości w relacjach pomiędzy krajami Północy a Południa oraz rozszerzenie debaty o na szersze zagadnienia mające wpływ na rozwój, często o wiele większy niż sama pomoc rozwojowa, na przykład spójność polityk na rzecz rozwoju (ang. *Policy Coherence for Development*, PCD), która od początku znajduje się wśród najważniejszych zainteresowań UN DCF.

Według wielu badaczy oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, właśnie brak równości w relacjach pomiędzy donatorami a beneficjentami jest zasadniczą barierą do znacznego podwyższenia skuteczności. Podsumowanie wdrażania Deklaracji Paryskiej pokazuje jednoznacznie, że o wiele większy postęp osiągnęły kraje-beneficjenci niż donatorzy. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest fakt, że donatorzy posiadają

liczne narzędzia wpływu na kraje rozwijające się, m.in. możliwość zastosowania groźby wstrzymania środków pomocowych w razie niewywiązywania się kraju-beneficjenta ze wspólnej umowy. Tymczasem kraj-beneficjent ma minimalną możliwość wyegzekwowania tej samej umowy od donatora. Prawdopodobnie jest to jeden z powodów dla których przewidywalność pomocy udzielanej przez donatorów pozostaje wciąż niska. Gdy donator spóźnia się z przekazaniem umówionej kwoty, kraj beneficjent nie może skutecznie wymóc dotrzymania zobowiązań i ponosi z tego powodu straty. Według badań, niska przewidywalność pomocy samej Unii Europejskiej powoduje uszczerbek w dochodach krajów globalnego Południa w wysokości pomiędzy 2,3 a 4,6 miliardów EUR rocznie tj. 8 do 16 razy więcej niż wynosi cała polska Oficjalna Pomoc Rozwojowa (sic!). Przeniesienie ośrodka decyzyjnego do bardziej demokratycznego forum, czyli UN DCF, mogłoby zatem realnie poprawić jakość pomocy rozwojowej.

Promowanie wzrostu znaczenia UN DCF w architekturze pomocy budzi również pewne wątpliwości. Po pierwsze, słabość instytucjonalna i częściowo również polityczna sprawiają, że grono to jest na razie tylko hipotetycznym liderem. Znaczenie UN DCF zostało podkreślone już w 2008 r. w Programie Działań z Akry, lecz od tego czasu rozwój tej instytucji nie był dość szybki, by można było się spodziewać, że będzie ono realną konkurencją dla np. WP-EFF. Wiedząc, że motorem podwyższania jakości pomocy jest monitorowanie tego procesu, należy obawiać się, czy zaniechanie prac WP-EFF nie przyczyniłoby się do ograniczenia – już teraz niewystarczających – wysiłków donatorów w realizowaniu zobowiązań wynikających z Deklaracji Paryskiej i Programu Działań z Akry. Po drugie, niektórzy zwracają uwagę, że dostęp do organów ONZ dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego nie zawsze bywa wystarczający. Dotychczasowa dobra praktyka UN DCF jest na pewno zachęcająca, ale NGOs mają podstawy do obaw, czy we wzmacnionym UN DCF uzyskają podobny status, jaki już mają w WP-EFF, gdzie – reprezentowane przez BetterAid – są pełnoprawnym uczestnikiem przy stole, przy którym dyskutują i negocjują wszystkie kraje liczące się we współpracy rozwojowej.

## REKOMENDACJE

Rozwiązaniem powyższych dylematów mogłaby być silna współpraca pomiędzy WP-EFF i UN DCF w nowej architekturze pomocy, dzięki której możliwe byłoby wykorzystanie zalet każdego z tych ciał, równocześnie chroniąc się przed skutkami ich słabych stron. WP-EFF powinno kontynuować pracę nad monitorowaniem realizacji zobowiązań, które wymaga dużego potencjału eksperckiego i organizacyjnego. A UN DCF powinno być forum specjalizującym się w egzekwowaniu wzajemnej odpowiedzialności partnerów rozwojowych (na podstawie danych z WP-EFF) i nakreślającym główne nurty debaty międzynarodowej o współpracy rozwojowej. Obie instytucje powinny ściśle współpracować, a być może docelowo zostać w jakiś sposób połączone pod tą samą egidą instytucjonalną.

Polska może śledzić i aktywnie uczestniczyć w tych debatach, szczególnie dlatego, że została w nie włączona z powodu pełnienia prezydencji w Unii Europejskiej w 2011 roku. Należy mieć nadzieję, że owocem tego doświadczenia będzie wzmożenie zainteresowania polskiego rządu czynnym uczestnictwem w UN DCF i kontynuacja zaangażowania w WP-EFF.

## Bibliografia

T. Abdel-Malek i in., *Position Paper, Partner Countries' Vision And Priority Issues For HLF4*, 12 czerwca 2011, s. 2-3, 8-9

*A Brief History of the Aid Architecture [w:] Aid Architecture. An overview of the main trends in official development assistance flows*, World Bank, Maj 2008

*Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration*, OECD, 2011

*Better Aid Update, Spotlight on UN Development Cooperation Forum*, Better Aid, Issue 2/2010

K. Christiansen, A. Rogerson, *Is the current aid architecture 'fit for purpose'?*, Overseas Development Institute, 2005

*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Proposal for the EU common position for the 4th High Level Forum on Aid Effectiveness*, Busan, Komisja Europejska, 7 września 2011

*Development Cooperation for the MDGs: Maximizing Results. International Development Cooperation Report*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Nowy York, 2010, s. 112-115

B. Easterly, *Brzemie białego człowieka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008

*Inter Action Member Views on the Future of the Architecture for the Aid Effectiveness Dialogue*, wrzesień 2011

B. Killen, A. Rogerson, *Global Governance for International Development: Who's in charge?*, OECD Development Brief, Consultation Draft, nr 2/2010

*Making development cooperation architecture just: Governance principles and pillars*, Better Aid, marzec 2011, dostępny: [http://www.betteraid.org/en/member-downloads/doc\\_download/138-making-development-cooperation-just.html](http://www.betteraid.org/en/member-downloads/doc_download/138-making-development-cooperation-just.html)

Benjamin W. Mkapa, Foreword [w:] *Tandon, Yash, Ending Aid Dependence*, Fahamu Books & South Centre, 2008

*Reality of Aid Report 2011, Achieving Progress for Development Effectiveness in Busan: An Overview of CSO Evidence*, Reality of Aid, 2011

*Second Draft Outcome Document for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness*, Busan, Korea. Proposal by the Co-Chairs, OECD, Working Party on Aid Effectiveness, 2011

*Siem Reap Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness*, Open Forum for CSO Development Effectiveness, czerwiec 2011, dostępny: [http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/international\\_framework\\_open\\_forum.pdf](http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/international_framework_open_forum.pdf)

E. Ssenyange, *South-South Development Cooperation: A Challenge to Traditional Aid Relations?*, Uganda Debt Network, 2010

E. Ssenyange, *The Reality of Aid Partnerships in Africa [w:] Aid and Development Effectiveness: Towards Human Rights, Social Justice and Democracy*, Reality of Aid Report 2010

*Working Party on Aid Effectiveness Co-Chairs' Letter To The WP-EFF On The Proposal By The Post-Busan Advisory Group*, OECD DAC, 16 września 2011

# DEMOKRACJA I DOBRE RZĄDZENIE

## Polskie zaangażowanie w promowanie działań budujących demokrację

Teza, że demokracja jest niezbędnym warunkiem trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz skutecznej pomocy rozwojowej zakrawa dziś na truizm. „Arabska Wiosna” i zaskoczenie, jakie wywołała wśród państw wysoko rozwiniętego Zachodu – głównych dawców pomocy rozwojowej – sprawiła, że słowo to odmieniane jest dziś przez wszystkie przypadki i staje się wręcz paradygmatem wyznaczającym sposób patrzenia na współpracę rozwojową drugiej dekady XXI wieku. Rewizji ulegają strategie i programy pomocy rozwojowej kluczowych dawców wsparcia i instytucji międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej, która z kwestii promocji demokracji stara się uczynić jeden z podstawowych elementów nowej polityki sąsiedztwa.

Polska może być z tego faktu zadowolona. Odkąd został uruchomiony program polskiej pomocy rozwojowej, w jego uzasadnieniach pojawiały się takie hasła, jak demokracja, dobre rządzenie, demokratyczne rządzenie, pomoc w zakresie transformacji ustrojowej, itp. O ile – z powodów tak finansowych, jak i prawnych – Polska nigdy nie starała specjalizować się w przekazywaniu pomocy budżetowej, tudzież w realizacji dużych projektów infrastrukturalnych w krajach Południa (typu budowa oczyszczalni ścieków, dróg, mostów, elektrowni, szpitali, itp.), o tyle zawsze chętnie organizowaliśmy staże, wizyty studyjne, szkolenia z zakresu transformacji ustrojowej oraz budowy instytucji demokratycznych i rynkowych. Z naturalnych też powodów odbiorcami polskiej pomocy były w pierwszej kolejności kraje „w okresie transformacji”, zwłaszcza położone na wschód od Polski, które – jak uważaliśmy – mogłyby odnieść wymierne korzyści z naszych doświadczeń, tak dobrych, jak i złych. Jednocześnie, zwłaszcza odkąd staliśmy się członkiem Unii Europejskiej, staraliśmy się promować demokrację na forum międzynarodowym; wystarczy chociażby wspomnieć nasze zaangażowanie w inicjatywę zwaną Wspólnotą Demokracji.

Wydarzenia w Afryce Północnej wydają się pokazywać, że mieliśmy rację. Kwestia relacji między demokracją a rozwojem wyszła z cienia dyskusji akademickich i zaczęła angażować kluczowych decydentów: szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych i rozwoju, wysokich funkcjonariuszy instytucji międzynarodowych. Niestety mimo naszego zaangażowania i poparcia dla ogólnej koncepcji (wyrażającej się m.in. w wystąpieniach Ministra Spraw Zagranicznych czy w organizacji w czasie polskiej prezydencji w Radzie UE Europejskich Dni Rozwoju pod hasłem „Rozwój i demokracja”) polski wkład do tej debaty jest niezwykle skromny. Nie ma żadnego poważnego dokumentu mającego sankcję naczelnych organów państwa, w którym wyjaśniona zostałaby nasza wizja promocji demokracji w świecie, co tak naprawdę chcemy osiągnąć, gdzie chcemy działać i jakimi metodami. Krajowych publikacji naukowych w tym zakresie też jest jak na lekarstwo.

## Nieprzemysłane działania *ad hoc*

Tymczasem uwarunkowania międzynarodowe bardzo się zmieniły. Zmieniła się przede wszystkim „demokratyczna” geografia w bezpośrednim sąsiedztwie UE, a więc także Polski. Pozytywne tendencje to oczywiście obalenie dyktatur w Tunezji i Egipcie, oraz szanse na pokój i demokratyczną transformację Libii. Jednocześnie, na wschodzie Europy mamy do czynienia z regresem demokracji, wręcz z konsolidacją autokracji, centralizacją władzy państwowej oraz korupcją<sup>1</sup>. W niektórych krajach, jak Azerbejdżan, a zwłaszcza Białoruś, dochodzi do łamania podstawowych praw człowieka i godności jednostki. W większości otaczających Unię krajów problemem nie jest tylko niedostatek procedur i rozwiązań związanych z demokracją sensu stricto (takich, jak wolne wybory czy wolne media), ale słabość państwa, dysfunkcjonalność jego struktur, brak partycypacji społecznej, korupcja, oligarchizacja, słabość społeczeństwa obywatelskiego. Kompleksowość tych problemów dostrzega Komisja Europejska, proponując jako jeden z motywów przewodnich nowej polityki sąsiedztwa koncepcję „głębokiej demokracji” (ang. *deep democracy*)<sup>2</sup>. Ciesząc się z postępów w demokratyzacji Afryki Północnej powinniśmy zwracać uwagę na to, na ile zmiany te są trwałe i czy w bliższej lub dalszej perspektywie kiełkująca demokracja nie stanie się ofiarą wciąż wadliwie funkcjonujących struktur państwa i braku społecznego nadzoru oraz zaangażowania.

Unia Europejska zrobiła ewidentny rachunek sumienia ze swojej działalności w obszarze promocji demokracji w świecie. Zaczęto zdawać sobie sprawę, że dotychczas niewiele zrobiono dla demokratyzacji najbliższego środowiska międzynarodowego Unii, podobnie, jak nie uzyskano poważniejszych efektów w tym obszarze na terenie Afryki Subsaharyjskiej czy Azji. Liderzy UE z trudnością przyznają, że przez lata wygodnie było współpracować ze stabilnymi, kontrolującymi ruchy migracyjne i dostarczającymi odpowiednie ilości surowców satrapiami. Teraz być może trzeba będzie współpracować z demokratycznymi, ale mniej stabilnymi, mniej przewidywalnymi i mniej sterowalnymi rządami, a więc z silniejszymi i bardziej wymagającymi partnerami.

Efekt pogłębionej refleksji jest próba nowego podejścia UE do kwestii wspierania demokracji. W dokumencie dotyczącym nowej polityki sąsiedztwa Unia wyraźnie przesuwa nacisk ze wsparcia rządów na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego. Proponuje też stworzenie nowych systemów i instrumentów wsparcia, w tym Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji (ang. *European Endowment for Democracy*) i Instrumentu Społeczeństwa Obywatelskiego (ang. *Civil Society Facility*). Idea stworzenia tych instrumentów jest zapewne słuszna, ale jej operacjonalizacja pozostawia wiele znaków zapytania, przede wszystkim pytanie o to, jak będą one współgrać z reformowanymi właśnie istniejącymi instrumentami pomocowymi UE. Polski pomysł powołania EED, argumentowany koniecznością stworzenia narzędzia, które – w przeciwieństwie do mechanizmów klasycznych – byłoby bardziej elastyczne, padł niewątpliwie na podatny grunt i został zgłoszony we właściwym czasie. Jednak wiele osób w UE nie kryje wątpliwości, które budzi choćby koncepcja stworzenia EED w oparciu o międzynarodową konwencję, a więc całkowicie poza regulacjami unijnymi.

Demokratyzacja przenika też coraz bardziej do ogólnoświatowego programu poprawy skuteczności pomocy rozwojowej. Ujętą w Deklaracji Paryskiej z 2005 r. zasadę własności koncepcji rozwojowych (ang. *ownership*) jeszcze całkiem niedawno traktowano w sposób zawężony. Uznawano, że to rządy krajów rozwijających się mają być odpowiedzialne za swoją politykę rozwojową, strategie rozwoju i wysiłek zmierzający do koordynacji działań rozwojowych. Teraz takie podejście wydaje się odchodzić w przeszłość. W planowanie i realizowanie polityki rozwojowej i współpracę z donatorami włączony powinny być wszystkie kluczowe instytucje i grupy społeczne, w tym parlamenty, władze lokalne i instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Idea własności nie wystarcza, konieczne jest jej uzupełnienie o element demokracji (ang. *democratic ownership*). Rozpowszechnione jest bowiem przekonanie, że aby pomoc była skuteczna, musi być planowana i zarządzana przez lub z udziałem tych, którzy ją otrzymują i którzy reprezentują najszerze kręgi społeczeństwa.

Polskie projekty pomocowe w obszarze demokratyzacji powinny więc brać pod uwagę powyżej zarysowany kontekst międzynarodowy. Czy tak się dzieje? Odpowiedź na to pytanie jest o tyle trudna, że polski program współpracy rozwojowej od samego początku nie był objęty programem skuteczności

1 Zob. szerzej na ten temat: N. Popescu, A. Wilson, *Turning presence into power: lessons from the Eastern Neighbourhood*, European Council on Foreign Relations Policy Brief, London, May 2011.

2 *A new response to a challenging Neighbourhood*, European Commission, Brussels 2011.

pomocy. O ile rząd polski formalnie aprobował zasady i rekomendacje przyjęte w Paryżu czy Akrze, to faktycznie – z przyczyn natury prawnej lub po prostu z braku woli politycznej – nie były one lub były w bardzo niewielkim stopniu wdrażane do programu pomocowego, w tym do konkursów czy regulaminów określających sposób wyboru projektów do dofinansowania. Nasze projekty są wciąż niewielkie, rozproszone po wielu regionach krajów-biorców, krótkotrwałe, często jednorazowe, a więc pozbawione kontynuacji w kolejnym cyklu projektowym. Ich długofalowe oddziaływanie na beneficjentów jest ograniczone, ale też trudno mieralne, z uwagi na fakt, że rządowy program Polska Pomoc do dziś nie ma sprawnego mechanizmu ewaluacji wsparcia.

Inna kwestia to brak wizji strategicznej odnośnie miejsca demokracji (jak też dobrego rządzenia czy transformacji ustrojowej) w programie Polskiej Pomocy. Trudno odpowiedzieć na pytanie, czy nasze działania demokratyzacyjne mają być elementem wszystkich projektów rozwojowych, czy też raczej zależy nam na wyodrębnieniu działań które mają na celu wsparcie rozwoju i promocję demokracji. Nigdzie nie zdefiniowano, jak polski rząd rozumie demokrację, jak się ona ma do koncepcji „dzielenia się doświadczeniami z transformacji”. Innymi słowy, czy chcemy wspierać aktywistów walczących o wolność z dyktaturą, czy angażować się tam gdzie dyktatura została już obalona i trzeba zorganizować wolne wybory, czy chcemy wspierać społeczeństwo obywatelskie, czy interesuje nas szeroko rozumiana kwestia „dobrego rządzenia” (jak np. walka z korupcją), wreszcie czy chcemy wzmacniać struktury państwa (przykładowo pomoc Tunezji w zakresie budowy sprawnie funkcjonującego systemu finansowego lub wsparcie władz egipskich w reformie oświaty). Na te wszystkie pytania rząd musi dać społeczeństwu odpowiedź. Musi też odpowiedzieć sam sobie na pytanie w jakie przedsięwzięcia zamierza wchodzić, w jakie nie i jakie jest kryterium wyboru. Kluczową kwestią jest też odpowiedź na pytanie gdzie mamy zamiar się angażować. Nie wiadomo do końca czy polska pomoc dla Afryki Północnej jest pierwszym etapem długofalowego zaangażowania się na tym kontynencie, czy też raczej jest to zagranie taktyczne, mające pokazać partnerom unijnym, że „południe” też nas interesuje, a skoro tak, to kraje zachodnie powinny bardziej zaangażować się w kwestie Partnerstwa Wschodniego.

## REKOMENDACJE

Wydaje się, że wobec nowych uwarunkowań międzynarodowych i przy okazji kolejnego etapu dyskusji nad wieloletnim planem polskiej pomocy, rząd RP, we współpracy z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, powinien:

- |   |   |
|---|---|
| a | opracować jasną i zrozumiałą dla obywateli strategię pro demokratyzacyjnych działań naszego kraju za granicą; punktem wyjścia do takiej strategii powinna być nasza własna koncepcja „demokracji”, którą chcemy promować i jej zakres tematyczny. |
| b | wyraźnie określić merytoryczny i terytorialny zakres działań, a następnie przekazać to naszym partnerom w UE i krajom-biorcom pomocy.   |



# USTAWA O WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ

## Nowa jakość i stare błędy

16 września 2011 r. Sejm RP uchwalił ustawę o współpracy rozwojowej. W ten sposób zakończył się wieloletni proces, podczas którego powstało kilka projektów ustawy oraz minęło kilka obietnic rozpatrzenia jej na Radzie Ministrów. Uchwalenie tej ustawy było od wielu lat jedną z podstawowych rekomendacji corocznego raportu Grupy Zagranica, o jej przyjęcie starały się ekipy kolejnych rządów, jednak dopiero projekt przygotowany na wiosnę 2010 roku zdołał trafić do Sejmu. Celem tworzenia ram prawnych było przede wszystkim sprawienie, by polska pomoc stała się bardziej efektywna oraz dostosowana do standardów międzynarodowych. Ustawa wejdzie w życie z początkiem 2012 roku.

O tym, że ustawa jest niezbędna przekonywało Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz zainteresowani tematyką parlamentarzyści ze wszystkich opcji politycznych, a organizacje pozarządowe zbierały w tej sprawie podpisy obywateli. Jednak mimo jednoznacznych rekomendacji środowisk eksperckich, jak również pomimo faktu, że łącznie zdążyły powstać trzy szkice dokumentu, projektem rządowym nigdy nie dane było dojść dalej niż na konsultacje międzyresortowe. Problemem była niechęć Ministerstwa Finansów oraz innych resortów wobec konieczności podporządkowania się MSZ w zakresie planowania i finansowania pomocy. Nie mniejszą przeszkodą okazywała się także niezajomość tej dziedziny zagranicznej aktywności państwa obecna wśród decydentów politycznych. Polscy politycy nie przykładają należytej wagi do współodpowiedzialności Polski za sprawy globalne. Chociaż istniała obawa, że posłowie nie zdążą z pracami przed końcem kadencji, ostatecznie ustępujący Sejm przyjął tę ważną ustawę. Śmiało można powiedzieć, że fakt jej uchwalenia jest najważniejszym wydarzeniem w kontekście współpracy rozwojowej w 2011 roku w Polsce. Środowisko organizacji pozarządowych docenia wysiłki polityków, zwłaszcza parlamentarzystów oddanych sprawie globalnego rozwoju, a także urzędników MSZ, których praca nad projektem ustawy pozwoliła zakończyć pewien bardzo ważny etap.

Niestety należy zauważyć, że ustawa miała szansę być znacznie lepsza. Poniżej analizujemy jej najważniejsze zalety i wady. Oczekujemy, że przyszły rząd i parlament podejmą działania – w trybie nowelizacji – eliminujące wadliwe i szkodliwe dla kształtu polskiej pomocy rozwojowej zapisy.

## Blaski i cienie ustawy o współpracy rozwojowej

### PLUSY

Wśród najważniejszych atutów ustawy znajdują się:

- wprowadzenie wieloletniego planowania działań pomocowych;
- ustanowienie koordynacyjnej roli Ministerstwa Spraw Zagranicznych i wymienienie wśród zadań MSZ oceny skuteczności realizacji współpracy rozwojowej;
- uwzględnienie wśród zadań MSZ konsultacji planowanych działań z krajami partnerskimi;
- umożliwienie szybkiej alokacji funduszy w sytuacjach nadzwyczajnych, a także warunkowe uproszczenie procedury konkursowej na realizację współpracy rozwojowej przez podmioty niepaństwowe;
- stworzenie Rady Programowej Współpracy Rozwojowej i uwzględnienie w niej przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Ustawa zobowiązuje rząd do wieloletniego planowania zadań oraz projektów na podstawie Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej, przygotowywanych na okres co najmniej 4 lat; w ustawie przewidziano, że w Programie rząd zawrze cele oraz priorytety geograficzne i tematyczne współpracy rozwojowej. Należy docenić, że od 2012 roku dokument określający, jak ma wyglądać polska pomoc w perspektywie kilkuletniej, będzie dokumentem rządowym, przyjętym na drodze uchwały Rady Ministrów oraz dostępnym do wiadomości publicznej. Publikowane będą także coroczne plany współpracy rozwojowej.

Ustawa przewiduje, że Minister Spraw Zagranicznych koordynuje całość współpracy rozwojowej i ustanawia urząd Krajowego Koordynatora Współpracy Rozwojowej celem wzmocnienia funkcji koordynacyjnej ministra. Utrzymano istniejący mechanizm corocznych sprawozdań przekazywanych do MSZ z innych resortów, wprowadzono obligatoryjne konsultacje z MSZ na etapie planowania wydatków; w ustawie znalazł się także ważny zapis na temat oceny skuteczności realizacji celów współpracy rozwojowej określonych w Programie (w kompetencji organu koordynującego, a więc ministra SZ). Tę ostatnią dyspozycję można było ująć bardziej precyzyjnie, podobnie jak większą wartość miałyby odwołanie do celów zawartych w samej ustawie (katalog w szcztątkowej postaci w art. 2), jednak ostatecznie uwzględnienie w treści ustawy ewaluacji pod kątem skuteczności pomocy wypada potraktować jako krok we właściwym kierunku.

Z satysfakcją odnotowaliśmy także krok w stronę dbałości o skuteczność oddziaływania środków, jakie Polska prześle państwom najuboższym, wspierając ich trwały rozwój. Ustawa odzwierciedla niektóre międzynarodowe ustalenia i trendy w kwestii skuteczności pomocy. Dotyczy to między innymi kwestii własności koncepcji rozwojowych (ang. *ownership*) oraz dostosowania pomocy do strategii rozwojowych biorców (ang. *alignment*), zawartych w Paryskiej Deklaracji nt. efektywności pomocy z 2005 roku – w polskiej ustawie pojawił się zapis mówiący o konsultowaniu planowanych przedsięwzięć z właściwymi organami państw rozwijających się. Choć oczywiście lepiej się stanie, jeśli polski Minister będzie takie konsultacje prowadził, niż gdyby nie było ich wcale, to zgodnie z duchem Deklaracji Paryskiej decyzje odnośnie kształtu, wielkości i dokładnego przeznaczenia pomocy rozwojowej winni podejmować rządy państw-biorców, wdrażając projekty rozwojowe w oparciu o krajowe systemy, choćby lokalne zasady zamówień publicznych. Zatem pomimo tego, że intencja rządowych autorów projektu była w tym przypadku słuszna, wspomniany zapis polskiej ustawy można odczytać jako świadectwo wciąż nieco paternalistycznego myślenia o rozwoju.

O konieczności otwarcia możliwości sprawnego działania dla ratowania zdrowia i życia ludzi dotkniętych przez nagłe kryzysy humanitarne polskie organizacje pozarządowe mówiły od dawna. Oprócz tego ważnego zapisu, ustawa przewiduje warunkowe zlecenie Fundacji Solidarności Międzynarodowej obsługi konkursu na granty finansujące projekty i zadania w zakresie działalności innej niż humanitarna. Warto dodać, że zgodnie z deklaracjami rządu wspomniana fundacja miałaby w przyszłości przekształcić się w Polską Agencję Współpracy Rozwojowej, o powołanie której Grupa Zagranica apeluje rząd Polski.

Skład Rady - działającego przy ministrze spraw zagranicznych organu doradczego na czele z Krajowym Koordynatorem Współpracy Rozwojowej obejmuje przedstawiciele ministerstw, parlamentarzystów i reprezentantów organizacji pozarządowych, a także przedstawiciele środowiska naukowego i organizacji pracodawców. Warto zwrócić uwagę, że do zadań Rady wliczono przedstawianie ministrowi propozycji dotyczących priorytetów geograficznych i tematycznych polskiej współpracy rozwojowej, co w myśl sąsiednich dyspozycji ustawy – jak zaraz zobaczymy – nie wydaje się przedsięwzięciem łatwym. Tym niemniej, wypada się cieszyć, że rząd chce słuchać głosu organizacji mających doświadczenie w niesieniu pomocy zagranicznej oraz wspieraniu demokracji i praw człowieka na świecie. Nie mniejszym powodem do optymizmu jest wprowadzenie do Rady przedstawiciele aż dziesięciu resortów, co odczytujemy jako krok w stronę zdecydowanie większej niż obecnie harmonizacji działań poszczególnych działów administracji rządowej.

### MINUSY

Do najważniejszych wad ustawy należą:

- wprowadzenie niewłaściwej definicji współpracy rozwojowej;
- uwzględnienie w katalogu form współpracy rozwojowej pomocy wiązanej i operacji oddłużeniowych
- utrzymanie autonomii Ministerstwa Finansów w zakresie decyzji o wydatkowaniu środków na współpracę rozwojową;
- zignorowanie potrzeb związanych z przejrzystością współpracy rozwojowej oraz brak mechanizmu konsultacji społecznych;
- brak gwarancji dla wieloletniego finansowania zadań i projektów;
- pominięcie spójności polityk na rzecz rozwoju.

W ustawie znajdziemy definicję współpracy rozwojowej odbiegającą od standardowych zapisów przyjętych w podobnych ustawach za granicą, które za priorytet uznają redukcję ubóstwa. Złym rozwiązaniem było włączenie do wspomnianego artykułu wzmianki o państwach objętych Partnerstwem Wschodnim, w tym samym zdaniu uznając za adresatów polskiej pomocy państwa wymienione na liście biorców pomocy rozwojowej ustalonej przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD. Trudno domyślić się, co powodowało posłami i senatorami (tego zapisu nie było w projekcie rządowym), którzy zdecydowali się zastosować klucz geograficzny dla określenia państw-biorców pomocy, czyniąc to w sposób rażąco niekonsekwentny: doprawdy ciężko zrozumieć, dlaczego w takim razie obok nie znalazła się wzmianka na temat państw Azji Centralnej albo, że wymieniono tylko jedną z grup objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa. Tworzenie tego rodzaju specjalnych kategorii państw partnerskich na poziomie ustawy rażąco upolitycznia pomoc rozwojową, której podstawowym celem pozostaje redukcja ubóstwa. Do tego można dodać istotne wątpliwości natury praktycznej: ta sama ustawa przewiduje, że priorytety geograficzne i tematyczne polskiej polityki rozwojowej określi Wieloletni Program. Także jedno z czterech głównych zadań Rady Programowej dotyczy przedstawiania ministrowi propozycji w tym zakresie.

Nie wydaje się dobrym rozwiązaniem wymienienie w ustawie form współpracy rozwojowej, które od dawna zdefiniowane są na poziomie międzynarodowym. Rozwiązanie to jest tym bardziej niedoskonałe, że zbiór pozostał otwarty, zaś w poczet form współpracy rozwojowej, które „w szczególności” do niej przynależą, ustawodawca zawarł między innymi działalność kredytową oraz operacje na długu zagranicznym krajów partnerskich – elementy, które w zgodnej opinii Komisji Europejskiej oraz organizacji pozarządowych stoją w sprzeczności z międzynarodową agendą skutecznej pomocy. W tym sensie trudno uznać za dobry prognostyk, że w czasie, gdy dojrzałsi od nas dawcy pomocy ulepszają swoje akty prawne, usuwając z nich zapisy pozwalające na wiązanie pomocy, dopiero powstający polski system pomocy będzie opierać się w dużej mierze na tych elementach. Dobrym przykładem dla Polski może być ustawa hiszpańska, z której przy okazji niedawnej nowelizacji zniknął zapis na temat kredytów eksportowych. Warto pamiętać, że pomoc wiązana może prowadzić do wzrostu zadłużenia państw ubogich. Z kolei redukcja i konwersja długu sztucznie zawyża poziom wydatków w ramach polskiej ODA.

Wymienienie wśród zadań ministra spraw zagranicznych oceny skuteczności realizacji celów współpracy rozwojowej jest zapisem potrzebnym z punktu widzenia dążenia do spójności i operatywności polityki rozwojowej Polski. Ustawa przyznaje ministrowi rolę koordynatora współpracy rozwojowej – de facto powołując wspomnianą politykę do życia. Jednak równocześnie zdecydowano się wyłączyć z tego procesu Ministerstwo Finansów, umożliwiając temu resortowi podejmowanie samodzielnych decyzji w zakresie konwersji lub redukcji długu zagranicznego, a także działalności kredytowej wobec państw partnerskich. Pomimo sprzeciwu organizacji pozarządowych i apeli skierowanych do parlamentarzystów, ta dyspozycja nie została z ustawy wykreślona. W przyszłości stwarza to groźbę utrzymania niekorzystnych tendencji w polskiej współpracy rozwojowej, czego znanym z ostatnich lat przykładem było podpisanie preferencyjnej umowy kredytowej z Chińską Republiką Ludową, podyktowane wąsko rozumianym interesem Skarbu Państwa i stojące w sprzeczności z celami międzynarodowej współpracy rozwojowej, odpowiedzialność za realizację których, dodajmy, dźwiga samotnie MSZ.

Jak wynika z przepisów ustawy, Minister Spraw Zagranicznych prowadzi działania informacyjne oraz gromadzi i przetwarza dane dotyczące całości współpracy rozwojowej Polski. W myśl ustawy na Ministrze spoczywa więc obowiązek koordynacji banku informacji, zawierającego dane pozyskane od całości administracji rządowej. Jednak ustawa nie czyni Ministra odpowiedzialnym za publikację tych danych w sposób uwzględniający zarówno potrzeby własnego społeczeństwa, jak i krajów partnerskich (tj. państw-biorców) polskiej pomocy oraz innych państw donorów. Niniejsza ustawa była doskonałą okazją, by ten bardzo poważny problem przynajmniej częściowo rozwiązać. MSZ nie jest także zobowiązany do prowadzenia konsultacji społecznych odnośnie założeń strategicznych polskiej pomocy, a cała aktywność rządu w tym zakresie ma się sprowadzać do publikacji projektu Wieloletniego programu w Biuletynie Informacji Publicznej.

Mimo akcentowania wagi tego problemu przez Grupę Zagranica oraz inne organizacje, nie udało się zawrzeć w ustawie zapisu, który w sposób czytelny i jednoznaczny zezwalałby na wieloletnie finansowanie działań w sferze współpracy rozwojowej. Istniejący stan prawny uniemożliwia organizacjom pozarządowym prowadzenie działań długofalowych, bowiem koniec budżetowania każdego projektu zbiega się z końcem roku kalendarzowego, a organizacje rokrocznie muszą stawać do konkursu ofert.

Polska ustawa o współpracy rozwojowej przewiduje możliwość realizacji projektów wieloletnich, jednak ogranicza ich finansowanie do środków znajdujących pokrycie w planach finansowych na dany rok budżetowy. Przyjęcie ustawy nie przyniosło tu zmiany na lepsze. Wielka szkoda, że jej twórcy nie zdołali wypracować prawa, które przewiduje całościowe podejście do współpracy rozwojowej wszystkich aktorów, nie zaś jako doraźne działania organizacji pozarządowych i doraźne wydatki z budżetu państwa.

Ostatnia uwaga odnosi się do kwestii spójności polityk (ang. *Policy Coherence for Development*, PCD). Ten fundamentalny element agendy rozwojowej oznacza doprowadzenie do sytuacji, w której decyzje organów państwa regulujące obszary znajdujące się na styku z obszarem współpracy rozwojowej, takie jak handel, rolnictwo, rybołówstwo, ochrona środowiska, gospodarka wodna, etc., są dopasowane do celów współpracy rozwojowej. Dlaczego jest to takie ważne? Dlatego, że PCD stanowi narzędzie skuteczności pomocy rozwojowej. Wydatki na pomoc tylko nieznacznie wpływają na redukcję ubóstwa na świecie, a dzieje się tak dlatego, że inne polityki publiczne państw rozwiniętych prowadzone w krajach Globalnego Południa, szeroko zakrojone i obficie dotowane, niweczą pozytywne efekty pomocy. Organizacje pozarządowe opowiadały się za okrojonym zapisem (cele rozwojowe miałyby być jedynie „uwzględnione” przy okazji prowadzenia innych polityk), – który nie obligowałby innych resortów do niczego ponad to, co prawnie oznacza rola MSZ jako koordynatora współpracy rozwojowej, a która – jak wyżej wspomniano – pozwala działalność państwa w tej sferze określić mianem „polityki”. Jednak nawet tak ograniczona w treści klauzula spójności polityk nie znalazła miejsca w uchwalonym projekcie. Tymczasem jest niemal pewne, że wskutek wagi, jaką do tego tematu przykładają się w krajach bogatych, a także wobec silnego akcentowania w światowej debacie pojęcia „skuteczności rozwoju”, Sejm będzie zmuszony zająć się tematem spójności być może jeszcze w trakcie tej kadencji. Wobec koniecznego dostosowania naszego prawa do powszechnie uznanych standardów i przy okazji koniecznej nowelizacji tej ustawy, spójność (lub jej brak) powinno się traktować jako palący problem.

**We wrześniu 2011 roku ustawa o współpracy rozwojowej doczekała się uchwalenia przez Sejm. Wśród osób zajmujących się w Polsce tematyką rozwojową nie ma nikogo, kto miałby wątpliwość co do wagi tego wydarzenia. Mimo tego, że ostatecznie uchwalony projekt był bez wątpienia najlepszym, jaki powstał na przestrzeni długich kilku lat prac nad tą ustawą, zdaniem organizacji zrzeszonych w Grupie Zagranica niektóre jego zapisy wymagają rychłej korekty, inne z kolei przejdą test zastosowania w praktyce, i wówczas niewątpliwie przyjdzie czas na bardziej wnikliwą ocenę całości. Dobrze się stało, że w roku Prezydencji Rady UE Polska tę ustawę dostała.**

## REKOMENDACJE

1	Jak najszybsze wykonanie dyspozycji ustawowych, poprzez stworzenie mechanizmów dotyczących:	
	a	Konsultacji z państwami partnerskimi.
	b	Współfinansowania projektów finansowanych z budżetów innych państw, Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych ( <i>matching funds</i> ).
	c	Dostosowanie działań Ministra Spraw Zagranicznych w zakresie gromadzenia, przetwarzania i publikowania danych statystycznych do standardów międzynarodowych, na przykład systemu IATI.
2	Podjęcie prac zmierzających do korekty słabych punktów tej ustawy, na bazie konsultacji międzyresortowych, ze środowiskiem akademickim i organizacji pozarządowych, a także w oparciu o niezależne ekspertyzy prawne. W szczególności uwagi wymagają następujące obszary:	
	a	Definicja współpracy rozwojowej. Uznanie redukcji ubóstwa za nadrzędny cel polskiej pomocy.
	b	Formy współpracy rozwojowej. Zamknięcie katalogu form współpracy rozwojowej i wyłączenie zeń rządowego wsparcia kredytów eksportowych oraz operacji na długi państw partnerskich, lub usunięcie tego katalogu w całości.
	c	Podporządkowanie koordynacyjnej funkcji Ministra Spraw Zagranicznych decyzji odnośnie działań, o których mowa powyżej.
	d	Wprowadzenie do ustawy czytelnego i jednoznacznego zapisu umożliwiającego wieloletnie finansowanie zadań zakresu współpracy rozwojowej.
	e	Zawarcie w ustawie zapisu dotyczącego spójności polityk na rzecz rozwoju (PCD).

# SŁOWNIK

## **BIORCA, BENEFICJENT POMOCY**

Kraj, społeczność lub indywidualne jednostki otrzymujące środki finansowe na rozwój społeczny i ekonomiczny, w krajach rozwijających się lub przechodzących transformację.

## **DONOR ew. DONATOR**

Kraj lub organizacja (między- lub pozarządowa) przekazująca środki finansowe na pomoc rozwojową na rzecz krajów rozwijających się lub przechodzących transformację.

## **EDUKACJA GLOBALNA**

Zbiorowe określenie, które obejmuje typy edukacji (edukacja rozwojowa, o prawach człowieka, dla zrównoważonego rozwoju, dla pokoju i zapobiegania konfliktom, międzykulturowa) związane ze zmianami społecznymi, lokalnymi i globalnymi, które podzielają globalną perspektywę i oddanie na rzecz budowy sprawiedliwego świata. Edukacja globalna kładzie szczególny nacisk na: tłumaczenie przyczyn i konsekwencji zjawisk, ukazywanie wpływu jednostki na globalne procesy i wpływu globalnych procesów na jednostkę, przełamywanie istniejących stereotypów i uprzedzeń oraz kształtowanie krytycznego myślenia i zmianę postaw.

## **EUROPEJSKI FUNDUSZ ROZWOJU (EUROPEAN DEVELOPMENT FUND)**

Główny instrument finansowy świadczenia pomocy przez Unię Europejską dla krajów AKP, czyli Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz Krajów i Terytoriów Zamorskich.

## **FAST START FINANCING (FSF)**

Mechanizm tzw. szybkiego startu, który umożliwia finansowanie zobowiązań wynikających z Porozumienia Kopenhaskiego (dokumentu będącego rezultatem Konferencji Klimatycznej w Kopenhadze w 2009r.); w latach 2010-2012 kraje rozwinięte mają wspólnie zapewnić wsparcie krajów rozwijających się w walce ze skutkami zmian klimatu i w niskoemisyjnym rozwoju.

## **FORUM WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ ONZ (UNITED NATIONS DEVELOPMENT COOPERATION FORUM, UN DCF)**

Forum jest jedną z głównych funkcji wzmocnionej Rady Ekonomiczno-Społecznej ONZ, zostało utworzone w 2005 roku podczas Szczytu Światowego. Pierwszy raz zwołane w 2008 roku aby zrewidować trendy i progres w międzynarodowej współpracy rozwojowej i aby promować większą spójność działań aktorów współpracy rozwojowej.

## **GLOBALNE POŁUDNIE**

Potoczne określenie grupy krajów słabo rozwiniętych społecznie i gospodarczo lub krajów rozwijających, położonych w większości na półkuli południowej (z paroma wyjątkami krajów wysoko rozwiniętych np. Australii czy Nowej Zelandii). W krajach globalnego Południa – w Afryce, Azji i Ameryki Południowej mieszka większość ludności świata (ok. 2/3 wszystkich mieszkańców świata). Nazwa „globalne Południe” została wprowadzona ponieważ nie jest ona wartościująca tak jak np. pejoratywne i nieaktualne określenie „Trzeci Świat”, ani myląca jak nazwa „kraje rozwijające się”, – często problem polega na tym, że kraje te się wcale nie rozwijają.

## **GRUPA ZAGRANICA**

Stowarzyszenie polskich organizacji pozarządowych zaangażowanych w międzynarodową współpracę rozwojową, wspieranie demokracji i pomoc humanitarną, czyli tzw. organizacji rozwojowych (NGDO, *Non-Governmental Development Organizations*).

### **GRUPA AKP (ACP GROUP OF STATES)**

Grupa 79 krajów Afryki, Karaibów i regionu Pacyfiku związanych z Unią Europejską na mocy sukcesywnie podpisywanych Konwencji z Lomé, a obecnie Układu o partnerstwie z Cotonou.

### **GRUPA ROBOCZA DS. SKUTECZNOŚCI WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ (WORKING PARTY ON AID EFFECTIVENESS, EFF OECD)**

Grupa Robocza ds. Skuteczności Pomocy działająca przy OECD nie jest formalną instytucją, lecz stałym forum międzynarodowym i międzyinstytucjonalnym do prowadzenia badań i negocjacji w wyznaczaniu zasad skuteczności pomocy.

### **HUMAN DEVELOPMENT INDEX, HDI – WSKAŹNIK ROZWOJU SPOŁECZNEGO**

Wskaźnik społeczno-gospodarczego rozwoju danego kraju. Regularnie obliczany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), pozwala rządowi monitorować następujące z biegiem czasu zmiany w poziomie rozwoju. HDI składa się z następujących komponentów: oczekiwanej długości życia, poziomu edukacji (mierzonego poziomem analfabetyzmu wśród dorosłych), wskaźnika scholaryzacji oraz produktu krajowego brutto na głowę mieszkańca (skorygowanego o miejscowe koszty utrzymania).

### **INTERNATIONAL AID TRANSPARENCY INITIATIVE (IATI)**

IATI to dobrowolna, międzysektorowa inicjatywa włączająca donorów, kraje partnerskie i organizacje pozarządowe do publikacji danych o finansowaniu pomocy i współpracy rozwojowej w ramach jednego, przejrzystego systemu. IATI zostało powołane na mocy Stanowiska z Akry.

### **INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS**

Instytucje finansowe, utworzone przez więcej niż jeden kraj, będące przedmiotem prawa międzynarodowego. Ich właścicielami lub akcjonariuszami są zwykle rządy.

### **KOMITET POMOCY ROZWOJOWEJ OECD (OECD'S DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE, DAC)**

Organ OECD koordynujący pomoc udzielaną przez najbardziej rozwinięte państwa członkowskie Organizacji krajom rozwijającym się oraz ustalający zasady przekazywania tej pomocy. Obecnie członkami DAC są 23 państwa członkowskie oraz Komisja Europejska.

### **KRAJE PARTNERSKIE**

Kolejne, po krajach „globalnego Południa” określenie krajów, z którymi prowadzona jest współpraca w ramach współpracy rozwojowej. Najczęściej są to kraje otrzymujące środki na rozwój.

### **LISTA BIORCÓW OFICJALNEJ POMOCY ROZWOJOWEJ DAC (DAC LIST OF ODA RECIPIENTS)**

Modyfikowana okresowo lista krajów, które zgodnie z klasyfikacją Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD, uprawnione są do otrzymywania oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA).

### **MILENIJNE CELE ROZWOJU (MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS, MDGs)**

Cele przyjęte przez przywódców 189 państw na szczycie ONZ w 2000 roku, zawierające zobowiązania społeczności międzynarodowej do redukcji ubóstwa i głodu, dążenia do zapewnienia równego statusu kobiet i mężczyzn, poprawy stanu zdrowia ludzi na całym świecie, zwiększenia dostępności edukacji, walki z AIDS, ochrony środowiska naturalnego, a także zbudowania globalnego partnerstwa między narodami na rzecz rozwoju.

### **MIDDLE INCOME COUNTRIES**

86 tzw. krajów o średnim przychodzie we wszystkich regionach geograficznych świata, wspólnie tworzą około połowę populacji świata i obejmują 2/3 ludności żyjącej za mniej niż 2 dolary dziennie. Od lat 90-tych do grupy tej dołączyło ponad 10 nowych krajów, m.in. Chiny i Egipt.

### **OFICJALNA POMOC ROZWOJOWA (OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE, ODA)**

Darowizny i pożyczki przekazywane krajom rozwijającym się przez oficjalne instytucje rządowe państw-donatorów lub organizacje międzynarodowe, mające na celu wspieranie rozwoju gospodarczego i dobrobytu. Pożyczki uznawane są za oficjalną pomoc rozwojową tylko wtedy, gdy zawierają element darowizny na poziomie minimum 25% wartości pomocy.

### **ORGANIZACJA POZARZĄDOWA (NON-GOVERNMENTAL ORGANISATION, NGO)**

Organizacja założona przez grupę obywateli działających z własnej inicjatywy na rzecz wybranego przez siebie wycinka interesu publicznego. Organizacje te są niezależne od administracji państwowej, a ich działalność nie jest nastawiona na zysk, co odróżnia je od działalności komercyjnej. Działalność niektórych organizacji przynosi zysk, jednak może on być spożytkowany jedynie na działalność statutową. Organizacje mają różny zasięg działania: lokalny, krajowy lub międzynarodowy. W Polsce podstawowymi formami prawnymi prowadzenia takiej działalności społecznej są stowarzyszenia i fundacje.

### **ORGANIZACJA POZARZĄDOWA DZIAŁAJĄCA NA RZECZ ROZWOJU (NON-GOVERNMENTAL DEVELOPMENT ORGANISATION, NGDO)**

Organizacja pozarządowa aktywna w ramach międzynarodowej współpracy rozwojowej, której działania skupiają się na redukcji ubóstwa, problemach sprawiedliwości społecznej, praw człowieka oraz przeciwdziałaniu marginalizacji grup społecznych. W wielu krajach europejskich organizacje utworzyły platformy porozumienia, których celem jest wzmacnianie współpracy między zaangażowanymi podmiotami, jak również reprezentowanie ich wobec rządu danego państwa oraz wobec instytucji Unii Europejskiej.

### **POMOC DWUSTRONNA (BILATERAL AID/ASSISTANCE)**

Pomoc rozwojowa udzielana przez państwa-donatorów bezpośrednio państwom-biorcom. Pomoc ta jest przeznaczana na dwustronne programy i projekty, stypendia, pomoc humanitarną, pomoc uchodźcom, oddłużenie itp.

### **POMOC HUMANITARNA (HUMANITARIAN AID/ASSISTANCE)**

Pomoc doraźna, której celem jest ochrona życia i godności ofiar sytuacji nadzwyczajnych, takich jak kataklizmy, katastrofy, konflikty zbrojne.

### **POMOC NIEWIĄZANA (UNTIED AID)**

Przeciwnieństwo pomocy wiązanej. Rodzaj pomocy, w której ramach państwo otrzymujące wsparcie nie jest zobligowane do wydawania środków pomocowych na zakup dóbr lub usług w kraju, od którego uzyskało pomoc.

### **POMOC TECHNICZNA (TECHNICAL ASSISTANCE)**

Pomoc mająca na celu rozwój zasobów ludzkich, podniesienie kwalifikacji oraz zwiększenie możliwości technicznych i produkcyjnych krajów rozwijających się. Polega m.in. na przekazywaniu wiedzy (lub, w szerszym sensie, *know-how*) i doświadczeń w postaci szkoleń, delegowania ekspertów, inicjowania badań i/lub ponoszenia wynikających z tego kosztów.



### **POMOC WIĄZANA (TIED AID)**

Pomoc, w której ramach państwo otrzymujące wsparcie jest zobligowane do wydawania środków pomocowych na zakup dóbr lub usług w kraju, od którego uzyskało pomoc.

### **POMOC WIELOSTRONNA (MULTILATERAL AID/ASSISTANCE)**

Pomoc rozwojowa udzielana przez państwa-donorów krajom rozwijającym się za pośrednictwem międzynarodowych instytucji, organizacji i wielostronnych porozumień lub funduszy globalnych.

### **PROGRAM DZIAŁAŃ Z AKRY (ACCRA AGENDA FOR ACTION, AAA)**

Dokument uchwalony we wrześniu 2008 roku podczas III Forum Wysokiego Szczebla nt. Efektywności Pomocy przez przedstawicieli ministerstw i agencji pomocowych z całego świata (w tym Polski). Program podkreśla znaczenie zaangażowania rządów i społeczeństw państw rozwijających się w tworzeniu ram efektywnej pomocy rozwojowej, znaczenie budowy skuteczniejszych partnerstw uwzględniających udział sektora prywatnego i organizacji pozarządowych, potrzebę koncentracji wysiłków na osiągnięciu określonych celów rozwojowych i przejrzyste rozliczanie się z ich realizacją.

### **RADA PROGRAMOWA WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ**

Organ opiniodawczo-doradczy, utworzony przy Krajowym Koordynatorze Współpracy Rozwojowej na mocy ustawy z dnia 16 września 2011 roku. Rada liczy 21 członków, w tym 4 przedstawicieli organizacji pozarządowych.

### **SPÓJNOŚĆ POLITYK NA RZECZ ROZWOJU (POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT, PCD)**

Jest postulatem oparcia polityki krajowej i międzynarodowej na paradygmacie rozwoju, co przełożyłoby się na jednolitość działań pomocowych, zwłaszcza w stosunkach Północ-Południe. Zakłada on przyjęcie globalnej perspektywy i właściwej oceny skutków prowadzenia naszych działań dla krajów najuboższych, w kontekście wszystkich innych polityk, które na nie oddziałują. Mówi też, że taka perspektywa to warunek adekwatnego reagowania na złożone i interdyscyplinarne problemy globalne. Zakłada ona, że współpraca rozwojowa to tylko jedna z gałęzi polityki międzynarodowej, która w oderwaniu od spójnych działań względem krajów najuboższych być może nigdy nie przyniesie długotrwałych zmian społeczno-ekonomicznych.

### **WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA (DEVELOPMENT COOPERATION)**

Współpraca pomiędzy krajami globalnej Północy (rozwinętymi) i Południa (rozwijającymi), mająca na celu zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju pomiędzy krajami i regionami świata oraz eliminację ubóstwa i innych problemów społecznych i ekonomicznych. Pojęcie to zastępuje określenie „Pomoc rozwojowa” w dyskursie rozwojowym. Zmiana ta odzwierciedla stopniowe odchodzenie od traktowania beneficjentów pomocy rozwojowej jako jedynie odbiorców dobrodziejstw, na rzecz postrzegania ich jako współodpowiedzialnych partnerów, uczestniczących zarówno w projektowaniu, jak i w realizacji programów rozwojowych. Pojęcie to uznawane jest również za bardziej adekwatne, gdyż podkreśla zaangażowanie szerokiego kręgu aktorów państwowych i niepaństwowych w działania na rzecz rozwoju.

### **ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ (SUSTAINABLE DEVELOPMENT)**

Koncepcja, zgodnie z którą rozwój integruje trzy jednakowo ważne i wzajemnie ze sobą powiązane elementy: wzrost gospodarczy, rozwój społeczny i poszanowanie środowiska naturalnego. Według najbardziej podstawowej definicji, pochodzącej z raportu Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju z 1987 roku, jest to rozwój w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie.

