



**POLSKA
WSPÓŁPRACA
ROZWOJOWA
RAPORT 2011**



POLSKA WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA RAPORT 2011

RAPORT „POLSKA WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA 2011”

Niezależny raport organizacji pozarządowych jest efektem pracy grupy roboczej ds. polityki rozwojowej, skupiającej osoby zawodowo zainteresowane tematyką współpracy rozwojowej i procesem kształtowania się polskiej polityki zagranicznej w tym obszarze. Grupa robocza działa przy Grupie Zagranica – stowarzyszeniu polskich organizacji pozarządowych zaangażowanych w międzynarodową współpracę na rzecz rozwoju, wspieranie demokracji, pomoc humanitarną oraz edukację globalną. Grupa Zagranica 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.

Niniejszy raport jest szóstym z kolei raportem, wydanym przez Grupę Zagranica. Jest to raport komplementarny do materiałów publikowanych każdego roku przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Przy okazji niniejszego raportu Grupa Zagranica pragnie wyrazić uznanie i podziękować polskiej prezydencji za otwartość oraz gotowość do współpracy z różnymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego. Dziękujemy za dwustronne spotkania z przedstawicielami Grupy Zagranica, jak również możliwość udziału w organizowanych przez prezydencję międzynarodowych spotkaniach wielostronnych. Doceniamy również otwartość na dialog z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, co w szczególności zostało wyrażone poprzez włączenie członków polskich organizacji pozarządowych w oficjalną delegację na IV Forum Wysokiego Szczebla w Pusan.

AUTORKI I AUTORZY RAPORTU:

Monika Matus, Jan Strzelecki, Alicja Szałas, – Grupa Zagranica
Aleksandra Antonowicz, Emilia Ślimko – Polska Zielona Sieć
Paweł Bagiński – Fundacja im. Stefana Batorego
Marta Gontarska, Joanna Szabuńko – Koalicja Karat
Jędrzej Witkowski – Centrum Edukacji Obywatelskiej
Izabela Wilczyńska, Filip Černý – Polska Akcja Humanitarna

REDAKCJA: Monika Matus

KOREKTA: Aleksandra Janus, Magdalena Trojanek

PROJEKT GRAFICZNY I SKŁAD:  RZECZYOBRAZKOWE.PL

KONTAKT:



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

1	TENDENCJE W GLOBALNEJ I EUROPEJSKIEJ POLITYCE ROZWOJOWEJ	6
----------	---	----------

2	POLSKA WOBEC WYBRANYCH WYZWAŃ W GLOBALNEJ I EUROPEJSKIEJ POLITYCE ROZWOJOWEJ	
	Polska a prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Polskie przywództwo wobec kryzysu humanitarnego w rogu Afryki i IV HLF w Pusan	15
	Polska a wybrane światowe i europejskie procesy i wydarzenia we współpracy rozwojowej	18
	Europejski Fundusz na rzecz Demokracji	21
	Miejsce równości płci i awansu społecznego kobiet w międzynarodowych tendencjach dotyczących współpracy rozwojowej	22
	Ochrona środowiska i zrównoważony rozwój – przyszłość współpracy rozwojowej („Zrównoważone Cele Rozwoju”)	24
	Wsparcie rolnictwa a europejska i polska współpraca rozwojowa	26

3	OTOCZENIE PRAWNO-INSTITUCJONALNE W POLSCE (WIELOLETNI PROGRAM WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ, USTAWA O WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ, POLSKA FUNDACJA MIĘDZYNARODOWEJ WSPÓŁPRACY NA RZECZ ROZWOJU)	28
----------	--	-----------

4	JAKOŚĆ POLSKIEJ POMOCY ROZWOJOWEJ – WYBRANE ZAGADNIENIA	
	Planowanie i wdrażanie polskiej współpracy rozwojowej w roku 2011	33
	Edukacja globalna	36
	Pomoc humanitarna	38

5	POLSKA POMOC W 2011 ROKU – ANALIZA STATYSTYK	40
----------	---	-----------

6	REKOMENDACJE GRUPY ZAGRANICA	44
----------	-------------------------------------	-----------

	PRZYPISY	47
--	-----------------	-----------

WSTĘP

Rok 2011 mógł być dla polskiej współpracy rozwojowej rokiem przełomowym: Polska na pół roku objęła prezydencję w Radzie Unii Europejskiej i zorganizowała Europejskie Dni Rozwoju. Na forum unijnym dyskutowano intensywnie o kształcie polityki rozwojowej w przyszłości, a po tzw. „Arabskiej Wiosnie” wspieranie zmian demokratycznych stało się priorytetowym obszarem zainteresowań polityków, think tanków i donatorów na świecie. Ponadto, na forum ONZ rozpoczęto debatę na temat kształtu i paradygmatu współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej po 2015 roku, kiedy to wygasają zobowiązania dotyczące Milenijnych Celów Rozwoju. Z punktu widzenia organizacji pozarządowych, polscy decydenci zrobili jednak za mało, aby poprzez wyżej wspomniane procesy usprawnić czy też zreformować polską pomoc. Wbrew zobowiązaniom, nie zwiększył się też znacząco wolumen środków przekazywanych na współpracę rozwojową czy pomoc humanitarną, a kluczowe krajowe działania, takie jak uchwalenie *Ustawy o współpracy rozwojowej* czy zakończenie prac nad *Wieloletnim programem współpracy rozwojowej*, były przeprowadzane w pośpiechu, w związku z czym ich efekt nie jest do końca zadowalający.

W niniejszym raporcie Grupa Zagranica po raz pierwszy stara się skupić w znacznym stopniu na analizie działań i stanowisk polskiej administracji odpowiedzialnej za współpracę rozwojową, wziąć pod uwagę własną ocenę działań oraz odejść od dotychczasowej formuły skupionej na analizie danych statystycznych.

Nowa formuła raportu powstała w oparciu o odpowiedzi, jakich na szereg pytań udzieliło Grupie Zagranica MSZ oraz inne Ministerstwa i instytucje. Zakres zagadnień ustaliliśmy się skonstruować na podstawie pytań zadawanych krajom donatorom w tzw. przeglądzie partnerskim Komitetu Pomocy Rozwojowej (ang. *Development Assistance Committee, DAC*) przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Przegląd ten, któremu poddają się poszczególne kraje, ma na celu zarówno ocenę założeń polityki współpracy rozwojowej oraz sposobu jej wdrażania, jak i sprawdzenie skuteczności, przejrzystości i jakości działań danego donatora na tle innych krajów.

W pierwszej i drugiej części raportu autorzy i autorki opisują i analizują wpływ, jaki na polską politykę rozwojową wywarły znaczące dla roku 2011 wydarzenia i tendencje. Dokonują także oceny działań polskiej administracji na tle międzynarodowym, w szczególności podczas ważnych momentów Prezydencji RP w Radzie Unii Europejskiej, w tym w sytuacji kryzysu

humanitarnego w Rogu Afryki oraz podczas IV Forum Wysokiego Szczebla w Korei Południowej. Szczególną uwagę zwracają przy tym na takie istotne dla Grupy Zagranica tematy, jak równość płci, wspieranie rolnictwa czy zrównoważony rozwój. W kolejnych rozdziałach podjęto także próbę analizy funkcjonującego obecnie otoczenia prawno-instytucjonalnego oraz oceny jakości działań pomocowych. Osobna część poświęcona została zagadnieniom edukacji globalnej i pomocy humanitarnej – są one częścią pracy rzeczniczej Grupy.

Wreszcie, w ostatnim rozdziale przedstawiamy rekomendacje, które Grupa konsekwentnie stara się przekazywać polskiej administracji odpowiedzialnej za współpracę rozwojową. Należy zaznaczyć, że są one w większości rekomendacjami długoterminowymi i dotyczą nie tylko Ministerstwa Spraw Zagranicznych, ale i innych decydentów.

Według badań TNS OBOP zleconych przez MSZ w roku 2011, poparcie dla współpracy rozwojowej wyraża 78% Polaków, przy czym znaczny odsetek popiera kierowanie środków do krajów najuboższych, czyli tzw. krajów globalnego Południa. „Według Polaków, nasz kraj powinien przede wszystkim pomagać krajom Afryki – tego zdania jest ponad połowa badanych (59%). Na drugim miejscu, jednak już dużo rzadziej, wymieniane są kraje będące wschodnimi sąsiadami Polski – Ukraina i Białoruś. Polska powinna je wspomagać w opinii co czwartego (25%) respondentów.”¹

Wydaje się, że polityka, jaką prowadzi MSZ oraz inne Ministerstwa w dziedzinie współpracy rozwojowej nie odzwierciedla woli podatników i w roku 2011 sytuacja ta nie uległa znaczącej zmianie. W wielu wypadkach kierunek pomocy pozostaje uzależniony od interesów politycznych MSZ, bądź wybierany jest przypadkowo, wskutek czego pomoc trafia na przykład tam, gdzie polskie ambasady są lepiej zorganizowane. Pomimo faktu, że środki przeznaczane na współpracę rozwojową pochodzą z budżetu państwa, wciąż zbyt mało uwagi przywiązuje się (mimo wielu lat rzecznictwa organizacji pozarządowych) do przejrzystości ich wydatkowania oraz skuteczności podejmowanych działań.

W niniejszym raporcie, przeznaczonym dla wszystkich interesariuszy związanych ze współpracą rozwojową, edukacją globalną i pomocą humanitarną, Grupa Zagranica chciałaby nakreślić kierunki i możliwości długofalowych zmian, niezbędnych, aby zrestrukturyzować polską pomoc i zapewnić wymaganą jakość i skuteczność działań w krajach najuboższych oraz tam, gdzie Polska może przekazać najwięcej doświadczeń.

¹ Wszystkie przypisy znajdują się na końcu publikacji.

1

**TENDENCJE
W GLOBALNEJ
I EUROPEJSKIEJ
POLITYCE
ROZWOJOWEJ**

Tendencje w globalnej współpracy rozwojowej

Rok 2011 był kolejnym trudnym rokiem dla gospodarki i polityki światowej – i to zarówno dla krajów rozwiniętych (w tym dla Unii Europejskiej), jak i rozwijających się. Mimo podejmowanych wysiłków i zaangażowanych środków – przede wszystkim ogromnych pakietów finansowych oraz towarzyszących im inicjatyw politycznych i zmian systemowych – nie udało się wciąż ograniczyć zasięgu i skutków globalnego kryzysu gospodarczego. Epicentrum kryzysu stała się Unia Europejska, gdzie groźba bankructwa i odejścia ze strefy euro Grecji, a potencjalnie także kolejnych unijnych gospodarek (w tym Włoch i Hiszpanii) i idące za tym ryzyko rozpadu całej strefy, przestały być scenariuszem z kategorii *science fiction*. Pętla zadłużenia i kryzys finansów publicznych, który w latach '80 był problemem charakterystycznym dla krajów Południa (jak Meksyk czy Brazylia), stał się koszmarem bogatych i stabilnych państw Europy Zachodniej.

Dyskusja o rozwoju i pomocy weszła na nowe, czasami dość zaskakujące, tory. Słowa „pomoc” i „fundusze pomocowe” wielu zachodnim decydom i analitykom przestały kojarzyć się z biednymi krajami globalnego Południa i zaczęły być utożsamiane z działaniami na rzecz względnie zamożnych krajów „Południa” europejskiego. W wielu krajach starego kontynentu dramatycznie wzrosło bezrobocie, dotykając w szczególności ludzi młodych. Ulice europejskich miast zapełniły się osobami protestującymi z powodu braku pracy i perspektyw oraz niezadowolonymi z aktualnego porządku politycznego i gospodarczego. Podział UE na stare, bogate państwa członkowskie i nowe, ubogie kraje określane mianem „EU12”, oparty w dużym stopniu na różnicach w globalnym dochodzie narodowym *per capita*, stracił na ostrości wobec nowego, „europejskiego” podziału Północ-Południe, gdzie wyznacznikiem przynależności do odpowiedniej grupy jest charakter prowadzonej polityki gospodarczej, poziom zadłużenia i odporność na kryzys.

Problemy Unii Europejskiej szły w parze z podobnymi problemami innych części rozwiniętego świata, w tym Stanów Zjednoczonych czy Japonii. Nie pozostawało to bez wpływu na zmianę układu sił na świecie, zwłaszcza rosnącą rolę świata rozwijającego się, w tym przede wszystkim Chin, ale też pozostałych państw określanych zbiorowo terminem BRICS². Szacuje się, że kraje rozwijające dysponują dziś siedemdziesięcioma procentami światowych rezerw dewizowych, tj. ok. 3 bilionami USD. Co ważne, mimo kryzysu, bez zwiększonej pomocy dla krajów najuboższych, wiele regionów globalnego Południa podtrzymało wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Afryka Subsaharyjska staje się powoli kontynentem, z którego coraz rzadziej docierają informacje o wojnach, zamachach stanu, głodzie i korupcji, a coraz częściej o szybkim rozwoju, skutecznej walce z chorobami czy innowacyjnych przedsięwzięciach gospodarczych. Z kolei kraje Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, po krótkiej euforii określanej mianem „Arabskiej Wiosny”, stoją przed

ogromnymi wyzwaniami wiążącymi się z koniecznością zapewnienia stabilności politycznej, spełnienia aspiracji domagających się zmian społeczeństw oraz przeprowadzenia zasadniczych reform politycznych i gospodarczych. Sposób, w jaki podejść do tych wyzwań oraz ich sukces lub porażka będą w dużym stopniu rzutować na stabilność w tym kluczowym dla świata regionie, a także na przyszłość współpracy Północ-Południe oraz na kierunek polityki Unii Europejskiej wobec jej najbliższych sąsiadów.

Dla najbliższej przyszłości istotne znaczenie będą miały niewątpliwie krótko i długofalowe tendencje dotyczące wzrostu i rozwoju gospodarki światowej. Europa, w tym Unia Europejska, wciąż balansuje na granicy recesji, podczas gdy regiony rozwijającego się świata (tradycyjni biorcy pomocy rozwojowej) podtrzymują dodatnie, aczkolwiek spadające, tempo wzrostu. W 2012 roku państwa rozwijające się ogółem osiągną najpewniej tempo wzrostu na poziomie 5,4%, zaś w roku 2013 – na poziomie 6%³. Warto zwrócić szczególną uwagę na region Azji i Pacyfiku, który w 2010 roku osiągnął poziom 9,7%, zaś w 2011 – 8,2% wzrostu PKB. Prognozy Banku Światowego na lata 2012-2013 sugerują wzrost na poziomie 7-8%. W południowej Azji tempo wzrostu też spada (9,1% w 2010 roku, 6,6% w 2011), ale wciąż jest wysokie i pomaga wyciągnąć z nędzy miliony ludzi żyjących w państwach tego regionu. Także Afryka Subsaharyjska – główny obszar działalności donatorów – wciąż odnotowuje szybkie tempo wzrostu (4,9% w roku 2011), a eksperci Banku Światowego nie wykluczają nawet przyspieszenia tempa w latach 2012 i 2013 do poziomu 5-6%. Ten wzrost gospodarczy jest obiecujący. Wynika w dużej mierze ze zwiększonego napływu na kontynent afrykański inwestycji bezpośrednich, zwiększonej konsumpcji prywatnej i wciąż dużego eksportu surowców naturalnych. Tym niemniej, współpraca gospodarcza kontynentu afrykańskiego ze światem wciąż napotyka na trudności, płynące przede wszystkim z prób wykorzystania słabości systemów państwowych, braku standardów środowiskowych czy uzależnienia krajów Afryki od pomocy z zewnątrz. Na rozwój Afryki negatywnie może też wpłynąć trudna sytuacja gospodarcza w strefie euro, która grozi ograniczeniem importu afrykańskich produktów, spadkiem liczby europejskich turystów odwiedzających ten kontynent (szczególnie w jego części północnej), obniżeniem cen eksportowanych przez kraje afrykańskie surowców czy wreszcie – zmniejszeniem napływu inwestycji oraz przepływów od pracowników zatrudnionych w krajach europejskich (ang. *remittances*)⁴.

Oczywiście, błędem jest rozpatrywanie rozwoju jedynie w kategoriach wzrostu gospodarczego. Źródła wzrostu bywają również przeszkodami w procesie zrównoważonego rozwoju. Można w tym kontekście podać wiele przykładów. Inwestycje bezpośrednie w przemyśle wydobywczym są często elementem ekspansji koncernów wydobywczych z państw Północy stosujących podwójne standardy społeczne i środowiskowe, negocjujących z rządami afrykańskimi zabójcze dla zrównoważonego rozwoju warunki. Duży

eksport surowców naturalnych jest często oceniany negatywnie z perspektywy afrykańskiej ze względu na sztucznie utrzymywane na niskim poziomie ceny tych surowców na światowych rynkach oraz uwieżenie krajów afrykańskich w pozycji dostawcy tzw. *raw materials*, skutkujące brakiem możliwości rozwoju bardziej złożonych dziedzin przemysłu. Przykłady tego typu można by mnożyć. Jednocześnie, z analiz UNDP wynika, że w roku 2011 wiele krajów odnotowało znaczący postęp w zakresie szeroko rozumianego rozwoju społecznego, w tym także jeśli chodzi o dystrybucję bogactwa i kwestie ekologiczne⁵.

Trudno oczekiwać, aby tak poważne zmiany w gospodarce i polityce światowej nie pozostały bez wpływu na międzynarodową współpracę na rzecz rozwoju i Oficjalną Pomoc Rozwojową (ODA). Wpływ ten nie jest jeszcze do końca możliwy do przewidzenia z uwagi na rozliczne i często sprzeczne ze sobą czynniki, które kształtują globalną współpracę rozwojową. Teoretycznie rzecz biorąc, problemy rozwiniętego świata i szybki wzrost znaczenia Południa w polityce i gospodarce sprawiają, że z jednej strony maleje zdolność Północy do udzielania zwiększonej pomocy rozwojowej, z drugiej zaś, ograniczeniu ulegać powinno globalne zapotrzebowanie na wsparcie o charakterze pomocowym. Wciąż nie wiemy jednak, kiedy kryzys globalny się skończy i jakie pozostawi po sobie skutki w postaci problemów społecznych, gospodarczych i czysto rozwojowych, do rozwiązania których potrzebne będą także środki pomocowe. Ponadto, należy pamiętać, że pomoc to nie tylko finanse. To także wiedza, doświadczenia, zasoby ludzkie. W świecie, w którym modele rozwoju uznawane za sprawdzone ulegają całkowitej rewizji, zapotrzebowanie na „miękką pomoc” wydaje się większe niż kiedykolwiek. Dlatego też coraz większe znaczenie we współpracy rozwojowej odgrywa międzynarodowy transfer wiedzy, umiejętności i doświadczeń, nie tylko z Północy na Południe, ale także pomiędzy krajami o różnym poziomie rozwoju gospodarczego i o różnych doświadczeniach w obszarze reform politycznych, gospodarczych i społecznych. Stanowi to szansę dla takich krajów, jak Polska, aby włączyć się aktywnie do współpracy na poziomie globalnym, nawet jeśli nie ma możliwości szybkiego zwiększenia wolumenu Oficjalnej Pomocy Rozwojowej.

Światowy kryzys gospodarczy i recesja, która grozi wielu krajom rozwiniętym, tradycyjnie hojnym dawcom pomocy rozwojowej, w naturalny sposób stymuluje dyskusję na temat jakości i skuteczności pomocy rozwojowej. W 2011 roku kluczowe znaczenie miało w tym kontekście IV Forum Wysokiego Szczebla nt. Skuteczności Pomocy (tzw. HLF4), które odbyło się w południowokoreańskim Pusan. Było to chyba najważniejsze wydarzenie dotyczące współpracy rozwojowej w omawianym roku. Nie było ono tak przełomowe, jak spotkanie w Paryżu w roku 2005, podczas którego przyjęto Deklarację Paryską nt. Skuteczności Pomocy⁶, ale stanowiło kolejny krok naprzód w kierunku reformy światowego systemu pomocowego i wypracowało optimum tego, co można było osiągnąć w zmienionym

na niekorzyść krajobrazie politycznym i gospodarczym. Podczas tego spotkania potwierdzono zasadność i wagę zobowiązań podjętych w Paryżu i Akrze oraz przyjęto pewną liczbę nowych zobowiązań o istotnym znaczeniu nie tylko dla współpracy rozwojowej, ale i dla globalnych procesów rozwojowych i współpracy pomiędzy poszczególnymi aktorami.

Oprócz spotkania w Pusan, w roku 2011 miało miejsce wiele innych wydarzeń, procesów i inicjatyw politycznych, które będą miały wpływ na współpracę rozwojową w kolejnych latach. Warto tu wspomnieć choćby o:

- ▶ wywołanej „Arabską Wiosną” dyskusji o relacjach między rozwojem, demokracją i dobrym rządzeniem (co było przewodnim tematem Europejskich Dni Rozwoju w Warszawie w grudniu 2011 roku),
- ▶ debacie na temat kształtu przyszłego systemu pomocowego (w tym, na temat roli OECD i Komitetu Pomocy Rozwojowej w kontekście rosnącego znaczenia współpracy Południe-Południe i zamazywania się sztywnego podziału na dawców i biorców pomocy),
- ▶ rosnącemu znaczeniu koncepcji „spójności polityk na rzecz rozwoju” (patrz str. 12) i zasadności skupienia uwagi donatorów nie na samej ODA, ale na ich całkowitym oddziaływaniu na kraje uboższe,
- ▶ przejrzystości udzielania pomocy oraz rosnącemu znaczeniu *International Aid Transparency Initiative*⁷, czyli systemu ogólnodostępnej publikacji danych,
- ▶ upowszechnianiu się koncepcji *human rights based approach* i zakładającej poszerzenie możliwości najbardziej zmarginalizowanych grup społecznych w zakresie decydowania o własnym losie. Z tą koncepcją idzie w parze koncepcja *democratic ownership*, mówiąca, że proces rozwoju i ostateczny kształt strategii rozwoju danego kraju musi być emanacją woli całego jego społeczeństwa wyrażonej w procesie demokratycznego podejmowania decyzji (patrz ramka na str. 7).

Jednocześnie, społeczność międzynarodowa, w tym także Unia Europejska, zdaje się iść w kierunku traktowania pomocy w dużym stopniu jako katalizatora, a więc narzędzia mobilizacji innych źródeł finansowania rozwoju, co Bank Światowy postulował już w 1998 r.⁸ Coraz większy nacisk kładzie się na mobilizację przez kraje rozwijające się dodatkowych źródeł finansowania rozwoju, między innymi poprzez poprawę jakości administracji odpowiedzialnej za ściągalność podatków, poprawę klimatu dla działalności gospodarczej, skuteczniejszą walkę z korupcją (co postuluje m.in. G20 w Deklaracji z Seulu z 2010 roku). Kraje rozwinięte mogą także wesprzeć swoich słabiej rozwiniętych partnerów nie tylko transferem ODA, ale także poprzez ograniczenie barier w handlu, obniżkę kosztów transferu dochodów migrantów (ang. *remittances*) czy zachęcenie własnych przedsiębiorców do odpowiedzialnego i prorozwojowego inwestowania w krajach Południa i do obejmowania tych państw programami odpowiedzialności społecznej biznesu (CSR). Tego typu myślenie domino wało także podczas konferencji w Pusan.

Wszystko to nie zmienia faktu, że Oficjalna Pomoc Rozwojowa jest wciąż niezbędna i stanowi bardzo istotne źródło finansowania rozwoju wielu krajów globalnego Południa, zwłaszcza najsłabiej rozwiniętych (ang. *Least Developed Countries*⁹) oraz krajów o średnim dochodzie (ang. *Middle Income Countries*¹⁰), w których duże skupiska ludności żyją poniżej progu ubóstwa (obecnie 1,25 USD dziennie). Wciąż potrzebne są też fundusze na cele pomocy humanitarnej (o czym przypominała nam chociażby klęska głodu w Rogu Afryki w roku 2011) oraz na odbudowę infrastruktury materialnej i społecznej w krajach, które w niedalekiej przeszłości padły ofiarą katastrof, klęsk żywiołowych, wojen czy konfliktów zbrojnych, a więc tzw. państw słabych (ang. *fragile states*). Należy też pamiętać, że terminowa (tj. do 2015 roku) realizacja Milenijnych Celów Rozwoju, zwłaszcza w krajach najbiedniejszych, w dużym stopniu zależy od przepływów o charakterze pomocowym. Natomiast globalny kryzys gospodarczy i finansowy sprawił, że na plan dalszy zeszła ożywiona wcześniej dyskusja na temat zmian klimatycznych i finansowania działań mających ograniczyć negatywne konsekwencje tego procesu. Nie zmienia to faktu, że uruchomiono pierwsze środki na ten cel (tzw. *Fast Track Climate Finance*) w oparciu o porozumienie zawarte w Kopenhadze w roku 2009. W inicjatywie uczestniczy również Polska. Z zadeklarowanej przez Polskę kwoty wkładu w wysokości 5,3 mln euro w latach 2010-2012¹¹, do końca 2011 roku przekazano 2,97 mln euro, w dużym stopniu w postaci kredytów preferencyjnych dla Chin. Pozostaje pytaniem, czy było to wsparcie nowe i dodatkowe wobec ODA, w ramach której Polska raportuje również pomoc związaną w postaci kredytów preferencyjnych dla Chin¹².

Powolnej, acz dość systematycznej ewolucji podlega też światowa architektura pomocowa. Pojawiają się tendencje i głosy wskazujące na zmniejszającą się rolę i znaczenie OECD i jej Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC)¹³. Główny problem Komitetu Pomocy Rozwojowej polega na tym, że w miarę jak rozszerza się grono światowych donatorów, a nowi dawcy pomocy nie przystępują do Komitetu, maleje rola i słabnie legitymacja DAC do reprezentowania wspólnoty donatorów, zaś konsensus i dobre praktyki wypracowywane na tym forum mają coraz mniejsze przełożenie na to, w jaki sposób zarządza się przepływami pomocowymi w skali świata. Teoretycznie, jest więc możliwa sytuacja, że funkcje DAC przejmą inne fora międzynarodowe. Najpoważniejszym konkurentem jest G20 (która w ostatnim okresie stała się najważniejszym forum globalnej współpracy gospodarczej i coraz częściej zabiera głos także w sprawach rozwojowych), powołane podczas konferencji w Pusan Globalne Partnerstwo na Rzecz Skutecznej Współpracy Rozwojowej oraz Forum Współpracy Rozwojowej (ang. *Development Co-operation Forum*). Ta ostatnia instytucja ma zbierać się co 2 lata na wysokim szczeblu. Jej celem ma być rewizja kluczowych tendencji w globalnej współpracy rozwojowej (włączając w to strategię, polityki i finansowanie przedsięwzięć) oraz promocja spójności działań wszystkich uczestników światowego systemu pomocowego, a więc także instytucji społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego. Forum to miałyby więc tę przewagę nad DAC, że byłoby o wiele

HUMAN RIGHTS BASED APPROACH

Jest to podejście włączone od 1997 roku do głównego nurtu polityki rozwojowej, uwzględniające prawa człowieka w działaniach rozwojowych, przede wszystkim upodmiotowienie i *empowerment* osób ubogich i wykluczonych, których dotyczą działania rozwojowe. Dzięki szerokiemu podejściu do HRBA, wynikającemu z przyjętego przez ONZ *Common Understanding* w tym zakresie, przestrzeganie, promowanie i ochrona praw człowieka może być realizowane w każdym z obszarów polityki rozwojowej wdrażanej przez różne agencje i programy (np. *gender-responsive HRBA* czy *child-responsive HRBA*).

DEMOCRATIC OWNERSHIP

Democratic ownership oznacza własność procesów rozwojowych na poziomie planowania i implementacji, należąca do rządów krajów partnerskich.

Według Deklaracji Paryskiej, zgodnie z tą zasadą, to do nich należy formułowanie strategii i polityk rozwojowych, do których powinni dostosować się donatorzy, aby wspólnie osiągnąć jak najlepszą skuteczność. Powinna ona być egzekwowana w sposób demokratyczny, czyli uwzględnić w procesie formułowania strategii rozwoju głosy lokalnej ludności, grup marginalizowanych czy najuboższych.

bardziej reprezentatywne i demokratyczne, bo nie ograniczałoby się tylko do wąskiego grona najważniejszych dawców pomocy, ale zasiadałoby w nim przedstawiciele także nowych donatorów, a przede wszystkim biorców wsparcia. Z drugiej strony, Forum Współpracy Rozwojowej w aktualnej formie nie mogłoby zastąpić DAC w jego codziennej pracy nad standardami współpracy rozwojowej, nie miałyby też raczej możliwości przeprowadzania przeglądów partnerskich programów pomocowych swoich członków. Wydaje się więc, że Komitet Pomocy Rozwojowej wciąż odgrywać będzie dużą rolę w światowym systemie pomocowym.

Wielkość ODA w 2011 roku

Globalny kryzys gospodarczy niewątpliwie miał też wpływ na wielkość pomocy rozwojowej, którą kraje rozwinięte przekazują na rzecz swoich słabiej rozwiniętych partnerów. Według danych OECD, w 2011 roku kraje zrzeszone w Komitecie Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD, przekazały Oficjalną Pomoc Rozwojową (ODA) w wysokości 133,6 mld USD (licząc w cenach

bieżących). Teoretycznie oznacza to wzrost globalnego wolumenu ODA w stosunku do roku 2010, kiedy to wartość ODA wynosiła 128,5 mld USD. Jednak jeśli uwzględnimy inflację i zmiany stóp procentowych, a za podstawę przyjmiemy poziom cen z roku 2010, to w 2011 roku pomoc wyniosła tylko 125,1 mld USD, co oznacza spadek o 2,7% w stosunku do poprzedniego roku.

Wielkość ODA w wysokości 133,6 mld USD oznacza, że na cele rozwoju międzynarodowego państwa rozwinęte przeznaczyły 0,31% swojego zbiorowego dochodu narodowego (PNB). Jeśli natomiast policzymy się relację ODA do PNB wszystkich krajów członkowskich DAC, to średnia dla 23 członków wynosi 0,46% ODA/PNB.

Jeśli chodzi o wartości bezwzględne, to w 2011 roku najwięcej pomocy rozwojowej przekazały Stany Zjednoczone (30,74 mld USD), Niemcy (14,53 mld USD), Wielka Brytania (13,74 mld USD), Francja (12,99 mld USD) oraz Japonia (10,60 mld USD). Z kolei najwyższym współczynnikiem relacji ODA do dochodu narodowego cechowała się Szwecja (1,02% ODA/PNB), Norwegia (1,00%), Luksemburg (0,99%), Dania (0,86%) i Holandia (0,75%). Są to jednocześnie jedyne kraje, które przekazały w 2011 roku więcej niż 0,7% dochodu narodowego na cele pomocy rozwojowej, tj. przekroczyły poziom, o który od lat zabiegają kraje globalnego Południa i który stare państwa członkowskie UE zobowiązały się w 2005 roku osiągnąć do roku 2015. Duże spadki w zakresie relacji ODA do dochodu narodowego odnotowały natomiast te kraje, które doświadczyły bardzo poważnego kryzysu gospodarczego (np. Grecja – spadek o 38%) lub we wcześniejszym okresie istotnie zwiększyły wolumen swojej pomocy rozwojowej (jak Hiszpania – spadek o 32%).

Dawcy pomocy z grona OECD, ale nie będący członkami DAC, mają o wiele niższe wskaźniki. W tym gronie największego wsparcia w 2011 roku udzieliła Turcja (1,320 mln USD) oraz Polska (417 mln USD). Jednak nasz kraj znalazł się na ostatnim miejscu w klasyfikacji OECD jeśli chodzi o wielkość pomocy w stosunku do PNB. W 2011 roku współczynnik ten wyniósł w przypadku Polski zaledwie 0,08%, podczas gdy w przypadku Turcji 0,17%, Czech i Litwy 0,13%, Estonii 0,12%, Węgier 0,11%, zaś Słowacji 0,09%. Także Rumunia i Bułgaria przeznaczyły na ODA więcej środków w stosunku do PNB niż Polska (po 0,09%). W zakresie relacji pomocy do dochodu narodowego w roku 2011, byliśmy na przedostatnim miejscu w Unii Europejskiej, wyprzedzając jedynie Łotwę (0,07%). Spośród krajów, które razem z Polską weszły do UE, na uwagę zasługuje przypadek Malty i Cypru, które osiągnęły bardzo dobry wskaźnik relacji pomocy do PNB (Malta 0,26%, Cypr – 0,16%)¹⁴.

Jeśli chodzi o Unię Europejską traktowaną zbiorowo, zmniejszyła ona skalę swego zaangażowania w pomoc rozwojową w konsekwencji kryzysu gospodarczego, a przede wszystkim kryzysu strefy euro i masowej redukcji wydatków publicznych w celu ograniczenia deficytu i długu publicznego. Kraje członkowskie UE,

skupione jednocześnie w OECD, przekazały na pomoc rozwojową (wg cen bieżących) 72,3 mld USD, ale biorąc za punkt wyjścia poziom cen z 2010 roku faktyczna pomoc UE-15 spadła o 2,7%, a więc o taką samą wartość, jak globalna ODA. Pomoc Unii stanowiła 0,45% łącznego PNB tych państw. Z tej kwoty 17,5% to pomoc kierowana za pośrednictwem instytucji unijnych (głównie Komisji Europejskiej)¹⁵.

Skuteczność pomocy

Jak wspomniano, wydarzeniem, które w znacznym stopniu zmieniło tok dyskusji na temat jakości współpracy rozwojowej, było IV Forum Wysokiego Szczebla nt. Skuteczności Pomocy, zorganizowane w grudniu 2011 roku w Pusan (Korea Płd.). W jego trakcie przyjęto dokument *Partnerstwo z Pusan na rzecz skutecznej współpracy rozwojowej* (ang. *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*). Podczas tej konferencji nie dyskutowano jednak wyłącznie o współpracy rozwojowej, ale o „skutecznym rozwoju” jako takim, którego elementami są silny i trwały wzrost gospodarczy, odpowiedzialne zarządzanie przez państwo własnymi funduszami, skuteczność instytucji (tak rządowych jak i pozarządowych), wreszcie integracja kraju z gospodarką światową. W przeciwieństwie do poprzednich konferencji (w Paryżu w 2005 r. i w Akrze w 2008 r.), kraje rozwijające się były w centrum dyskusji i w dużej mierze przewodziły negocjacjom. W Pusan w większym stopniu uczestniczyli też w obradach przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego.

W Pusan potwierdzono ważność Deklaracji Paryskiej jako głównego punktu odniesienia w obszarze skutecznej pomocy rozwojowej. Zawarto też cząstkowe porozumienia dotyczące poszczególnych elementów składających się na proces skutecznego rozwoju (tzw. *building blocks*). Odnosiły się one, między innymi, do rezultatów i odpowiedzialności, współpracy Południe-Południe, przejrzystości oraz zmian klimatycznych. Przyjęto też szczegółowe plany działania, na przykład w zakresie statystyki w obszarze rozwoju i równouprawnienia płci. Zawarto też nowe porozumienie w sprawie zaangażowania dawców pomocy w pomoc dla państw słabych (ang. *fragile states*). Przewiduje ono przeznaczanie 30% ODA na działania w tych krajach lub na likwidację skutków konfliktów zbrojnych. Środki te będą zaangażowane przede wszystkim w przedsięwzięcia służące rozwiązywaniu konfliktów, wzmocnieniu bezpieczeństwa, poprawie systemów wymiaru sprawiedliwości czy promocji zatrudnienia. Porozumienie przewiduje ponadto zwiększoną koordynację działań donatorów we *fragile states* oraz bardziej transparentne wykorzystanie środków pomocowych¹⁶.

W trakcie IV Forum zajęto się też niespełnionymi przez kraje zachodnie obietnicami. Ustalono, że do 2013 roku wszyscy członkowie DAC mają przyjąć 3-5 letnie plany wdrażania postanowień dotyczących skuteczności pomocy przyjętych w Akrze w 2008 roku. Podjęto też zobowiązania na przyszłość. Do końca 2012 roku mają

zostać przyjęte zasady działania na rzecz zmniejszenia liczby uczestników współpracy rozwojowej, a więc pierwsza próba zmierzenia się z nadmierną proliferacją donatorów. Podkreślono zarazem odpowiedzialność dawców za nadmierną liczbę agencji, programów i funduszy pomocowych, która ma być ograniczona przy pomocy takich mechanizmów, jak podział pracy, wspólne programowanie czy tzw. współpraca delegowana.

Do końca 2012 roku mają zostać wypracowane wspólne standardy przejrzystości pomocy. Z kolei, do roku 2015 zacieśniona ma być współpraca z sektorem prywatnym działającym we współpracy rozwojowej. Współpraca rozwojowa ma być w większym zakresie zdecentralizowana, aby decyzje podejmowano jak najbliżej ostatecznych beneficjentów środków pomocowych.

W Pusan nie podjęto natomiast wyraźnych zobowiązań dotyczących niewiązania pomocy i lokalnych zakupów dóbr i usług, a także odnośnie do wdrażania koncepcji *human rights based approach*. W pewnym sensie wycofano się też ze zobowiązań podjętych w Akrze mówiących, że systemy i procedury krajów-biorców mają być wykorzystywane w pierwszej kolejności przy transferze środków pomocowych. W Pusan postanowiono, że systemy i procedury krajów rozwijających się podane zostaną kompleksowej ocenie, która będzie podstawą do decyzji w tym zakresie.

Zmodyfikowano ponadto strukturę organizacyjną, w ramach której toczyć się będą przyszłe dyskusje nad zagadnieniami jakości pomocy i rozwoju. Powołano tzw. Globalne Partnerstwo na rzecz Skutecznej Współpracy Rozwojowej, które przejmie kluczowe zadania Grupy Roboczej DAC ds. Skuteczności Pomocy (WP-EFF). Ma ono pełnić funkcję „sekretariatu” i koordynatora procesu poprawy skuteczności pomocy oraz zapewnić poparcie polityczne dla całego procesu i monitorować wejście przyjętych w Pusan zobowiązań w życie. Oprócz tego, w każdym kraju rozwijającym się powstaną odpowiednie ramy monitorowania postanowień podjętych podczas HLF4.

Unia Europejska wobec rozwoju globalnego

Rok 2011 to też kolejny etap dyskusji na temat roli Unii Europejskiej w rozwoju globalnym, jej polityki rozwojowej, polityki sąsiedztwa oraz instrumentów politycznych i finansowych, które będą służyć realizacji tych polityk w latach obowiązywania nowej perspektywy finansowej (2014-2020). To także czas kształtowania się nowego unijnego systemu zarządzania pomocą rozwojową i stosunkami Unii z krajami rozwijającymi się, w którym kluczową rolę odgrywać będą Europejska Służba Działań Zewnętrznych (EEAS) i Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej Rozwoju i Współpraca (DEVCO).

Z punktu widzenia dyskusji nad nową strategią współpracy rozwojowej, kluczowe znaczenie miało zaprezentowanie przez Komisję Europejską w październiku 2011 roku komunikatu zatytułowanego *Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*. W komunikacie duży nacisk położony jest na kwestie promocji wzrostu gospodarczego i dużego zaangażowania sektora prywatnego w finansowanie potrzeb rozwojowych krajów Południa. Sporo uwagi poświęca się także kwestii promocji demokracji, dobrego rządzenia i praw człowieka, a także potrzebie zwiększenia koordynacji i spójności pomocy rozwojowej UE i jej 27 państw członkowskich.

Nie bez znaczenia dla działalności pomocowej UE miało też przyjęcie w marcu 2011 roku (ewidentnie pod wpływem tzw. „Arabskiej Wiosny”) nowej koncepcji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ang. *A New Responses to the Changing Neighbourhood. A Review of the European Neighbourhood Policy*), w której uwidoczniła się wola UE umocnienia demokracji, dobrego rządzenia i praw człowieka w regionie południowego i wschodniego sąsiedztwa oraz zwiększenia transferu środków pomocowych za pośrednictwem organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Także w 2011 roku Komisja Europejska i EEAS zaproponowały pierwszą koncepcję nowego instrumentarium środków pomocowych UE na lata 2014-2020. Przewiduje się, że na działania zewnętrzne, w tym rozwojowe, Unii (rubryka *Global Europe*) w latach 2014-2020 przeznaczonych będzie 96,2 mld EUR, co stanowi 6,8% budżetu ogólnego Unii. Oznacza to (w cenach bieżących) wzrost o 17% w stosunku do obecnego okresu programowania finansowego (2007-2013). Na kluczowy z punktu widzenia globalnego rozwoju Instrument Współpracy Rozwojowej (DCI) ma być przeznaczony 23,3 mld EUR, zaś na nowy Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) – 18,2 mld EUR. Europejski Fundusz Rozwoju wciąż ma pozostać poza budżetem ogólnym Unii, a w latach 2014-2020 ma on dysponować kwotą ponad 34,2 mld EUR¹⁷. Oczywiście, ostateczne decyzje w tym zakresie zostaną podjęte przez Radę Europejską, zapewne dopiero pod koniec 2012 roku.

Polska w globalnej współpracy rozwojowej

Mimo ryzyka spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego w efekcie trwającego kryzysu globalnego, Polska w roku 2011 wciąż prezentowała się na arenie międzynarodowej (w tym przede wszystkim w UE) jako „zielona wyspa”, kraj odporny na światowe zawirowania gospodarcze. Pod względem poziomu rozwoju gospodarczego mierzonego wg PNB *per capita*, dystans między naszym krajem, a krajami Europy Zachodniej lub bogatszymi krajami regionu ulega zmniejszeniu bądź wręcz zanika. W opracowanym rokrocznie przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) Indeksie Rozwoju Społecznego (ang. *Human Development Index*)¹⁸ w 2011 roku

zostaliśmy sklasyfikowani na 39 pozycji na 187 państw świata i zaliczeni do kategorii krajów o bardzo wysokim poziomie rozwoju społecznego, wyprzedzając między innymi Litwę, Łotwę, a nawet Portugalię¹⁹.

Chętnie pamiętamy zarazem, że Polska jest największym biorcą unijnych funduszy pomocowych. I może dlatego słowo „pomoc” kojarzy nam się przede wszystkim ze wsparciem rozwoju naszego kraju oraz kłopotami w samej Unii.

O rozwoju globalnym wiemy wciąż niewiele, a nasze własne wsparcie dla krajów uboższych, sąsiadów Polski na Wschodzie czy państw pozaeuropejskich, wciąż jest bardzo ograniczone.

W statystykach dotyczących wielkości pomocy rozwojowej wypadamy fatalnie. Polska wydała w 2011 roku na ten cel zaledwie 0,08% dochodu narodowego. To nie tylko wielokrotnie mniej niż kraje Europy Zachodniej. To mniej niż pogrążone w kryzysie Węgry, mniej nawet niż Rumunia i Bułgaria! Podejmujemy działania, które nic lub niewiele kosztują polskiego podatnika. Ale to oznacza, że nasz wpływ na sytuację w krajach priorytetowych, także w tych objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego, jest niewielki lub żaden. Co więcej, dotychczas nie podjęliśmy też twardych zobowiązań finansowych dotyczących pomocy nawet dla tak ważnych krajów, jak na przykład Ukraina. Kraje te nie wiedzą na jakiej wielkości wsparcie mogą liczyć ze strony Polski i zwracają się w stronę Niemiec czy Szwecji.

Niewielki jest też postęp jeśli chodzi o jakość polskiej pomocy rozwojowej. Pewną nadzieję na zmianę daje przyjęta w końcu 2011 roku przez Sejm *Ustawa o współpracy rozwojowej*, tym bardziej, że prace nad nią trwały długie lata. Niestety, *Ustawa* nie eliminuje podstawowych bolączek polskiego systemu pomocowego, można ją też traktować jako straconą szansę jeśli chodzi o wdrożenie do polskiej pomocy standardów jakościowych ustalonych w Paryżu i w Akrze, a w 2011 roku – w Pusan. W roku 2011 nie przybliżyliśmy się też do spełnienia kryteriów członkostwa w Komitecie Pomocy Rozwojowej. Nasza prezydencja w Radzie Unii

Europejskiej nie przełożyła się w znaczącym stopniu na aktywizację Polski na forum międzynarodowym w obszarze współpracy rozwojowej.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez MSZ, w 2011 roku kontynuowana była realizacja zaleceń i rekomendacji specjalnego przeglądu polskiej pomocy rozwojowej koordynowanego przez OECD. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę przede wszystkim na przyjęcie przez Polskę *Ustawy o współpracy rozwojowej* oraz *Wieloletniego programu współpracy rozwojowej*. Jednak w rzeczywistości, w 2011 roku realizacja rekomendacji OECD była co najwyżej fragmentaryczna. Przykładowo, wprawdzie przygotowano wieloletnią koncepcję polskiej współpracy rozwojowej, ale – wbrew zaleceniom OECD – nie uwzględnia ona głównych międzynarodowych zobowiązań Polski w obszarze współpracy rozwojowej. Nie udało się ustanowić nowych, realnych celów pośrednich w zakresie wielkości ODA w stosunku do dochodu narodowego, aby osiągnąć 0,33% ODA/DNB w 2015 roku, ani zawrzeć w tym zakresie konsensusu politycznego. Nie udało się także odejść od pomocy projektowej o niewielkiej wartości i przejść w kierunku szerszych, dostosowanych do potrzeb biorców i zharmonizowanych z działaniami innych dawców programów pomocowych dla krajów priorytetowych. Nie ma wciąż w programie Polska Pomoc sprawnego systemu ewaluacji opartego na standardach światowych. Nie podjęto wyraźnych działań w kierunku opracowania strategii polskiej pomocy wobec krajów priorytetowych opartych na ich strategiach rozwoju, a systemy, instytucje i procedury tych krajów nie są wciąż wykorzystywane do transferu polskiej pomocy. Te przykłady można mnożyć...

➡ REASUMUJĄC, Polskę wciąż bardzo wiele dzieli od zaawansowanych donatorów. W niewielu dziedzinach tak bardzo odstawiamy od krajów Europy Zachodniej. Powiększa się też dystans do niektórych krajów naszego regionu. Najwyższy czas na gruntowne zmiany w programie Polska Pomoc, zwiększenie jej wolumenu i daleko idącą modernizację sposobów wydatkowania publicznych środków na cele rozwoju globalnego.

**POPARCIE DLA
WSPÓŁPRACY
ROZWOJOWEJ WYRAŻA
78% POLAKÓW**

—

**59 % POLAKÓW
POPIERA KIEROWANIE
ŚRODKÓW DO KRAJÓW
NAJUBOŻSZYCH,
CZYLI TZW.
KRAJÓW GLOBALNEGO
POŁUDNIA**

2

**POLSKA WOBEC
WYBRANYCH
WYZWAŃ
W GLOBALNEJ
I EUROPEJSKIEJ
POLITYCE
ROZWOJOWEJ**

Polska a prezydencja w Radzie Unii Europejskiej.

Polskie przywództwo wobec kryzysu humanitarnego w rogu Afryki i IV HLF w Pusan

Polska a Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej

Każde państwo obejmujące na sześć miesięcy przewodnictwo w Radzie UE ma do odegrania szczególnie rolę i wpływa na kształt unijnej polityki. Prezydencja nie może samodzielnie podejmować decyzji i musi współpracować z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i innymi Państwami Członkowskimi. Mimo to, nawet po przyjęciu Traktatu z Lizbony, prezydencja nadal posiada szczególne wpływy i może oddziaływać na przykład przez to, w jaki sposób prowadzi debatę, jak priorytetyzuje działania i jak traktuje poszczególne zagadnienia, m. in. kwestie współpracy międzynarodowej, a więc i współpracy rozwojowej.

Polska prezydencja, zasadniczo dobrze oceniana przez ekspertów tak w kraju, jak i zagranicą, nie odcisnęła jednak znaczącego piętna na tym obszarze współpracy międzynarodowej. Wynikało to z szeregu przyczyn, do których zaliczyć można niewielkie doświadczenie w obszarze pomocy na rzecz rozwoju i małą wielkość ODA w stosunku do dochodu narodowego, pozostawanie poza Komitetem Pomocy Rozwojowej OECD (będącym wciąż głównym forum dyskusji na ten temat), a także ograniczenie roli prezydencji w kierowaniu stosunkami zewnętrznymi UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony.

Nasze działania w dużym stopniu koncentrowaliśmy na promocji demokracji we współpracy rozwojowej. Sprzyjał nam niewątpliwie klimat polityczny tuż po wybuchu „Arabskiej Wiosny” i rosnące przekonanie, że polityka Unii w regionie Afryki Północnej i Bliższego wschodu poniosła porażkę i musi zostać zrewidowana. W tym kontekście na uwagę zasługują działania Polski na rzecz utworzenia Europejskiego Funduszu na Rzecz Demokracji (EED) (patrz str. 23) i doprowadzenie na koniec prezydencji do Deklaracji Rady nt. EED oraz organizacja w Warszawie w dniach 15-16 grudnia Europejskich Dni Rozwoju pod hasłem „Rozwój i Demokracja”.

Śród szczegółowych kwestii, które absorbowały polską prezydencję w obszarze współpracy rozwojowej, należałoby wymienić:

- ▶ stanowisko UE na IV Forum Wysokiego Szczebla nt. Skuteczności Pomocy Rozwojowej,
- ▶ dyskusja nt. nowych Wieloletnich Ram Finansowych UE w zakresie działań zewnętrznych,
- ▶ dyskusja nt. wieloletniego programowania pomocy rozwojowej UE,
- ▶ udział we Wspólnym Zgromadzeniu Parlamentarnym UE-AKP w Lome w dniach 21-23 listopada 2011 r.²⁰

Prezydencję ocenia się także pod kątem elastyczności i umiejętności szybkiej reakcji na nieprzewidziane

wcześniej sytuacje – tak, jak w przypadku Hiszpanii w 2010 było to trzęsienie Ziemi w Haiti, w przypadku prezydencji Polski zaostrzenie kryzysu żywnościowego w Rogu Afryki. Każda prezydencja skupia swoją agendę wokół przewidzianych na dany okres wydarzeń międzynarodowych.

W czasie przewodnictwa Polski, debata Unijna wokół polityki rozwojowej skupiała się wokół przygotowań do IV Forum Wysokiego Szczebla ds. Skuteczności Pomocy w Pusan oraz Konferencji Klimatycznej, CoP-17 w Durbanie. W lipcu 2011 roku zintensyfikowała się również dyskusja na temat *Financial Transaction Tax*²¹, ważne były także dyskusje wokół problematyki Afryki Północnej, sytuacji w Birmie oraz Partnerstwa Wschodniego.

W niniejszym rozdziale przedstawiamy dwie wybrane kwestie: reakcję na eskalację kryzysu żywnościowego w Rogu Afryki oraz udział w debacie na temat skuteczności pomocy przy okazji Forum Wysokiego Szczebla ds. Skuteczności Pomocy w Pusan.

Kryzys humanitarny w Rogu Afryki

Podczas polskiej prezydencji doszło do najcięższego od wielu lat kryzysu żywnościowego w Rogu Afryki. Przeszło 10 milionów ludzi musiało walczyć o życie z powodu ostrej suszy, która dotknęła części Kenii, Etiopii i Somalii. Ceny żywności radykalnie wzrosły ze względu na jej niedobór. W niektórych regionach Somalii ONZ oficjalnie ogłosiła pierwszą klęskę głodu w XXI wieku.

Od samego początku prezydencji, Polska poruszała kwestię pogarszającej się sytuacji w Rogu Afryki na forum unijnym. Kryzys w tym regionie był również tematem rozmów podczas nieformalnego spotkania ministrów UE do spraw rozwoju, zorganizowanego pod egidą polskiej prezydencji w Sopocie w dniach 14-15 lipca. Prezydencja zwołała również nadzwyczajne spotkanie grupy roboczej Rady ds. pomocy humanitarnej i pomocy żywnościowej (COHAFA), które odbyło się 18 lipca w Brukseli. Przedstawiciele organizacji humanitarnych (OXFAM, UNHCR, UNICEF, International Red Cross, Médecins Sans Frontieres) wystąpili z apelem w sprawie ofiar głodu. Kwestia ta była także podnoszona przez ministra Krzysztofa Stanowskiego podczas sesji segmentu humanitarnego Rady Gospodarczo-Społecznej ONZ (ECONSOC) w Genewie (19-20 lipca). W dniach 22-23 lipca, Krzysztof Stanowski, podsekretarz stanu w MSZ, jako przedstawiciel prezydencji

DOKUMENT KOŃCOWY KONFERENCJI „AFRYKAŃSKIE STRATEGIE POMOCY ROZWOJOWEJ WOBEC MILENIJNYCH CELÓW ROZWOJU (MCR) – DOŚWIADCZENIE NOWYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE”

My, uczestnicy konferencji polskiej prezydencji w Radzie UE pt. *Afrykańskie strategie pomocy rozwojowej wobec Milenijnych Celów Rozwoju – doświadczenie nowych państw członkowskich UE*, a także członkowie Komitetu Wykonawczego oraz Rady Zarządzającej Stowarzyszenia Parlamentarzystów Europejskich na rzecz Afryki (AWEPA), zebrani w Warszawie dnia 26 lipca 2011 roku, w polskim Sejmie:

Mając na uwadze, że koordynator pomocy humanitarnej ONZ dla Somalii ogłosił, że panuje tam pierwsza od 19 lat klęska głodu; Mając na uwadze, że sytuacja w Somalii wciąż ostatnich 20 lat pogarszała się, prowadząc do złożonej katastrofy politycznej, humanitarnej i w zakresie bezpieczeństwa, dotykając obywateli Somalii, państw z nią sąsiadujących oraz całej społeczności międzynarodowej; Mając na uwadze, że dotychczas podjęte przez społeczność międzynarodową wysiłki są niewystarczające by rozwiązać problem somalijski;

Doceniając wysiłki państw regionu Afryki Wschodniej, zwłaszcza Kenii, Ugandy i Burundi oraz ich rozmaite interwencje, mające na celu wypracowanie trwałego rozwiązania problemu somalijskiego;

Mając w pamięci przemowę Mary Robinson, członka Dostojnego Ciąła Doradczego AWEPA, byłej prezydent Irlandii i Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, skierowaną do Komitetu Wykonawczego i Rady Zarządzającej AWEPA; Mając w pamięci, że misją AWEPA jest utrzymywanie wysokiej pozycji Afryki w polityce europejskiej;

1 Wzywamy wszystkich parlamentarzystów i Oddziały AWEPA w parlamentach narodowych Afryki, Europy oraz w Parlamencie Europejskim, do podjęcia działań w odpowiedzi na dramatyczny kryzys w Somalii poprzez domaganie się przeznaczenia odpowiednich funduszy na walkę z głodem przez państwa członkowskie oraz instytucje UE, współmiernie do ich rozmiaru, a także do podnoszenia świadomości obywateli tych państw.

2 Wzywamy rządy tych krajów, by zobowiązały się do wypracowania trwałego rozwiązania problemu w Somalii.

26 lipca 2011 r.
Warszawa, Polska

towarzyszył Kristalinie Georgiewej, komisarzowi UE ds. współpracy międzynarodowej, pomocy humanitarnej i reagowania kryzysowego, podczas wizyty w Kenii. Minister Stanowski podtrzymywał też regularne kontakty z polskimi organizacjami humanitarnymi.

Kwestia kryzysu była także obecna w polskim parlamencie. Przypadek Somalii omawiano podczas konferencji *Afrykańskie strategie pomocy rozwojowej wobec Milenijnych Celów Rozwoju (MCR)*, zorganizowanego w ramach prezydencji przez Sejm i Senat RP wspólnie z AWEPA (Stowarzyszenie Parlamentarzystów Europejskich na rzecz Afryki). Zebrani parlamentarzyści wyrazili opinię, że „należy podjąć działanie w odpowiedzi na kryzys w Somalii, domagając się przeznaczenia przez państwa europejskie i instytucje UE odpowiednich funduszy na przeciwdziałanie klęsce głodu, współmiernie do ich możliwości, a także budując społeczną świadomość problemu” (patrz ramka powyżej). Parlamentarzyści zobowiązali się również do poszukiwania trwałych rozwiązań dla licznych wyzwania, przed którymi stanęła Somalia.

Kolejnym godnym odnotowania faktem jest publiczne wsparcie *Karty na rzecz zakończenia ekstremalnego głodu* wyrażone podczas Europejskich Dni Rozwoju w Warszawie przez Komisarz Kristalinę Georgiewą. Karta określa pięć kluczowych działań, jakie rządy krajów bogatych i ubogich powinny podjąć w celu powstrzymania powszechnego głodu, spowodowanego przez suszę, wysokie ceny żywności i konflikty. Agencje pomocowe i rządy pracujące obecnie w regionie Afryki Wschodniej zgodnie uważają, że tego kryzysu można było uniknąć, gdyby stosowne kroki zostały podjęte odpowiednio wcześniej.

Karta została przygotowana przez koalicję agencji pomocowych oraz grup społeczeństwa obywatelskiego, które apelują do światowych przywódców o podjęcie zobowiązań w celu zapobieżenia przyszłym katastrofom głodu, wzywając jednocześnie, żeby pomoc doraźna dla Afryki Wschodniej była prawidłowo finansowana i miała właściwe rozmiary.

Karta wzywa rządy na całym świecie do podjęcia działań w pięciu kluczowych obszarach.

5 KLUCZOWYCH DZIAŁAŃ Z KARTY NA RZECZ ZAKOŃCZENIA EKSTREMALNEGO GŁODU:

- 1. WCZESNE REAGOWANIE:** Obecny kryzys w Afryce Wschodniej przewidziano z wielomiesięcznym wyprzedzeniem, jednak ostrzeżenia były w dużej mierze ignorowane. Rządy muszą zadbać, żeby wczesne ostrzeżenia automatycznie oznaczały rozpoczęcie wczesnych działań, aby nie dopuścić do powtórzenia się takich tragedii, jak obecnie rozgrywająca się w Afryce Wschodniej.
- 2. WSPIERANIE LOKALNEJ PRODUKCJI ŻYWNOSCI:** Wspieranie lokalnych właścicieli małych gospodarstw rolnych i hodowców zwierząt gospodarskich jest jednym z najlepszych sposobów na uniknięcie kryzysów głodu oraz łagodzenie skutków zmieniającego się klimatu i gwałtownie rosnących cen żywności. Rządy muszą zapewnić wsparcie dla lokalnych producentów żywności, chroniąc ich przed szokowymi zmianami cen i środowiska naturalnego.
- 3. ZAPEWNIENIE PRZYSTĘPNYCH CEN ŻYWNOSCI:** Galopujące ceny żywności i ropy naftowej skomplikowały obecną sytuację kryzysową i spowodowały, że tysiące ludzi nie stać na podstawowe artykuły spożywcze. Rządy, chcąc zapobiec skokowym zmianom cen żywności, muszą gromadzić rezerwy żywności na wypadek sytuacji kryzysowych oraz ograniczyć stosowanie zakazów eksportu żywności.
- 4. OCHRONA OSÓB NAJUBOŻSZYCH I NAJBARDZIEJ NARAŻONYCH:** Miliony ludzi na całym świecie żyją na granicy przetrwania. Rządy powinny tworzyć sieci bezpieczeństwa socjalnego oraz inwestować sprawiedliwie, tak by najuboższe warstwy społeczeństwa korzystały z takiej samej ochrony i świadczeń, jak warstwy bogate.
- 5. OGRANICZENIE KONFLIKTÓW ZBROJNYCH:** Przemoc jest jedną z ważniejszych przyczyn masowego głodu. Rządy muszą zobowiązać się, że będą umożliwiały oraz zapewniały dostęp do pomocy humanitarnej w regionach, gdzie rozwój hamowany jest przez konflikty, oraz że będą podejmować energiczne działania dyplomatyczne, aby pomóc w ich zakończeniu.

W lipcu Unia Europejska jako całość zobowiązała się do przeznaczenia przeszło pół miliarda Euro dla Etiopii, Kenii, Dżibuti i Somalii. 20 października Komisja Europejska postanowiła przekazać kolejne 24 miliony Euro, poza 160 milionami Euro, które już wydała na pomoc kryzysową w tym regionie.

➡ **REKOMENDACJE:** Na dzień dzisiejszy, choć sytuacja uległa poprawieniu, ONZ przestrzega, że jest jeszcze za wcześnie na ogłoszenie pełnego sukcesu. Polski Rząd powinien kontynuować swoje działania na rzecz poprawy sytuacji żywnościowej w regionie Rogu Afryki, jak również podpisać Kartę na rzecz zakończenia ekstremalnego głodu.

IV Forum Wysokiego Szczebla ds. Skuteczności Pomocy w Pusan

Forum Wysokiego Szczebla ds. Skuteczności Pomocy, które odbyło się w dniach 29 listopada-1 grudnia 2011 roku w Pusan, było najważniejszym wydarzeniem międzynarodowym dotyczącym rozwoju podczas polskiej prezydencji w Radzie UE.

Podczas Forum w Pusan Unia Europejska została w zasadzie zepchnięta na boczny tor, przede wszystkim ze względu na brak silnego lidera całego procesu. Negocjując pozycję UE na Forum, polska prezydencja podkreślała, że jej głównym celem jest przygotowanie wspólnego europejskiego stanowiska. Z punktu widzenia organizacji pozarządowych wydaje się jednak, że zabrakło politycznej woli do promowania zbyt ambitnych propozycji. Fakt, że Polska nie przynależała do Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD DAC dodatkowo utrudniał negocjacje. Warto natomiast zaznaczyć, że Polska starała się podkreślać rolę demokratycznej własności i perspektywy praw człowieka w rozwoju (choć nie można powiedzieć, by rzeczywiście o nie walczyła). Brakowi unijnego przywództwa w Pusan towarzyszyła słaba koordynacja działań pozostałych europejskich delegatów. Wielka Brytania skupiła się na reprezentowaniu interesów Kanady, Australii i Nowej Zelandii oraz budowaniu konsensusu w konserwatywnej „Błękitnej Grupie” w zakresie agendy skoncentrowanej na rezultatach. Francja, przewodnicząca w tym samym czasie G20, wydawała się nie nadążać za procesem negocjacyjnym, nie wykazując silnego, trwałego stanowiska.

PARTNERSTWO Z PUSAN NA RZECZ SKUTECZNEJ WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ (BUSAN PARTNERSHIP – BP)

PARTNERSTWO Z PUSAN NA RZECZ SKUTECZNEJ WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ (BP) ustanowione w Korei 1 grudnia 2011 roku wyznaczyło punkt zwrotny w historii pomocy z trzech przyczyn: przeniosło nacisk z pomocy na współpracę rozwojową, objęło – choć na zasadzie dobrowolności – nowych donatorów, a także dało organizacjom społeczeństwa obywatelskiego pełny status interesariuszy współpracy rozwojowej oraz strony Partnerstwa.

SAM TYTUŁ DOKUMENTU KOŃCOWEGO Z PUSAN (BUSAN OUTCOME DOCUMENT – BOD) PRZENIOSŁ NACISK ZE SKUTECZNOŚCI POMOCY NA SKUTECZNĄ WSPÓŁPRACĘ ROZWOJOWĄ, umieszczając ją w szerszym kontekście skuteczności rozwoju. Choć organizacje społeczeństwa obywatelskiego od dłuższego czasu naciskały na tę drugą kwestię, może ona spowodować powstanie nowych zagrożeń. Z uwagi na to, że definicja skuteczności rozwoju nie ma jednoznacznej wykładni, domaganie się od rządów przyjęcia odpowiedzialności za niejasno określone rezultaty będzie stwarzać kolejne wyzwania.

„NOWI DONATORZY”, DAWCY POMOCY KIEROWANEJ Z POŁUDNIA STANOWIĄ WAŻNY SKŁADNIK BP (DRUGI PARAGRAF BOD), które określa inną naturę ich współpracy, a zarazem po raz pierwszy stanowi, że BP będzie dla nich punktem

odniesienia – choć na zasadach dobrowolności. Ustępstwa tego dokonano, by przekonać do poparcia BP Chiny i Indie, po załamaniu negocjacji w pierwszym dniu forum. W zasadzie pozwoli im to na swobodny wybór zasad i zobowiązań, których zechcą przestrzegać, pod warunkiem, że przynajmniej Chiny publicznie poprą BP i zaangażują się w dialog dotyczący wdrażania porozumienia. Choć klauzula dobrowolności znacznie osłabia dokument, który i tak nie jest wiążący, zapis ten bez wątpienia otwiera nową erę dialogu z donatorami z Południa i społeczeństwami obywatelskimi tych krajów, będąc wyrazem wspólnych intencji. Wiadomo także, że Brazylia, Meksyk i RPA były gotowe poprzeć ostateczny kształt BOD, jeszcze zanim Chiny i Indie dodały klauzulę dobrowolności. Przyszłość pokaże, jak ten dodatek wpłynie na pełne przestrzeganie porozumienia przez tradycyjnych i nowych donatorów.

ORGANIZACJE SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO PO RAZ PIERWSZY ZOSTAŁY WŁĄCZONE W FORMALNE NEGOCJACJE jako odrębny interesariusz współpracy

rozwojowej (par. 1 i 22). Partnerstwo z Pusan wyraża również zobowiązanie do tworzenia sprzyjających warunków dla społeczeństwa obywatelskiego i wzmacniania demokratycznej własności (ang. *Democratic Ownership*) procesów rozwojowych. Wyzwaniem będzie natomiast przekucie tego zobowiązania na konkretne plany działania i harmonogram wdrażania.

➡ **REKOMENDACJE:** Apelujemy do Rządu RP o intensywne wdrażanie postanowień z Pusan do polskiego systemu współpracy rozwojowej. Jednocześnie, biorąc pod uwagę wnioski płynące z samego procesu negocjacji nad Dokumentem z Pusan, ponawiamy rekomendację polskich organizacji pozarządowych zaangażowanych w szeroko rozumianą współpracę rozwojową, mówiącą o jak najszybszym przystąpieniu Polski do Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD oraz Międzynarodowej Inicjatywy na rzecz Przejrzystości Pomocy (*International Aid Transparency Initiative, IATI*).

Polska a wybrane światowe i europejskie procesy i wydarzenia we współpracy rozwojowej

Jak to już zostało wspomniane w poprzednim rozdziale – w szczególności w części dotyczącej Unii Europejskiej wobec rozwoju globalnego – rok 2011 obfitował w znaczące procesy, zarówno na poziomie globalnym, jak i europejskim. Polska miała podczas okresu swojej prezydentury okazję podjęcia ważnych zobowiązań w zakresie poprawy skuteczności pomocy, działań na rzecz zwiększenia spójności czy wreszcie, jako jeden z potencjalnie najważniejszych „nowych” donatorów, włączenie się w trwającą dyskusję na temat kształtu i programowania przyszłych instrumentów finansowania współpracy rozwojowej UE. W tym podrozdziale postaramy się przeanalizować kilka z nich.

Wieloletnie Ramy Finansowe UE na lata 2014-2020 oraz nowa koncepcja polityki rozwojowej UE *Agenda for Change*

W roku 2011 rozpoczęły się negocjacje kolejnego, siedmioletniego budżetu unijnego, a co za tym idzie – dyskusje na temat polityki rozwojowej Unii Europejskiej, jej zaangażowania w różnych obszarach globu, tzw. Polityki Śąsiedztwa oraz wszystkich instrumentów politycznych i finansowych, za pomocą których Komisja Europejska realizuje te polityki w nadchodzących latach (2014-2020). Z powodu niedawnych zmian w strukturach unijnych odpowiedzialnych za politykę i współpracę rozwojową, utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (EEAS)

i zdefiniowania jej współpracy z Dyrekcją Generalną Komisji Europejskiej Rozwój i Współpraca (DEVCO), tematy te były tym bardziej istotne w roku 2011.

Komisja Europejska wspólnie z nową służbą dyplomatyczną zaproponowały pierwszą, roboczą koncepcję odnowionych instrumentów pomocowych, przy pomocy których Unia miałaby realizować swoją politykę rozwojową w latach 2014-2020. Tak, jak wspomniano w poprzednim rozdziale, koncepcja zakładała, że na działania zewnętrzne (w tym rozwojowe) Unii (rubryka *Global Europe*) w latach 2014-2020 przeznaczonych będzie 96,2 mld EUR, co stanowi 6,8% budżetu ogólnego Unii. Oznacza to (w cenach bieżących) wzrost o 17% w stosunku do obecnego okresu programowania finansowego (2007-2013). Na kluczowy z punktu widzenia globalnego rozwoju Instrument Współpracy Rozwojowej (DCI) ma być przeznaczony 23,3 mld EUR, zaś na nowy Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) – 18,2 mld EUR.

Co istotne, Europejski Fundusz Rozwoju, do którego Polska wpłaca od roku 2011, w latach 2014-2020 miałby rozdystrybuować na działania pomocowe kwotę ponad 34,2 mld EUR²² i pozostać, jak do tej pory, poza budżetem unijnym. W chwili obecnej nie jest jasne, jakie dokładnie stanowisko ma w sprawie unijnego budżetu administracja polska, a ostateczne decyzje zostaną podjęte przez kraje członkowskie najprawdopodobniej dopiero z końcem 2012. Niemniej jednak, znane już są nieformalne założenia przyjęte w maju 2012 roku przez Radę Unii dotyczące wydatkowania – koncentrują się one wokół takich zagadnień,

jak redukcja ubóstwa, większe wykorzystywanie tzw. systemów krajowych (ang. *country systems*) i wreszcie działania zgodne z ustaleniami IV Forum Wysokiego Szczebla w Pusan.

Bardzo ważnym momentem dyskusji było przedstawienie przez Komisję Europejską dokumentu określającego paradygmat rozwoju w kolejnym okresie budżetowym, *Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*. Zwrotem i nowością w propozycji Komisji jest zwiększony nacisk na gospodarkę, zaangażowanie sektora prywatnego, dotychczas mało obecnego w polityce rozwojowej. Według *Agenda for Change*, dzięki swojej roli jako największego donatora na świecie, Unia powinna stać się bardziej konkurencyjna i być liderem, również w kontekście gospodarczej współpracy z krajami Południa.

Organizacje pozarządowe, w tym Grupa Zagranica, za pośrednictwem europejskiej platformy CONOCD wyraziły zadowolenie z faktu, że w dokumencie silny nacisk położony jest również na kwestie demokracji i dobrego rządzenia. Niemniej jednak, od momentu ukazania się *Agenda for Change*, krytyce poddawano chęć skupienia się na wzroście gospodarczym, nie zawsze gwarantującym inkluzywność i rozwój społeczny, brak umocowania spójności polityk na rzecz rozwoju w polityce zagranicznej UE – zgodnie z zasadą *no harm* („nie szkodzić”), zbyt silny związek polityki rozwojowej z polityką bezpieczeństwa UE oraz założenie, że pierwsza ma służyć drugiej, czy wreszcie – bezkrytyczne promowanie sektora prywatnego jako partnera w wydatkowaniu ODA, bez pewności, że celem byłby rozwój sektora prywatnego w krajach globalnego Południa.

W maju 2012 Rada Spraw Zagranicznych Unii pod przewodnictwem Danii, przyjęła oficjalnie Konkluzje²³ na temat *Agenda for Change*, w których podkreśla znaczenie wspomnianej w dokumencie promocji praw człowieka i dobrego rządzenia na równi ze zrównoważonym i inkluzywnym rozwojem. Podkreśla jeszcze raz rolę sektora prywatnego i rozwoju handlu oraz rolę przemian demokratycznych.

Pomoc rozwojowa ma być udzielana krajom najbardziej potrzebującym, niemniej jednak podkreślona została potrzeba wsparcia rozwoju w krajach sąsiedzki UE, Afryce Subsaharyjskiej i innych krajach tzw. najmniej rozwiniętych (ang. *Least Developed Countries*) – spełniają się więc poniekąd obawy organizacji pozarządowych o los krajów o tzw. średnim przychodzie (ang. *Middle Income Countries*).

Swoje stanowisko na temat *Agenda for Change* Grupa Zagranica przekazała w 2011 Ministerstwu Spraw Zagranicznych i odpowiednim decydom, nie stało się to jednak podstawą dialogu na ten temat. Wydaje się zatem, że jeśli chodzi o współpracę rozwojową, polska administracja nawet dokumenty o tej randze – które determinują kolejne 7 lat wydatkowania i organizacji współpracy rozwojowej – traktuje jedynie jako zadanie do wykonania, nie zaś element szerszego procesu wymagającego konsultacji i ekspertyzy organizacji pozarządowych. Sytuacja zmienia się nieco, gdy do takich konsultacji administracja zostaje zmuszona, np. przez instytucje europejskie. W Polsce nie odbyła się żadna debata z potencjalnymi interesariuszami,

EUROPEJSKA POLITYKA SĄSIĘDZTWA

(ang. *European Neighbourhood Policy, ENP*) – oficjalna polityka Unii Europejskiej wobec krajów z nią sąsiadujących. Komisja Europejska po raz pierwszy zaprezentowała Europejską Politykę Sąsiedztwa w roku 2003, a bardziej szczegółowe opracowanie pojawiło się w maju 2004. Polityka Sąsiedztwa opisuje konkretne warunki na jakich UE współpracuje z następującymi krajami sąsiadującymi: Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Mołdawia, Palestyna, Syria, Tunezja, Ukraina.

EUROPEJSKA SŁUŻBA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

(ang. *External Action Service of the European Union*) – pomocnicze ciało dyplomatyczne UE. Służba została powołana przez Traktat Lizboński i rozpoczęła działalność w roku 2009, wraz z wejściem w życie Traktatu. Pełni funkcję służby dyplomatycznej UE. O pomoc dyplomatyczną zwrócić się do niej może każdy obywatel Unii – co jest rozwinięciem obecnej możliwości zwracania się do służby zagranicznej innego państwa członkowskiego, jeżeli w państwie pobytu nie występuje placówka dyplomatyczna lub konsularna państwa z którego się pochodzi.

nastąpiła jedynie formalna wymiana stanowisk między Grupą Zagranica a MSZ, przy czym stanowisko polskiego rządu zgadzało się w większości z propozycjami Komisji.

Wspólna Polityka Rolna

W październiku 2011 Komisja Europejska proponowała zestaw zmian legislacyjnych we Wspólnej Polityce Rolnej, obszarze z wielu względów kluczowym dla rozwoju krajów globalnego Południa. Zakładają one szereg instrumentów zwiększających konkurencyjność i zwiększoną wydajność produkcji zarówno na rynki europejskie jak i poza-europejskie. Niestety, nie uwzględniła ona niemal w ogóle postulatów poprawy sytuacji rolników w krajach globalnego Południa, na przykład poprzez zmiany w dopłatach dla rolników europejskich, które powstrzymałyby zalew rynków Południa przez żywność produkowaną na obszarze Unii Europejskiej. Proponowana reforma WPR nie uwzględniła również

SPÓJNOŚĆ POLITYK NA RZECZ ROZWOJU

(*Policy Coherence for Development, PCD*) – spójność polityk na rzecz rozwoju 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. W tym rozumieniu współpraca rozwojowa to tylko jedna z gałęzi polityki międzynarodowej, która w oderwaniu od innych działań względem krajów najuboższych być może nigdy nie przyniesie długotrwałych zmian społeczno-ekonomicznych.

wsparcia dla organizacji rolników małopowiatowych w Europie, czy utworzenia mechanizmów pozwalających na zgłaszanie skarg.

W pierwszej połowie 2012 roku przyjęto na forum europejskim ogólne założenia WPR, ale ostateczny kształt będzie gotowy w końcu 2012 roku.

Niestety, w Polsce jak dotąd dyskusje nad tak wrażliwym tematem, jakim jest rolnictwo, a w szczególności dopłaty do produkcji żywności, ograniczały się jedynie do rodzimego kontekstu. Od niedawna polskie organizacje pozarządowe, za pomocą kampanii i działań rzeczniczych, starają się zwrócić uwagę decydentów i urzędników z różnych resortów i różnych obszarów tematycznych na ten problem, na przykład poprzez apele wysyłane do europosłów czy spotkania z przedstawicielami Ministerstwa Rolnictwa.

Spójność polityk na rzecz rozwoju

Po koniec roku 2011 Komisja Europejska wydała, po raz drugi (w cyklu co dwa lata) raport monitorujący postępy prac nad wdrażaniem koncepcji spójności polityk na rzecz rozwoju (ang. *Policy Coherence for Development, PCD*)²⁴ na poziomie samej Komisji, Europejskiej Służby Zewnętrznej, Parlamentu Europejskiego oraz Rady Unii Europejskiej, a także w krajach członkowskich. Komisja zwróciła szczególną uwagę na działania w tym zakresie we Francji i Niemczech oraz zaprezentowała przykład Hiszpanii jako tzw. dobrej praktyki (Hiszpania wdraża plan współpracy rozwojowej, który spójność polityk

na rzecz rozwoju uwzględnia jako jedne z obszarów strategicznych i zakłada siedem konkretnych celów w tej dziedzinie do osiągnięcia do końca 2012 roku, na przykład włączenie PCD w reformie hiszpańskiego prawa dotyczącego współpracy rozwojowej czy podnoszenie świadomości na temat PCD na różnych szczeblach administracji publicznej).

Należy zaznaczyć, że dotychczas w ramach samej Komisji odpowiedzialność za zapewnienie uwzględniania spójności polityk na rzecz rozwoju w każdym obszarze polityki zagranicznej leżała w gestii Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju i Współpracy (DEVCO). Nie jest to optymalne rozwiązanie, co w swoim rzecznicztwie podkreślają organizacje pozarządowe, gdyż podnoszenie świadomości na temat problemów wynikających z braku wdrażania spójności, jest dużo bardziej potrzebne np. wśród urzędników Europejskiej Służby Zewnętrznej.

Odpowiedzią na ten raport był niejako – również publikowany co dwa lata – raport *Spotlight on EU Policy Coherence for Development* europejskiej konfederacji CONCORD, skoncentrowany na analizie czterech obszarów: bezpieczeństwa żywnościowego, surowców naturalnych, bezpieczeństwa (ang. *human security*) i migracji. Raport jednoznacznie stwierdza, że mimo wysiłków ze strony unijnych agend rozwojowych, nadal wiele pozostaje do zrobienia, aby uspołnić (czyli nie szkodzić poprzez działania spowodowane przeciwstawnymi politykami) działania unijne w krajach globalnego Południa we wszystkich wyżej wymienionych obszarach.

Jeśli chodzi o kontekst polski, żaden z raportów nie odbił się większym echem wśród naszych decydentów. Polska dopiero rozpoczyna prace nad ustanowieniem mechanizmów, które pozwalałyby zapewnić na stałe w różnych resortach przestrzeganie spójności polityk na rzecz rozwoju. Dzieje się to również za sprawą rzecznicztwa prowadzonego od kilku lat przez Grupę Zagranica. Mimo powolnego wzrostu świadomości i zainteresowania tym tematem ze strony MSZ (również pod presją międzynarodową), nadal odpowiednie resorty nie są w pełni świadome problemów związanych z niespójnym działaniem Polski czy UE w takich, kluczowych dla PCD obszarach, jak rolnictwo czy migracja.

Na podstawie uchwalonej we wrześniu 2011 roku *Ustawy o współpracy rozwojowej*, powołano do działania Radę Programową Współpracy Rozwojowej, w której skład wchodzi między innymi przedstawiciele różnych resortów. W tej instytucji MSZ upatruje gwaranta spójności polityk na rzecz rozwoju. Rada ta nie ma jednak silnego opiniotwórczego charakteru, spotyka się bardzo rzadko, a jej członkowie i członkinie częstokroć nie są zaznajomieni z konceptem PCD.

Należałoby – o czym Grupa Zagranica nieustannie przypomina – powołać inne mechanizmy gwarantujące postęp w tej sprawie, lub usprawnić te już istniejące.

Agenda post 2015

W roku 2011 rozpoczęły się również w ramach agend ONZ dyskusje na temat przyszłości współpracy rozwojowej po 2015, kiedy to upływa termin zobowiązań podjętych przez społeczność międzynarodową w ramach Milenijnych Celów Rozwoju²⁵. Na początku 2012 roku ONZ ujawnił strategię planowania agendy post 2015 – w drugiej połowie 2012 odbywają się publiczne konsultacje tematyczne w takich obszarach, jak: nierówności społeczne, zdrowie, edukacja, wzrost gospodarczy i zatrudnienie, zrównoważony rozwój i ochrona środowiska, bezpieczeństwo żywnościowe, dobre rządzenie, konflikt i tzw. *fragility* – dynamika populacji. Następnie planowane jest ponad 50 krajowych konsultacji społecznych. Również w połowie 2012 Organizacja Narodów Zjednoczonych ogłosiła skład tzw. *High Level Panel* – grupy opiniotwórczych polityków i naukowców odpowiedzialnych za całość procesu. Do HLP zaproszeni zostali między innymi Ellen Johnson Sirleaf – prezydent Liberii oraz premier Wielkiej Brytanii, David Cameron.

ONZ stworzył również, na potrzeby tego procesu, platformę informacyjno-konsultacyjną *World we want 2015*.

Organizacje pozarządowe, w tym europejska konfederacja CONCORD, powołały specjalne zespoły w ramach globalnej kampanii *Beyond 2015*²⁶, mającej na celu wypracowanie agendy rozwojowej na lata po 2015. Do tej pory *Beyond 2015* skupia ponad 400 organizacji w ponad 80 krajach świata.

W Polsce, jak na razie, nie planuje się konsultacji krajowej i wydaje się, że administracja publiczna, dopóki nie zostanie zmuszona przez zewnętrzne okoliczności, nie będzie zajmować się tą tematyką.

➔ **PODSUMOWUJĄC**, z perspektywy organizacji pozarządowych, polska administracja nie wykorzystwała okazji, aby włączyć się w procesy na poziomie europejskim, czy to z braku zasobów ludzkich czy ogólnego niskiego znaczenia współpracy rozwojowej na liście priorytetów polskiej polityki zagranicznej.

Europejski Fundusz na rzecz Demokracji

Po wydarzeniach na Białorusi i w krajach północnej Afryki, w styczniu 2011 roku Minister Spraw Zagranicznych RP Radosław Sikorski zaproponował na forum Unii Europejskiej utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji (ang. *European Endowment for Democracy*, EED) – nowego instrumentu, który miałby wspierać finansowo działania prodemokratyczne w państwach poza obszarem Unii Europejskiej.

Głównym powodem zainicjowania powołania Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji była dość krytyczna ocena funkcjonowania dotychczasowych mechanizmów wspierania demokracji funkcjonujących w ramach Unii Europejskiej (takich, jak Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka czy Europejskie Partnerstwo dla Demokracji), zwłaszcza w kontekście „Arabskiej Wiosny” i konieczności szybszego, niż dotąd, alokowania środków i realizacji działań pomocowych. Jednak powołanie nowego instrumentu spotkało się z oporem wielu państw członkowskich (np. Niemiec) oraz Komisji Europejskiej. Wskazywano, że UE ma już instytucje służące promocji demokracji poza jej granicami i że należy je najpierw zreformować, a potem tworzyć nowe. Z krytyką spotkała się też sama koncepcja powołania EED wzorowanej na amerykańskiej *National Endowment for Democracy* (łącznie z nazwą). Pomysł utworzenia Funduszu wsparła jednak Catherine Ashton, Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, oraz Štefan Füle, Komisarz ds. Rozszerzenia i Polityki Sąsiedztwa w Komisji Europejskiej²⁷. Zapowiedź powołania tego

typu instytucji stała się też elementem nowej wizji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*A New Responses to the Changing Neighbourhood. A Review of the European Neighbourhood Policy*), którą Komisja Europejska opublikowała w marcu 2011 roku. Swoje poparcie wyraził też przewodniczący Komisji Europejskiej, Jose Manuel Barroso. W swojej wypowiedzi zaznaczył, że EED ma stać się jednym z sześciu filarów zreformowanej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i wspierać rozwój demokracji w sąsiedztwie UE²⁸.

Polska prezydencja w Radzie UE przez kilka miesięcy starała się promować pomysł powołania EED, jednak dopiero w grudniu kraje członkowskie UE – w osobnej deklaracji – opowiedziały się za utworzeniem takiego funduszu²⁹. Deklaracja przyjęta na zakończenie polskiej prezydencji stwierdza ostatecznie, że Europejski Fundusz na rzecz Demokracji powstanie na zasadzie niezależnego międzynarodowego funduszu i zostanie zarejestrowany w jednym z państw członkowskich jako fundacja. Celem funduszu ma być wspieranie głębokiej i trwałej demokracji w państwach w okresie transformacji i społeczeństwach walczących o demokrację, z „początkowym, ale niewykluczającym koncentrowaniem się na Europejskim sąsiedztwie”. Fundusz ma działać jako instytucja udzielająca grantów. Beneficjentami grantów mają być ruchy oraz aktorzy prodemokratyczni i społeczni, organizacje pozarządowe, młodzi liderzy, niezależne media i dziennikarze. Fundusz ma mieć „lekką” strukturę, działać elastycznie i szybko przy niskich kosztach operacyjnych. Finansowanie ma być transparentne, ale dopuszcza się

możliwość jego niejawności w sytuacji, kiedy wymagałoby tego dobro beneficjenta³⁰.

Jednak dopiero w czerwcu 2012 roku kraje UE formalnie zdecydowały o utworzeniu *European Endowment for Democracy* w celu promowania „głębokich i zrównoważonych” zmian w społeczeństwach dotkniętych przez opresyjne reżimy. Według przyjętych założeń, fundusz ma zacząć funkcjonować z początkiem roku 2013 i przyznawać granty krajom sąsiadującym, takim jak Białoruś. Zakres tematyczny funduszu to działania na rzecz demokracji i ruchów społecznych, promowanie młodych liderów, społeczeństwa obywatelskiego, niezależnych mediów oraz instytucji edukacyjnych. Fundusz ma być finansowany przez kraje członkowskie i Komisję Europejską.

Pojawiają się głosy, że aby EED odniósł sukces, musi zademonstrować swoją wartość dodaną w stosunku do istniejących unijnych mechanizmów wspierania demokracji. Powinien zapewniać coś na

kształt finansowania pomostowego, a więc dostarczać szybko środki finansowe, gdy demokratyczne procesy nabierają rozpędu, i inicjować projekty, które potem będą mogły być finansowane z innych instrumentów, na przykład ze środków EIDHR. EED nie powinien też bać się ryzyka finansowania powstających partii politycznych czy innego rodzaju niezarejestrowanych inicjatyw. Powinien również łatwo dostosowywać swój profil działalności do potrzeb i inicjatyw lokalnych, w tym organizacji pozarządowych, a także wspierać koncepcję *democratic ownership* (patrz ramka na str. 11). W tym celu procedury Funduszu powinny być uproszczone do niezbędnego minimum. Jednocześnie Polska, jeśli chce sukcesu EED, musi sama wyasygnować środki na jego funkcjonowanie. Środki te nie mogą jednak ograniczyć funduszy na realizację celów polskiej polityki rozwojowej, w tym tych przeznaczonych dla organizacji pozarządowych.

Miejsce równości płci i awansu społecznego kobiet w międzynarodowych tendencjach dotyczących współpracy rozwojowej

Równości płci i awans społeczny kobiet na poziomie globalnym

W dokumencie końcowym IV Forum Wysokiego Szczebla w sprawie Skuteczności Pomocy Rozwojowej w Pusan z grudnia 2011 roku równości płci i awansowi społecznemu kobiet poświęcono jeden z 36 punktów. Punkt 20 podkreśla konieczność zintensyfikowania działań na rzecz równości płci i awansu społecznego kobiet we współpracy rozwojowej oraz powołując się na istniejące dokumenty zaleca podwojenie wysiłków aktorów współpracy rozwojowej w tym zakresie. Społeczność międzynarodowa zwraca również uwagę na fakt, że równość płci jest nie tylko sama w sobie celem globalnego rozwoju, ale również warunkuje zrównoważony rozwój we wszystkich jego aspektach.

Mimo globalnej tendencji do zmniejszenia obowiązków donatorów związanych ze zbieraniem danych i monitorowaniem rezultatów, w kwestiach związanych z równością płci podkreśla się konieczność dołożenia wszelkiej staranności w gromadzeniu, używaniu oraz rozpowszechnianiu danych zróżnicowanych ze względu na płeć. Co istotne punkt dotyczący równości płci był zamknięty podczas procesu negocjacyjnego na długo przed Forum w Pusan, a większość z aktorów współpracy rozwojowej nie zgłaszała zastrzeżeń co do jego brzmienia. Pozwala to wysunąć tezę, że w pełni świadomie zobowiązała się ona do jego wdrażania.

Równości płci i awans społeczny kobiet na poziomie europejskim

Powołując się na międzynarodowe standardy, takie jak Konwencja ONZ w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet (CEDAW - 1979), Deklaracja Pekinśka i Platforma Działania (1995) oraz Milenijne Cele Rozwoju (2000), Wspólnota Europejska uznaje równość płci za jedną ze swoich fundamentalnych wartości i podstawowych zasad, również w działaniach na rzecz rozwoju.

Tą postawę odzwierciedlają kolejne postanowienia UE poczynając od europejskiego *Konsensusu ws. rozwoju* z 2005 roku, poprzez komunikaty, konkluzje Rady UE, *Plan Działania ws. Milenijnych Celów Rozwoju* (2008), aż do *Mapy działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006-2010*. Ostatnim dokumentem jest *Plan Działania UE na rzecz równości płci i awansu społecznego kobiet w rozwoju* na lata 2010-2015. Określa on cele i działania na rzecz równości płci i awansu społecznego kobiet w rozwoju zarówno dla Komisji Europejskiej, jak i dla każdego z państw członkowskich. Podstawą jest wdrażanie dwutorowego podejścia (ang. *twin-track approach*) zakładającego zarówno *gender mainstreaming* (wprowadzenie kwestii równości płci do głównego nurtu polityki i działań rozwojowych) oraz działania bezpośrednie na rzecz awansu społecznego

kobiet. Ponadto, *Plan* zakłada włączenie tematyki równości płci do dialogu politycznego z krajami partnerskimi, szczególnie na wysokim szczeblu oraz *gender mainstreaming* w procesach programowania, ewaluacji narodowych strategii rozwoju (ang. *Country Strategy Papers*), a także strategii rozwojowych państw członkowskich. Podkreśla również włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego (a w sposób szczególny organizacji kobiecych) do tych procesów.

Wśród założeń *Planu* znalazła się również koordynacja działań Unii Europejskiej na rzecz równości płci i praw kobiet w rozwoju z innymi międzynarodowymi forami, grupami eksperckimi (jak Komisja ds. Statusu Kobiet ONZ oraz GENDERNET OECD). Dokument szczególną rolę przypisuje budowaniu wewnętrznej ekspertyzy dotyczącej równości płci w rozwoju zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak i państw członkowskich. Podkreśla również ważność realizacji trzeciego (*Promowanie równości płci i awansu społecznego kobiet*) i piątego (*Poprawienie opieki zdrowotnej nad matkami*) Milenijnego Celu Rozwoju w krajach partnerskich.

Wreszcie, zaznacza się, że działania zaplanowane w ramach wdrażania *Planu* związane z monitoringiem i ewaluacją nie powinny być jedynie związane z konkretnymi projektami realizowanymi na rzecz równości płci, ale powinny przyczyniać się do osiągnięcia długoterminowych celów wyznaczonych przez międzynarodowe dokumenty, takie jak CEDAW, Deklaracja Pekińska czy Mileinijne Cele Rozwoju. *Plan* jest uzupełniony o szczegółowe ramy działania na lata 2010-2015 do realizacji poszczególnych celów, które są podstawą do sporządzania corocznych raportów krajowych z wdrażania tego *Planu*.

W listopadzie 2011 roku został opublikowany pierwszy raport z wdrażania *Planu Działania UE na rzecz równości płci i awansu społecznego kobiet w rozwoju za rok 2010-2011*. Raport podsumowywał raporty krajowe państw członkowskich, raporty przedstawicieli Unii Europejskiej w krajach partnerskich oraz Komisji Europejskiej sporządzone według zestawu ustalonych wskaźników. W raporcie podkreślono, że – szczególnie wśród państw członkowskich – pojawiało się odmienne rozumienie lub niezrozumienie wskaźników, które skutkowało różnym poziomem otrzymanych odpowiedzi. Wiąże się to ze zróżnicowanym zaawansowaniem państw członkowskich UE w działaniach na rzecz równości płci i praw kobiet w rozwoju. Są wśród nich takie, które od lat realizują kompleksowe strategie równości płci w swoich politykach i programach na rzecz rozwoju (np. Wielka Brytania czy Hiszpania) i takie, które są początkującymi w tym temacie (szczególnie nowe kraje członkowskie UE). Zaistniała sytuacja zaowocowała rekomendacją dotyczącą podjęcia konkretnych działań w celu wyjaśnienia aktorom europejskiej współpracy rozwojowej roli równości płci w ich działaniach oraz jasnego przedstawiania zobowiązania każdej ze stron w kolejnych latach wdrażania *Planu*. Uznano także, że stosowne punkty odniesienia dla wskaźników powinny zostać włączone do *Planu*, przynajmniej dla państw członkowskich, które wzięły udział w pierwszym procesie przekazywania danych do raportu. Dziewięć państw członkowskich nie przekazało swoich danych do niniejszego raportu.

Polska w obliczu tendencji europejskich

Polska delegacja rządowa obecna na IV Forum Wysokiego Szczebla w sprawie skuteczności pomocy w Pusan nie zajęła odrębnego stanowiska w kwestii równości płci czy praw kobiet, popierając tym samym (jako kraj sprawujący Prezydencję w UE) stanowisko Unii Europejskiej przyjmujące bez zastrzeżeń punkt 20 dotyczący równości płci i awansu społecznego kobiet w rozwoju. Przedstawiciele rządu Polski nie wzięli udziału w specjalnej sesji na temat równości płci i praw kobiet organizowanej w ramach oficjalnych obrad w drugim dniu Forum.

Wdrażanie *Planu Działania UE na rzecz równości płci i awansu społecznego kobiet w rozwoju* obejmuje również polską współpracę rozwojową i zobowiązuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP do podjęcia działań na poziomie programowania, planowania, wdrażania, monitorowania oraz ewaluacji. Polska złożyła swój wkład do raportu z wdrażania *Planu* za lata 2010-2011, mimo że nie wdrożyła jego podstawowych postulatów, zwłaszcza dwutorowego podejścia, w tym *gender mainstreamingu*. W raporcie zadeklarowano, że równość płci znajduje się w polu zainteresowania polskiej współpracy rozwojowej, mimo że nie jest ona tematem horyzontalnym. Poinformowano również, że kwestia ta jest obecna w dialogu politycznym w sytuacjach, dla których ma znaczenie. Na większość pytań zadanych w kwestionariuszu do raportu – dotyczących włączenia kwestii równości płci i awansu społecznego kobiet do działań na rzecz rozwoju, dialogu z krajami partnerskimi, budowania ekspertyzy, monitoringu i ewaluacji, przeznaczania środków finansowych i kadrowych – Polska odpowiedziała stwierdzeniem „nie dotyczy”. W nielicznych przypadkach przekazała jednozdaniowe, lakoniczne odpowiedzi.

Poza wspieraniem globalnych inicjatyw związanych z kwestiami równości płci w realizacji Milenijnych Celów Rozwoju (np. utworzenie *UN Women*), MSZ RP nie podjęło żadnych własnych inicjatyw, jak również nie stworzyło programów czy strategii uzasadniających stwierdzenie o tym, że równość płci znajduje się w polu zainteresowania polskiej współpracy rozwojowej. Przyjęty na początku 2012 roku *Program Wieloletni na lata 2012-2015* nie odpowiada standardom europejskim w kwestii włączania równości płci i praw kobiet w działania na rzecz rozwoju określonych między innymi w omawianym *Planie Działania UE na rzecz równości płci i awansu społecznego kobiet w rozwoju*.

➔ REKOMENDACJA: Wprowadzenie kwestii równości płci i awansu społecznego kobiet, zgodnie z międzynarodowymi standardami, jako priorytetu horyzontalnego do polskiej współpracy rozwojowej na wszystkich poziomach (tj. planowania, programowania, wdrażania, monitoringu i ewaluacji) oraz przeznaczenie budżetu na realizację tych działań.

Ochrona środowiska i zrównoważony rozwój - przyszłość współpracy rozwojowej

Koncepcja zrównoważonego rozwoju³¹ to globalny trend, na którym Polska powinna budować swój model współpracy rozwojowej.

Bagatelizowanie faktu, że dla rozwoju w skali globalnej konieczna jest nie tylko redukcja ubóstwa i związana z tym realizacja potrzeb społecznych, lecz także wspieranie zrównoważonej konsumpcji i produkcji dóbr oraz ochrona kurczących się zasobów środowiska, byłoby krótkowzrocznością przynoszącą podwójną szkodę.

Po pierwsze, pieniądze wydane na polską współpracę rozwojową z pominięciem potrzeby integracji wzrostu gospodarczego, a także potrzeb społecznych i równowagi środowiskowej, to pieniądze na dłuższą metę zmarnowane. Inwestowanie w działania, których długofalowe rezultaty można mierzyć jedynie poziomem wzrostu PKB (jeśli w ogóle), to – szczególnie w kontekście wyników zakończonej w czerwcu 2012 roku konferencji ONZ ws. zrównoważonego rozwoju Rio+20 – przeżytek. To właśnie te pieniądze, o których krytycy systemów pomocowych mówią, że dobrze wyglądają w statystykach i owszem leczą, ale tylko filantropijne ego krajów bogatych, takich jak Polska. To już nawet nie przysłowiowa „ryba” zamiast „wędkę”, ale zapewnianie krótkotrwałych rozwiązań, które przy obecnym poziomie degradacji środowiska i relacjach między krajami biednymi i bogatymi na niewiele się zdają.

Po drugie, w świecie globalnych zależności pominięcie elementu odnawialności zasobów i pojemności środowiskowej przy działalności w krajach Południa prędzej czy później pogorszy również polską sytuację. Niezrównoważona współpraca rozwojowa prowadzi w perspektywie kilku pokoleń do pogorszenia warunków życiowych wszystkich społeczeństw, na przykład poprzez pozwolenie na wyczerpywanie zasobów naturalnych. Dobro przyszłych pokoleń jest oczywistą wartością w koncepcji zrównoważonego rozwoju i być może dlatego nie była ona dotychczas brana pod uwagę przez polskich decydentów przywiązanych do przewidywania skutków swoich decyzji w okresach maksymalnie cztero- czy pięcioletnich.

Na pierwszy rzut oka, Polska nie zapomina o koncepcji zrównoważonego rozwoju, przynajmniej w teoretycznych zapisach, jakie znajdują się w dokumentach dotyczących współpracy rozwojowej. W *Wieloletnim programie współpracy rozwojowej na lata 2012-2015* czytamy, że: „Nadrzędnym celem polskiej współpracy rozwojowej jest tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju krajów rozwijających się (...) Zasadą realizacji polskiej współpracy rozwojowej jest m.in. dbałość o środowisko naturalne i zrównoważone użytkowanie zasobów naturalnych”. W opisie obszaru tematycznego „Transformacja ustrojowa” można również przeczytać, że doświadczenie Polski w zakresie

efektywności energetycznej i wdrażania technologii energooszczędnych skutkujące znaczną redukcją emisji zanieczyszczeń może być dla partnerów z krajów Południa interesujące. Wszystko to mogłoby świadczyć o tym, że potrzeby priorytetyzowania zrównoważonego rozwoju w strategii współpracy zostały właściwie zrozumiane. Niezrozumiałe pozostaje jednak powoływanie się na przykład Polski, jako kraju stawiającego sobie za cel ochronę klimatu, w świetle polityki klimatycznej prowadzonej na forum Unii Europejskiej, czy też niedostrzeganie faktu, że znacząca redukcja emisji w latach 90-tych nie wzięła się bynajmniej z efektywności czy inwestycji w energooszczędne technologie, a z konsekwencji przemian ustrojowych.

Problemem polskiej współpracy rozwojowej jest wypracowanie długofalowego planu działania odpowiadającego trzem filarom zrównoważonego rozwoju dla każdego regionu, gdzie polskie pieniądze pomagają budować przyszłość krajów Południa. Niewielkie elementy takiego długofalowego planu można znaleźć w wieloletnim programie, pojawiają się one w priorytetach szczegółowych dla niektórych regionów: ochrona środowiska, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, gospodarka wodno-sanitarna czy nawet zrównoważony rozwój prowincji Afganistanu. Polska współpraca rozwojowa powinna jednak dążyć do tego, by wszystkie trzy aspekty zrównoważonego rozwoju wspierać w sposób oparty na rzetelnej analizie potrzeb, spójny i skuteczny (na miarę możliwości finansowych).

Przydatnym narzędziem do realizacji tego dążenia może być przyjęty przez 193 kraje dokument *The future we want* wieńczący zakończoną w czerwcu 2012 roku konferencję ONZ nt. zrównoważonego rozwoju Rio+20. Zawiera on kluczowe zagadnienia, których podjęcie jest niezbędne dla realizacji trzech filarów koncepcji zrównoważonego rozwoju:

- ▶ redukcja ubóstwa (wobec skrajnego ubóstwa co piątego mieszkańca Ziemi na 3 lata przed zaplanowanym terminem realizacji Milenijnych Celów Rozwoju),
- ▶ bezpieczeństwo żywnościowe i zrównoważone rolnictwo (wobec niedożywienia 14% populacji, spekulacji cenami żywności na światowych rynkach oraz ekspansji przemysłowego scentralizowanego modelu rolnictwa i rybołówstwa),
- ▶ rozwój gospodarki wodno-sanitarnej (wobec niedoborów wody spowodowanych m.in. brakiem przepływu potrzebnych technologii czy skutkami zmian klimatu),
- ▶ zapewnienie dostępu do energii (wobec 1,4 miliarda osób bez dostępu do energii i problemów z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego wynikających m.in. z uzależnienia od kurczących się zasobów paliw kopalnych),
- ▶ promocja zrównoważonej turystyki,
- ▶ rozwój zrównoważonego transportu (wobec

nieefektywnego przepływu towarów i przemieszczania się ludzi),

- ▶ idea zrównoważonych miast (wobec przewidywanego rozwoju terenów miejskich w kolejnych dekadach i związanym z tym zagrożeniem środowiskowym i społecznym),
- ▶ ochrona zdrowia populacji (wobec np. niewystarczającego dostępu do istniejących metod leczenia dla mieszkańców krajów Południa czy braku efektywnych polityk planowania rodziny i zdrowia seksualnego),
- ▶ przeciwdziałanie bezrobociu (wobec niskiego potencjału produkcyjnego i konkurencyjności krajów Południa),
- ▶ ochrona i zrównoważona eksploatacja mórz i oceanów (wobec wpływu ich pogarszającej się kondycji na wzrost gospodarczy, bezpieczeństwo żywnościowe i zapewnienie miejsc pracy),
- ▶ przeciwdziałanie dramatycznym skutkom zmian klimatu (wobec ich negatywnego wpływu na rolnictwo, rybołówstwo, rozprzestrzenianie się chorób tropikalnych, dostęp do wody pitnej, natężenie katastrof naturalnych i migracji klimatycznych),
- ▶ zrównoważona gospodarka leśna (wobec poziomu wylesiania destrukcyjnego dla równowagi środowiskowej, oraz gospodarczych i społecznych następstw nielegalnego handlu drewnem),
- ▶ ochrona bioróżnorodności (wobec jej kluczowej roli w zachowaniu ekosystemu dostarczającego podstawowych fundamentów dla rozwoju i dobrobytu),
- ▶ zrównoważona gospodarka odpadami,
- ▶ zrównoważona produkcja i konsumpcja (wobec faktu, że dominujące dziś sposoby produkcji nie prowadzą do osiągnięcia sprawiedliwych korzyści ludzi zaangażowanych w nią na wszystkich etapach, powodują degradację środowiska, a często nawet prowadzą do konfliktów o zasoby w najbardziej zagrożonych regionach świata),
- ▶ zrównoważony przemysł wydobywczy (wobec faktu, że ta dziedzina przemysłu będąca głównym ogniwem światowej gospodarki powoduje dziś największe szkody dla środowiska i warunków życiowych lokalnych społeczności),
- ▶ prawo do edukacji,
- ▶ równość płci i uwłasnowolnienie kobiet (wobec

feminizacji ubóstwa i istniejących nierówności łamiących podstawowe prawa człowieka i przekładających się na problemy rozwojowe całej populacji).

Jak polska współpraca rozwojowa może odpowiadać na powyższe wyzwania, których część traktowana była dotychczas najczęściej jako *cross-cutting issues*? Dokument *The future we want* zawiera również plan wypracowania Celów Zrównoważonego Rozwoju (CZR), które w zamierzeniu mają zoperacjonalizować powyższe zagadnienia. CZR nie są alternatywą wobec agendy Milenijnych Celów Rozwoju, mają stanowić kontynuację i poszerzenie perspektywy w myśleniu o celach, do których należy dążyć globalnie, ponieważ redukcja ubóstwa jest tylko jednym z trzech elementów koniecznych do zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Cele te mają być ambitne, zwięzłe i klarowne, adekwatne dla wszystkich krajów, biorąc pod uwagę stopień ich rozwoju oraz plany.

Polska powinna już teraz myśleć o dostosowaniu swojej wizji współpracy rozwojowej do wypracowywanych Celów Zrównoważonego Rozwoju. Koniecznym krokiem byłoby określenie, jakie strategie związane z realizacją agendy z Rio mają kraje z dość wąskiego katalogu krajów priorytetowych dla polskiej współpracy rozwojowej. Planowany przegląd okresowy programu wieloletniego powinien posłużyć jako pierwszy etap reformowania naszej współpracy rozwojowej w tym kierunku. Z pewnością zaś program wieloletni na lata 2016-2020 będzie musiał uwzględnić wypracowane do tego czasu Cele Zrównoważonego Rozwoju. Warto więc już teraz poświęcić czas na zapewnienie odpowiedniego potencjału ludzkiego, finansowego, technicznego i politycznego w tym celu, stworzenie zainteresowania sektora prywatnego zrównoważonymi inwestycjami, zbudowanie w tym temacie świadomości społecznej. Pracę do wykonania mają wszystkie podmioty zaangażowane we współpracę rozwojową: sektor rządowy, samorządowy, pozarządowy i prywatny. Od ich poczucia globalnej odpowiedzialności, poziomu wiedzy eksperckiej i przygotowania praktycznego będzie zależało, na ile agenda zrównoważonego rozwoju będzie wdrażana z sukcesem przez polską współpracę rozwojową w najbliższych latach.

Wsparcie rolnictwa a europejska i polska współpraca rozwojowa

Rolnictwo a rozwój

Realizacja pierwszego Milenijnego Celu Rozwoju, czyli wyeliminowanie skrajnego ubóstwa i głodu, wciąż pozostaje ogromnym wyzwaniem. Z blisko miliarda ludzi na świecie, którzy cierpią głód, większość stanowią mieszkańcy obszarów wiejskich, gdzie rolnictwo – w tym uprawa ziemi, hodowla, rybołówstwo i leśnictwo – stanowi główną działalność gospodarczą. Z gospodarstw o powierzchni mniejszej niż 2 hektary utrzymuje się aż 85% rolników w krajach globalnego Południa, a liczbę samych drobnych gospodarstw szacuje się na 500 mln. Jeśli wziąć jeszcze pod uwagę fakt, że dostarczają one żywność i środki do życia dla ponad 2 miliardów ludzi oraz że produkują one 80% żywności konsumowanej w Azji i Afryce Subsaharyjskiej, konieczność inwestowania i pomocy dla tego sektora wydaje się bezdyskusyjna oraz nagląca.

Niestety tendencje w międzynarodowej współpracy rozwojowej na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat wydają się wyraźnie temu przeczyć. Przyjrzyjmy się liczbom: światowa pomoc rozwojowa kierowana do rolnictwa zmniejszyła się z 17% we wczesnych latach 80-tych do 6% całości ODA w roku 2009! Obecnie zaledwie 4,4% europejskiej pomocy (kraje UE-15 oraz Komisja Europejska) przeznaczana jest na wsparcie rolnictwa.

Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest kształt dominującego obecnie na świecie systemu produkcji i dystrybucji żywności opierającego się na dotowanym przez rządy krajowe wielkoobszarowym rolnictwie. Międzynarodowe lobby rolnicze i naukowe z tzw. krajów rozwiniętych przekonuje, że inwestowanie w ten typ rolnictwa, rozwój biotechnologii (w tym inżynierii genetycznej) oraz uprzemysłowienie produkcji żywności pozwoli rozwiązać problem głodu na świecie. Takiemu myśleniu sprzyja fakt, że do 2050 r. będziemy musieli wyraźnie zwiększyć ilość wytwarzanej żywności, aby wyżywić 9 miliardów ludzi. Niestety funkcjonujący w obecnej postaci system żywnościowy nie dość, że nie przyczynia się do zmniejszenia liczby głodujących, to jest jednym z ważniejszych czynników wpływających na postępującą w zastraszającym tempie degradację społeczności wiejskich i środowiska naturalnego. Stoimy zatem wobec wyzwania zapewnienia wszystkim żywności, w taki sposób, by jednocześnie nie wykroczyć poza naturalne ograniczenia naszej planety.

W ostatnich latach coraz większych nadziei upatruje się w powrocie do zrównoważonego rolnictwa w jednych regionach świata i do jego podtrzymywania w innych. W praktyce oznacza to zwrot ku gospodarstwom rodzinnym i małoobszarowym. Gospodarstwa te są często pozbawione środków niezbędnych do rozwoju: wody, ziemi, nasion, technologii, edukacji, inwestycji oraz kredytów. Czy warto inwestować w zrównoważony rozwój i małoobszarowe rolnictwo? Tak,

udowadniają to liczne niezależne badania i raporty. Najbardziej znany z nich to raport *Agriculture at a Crossroads* opracowany w 2009 roku przez 400 ekspertów z całego świata na zlecenie FAO, GEF, UNDP, UNEP, UNESCO i WHO. Jego sygnatariuszem jest także rząd Polski. Według raportu, wspieranie zrównoważonego rolnictwa rodzinnego przyczynia się znacznie do wzrostu wydajności produkcji żywności i jest najlepszym sposobem na zapewnienie potrzebującym dostępu do produktów rolnych. W 2010 roku potwierdził to w swoim raporcie specjalny sprawozdawca ONZ ds. prawa do żywności, Olivier De Schutter, a w roku 2011 o zwiększenie inwestycji w rolnictwo rodzinne w krajach rozwijających się zaapelował do państw członkowskich Komitet ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego ONZ.

Rolnicy z krajów globalnego Południa zrzeszeni w licznych organizacjach krajowych i regionalnych są zgodni co do tego, że przy odpowiednim wsparciu finansowym oraz woli politycznej ze strony rządów i decydentów są w stanie produkować własną żywność i wyżywić mieszkańców swoich krajów, jak widać to na przykładzie sukcesów niektórych państw afrykańskich. Co więcej, według szacunków FAO, samo zrównanie szans kobiet rolniczek z możliwościami mężczyzn w dostępie do ziemi i środków produkcji mogłoby zredukować liczbę głodujących o 100-150 milionów.

Głównym kierunkiem walki z głodem w krajach globalnego Południa powinno być zatem dążenie do utrzymania oraz rozwoju rodzinnych i małoobszarowych gospodarstw rolnych, co powinno znaleźć odzwierciedlenie na liście najważniejszych priorytetów europejskiej, a więc także polskiej pomocy rozwojowej.

Obecnie, liczne organizacje rolnicze i pozarządowe na całym świecie starają się wpłynąć na polityków, by w swoich decyzjach dotyczących polityk rolnych, handlowych i rozwojowych uwzględniali właśnie rolnictwo rodzinne. Jednym z obszarów działalności rzeczniczej organizacji z Europy (w tym z Polski), jest zmiana polityk UE, które najbardziej negatywnie wpływają na bezpieczeństwo żywnościowe krajów globalnego Południa oraz uspołnienie ich z celami rozwojowymi (tzw. spójność polityk na rzecz rozwoju, patrz str. 22). Jedną z takich polityk jest Wspólna Polityka Rolna, która nie powinna stanowić zagrożenia dla rozwoju produkcji żywności w tych krajach, jak to się obecnie dzieje. Organizacje z Polski od kilku lat prowadzą kampanie w tym zakresie, skierowane do decydentów politycznych (np. europosłów), wspierane między innymi przez platformy europejskie, np. CONCORD. Adresatami wsparcia są społeczności rolnicze, głównie z krajów afrykańskich, dążące do uzyskania przez nie suwerenności żywnościowej. Wspomniane

organizacje zwracają również uwagę na konieczność analizy skutków polityki handlowej oraz agropaliwowej dla rolnictwa rodzinnego. Według organizacji pozarządowych, polityki rolne, handlowe oraz pomoc rozwojowa Unii Europejskiej powinny bowiem wspierać zrównoważoną produkcję żywności na drobnią skalę, tak, aby lokalni rolnicy mogli godziwie zarabiać niezależnie od kryzysowych sytuacji na rynkach światowych, chronione było środowisko naturalne, a ludność miała dostęp do zdrowej żywności. Szczególnie ważne jest, aby społeczeństwa i organizacje rolnicze uczestniczyły w opracowywaniu i reformowaniu polityk rolnych swoich krajów, na co również powinny być kierowane wysiłki państw donatorów.

Polska a wspieranie rolnictwa w krajach Południa

Jeśli chodzi o pomoc kierowaną przez Polskę do Afryki Subsaharyjskiej, jednego z najbiedniejszych regionów świata zależnego od rolnictwa, to w 2011 roku stanowiła ona zaledwie 3,17% całości pomocy bilateralnej (podobnie jak w roku 2010). Natomiast pomoc rozwojowa kierowana do sektora rolniczego stanowi niewielki procent całości polskiej ODA. Przykładowo: w roku 2011 na 100 projektów zrealizowanych przez polskie organizacje w ramach programu polskiej współpracy rozwojowej, projektów skierowanych bezpośrednio do rolników było kilkanaście, w tym zaledwie dwa projekty w Afryce Subsaharyjskiej, a całość wydatków poniesionych na wsparcie rolników w tym regionie świata to niewiele ponad 2% całości kwoty wydatkowanej w ramach tego programu. Co prawda, w założeniach merytorycznych współpracy rozwojowej na rok 2011 rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa zaliczony był do czterech głównych obszarów działań, ale tylko w krajach priorytetowych, Partnerstwa Wschodniego oraz Azji Środkowej. Natomiast dla Afryki Subsaharyjskiej priorytety zdefiniowano w następujący sposób: „dostęp do wody pitnej (w szczególności ujęcia wody), ochrona środowiska (w szczególności gospodarka odpadami), edukacja i aktywizacja zawodowa, ochrona zdrowia (w szczególności choroby zakaźne)”. Jak widać, ani rolnictwo, ani rozwój obszarów wiejskich nie pojawiły się na tej liście. Bardzo mało miejsca poświęcono też wspieraniu rolnictwa w Afryce Wschodniej (od 2012 roku Polska będzie pomagała w Afryce tylko w tym regionie) w *Planie współpracy rozwojowej na rok 2012*.

Pozytywnym faktem, który należy odnotować, jest wpisanie wsparcia rolnictwa do *Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2012-2015* w ramach obszaru tematycznego „Transformacja ustrojowa”. Pozostaje pytanie, jakie rolnictwo chce wspierać polskie MSZ: jako przykład wzorcowy podano polskie doświadczenie rozwoju obszarów wiejskich i modernizacji produkcji, któremu daleko do idei rolnictwa zrównoważonego i wspierającego rolników małopowiatowych. Niestety, w konsultacjach *Programu*, w których uczestniczyły organizacje z Grupy Zagranica, nie wzięto również pod uwagę rekomendacji dotyczących wagi i kierunków rozwoju rolnictwa w krajach

Według DAC (*Development Assistance Committee* – Komitet Pomocy Rozwojowej OECD), pomoc dla rolnictwa obejmuje: politykę i programy rolne, dostęp do ziemi uprawnej i wody, rozwój rolnictwa i dostęp do środków produkcji, uprawę roślin i hodowlę zwierząt, usługi rolnicze, kształcenie, badania i doradztwo, wzmocnienie instytucji.

globalnego Południa (a szczególnie w Afryce), o czym – poza słabymi założeniami merytorycznymi w tej kwestii – świadczy również fakt braku priorytetu wspierania rolników w Afryce Wschodniej (o rolnikach mówi się jedynie pośrednio w zakresie 3 priorytetów: edukacja oraz aktywizacja zawodowa i społeczna, ochrona środowiska oraz ochrona zdrowia).

Marginalizacja rolnictwa w całości oficjalnej pomocy rozwojowej Unii Europejskiej i Polski jest bardzo wyraźnie widoczna. Organizacje oraz decydenci zajmujący się współpracą rozwojową nie powinni zatem ustawać w wysiłkach, by udział drobnych rolników z krajów rozwijających w przedsięwzięciach rozwojowych w Europie i w Polsce wzrastał. Budowanie bezpieczeństwa żywnościowego krajów globalnego Południa poprzez wspieranie rozwoju rolnictwa lokalnego jest zgodne między innymi ze *Wspólną strategią Afryka-UE* oraz dokumentem *Unijne zasady ramowe dotyczące wsparcia krajów rozwijających się w zakresie wyzwań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym*, które powinny stanowić niezbędne odniesienie również dla działań Polski w tym zakresie. Mamy nadzieję, że z roku na rok polskie MSZ będzie coraz bardziej akcentowało znaczenie rolnictwa rodzinnego we współpracy rozwojowej, a polskie organizacje pozarządowe realizowały coraz więcej projektów wspierających bezpośrednio rolników w krajach globalnego Południa.

➡ REKOMENDACJE: Na liście priorytetów polskiej współpracy rozwojowej powinno znaleźć się wsparcie dla utrzymania oraz zrównoważonego rozwoju rodzinnych i małopowiatowych gospodarstw rolnych (szczególnie w Afryce Subsaharyjskiej) ze szczególnym uwzględnieniem:

- ▶ zwiększania dostępu do wiedzy o ekologicznych metodach hodowli zwierząt i upraw roślin, przetwórstwa oraz przechowywania produktów spożywczych, dostosowanych do warunków lokalnych i skutków zmian klimatu;
- ▶ poprawy infrastruktury, tworzenia lokalnych rynków zbytu żywności oraz umożliwiania drobnym rolnikom i rolniczkom łatwiejszego i bardziej inkluzywnego dostępu do nich;
- ▶ poprawy sytuacji kobiet rolniczek w kwestii dostępu do ziemi, nasion, narzędzi i wiedzy specjalistycznej, wzmocnienie kompetencji organizacji rolniczych w celu ich aktywnego i bardziej skutecznego uczestnictwa w demokratycznym procesie opracowywania regionalnych i krajowych polityk rolnych.

3

OTOCZENIE PRAWNO- -INSTYTUCJONALNE W POLSCE

**WIELOLETNI PROGRAM
WSPÓŁPRACY
ROZWOJOWEJ,
USTAWA O WSPÓŁPRACY
ROZWOJOWEJ,
POLSKA FUNDACJA
MIĘDZYNARODOWEJ
WSPÓŁPRACY
NA RZECZ ROZWOJU**

Wieloletni program współpracy rozwojowej

Prace nad *Wieloletnim programem współpracy rozwojowej* rozpoczęły się przy okazji spotkań w MSZ w lutym 2011 roku. W ich wyniku powołano nieformalną grupę doradczą („grupę strategiczną”), której zadaniem było prowadzenie pogłębionej refleksji dotyczącej założeń strategicznych *Wieloletniego programu współpracy rozwojowej*. W skład grupy weszła – obok przedstawicieli resortów – reprezentacja organizacji pozarządowych i środowiska akademickiego.

Pierwsze spotkanie grupy strategicznej odbyło się 18 marca 2011 roku i dotyczyło określenia ram ideologicznych dla programu wieloletniego. Przedmiotem dyskusji były zagadnienia mające pomóc w określeniu miejsca przyszłej polityki rozwojowej w polityce państwa. Prace skoncentrowały się wokół próby zdefiniowania trzech obszarów warunkujących polskie zaangażowanie we współpracę rozwojową: wartości i motywacji, jakimi kieruje się Polska i jej obywatele we współpracy rozwojowej, wspólnych korzyści, jakie Polska może osiągać razem z partnerami poprzez zaangażowanie we współpracę rozwojową, zobowiązań, jakie Polska i Polacy mają wobec świata zewnętrznego.

Uczestnicy spotkania dokonali próby zdefiniowania tych trzech obszarów oraz skatalogowania elementów składowych. Dyskusję kontynuowano podczas spotkania w maju 2011 roku. Wówczas sformułowano katalog celów polskiego systemu współpracy rozwojowej, które stanowią podstawę misji oraz wizji programu wieloletniego.

Następnie prace toczyły się w pięciu grupach roboczych. Każda grupa zajęła się konkretnym działem – tematycznym lub geograficznym – polskiej współpracy rozwojowej. Były to: Afryka Subsaharyjska i Partnerstwo Wschodnie (priorytety geograficzne) oraz spójność polityk na rzecz rozwoju, demokryzacja i pomoc humanitarna (tematy horyzontalne). Każda z grup przygotowała założenia do programu wieloletniego w formie rozdziału. Ten etap prac zakończył się latem.

W październiku 2011 roku MSZ przyjął *Plan współpracy rozwojowej na rok 2012*. Po wejściu w życie *Ustawy*, przyjętej przez Sejm 16 września 2011 roku, nastąpiła zmiana trybu programowania z dotychczasowego, rocznego, na tryb wieloletni.

Z tego względu rok 2012 przygotowany został jako rok przejściowy. Sam proces tworzenia programu rozpoczął się w lutym 2011 roku, jednak utknął w czerwcu tego samego roku. W tym czasie organizacje pozarządowe poświęciły wiele czasu, by – współpracując z MSZ i innymi interesariuszami – przygotować merytoryczny, mierzalny i, przede wszystkim, skuteczny dokument, według którego należałoby pracować przez najbliższe 4 lata. MSZ zapewniał interesariuszy, że wobec przerwy w pracach, która nastąpiła jesienią i zimą 2011 roku (w związku z czasochłonnym zaangażowaniem w prezydenturę) – w 2012 roku otwarty proces tworzenia dokumentu będzie kontynuowany.

Wbrew zapewnieniom, dopiero w lutym 2012 roku światło dzienne ujrzał okrojony dokument, na którego konsultacje społeczne MSZ przeznaczył tylko 5 dni. Wśród organizacji pojawiło się poczucie zawodu, że wypracowany przez nie wkład nie został wzięty pod uwagę oraz, że w odpowiedzi na włożony wysiłek i zaangażowanie, konsultacje społeczne zostały potraktowane bardzo powierzchownie.

20 marca 2012 roku Rada Ministrów przyjęła *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012-2015* przygotowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Przyjęty w tak szybkim terminie program potwierdza, że Polska administracja nie bierze pod uwagę ekspertyz społeczeństwa obywatelskiego, oraz, co więcej, że nie chce być traktowana poważnie na arenie międzynarodowej jako donator.

Wśród najważniejszych uwag i postulatów organizacji pozarządowych znajdują się poniższe:

- ▶ *Program* nie proponuje konkretnych zapisów dotyczących celów i spodziewanych rezultatów,
- ▶ proponowane priorytety tematyczne i szczegółowe priorytety tematyczne są nierealistyczne i niezgodne z proponowanymi przez organizacje pozarządowe od lat działające w konkretnych krajach,
- ▶ *Program* nie obejmuje konkretnych zapisów dotyczących ewaluacji działań i projektów,
- ▶ *Program* nie odnosi się do kontekstu międzynarodowego, w tym do międzynarodowych zobowiązań, podjętych przez Polskę, w tym np. Deklaracji Milenijnej czy międzynarodowego programu skuteczności pomocy,
- ▶ obszary tematyczne *Programu* nie uwzględniają nadrzędnego celu współpracy międzynarodowej, jakim jest redukcja ubóstwa, szczególnie krajach najbiedniejszych – uwzględniono to w *Ustawie o współpracy rozwojowej*.

Ustawa o współpracy rozwojowej

16 września 2011 roku Sejm RP przyjął *Ustawę o współpracy rozwojowej*. Polskie organizacje pozarządowe przez wiele lat przekonywały do takiego kroku. Wspólnie wykazywaliśmy kolejnym ekipom rządzącym, że polski system pomocy rozwojowej bezwzględnie powinien doczekać się odpowiedniej regulacji prawnej. Wejście w życie tej ważnej ustawy zbiegło się w czasie z końcem prezydentury Polski w Radzie UE.

Na przestrzeni 10 lat prac nad ustawą o współpracy rozwojowej (pierwszy szkic powstał jeszcze za czasów Ministra Włodzimierza Cimoszewicza) powstało kilka projektów rządowych, którym jednak nigdy nie było dane wyjść poza konsultacje międzyresortowe. Co najmniej na rok przed polską prezydenturą organizacje pozarządowe apelowały o wznowienie prac legislacyjnych. Przełomowa okazała się jesień 2010 roku, kiedy to Krzysztof Stanowski, nowy podsekretarz stanu odpowiedzialny w MSZ za współpracę rozwojową, otrzymał od ministra Radosława Sikorskiego zadanie przygotowania projektu ustawy

oraz wypracowania wieloletniej strategii polskiej współpracy rozwojowej. Projekt rządowy był gotowy latem 2010 roku. Wówczas priorytetem dla autorów i propagatorów polskiej ustawy pomocowej stało się jak najszybsze zakończenie ścieżki parlamentarnej, by zdążyć przed wyborami zaplanowanymi na październik 2011 roku (zasada dyskontynuacji prac parlamentu każe przerwać wszystkie niezakończone procesy legislacyjne). Dzięki mobilizacji posłów różnych opcji politycznych zasiadających w Komisji Spraw Zagranicznych, a także senatorów, prace parlamentarne doprowadzono do finału przed końcem kadencji, a uchwaloną *Ustawę* podpisał prezydent.

Co *Ustawa* porządkuje, co zmienia? W jakich punktach nie spełnia oczekiwań organizacji pozarządowych?

Polskie organizacje zajmujące się współpracą rozwojową bezpośrednio odczuwały brak ustawowej regulacji. Główny problem sprowadzał się do kwestii skuteczności działań: między przyznaniem dofinansowania a rozliczeniem projektu nierzadko pozostawały tylko cztery miesiące na pracę w terenie, co w praktyce pozwalało jedynie na doraźne działania. Z różnych powodów umożliwienie wieloletniego planowania i finansowania było jednym z głównych oczekiwań sektora NGO's wobec twórców ustawy pomocowej.

Jak ten problem rozwiązała nowa *Ustawa*? Przede wszystkim, zobowiązuje rząd do wieloletniego planowania zadań oraz projektów na podstawie wieloletnich programów współpracy rozwojowej (przygotowywanych przez MSZ na okres co najmniej 4 lat), których dopełnieniem są roczne plany współpracy rozwojowej. *Ustawa* przewiduje także możliwość wieloletniego finansowania działań pomocowych – bezpośrednio – w odniesieniu do państw objętych działaniami wojennymi (potrzebna była modyfikacja ustawy o finansach publicznych) oraz pośrednio – wskazując na możliwość finansowania z budżetu działań wieloletnich, jednak z ograniczeniem do kwoty zawartej w danym roku budżetowym. Wprowadzone na tej podstawie „pilotażowe” projekty dwuletnie ograniczono do wąskiej liczby krajów-biorców.

Nie udało się więc uregulować tej kwestii w czytelny i kompleksowy sposób. Wprawdzie *Ustawa* daje pewne możliwości dla wieloletniego finansowania polskiej pomocy, uzależnia jednak te możliwości od rodzaju pomocy, jej odbiorców (wybrane państwa) i podmiotów wdrażających (ambasady, NGO's, uczelnie i placówki badawcze, firmy, wojsko etc.). W *Ustawie* brakuje też zapisu dotyczącego tzw. mechanizmu *matching funds*, a więc możliwości aplikowania do MSZ o dofinansowanie projektów opłacanych przez innych donatorów.

Co zrobiono dobrze? Na pierwszym miejscu należy wymienić zapisy o koordynującej roli ministra spraw zagranicznych wobec wszystkich podmiotów realizujących zadania z zakresu współpracy rozwojowej, a także nakaz planowania wieloletniego. Po drugie, *Ustawa*

definiuje pomoc humanitarną jako element współpracy rozwojowej i przewiduje możliwość natychmiastowego działania w czasie nagłych kryzysów (na przykład takich, które ostatnio miały miejsce w Japonii czy Somalii). Kolejna kwestia odnosi się do konkursów grantowych MSZ i warunkowego uproszczenia procedury rozpatrywania wniosków. Obsługa konkursów na realizację projektów rozwojowych jest jedną ze sfer, w których organizacje potrzebują sprawnej współpracy z rządem. Konieczne było utworzenie Rady Programowej przy Ministrze Spraw Zagranicznych – z udziałem przedstawicieli resortów, parlamentarzystów, naukowców, przedstawicieli sektora NGO's oraz organizacji pracodawców – do której zadań należy kształtowanie polityki w zakresie współpracy rozwojowej i przygotowanie kolejnych strategii wieloletnich.

Niestety, polska *Ustawa* zawiera szereg słabych punktów. Bardzo brakuje impulsu w stronę modernizacji polskiej pomocy i dopasowania jej do światowych standardów (zwłaszcza tych opisanych w Deklaracji Paryskiej z roku 2005).

Zabrakło zapisów niepozostawiających wątpliwości co do kierunku, w którym polska współpraca rozwojowa będzie podążać.

Zapisek, który zbliża ją do standardów OECD, jest ten dotyczący obligatoryjnej oceny naszych działań pod kątem skuteczności w realizacji celów strategicznych (czyli zapisanych w strategii wieloletniej). Na tle ogółu jest to niestety wyjątek. Poniżej zwracamy uwagę na niektóre – naszym zdaniem – wadliwe elementy tej *Ustawy*:

- ▶ definicja współpracy rozwojowej: zachęca do upolitycznienia działań, podczas gdy bezdyskusyjnym celem ODA wydatkowanej przez członków OECD pozostaje realizacja Milenijnych Celów Rozwoju, zwłaszcza walka ze światowym ubóstwem. Parlament definiując współpracę rozwojową wpisał na pierwszym miejscu promocję demokracji, która – choć ważna – powinna znaleźć się dopiero po kwestii rozwojowej,
- ▶ problem „nadmuchiwania pomocy”: rząd, zwłaszcza resort finansów, dalej będzie mógł sztucznie zawyżać statystyki ODA, wliczając do niej działania nieskuteczne w zwalczaniu ubóstwa, takie jak wielkie kredyty udzielane z klucza politycznego i operacje na długi zagraniczny,
- ▶ za mało przejrzystości: *Ustawa* nie wspomina o potrzebie zapewnienia obywatelom należytego dostępu do danych dotyczących wydatków na pomoc rozwojową, co stoi w sprzeczności z międzynarodowymi standardami, jako że przejrzystość działań rządu stanowi jeden z fundamentów skuteczności, przy okazji będąc obowiązkiem wobec podatników, którzy finansują polską pomoc,
- ▶ konsultacje zamiast lokalnej własności: *Ustawa* nakazuje rządowi konsultować swoje działania z organami państw, do których Polska kieruje środki ODA, tymczasem to strategię rozwojowe krajów rozwijających się powinny determinować działania Polski jako donatora.

Fundacja Międzynarodowej Współpracy na Rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak”

W 2011 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych podjęło inicjatywę rekonstrukcji Polskiej Fundacji Międzynarodowej Współpracy na Rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak”. Minister Spraw Zagranicznych Radosław Sikorski ogłosił w swoim *expose* na temat polityki zagranicznej RP w marcu 2011 roku zamiar powołania Fundacji, której celem ma być wsparcie ochrony praw człowieka i budowa społeczeństwa obywatelskiego w państwach niedemokratycznych. Przyjęta w 2011 roku *Ustawa o współpracy rozwojowej* uwzględniła możliwość zlecenia przez MSZ Fundacji „Wiedzieć Jak” realizacji zadań z zakresu współpracy rozwojowej ze względu na szczególne warunki polityczne w krajach partnerskich.

Fundacja wznowiła swoją działalność na przełomie 2011 i 2012 roku. Ogłoszono konkurs „Wsparcie demokracji 2012”, w którym dofinansowano projekty z dziedziny demokratyzacji krajów Partnerstwa Wschodniego (70-85% środków) i niektórych państw Azji i Afryki Północnej (15-30% środków). Poza udzielaniem dotacji na podstawie przeprowadzanego konkursu, Fundacja może także prowadzić działania własne (przede wszystkim dotyczące wymiany informacji i doświadczeń) oraz stosować procedurę zapytań ofertowych. Zapytania ofertowe dotyczą realizacji konkretnych zdefiniowanych przez Fundację zadań i są kierowane jedynie do wąskiej grupy wybranych organizacji. Bieżącymi pracami Fundacji kieruje Zarząd wybierany przez Radę Fundacji, której kompetencje są na tyle szerokie, że obejmują także wyznaczanie kierunków działalności Fundacji. Członkowie Rady powoływani są przez Ministra Spraw Zagranicznych. W jej obecnym składzie zasiada trzynaście osób, spośród których większość to politycy.

Reaktywacja Fundacji „Wiedzieć Jak” ma na celu stworzenie w Polsce instytucji, która miałaby większą, niż MSZ, elastyczność w przekazywaniu środków na współpracę rozwojową. Jest to również szansa na powstanie w Polsce wyspecjalizowanej instytucji przygotowanej do finansowania efektywnych działań demokratyzacyjnych, która miałaby możliwość szybkiego reagowania na bieżące wydarzenia i mogłaby aplikować o środki międzynarodowe w obszarze pomocy rozwojowej. To inicjatywa szczególnie ważna dla wsparcia krajów niedemokratycznych, w przypadku których ograniczenia instytucjonalne administracji przekazującej środki są szczególnie dotkliwe. Uruchomienie w Polsce Fundacji o tak określonym mandacie stanowi kompromis wobec przyjętego w części krajów Unii Europejskiej modelu zarządzania pomocą rozwojową, w ramach

którego za wdrażanie pomocy odpowiedzialna jest samodzielna agenda wykonawcza.

Posiadająca w swojej dyspozycji znaczne środki publiczne Fundacja wciąż znajduje się na etapie tworzenia, a z jej przyszłą działalnością wiąże się wiele nieświadomych. Stoimy przed dylematem, czy Fundacja ma przejąć wdrażanie wszelkich działań z zakresu współpracy rozwojowej, czy stać się jedynie agendą wyspecjalizowaną do działań demokratyzacyjnych (na wzór amerykańskiego *National Endowment for Democracy*). Aby działalność Fundacji faktycznie stanowiła nową jakość w systemie polskiej współpracy rozwojowej, kluczowe jest:

- ▶ szerokie zdefiniowanie obszarów geograficznych, w których fundacja może finansować projekty (podstawą powinna być lista DAC OECD),
- ▶ wprowadzenie możliwości finansowania przez Fundację projektów wieloletnich,
- ▶ zachowanie przejrzystości w tych działaniach Fundacji, w których nie wiąże się to z narażeniem na niebezpieczeństwo beneficjentów projektów: w szczególności ważne jest wprowadzenie możliwości obserwacji konkursu przez przedstawicieli Grupy Zagranica oraz stosowanie procedury zapytań ofertowych jedynie w przypadku sytuacji delikatnych, wymagających ograniczenia przejrzystości (jak wsparcie represjonowanych osób) i nagłych,
- ▶ uwzględnienie w ramach priorytetów tzw. *democratic ownership*, czyli potrzeby upodmiotowienia obywateli w procesach rozwojowych,
- ▶ w miarę możliwości poszerzenie Rady Fundacji o osoby posiadające wiedzę i doświadczenie z zakresu współpracy rozwojowej.

Na podstawie dotychczasowej działalności Fundacji i planów na najbliższy rok można się spodziewać, że Fundacja przejmie od departamentów MSZ obsługę konkursów na realizację zadań z zakresu demokratyzacji. Jeśli jednak w przyszłości Fundacja stanie się polską samodzielną agendą wykonawczą do spraw współpracy rozwojowej, przejmując stopniowo od Ministerstwa także pozostałe obszary działań rozwojowych, kluczowe będzie zrealizowanie przez nią postulatów Grupy Zagranica wysuwanych wcześniej wobec Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w tym:

- ▶ opracowanie i wdrożenie skutecznych mechanizmów systematycznego budowania potencjału (ang. *capacity building*) polskich organizacji pozarządowych,
- ▶ wprowadzenie mechanizmów wsparcia dla projektów polskich organizacji pozarządowych finansowanych ze środków międzynarodowych (ang. *matching funds*),
- ▶ poprzedzenie określenia priorytetów w ramach konkursów opracowaniem koncepcji pomocy dla poszczególnych krajów.

4

**JAKOŚĆ POLSKIEJ
POMOCY
– WYBRANE
ZAGADNIENIA**

Planowanie i wdrażanie polskiej współpracy rozwojowej w roku 2011

Planowanie polskiej pomocy

Działania pomocowe Polski realizowane były w roku 2011 w znacznej mierze w oparciu o postanowienia dokumentu pt. *Program polskiej współpracy rozwojowej realizowanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2011*, zaakceptowanego przez Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego. W roku 2011 na działania pomocowe realizowane za pośrednictwem MSZ przeznaczono w budżecie państwa kwotę 129 mln zł. Środki te zostały ujęte w ustawie budżetowej na rok 2011 w części 83 – rezerwy celowe (rezerwa celowa pn.: *Implementacja polskiego programu współpracy na rzecz rozwoju oraz wsparcie międzynarodowej współpracy na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, w tym 9.000 tys. zł na Partnerstwo Wschodnie*). W roku 2011 nie uległ zatem zmianie sposób finansowania polskiej pomocy, opierający się na reżimie „rezerwy celowej”. Polska wciąż nie ma zatem wydzielonej, osobnej linii budżetowej na działania pomocowe realizowane za granicą, która świadczyłaby o tym, że jest to stała i ważna pozycja w wydatkach państwa, a nie działanie o charakterze marginalnym. Jednocześnie, sama nazwa rezerwy celowej, będąca efektem „kreatywności” prac rządowych lub parlamentarnych, budzi poważne wątpliwości merytoryczne, chociażby z tego faktu, że „międzynarodowa współpraca na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego” nie wykryła się dotychczas jako osobna kategoria współpracy międzynarodowej. Z kolei wpisanie w nazwę rezerwy 9.000 tys. zł na Partnerstwo Wschodnie jest sygnałem ograniczenia roli MSZ w planowaniu polskiej polityki rozwojowej i dzieleniu środków finansowych na ten cel.

W roku 2011 krajami priorytetowymi polskiej pomocy były Afganistan, Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdowa, Angola i Autonomia Palestyńska. Nie są to jednak kraje, z którymi Polska zawarła kompleksowe, długofalowe umowy o pomocy rozwojowej lub w odniesieniu do których opracowała tzw. krajowe dokumenty strategiczne (ang. *Country Strategy Papers*, CSP).

Brakuje też dialogu politycznego na temat rozwoju z władzami tych państw. Wybór krajów priorytetowych w roku 2011 dokonany został w oparciu o samodzielne decyzje polskiego MSZ, co najwyżej poprzedzone konsultacjami na poziomie roboczym z krajami partnerskimi. Lista krajów priorytetowych może tym samym ulec zmianie w kolejnych latach. Polska nie ma więc *de facto* tzw. krajów programowych, jak np. Czechy, co negatywnie wyróżnia naszą współpracę rozwojową na tle regionu, ogranicza też przewidywalność naszego wsparcia i możliwość wykorzystania udzielonej pomocy jako argumentu w dialogu politycznym z rządami państw-biorców.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych planuje rozpoczęcie prac nad przygotowaniem strategii krajowej dla jednego lub dwóch najważniejszych krajów polskiej pomocy dopiero w roku 2013. Oznacza to, że dokumenty te mają szansę wejść w życie w roku 2014 i regulować współpracę rozwojową od roku 2015, czyli od roku, w którym kończy się obowiązywanie *Wieloletniego programu współpracy rozwojowej*. Oznacza to będzie najprawdopodobniej dalsze opóźnienie w przyjęciu CSP albo konieczność ich rewizji już w pierwszym roku obowiązywania. Dlatego też, rozpoczęcie procesu tworzenia krajowych dokumentów strategicznych jest zadaniem pilnym, a konkretne działania i kluczowe decyzje w tym zakresie powinny być podjęte jeszcze w roku 2012. Konieczne jest przy tym zdecentralizowanie procesu powstawania tego typu dokumentów i przeniesienie znacznej części zadań z tym związanych na placówkę w kraju, w odniesieniu do którego tworzone będzie nowy dokument. Polskie CSPs powinny też zawierać alokację środków finansowych dla danego kraju, a także wychodzić poza politykę rozwojową *sensu stricto*, odnosić się do prorozwojowych działań całej administracji (tzw. *whole of government approach*) i traktować jako punkt startu koncepcję spójności polityk na rzecz rozwoju (ang. *Policy Coherence for Development*, PCD).

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez MSZ, działania prorozwojowe realizowane w roku 2011 zostały dobrane tak, aby uwzględnić w możliwie największym stopniu dokonujący się międzynarodowy podział pracy pomiędzy donatorami, potrzeby i priorytety biorców pomocy, a także polskie doświadczenia transformacyjne. Decyzje dotyczące wyboru sektorów wsparcia były wynikiem konsultacji z innymi departamentami MSZ, placówkami, a także środowiskiem pozarządowym. Niestety, proces planowania polskiej pomocy rozwojowej wciąż jest daleki od standardów światowych, wyznaczanych w coraz większym stopniu przez postanowienia konferencji na temat skuteczności pomocy z Paryża, Akry i Pusan. W programowaniu polskiej pomocy praktycznie nie uczestniczą jej biorcy, a jeśli tak – to w minimalnym zakresie i na poziomie lokalnym lub pozarządowym. Strategie redukcji ubóstwa (ang. *Poverty Reduction Strategy Papers*) lub dokumenty o analogicznym charakterze są traktowane jedynie jako niewiele znaczący w praktyce punkt odniesienia. Proces planowania polskiej pomocy wciąż jest ponadto bardzo ściśle scentralizowany. W przeciwieństwie do wielu innych donatorów, a także do standardów wyznaczanych, na przykład, przez Komisję Europejską i promowanych przez OECD, programowanie polskiej pomocy nie odbywa się w terenie z kluczowym udziałem polskich placówek dyplomatycznych, ale w Warszawie, z wiodącym udziałem polskich instytucji rządowych i pozarządowych. Przyczyną takiego sposobu planowania jest w dużym stopniu fakt,

że plany ustala się kierując się priorytetami politycznymi, albo potencjałem podmiotów krajowych zainteresowanych realizacją projektów pomocowych w krajach rozwijających się lub w okresie transformacji.

Generalnie, polskie placówki dyplomatyczne wciąż w niewielkim stopniu uczestniczą w polskiej współpracy rozwojowej. Jak wskazano powyżej, ich udział w planowaniu i programowaniu wsparcia jest ograniczony, niewielki jest też ich udział we wdrażaniu przedsięwzięć pomocowych. Samodzielnie dysponują bardzo niewielkim odsetkiem ODA, nawet tej pozostającej w dyspozycji MSZ (2 mln w stosunku do 109 mln zł, z przeznaczeniem na tzw. małe granty). Dopiero od niedawna polskie placówki dyplomatyczne zostały włączone w proces monitoringu (ale już nie ewaluacji) realizacji projektów na terenie ich akredytacji.

Za korzystne zjawisko należy uznać to, że w roku 2011 podjęto próbę koncentracji działań pomocowych na wybranych sektorach, uwzględniając w możliwie największym stopniu dokonujący się międzynarodowy podział pracy pomiędzy donatorami, potrzeby i priorytety biorców pomocy, a także polskie doświadczenia transformacyjne. Świadczą o tym główne obszary koncentracji działań pomocowych realizowanych przez MSZ w roku 2011 (dobre rządzenie, migracje i zarządzanie granicami, rozwój obszarów wiejskich i rolnictwo, mała i średnia przedsiębiorczość). Nie przetrwały one jednak dłużej niż rok i uległy znaczącej rewizji przy okazji prac na nad *Wieloletnim programem współpracy rozwojowej na lata 2012-2015* i są tylko częściowo ujęte w tym programie.

Godne podkreślenia są też działania MSZ zmierzające do koncentrowania środków przekazywanych za pośrednictwem instytucji międzynarodowych (pomocy wielostronnej) na mniejszej liczbie wybranych organizacji, funduszy i programów. Działania te powinny być kontynuowane w kolejnych latach, co też postuluje OECD w raporcie ze specjalnego przeglądu polskiej współpracy rozwojowej. Wielostronne agencje pomocowe powinny także, w jeszcze większym, niż dotychczas stopniu, być przedmiotem oceny ze strony władz polskich (MSZ, w tym Departamentu Współpracy Rozwojowej i polskich placówek dyplomatycznych, a także innych resortów przekazujących wpłaty obowiązkowe bądź dobrowolne) pod kątem realizacji Milenijnych Celów Rozwoju, celów polskiej polityki rozwojowej, skuteczności w gospodarowaniu funduszami, itp. Wykorzystane powinny zostać w tym kontekście doświadczenia z istniejących mechanizmów i inicjatyw międzynarodowych takich jak np. *Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN)*. Polska powinna też być bardziej aktywna na forum instytucji, do których kierowane są środki z budżetu państwa. Powinniśmy aktywniej zabierać głos w kwestii ich reformy czy kierunków działania. Polska powinna też dążyć to tego, aby projekty i programy pomocowe realizowane przez instytucje wielostronne – a finansowane z naszych środków – w większym stopniu przekładały się na zaangażowanie polskich ekspertów, rodzimej wiedzy czy naszego *know-how*.

Wdrażanie polskiej pomocy

W ocenie MSZ przyjęta w roku 2011 *Ustawa o współpracy rozwojowej* stanowi element wdrażania postanowień konferencji na temat skuteczności pomocy z Paryża i Akry. Jednak główne zasady skuteczności pomocy przyjęte przed siedmioma laty nie zostały objęte tą *Ustawą*, o co zresztą zabiegała Grupa Zagranica (więcej o *Ustawie* w rozdziale 3.).

W opinii MSZ, działania projektowe w obszarach priorytetowych realizowane za pośrednictwem resortu oraz pozostałe działania rozwojowe w ramach polskiej ODA przyczyniły się do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju. Nie ma jednak mechanizmu pozwalającego na weryfikację tej tezy, ponieważ program Polska Pomoc wciąż nie jest poddawany procesowi ewaluacji opartej na standardach światowych.

Brak działań w zakresie stworzenia w MSZ skutecznego mechanizmu ewaluacji działań pomocowych jest niezrozumiały. Pewne kroki w tym kierunku zapowiedziano w *Programie polskiej współpracy rozwojowej realizowanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2011*, w tym „przygotowanie ewaluacji projektów kluczowych wdrażanych w roku 2011 w krajach priorytetowych programu (Ukraina i Gruzja), która ma zostać przeprowadzona w roku 2012”. Tymczasem MSZ skupia się wciąż na działaniach monitoringowych, które pozwalają stwierdzić, czy dofinansowany ze środków publicznych projekt został faktycznie zrealizowany, ale nie pozwalają ocenić jego rzeczywistego wpływu na rozwój krajów-biorców, a tym samym skuteczności i efektywności wydatkowanych funduszy. W tym kontekście szczególnie zasadne jest poddanie kompleksowej ewaluacji projektów od kilku lat realizowanych i angażujących dużą część polskiej ODA, takich jak inicjatywy medialne na rzecz Białorusi czy program SENSE.

W roku 2011 Polska w dalszym ciągu koncentrowała się na udzielaniu pomocy za pośrednictwem projektów lub wpłat do instytucji międzynarodowych. W przeciwieństwie do zdecydowanej większości donatorów, nasz kraj nie przekazuje wsparcia w postaci bardziej kompleksowych, kilkuletnich programów pomocowych, a tym bardziej w postaci sektorowego lub ogólnego wsparcia budżetowego (może za wyjątkiem wpłaty na rzecz Funduszu Powierniczego Odbudowy Afganistanu, które MSZ zakwalifikowało jako „niebezpośrednie wsparcie budżetowe”). Nie do końca jasna jest przyczyna tego stanu rzeczy. Wydaje się, że częściowo przeszkodą są względy formalne i niewielka suma przeznaczana na ODA w budżecie państwa, częściowo jednak także brak dialogu politycznego z władzami państw partnerskich, którego efektem byłoby wypracowanie kompleksowego programu wsparcia dla danego sektora i w oparciu o który organizowane byłyby potem ewentualne konkursy na przedsięwzięcia pomocowe. Dzięki temu pomoc udzielana przez Polskę byłaby o wiele mniej rozproszona i miała

realny wpływ na sytuację rozwojową partnerów przynajmniej w jednej konkretnej dziedzinie.

Z punktu widzenia światowego programu poprawy skuteczności pomocy (ang. *aid effectiveness agenda*) i postanowień konferencji w Paryżu, Akrze i Pusan, praktyka wdrażania polskiej pomocy pozostawia wiele do życzenia. Polska wciąż (stan na koniec 2011 roku) nie wykorzystuje systemów, instytucji i procedur krajów partnerskich do transferu środków pomocowych. Kwestia ta nie została uregulowana w nowej *Ustawie o współpracy rozwojowej*. Także harmonizacja działań pomocowych z innymi dawcami (choćby w ramach UE) jest bardzo ograniczona. Wyjątkiem jest udział Polski w projekcie Komisji Europejskiej pn. *Joint Programming for Moldova*, w ramach którego kraje UE12 koordynowały swoje działania w obszarze wsparcia rozwoju regionalnego Mołdawii. W roku 2011 podjęto także rozmowy z Niemcami na temat projektu trójstronnego na rzecz Ukrainy, którego dokładny zakres ma zostać opracowany w roku 2012.

Problemem polskiego systemu pomocowego jest wciąż nieprzewidywalność środków na pomoc rozwojową, będąca zasadniczym elementem dyskusji o skuteczności pomocy i przedmiotem zobowiązań podjętych w Pusan. Choć, jak podkreśla MSZ, Polska dąży do stałego zwiększenia nakładów na współpracę rozwojową, jednoroczność procedury budżetowej nie pozwala na wprowadzenie średniookresowego planowania finansowego. Nie pozwala też na dostarczanie pełnej informacji krajom partnerskim na temat wielkości polskiego zaangażowania pomocowego w kolejnych latach. Jedyne, co może zrobić w tej sytuacji MSZ, to przekazywać – w przypadku projektów modułowych – informacje cząstkowe w toku bezpośrednich kontaktów z partnerami realizującymi dany projekt. Tym samym, Polska nie jest w stanie spełnić przyjętego międzynarodowego zobowiązania dotyczącego przekazywania krajom partnerskim informacji o planowanych alokacjach pomocowych w perspektywie średnioterminowej. Pomijając kwestie skuteczności pomocy, brak tego typu instrumentu ogranicza możliwości wykorzystania pomocy jako instrumentu polityki zagranicznej.

Jeśli chodzi o wdrażanie koncepcji spójności polityk na rzecz rozwoju (ang. *Policy Coherence For Development*, PCD), dużym osiągnięciem i szansą na dalszą promocję PCD w Polsce są postanowienia nowej *Ustawy o współpracy rozwojowej*. W art. 8 ustawodawca postanowił, że „organ administracji rządowej realizujący zadania z zakresu współpracy rozwojowej, w przypadku wydatkowania środków finansowych, których jest dysponentem, jest obowiązany do uzgodnienia założeń wydatkowania tych środków z ministrem właściwym do spraw zagranicznych”. Art. 9 z kolei przewiduje, że „Minister właściwy do spraw finansów publicznych realizuje zadania z zakresu pomocy rozwojowej (...) po

zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych co do celowości podjęcia tych działań z punktu widzenia realizacji celów Programu”. Jak wspomniano wcześniej, zasadnicze znaczenie ma jednak art. 13, ust. 2, w którym jest mowa o tym, że „Minister właściwy do spraw zagranicznych koordynuje współpracę rozwojową przez (...) opiniowanie programów i strategii rządowych pod względem ich spójności z celami i priorytetami współpracy rozwojowej, określonymi w Programie oraz (...) monitorowanie realizacji przez organy administracji rządowej zadań z zakresu współpracy rozwojowej.” Na skutek uchwalenia *Ustawy o współpracy rozwojowej* wzmocnieniu uległa zatem pozycja ministra spraw zagranicznych oraz krajowego koordynatora współpracy rozwojowej.

Także powołana na mocy *Ustawy o współpracy rozwojowej* Rada Programowa Współpracy Rozwojowej byłaby optymalnym narzędziem zapewnienia spójności polityk na rzecz rozwoju, pod warunkiem, że działanie na rzecz PCD zostałoby wyraźnie wpisane do *Ustawy* jako kompetencja Rady. Obecny stan rzeczy, czyli brak takiego zapisu i skoncentrowanie zadań Rady przede wszystkim na kwestiach programowania polskiej polityki rozwojowej, niesie ze sobą ryzyko, że w Radzie przeważać będą głosy sugerujące dostosowanie polskiej pomocy rozwojowej do celów i priorytetów reprezentowanych resortów, a nie odwrotnie. Wynika to między innymi z faktu, że Rada ma ograniczać swoją działalność do zagadnień współpracy rozwojowej, podczas gdy w PCD chodzi właśnie o to, aby wyjść poza ten obszar i poszukiwać prorozwojowych elementów w innych politykach sektorowych. Ustawodawca z jednej strony stworzył więc innym resortom możliwość wpływania na politykę rozwojową Polski, z drugiej zaś nie dał Ministerstwu Spraw Zagranicznych wystarczających możliwości wpływania za pośrednictwem Rady na działania pozostałych organów administracji rządowej.

Problemem jest też to, że Rada ma spotykać się rzadko (co najwyżej kilka razy w roku), gdy tymczasem zapewnienie spójności polityk na rzecz rozwoju wymaga istnienia mechanizmu działającego na bieżąco, aby systematycznie oceniać różne inicjatywy z punktu widzenia potrzeb rozwojowych biorców pomocy. Wydaje się więc, że Rada w jej obecnym kształcie nie może spełniać funkcji takiego mechanizmu, chociaż tematyka jej prac może również dotyczyć PCD.

W roku 2011 niewiele też zrobiono, aby spełnić kryteria członkostwa Polski w Komitecie Pomocy Rozwojowej OECD DAC. Zdziwienie budzi choćby brak kroków, które nie angażują dużych środków, na przykład na rzecz wzmocnienia systemu statystycznego polskiej pomocy, i objęcia nim przepływów pozapomocowych, co jest praktyką pełnoprawnych członków Komitetu.

Edukacja globalna w Polsce

Edukacja globalna jest istotną częścią programu współpracy rozwojowej RP od początku jego istnienia. Udział środków z budżetu pomocowego przeznaczonych na ten cel wynosił w 2011 roku 1,735 mln zł i wzrósł nieznacznie w porównaniu do poziomu z roku poprzedniego – 1,156 mln zł. Rok 2011 to okres istotnych zmian, które wzmocniły pozycję edukacji globalnej w polskim systemie współpracy rozwojowej – podpisano międzysektorowe porozumienie w sprawie wspierania rozwoju edukacji globalnej, definicja edukacji globalnej została wprowadzona do *Ustawy o współpracy rozwojowej* (i w konsekwencji do *Wieloletniego programu współpracy rozwojowej*).

Konkurs „Edukacja rozwojowa 2011”

Ministerstwo Spraw Zagranicznych jest kluczowym polskim podmiotem finansującym działania z zakresu edukacji globalnej. W praktyce konkurs „Edukacja rozwojowa”, organizowany corocznie przez MSZ jest dla polskich organizacji pozarządowych, jedyną szansą uzyskania finansowania na działania o tej tematyce. W tym kontekście sposób jego przeprowadzenia jest istotnym kryterium oceny całej działalności MSZ w tym zakresie.

Założenia konkursu „Edukacja rozwojowa 2011” zostały jeszcze w 2010 roku skonsultowane z przedstawicielami grupy roboczej ds. edukacji rozwojowej Grupy Zagranica (można to uznać za dobrą praktykę). W konsekwencji MSZ odszedł od kontrowersyjnej praktyki z 2010 roku, która ograniczała możliwości organizacji pozarządowych do ubiegania się o środki na *regranting* i, w konsekwencji, realizowania małych projektów. W 2011 roku MSZ umożliwił ubieganie się o granty w poszczególnych zadaniach przewidzianych w konkursie większej liczbie aktorów (między innymi szkołom wyższymi, organizacjom pozarządowym, jednostkom samorządu terytorialnego).

Ważnym ułatwieniem dla organizacji pozarządowych (szczególnie tych posiadających większe doświadczenie w zakresie edukacji globalnej) było stworzenie osobnej ścieżki dla grantów na wkład własny do projektów finansowanych ze środków zagranicznych (w 2011 roku przyznano 4 takie granty). Niestety, kolejny podobny konkurs planowany jest przez MSZ dopiero na jesień 2012 roku, co oznacza, że nie będzie można wykorzystać tych środków w bieżącym roku.

Ważną innowacją (również z korzyścią dla większych organizacji) było umożliwienie organizacjom o większym doświadczeniu realizowania większych projektów (o wartości do 100 tys. i 150 tys. zł w zależności od zadania). Była to istotna jakościowa zmiana we wspieraniu edukacji globalnej (w 2010 roku organizacje pozarządowe mogły ubiegać się jedynie o granty w ramach konkursu regrantingowego, a ich maksymalna wysokość wynosiła 30 tys. zł). Wyraźny wzrost zainteresowania konkursem odnotowany przez MSZ

był potwierdzeniem słuszności wprowadzenia opisywanych powyżej zmian.

Wprowadzenie możliwości aplikowania o większe granty, przy jednoczesnym pozostawieniu puli środków na podobnym poziomie, wiązało się z wyeliminowaniem zadania w postaci programu regrantingowego, z którego w poprzednich latach korzystało wiele organizacji. Wadą tego rozwiązania było radykalne ograniczenie liczby dofinansowanych inicjatyw i utrudnienie realizacji podobnych działań małym organizacjom, którym brakowało doświadczenia potrzebnego do aplikowania o większe środki. Decyzja ta była jednak uzasadniona merytorycznie i zgodna z propozycjami wyrażonymi przez grupę roboczą ds. edukacji rozwojowej przy Grupie Zagranica w czasie konsultacji.

W kontekście deklaracji resortu o wysokiej jakości składanych na konkurs projektów, środki przeznaczone na konkurs „Edukacja rozwojowa 2011” wydają się skromne. W 2011 roku minimalnie zwiększono pulę środków na ten cel do poziomu 1,355 mln zł (przy puli 1,251 mln zł w 2010 roku). W tym kontekście na uznanie zasługuje zwiększenie puli środków na analogiczny konkurs w roku 2012 do wysokości do 1,500 mln zł na etapie ogłoszenia konkursu i 2,023 mln zł po ogłoszeniu wyników.

Zastrzeżenia budzi wyodrębnienie „Festiwalu filmowego” jako osobnego zadania w konkursie „Edukacja globalna 2011”. Tak precyzyjne określenie zadania w regulaminie konkursu ogranicza bowiem autonomię projektodawców w analizowaniu potrzeb odbiorców i definiowaniu działań, które na te potrzeby odpowiadają. Jeśli MSZ widzi potrzebę realizacji tak precyzyjnie określonego zadania, bardziej adekwatne wydaje się rozpisanie w tym celu przetargu. Niestety, pomimo uwag zgłoszonych przez grupę roboczą ds. edukacji rozwojowej przy Grupie Zagranica resort ponownie zastosował tę praktykę, ogłaszając konkurs „Edukacja globalna 2012”.

W 2011 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych po raz pierwszy wprowadziło do regulaminu konkursu wymóg udostępniania wszystkich materiałów finansowanych ze środków programu Polska Pomoc na licencji *Creative Commons-Uznanie Autorstwa 3.0. Polska*. Organizacje pozarządowe wyrażały i wyrażają zastrzeżenia do tak szerokiej licencji, która pozwala wszystkim podmiotom i osobom indywidualnym na przerabianie materiałów (w tym zmienianie ich sensu) lub sprzedawanie ich i czerpanie z tego procesu zysków. Postulat formułowany przez środowisko NGO, by uwalniać materiały na licencji *Creative Commons-Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0. Polska* pozostał niewysłuchany, choć taka licencja ograniczałaby prawdopodobieństwo pojawienia się nadużyć.

➡ REKOMENDACJE:

- ▶ stopniowe zwiększanie puli środków przeznaczonych na edukację globalną,
- ▶ utrzymanie możliwości równoległej realizacji dużych

projektów oraz mniejszych inicjatyw (*regranting*) wprowadzonej w roku 2012,

- ▶ jasne rozróżnienie w podziale zadań na: a) podniesienie świadomości (działania skierowane do szerokiego grona odbiorców) oraz b) edukację formalną i nieformalną (inicjatywy o charakterze systemowym),
- ▶ orientowanie celów konkursu zgodnie z priorytetami zawartymi w porozumieniu międzysektorowym,
- ▶ przywrócenie ścieżki dofinansowania projektów finansowanych ze źródeł zagranicznych, w szczególności ze środków Komisji Europejskiej.

Porozumienie w sprawie wspierania rozwoju edukacji globalnej w Polsce

W 2011 roku kontynuowano zainicjowany przez Grupę Zagranica proces międzysektorowych konsultacji dotyczących edukacji globalnej. Celem tego procesu było wzmocnienie pozycji edukacji globalnej w Polsce i instytucjonalizacja współpracy poszczególnych instytucji zaangażowanych w działania na tym polu. Proces trwający od grudnia 2009 roku zakończył się sukcesem w postaci podpisania porozumienia pomiędzy Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Edukacji Narodowej i Grupą Zagranica (reprezentującą sektor organizacji pozarządowych zajmujących się edukacją globalną). Jest to pierwsze porozumienie międzysektorowe dotyczące tej tematyki. Porozumienie można oceniać jako ważną deklarację współpracy i określenie celów wspólnych działań w zakresie edukacji globalnej w średnim okresie czasu.

Należy pamiętać, że porozumieniu towarzyszy raport z procesu międzysektorowego, który zawiera bardziej szczegółowe ustalenia z poszczególnych spotkań, które odbywały się w ramach procesu. W raporcie znajduje się między innymi wypracowana wspólnie definicja edukacji globalnej, lista kryteriów jakości edukacji globalnej, plan działań wzmacniających pozycję edukacji globalnej w systemie edukacji formalnej oraz propozycje zaangażowania w działalność edukacyjną nowych instytucji. Słabością procesu jest fakt, że zainteresowanym instytucjom nie udało się znaleźć sposobu nadania raportowi formalnego umocowania i pozostał on tylko uzgodnieniem roboczym.

Po stronie sukcesów warto jednak odnotować nie tylko samo podpisanie porozumienia, ale także zaangażowanie kilkudziesięciu instytucji w merytoryczną dyskusję o kierunkach rozwoju EG w Polsce, wśród nich byli przedstawiciele resortów, wyższych uczelni, ośrodków kształcenia i doskonalenia nauczycieli, organizacji pozarządowych i szkół.

Zgodnie z brzmieniem porozumienia sygnatariusze zobowiązali się do:

- ▶ kontynuacji procesu konsultacji,
- ▶ rozszerzenia wspólnych działań i promowania edukacji globalnej,
- ▶ stosowania nowej definicji edukacji globalnej wypracowanej wspólnie w czasie jednego ze spotkań,
- ▶ zaangażowania w podnoszenie jakości EG (w tym tworzenia katalogu dobrych praktyk).

Deklaracja o kontynuacji procesu znalazła praktyczny wymiar w zaproszeniu wystosowanym

bezpośrednio po podpisaniu porozumienia przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych do obywateli kolejnych spotkań konsultacyjnych w podobnym gronie. Przyjęcie przez resort roli współgospodarza procesu (i tym samym przyjęcie częściowej odpowiedzialności za jego przebieg) to pozytywna zmiana jakościowa w stosunku do wcześniejszego okresu, kiedy spotkania organizowane i prowadzone były głównie przez przedstawicieli Grupy Zagranica.

Zrealizowano również zobowiązanie do stosowania wypracowanej wspólnie definicji edukacji globalnej (w tym odejście od stosowania terminu „edukacja rozwojowa”). Większość kluczowych instytucji (w tym MSZ i MEN) zaczęło stosować wspólną definicję. Jest to szczególnie ważne w kontekście konkursu grantowego „Edukacja globalna 2012”, w którym definicja determinuje typ prowadzonych działań.

Pozostałe deklaracje z porozumienia – rozszerzenie wspólnych działań i zaangażowanie w podniesienie jakości – na razie ograniczają się do wymiany informacji. Działania z zakresu podnoszenia jakości prowadzone są, jak dotąd, tylko przez organizacje pozarządowe. Należałoby oczekiwać od pozostałych sygnatariuszy porozumienia większego zainteresowania tymi obszarami współpracy.

➔ REKOMENDACJE:

- ▶ kontynuacja procesu międzysektorowego i nadanie mu bardziej instytucjonalizowanego wymiaru,
- ▶ konsekwentne stosowanie definicji edukacji globalnej we wszystkich dokumentach oraz w komunikacji zewnętrznej (w tym na stronach internetowych),
- ▶ większe zaangażowanie MSZ i MEN w promowanie edukacji globalnej (w tym w postaci Tygodnia Edukacji Globalnej) i działań zmierzających do podnoszenia jakości działań z tego zakresu.

Edukacja globalna w Ustawie o współpracy rozwojowej

W pisanie edukacji globalnej jako jednego z trzech elementów współpracy rozwojowej jest ważnym krokiem w kierunku zakorzenienia edukacji globalnej w polityce rozwojowej (art. 2 ust. 2 *Ustawy o współpracy rozwojowej*).

Podstawowa definicja edukacji globalnej umieszczona w ustawie, zgodnie z którą edukacja globalna to „działania edukacyjne na rzecz podniesienia świadomości i zrozumienia problemów globalnych oraz współzależności między państwami”, stwarza dobrą podstawę dla bardziej precyzyjnego definiowania tego zakresu w dokumentach operacyjnych (takich jak programy, plany i regulaminy konkursu).

Jest jeszcze za wcześnie, by oceniać wpływ ustawy na sytuację edukacji globalnej w Polsce. Już teraz zasadne wydaje się zadanie pytania o interpretację zapisu o koordynacyjnej roli Ministerstwa Spraw Zagranicznych w zakresie edukacji globalnej (jako części współpracy rozwojowej), logicznie bowiem materia ta powinna podlegać ministrowi właściwemu ds. oświaty i wychowania.

Edukacja globalna w *Wieloletnim programie współpracy rozwojowej*

W 2011 roku trwały prace nad programem wieloletnim, który miał wyznaczyć kierunki działania i priorytety aktywności państwa w zakresie współpracy rozwojowej. Jednym z obszarów objętych programowaniem powinna być edukacja globalna.

Przedstawiciele Grupy Zagranica byli zaangażowani w proces tworzenia tej części programu w sierpniu i wrześniu 2011 roku i formułowali wtedy propozycje konkretnych zapisów tego rozdziału. Pozytywne komentarze MSZ dotyczące wyrażanych propozycji pozwalały mieć nadzieję na szczegółowe zarysowanie celów działania resortu w obszarze edukacji globalnej. Niestety, projekt programu zgłoszony do konsultacji w roku 2012 w żadnym stopniu nie odzwierciedlał efektów wcześniejszego dialogu i nie realizował celu zapisanego w art. 5 ust. 2 *Ustawy o współpracy rozwojowej*, zgodnie z którym program ma wyznaczać cele i priorytety tematyczne edukacji globalnej.

Drobne zmiany wprowadzone do programu po konsultacjach społecznych nie zmieniły tej sytuacji, szansa strategicznego zaplanowania działań w zakresie edukacji globalnej została w całości niewykorzystana. Słabością zapisów dotyczących edukacji globalnej w *Programie* jest również brak odniesienia do porozumienia międzysektorowego, które – w przeciwieństwie do samego programu – precyzuje cele i priorytety wspólnych działań w omawianym obszarze.

➡ REKOMENDACJE:

- ▶ opracowanie poprawek precyzujących zapisy dotyczące edukacji globalnej w procesie okresowego przeglądu *Programu*,
- ▶ ściślejsze precyzowanie celów i priorytetów dotyczących edukacji globalnej w planach rocznych przy zachowaniu wieloletniej perspektywy.

Edukacja globalna w innych działaniach finansowanych ze środków Polska Pomoc

Ministerstwo Spraw Zagranicznych finansuje działania z zakresu edukacji globalnej również poza głównym konkursem grantowym poświęconym tej tematyce. Wszystkie organizacje pozarządowe starające się o środki w ramach konkursu na projekty rozwojowe mogą ubiegać się o dofinansowanie działań edukacyjnych tzw. komponentu edukacyjnego, którego koszt może wynieść do 10% kosztów dotacji MSZ. Podobny system istnieje w konkursie „Wolontariat – Polska Pomoc”, w którym wyjeżdżający mogą starać się o sfinansowanie inicjatywy edukacyjnej, której koszt nie przekracza 10 000 zł. Oba te mechanizmy umożliwiają organizacjom o charakterze pomocowym wykorzystanie doświadczeń z pracy w krajach partnerskich w działaniach edukacyjnych kierowanych do polskiego społeczeństwa. W tym kontekście istnienie obu formuł wsparcia należy ocenić pozytywnie.

Brakuje jednak jakichkolwiek publicznie dostępnych informacji o komponentach edukacyjnych w projektach rozwojowych i wolontariackich (ich liczbie, kosztach, treściach). Nie wiadomo również o tym, by MSZ podejmował próby oceny ich rezultatów i wpływu na poziom świadomości polskiego społeczeństwa na temat wyzwań i współzależności globalnych.

➡ REKOMENDACJE:

- ▶ zebranie i udostępnienie przez MSZ informacji na temat komponentów edukacyjnych w projektach rozwojowych i wolontariackich,
- ▶ zastosowanie kryteriów jakości edukacji globalnej do oceny tych komponentów i wsparcie organizacji, które uzyskały dofinansowanie na ich prowadzenie, nie posiadając wcześniejszych doświadczeń w tej dziedzinie.

Pomoc humanitarna

W 2011 roku można było zauważyć pewien postęp w zakresie nowocześniejszego polskiego systemu pomocy humanitarnej. Za sukces uważamy uwzględnienie w *Wieloletnim programie współpracy rozwojowej*, zapisów mających na celu podniesienie jakości polskiej pomocy humanitarnej, jak również intensywność polskich działań dotyczących pomocy humanitarnej w czasie polskiej prezydencji, w tym reakcję polskiej prezydencji na klęskę głodu w Rogu Afryki oraz promocję tematów: redukcji ryzyka związanego z katastrofami (ang. *Disaster Risk Reduction*, DRR) oraz budowania odporności (ang. *resilience*). Problematyczna w dalszym ciągu pozostaje niestety kwestia implementacji i realizacji wspomnianych zapisów, w tym tych dotyczących budowy potencjału polskich organizacji niosących pomoc humanitarną (np. umożliwienie zakupu przez organizacje sprzętu umożliwiającego pracownikom funkcjonowanie

na miejscu), jak również możliwość współfinansowania przez MSZ projektów unijnych i z funduszy ONZ.

Pomoc Humanitarna Polski w 2011 r. wyniosła 14,3 mln zł³², w tym 2,5 mln zł wydano w tzw. Rogu Afryki. Analizując propozycję programu wieloletniego pod kątem uwzględnienia postulatów grupy ds. pomocy humanitarnej przekazanej MSZ w czerwcu 2011, uważamy, że w programie zostały zawarte wszystkie najważniejsze rekomendacje.

■ ORGANIZACJOM POZARZĄDOWYM ZALEŻAŁO NA:

1. ODWOŁANIU SIĘ DO KLUCZOWYCH DOKUMENTÓW I STANDARDÓW, PRZEDE WSZYSTKIM DO PRZEKROJOWEGO DOKUMENTU ZASAD DOBREGO ŚWIADCZENIA POMOCY HUMANITARNEJ (ANG. *GOOD HUMANITARIAN DONORSHIP – GHD*).

W tekście *Programu* (pkt. 5 str. 11) czytamy:

„Polska, jako sygnatariusz Europejskiego Konsensu w sprawie Pomocy Humanitarnej, zobowiązała się do przestrzegania określonych zasad i wzorców postępowania w pomocy humanitarnej, w tym w szczególności zasad Dobrego Świadczenia Pomocy Humanitarnej, GHD (*Good Humanitarian Donorship*). Polskie działania humanitarne są też zgodne z innymi dokumentami i wytycznymi przyjętymi przez Polskę głównie na forum ONZ, UE oraz Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy.”

2. ZAZNACZENIU POTRZEBY DZIAŁANIA NIE TYLKO W KONTEKŚCIE NAGŁYCH KRYZYSÓW, ALE TAKŻE: KRYZYSÓW PRZEDŁUŻAJĄCYCH SIĘ (ANG. *PROTRACTED CRISES*) I ZAPOMNIANYCH (ANG. *FORGOTTEN CRISES*).

W tekście *Programu* (pkt. 5 str. 11) czytamy:

„Polska uwzględnia nie tylko potrzeby humanitarne spowodowane nagłymi, nieprzewidywanymi i medialnie nagłościonymi kryzysami, lecz również potrzeby ludności poszkodowanej w wyniku tzw. kryzysów przedłużających się (ang. *protracted crises*) oraz kryzysów zapomnianych (ang. *forgotten crises*).”

3. UWZGLĘDNIENIU PODSTAWOWYCH ZASAD POMOCY HUMANITARNEJ: HUMANITARYZMU, NEUTRALNOŚCI, BEZSTRONNOŚCI I POSZANOWANIA NIEZALEŻNOŚCI, A TAKŻE ZASADAMI DOBREGO ŚWIADCZENIA POMOCY HUMANITARNEJ (GDH).

W tekście *Programu* (pkt. 5 str. 11) czytamy:

„Polska pomoc humanitarna jest realizowana zgodnie z podstawowymi zasadami humanitarnymi, tj. zasadą humanitaryzmu, neutralności, bezstronności i poszanowania niezależności, a także zasadami Dobrego Świadczenia Pomocy Humanitarnej (GHD).”

4. UWZGLĘDNIENIU SPECJALNYCH POTRZEB GRUP NAJBARDZIEJ WRAŻLIWYCH/NAJWYŻSZEGO RYZYKA (TZW. *VULNERABLE GROUPS*).

W tekście *Programu* (pkt. 5 str. 11) czytamy:

„Ponadto, w trakcie realizacji polskiej pomocy humanitarnej uwzględniane są specjalne potrzeby grup najwyższego ryzyka/defaworyzowanych (tzw. *vulnerable groups*) – kobiet, dzieci, osób starszych, chorych i niepełnosprawnych, a także aspekty ochrony przed przemocą seksualną i przemocą ze względu na płeć.”

5. BUDOWANIU POTENCJAŁU POLSKIEGO SYSTEMU, SKUTECZNEJ POMOCY HUMANITARNEJ, W TYM WSPIERANIA BUDOWY POTENCJAŁU NGOS ORAZ NACISKU NA NOWOCZESNE STANDARDY I NOWOCZESNE PODEJŚCIE DO POMOCY HUMANITARNEJ, T.J. UWZGLĘDNIĄCE BUDOWĘ ODPORNOŚCI (ANG. *RESILIENCE*), ZWŁASZCZA W PAŃSTWACH NIESTABILNYCH.

W tekście *Programu* (pkt. 5 str. 12) czytamy:

„Formy polskich działań humanitarnych: Polskie działania w zakresie pomocy humanitarnej będą realizowane w szczególności poprzez:

- a. budowanie partnerstwa z międzynarodowymi

ZAPOMNIANE KRYZYSY

(ang. *forgotten crises*) – wydarzenia, które nie cieszą się dużym zainteresowaniem opinii publicznej, między innymi ze względu na swój przewlekły charakter.

organizacjami humanitarnymi, przede wszystkim UN OCHA (głównie w ramach OCHA *Donor Support Group*, CERF i UNDAC), MKCK, UNHCR WFP, UNICEF i UNRWA;

- b. współpracę z innymi donatorami pomocy humanitarnej na forum ONZ, UE i GHD;
- c. prowadzenie skoordynowanych na poziomie ONZ lub/i UE działań w zakresie ochrony ludności, w szczególności pomocy ratowniczej;
- d. wsparcie działalności i programów polskich organizacji pozarządowych;
- e. budowanie zdolności i wzmacnianie koordynacji polskiego systemu pomocy humanitarnej;
- f. redukcja ryzyka występowania katastrof i budowanie odporności (*resilience*) na katastrofy, zwłaszcza w państwach niestabilnych (ang. *fragile states*).”

Istotne wydaje się również przypisanie przez Polskę wagi tematowi należących do nowoczesnych standardów pomocy humanitarnej, takich jak redukcja ryzyka związanego z katastrofami (DRR, *Disaster Risk Reduction*) oraz budowania odporności (*resilience*). Za dobrą monetę można przyjąć uwzględnienie DRR oraz *resilience* w programie wieloletnim, promocję tematu w czasie polskiej prezydentury oraz dofinansowanie projektów o charakterze *DRR/resilience*.

Tematy DRR oraz Przygotowanie na wypadek katastrof (ang. *preparedness*) zostały w lipcu 2011 roku wybrane jako priorytety tematyczne polsko-niemieckiego przewodnictwa w *Good Humanitarian Donorship*. Polska zorganizowała we wrześniu 2011 roku warsztaty dotyczące DRR w krajach Partnerstwa Wschodniego, tematyka DRR została także wprowadzona do prac grupy GHD poprzez otwarcie nowego nurtu prac, tzw. PDR4 (*Preparedness, Disaster Risk Reduction, Response and Resilience*).

DRR i *Resilience* były tematami promowanymi przez Polskę w trakcie prezydentury w Radzie UE w kontekście kryzysu żywnościowego w rogu Afryki (np. podczas ECOSOC w Genewie, wizyty Ministra Stanowskiego i Komisarz Gieorgiewy w obozie dla uchodźców w Daabab, nieformalnego posiedzenia grupy roboczej w COHAF w listopadzie 2011 roku). W sierpniu 2011 roku Minister Sikorski wysłał do WP Catherine Ashton oraz Komisarz Andrissa Piebalgsa oraz Kristaliny Gieorgiewy list zwracający uwagę na kwestie *resilience* oraz potrzeby lepszej koordynacji unijnych działań w odpowiedzi na klęskę głodu w rogu Afryki (więcej na temat reakcji Polski na kryzys w rogu Afryki można przeczytać w rozdziale dotyczącym polskiej prezydentury, str. 17).

5

**POLSKA POMOC
W 2011 ROKU**

—

**ANALIZA
STATYSTYK**

Podstawowe informacje

Polska Oficjalna Pomoc Rozwojowa realizowana jest za pośrednictwem instytucji międzynarodowych (tzw. pomoc wielostronna) oraz bezpośrednio przez polskie instytucje, organizacje i inne podmioty (tzw. pomoc dwustronna). Środki pomocowe przeznaczane na polską współpracę rozwojową pochodzą z budżetu państwa (z rezerwy celowej), a 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.

Jak wygląda polska pomoc? Wielkość polskiej pomocy rozwojowej w roku 2011

Całkowita wartość Oficjalnej Pomocy Rozwojowej udzielonej przez Polskę w roku 2011 wyniosła 1,235 mld zł (416,92 mln USD), czyli utrzymała się na stałym poziomie 0,08% dochodu narodowego brutto. W porównaniu z rokiem 2010, wielkość polskiej pomocy rozwojowej była wyższa o około 96 mln zł (jest to wzrost o około 8,5%, przy czym światowa inflacja w 2011 roku wyniosła 4,9%). Nasz kraj znalazł się na przedostatnim miejscu w klasyfikacji OECD jeśli chodzi o wielkość pomocy w stosunku do PNB. W roku 2011 współczynnik ten wyniósł w przypadku Polski zaledwie 0,08%, podczas gdy w przypadku Turcji 0,17%, Czech i Litwy 0,13%, Estonii 0,12%, Węgier 0,11%, zaś Słowacji 0,09%. Także Rumunia i Bułgaria przeznaczyły na ODA więcej środków w stosunku do PNB niż Polska (po 0,09%).

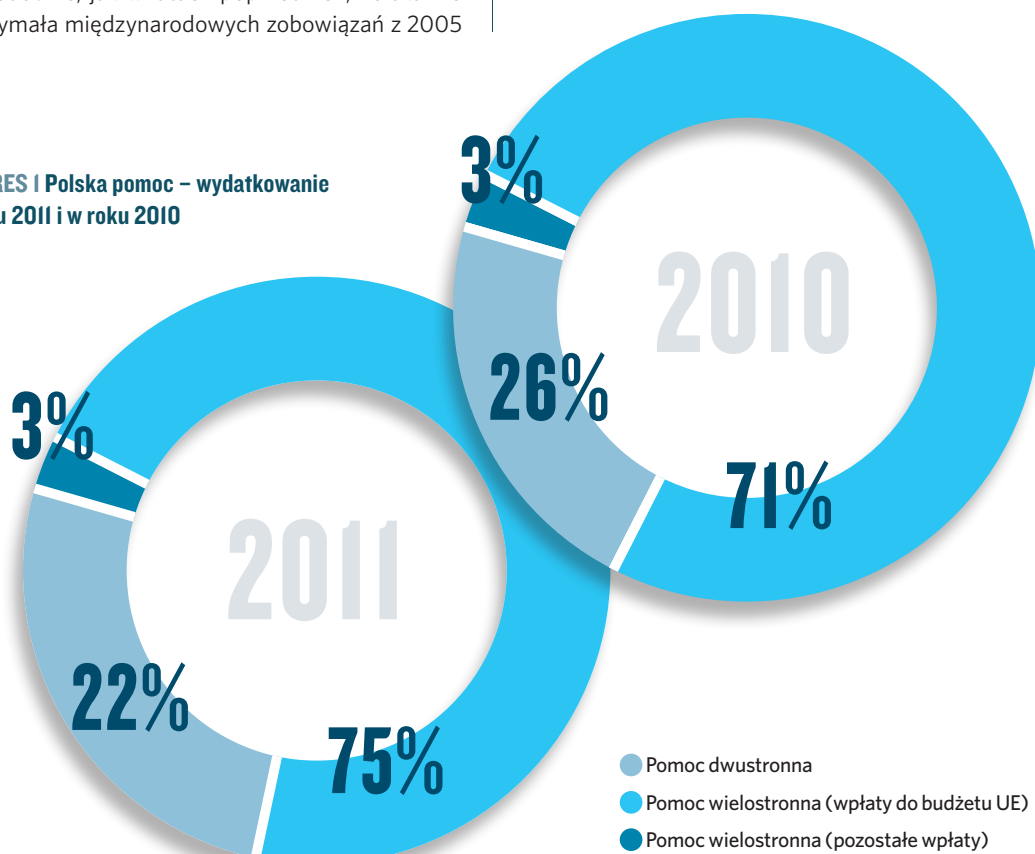
Podobnie, jak w latach poprzednich, Polska nie dotrzymała międzynarodowych zobowiązań z 2005

roku dotyczących rozmiaru wielkości pomocy rozwojowej, które zostały przyjęte wraz po wstąpieniu do Unii Europejskiej. Polska zadeklarowała zwiększenie swojej pomocy rozwojowej do poziomu 0,17% DNB do roku 2010 i do 0,33% DNB do 2015 roku. Aby wypełnić treścią te deklaracje, Polska musiałaby zwiększyć swoją pomoc co najmniej dwukrotnie. Coraz większy procent polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej przekazywany jest na wpłaty do ogólnego budżetu UE (311,98 mln USD w roku 2011). W tymże roku stanowiło to około 75% całej polskiej pomocy rozwojowej. Wpłaty do innych instytucji wynoszą 12,52 mln USD, czyli 3%. Coraz mniej wydatkujemy na pomoc dwustronną realizowaną bezpośrednio przez polskie instytucje, organizacje pozarządowe i inne podmioty, która w tym roku wyniosła równowartość 90,14 mln USD (czyli 22% całej pomocy rozwojowej).

Z uwagi na fakt, że wielkość pomocy kierowanej kanałem wielostronnym to przede wszystkim „statystyczny” odsetek naszego ogólnego wkładu do budżetu UE (a więc wielkość tych wpłat pozostaje poza kontrolą polskich władz i jest praktycznie niezmienna w czasie), aby osiągnąć poziom pomocy w wysokości 0,17% ODA/DNB, Polska musiałaby zwiększyć przede wszystkim pomoc dwustronną i to co najmniej czterokrotnie.

Taki wzrost w warunkach konsolidacji fiskalnej wydaje się nierealny.

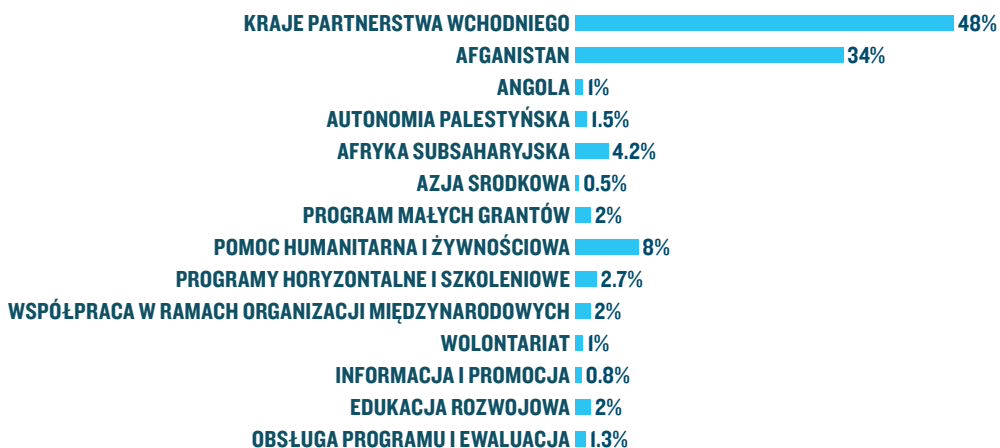
WYKRES I Polska pomoc – wydatkowanie w roku 2011 i w roku 2010



Polska pomoc dwustronna w roku 2011

Kluczowym podmiotem w systemie polskiej pomocy rozwojowej jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych. To do tego resortu należy

określanie priorytetów pomocy, realizacja części zadań oraz koordynacja działań innych resortów i urzędów w tej dziedzinie. Według programu na 2011 rok, całkowite środki polskiej współpracy rozwojowej udzielanej za pośrednictwem MSZ wyniosły 109 mln zł, z następującymi priorytetami:



WYKRES 2 Polska pomoc dwustronna w roku 2011 - podział na poszczególne priorytety i kraje

Dokąd trafia polska pomoc dwustronna?

W roku 2011 polska pomoc objęła ponad 80 państw. Blisko 50% środków ujętych w pomocy dwustronnej zostało przeznaczonych na współpracę rozwojową w ramach Krajów Partnerstwa Wschodniego: Białoruś, Ukrainę, Gruzję, Mołdowę, Armenię i Azerbejdżan.

W roku 2011 największym indywidualnym krajem biorcą była Bośnia i Hercegowina, która otrzymała ponad jedną czwartą całego wolumenu polskiej dwustronnej ODA.

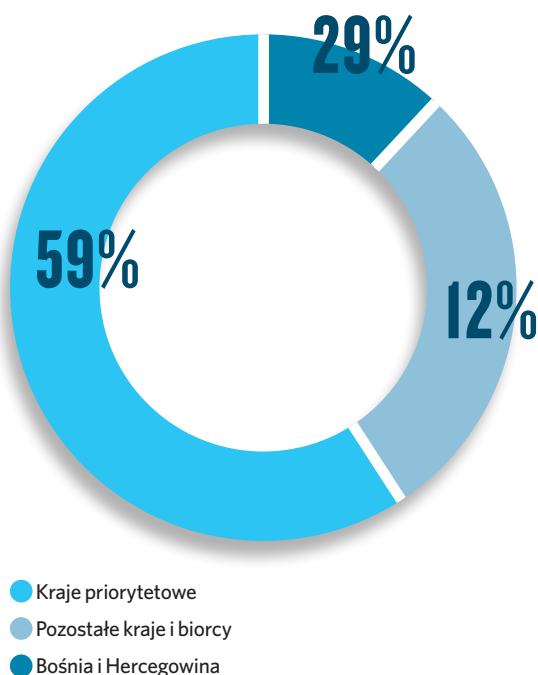
Choć z raportu UNDP *Human Development Report 2011* dotyczącego poziomu rozwoju społecznego na świecie wynika, że najbardziej potrzebującym pomocy kontynentem jest właśnie Afryka, polska pomoc dla tego regionu utrzymała się na zbliżonym poziomie ok. 3 mln USD, ze zmniejszonym w stosunku do roku 2010 o ponad 20% udziałem państw najbardziej potrzebującego regionu subsaharyjskiego. Z drugiej strony, znaczna część polskiej pomocy wielostronnej to wpłaty do Europejskiego Funduszu Rozwoju, który obsługuje kraje głównie Afrykę, ale też Karaiby i region Pacyfiku.

Kraje priorytetowe polskiej pomocy w 2011 roku

Priorytetowe kierunki wsparcia definiowane są w rocznych programach polskiej pomocy rozwojowej oraz wieloletnich dokumentach strategicznych i mają służyć za podstawę dla wydatków na cele pomocowe wszystkich zaangażowanych resortów.

Dotychczasowa lista krajów priorytetowych polskiej pomocy w porównaniu do roku 2010 została zwiększona o Armenię i Azerbejdżan. W roku 2011 na liście ponownie pojawiły się Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdowa, Afganistan, Angola oraz Autonomia Palestyńska.

W roku 2011 mamy do czynienia z większą spójnością między krajami priorytetowymi a największymi biorcami polskiej ODA. Sześć z dziewięciu krajów priorytetowych znalazło się na liście 10 największych biorców polskiej pomocy.



WYKRES 3 Polska pomoc dwustronna w roku 2011 - kraje priorytetowe i pozostali biorcy

Na tej liście pierwsze miejsce – największego biorcy polskiej pomocy rozwojowej – zajmuje Bośnia i Hercegowina, co spowodowane jest wliczaniem do statystyk pomocy udzielanych pożyczek i kredytów preferencyjnych, także w ramach pomocy wiązanej. Podobna sytuacja miała miejsce w roku 2010. Wówczas ponad 50% całej polskiej pomocy bilateralnej trafiło do Chin.

Najwięksi biorcy polskiej pomocy w roku 2011 ODA w mln USD

BOŚNIA I HERCEGOWINA	25,92
BIAŁORUŚ	21,21
UKRAINA	12,04
AFGANISTAN	9,43
GRUZJA	6,58
WIETNAM	4,5
KAZACHSTAN	2,07
MOŁDOWA	1,71
ARMENIA	1,12
HAITI	0,56
AUTONOMIA PALESTYŃSKA	0,53

(jasnym niebieskim oznaczono kraje priorytetowe)

Polska pomoc wielostronna w roku 2011

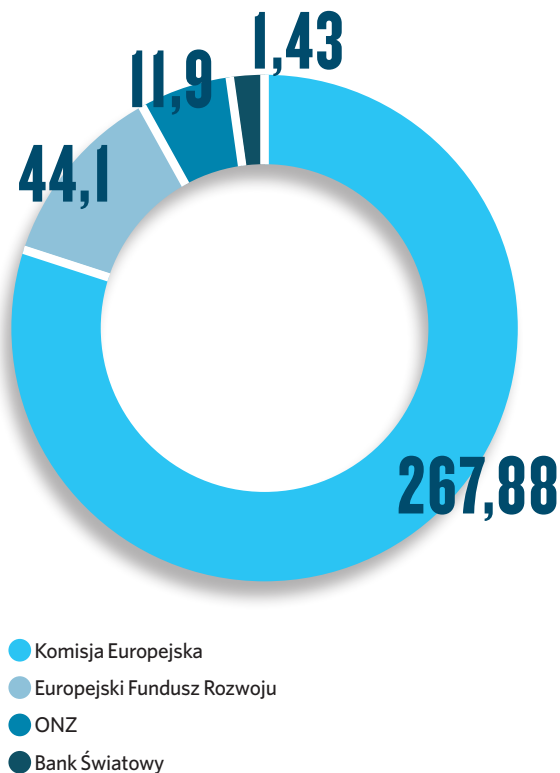
W roku 2011 Polska przeznaczyła na pomoc wielostronną 326,78 mln USD, czyli ponad trzykrotnie więcej niż na pomoc dwustronną i o 65 mln USD więcej niż w roku 2010. Zdecydowaną większość tych wydatków, bo aż 97%, stanowiły wpłaty do budżetu Komisji Europejskiej (267,88 mln USD) i Europejskiego Funduszu Rozwoju EDF (44,1 mln USD) związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Środki przekazywane do Komisji Europejskiej są wykorzystywane na realizowanie jednej z kluczowych polityk zagranicznych Unii – pomocy zagranicznej, co czyni Unię Europejską największym donatorem pomocy rozwojowej na świecie.

Europejski Fundusz Rozwoju

Mając swoje początki w 1957 roku Europejski Fundusz Rozwoju jest głównym instrumentem świadczenia unijnej pomocy dla Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz Krajów i Terytoriów Zamorskich. Rok 2011 jest pierwszym rokiem, w którym Polska przekazała środki do tego funduszu.

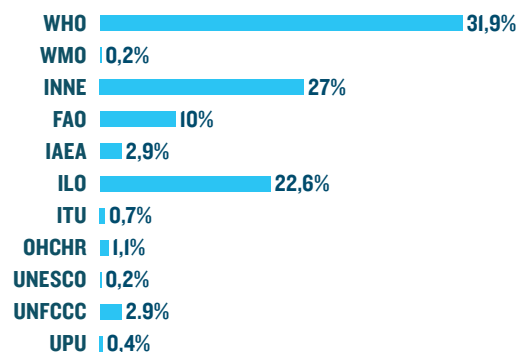
Od roku 2000 pomoc udzielana w ramach EDF oparta jest o system programowania, który zapewnia krajom-biorcom większy wpływ na otrzymywaną pomoc. Wspólnota Europejska wspiera kraje w regionie Afryka-Karaiby-Pacyfik w ich działaniach na rzecz rozwoju za pośrednictwem EDF, poprzez programy krajowe ustanawiane 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.



WYKRES 4 Polska pomoc – największe wpłaty w ramach pomocy wielostronnej w roku 2011 w mln USD

Drugą, po wpłatach do instrumentów Unii Europejskiej, znaczącą pozycją polskiej pomocy wielostronnej są wpłaty do agend ONZ. W roku 2011 suma wpłat wyniosła 11,09 mln USD, czyli dwukrotnie więcej niż w roku 2010.

Największą część polskich kontrybucji do ONZ stanowią wpłaty przekazywane do Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) oraz Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO), ale kontrybucje te, opiewające w sumie na 11,09 mln USD, stanowią niewielką część budżetów agend wchodzących w skład ONZ.



WYKRES 5 Polska pomoc – wpłaty do agend ONZ w ramach pomocy wielostronnej w roku 2011

Dane wykorzystane w powyższym rozdziale pochodzą z raportu MSZ do DAC za rok 2011.

6

**REKOMENDACJE
GRUPY ZAGRANICA**

Poniższe rekomendacje skierowane są zarówno do Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, bezpośrednio odpowiedzialnego za programowanie i wdrażanie współpracy rozwojowej, jak i do innych departamentów MSZ

oraz innych resortów i agend rządowych. Większość z nich ma charakter długofalowy i powinna zostać wprowadzona na przestrzeni kilku lat, jednak proces ten powinien rozpocząć się już dzisiaj.

REKOMENDACJE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH SKUPIONYCH W GRUPIE ZAGRANICA

- 1 POLSKA POWINNA ZWIĘKSZAĆ ILOŚĆ OFICJALNEJ POMOCY ROZWOJOWEJ**, jednocześnie poprawiając jej skuteczność zarówno jeśli chodzi o pomoc bilateralną, jak i włączanie się w prace nad skutecznością pomocy multilateralnej.
- 2 POLSKA ADMINISTRACJA POWINNA WRÓCIĆ DO NAJWAŻNIEJSZYCH DOKUMENTÓW** przyjętych w 2011 i na początku 2012, takich jak *Ustawa o współpracy rozwojowej* i *Wieloletni program współpracy rozwojowej* i uzupełnić je o zapisy dotyczące redukcji ubóstwa jako najważniejszego lub jednego z najważniejszych celów współpracy rozwojowej.
- 3 WIELOLETNI PROGRAM WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ POWINIEN ZOSTAĆ ZREWIDOWANY** (przy okazji przeglądu okresowego) pod kątem wprowadzenia konkretnych zapisów dotyczących ewaluacji działań i projektów, międzynarodowych zobowiązań dotyczących skuteczności pomocy, celów i spodziewanych rezultatów, możliwości i dotychczasowej praktycznej realizacji proponowanych priorytetów tematycznych (na ten moment są one nierealistyczne i niezgodne z tymi proponowanymi przez organizacje pozarządowe od lat działające w konkretnych krajach).
- 4 POLSKA, POMIMO MAŁEGO WOLUMENU ODA, POWINNA BARDZIEJ AKTYWNIIE WŁĄCZAĆ SIĘ W DYSKUSJE DOTYCZĄCE POLITYKI ROZWOJOWEJ** na poziomie europejskim oraz konsultować, na ile to możliwe, swoje stanowiska w ramach konsultacji społecznych, a także je upubliczniać.
- 5 KONIECZNE JEST INTENSYWNE WDRAŻANIE POSTANOWIEŃ Z PUSAN** do polskiego systemu współpracy rozwojowej. Jednocześnie, biorąc pod uwagę wnioski płynące z samego procesu negocjacji nad Dokumentem z Pusan, ponawiamy rekomendację polskich organizacji pozarządowych mówiącą o jak najszybszym przystąpieniu Polski do Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD oraz Międzynarodowej Inicjatywy na rzecz Przejrzystości Pomocy (ang. *International Aid Transparency Initiative, IATI*).
- 6 POLSKA** – jako kraj promujący powstanie funduszu *European Endowment for Democracy* od samego początku – **POWINNA POSTULOWAĆ, ABY FUNDUSZ TEN MIAŁ WARTOŚĆ DODANĄ** w stosunku do istniejących już unijnych mechanizmów wspierania demokracji. Powinien zapewniać coś na kształt finansowania pomostowego, a więc dostarczać szybko środki finansowe, gdy demokratyczne procesy nabierają rozpędu i inicjować projekty, które potem będą mogły być finansowane długotrwale, np. ze środków EIDHR. Polska powinna o to zabiegać, a dodatkowo zadeklarować, niezależnie od rezerwy budżetowej na współpracę rozwojową, środki na EED.
- 7 KONIECZNE SĄ TEORETYCZNE ZAPISY ORAZ PRAKTYCZNA IMPLEMENTACJA KWESTII RÓWNOŚCI PŁCI I AWANSU SPOŁECZNEGO Kobiet**, zgodnie z międzynarodowymi standardami, jako priorytetu horyzontalnego do polskiej współpracy rozwojowej na wszystkich poziomach (tj. planowania, programowania, wdrażania, monitoringu i ewaluacji) oraz przeznaczenie budżetu na realizację tych działań.

8 **POLSKA POWINNA JUŻ TERAZ MYŚLEĆ O DOSTOSOWANIU SWOJEJ WIZJI WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ DO WYPRACOWYWANYCH ZRÓWNOWAŻONYCH CELÓW ROZWOJU.** Może do tego posłużyć planowany przegląd okresowy programu wieloletniego, jako pierwszy etap reformowania naszej współpracy rozwojowej w tym kierunku. Jednocześnie, powinno się wyłonić jednostkę administracyjną odpowiedzialną za pracę nad wdrażaniem Zrównoważonych Celów Rozwoju, która byłaby w stanie nadzorować pracę wszystkich podmiotów zaangażowanych we współpracę rozwojową: sektora rządowego, samorządowego, pozarządowego i prywatnego.

9 **POLSKA ADMINISTRACJA POWINNA WYPRACOWAĆ SPRAWNE MECHANIZMY ZAPEWNIĄCE DZIAŁANIE ZGODNIE Z REGUŁĄ PCD** (spójności polityk na rzecz rozwoju) zarówno wewnątrz, jak i pomiędzy różnymi resortami i agendami rządowymi. Jednocześnie niezbędne jest stałe podnoszenie poziomu świadomości urzędników i decydentów co do tego priorytetu.

10 **RADA PROGRAMOWA WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ POWINNA STAĆ SIĘ OPINIODAWCZYM I PRAWDZIWIE DORADCZYM CIAŁEM PRZY MSZ.** W skład Rady powinni wchodzić wysocy rangą urzędnicy wymienionych w Radzie resortów, Rada powinna mieć możliwość na bieżąco (a nie tylko dwukrotnie w ciągu roku) wносить swój wkład w prace nad najważniejszymi dokumentami dotyczącymi współpracy rozwojowej.

11 **KONIECZNA JEST KONTYNUACJA PROCESU MIĘDZYSEKTOROWEGO DOTYCZĄCEGO EDUKACJI GLOBALNEJ** i nadanie mu bardziej zinstytucjonalizowanego wymiaru, konsekwentne stosowanie definicji edukacji globalnej we wszystkich dokumentach oraz w komunikacji zewnętrznej (w tym na stronach internetowych) MSZ i MEN. Jednocześnie, identyfikujemy jako konieczne większe zaangażowanie MSZ i MEN w promowanie edukacji globalnej (w tym w postaci Tygodnia Edukacji Globalnej) i podnoszenie jakości działań z tego zakresu. Przy okazji przeglądu okresowego *Wieloletniego programu współpracy rozwojowej* należałoby uzupełnić go o bardziej precyzyjne zapisy dotyczące celów w działaniach edukacji globalnej.

12 **ZALECANE JEST ZWIĘKSZENIE ŚRODKÓW NA POMOC BILATERALNĄ W AFRYCE WSCHODNIEJ** (niezależnie od środków wpłacanych na rzecz Europejskiego Funduszu Rozwoju).

13 **W CELU PODNOSZENIA JAKOŚCI POLSKIEJ POMOCY I WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ, KONIECZNE JEST RÓWNIEŻ WZMOCNIENIE INSTYTUCJONALNE I SZEROKO ROZUMIANE BUDOWANIE POTENCJAŁU POLSKICH ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH** poprzez umożliwienie i finansowanie działań, takich jak ewaluacja projektów, szacowanie potrzeb, opracowywanie długotrwałych strategii wspólnie z krajami partnerskimi, usprawnienie obsługi technicznej projektów, itd.

14 **ABY FUNDACJA MIĘDZYNARODOWEJ WSPÓŁPRACY NA RZECZ ROZWOJU „WIEDZIEĆ JAK” BYŁA STABILNYM I SKUTECZNIE DZIAŁAJĄCYM ELEMENTEM POLSKIEGO KRAJOBRAZU POLITYKI ROZWOJOWEJ,** należałoby po pierwszych miesiącach jej aktywności dokonać ewaluacji działań i na jej podstawie wdrożyć konkretne rekomendacje. Na chwilę obecną Grupa Zagranica identyfikuje następujące potrzeby:

- ▶ szerokie zdefiniowanie obszarów geograficznych, w których Fundacja może finansować projekty (podstawą powinna być lista DAC OECD),
- ▶ wprowadzenie możliwości finansowania przez Fundację projektów wieloletnich,
- ▶ zachowanie przejrzystości w tych działaniach Fundacji, w których nie wiąże się to z narażeniem na niebezpieczeństwo beneficjentów projektów, przy czym w szczególności ważne jest wprowadzenie możliwości obserwacji konkursu przez przedstawicieli Grupy Zagranica oraz stosowanie procedury zapytań ofertowych jedynie w przypadku sytuacji delikatnych, wymagających ograniczenia przejrzystości (jak wsparcie represjonowanych) i nagłych,
- ▶ uwzględnienie w ramach priorytetów tzw. *democratic ownership*, czyli potrzeby upodmiotowienia obywateli w procesach rozwojowych,
- ▶ poszerzenie, w miarę możliwości, Rady Fundacji o osoby posiadające wiedzę i doświadczenie z zakresu współpracy rozwojowej.

PRZYPISY

- ¹ *Polacy opomocy rozwojowej*, Wyniki badania TNS OBOP dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych, grudzień 2011.
- ² BRICS – określenie grupy państw rozwijających się – Brazylii, Rosji, Indii, Chin oraz od 2011 Republiki Południowej Afryki. Nazwa pochodzi od pierwszych liter nazw tych państw.
- ³ *Global Economic Prospects: Uncertainties and vulnerabilities*, World Bank, styczeń 2012.
- ⁴ *World Bank Projects Global Slowdown, with Developing Countries Impacted*, www.worldbank.org.
- ⁵ *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better future for All*, UNDP 2011.
- ⁶ Deklaracja Paryska nt. Skuteczności Pomocy (ang. *Paris Declaration on Aid Effectiveness*) – porozumienie zawarte 2 marca 2005 r. między donatorami i biorcami pomocy, w którym uczestniczą m.in. państwa członkowskie UE, Komisja Europejska oraz krajowe agencje ds. rozwoju, zobowiązujące się do przekazywania pomocy w sposób najlepiej wspierający osiągnięcie Milenijnych Celów Rozwoju w perspektywie ich realizacji do 2015 r. Wyznaczone w Deklaracji cele i wskaźniki mają służyć monitorowaniu globalnego postępu w zakresie efektywności pomocy, a podejmowane działania powinny być zgodne z pięcioma zasadami: własności koncepcji rozwojowych (ang. *ownership*), dostosowania pomocy do strategii rozwojowych biorców (ang. *alignment*), harmonizacji działań donatorów (ang. *harmonisation*), wzajemnej odpowiedzialności (ang. *mutual accountability*) i zarządzania opartego na rezultatach (ang. *managing for results*).
- ⁷ Międzynarodowa Inicjatywa na rzecz Przejrzystości Pomocy (ang. *International Aid Transparency Initiative*, IATI) to dobrowolna, między-sektorowa 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.
- ⁸ D. Dollar, L. Pritchett, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, World Bank 1998.
- ⁹ *Least Developed Countries* – państwa najsłabiej rozwinięte o najniższych dochodach PKB na mieszkańca. W roku 2011 od tej grupy zaliczało się 48 krajów: 33 z Afryki, 14 z Azji i 1 z Ameryki Łacińskiej i Karaibów.
- ¹⁰ *Middle Income Countries* – 86 państw zaliczanych do tzw. krajów o średnim przychodzie we wszystkich regionach geograficznych świata, wspólnie tworzą ok. połowę populacji świata i obejmują 2/3 ludności żyjącej za mniej niż 2 dolary dziennie. Od lat '90 do grupy tej dołączyło ponad 10 nowych krajów, m.in. Chiny i Egipt.
- ¹¹ Kwota 5,3 mln euro jest ekwiwalentem 10% wpływów ze sprzedaży jednostek uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w ramach puli przyznanej przez Protokół z Kioto. Polska podjęła to dobrowolne zobowiązanie w ramach partycypacji we wspólnym wysiłku UE, która zadeklarowała przeznaczenie na *Fast Track Climate Finance* kwoty 7,2 mld euro.
- ¹² Informacje pozyskane z Ministerstwa Środowiska.
- ¹³ Komitet Pomocy Rozwojowej (ang. *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.
- ¹⁴ Dane za: *Aid We Can – Invest More in Global Development*. Aid Watch Report CONCORD 2012, Bruksela 2012.
- ¹⁵ *Development: Aid to developing countries falls because of global recession*, dostępny: <http://www.oecd.org/dac/developmentaidto-developingcountriesfallsbecauseofglobalrecession.htm>

¹⁶ *New Deal for Engagement in Fragile States*, dostępny <http://www.oecd.org/international%20dialogue/anewdealforenengagementinfragilestates.htm>

¹⁷ *The Multiannual Financial Framework: The Proposals on External Action Instruments*, Komisja Europejska, Bruksela 2011.

¹⁸ Wskaźnik Rozwoju Społecznego (ang. *Human Development Index*, HDI) – wskaźnik społeczno-gospodarczego rozwoju danego kraju jest regularnie obliczany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), pozwala rządów 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).

¹⁹ *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better future for All*, UNDP 2011.

²⁰ Na podstawie materiałów Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.

²¹ Podatek FTT (ang. *Financial Transaction Tax* – podatek od transakcji finansowych) to podatek w wysokości jedynie 0,05%, od transakcji udziałowych, obligacyjnych i walutowych oraz transakcji pochodnych, dokonywanych przez wielkie instytucje finansowe. Zdaniem ekonomistów można by w ten sposób zebrać 400 miliardów USD rocznie, a w samej Europie 210 miliardów euro. Organizacje pozarządowe postulują, że podatek ten mógłby sfinansować działania na walkę z ubóstwem.

²² *The Multiannual Financial Framework: The Proposals on External Action Instruments*, Komisja Europejska, Bruksela 2011.

²³ *Council conclusions. Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2012.

²⁴ *EU 2011 Report on Policy Coherence for Development*, Komisja Europejska, Bruksela 2011.

²⁵ Milenijne Cele Rozwoju (ang. *Millenium Development Goals*, MDG) – 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.

²⁶ Więcej informacji: <http://www.beyond2015.org/>

²⁷ *Fostering Europe's infant democracies*, Radosław Sikorski, 2011, dostępny: www.pism.pl/files/?id_plik=9047

²⁸ Źródło: <http://kontakt24.tvn.pl/arttykul,europejski-fundusz-na-rzecz-demokracji-w-sprawozdaniu-pe-o-zewnetrznych-dzialaniach-ue-na-rzecz-demokratyzacji,85890.html>

²⁹ Źródło: <http://www.msz.gov.pl/Declaration,on,establishing,the,European,Endowment,for,Democracy,47582.html>

³⁰ J. Kucharczyk, A. Łada, A. Fuksiewicz, *Europejski Fundusz na rzecz Demokracji – sukces polskiej prezydenturki?*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie Nr 127a, grudzień 2011.

³¹ Koncepcja zrównoważonego rozwoju (ang. *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.

³² Kwota ta obejmuje wpłaty na działania humanitarne MKCK i WFP w Afganistanie o wartości 1,5 mln PLN.

