



**POLSKA
WSPÓŁPRACA
ROZWOJOWA
RAPORT 2015**



POLSKA WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA RAPORT 2015

AUTORZY:

Justyna Szambelan
Artur Wieczorek
Daria Żebrowska-Fresenbet
Magda Qandil
Magdalena Wnuk
Paulina Kawecka

KONSULTACJA, REDAKCJA:

Artur Wieczorek
Jan Bazyl
Katarzyna Szeniawska
Magdalena TrojaneK

ISBN 978-83-943617-2-3

PROJEKT GRAFICZNY, SKŁAD I KOREKTA:  RZECZYOBRAZKOWE.PL

WYDAWCA:

Grupa Zagranica

© Grupa Zagranica 2015–2016

Polska współpraca rozwojowa. Raport 2015 jest dziewiątym z kolei corocznym raportem monitoringowym wydanym przez Grupę Zagranica – federację kilkudziesięciu organizacji pozarządowych, które podejmują działania w zakresie współpracy rozwojowej, pomocy humanitarnej, wspierania demokracji i edukacji globalnej. Grupa prowadzi działalność rzeczniczą wobec partnerów zewnętrznych, pracuje na rzecz zwiększania kompetencji organizacji członkowskich w zakresie współpracy rozwojowej, a także propaguje współpracę wewnętrzną sektora w celu zwiększenia skuteczności podejmowanych działań.

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

KONTAKT:

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



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

1 ▶

ROZDZIAŁ 1. WPŁYW UNII EUROPEJSKIEJ NA POLSKĄ POLITYKĘ WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ ————— 7

Artur Wieczorek

- 1.1. Ewolucja wspólnotowego systemu współpracy rozwojowej - kluczowe procesy ————— 7
- 1.2. Spójność polityki na rzecz rozwoju - wdrażanie w Polsce ——— 9
- 1.3. Udział Polski we wspólnym programowaniu ————— 11

2 ▶

ROZDZIAŁ 2. AGENDA 2030 I FINANSOWANIE DLA ROZWOJU ————— 13

Daria Żebrowska-Fresenbet, Justyna Szambelan

3 ▶

ROZDZIAŁ 3. DZIAŁANIA POLSKI W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ W 2014 ROKU – STATYSTYKI ————— 19

Justyna Szambelan

- 3.1. Wielkość polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej w 2014 roku - 19
- 3.2. Polska pomoc dwustronna ————— 20
- 3.3. Uchodźcy i migranci w statystykach polskiej pomocy rozwojowej ————— 22
- 3.4. Polska pomoc wielostronna ————— 25

4 ▶

ROZDZIAŁ 4. POMOC HUMANITARNA W SYRII I REGIONIE – STAN OBECNY, UDZIAŁ POLSKI, WYZWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ ————— 27

Magda Qandil

- 4.1. Pomoc humanitarna - definicja, zasady i standardy, finansowanie ————— 27
- 4.2. Syria jako wyzwanie humanitarne dla społeczności międzynarodowej ————— 28
- 4.3. Polska wobec kryzysu w Syrii i regionie - opinie polskich organizacji pozarządowych ————— 29

5 ▶

ROZDZIAŁ 5. WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA W DEBACIE PARLAMENTARNEJ SIÓDMEJ KADENCJI SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (2011–2015) - 33

Magdalena Wnuk, Paulina Kawecka

WSTĘP

Prezentowany dziewiąty już raport roczny Grupy Zagranica – przedstawiający perspektywę organizacji pozarządowych na stan i rozwój polskiej polityki współpracy rozwojowej – jest w założeniu publikacją komplementarną wobec corocznych raportów dotyczących polskiej polityki współpracy rozwojowej publikowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Ze względu na dostępność danych, niniejszy raport – podobnie jak w latach ubiegłych – zawiera analizę działań i wydatków związanych z oficjalną pomocą rozwojową w 2014 roku, choć analiza procesów, które toczą się w tym obszarze, obejmuje także 2015 rok.

Oprócz analizy statystyk pomocy rozwojowej, Grupa Zagranica w publikowanych raportach stara się zwrócić szczególną uwagę na wybrane problemy i tematy, poszerzając tym samym pole dyskusji nad jakością i spójnością polityki rozwojowej w Polsce.

Miniony rok obfitował w ważne dla polityki rozwojowej wydarzenia międzynarodowe, odbyły się bowiem między innymi: III Międzynarodowa Konferencja w sprawie Finansowania dla Rozwoju w Addis Abebie (13–16 lipca 2015 roku), Szczyt Zrównoważonego Rozwoju (25–27 września 2015 roku), podczas którego przyjęto Cele Zrównoważonego Rozwoju, określające światowe ramy dla polityki rozwojowej do 2030 roku, i szczyt klimatyczny Ramowej Konwencji

Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Zmian Klimatu (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) w Paryżu (od 30 listopada do 11 grudnia 2015 roku), który ma doprowadzić do osiągnięcia globalnego porozumienia na rzecz ograniczenia emisji dwutlenku węgla.

Z tego względu w niniejszym raporcie zdecydowaliśmy się skupić uwagę na zaangażowaniu Polski w międzynarodowe procesy dotyczące polityki współpracy rozwojowej i na ich wpływie na polską politykę w tym zakresie. Rozdziały poświęcone polityce Unii Europejskiej i perspektywie globalnej współpracy rozwojowej przygotowali reprezentanci organizacji członkowskich Grupy Zagranica – Artur Wieczorek z Forum Młodych Dyplomatów i Daria Żebrowska-Fresenbet z Instytutu Globalnej Odpowiedzialności.

Zachęcamy również do lektury rozdziału przygotowanego we współpracy ze Stowarzyszeniem 61, poświęconego analizie debaty parlamentarnej na temat współpracy rozwojowej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej siódmej kadencji (2011–2015) oraz tekstu Magdy Qandil o pomocy humanitarnej w Syrii i udziale w niej Polski.

Całość uzupełnia przygotowany przez Justynę Szambelan rozdział omawiający działania i wydatki w ramach polskiej oficjalnej współpracy rozwojowej w 2014 roku.

1

WPŁYW UNII EUROPEJSKIEJ NA POLSKĄ POLITYKĘ WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ

Artur Wieczorek

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej znacznie zmieniła się rola Polski, która z biorki pomocy rozwojowej stała się jej dawcą. Wiązało się to, z jednej strony, z partycypacją w systemie unijnej pomocy rozwojowej, z drugiej zaś strony – z rozwojem własnego systemu. Wchodząc w tę nową rolę, a także pod wpływem procesu reform wspólnotowej polityki rozwojowej, Polska zaczęła formalizować ramy współpracy rozwojowej i zwracać coraz większą uwagę na spójność polityk na rzecz rozwoju.

Harmonizacja polityk współpracy rozwojowej jest zarówno dużą szansą, jak i wyzwaniem dla Unii Europejskiej, która łącznie odpowiada za ponad połowę całej światowej pomocy rozwojowej, co czyni ją globalnie najważniejszym aktorem w tym obszarze¹. Jednocześnie to, że współpraca rozwojowa jest kompetencją współdzieloną między Wspólnotą i państwami członkowskimi, państwa członkowskie zaś często w ramach polityki współpracy rozwojowej realizują swoje partykularne interesy, istotnie wpływa na kształt i efektywność tej współpracy. Z drugiej strony, polityka unijna w tym zakresie może być znaczącym i pozytywnym bodźcem do rozwoju krajowych polityk współpracy rozwojowej, zwłaszcza w krajach, które dopiero rozwijają działania w tym zakresie – jak Polska.

Konieczność dostosowania do programów wspólnotowych była jedną z przyczyn przyjęcia Ustawy o współpracy rozwojowej i wieloletnich programów polskiej współpracy rozwojowej². Do 2011 roku jedynym dokumentem strategicznym określającym ramy polskiej polityki rozwojowej była *Polska Strategia Współpracy Rozwojowej* z 2003 roku, programowanie było zaś realizowane jedynie na podstawie programów rocznych³. Dopiero we wrześniu 2011 roku uchwalono Ustawę o współpracy rozwojowej, z kolei w marcu 2012 roku Rada Ministrów przyjęła pierwszy Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2012–2015⁴, będący jednocześnie pierwszym polskim programem średniookresowym. Jego podstawowym celem było zwiększenie skuteczności polskiej pomocy rozwojowej przez wprowadzenie perspektywy dłuższej niż roczna. W październiku 2015 roku Rada Ministrów przyjęła kolejny Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej, który będzie obowiązywał w latach 2016–2020.

Warto zauważyć, że choć cele polskiej polityki współpracy rozwojowej są ogólnie zgodne z celami unijnymi, to cel nadrzędny wyrażony w dokumentach strategicznych jest istotnie różny. Podczas gdy w unijnym Programie Działań na rzecz Zmian (Agenda for Change) główny cel pomocy rozwojowej został zdefiniowany jako eliminacja ubóstwa na świecie w wymiarze zrównoważonego rozwoju⁵, to polska Ustawa o współpracy rozwojowej definiuje pomoc rozwojową w pierwszej kolejności jako „promowanie i wspieranie rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, w tym rozwoju parlamentaryzmu, zasad dobrego rządzenia i przestrzegania praw człowieka”⁶. Podobnie pierwszy Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej, przyjęty w 2012 roku, określa cel polityki współpracy rozwojowej jako „tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju krajów

rozwijających się, w szczególności poprzez promocję i konsolidację demokracji, przestrzeganie praw człowieka oraz wsparcie budowy nowoczesnych i sprawnych instytucji państwowych”⁷. Drugi Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej jeszcze ten cel uszczegóławia, wskazując polską „przewagę komparatywną” związaną z doświadczeniami transformacji ustrojowej i gospodarczej, zakłada ponadto uczynienie jednym z filarów polskiej współpracy rozwojowej szerzenia przez Polskę dobrych praktyk w tym zakresie⁸.

W niniejszym rozdziale opisujemy system instytucjonalno-prawny unijnej polityki współpracy rozwojowej i pokazujemy jego wpływ na polską politykę współpracy rozwojowej, szczególnie oceniając postępy we wdrażaniu w Polsce dwóch podstawowych mechanizmów wspólnotowych, których celem jest zapewnienie efektywności współpracy rozwojowej: spójności polityki na rzecz rozwoju i wspólnego programowania.

1.1. Ewolucja wspólnotowego systemu współpracy rozwojowej – kluczowe procesy

Miniona dekada była okresem ważnych reform polityki rozwojowej Unii Europejskiej. Miały na to wpływ trzy czynniki:

- ▶ największe w historii rozszerzenie Unii Europejskiej w latach 2004–2007, w wyniku którego dwanaście państw biorców unijnej pomocy rozwojowej stało się jej donatorami i współtwórcami systemu,
- ▶ przebudowa instytucji unijnych związana z przyjęciem w 2007 roku Traktatu z Lizbony,
- ▶ dążenie do zwiększania efektywności pomocy i konieczność dostosowania polityki rozwojowej Unii Europejskiej do globalnych wyzwań i procesów: szybkiego rozwoju rynków wschodzących, rosnącego zagrożenia zmianami klimatu, powstania Milenijnych Celów Rozwoju i Celów Zrównoważonego Rozwoju, a także wielu rewolucji demokratycznych i konfliktów w państwach graniczących z Unią Europejską.

W 2005 roku w Paryżu Komisja Europejska i państwa członkowskie Unii Europejskiej, w tym Polska, podpisały deklarację paryską w sprawie skuteczności pomocy rozwojowej, w ramach której państwa donatorzy i państwa biorki współpracy rozwojowej zobowiązały się do koordynacji swoich działań w celu podniesienia efektywności pomocy rozwojowej (por. ramka)⁹. Przy okazji tego szczytu Unia Europejska przedstawiła plan pracy służący wdrożeniu zasad deklaracji paryskiej i zwiększeniu efektywności pomocy rozwojowej. Jednym z filarów tego planu było zobowiązanie do stopniowego wprowadzenia wspólnego wieloletniego programowania.

W 2005 roku Komisja Europejska, Rada Europejska i Parlament Europejski przyjęły również konsensus europejski w sprawie rozwoju, który określał podstawowe wartości i założenia realizacji współpracy rozwojowej przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie¹⁰. Za główny cel pomocy rozwojowej uznano w nim ograniczenie ubóstwa w wymiarze

zrównoważonego rozwoju. Zauważono także, że dodatkowym celem współpracy rozwojowej powinno być wspieranie podzielanych wspólnie podstawowych wartości Unii Europejskiej, w tym demokracji,

poszanowania praw człowieka, udziału społeczeństwa obywatelskiego i równości płci. Konsensus podkreślał również konieczność działania na rzecz osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju.

DEKLARACJA PARYSKA W SPRAWIE SKUTECZNOŚCI POMOCY ROZWOJOWEJ ORAZ PROGRAM DZIAŁAŃ Z AKRY

W 2005 roku sygnatariusze z państw globalnego Południa i globalnej Północy zebrali się na Forum Wysockiego Szczębla w Paryżu, aby określić podstawowe zasady, jakimi powinny kierować się wysiłki pomocowe. W podpisanej deklaracji paryskiej w sprawie skuteczności pomocy rozwojowej określono następujące zasady:

- ▶ zasadę własności koncepcji rozwojowych (*ownership*) – kraje rozwijające się same ustalają swoje strategie rozwoju,
- ▶ zasadę dostosowania pomocy do strategii rozwojowych biorców (*alignment*) – dawcy pomocy wspierają strategię rozwoju opracowaną przez kraje rozwijające się i realizują wsparcie przez lokalne instytucje,
- ▶ zasadę harmonizacji działań donatorów (*harmonisation*) – dawcy pomocy koordynują swoje działania i procedury oraz dzielą się informacjami, aby zapobiec duplikowaniu się działań,
- ▶ zasadę wzajemnej odpowiedzialności (*mutual accountability*) – zarówno dawcy, jak i biorcy pomocy skupiają się na osiągnięciu mierzalnych rezultatów,
- ▶ zasadę zarządzania opartego na rezultatach (*managing for results*) – zarówno dawcy, jak i biorcy pomocy są odpowiedzialni za rezultaty swoich działań.

Sygnatariusze ze strony globalnej Północy zobowiązali się do: wspierania powstawania krajowych strategii rozwoju państw biorców, dostosowania pomocy rozwojowej do priorytetów wyznaczonych przez państwa biorców i eliminowania duplikowania się wysiłków przez zwiększenie koordynacji.

Następnie na konferencji w Akrze w Ghanie w 2008 roku podpisano program działań z Akry (Accra Agenda for Action, AAA)¹¹. Oceniał on proces wdrażania deklaracji paryskiej i rozwinął jej postanowienia. Ponadto dawcy i biorcy pomocy porozumieli się co do pewnych dobrych praktyk w realizacji współpracy rozwojowej. Należą do nich między innymi:

- ▶ przewidywalność – jeśli to możliwe, donatorzy powinni informować o tym, jakie wydatki na pomoc planują w ciągu najbliższych trzech do pięciu lat,
- ▶ subsydiarność – donatorzy powinni w pierwszej kolejności wykorzystywać system instytucji państwa otrzymującego pomoc,
- ▶ samorządność – zamiast określać, na co i w jakim terminie mają być wydatkowane środki, donatorzy powinni dostosować się do priorytetów określonych przez biorców pomocy,
- ▶ niewiązanie – rezygnowanie z pomocy związanej na rzecz pomocy niewiązanej.

Ponadto w konsensusie zaznaczono konieczność wypracowania ram wieloletniego programowania na poziomie nie tylko Unii Europejskiej, ale także państw członkowskich, zgodnie z zasadą komplementarności, potwierdzono również zobowiązanie Wspólnoty do zwiększenia budżetu przeznaczanego na pomoc rozwojową do 0,7% produktu narodowego brutto do 2015 roku, z czego połowa wzrostu środków pomocowych miała być przeznaczona na rzecz Afryki.

W grudniu 2009 roku wszedł w życie Traktat z Lizbony, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, który stworzył nowe instytucje (w tym Wysokiego Przedstawiciela do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Europejską Służbę Działań Zewnętrznych), a także umocował współpracę rozwojową jako jeden z celów europejskiej współpracy zagranicznej (por. ramka).

Na podstawie ustaleń konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju z 2011 roku Komisja Europejska zaprezentowała Radzie Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu sześciopunktowy Program Działań na rzecz Zmian (*Agenda for Change*), którego celem była gruntowna reforma polityki współpracy rozwojowej Unii Europejskiej. Program zachował pryncypia ustalone przez konsensus, w tym poszanowanie dla demokracji i praw człowieka, koncepcję zrównoważonego rozwoju, udział społeczeństwa obywatelskiego i partnerskie podejście, określił ponadto podstawowe i długofalowe cele europejskiej polityki współpracy rozwojowej, podkreślając, że ważny jest nie tylko sam cel, ale także metody jego osiągnięcia, ponieważ „zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy ma podstawowe znaczenie w długoterminowej perspektywie ograniczenia ubóstwa, model wzrostu jest zaś równie ważny jak jego tempo”¹².

W programie jako główne cele polityki rozwojowej Unii Europejskiej określono:

- ▶ ograniczanie ubóstwa w wymiarze szybkich zmian zachodzących na świecie,
- ▶ wspieranie rozwoju praw człowieka, demokracji i dobrego zarządzania (*good governance*),
- ▶ zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy na rzecz rozwoju społecznego (*inclusive and sustainable development*),
- ▶ tworzenie zróżnicowanych partnerstw na rzecz rozwoju,
- ▶ skoordynowane działania Unii Europejskiej,
- ▶ zwiększenie spójności polityki na rzecz rozwoju w Unii Europejskiej.

Jako sposoby realizacji zrównoważonego i inkluzywnego modelu rozwoju wskazano w programie trzy główne obszary:

- ▶ skupienie się na sektorach opieki społecznej, opieki zdrowotnej i edukacji, które są fundamentem rozwoju społecznego,
- ▶ wsparcie rozwoju otoczenia biznesu i głębszej integracji regionalnej,
- ▶ wsparcie sektorów, które przyczyniają się do ochrony środowiska oraz zapobiegania zmianie klimatu i dostosowywania się do nich, szczególnie sektorów rolnictwa i energii.

TRAKTAT Z LIZBONY A EUROPEJSKA POLITYKA WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ

Potwierdzenie statusu współpracy rozwojowej jako istotnego elementu polityki zagranicznej Unii Europejskiej nastąpiło przez umieszczenie jej celów w zapisach reformującego Wspólnotę Traktatu z Lizbony, który został podpisany w 2007 roku i wszedł w życie w 2009 roku. Cele likwidacji ubóstwa i wspierania zrównoważonego rozwoju na świecie jako elementy polityki zagranicznej Unii Europejskiej są szczególnie podkreślone w art. 10a ust. 2 traktatu lizbońskiego: „(d) wspierania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz w dziedzinie środowiska naturalnego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa; [...] (f) przyczyniania się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska naturalnego oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju”¹³.

Ponadto najważniejszą zmianą wprowadzoną przez Traktat z Lizbony było powołanie nowych instytucji, w tym Wysokiego Przedstawiciela do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz podległej mu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, którym powierzono koordynację polityki zagranicznej, polityki bezpieczeństwa i polityki rozwojowej na szczeblu unijnym. Polityka rozwojowa pozostała jednak, podobnie jak polityka zagraniczna, kompetencją współdzieloną między Wspólnotę a poszczególne państwa członkowskie, co pociąga za sobą konieczność nieustannej koordynacji w celu zwiększania jej efektywności i zmniejsza siłę wspólnej unijnej polityki.

W interesującym raporcie analizującym wpływ traktatu lizbońskiego na europejską współpracę rozwojową Jeske van Seters i Henrike Klavert podnoszą, że połączenie kompetencji w zakresie polityki rozwojowej z kompetencjami w zakresie wspólnotowej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa niesie za sobą możliwe zagrożenie sekurytyzacją polityki rozwojowej i podporządkowania jej interesom bezpieczeństwa Unii Europejskiej¹⁴. Przywołane autorki wskazały ponadto, że rozdział kompetencji między Departamentem Generalnym do spraw Rozwoju a Europejską Służbą Działań Zewnętrznych jest niejasny, co dodatkowo może negatywnie wpływać na efektywność koordynacji europejskiej polityki współpracy rozwojowej¹⁵.

W Programie Działań na rzecz Zmian dostrzeżono także problemy związane z fragmentaryzacją pomocy. Podniesiono postulat wspólnego programowania pomocy Unii Europejskiej i państw członkowskich, przy czym położono szczególny nacisk na prowadzenie programowania przede wszystkim w terenie, nie określając jednak, jakimi metodami cel ten miały być osiągnięty. Jako obszary priorytetowe działań rozwojowych Komisja Europejska wskazała kraje sąsiadujące z Unią Europejską i Afrykę Subsaharyjską.

1.2. Spójność polityki na rzecz rozwoju – wdrażanie w Polsce

Spójność polityki na rzecz rozwoju (*policy coherence for development*, PCD) jest jednym z podstawowych

mechanizmów, które mają za zadanie zapewniać efektywność polityki współpracy rozwojowej Unii Europejskiej i państw członkowskich, ściślej zaś – zabezpieczać, aby polityki wdrażane w innych obszarach nie szkodziły krajom rozwijającym się. Zasada spójności polityki na rzecz rozwoju została zawarta zarówno w konsensusie europejskim w sprawie rozwoju, jak i w Programie Działań na rzecz Zmian oraz w traktacie lizbońskim. Ponadto w 2009 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła stanowisko, zgodnie z którym wydzielono pięć obszarów priorytetowych spójności polityki na rzecz rozwoju: handel i finanse, zmiany klimatu, globalne bezpieczeństwo żywnościowe, politykę migracyjną i politykę bezpieczeństwa¹⁶. Postępy w zwiększaniu spójności polityki w tych obszarach są monitorowane co dwa lata w raportach Komisji Europejskiej.

Spójność polityki na rzecz rozwoju znalazła się także w polskim krajowym Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020, szczególnie jako:

- ▶ zapewnienie zgodności z globalnymi Celami Zrównoważonego Rozwoju (Sustainable Development Goals, SDGs),
- ▶ wspieranie osiągania Celów Zrównoważonego Rozwoju w trakcie międzynarodowych negocjacji na forach międzynarodowych,
- ▶ wprowadzenie kryteriów (elementów) zrównoważonego rozwoju do publicznych polityk,
- ▶ wprowadzenie zmian w politykach krajowych, które przyczynią się do globalnego rozwoju¹⁷.

Wszystko wskazuje na to, że w najbliższych latach priorytetem dla Polski w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju będzie walka z nielegalnymi przepływami finansowymi, zwłaszcza z unikaniem opodatkowania i praniem pieniędzy, zostało to bowiem zapisane jako główny priorytet spójności polityki na rzecz rozwoju w Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020. Ponadto mają powstać specjalne plany roczne Ministerstwa Finansów dotyczące tego obszaru priorytetowego. Wolę realizacji tego priorytetu pokazały także obecność ministra finansów Mateusza Szczurka na szczycie w sprawie Finansowania dla Rozwoju w Addis Abebie i jego wypowiedzi dotyczące walki z unikaniem opodatkowania (szerzej na ten temat piszemy w rozdziale drugim).

Dyrekcja Generalna do spraw Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju Komisji Europejskiej publikuje co dwa lata raporty podsumowujące postępy we wdrażaniu spójności polityki na rzecz rozwoju w Unii Europejskiej i w państwach członkowskich¹⁸. Elementem raportów jest przegląd wdrażania spójności polityki na rzecz rozwoju w poszczególnych państwach, przygotowywany na podstawie odpowiedzi udzielanych przez właściwe ministerstwa. Część odpowiedzi udzielonych przez polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych w 2015 roku wskazuje niezrozumienie istoty procesu spójności polityki na rzecz rozwoju, zawierają one bowiem przykłady projektów z zakresu współpracy rozwojowej zamiast przykładów uwzględniania perspektywy rozwojowej w innych politykach państwa. Na przykład w pytaniu o polityki w zakresie bezpieczeństwa są podawane projekty realizowane przez polską policję w Mołdawii (kształcenie kadr i wymiana dobrych praktyk), w polityce finansowej – szkolenia dla urzędników resortu finansów Azerbejdżanu, w polityce klimatycznej – implementacja unijnej dyrektywy 2009/29/EC (co jest obowiązkiem państwa członkowskiego)¹⁹.

Głównym mechanizmem zapewniania spójności polityki na rzecz rozwoju jest – według sprawozdania Ministerstwa Spraw Zagranicznych – Rada Programowa Współpracy Rozwojowej, w skład której wchodzi przedstawiciele poszczególnych ministerstw, organizacji pozarządowych i czworo parlamentarzystów. Zasadne wydaje się jednak ustalenie, czy Rada Programowa Współpracy Rozwojowej może skutecznie analizować spójność polityki na rzecz rozwoju w kluczowych obszarach (polityki klimatycznej,

polityki migracyjnej, polityki bezpieczeństwa, polityki finansowej i bezpieczeństwa żywnościowego), skoro na jej posiedzeniach omawia się tylko akty prawne dotyczące współpracy rozwojowej. W obecnej sytuacji Rada Programowa Współpracy Rozwojowej wydaje się niewystarczającym do tego narzędziem. Departament Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych również nie monitoruje pod kątem spójności polityk w innych obszarach niż polityki związane z przepływami finansowymi, które leżą w gestii Ministerstwa Finansów²⁰. Nie wydaje się również, że ustanowione we wrześniu 2012 roku punkty kontaktowe do spraw spójności polityki na rzecz rozwoju w poszczególnych resortach pełnią taką funkcję.

Częściowo takim mechanizmem mogą być wprowadzone w maju 2015 roku – między innymi dzięki rzeczniczce Grupy Zagranica – zapisy w ramach tak zwanej oceny skutków regulacji, które zobowiązują administrację do przeprowadzenia oceny potencjalnego wpływu polskiego ustawodawstwa na kraje rozwijające się, zgodnie z podejściem spójności polityki na rzecz rozwoju. W znowelizowanych *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* wprowadzono pytanie o to, „czy [określona] regulacja ma pozytywny lub negatywny wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy krajów priorytetowych z punktu widzenia polskiej współpracy rozwojowej, określonych w obowiązującym wieloletnim programie współpracy rozwojowej”²¹.

Istotne staje się więc obecnie dopilnowanie przez administrację publiczną, aby ocena wpływu nowej legislacji była realizowana w praktyce, ze szczególnym naciskiem na pięć podstawowych obszarów spójności polityki na rzecz rozwoju: polityki finansowej, polityki klimatycznej, polityki bezpieczeństwa, polityki migracyjnej i bezpieczeństwa żywnościowego, czyli ujęcie spraw w wymiarach ekonomicznym, społecznym i ekologicznym.

Wpływ w sferze gospodarczej jest często najłatwiej widoczny i może dotyczyć na przykład kwestii konkurencyjności i dostępu przedsiębiorstw, w tym rolników, z krajów rozwijających się do rynków krajowych i międzynarodowych. Umowy handlowe i krajowe regulacje w zakresie wsparcia rolnictwa czy eksportu, ale także wszystkie obostrzenia dotyczące importu produktów do państw Unii Europejskiej, mają bezpośredni wpływ na sytuację gospodarczą krajów rozwijających się.

Wpływ środowiskowy może się na przykład wiązać z przyczynianiem się do wzrostu emisji gazów cieplarnianych (przez to zaś do zmian klimatu) lub ze wzrostem zapotrzebowania na surowce i produkty z krajów rozwijających się, których pozyskanie może generować wyzwania ekologiczne w tych krajach (drewno, uprawy plantacyjne, surowce kopalne).

Wpływ społeczny może dotyczyć na przykład standardów społecznych (w tym warunków pracy) przestrzeganych przez firmy działające lub inwestujące w krajach rozwijających się. Może się on również przejawiać w regulacjach, które oddziałują na poziom i typ migracji między krajami rozwijającymi się i państwami Unii Europejskiej, a także wywoływać takie zjawiska, jak drenaż mózgow.

W trosce o rzetelność przeprowadzenie takiej oceny wymagałoby zapewnienia eksperckiej konsultacji międzyresortowej, analizy raportów i innej literatury analitycznej udostępnianych przez rządy, organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe i instytucje akademickie w innych krajach, a także konsultacji ze środowiskiem akademickim i pozarządowym.

1.3. Udział Polski we wspólnym programowaniu

Wspólne programowanie (*joint programming*) jest mechanizmem będącym odpowiedzią na wyzwania związane ze współdzieleniem kompetencji w zakresie współpracy rozwojowej między Unią Europejską i państwami członkowskimi, a także na wyzwania związane z dzieleniem tych kompetencji między różnymi unijnymi agendami (Europejska Służba Działań Zewnętrznych, Dyrekcja Generalna do spraw Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju).

Idea przygotowywania wspólnych strategii unijnych donorów wobec poszczególnych krajów docelowych pomocy rozwojowej znalazła się już w konsensusie europejskim w sprawie rozwoju, dopiero jednak niedawno zaczęto wprowadzać ją w życie (wspólne programowanie rozpoczęło się w 2012 roku dla pięciu wybranych krajów: Etiopii, Ghany, Gwatemali, Laosu i Rwandy²²) i dla większości krajów objętych procesem wciąż znajduje się ona w bardzo wczesnej fazie.

Do tej pory wspólnym programowaniem objęto czterdzieści dwa kraje, w tym aż dziewięć z dziesięciu krajów priorytetowych polskiej współpracy rozwojowej w latach 2016–2020: Etiopię, Gruzję, Kenię, Mołdawię, Mjanmę, Palestynę, Senegal, Tanzanię, Ukrainę (wszystkie oprócz Białorusi)²³. Polska zresztą mocno lobbowała za tym, aby takie kraje, jak Mołdawia i Gruzja, zostały objęte wspólnym programowaniem²⁴. Programowanie to jednak często jest wciąż na załączkowym etapie – dla Mołdawii i Ukrainy powstały na razie tylko raporty szefów misji Unii Europejskiej dotyczące potencjału wspólnego programowania, dla Gruzji została opracowana tymczasowa wspólna strategia²⁵. Z kolei dla Etiopii, Kenii, Senegalu i Mjanmy przygotowano już bardziej rozbudowane zestawy dokumentów, w tym analizę donorów czy mapy drogowe dla określonych sektorów.

Z informacji uzyskanych w Departamencie Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych wynika, że wspólne programowanie było uwzględniane przy opracowywaniu polskiej strategii współpracy rozwojowej. Mimo to brakuje do niego bezpośrednich odniesień zarówno w Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020, jak i w Planie Rocznym Współpracy Rozwojowej na 2016 rok. Również opisane w tych programach priorytety nie wskazują na to, aby wspólne dokumenty programowe były w nich należycie uwzględnione. W programie rocznym priorytety tematyczne dla różnych krajów priorytetowych są do siebie łądząco podobne i wydają się w niewielkim stopniu uwzględniać lokalną specyfikę krajów priorytetowych.

Polska zaangażowała się w prace nad przygotowaniem wspólnych dokumentów programowych

dla Etiopii, ale – zdaniem Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych – ze względu na niewielki zakres polskiej pomocy w tym kraju, nie mogła zyskać ona istotnego wpływu na kształt wspólnych dokumentów programowych. Polskę postrzega się jednak jako eksperta w zakresie współpracy z krajami Partnerstwa Wschodniego (zwłaszcza z Ukrainą, Mołdawią i Gruzją) oraz w tematyce decentralizacji (w wymiarze polskiej współpracy rozwojowej w Ukrainie) i rozwoju obszarów wiejskich (w wymiarze polskiej współpracy rozwojowej w Mołdawii). W związku z tym polski resort spraw zagranicznych rozważa głębsze zaangażowanie się w proces wspólnego programowania i oddelegowanie do pracy w Mołdawii eksperta do spraw rozwoju obszarów wiejskich, który mógłby opracować taką strategię dla Unii Europejskiej we współpracy z właściwym resortem Republiki Mołdawii.

Obecny etap wspólnego programowania stawia przed Polską ogromną szansę. Z jednej strony, pozwala wykorzystać istniejące dokumenty wspólnotowe dla takich krajów, jak Etiopia, Mjanma, Kenia czy Senegal, do programowania swojej pomocy w tych państwach i odnalezienia nisz, w których polska pomoc – jakkolwiek niewielka – może być najbardziej efektywna, z drugiej zaś strony, brak takich dokumentów dla krajów Partnerstwa Wschodniego (zwłaszcza Ukrainy i Mołdawii) umożliwia Polsce aktywne włączenie się w tworzenie wspólnotowych dokumentów dla tych krajów lub nawet objęcie roli lidera w ich przygotowaniu.

Olbrzymim wyzwaniem dla Polski w wymiarze wspólnego programowania są także niewielkie środki przeznaczane na współpracę rozwojową i niedostatki instytucjonalne. Ponieważ Polska przeznaczająca ograniczone fundusze na współpracę rozwojową, jej głos ma dużo mniejsze znaczenie niż głos państw, których budżety we wspólnych krajach partnerskich są znaczne. Z kolei brak rozwiniętych instytucji bardzo często utrudnia pełne wykorzystanie potencjału Polski w realizacji projektów pomocowych.

Co istotne, wspólne programowanie jest procesem przebiegającym na poziomie biorców pomocy rozwojowej, główny jego ciężar spoczywa zatem na misjach Unii Europejskiej w określonych krajach, które realizują je we współpracy z placówkami dyplomatycznymi państw członkowskich. W krajach, w których Polska ma słabe przedstawicielstwa dyplomatyczne lub nie ma ich w ogóle, potencjalny merytoryczny wkład we wspólne programowanie jest bardzo ograniczony. Warto wspomnieć, że w 2015 roku Polska wyraziła chęć podjęcia się koordynacji programu wsparcia procesu reformy samorządowej i decentralizacji na Ukrainie wartego 90 milionów euro i finansowanego przez Komisję Europejską na zasadzie pomocy delegowanej. Niestety, jak się okazało, Polska nie może podjąć się tego zadania, ponieważ nie dysponuje odpowiednią agencją wdrożeniową, która miałaby stosowną akredytację Komisji Europejskiej. Uzyskanie takiej akredytacji przez polską instytucję pozwoliłoby nie tylko znacznie rozwinąć polską współpracę rozwojową na Ukrainie i wykorzystać krajową ekspertyzę w przeprowadzanych tam reformach, ale także wzmocnić pozycję Polski jako ważnego partnera dla tego kraju.

2

AGENDA 2030 I FINANSOWANIE DLA ROZWOJU

Daria Żebrowska-Fresenbet,
Justyna Szambelan

We wrześniu 2015 roku na szczycie Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku przyjęto Cele Zrównoważonego Rozwoju (Sustainable Development Goals, SDG), których osiągnięcie w ciągu najbliższego piętnastolecia (do 2030 roku) ma się przyczynić do globalnego rozwoju w trzech jego wymiarach – społecznym, ekonomicznym i ekologicznym. Oczywistym wyzwaniem dla społeczności międzynarodowej jest określenie i pozyskanie środków, które posłużą sfinansowaniu działań prowadzących do urzeczywistnienia tych celów. W niniejszym rozdziale zaprezentowano podstawowe informacje dotyczące Celów Zrównoważonego Rozwoju, opisano również globalną debatę wokół tak zwanego finansowania dla rozwoju (Financing for Development) i polskiego w niej udziału, koncentrując się na rezultatach konferencji, która odbyła się w Addis Abebie w lipcu 2015 roku.

W odróżnieniu od przyjętych w 2000 roku i wdrażanych przez minione piętnastolecie Milenijnych Celów Rozwoju (Millennium Development Goals, MDG), Cele Zrównoważonego Rozwoju są wynikiem długiego, dwuletniego procesu ich opracowywania, w którym uczestniczyło wielu aktorów – instytucji rządowych i pozarządowych – z krajów rozwiniętych i rozwijających się. Ponadto Organizacja Narodów Zjednoczonych przeprowadziła również konsultacje tematyczne, tak zwane rozmowy globalne – obejmujące jedenaście tematów i osiemdziesiąt trzy konsultacje narodowe – w których mogli wziąć również udział zwykli obywatele. Taka formuła konsultacji miała wpłynąć na głębsze poczucie „własności” całego procesu (w porównaniu z pracami nad Milenijnymi Celami Rozwoju), zwiększając tym samym odpowiedzialność za przyjęcie celów i ich osiągnięcie przez wszystkie kraje świata.

Siedemnaście nowych celów głównych zrównoważonego rozwoju i sto sześćdziesiąt dziewięć powiązanych celów szczegółowych ma odzwierciedlać trzy wymiary zrównoważonego rozwoju – gospodarczy, społeczny i środowiskowy, obejmując takie obszary, jak ubóstwo, nierówne traktowanie, bezpieczeństwo żywnościowe, zdrowie, zrównoważona konsumpcja i produkcja, wzrost, zatrudnienie, infrastruktura, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, zmiana klimatu, a także równość płci, pokojowe i integracyjne społeczeństwa, dostęp do wymiaru sprawiedliwości i liczalność instytucji.

W porównaniu z procesem ustalania Milenijnych Celów Rozwoju, zwraca szczególną uwagę wielość i różnorodność uzgodnionych celów. Taki poziom skomplikowania jest tłumaczony koniecznością uwzględnienia wszystkich ważnych wyzwań globalnych, które mogą stanowić przeszkodę w rozwoju poszczególnych państw czy w realizacji zadań związanych między innymi z równouprawnieniem płci, dobrymi rządami, pokojem i bezpieczeństwem na świecie. Cele Zrównoważonego Rozwoju mają globalnie odpowiadać na problemy dzisiejszego świata, stąd połączenie klimatu z rozwojem czy

problemów międzynarodowych z narodowymi oraz obowiązek osiągania tych celów zarówno przez kraje globalnej Północy, jak i przez kraje globalnego Południa. Ryzykiem takiego całościowego podejścia jest niska przejrzystość procesu, trudność z monitorowaniem i ewaluacją stopnia osiągnięcia wyznaczonych celów, a także obawa, że wiele krajów skupi się na celach dla siebie łatwych i wygodnych, co z kolei może wpłynąć na brak urzeczywistniania celów ogólnych.

Kluczowe wyzwanie związane z urzeczywistnianiem globalnych celów rozwojowych dotyczy finansowania działań, które mają się przyczynić do ich osiągnięcia. Zgodnie z końcowym raportem Międzynarodowego Komitetu Ekspertów do spraw Zrównoważonego Rozwoju (Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, ICESDF), na osiągnięcie Celów Zrównoważonego Rozwoju są globalnie potrzebne środki finansowe – ze źródeł publicznych i prywatnych – w kwocie od 5 do 7 bilionów dolarów rocznie do 2030 roku²⁶. Konferencja Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) w raporcie z 2014 roku oszacowała, że 60-70% tej sumy powinno być skierowane do krajów rozwijających się, oceniając jednocześnie, że przy obecnym poziomie finansowania będzie brakować około 2,5 biliona dolarów rocznie²⁷.

Za początek usystematyzowanej dyskusji na ten temat można uznać Międzynarodową Konferencję Finansowania dla Rozwoju w Monterrey w Meksyku w 2002 roku, w której wzięło udział kilkudziesięciu szefów państw i ponad dwustu ministrów rządów krajów z całego świata, w tym polska delegacja na czele z ministrem finansów. Na konferencji wypracowano bezprecedensowe porozumienie między przedstawicielami krajów rozwiniętych i rozwijających się dotyczące wzajemnych zobowiązań w dziedzinach kluczowych dla pozyskania środków finansowych potrzebnych na rozwój. Określono, że środki te mogą pochodzić z wielu źródeł – z handlu międzynarodowego czy umorzenia długów, a także lokalnych podatków, pod warunkiem wzmocnienia instytucji państwowych w krajach rozwijających się. Najistotniejszym wnioskiem z rozmów było jednak to, że jest konieczne zwiększenie oficjalnej pomocy rozwojowej – jedynego źródła zapewniającego środki, które w pełni celowo można wykorzystywać dla rozwoju, w tym rozwoju społecznego i instytucjonalnego, jakie są niezbędne do osiągnięcia wzrostu gospodarczego, zwłaszcza w krajach najbiedniejszych. Dlatego tak zwany konsensus z Monterrey zawiera między innymi deklarację krajów rozwiniętych do przekazywania 0,7% produktu narodowego brutto na pomoc rozwojową (w tym 0,15–0,2% produktu narodowego brutto na rzecz krajów najsłabiej rozwiniętych), jednocześnie zobowiązując kraje rozwijające się, że będą dążyć do osiągnięcia celów rozwojowych, z kolei całą społeczność międzynarodową – do uczynienia tej pomocy jak najbardziej efektywną.

MILENIJNE CELE ROZWOJU

- Cel 1:** zlikwidować skrajne ubóstwo i głód
- Cel 2:** zapewnić powszechne nauczanie na poziomie podstawowym
- Cel 3:** wspierać działania na rzecz zrównoważenia praw mężczyzn i kobiet oraz wzmocnienia pozycji kobiet
- Cel 4:** obniżyć wskaźnik umieralności dzieci
- Cel 5:** poprawić stan zdrowia kobiet ciężarnych i położnic
- Cel 6:** zwalczać AIDS, malarię i inne choroby
- Cel 7:** zapewnić stan równowagi ekologicznej środowiska
- Cel 8:** rozwijać i wzmocniać światowe partnerstwo w sprawach rozwoju

CELE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

- Cel 1:** wyeliminować ubóstwo we wszystkich jego formach na całym świecie
- Cel 2:** wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i zapewnić lepsze odżywianie, propagować zrównoważone rolnictwo
- Cel 3:** zapewnić życie w zdrowiu i propagować dobrobyt dla wszystkich ludzi w każdym wieku
- Cel 4:** zapewnić inkluzywną i jakościowo dobrą edukację oraz stworzyć wszystkim ludziom możliwość uczenia się przez całe życie
- Cel 5:** osiągnąć równość płci i wzmocnić pozycję kobiet i dziewcząt
- Cel 6:** zapewnić dostępność wody dla wszystkich ludzi oraz zrównoważone zarządzanie wodą i infrastrukturą sanitarną
- Cel 7:** zapewnić wszystkim dostęp do stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie
- Cel 8:** propagować trwałe, inkluzywne i zrównoważone wzrost gospodarczy, pełne i produktywne zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich ludzi
- Cel 9:** budować infrastrukturę odporną na skutki katastrof, propagować inkluzywną i zrównoważoną industrializację oraz wspierać innowacje
- Cel 10:** zmniejszyć nierówności w obrębie państwa i między państwami
- Cel 11:** zrobić wszystko, aby miasta i ludzkie osiedla były inkluzywne, bezpieczne, odporne na skutki katastrof i zrównoważone
- Cel 12:** zapewnić zrównoważoną konsumpcję i zrównoważone wzorce produkcyjne
- Cel 13:** podjąć pilne działania zwalczające zmiany klimatyczne i ich skutki
- Cel 14:** chronić oceany i morza oraz wykorzystywać ich zasoby w zrównoważonych sposób
- Cel 15:** chronić, przywrócić i propagować zrównoważone wykorzystanie ekosystemów lądowych, gospodarować lasami w sposób zrównoważony, zwalczać pustoszenie, zatrzymać i odwrócić proces degradacji gleby, powstrzymać straty w bioróżnorodności
- Cel 16:** propagować istnienie pokojowych i inkluzywnych społeczeństw, co umożliwi zrównoważony rozwój, zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wymiaru sprawiedliwości, budować efektywne, odpowiedzialne i inkluzywne instytucje na wszystkich szczeblach
- Cel 17:** wzmocnić mechanizmy powstawania globalnych partnerstw i ożywić istniejące partnerstwa

W Monterrey Marek Belka, ówczesny minister finansów stojący na czele polskiej delegacji, mówił między innymi o aktywnym uczestnictwie Polski w procesie finansowania dla rozwoju oraz o moralnym i politycznym obowiązku, szczególnie wobec mieszkańców krajów najbardziej zagrożonych, ofiar konfliktów i klęsk żywiołowych, wskazując, że dobre rządzenie oparte na stabilnej i silnej podstawie prawnej i instytucjonalnej jest elementem pożądanym dla

efektywnego wykorzystania pomocy zagranicznej. Zwrócił również uwagę na konieczność podejścia holistycznego – łączącego handel z oddłużeniem, pomoc techniczną z kapitałem prywatnym, przede wszystkim zaś z koniecznością większego zaangażowania państw. Nawiązał ponadto do ruchu antyglobalistycznego, który przypomina rządzącym, że globalizacja ma także gorsze strony – może przyspieszyć rozwój kraju, ale w tym samym czasie pogłębić

KONSENSUS Z MONTERREY²⁸

Od momentu podpisania w 2002 roku, konsensus z Monterrey stanowi punkt odniesienia dyskusji na temat finansowania współpracy rozwojowej, określając i opisując potencjalne źródła pozyskiwania środków na ten cel, czyli:

- ▶ Mobilizowanie krajowych zasobów na rzecz rozwoju, między innymi przez zbudowanie solidnych instytucji demokratycznych (dobre rządzenie), zapewnienie sprawiedliwego i sprawnego systemu podatkowego, inwestycje w podstawową infrastrukturę gospodarczą i socjalną, w tym programy w dziedzinie edukacji, zdrowia, żywienia, budownictwa mieszkaniowego i ubezpieczeń społecznych, stworzenie ułatwień małym i średnim firmom w dostępie do lokalnych źródeł finansowania (na przykład system mikrokredytów).
- ▶ Bezpośrednie inwestycje zagraniczne, między innymi tworzenie przejrzystego i stabilnego klimatu dla inwestycji, opracowywanie regulacji działalności przedsiębiorstw z uwzględnieniem ich wpływu społecznego i środowiskowego (na sprawy społeczne, równouprawnienie płci czy ochronę środowiska), wprowadzenie publiczno-prywatnych mechanizmów finansowania.
- ▶ Międzynarodowa wymiana handlowa, między innymi likwidacja przeszkód handlowych, propagowanie za pośrednictwem międzynarodowych instytucji finansowych działań sprzyjających ponadregionalnej i regionalnej integracji krajów rozwijających się i krajów w okresie transformacji, wzmocnienie szerszego i przewidywalnego dostępu do wszystkich rynków towarów eksportowanych dla krajów rozwijających się.
- ▶ Oficjalna pomoc rozwojowa, między innymi zwiększenie oficjalnej pomocy rozwojowej, uznanie jej głównej roli szczególnie w krajach, które mają najmniejsze możliwości przyciągania bezpośrednich inwestycji prywatnych, tworzenie efektywnych partnerstw między darczyńcami a odbiorcami opartymi na założeniu, że zarządcą i właścicielem planów rozwoju jest rząd danego kraju, propagowanie oficjalnej pomocy rozwojowej jako dźwigni dla innych metod finansowania rozwoju, takich jak zagraniczne inwestycje, wymiana handlowa i krajowe zasoby, ściślejsze ukierunkowanie oficjalnej pomocy rozwojowej na osoby ubogie, poprawa koordynacji tej pomocy i pomiaru jej rezultatów.
- ▶ Zadłużenie zagraniczne, między innymi działania na rzecz umarzania zewnętrznego zadłużenia, w tym skuteczne wdrożenie inicjatywy Heavily Indebted Poor Countries Initiative, elastyczność międzynarodowych instytucji finansowych w kwestii redukcji długu w zależności od różnych warunków i możliwości ekonomicznych poszczególnych państw rozwijających się.
- ▶ Zwiększenie spójności i zgodności międzynarodowych systemów monetarnych, finansowych i handlowych w celu wspierania rozwoju.

nierówności i frustracje, tylko wspólne wysiłki mogą więc pokazać bardziej ludzką twarz globalizacji²⁹.

Druga międzynarodowa konferencja poświęcona finansowaniu dla rozwoju, zorganizowana w 2008 roku w katarskim Dausze, miała na celu ocenę postępów we wdrażaniu postanowień sprzed sześciu lat. Mimo zauważalnego wzmocnienia przepływów pomocowych od spotkania w Monterrey odnotowano wiele nowych wyzwań, między innymi wzrost globalnych nierówności, wahania cen żywności i surowców, zmiany klimatyczne, fiasko międzynarodowych negocjacji handlowych, przede wszystkim zaś kryzys finansowy, który istotnie wpłynął na ograniczenie finansowania rozwoju. Podczas spotkania w Dausze kraje rozwinięte powtórzyły swoje niezrealizowane zobowiązanie do przekazywania 0,7% dochodu narodowego brutto na pomoc rozwojową do 2015 roku. Na konferencji tej Polska była reprezentowana przez niższych rangą przedstawicieli Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Spraw Zagranicznych, którzy nie zabierali głosu w oficjalnych wystąpieniach.

W lipcu 2015 roku w Addis Abebie w Etiopii odbyła się trzecia międzynarodowa konferencja

Organizacji Narodów Zjednoczonych dotycząca finansowania dla rozwoju. W założeniach miała być kluczowym spotkaniem w kwestii eliminacji ubóstwa i nierówności społecznych, planowano również, że stanie się podstawą szczytu Organizacji Narodów Zjednoczonych we wrześniu 2015 roku w Nowym Jorku, na którym będą przyjęte Cele Zrównoważonego Rozwoju.

Bezpośrednim rezultatem lipcowej konferencji w Etiopii był przyjęty przez sto dziewięćdziesiąt trzy państwa plan działań – Addis Abeba Action Agenda – stanowiący w zamyśle integralną część Agendy 2030, czyli planu osiągnięcia Celów Zrównoważonego Rozwoju przez określenie narzędzi, strategii politycznych i zasobów, jakie należy wdrożyć, aby zapewnić ich urzeczywistnienie. Trzonem Addis Abeba Action Agenda jest mobilizacja środków krajowych i podkreślenie różnych instrumentów zwiększenia bazy dochodów, poprawy systemów podatkowych oraz walki z uchylaniem się od opodatkowania i z nielegalnymi przepływami kapitału. Kraje, które przyjęły Addis Abeba Action Agenda, potwierdziły również po raz kolejny gotowość świadczenia pomocy

rozwojowej, szczególnie dla krajów najmniej rozwiniętych, i zaapelowały o większą współpracę Południa z Południem. W planie działań zwrócono również uwagę na konieczność połączenia inwestycji prywatnych ze zrównoważonym rozwojem, politykami publicznymi i regulacjami. Uzgodniono ponadto nowy mechanizm w zakresie nowych technologii dla krajów rozwijających się i przyjęto zapis mówiący o własnej odpowiedzialności za rozwój swojego kraju³⁰.

RELACJA MARCINA WOJTALIKA, EKSPERTA W DZIALE RZECZNICTWA I KAMPANII INSTYTUTU GLOBALNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI, Z UDZIAŁU W KONFERENCJI W ADDIS ABEBIE:

„Tematem, który podzielił uczestników konferencji, była kwestia Międzypaństwowego Ciągnięcia do spraw Reformy Podatków przy Organizacji Narodów Zjednoczonych. Nerwowe negocjacje trwały do późnego wieczoru przedostatniego dnia konferencji. Oś podziału przebiegała z grubsza między krajami rozwiniętymi i krajami globalnego Południa (G77). Dlaczego akurat kwestia podatków? Przede wszystkim dlatego, że pomoc rozwojowa nie wzrasta w takim stopniu, aby mogła zapewnić finansowanie rozwoju krajów Południa. Stąd od kilku lat rosnąca rola i zwiększające się poparcie dla Domestic Resource Mobilisation, czyli przede wszystkim wsparcia krajów Południa w skutecznym ściąganiu podatków, również od międzynarodowych korporacji (w tym z Europy). Podczas konferencji kraje Południa chciały przeniesienia międzynarodowych dyskusji o podatkach z Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (klub krajów bogatych, w którym kraje Południa nie mają pełnoprawnego głosu) do Organizacji Narodów Zjednoczonych, gdyż pomogłoby to w stworzeniu takich globalnych reguł podatkowych, które dawałyby szansę na Domestic Resource Mobilisation. Ostateczny, kompromisowy tekst nie uwzględnia tego postulatu krajów Południa”.

Opinię na temat Addis Abeba Action Agenda wyraziły również organizacje społeczeństwa obywatelskiego, negatywnie oceniając ustalenia końcowe³¹. Zarzuty wobec planu koncentrują się między innymi na:

- ▶ zbyt optymistycznym podejściu do roli prywatnego sektora – plan nie zobowiązuje biznesu do wzięcia odpowiedzialności za przestrzeganie praw człowieka, praw pracowniczych i praw środowiskowych (według organizacji pozarządowych, istnieje ryzyko, że działania sektora prywatnego wpłyną negatywnie na globalny zrównoważony rozwój),

- ▶ powierzeniu decyzji w sprawie międzynarodowej polityki podatkowej najbogatszym i największym krajom skupionym w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – sprzeciw wobec utworzenia Międzypaństwowego Ciągnięcia do spraw Reformy Podatków przy Organizacji Narodów Zjednoczonych pozbawił głosu kraje rozwijające się i utrzymał niedemokratyczne *status quo*,
- ▶ sprowadzeniu kwestii równouprawnienia płci i wzmocnienia roli kobiet do „sprytnej ekonomii”, czyli instrumentalizacji kobiet i ich roli we wzroście gospodarczym,
- ▶ braku konkretnych zobowiązań w odniesieniu do sprawiedliwości podatkowej i równości – między innymi brak planów wdrożenia zapisów konwencji i wytycznych Międzypaństwowego Ciągnięcia do spraw Reformy Podatków przy Organizacji Narodów Zjednoczonych,
- ▶ tendencji do rozmycia odpowiedzialności i zobowiązań donorów pomocy rozwojowej z krajów rozwiniętych przez nacisk na współpracę „Południe – Południe”, mobilizację środków krajowych i sektora prywatnego (zdaniem organizacji pozarządowych, pomoc międzynarodowa musi pozostać kluczowym źródłem finansowania i zobowiązanie do 0,7% produktu narodowego brutto musi być wypełnione),
- ▶ zignorowaniu oenzykowskich norm restrukturyzacji zadłużenia krajów rozwijających się,
- ▶ braku silnych zobowiązań w zakresie przejrzystości i odpowiedzialności rządów co do realizacji Addis Abeba Action Agenda³².

W przygotowaniach do szczytu w Addis Abebie Unia Europejska podkreślała swoją przewodnią rolę w procesie ustalania Celów Zrównoważonego Rozwoju ze względu na wielkość pomocy, jaką przekazuje krajom rozwijającym się, i to, że jest głównym rynkiem zbytu dla produktów pochodzących z globalnego Południa. W stanowisku przyjętym 26 maja 2015 roku czytamy: „Konferencja w Addis Abebie powinna stanowić nie tylko podsumowanie postępu osiągniętego w Monterrey i Dausze, ale także zapewnić wszelkiego rodzaju środki wdrożenia tych ustaleń, włączając w to tworzenie planów operacyjnych polityk czy mobilizację i efektywne użycie środków finansowych”. Unia Europejska uznaje między innymi mobilizację publicznych środków krajowych (w tym podatków), publicznych środków międzynarodowych i udział sektora prywatnego (także w formule partnerstw publiczno-prywatnych) za kluczowe komponenty spójnego wdrażania zasad globalnego partnerstwa, podkreśla ponadto konieczność międzynarodowej współpracy w celu zwalczania problemu uchylania się od i unikania opodatkowania czy walki z rajami podatkowymi. W dokumentach wspomina się również konieczność zapewnienia odpowiedniego wsparcia dla krajów, aby mogły odegrać większą rolę w walce z powyższymi trudnościami³³.

Na konferencji w Addis Abebie Polska była reprezentowana przez ministra finansów Mateusza Szczurka i podsekretarza stanu odpowiedzialnego za współpracę rozwojową Konrada Pawlika, którzy stanęli na czele dziesięcioosobowej delegacji. Nie był to szczebel najwyższy (na przykład Włochy i Szwecja

były reprezentowane przez premierów), niewątpliwie pokazał jednak zainteresowanie polskiego rządu tematyką współpracy rozwojowej. Obaj polscy urzędnicy mieli wystąpienia na konferencji – minister Mateusz Szczurek na plenum Organizacji Narodów Zjednoczonych, podsekretarz stanu Konrad Pawlik w jednym z paneli i jako współprzewodniczący jednego z okrągłych stołów.

Podczas konferencji polski minister finansów potwierdził chęć finansowego wsparcia przez Polskę walki z ubóstwem na świecie – w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej – w wysokości 0,33% dochodu narodowego brutto. To istotna deklaracja, szczególnie jeśli się uwzględni, że od dekady polska oficjalna pomoc rozwojowa nie przekraczała rocznie 0,1% produktu narodowego brutto. Co więcej, działania Polski dotyczące realizacji Agendy 2030 mają być podejmowane przez Ministerstwo Finansów zgodnie z zasadami spójności polityki na rzecz rozwoju – wszystkie działania, szczególnie w obszarze walki z unikaniem opodatkowania i praniem pieniędzy, mają być oparte na zasadach tej spójności³⁴.

W przemówieniu polski minister finansów wskazywał przede wszystkim konieczność współpracy międzynarodowej w dziedzinie walki z unikaniem opodatkowania i z nielegalnymi przepływami kapitału, konieczność priorytetowego potraktowania przez wszystkie państwa kwestii zgodności z najlepszymi standardami polityki podatkowej, a także wprowadzenia przepisów mających na celu zwalczanie oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania oraz unikanie szkodliwych praktyk podatkowych i szkodliwej konkurencji podatkowej³⁵.

Niestety, w jednym z najważniejszych punktów negocjacyjnych podczas konferencji w Addis Abebie Polska nie poparła idei utworzenia Międzyrządowego Ciała do spraw Reformy Podatków przy Organizacji Narodów Zjednoczonych, które miało być powołane do zreformowania globalnego systemu podatkowego. Wnioskowały o to państwa z grupy G77, wśród których jest wiele krajów tracących miliardowe kwoty w wyniku unikania opodatkowania. Grupa G77 postulowała, żeby wszyscy mieli równy głos, ale kraje bogatej Północy – mimo deklaracji wprowadzenia zmian i ułatwienia mobilizacji środków krajowych w krajach rozwijających się – nie zgodziły się na wspólne decydowanie o globalnym systemie podatkowym³⁶.

Podsumowując stanowisko Polski w całym procesie, można odczuć niedosyt, a nawet wskazać niespójność zapewnień i deklaracji z działaniami. Stale powtarzane deklaracje i zapewnienia o zwiększaniu pomocy w rzeczywistości pozostały obietnicami na papierze, terminy końcowe wypełnienia deklaracji przesuwano zaś na kolejne lata, mimo tak podkreślanego wzrostu gospodarczego i dobrego wykorzystania pomocy zagranicznej w Polsce. Zapewnienia ministra Marka Belki sprzed kilkunastu lat z Monterrey o aktywnym włączeniu się Polski w proces finansowania dla rozwoju również nie zostały zrealizowane. W procesie tym Polska nie była aktywna i nie wykazała ambicji dzielenia się w praktyce doświadczeniem z wykorzystania pomocy finansowej. Można było raczej słyszeć głosy o wykorzystaniu finansowania dla rozwoju na rzecz ekspansji polskich firm do krajów rozwijających się i realizacji partykularnych interesów polskiego biznesu. Być może dlatego Polska biernie poparła stanowisko Unii Europejskiej. Niezrozumienie potrzeb krajów globalnego Południa, nieadekwatność podejmowanych inicjatyw i raczej sprzeczne względem siebie działania pokazało również przemówienie prezydenta Andrzeja Dudy w Nowym Jorku na szczycie Organizacji Narodów Zjednoczonych we wrześniu 2015 roku³⁷. Mimo ogólnych zapewnień głowy państwa o solidarności z krajami Południa i konieczności efektywnego wydawania pieniędzy, przemówienie nie odzwierciedlało działań Polski na arenie międzynarodowej, począwszy od spraw klimatu, przez marnowanie żywności, skończywszy zaś na pomocy krajom w „stanięciu na własnych dwóch nogach”. Można odnieść wrażenie, że przemówienie to było o tym, jak Polska dzielnie i sprawnie przeobraziła się z kraju postkomunistycznego w kraj prosperity gospodarczej i należy jej się z tego względu miejsce w Radzie Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Nie pojawiła się w nim w rzeczywistości solidarność z ofiarami konfliktów i klęsk żywiołowych ani z państwami Unii Europejskiej, które chciałyby wspólnego rozwiązania kwestii uchodźców. Polska mówi za mało, za cicho i z końca stołu, biorąc zaś pod uwagę liczbę ludności, odsetek głosów w Unii Europejskiej i pozycję w Europie, mogłaby się stać liderem krajów regionu i przewodzić debacie na temat finansowania dla rozwoju, przyjmując holistyczne podejście i zasadę solidarności.

3

DZIAŁANIA POLSKI W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ W 2014 ROKU – STATYSTYKI

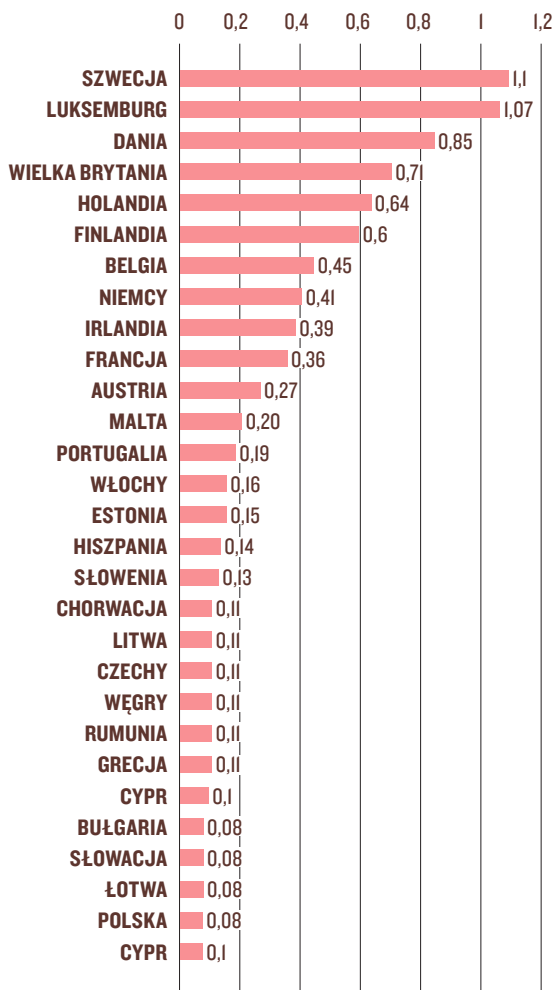
Justyna Szambelan

Polska pomoc rozwojowa w 2014 roku była niższa niż w 2013 roku, oddaliliśmy się przez to jeszcze bardziej od wartości 0,33% dochodu narodowego brutto, do której przekazywania się zobowiązaliśmy. Pozytywnie trzeba jednak ocenić, że w stosunku do lat ubiegłych zdecydowana większość środków pomocowych w ramach współpracy bilateralnej trafiła do krajów priorytetowych i na projekty służące osiągnięciu założonych celów polskiej pomocy.

3.1. Wielkość polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej w 2014 roku

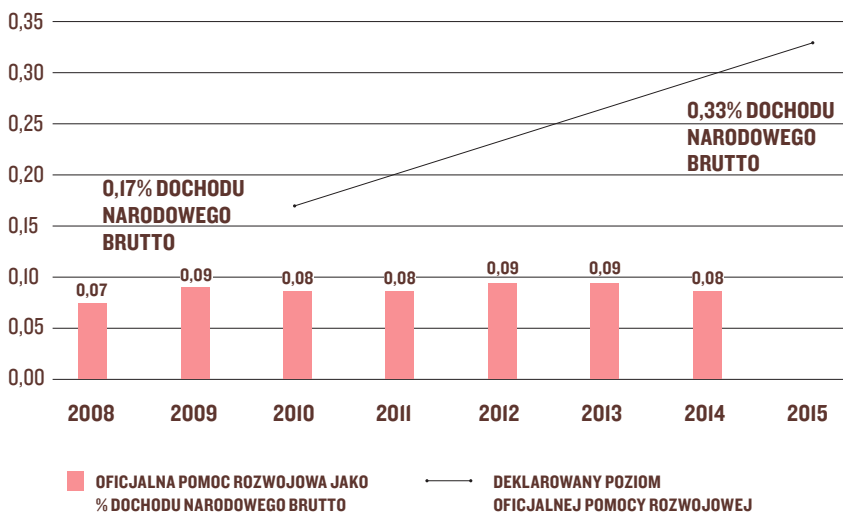
Całkowita wartość pomocy rozwojowej udzielonej przez Polskę w 2014 roku wyniosła 1,42 miliarda złotych i stanowiła 0,08% polskiego dochodu narodowego brutto. Jest to mniej niż w 2013 roku zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w stosunku do dochodu narodowego brutto. W 2013 roku było to 1,49 miliarda złotych, tym samym przy odnotowanym w 2014 roku braku inflacji można stwierdzić, że polska pomoc skurczyła się o 70 milionów złotych. Ponieważ w 2013 roku polska pomoc po raz pierwszy osiągnęła 0,1% dochodu narodowego brutto, spadek poniżej tego pułapu rozczarowuje. Trzeba przypomnieć, że w 2005 roku państwa członkowskie Unii Europejskiej podjęły zobowiązanie, że będą przekazywać na pomoc rozwojową 0,7% dochodu narodowego brutto najpóźniej w 2015 roku. Polska również podjęła to zobowiązanie, choć – jako nowe państwo członkowskie – stawiając sobie nieco niższy cel 0,33% dochodu krajowego brutto. Niestety, od dekady nie udało nam się znacznie przybliżyć do realizacji tego zobowiązania.

W gronie członków Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju Polska usytuowała się na ostatnim miejscu pod względem wielkości pomocy w stosunku do dochodu narodowego brutto, z kolei wśród dwudziestu ośmiu



WYKRES 2. Oficjalna pomoc rozwojowa Polski na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej w 2014 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju *Total flows by donor (ODA + OOF + Private)* – <http://stats.oecd.org> [dostęp: 9 października 2015 roku].



WYKRES 1. Wielkość polskiej pomocy rozwojowej (% dochodu narodowego brutto) w latach 2008–2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju *Total flows by donor (ODA + OOF + Private)* – <http://stats.oecd.org> [dostęp: 9 października 2015 roku].

państw członkowskich Unii Europejskiej zajęła pod tym względem miejsce trzecie od końca. Z nowych państw członkowskich wyżej od Polski znajdują się w tym rankingu między innymi Litwa, Rumunia i Chorwacja.

Pomoc wielostronna – udzielana za pośrednictwem organizacji międzynarodowych – wyniosła 1,17 miliarda złotych, z kolei pomoc dwustronna, rozdysponowana przez organy polskiej administracji rządowej – 258 milionów złotych. Tym samym pomoc

wielostronna stanowiła 82% polskiej pomocy, pomoc dwustronna zaś – 18%.

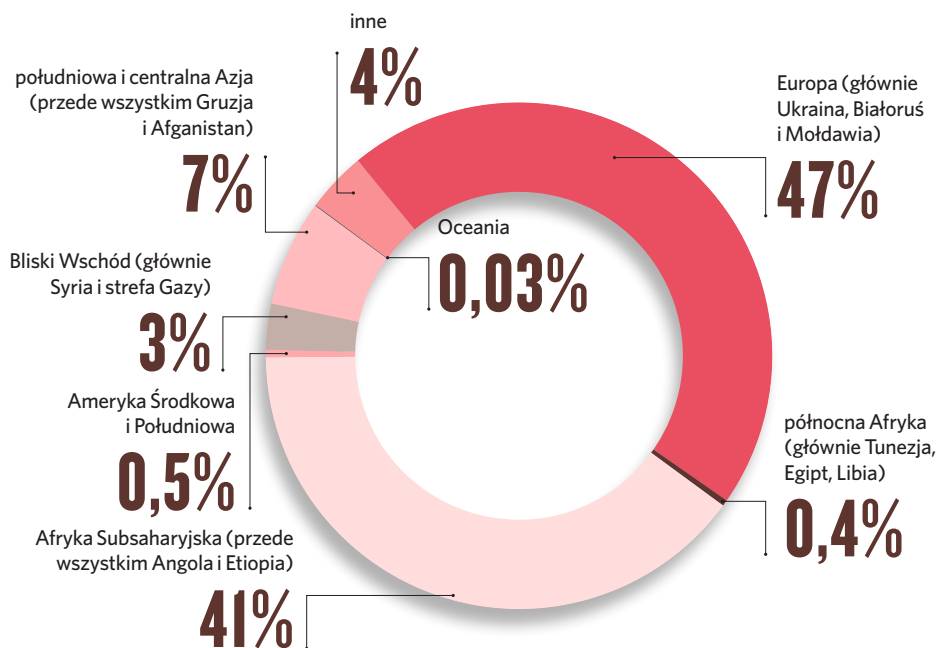
3.2. Polska pomoc dwustronna

W ramach pomocy dwustronnej największe środki przekazano Etiopii, przy czym niemal w całości była to pierwsza transza udzielonego kredytu preferencyjnego. Co więcej, kredyt ten w całości jest objęty ograniczeniami pomocy wiązanej, co oznacza, że powinien być wydatkowany na polskie dobra i usługi. Kolejną

Kraj	Wielkość pomocy brutto (w milionach złotych)	Udział w całkowitej pomocy bilateralnej brutto
Etiopia	74,05	23%
Ukraina	68,11	21%
Białoruś	63,03	19%
Angola	46,96	14%
Mołdawia	9,75	3%
Gruzja	7,88	2%
Syria	4,21	1%
Afganistan	4,06	1%
Kazachstan	3,85	1%
Kenia	3,55	1%

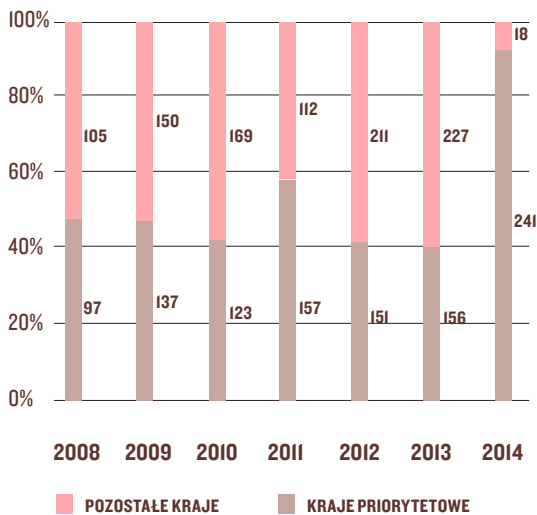
TABELA 1. Najwięksi odbiorcy polskiej pomocy w 2014 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP do DAC OECD 2015.*



WYKRES 3. Kierunki polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej w 2014 roku – regiony

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP do DAC OECD 2015.*



WYKRES 4. Wielkość polskiej pomocy dwustronnej netto skierowanej do krajów priorytetowych w latach 2008–2014 (w milionach złotych)

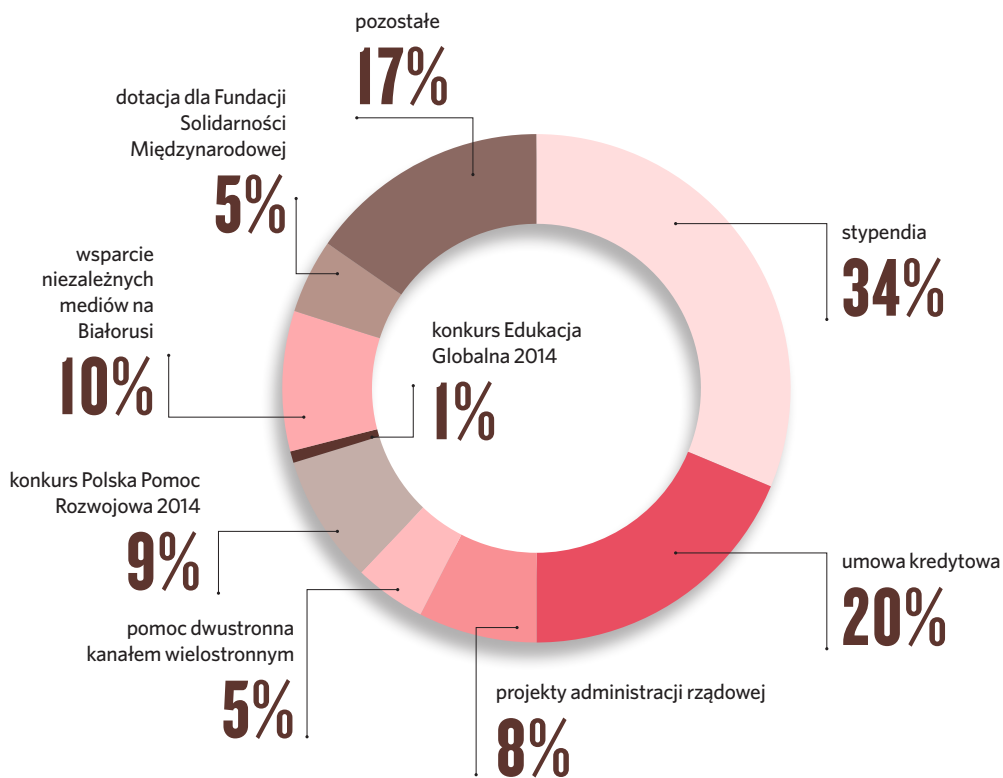
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju *Total flows by donor (ODA + OOF + Private)* – <http://stats.oecd.org> [dostęp: 9 października 2015 roku].

transzę kredytu na zasadach pomocy związanej przekazano także Angoli, co uczyniło z niej czwartego największego odbiorcę polskiej pomocy, mimo że nie znajduje się ona wśród krajów priorytetowych wskazanych w Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej (Grupa Zagranica krytykowała już tę sytuację w raporcie z 2014 roku).

Tradycyjnie w pierwszej trójce największych biorców polskiej pomocy znalazły się także Ukraina i Białoruś, przy czym w strukturze wydatków na współpracę rozwojową z tymi krajami dominują koszty kształcenia ich obywateli w Polsce, a także koszty stypendiów i wymian młodzieży. Z pozostałych działań w wypadku Ukrainy znaczne sumy przeznaczono na pomoc humanitarną. Poza tym liczne były działania z zakresu pomocy technicznej – wsparcia organów administracji ukraińskiej przez ekspertów z Polski, na przykład dotyczące reformy administracyjnej i otoczenia biznesu. W wypadku Białorusi wsparto przede wszystkim media – TV Belsat, RadioRacja i Euroradio³⁸.

Na wszystkie kraje Partnerstwa Wschodniego przypadło 46% polskiej pomocy dwustronnej, 28% zaś – na pozostałe kraje priorytetowe (licząc pomoc rozwojową brutto – por. ramka).

Jednym z państw spoza listy krajów priorytetowych, na rzecz którego przekazano istotną część pomocy, była Syria, co jest zrozumiałe i słuszne ze względu na dramatyczny rozwój sytuacji w tym kraju. Nie tylko przeciągająca się wojna domowa, ale także rozprzestrzenienie się Państwa Islamskiego zmusiło niemal jedną czwartą Syryjczyków do ucieczki poza granice ojczyzny³⁹. Ogromna większość uchodźców syryjskich przebywa w krajach ościennych. W ramach pomocy humanitarnej Polska przekazała w 2014 roku środki na zapewnienie schronienia i opieki zdrowotnej uchodźcom w Libanie – kraju najbardziej obciążonym ich napływem. Przekazano także dobrowolne wpłaty na rzecz Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców



WYKRES 4. Udział poszczególnych grup wydatków w polskiej pomocy dwustronnej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania organów administracji rządowej z realizacji zadań z zakresu współpracy rozwojowej w 2014 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2015.

i Biura Narodów Zjednoczonych do spraw Koordynacji Pomocy Humanitarnej.

Odpowiednio na szóstej i na dziewiątej pozycji największych odbiorców polskiej pomocy znalazły się Gruzja i Kazachstan. Jednocześnie jednak nawet złotówka nie zasiła bezpośrednio gospodarki tych krajów – wszystkie wydatki dotyczyły bowiem studentów gruzińskich i kazachskich w Polsce. Ogółem aż 34% polskiej pomocy dwustronnej stanowiły stypendia i koszty kształcenia obywateli państw rozwijających się w Polsce.

Większość polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej została rozdysponowana przez organy administracji rządowej. Największym dysponentem polskiej pomocy dwustronnej brutto w 2014 roku było Ministerstwo Finansów, które udzieliło pożyczek i realizowało własne projekty na kwotę ponad 120 milionów złotych⁴⁰. Ogólnie udział kredytów w polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej znacznie się zmniejszył w porównaniu z rokiem poprzednim – o ile w 2013 roku kredyty (preferencyjne) stanowiły 50% całej pomocy dwustronnej, o tyle w 2014 roku było to 37%. Trzeba jednak zauważyć, że zawarto także umowy kredytowe z Kirgistanem i Mołdawią na znaczne kwoty, chociaż nie transferowano jeszcze pieniędzy w ramach tych umów. Ministerstwo Finansów informuje również, że w planach ma podpisanie kolejnych umów, między innymi z Wietnamem, Ukrainą, Kenią i Tanzanią. Nie można więc oczekiwać, że w kolejnych latach nastąpi

spadek udziału kredytów na korzyść grantów. Jako największy problem należy jednak wskazać nie sam udział kredytów w polskiej pomocy, ale stopień ich związania – całość udzielanych przez Polskę kredytów preferencyjnych jest ograniczona obowiązkiem ich wydatkowania na dobra i usługi z Polski. Rodzimy interes przeważa więc nad interesem państw, które mamy wspierać⁴¹.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, które finansuje pomoc humanitarną oraz konkursy na projekty pomocowe i edukacji globalnej, a także dokonuje wpłat na pomoc dwustronną realizowaną przez organizacje międzynarodowe, sytuuje się dopiero na drugim miejscu (dysponując kwotą około 94 milionów złotych). Niewiele mniejsza część polskiej pomocy dwustronnej jest realizowana przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (blisko 86 milionów złotych), co wynika z dużego w niej udziału stypendiów i kosztów kształcenia. Polskie organizacje pozarządowe były zaangażowane w wydatkowanie 16% środków polskiej pomocy, głównie realizując projekty dofinansowane w konkursach Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a także wymiany młodzieży finansowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W puli tej mieści się także nieco ponad 13 milionów złotych dofinansowania dla Fundacji Solidarności Międzynarodowej, która zarówno prowadzi konkursy grantowe skierowane do innych organizacji, jak i realizuje zadania zlecone przez resort spraw zagranicznych.

OFICJALNA POMOC ROZWOJOWA NETTO I BRUTTO

Na całkowitą kwotę pomocy rozwojowej w danym roku składają się granty (pomoc bezzwrotna) i kredyty preferencyjne (pomoc zwrotna). Granty zawsze powiększają kwotę pomocy rozwojowej, z kolei kredyty preferencyjne powiększają kwotę pomocy rozwojowej w roku, w którym są przekazywane, ale pomniejszają ją w roku, w którym są zwracane.

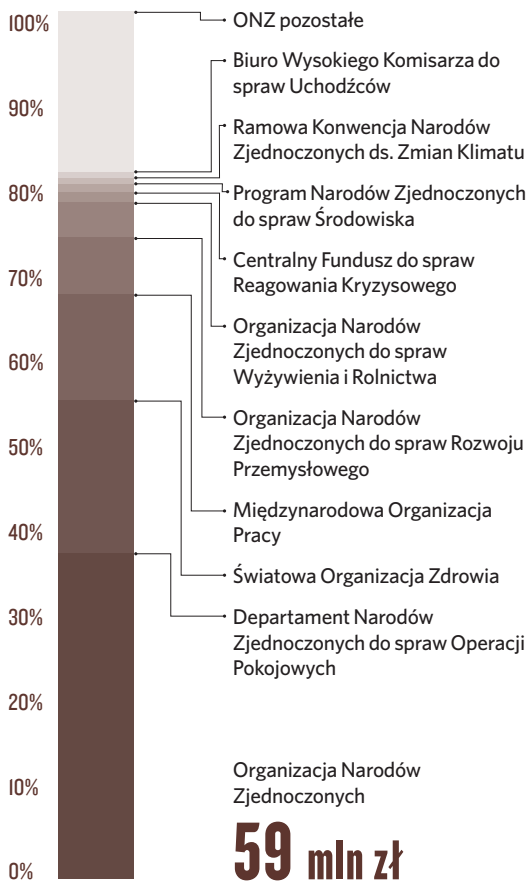
Kwota przekazanych grantów i przyznanych kredytów jest określana jako pomoc rozwojowa brutto. Odejmując od niej kwotę zwróconych kredytów, oblicza się pomoc rozwojową netto. To właśnie ta ostatnia kwota jest wykazywana w raportach instytucji publicznych jako całkowita pomoc rozwojowa udzielona w danym roku.

W praktyce wygląda to następująco. W 2014 roku Polska przekazała na korzyść krajów rozwijających się granty w łącznej wysokości 206 milionów złotych i udzieliła kredytów preferencyjnych w łącznej wysokości 120 milionów złotych. Łącznie daje to 326 milionów złotych pomocy rozwojowej brutto. Kraje, którym Polska udzieliła kredytów preferencyjnych w latach ubiegłych, zwróciły w 2014 roku 67 milionów złotych. Były to przede wszystkim Chiny, a także – w mniejszym wymiarze – Serbia i Angola. Polska pomoc rozwojowa netto wyniosła więc 258 milionów złotych.

W tym wymiarze warto się zastanowić, czy rozważając udział krajów priorytetowych i niepriorytetowych w wydatkach pomocowych, należy brać pod uwagę pomoc netto czy pomoc brutto. Na przykład w 2014 roku kwoty pożyczek zwrócone przez kraje niepriorytetowe przewyższyły kwotę pożyczek udzielonych krajom niepriorytetowym. Dlatego mimo że Angola była drugim największym biorcą pomocy zagranicznej, można powiedzieć, że prawie cała pomoc netto trafiła do krajów priorytetowych.

**OD DEKADY
WIELKOŚĆ
POLSKIEJ POMOCY
NIE OSIĄGA PONAD
0,1% DOCHODU
NARODOWEGO
BRUTTO**

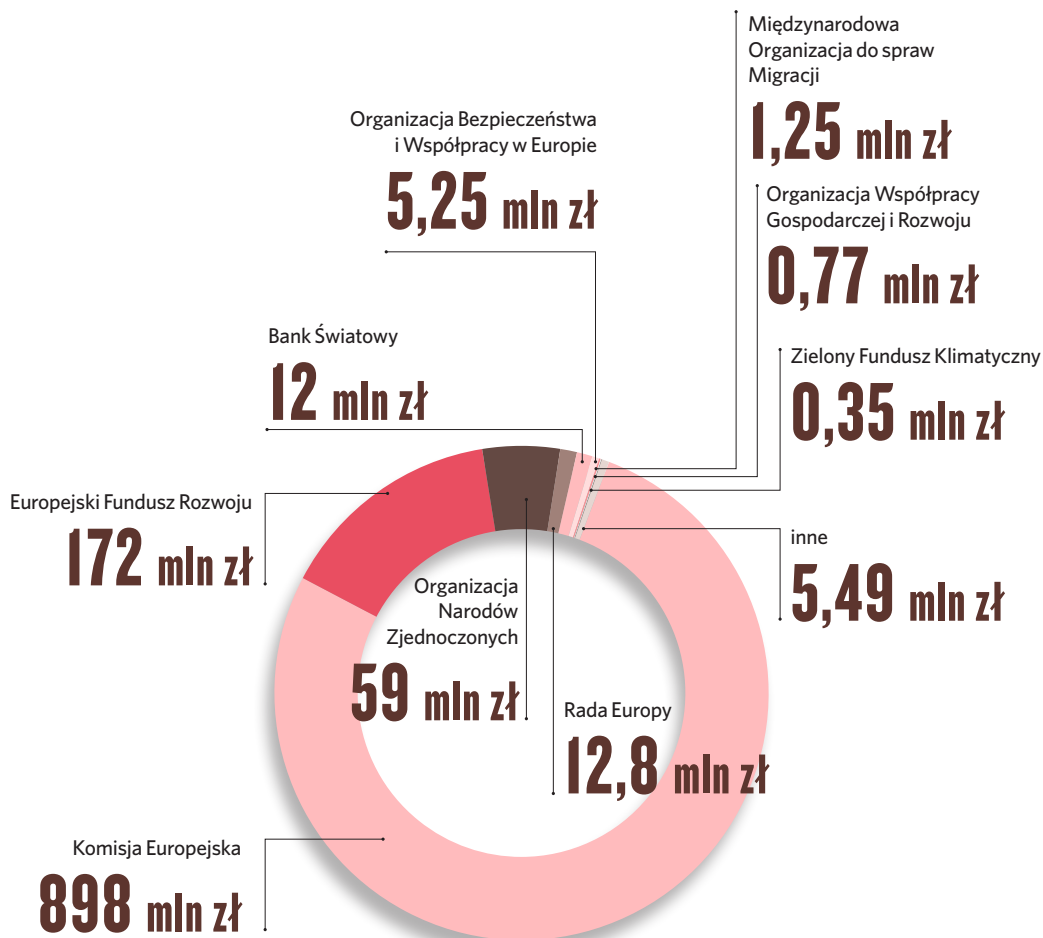
**MIMO ZOBOWIĄZANIA DO
JEJ SYSTEMATYCZNEGO WZROSTU
DO 0,33% DOCHODU NARODOWEGO
BRUTTO W 2015 ROKU**



3.3. Uchodźcy i migranci w statystykach polskiej pomocy rozwojowej

Kwestia pomocy uchodźcom znacznie zyskała ostatnio na znaczeniu dla polskiej polityki i debaty publicznej. W wymiarze raportu o pomocy rozwojowej trzeba pamiętać, że jest to przede wszystkim pomoc humanitarna służąca zachowaniu życia i godności osób dotkniętych kryzysem, podczas gdy pomoc rozwojowa jest nakierowana na długoterminowy rozwój społeczny i gospodarczy. Jednocześnie pomoc uchodźcom jest problemem raczej z dziedziny polityki wewnętrznej niż polityki zagranicznej. Przy tym związek między działaniami w ramach pomocy humanitarnej i rozwojowej, a także polityki zagranicznej i wewnętrznej, jest w tym wypadku bardzo wyraźny. Dlatego zdecydowaliśmy się zawrzeć w niniejszym raporcie kilka kluczowych statystyk dotyczących uchodźców w 2014 roku.

W 2012 roku Rada Ministrów przyjęła dokument programowy dotyczący polskiej polityki migracyjnej. Część założeń tego programu wprowadzono w życie w nowej Ustawie o cudzoziemcach z 2013 roku, która weszła w życie w maju 2014 roku. Przede wszystkim



WYKRES 5. Polska pomoc wielostronna (w milionach złotych)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania organów administracji rządowej z realizacji zadań z zakresu współpracy rozwojowej w 2014 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2015.

uporządkowała ona i ułatwiła procedury związane z podejmowaniem nauki i pracy z Polsce przez cudzoziemców. W związku z tym w 2014 roku gwałtownie zwiększyła się liczba wniosków o legalizację pobytu (o 50%), a także o pozwolenie na pobyt stały (o ponad 100%) i czasowy (o 60%)⁴². Wnioski takie są przeważnie (w przybliżeniu cztery na pięć) rozpatrywane pozytywnie. Sytuacja zmienia się w wypadku wniosków o nadanie statusu uchodźcy – liczba takich wniosków także znacznie się zwiększyła, ale zdecydowana większość z nich jest rozpatrywana negatywnie. W związku z wybuchem w 2014 roku konfliktu zbrojnego w Donbasie na Ukrainie liczba obywateli tego państwa, którzy wnioskowali o nadanie statusu uchodźcy, wzrosła ponad pięćdziesięciokrotnie (choć trzeba jednocześnie zwrócić uwagę, że w liczbach absolutnych wyniosła zaledwie 2253 wnioski). Liczba obywateli rosyjskich, głównie narodowości czeczeńskiej, starających się o nadanie statusu uchodźcy wzrosła o jedną piątą i wyniosła 2772 osoby. Przy tym na ponad 10 tysięcy decyzji negatywnych lub o umorzeniu postępowania wydano jedynie 262 decyzje pozytywne, odrzucono wszystkie cztery rozpatrywane wnioski o azyl, wydano zaś trzy zgody na pobyt humanitarny i sześć zgód na pobyt tolerowany⁴³. Za pobyt uchodźców w Polsce jest odpowiedzialne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, z kolei decyzje o udzieleniu statusu uchodźcy wydaje Urząd do spraw Cudzoziemców.

Warto zauważyć, że od 2013 roku koszty utrzymania uchodźców w Polsce nie są wliczane do oficjalnej pomocy rozwojowej. Jest to konsekwencja właściwego i precyzyjnego rozumienia, czym jest pomoc rozwojowa – transferem finansowym do krajów rozwijających się, przeznaczonym na wsparcie długoterminowego rozwoju społecznego i gospodarczego w tych krajach. W tym wypadku Grupa Zagranica popiera decyzję Ministerstwa Spraw Zagranicznych o przejrzystym raportowaniu wydatków na pomoc rozwojową, czyli o rozdzieleniu kwestii pomocy uchodźcom od kwestii pomocy rozwojowej.

Warto przy tym zauważyć, że w 2014 roku wliczono do oficjalnej pomocy rozwojowej wydatki poniesione na program „dobrowolnych powrotów” realizowany przez Międzynarodową Organizację do spraw Migracji⁴⁴. Program ten jest przeznaczony dla osób przebywających w Polsce nielegalnie, oferuje im zaś pokrycie kosztów podróży do kraju pochodzenia i ich wsparcie na miejscu w celu lepszej reintegracji. Z jednej strony, jest on elementem polskiej polityki migracyjnej nakierowanej na

selekcję osób napływających do Polski, stanowiąc rozwiązanie komplementarne z przymusowymi wydaleniami. Z drugiej jednak strony – wsparcie udzielane osobom powracającym, takie jak środki na zaspokojenie podstawowych potrzeby życiowych, kształcenie zawodowe i granty na rozwój mikroprzedsiębiorstw, jest potencjalnie zbieżne z celami rozwojowymi.

3.4. Polska pomoc wielostronna

Największą część polskich nakładów na wielostronną współpracę rozwojową stanowią składki do budżetu Unii Europejskiej (898 milionów złotych) i do Europejskiego Funduszu Rozwoju (172 miliony złotych). Ze środków tych jest realizowana unijna pomoc rozwojowa. Z wycień Komisji Europejskiej wynika, że w 2014 roku instytucje europejskie wydały na ten cel nieco ponad 12 miliardów euro.

Unia Europejska jako całość jest największym na świecie dawcą pomocy rozwojowej – państwa członkowskie i instytucje europejskie łącznie dostarczają ponad połowę światowej pomocy rozwojowej kierowanej do krajów ubogich. W 2014 roku było to ponad 58 miliardów euro. W odniesieniu do przyjętego przez Radę Unii Europejskiej konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju, zgodnie z którym Unia Europejska jako całość ma przekazywać na współpracę rozwojową 0,7% dochodu narodowego brutto, kwota ta nadal jest niewystarczająca. Aby osiągnąć taką proporcję do dochodu narodowego brutto, unijna pomoc rozwojowa musiałaby wynieść prawie 97 miliardów euro. Za istniejącą lukę są odpowiedzialne przede wszystkim państwa członkowskie, które nie realizują swoich zobowiązań.

Poza tym Polska przekazała w 2014 roku obowiązkowe składki do dwudziestu pięciu organizacji międzynarodowych oraz dobrowolne wpłaty do dwudziestu organizacji i instytucji międzynarodowych.

Należy także zwrócić uwagę, że Polska wpłaciła między innymi 350 tysięcy złotych na Zielony Fundusz Klimatyczny – instytucję powołaną na szczyście klimatycznym w Kopenhadze w 2009 roku. Podczas tego szczytu kraje rozwinięte zobowiązały się udostępnić krajom rozwijającym się 100 miliardów dolarów do 2020 roku na dostosowanie do zmian klimatu i ograniczanie ich negatywnych skutków. W porozumieniu podkreśla się jednak, że miały to być środki „nowe i dodatkowe”. Tym samym sprawozdawanie tych samych środków jako oficjalnej pomocy rozwojowej jest niewłaściwe.

4

POMOC HUMANITARNA W SYRII I REGIONIE – STAN OBECNY, UDZIAŁ POLSKI, WYZWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ

Magda Qandil

Niniejszy rozdział ma na celu raczej postawienie ważnych pytań niż przedstawienie jednoznacznych konkluzji. Czy w obliczu bezprecedensowej w skali ostatniego półwiecza i zataczającej coraz szersze kręgi katastrofy humanitarnej w Syrii i regionie Polska nie powinna rozszerzyć swojej pomocy – pod kątem jakościowym, ilościowym i geograficznym? Czy nie należałoby w tym wymiarze wzmocnić polskiego systemu pomocy humanitarnej? Jak to zrobić? Pytania te zostały skierowane do polskich organizacji humanitarnych⁴⁵. Spośród podmiotów zaangażowanych humanitarnie w Syrii i regionie, do których zwróciła się Grupa Zagranica (Caritas Polska, Fundacja Wolna Syria, Polska Akcja Humanitarna, Polska Misja Medyczna, Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej) trzy organizacje – Fundacja Wolna Syria, Polska Akcja Humanitarna, Polska Misja Medyczna – dostarczyły ustnego lub pisemnego wkładu do poniższych rozważań.

W pierwszej części niniejszego rozdziału zaprezentowano definicję pomocy humanitarnej, udział takiej pomocy w całości oficjalnej pomocy rozwojowej udzielanej przez Polskę i kraje członkowskie Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz międzynarodowe procesy dotyczące pomocy humanitarnej, w tym udział w nich Polski. W drugiej części przedstawiono sytuację humanitarną w Syrii i krajach ościennych oraz działania podjęte dotychczas przez społeczność międzynarodową, pokazując swoistą bezprecedensowość tego kryzysu ze względu nie tylko na jego skalę, ale także na stopień upolitycznienia pomocy humanitarnej. W trzeciej części podjęto próbę oceny udziału Polski w działaniach będących odpowiedzią na ten kryzys z perspektywy polskich pozarządowych organizacji humanitarnych i ogólnie systemu polskiej pomocy humanitarnej.

Przyjrzenie się polskiej pomocy humanitarnej jest istotne nie tylko w wymiarze kluczowych procesów międzynarodowych, zwłaszcza przygotowań do Światowego Szczytu Humanitarnego zaplanowanego na maj 2016 roku. Jesteśmy dziś bowiem świadkami bezprecedensowej koncentracji ludzkiego cierpienia i upokorzenia: 50 milionów ludzi przebywa obecnie w strefach konfliktów zbrojnych, 100 milionów osób rocznie dotykają katastrofy naturalne, 250 milionów doświadcza dziś kryzysów humanitarnych wywołanych niestabilnością społeczną i gospodarczą⁴⁶. Tylko w 2015 roku doszło do wystąpienia nowych i do drastycznej eskalacji istniejących dotkliwych kryzysów humanitarnych w Syrii, Jemenie, Iraku, Nepalu, Afganistanie, na Ukrainie oraz w Grecji i na Bałkanach⁴⁷.

W ostatnich dwóch dekadach Polska aktywnie przekształcała się z biorcy pomocy rozwojowej w kraj będący jej dawcą. Jako część globalnej Północy jesteśmy zobowiązani do przeciwdziałania katastrofom humanitarnym i ludzkiemu cierpieniu na świecie.

4.1. Pomoc humanitarna – definicja, zasady i standardy, finansowanie

Pomoc humanitarna to działania mające na celu ratowanie i ochronę życia oraz zapewnienie poszanowania godności ludzkiej osobom dotkniętym skutkami klęsk i katastrof spowodowanych warunkami naturalnymi

lub wywołanych działalnością człowieka. Są to przede wszystkim działania krótkoterminowe, uwzględniające – jeśli to możliwe – długoterminowe cele współpracy rozwojowej, ale także wsparcie osób dotkniętych długotrwałymi kryzysami (*protracted crises*), działania na rzecz zapobiegania katastrofom i ograniczania ich skutków⁴⁸.

Działania humanitarne podejmowane przez Polskę i polskie organizacje powinny być zgodne z międzynarodowymi zasadami postępowania i standardami w tym zakresie. Polska jest stroną przyjętego w 2007 roku konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej – dokumentu ustanawiającego strategiczne ramy dla działań Unii Europejskiej i państw członkowskich w celu zapewnienia skutecznej i skoordynowanej pomocy humanitarnej wysokiej jakości⁴⁹. W jego wyniku ustanowiono plan działań na lata 2008–2013, który miał wcielać w życie postanowienia konsensusu. Ewaluacji jego realizacji dokonano w 2014 roku, w 2015 roku opracowano zaś kolejny plan działań. Jego główne priorytety to podtrzymanie wartości i zasad międzynarodowego prawa humanitarnego, wzmocnienie orientacji kierowania się potrzebami (*needs-based approach*), koordynacji i spójności⁵⁰.

Polska jest również krajem członkowskim zawiązanego w 2003 roku forum Good Humanitarian Donorship (GHD)⁵¹, co zobowiązuje ją do stosowania się do wytycznych dotyczących finansowania zawartych w dokumencie *Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*⁵². Krajowa pomoc humanitarna jest finansowana ze środków z rezerwy celowej budżetu państwa, administrowanej przez Departament Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych⁵³. Polskie organizacje pozarządowe finansują działania humanitarne ze środków pozyskanych w konkursach organizowanych przez Departament Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, duże międzynarodowe organizacje pozarządowe, agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz departament Komisji Europejskiej do spraw Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection department, ECHO).

Udział w oficjalnej współpracy rozwojowej

Obok pomocy rozwojowej i innych form wsparcia udzielanych przez kraje dawców krajom biorcom, pomoc humanitarna jest częścią oficjalnej współpracy rozwojowej. Odpowiadając na wyzwania humanitarne, członkowie Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – do których grona Polska dołączyła w październiku 2013 roku – są zobowiązani do:

- ▶ zapobiegania kryzysom lub przynajmniej minimalizowania ich ryzyka przez pomoc rozwojową,
- ▶ bezpośredniej odpowiedzi na kryzysy przez pomoc humanitarną,
- ▶ zastosowania obu tych form, aby osiągnąć efektywną transformację od sytuacji humanitarnej do sytuacji długotrwałego rozwoju.

W ostatnich latach udział pomocy humanitarnej w całości oficjalnej pomocy rozwojowej udzielanej przez wszystkich członków Komitetu Pomocy Rozwojowej

utrzymywał się na poziomie kilkunastu procent, w Polsce stosunek ten wynosił w 2014 roku niecałe 7%.

Udział Polski w międzynarodowych procesach

Dwa kluczowe i aktualne międzynarodowe procesy określające sposób udzielania pomocy humanitarnej to przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych we wrześniu 2015 roku Cele Zrównoważonego Rozwoju – nowa ambitna agenda współpracy rozwojowej na najbliższe piętnastolecie – i Światowy Szczyt Humanitarny zaplanowany na maj 2016 roku w Stambule. Znaczenie i konsekwencje tego pierwszego procesu dla ogółu polskiej współpracy rozwojowej, której pomoc humanitarna jest częścią, zostały omówione we wcześniejszych rozdziałach niniejszego raportu, dlatego tutaj skupiamy się na tym drugim procesie.

Światowy Szczyt Humanitarny w 2016 roku jest pierwszym w historii forum mającym zgromadzić zarówno kluczowych aktorów w tym zakresie (rządy, międzynarodowe organizacje, przedstawiciele społeczności dotkniętych kryzysami), jak i nowych partnerów działań humanitarnych (na przykład oddolne grupy i lokalne organizacje udzielające pomocy humanitarnej, sektor prywatny), aby wypracowali oni nowatorskie podejścia i rozwiązania wobec piętrzących się wyzwań humanitarnych⁵⁴. Światowy system humanitarny nigdy wcześniej nie musiał docierać do tak wielu osób, jak to jest obecnie, jednocześnie zaś bez jego poważnej reformy nie będzie możliwe utrzymanie dzisiejszej skali działań ani zaspokojenie rosnących potrzeb.

W konsultacjach przygotowawczych do szczytu aktywną rolę odgrywa departament Komisji Europejskiej do spraw Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności. Na początku września 2015 roku Komisja Europejska przyjęła stanowisko podkreślające znaczenie podlegającej kluczowym zasadom (jak wierność wartościom humanitarnym, dostęp humanitarny, centralna rola ochrony) i efektywnej akcji humanitarnej⁵⁵. Komunikat Polski zaprezentowany przez Departament Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych w ramach tych konsultacji podkreśla znaczenie solidarności w akcji humanitarnej. Jednocześnie wskazuje konieczność przesunięcia zarówno odpowiedzialności, jak i przywództwa w kierunku lokalnych i krajowych aktorów humanitarnych w krajach dotkniętych kryzysami⁵⁶. „Główne postulaty Polski na sam szczyt, na którym będziemy mówili jednym głosem z Unią Europejską, to zapewnienie dostępu do populacji cywilnych po wszystkich stronach konfliktu oraz bezpieczeństwo pracowników humanitarnych” – wyjaśnia Jan Hofmokl, zastępca dyrektora Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

4.2. Syria jako wyzwanie humanitarne dla społeczności międzynarodowej

Konflikt w Syrii, choć występuje jednocześnie z kilkoma innymi wielkimi katastrofami humanitarnymi, rzucił społeczności międzynarodowej jedyne w swoim rodzaju wyzwanie – ze względu na swoją

skalę i złożoność. Jak dotąd społeczność międzynarodowa nie jest bowiem w stanie zagwarantować dostępu humanitarnego do znacznej części z 13,5 miliona osób w Syrii znajdujących się w sytuacji potrzeby pomocy humanitarnej (*people in need of humanitarian assistance*), z których 6,6 miliona jest wewnątrz wysiedlonych⁵⁷. Grupa, do której pomoc humanitarna dociera niezwykle sporadycznie lub wcale, to 4,5 miliona cywilów znajdujących się na terenach trudno dostępnych (*hard-to-reach areas*), wśród których w najgorszym położeniu jest nawet pół miliona – jeśli nie więcej – Syryjczyków na terytoriach oblężonych (*besieged areas*)⁵⁸. Ich potrzeby humanitarne są systematycznie negowane przez strony konfliktu, zwłaszcza przez władze w Damaszku, które kontrolują oficjalny system pomocy humanitarnej i nie zezwalają na udzielanie jej całym społecznościom uznawanym przez nie za wrogię.

W rezultacie w Syrii mamy dziś do czynienia z równoległymi systemami humanitarnymi – formalnym i nieformalnym. System formalny jest tworzony przez agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz międzynarodowe organizacje pozarządowe zarejestrowane przez władze w Damaszku i koordynujące z nimi swoje działania, zwłaszcza za pośrednictwem Syryjskiego Czerwonego Półksiężycy, a także realizujące działania pomocowe z terytorium wybranych krajów ościennych na terenach kontrolowanych przez opozycyjne ugrupowania, z wyłączeniem obszarów zajętych przez tak zwane Państwo Islamskie. System ten nie dociera jednak do znacznej części potrzebujących, zwłaszcza do osób na terenach częściowo lub całkowicie oblężonych, i do tych, które przemieściły się z obszarów kontrolowanych przez rebeliantów na tereny reżimu.

To właśnie ograniczony zasięg i niedociągnięcia systemu formalnego spowodowały, że oddolne lokalne grupy i organizacje zaczęły udzielać pomocy humanitarnej – najpierw na własną rękę, następnie przy wsparciu dużych aktorów humanitarnych – tworząc tym samym system nieformalny⁵⁹. Oddolni działacze humanitarni biorą na siebie ogromne ryzyko, ponieważ udzielanie pomocy humanitarnej bez zezwolenia jest przez władze w Damaszku traktowane jako działalność kryminalna lub nawet terrorystyczna. Jak dotąd system nieformalny tylko w ograniczonym stopniu korzysta z zasobów systemu formalnego – przez partnerstwa zawierane w myśl zasady „organizacje lokalne mają dostęp, z kolei międzynarodowe organizacje pozarządowe i Organizacja Narodów Zjednoczonych mają środki i wiedzę techniczną”⁶⁰. Podobne zdalnie zarządzane operacje humanitarne są lub były prowadzone w Afganistanie, Iraku, Sudanie Południowym czy Somalii, gdzie wraz z pogarszaniem się sytuacji stopniowo zastąpiły one bezpośrednie działania pomocowe. W Syrii model ten był koniecznością niemal od samego początku⁶¹.

W obliczu politycznie skomplikowanych uwarunkowań niesienia pomocy humanitarnej oraz rosnącej liczby osób zabitych, rannych i w potrzebie, w ciągu ostatnich dwóch lat Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęła wiele rezolucji zezwalających na działania transgraniczne

CROSS-BORDER, CROSS-LINE, ZDALNIE ZARZĄDZANE PARTNERSTWA – PARALELNE SYSTEMY I MODELE HUMANITARNE W SYRII

Formalny system humanitarny:

- ▶ zarejestrowane w Damaszku agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych i międzynarodowe organizacje pozarządowe dostarczające pomoc humanitarną przede wszystkim na tereny kontrolowane przez rząd oraz sporadycznie – za jego zezwoleniem – przekraczając linię frontu (operacje typu *cross-line*), na tereny kontrolowane przez rebeliantów,
- ▶ zarejestrowane w krajach ościennych agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych i międzynarodowe organizacje pozarządowe dostarczające pomoc humanitarną przede wszystkim na tereny kontrolowane przez rebeliantów, przekraczając granice (operacje typu *cross-border*) w wyznaczonych przejściach granicznych z Turcją (Bab al-Salam, Bab al-Hawa), Irakiem (Al-Yarubiyah) i Jordanią (Al-Ramtha)⁶².

Nieformalny system humanitarny:

- ▶ zarejestrowane w krajach ościennych agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych i międzynarodowe organizacje pozarządowe dostarczające pomoc humanitarną przede wszystkim na tereny będące pod kontrolą rebeliantów przez wyznaczone przejścia graniczne (operacje typu *cross-border*) z terytorium Turcji (Bab al-Salam, Bab al-Hawa), Iraku (Al-Yarubiyah) i Jordanii (Al-Ramtha).

(*cross-border*) bez konieczności uzyskania zgody władz w Damaszku, niemniej jednak za ich wiedzą. W lutym 2014 roku Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęła rezolucję numer 2139, w lipcu – rezolucję numer 2165, w grudniu zaś – rezolucję numer 2191. O ile pierwsza z nich dość ogólnie wzywa, aby – zgodnie z imperatywem humanitarnym – wszystkie strony konfliktu zagwarantowały aktorom humanitarnym dostęp do społeczności w potrzebie, o tyle druga i trzecia otwierają zezwalając na operacje transgraniczne. Niemniej jednak wszystkie trzy rezolucje są pozbawione mechanizmu automatycznych sankcji wobec stron niestosujących się do ich postanowień, dlatego systematyczna i celowa przemoc wobec ludności cywilnej w Syrii oraz pozbawianie tej ludności pomocy humanitarnej pozostają bezkarne⁶³. Jeden z ostatnich raportów Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczący dostępu humanitarnego w Syrii pokazuje, w jak znikomym zakresie rezolucje te są realizowane: „[Od września do listopada 2015 roku] ze 147 terenów trudno dostępnych [na których przebywa 4,5 miliona osób] do 55 z nich pomoc humanitarna nie dotarła w ogóle, do 60 dotarła tylko raz, do 18 dotarła dwa razy, a do 14 trzy razy”⁶⁴.

Kryzys humanitarny w Syrii nie tylko stale eskaluje wewnętrznie, ale jednocześnie wykracza daleko poza jej terytorium. Jego bezpośrednią konsekwencją jest bardzo liczna obecność uchodźców w krajach ościennych (Turcji, Libanie, Jordanii, Iraku) i w Afryce Północnej, gdzie obecnie przebywa co najmniej 4,4 miliona uchodźców z Syrii, oraz ich masowy napływ do Europy⁶⁵. Przez Grecję i Bałkany od stycznia do połowy grudnia 2015 roku przemieściło się co najmniej 800 tysięcy osób, spośród których połowa to uchodźcy z Syrii⁶⁶. Niemniej jednak oba kryzysy uchodźcze – wielki na Bliskim Wschodzie i niewielki w Europie – są nieporównywalne pod

względem skali i złożoności z sytuacją u źródła, czyli w samej Syrii.

Jednocześnie mamy do czynienia ze zjawiskiem zmęczenia donorów (*donor fatigue*), skutkującym topniejącym finansowaniem operacji humanitarnych w Syrii i regionie. W 2013 roku apele-zbiórki prowadzone przez Organizację Narodów Zjednoczonych na potrzeby ludności cywilnej wewnątrz Syrii i uchodźców w krajach ościennych zostały łącznie sfinansowane w 71%, w 2014 roku – już tylko w 57%, w 2015 roku zaś – najprawdopodobniej w 52%⁶⁷. Sytuację pogarszają jeszcze stagnacja i dalsze skomplikowanie procesu politycznego, wskazujące brak szans na skuteczne rozwiązanie konfliktu i ukrócenie cierpienia ludności cywilnej.

4.3. Polska wobec kryzysu w Syrii i regionie – opinie polskich organizacji pozarządowych

Dotychczasowy udział Polski w odpowiedzi humanitarnej na kryzys w Syrii i w regionie ogranicza się do zaangażowania w krajach ościennych – udzielania wsparcia uchodźcom i lokalnym społecznościom. Polskie organizacje humanitarne angażują się jednak także wewnątrz Syrii dzięki środkom pozyskanym z innych źródeł niż rządowe. Departament Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych – jak nas poinformowano w resorcie – poważnie rozważał rozszerzenie działań dotychczas dopuszczalnych jedynie na terytorium Libanu i Jordanii o konkurs na operacje typu *cross-border* z terytorium Turcji. Do końca grudnia 2015 roku nie zdecydowano się jednak jeszcze na takie rozwiązanie. Jak dotąd na pomoc humanitarną związaną z kryzysem syryjskim Polska zaangażowała ponad 27 milionów złotych, przeznaczając na ten cel w kolejnych latach od jednej piątej do połowy całości pomocy humanitarnej.

Polska pomoc humanitarna	2012 rok	2013 rok	2014 rok	2015 rok	Łącznie w latach 2012–2015
pomoc humanitarna – kryzys syryjski	4 297 672	7 899 958	4 099 087	11 215 962	27 512 679
wpłaty wielostronne	2 554 907	4 800 000	1 600 000	9 000 000	17 954 907
konkursy (Jordania, Liban)	1 742 765	3 099 958	2 499 087	1 999 910	9 341 720
system małych grantów	-	-	-	216 052	216 052
pomoc humanitarna – całość	13 956 267	15 747 747	18 355 018	22 427 669	70 486 701
stosunek pomocy humanitarnej związanej z kryzysem syryjskim do całości polskiej pomocy humanitarnej	31%	50%	22%	50%	

TABELA 2. Polska pomoc humanitarna związana z kryzysem syryjskim (w złotych)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Polskie pozarządowe organizacje humanitarne, które podzieliły się z nami swoimi ocenami (Fundacja Wolna Syria, Polska Akcja Humanitarna, Polska Misja Medyczna), nie są usatysfakcjonowane funkcjonowaniem polskiego systemu humanitarnego, zwłaszcza w odniesieniu do kryzysu w Syrii. Poniżej przedstawiamy główne zastrzeżenia.

Ograniczenie zasięgu polskiej pomocy do krajów przyjmujących uchodźców z Syrii

Dotychczasowe konkursy na świadczenie pomocy humanitarnej dopuszczały jedynie działania w krajach ościennych – Libanie i Jordanii – i mimo apeli polskich organizacji humanitarnych nie zostały one rozszerzone na samą Syrię. Polskie organizacje zainteresowane niesieniem pomocy wewnątrz Syrii odnoszą wrażenie, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych obawia się o bezpieczeństwo polskich pracowników humanitarnych, możliwość monitorowania pomocy udzielanej za pośrednictwem lokalnych pracowników lub organizacji partnerskich i o polski charakter tej pomocy. Tymczasem – zdaniem polskich organizacji humanitarnych – wystarczy przyrzeć się działaniom licznych międzynarodowych organizacji pozarządowych, które zdalnie i w partnerstwach z organizacjami syryjskimi udzielają pomocy nawet na terenach oblężonych oraz skutecznie ją monitorują. Nie zmienia to również tego, że pomoc ta pozostaje amerykańska, czeska, brytyjska czy inna.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych opiera to podejście na publikowanych przez siebie ostrzeżeniach dla podróżnych. Zdaniem jednego z rozmówców, traktowanie polskiej organizacji humanitarnej jak polskiego turysty podważa sens istoty humanitaryzmu: „Cały świat zdaje sobie dziś sprawę, że pomagać trzeba u źródła. Ministerstwo Spraw Zagranicznych powinno więc dać polskim organizacjom możliwość niesienia pomocy tam, gdzie jest ona najbardziej potrzebna, czyli w najbardziej zapalnych miejscach”. Polskie organizacje

mają doświadczenie w pracy na takich obszarach, na przykład na Ukrainie w obwodach ługańskim i donieckim, a także na Bliskim Wschodzie, wewnątrz Syrii. Polska Akcja Humanitarna działa w prowincjach Idlib i Homs w Syrii, gdzie przywraca dostęp do wody, zapewnia żywność, mąkę i drożdże do wypieku chleba, podstawowe leki oraz środki podtrzymujące i ratujące życie. Ponadto jest jedynym operatorem obecnym na tym terenie spełniającym międzynarodowe standardy konieczne do uzyskania instytucjonalnego finansowania. W wypadku Polskiej Akcji Humanitarnej są to środki zarówno Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak i różnych państw europejskich, na przykład irlandzkie, czeskie, norweskie, ale nie polskie. Organizacje pozarządowe zgodnie przyznają, że największe potrzeby są wewnątrz Syrii, tam więc powinna być kierowana największa pomoc. Następnie pomoc uchodźcom z Syrii powinna być dystrybuowana równomiernie do potrzeb między kraje ościenne, nie zaś skupiona w tylko jednym z nich – jak do tej pory w Libanie.

Polskie organizacje przypominają również, że jeśli Polsce i Europie zależy na ograniczeniu exodusu z Syrii, to powinny przyczynić się do tego nie przez stawianie nowych płotów i zasieków, ale przez pomoc u źródła – przywracając dostęp do wody, żywności i lekarstw, można pomóc całym społecznościom pozostać w Syrii. Z licznych rozmów z odbiorcami takiej pomocy wynika, że mimo stanu wojny nie chcą porzucać swoich domów. Zostają tak długo, jak to jest możliwe.

Niemniej jednak zarówno Grupa Zagranica, jak i poszczególne organizacje działające na rzecz uchodźców na Bliskim Wschodzie podkreślają, że hojna pomoc humanitarna nie powinna mieć żadnego wpływu na gotowość udzielania ochrony uchodźcom w Polsce. Są to bowiem różne i niezależne zobowiązania międzynarodowe. Pozytywnym zjawiskiem jest to, że Polska jako jedno z niewielu państw członkowskich Unii Europejskiej nie wlicza kosztów przyjmowania uchodźców na swoim terytorium do raportowanej przez siebie oficjalnej pomocy rozwojowej.

Wzmacnianie potencjału polskich pracowników humanitarnych i polskich organizacji humanitarnych

Organizacje pozarządowe postulują uruchomienie mechanizmów umożliwiających i poszerzających ich zdolność szybkiego reagowania oraz występowania o przyznanie środków międzynarodowych. Przykładem takiego rozwiązania mógłby być fundusz, który pozwoliłby polskim organizacjom ubiegać się o finansowanie międzynarodowe, głównie unijne, do którego jest potrzebny wkład własny. W wypadku projektów o takiej skali – szacowanej na miliony euro – samodzielne zgromadzenie choćby kilku procent całości finansowania przekracza możliwości większości polskich organizacji. W innych państwach członkowskich Unii Europejskiej działa to w ten sposób, że organizacja ubiegająca się o finansowanie z departamentu Komisji Europejskiej do spraw Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności ma prośbę swojego rządu – jeśli projekt otrzyma środki unijne, to rząd pokryje piętnasto- lub dwudziestoprocentowy wkład własny. Jak podsumowuje jeden z rozmówców: „Z punktu widzenia Polski nie można sobie wyobrazić lepiej wydanych pieniędzy – za 20% wkładu mamy 100% projektu pod polską flagą”.

Przykład takiej stałej współpracy międzysektorowej znajdujemy w Irlandii. Irish Aid współpracuje z zaufanymi i ze sprawdzonymi organizacjami humanitarnymi. Współdziałanie odbywa się w ramach

trzech funduszy: Emergency Humanitarian Assistance Fund (EHAF), Emergency Preparedness and Post-Emergency Recovery Fund (EPPR) i Emergency Response Fund Scheme (ERFS). O ile pierwszy służy głównie ochronie życia w wyjątkowo krytycznych sytuacjach kryzysowych (ochrona cywilów, dostarczanie wody, żywności, schronienia, pomocy medycznej), z kolei drugi – pomocy w przywróceniu warunków życiowych po nagłych wypadkach (odbudowa infrastruktury, produkcja żywności) i zapobieganiu zagrożeniom związanych z występowaniem katastrof, o tyle trzeci, jako fundusz szybkiego reagowania, jest przewidziany dla wybranych organizacji pozarządowych, które są gotowe podjąć się tego typu działań (mają bowiem na to zapewnione z góry środki). Obecnie jest osiem takich organizacji irlandzkich: Concern, Goal, MSF, Trócaire, Christian Aid Ireland, Plan Ireland, World Vision Ireland, Oxfam Ireland⁶⁸.

Zdaniem rodzimych organizacji pozarządowych, w Polsce mamy bardzo duży potencjał humanitarny, który jest niedoceniany i niewykorzystywany. Znamienną cechą polskich organizacji jest to, że nie są to filie wielkich międzynarodowych organizacji pozarządowych. Powinno to być dostrzeżone i docenione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, które mogłoby organizować szkolenia, współtworzyć programy uniwersyteckie na temat pomocy humanitarnej i rozwojowej czy dopuszczać wyższe wynagrodzenia dla pracowników humanitarnych i zakupy środków trwałych dla organizacji.

5

**WSPÓŁPRACA
ROZWOJOWA W DEBACIE
PARLAMENTARNEJ
SIÓDMEJ KADENCJI SEJMU
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ (2011–2015)**

Magdalena Wnuk, Paulina Kawecka

Niniejszy rozdział jest próbą podsumowania debaty parlamentarnej na temat współpracy rozwojowej. Przedmiotem analizy są wypowiedzi posłów na posiedzeniach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej siódmej kadencji i na obradach wybranych komisji sejmowych⁶⁹. Głównym narzędziem badawczym było wyszukiwanie słów kluczowych i posiedzeń istotnych dla problematyki współpracy rozwojowej. Za cel analizy postawiono wyróżnienie okoliczności, w których się pojawiają i są dyskutowane kwestie związane z polską pomocą rozwojową i humanitarną. Analiza pozwoliła wyłonić posłów najbardziej zainteresowanych tą problematyką, a także wskazać najczęściej poruszane przez nich zagadnienia.

Polityka współpracy rozwojowej w debacie sejmowej – analiza ilościowa i słowa kluczowe

Między listopadem 2011 a sierpniem 2015 roku określenie „współpraca rozwojowa” pojawiło się na mównicy sejmowej w trzydziestu dwóch wypowiedziach. Z kolei przywoływanego zastępczo pojęcia „pomoc rozwojowa” użyto podczas debat czterdzieści sześć razy. W większości wypowiedzi oba wyrażenia występowały w wymiarze polskiej polityki zagranicznej oraz relacji z Unią Europejską i dotyczyły współpracy rozwojowej z krajami rozwijającymi się. Sformułowanie „pomoc humanitarna” pojawiło się w dwudziestu wypowiedziach.

Określenie „współpraca rozwojowa” najczęściej padało podczas posiedzeń komisji spraw zagranicznych (na dwudziestu pięciu posiedzeniach) i komisji do spraw Unii Europejskiej (na jedenastu posiedzeniach). Przeważnie nie było używane przez posłów, ale przez kandydatów na ambasadorów i przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Częściej stosowano – podobnie jak w debatach sejmowych – wyrażenie „pomoc rozwojowa”, które pojawiło się na czterdziestu dziewięciu posiedzeniach komisji spraw zagranicznych, na dwudziestu dwóch posiedzeniach komisji do spraw Unii Europejskiej i na sześciu posiedzeniach komisji obrony narodowej.

Temat współpracy rozwojowej jako odrębne zagadnienie podjęto w sejmie w zasadzie tylko raz – podczas dyskusji nad nowelizacją Ustawy o współpracy rozwojowej w czerwcu i lipcu 2013 roku. Problematyka współpracy rozwojowej była przywoływana jeszcze przy innych okazjach podczas dwudziestu dwóch posiedzeń plenarnych związanych z polityką zagraniczną, relacjami Polski z Unią Europejską i budżetem. Pretekstem do odwoływania się w wypowiedziach do współpracy rozwojowej były także ratyfikacje konwencji dotyczącej min przeciwpiechotnych i konwencji o prawach dziecka oraz uchwały podejmowane przy okazji kryzysów międzynarodowych, jak konflikty w krajach północnej Afryki.

Debata związana z pomocą rozwojową była również prowadzona na dwóch posiedzeniach parlamentu, na których omawiano Partnerstwo Wschodnie (12 grudnia 2013 roku przy okazji informacji ministra spraw zagranicznych na temat szczytu w Wilnie)

i konflikt na Ukrainie (19 lutego 2014 roku przy okazji informacji premiera na temat sytuacji na Ukrainie). W trakcie tych debat żaden poseł nie użył jednak pojęcia „współpraca rozwojowa” czy „pomoc rozwojowa”. Parlamentarzyści mówili za to dużo o niesieniu pomocy finansowej i gospodarczej dla Ukrainy.

W siódmej kadencji sejmu parlamentarzyści złożyli trzydzieści dwie interpelacje i zapytania związane z tematyką współpracy rozwojowej. Pytania dotyczyły działalności Polski w krajach rozwijających się, między innymi w Syrii, Tybecie, Palestynie, na Białorusi i Ukrainie, a także polityki migracyjnej, w tym polskich programów stypendialnych dla cudzoziemców.

Najwięcej uwagi w debacie sejmowej poświęcono tematowi Partnerstwa Wschodniego i procesom demokratyzacji na Białorusi i Ukrainie. Fraza „Partnerstwo Wschodnie” padła na posiedzeniach sejmu dwieście dwadzieścia cztery razy, słowa „Ukraina” użyto ponad pięćset razy, słowa „Białoruś” – trzysta osiemdziesiąt osiem razy. Rządziej zajmowano się pozostałymi krajami Partnerstwa Wschodniego – Mołdawią (sto dwadzieścia trzy przywołania), Gruzją (sto szesnaście przywołań), Armenią (czterdzieści cztery przywołania) i Azerbejdżanem (trzydzieści sześć przywołań).

Przyczyną debatowania o tych krajach nie zawsze była współpraca rozwojowa. W większości wypadków jednak dyskutowano na temat wzajemnych relacji, w których ważne miejsce zajmuje polityka demokratyzacji i wsparcie tych państw przez Unię Europejską.

Oprócz krajów Partnerstwa Wschodniego stosunkowo często pojawiały się w debacie Afganistan (sto czterdzieści osiem razy), Syria (dziewięćdziesiąt trzy razy) i Palestyna (dwadzieścia dziewięć razy). Afganistan przywoływano przede wszystkim w związku z obecnością w tym kraju polskiego kontyngentu wojskowego⁷⁰.

Poruszanie w wypowiedziach posłów kwestii Syrii jest wynikiem trwającej tam od 2011 roku wojny domowej, która – ze względu na niewielką odległość tego kraju od Unii Europejskiej – ma wpływ na państwa członkowskie i unijną politykę na rzecz rozwoju.

Dzięki wyszukiwaniu słów kluczowych, jak „Ukraina”, „Gruzja” czy „Afganistan”, można dostrzec, że kraje te były przywoływane w debatach sejmowych. Nie można tego jednak powiedzieć o innych państwach priorytetowych dla polskiej pomocy rozwojowej. Posłowie szczególnie rzadko mówili o krajach Afryki Subsaharyjskiej – pojawiały się one przeważnie w kilku wypowiedziach, ale ich tematyka nie dotyczyła bezpośrednio pomocy rozwojowej.

Równie rzadko można było usłyszeć z mównicy sejmowej o krajach Azji Centralnej, jak Kirgistan lub Tadżykistan – obu znajdujących się na liście priorytetów geograficznych obecnego Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej⁷¹.

Debata na temat nowelizacji Ustawy o współpracy rozwojowej

W sejmie siódmej kadencji Ustawa o współpracy rozwojowej z 2011 roku doczekała się nowelizacji. Zmiany w tym akcie prawnym zaproponowali w maju 2013 roku

posłowie Platformy Obywatelskiej. Projekt – prowadzony przez posła Roberta Tyszkiewicza z Platformy Obywatelskiej – skierowano do prac w komisji spraw zagranicznych. Posłowie dyskutowali nad nim podczas posiedzenia komisji 10 lipca 2013 roku.

Przyczyną wniesienia projektu była zmiana nazwy organizacji wykonującej zadania Ministerstwa Spraw Zagranicznych w zakresie współpracy rozwojowej z Fundacją „Wiedzieć Jak” na Fundację Solidarności Międzynarodowej. Przy okazji posłowie zaproponowali inne zmiany, między innymi poszerzenie definicji współpracy rozwojowej, aby pomoc uwzględniała nie tylko kraje rozwijające się, ale także społeczeństwa tych państw.

Debata skupiała się na projektowanych zmianach i jej uczestnicy nie komentowali szerzej polskiej polityki współpracy rozwojowej. Wyjątkiem były wypowiedzi posła Tadeusza Iwińskiego (Sojusz Lewicy Demokratycznej), który już na wstępie stwierdził, że „błędem podejścia polskiego rządu do pomocy rozwojowej jest brak koncentracji na osiąganiu ośmiu celów milenijnych, które zostały uznane przez Organizację Narodów Zjednoczonych i miały być urzeczywistnione do 2015 roku”. Podobnych opinii dotyczących globalnych celów rozwojowych trudno szukać w stenogramach debat w sejmie siódmej kadencji.

Kontrowersje wśród posłów wzbudził zapis w ustawie mówiący o skierowaniu pomocy rozwojowej do państw rozwijających się. Zdaniem Tadeusza Iwińskiego, dodanie do definicji sformułowania „społeczeństwa krajów przyjmujących” grozi tym, że środki rozwojowe zamiast do krajów potrzebujących trafią do uchodźców lub stypendystów w Polsce. Na takie niebezpieczeństwo wskazali także posłowie Prawa i Sprawiedliwości Krzysztof Szczerski (obecnie w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) i Zbigniew Girzyński. Witold Waszczykowski (Prawo i Sprawiedliwość, obecnie minister spraw zagranicznych) zwrócił uwagę, że środki na pomoc dla uchodźców i na stypendia dla cudzoziemców są finansowane z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Dopytywał więc, czy Ministerstwo Spraw Zagranicznych przewiduje dodatkowy – odrębny od istniejącego – program stypendialny i program wsparcia dla uchodźców.

W podobnym tonie przebiegała także dyskusja nad ustawą podczas obrad plenarnych sejmiku 27 sierpnia 2013 roku, stając się okazją do wypowiedzi kilku posłów na temat polskiej pomocy rozwojowej.

Piotr Pyzik (Prawo i Sprawiedliwość) powtórzył zarzuty posłów swojego klubu parlamentarnego dotyczące zmiany w definicji pomocy rozwojowej. Na brak ścisłego określenia, czym jest pomoc rozwojowa w ogóle i jak powinna być realizowana, zwracał uwagę Robert Biedroń (Ruch Palikota, obecnie prezydent Słupska), podkreślając: „Przede wszystkim ma służyć sztuczному pompowaniu wkładu Polski w pomoc rozwojową. Wliczanie kosztów finansowania edukacji w Polsce studentów z krajów rozwijających się albo kosztów pobytu uchodźców do oficjalnej pomocy rozwojowej to nie jest wkład Polski w pomoc rozwojową”.

Tadeusz Iwiński (Sojusz Lewicy Demokratycznej) podniósł na sali sejmowej problem niewypełnienia

przez Polskę zobowiązań, zgodnie z którymi rząd powinien przeznaczać na ten cel 0,33% dochodu narodowego brutto, nie zaś zaledwie 0,08%. Podobny zarzut Tadeusz Iwiński zgłosił przy okazji debaty o polityce zagranicznej w marcu 2013 roku: „Polska przekazuje na ten cel za mało środków i sam sposób jej pojmowania przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych trzeba uznać za kuriozalny, biorąc pod uwagę kryteria Organizacji Narodów Zjednoczonych i podejście, słuszne podejście, takich organizacji pozarządowych, jak [...] Polska Akcja Humanitarna. W zasadniczym stopniu chodzić bowiem powinno o osiągnięcie ośmiu tak zwanych Milenijnych Celów Rozwoju dotyczących podstawowych kwestii, takich jak likwidacja głodu, równouprawnienie kobiet i mężczyzn, zmniejszanie śmiertelności wśród niemowląt [...]. Wygląda na to, że te cele milenijne nie zostaną osiągnięte, jak wcześniej planowano, w roku 2015”.

Projekt nowelizacji poparli posłowie klubów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, których podczas debaty reprezentowali Michał Szczerba i Jarosław Górczyński. Mimo głosów krytyki zapis dotyczący społeczności krajów rozwijających się pozostał w projekcie. Trzydziestego sierpnia 2013 roku nowelizacja ustawy przeszła głosami klubów koalicji rządowej i Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Przeciwno zagłosowali posłowie Prawa i Sprawiedliwości oraz Ruchu Palikota.

Milenijne Cele Rozwoju a polska współpraca rozwojowa

Posiedzenia komisji spraw zagranicznych dotyczące informacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych na temat realizacji polskiej pomocy stały się pretekstem do dyskusji nad znaczeniem pojęcia „współpraca rozwojowa”. Podczas posiedzenia 11 października 2012 roku, po wystąpieniu Katarzyny Pełczyńskiej-Nałęcz z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Tadeusz Iwiński (Sojusz Lewicy Demokratycznej) zwrócił uwagę na „dwie filozofie” rozumienia pomocy rozwojowej – „narzędzia polityki zagranicznej danego kraju” i „solidarności w skali globalnej”, skrytykował jednocześnie polskie podejście do pomocy, w którym, jego zdaniem, przeważa interes polityczny – działalność w Afganistanie i pomoc krajom Partnerstwa Wschodniego. Stanowisko Tadeusza Iwińskiego nie zostało poparte w wypowiedziach innych posłów. Robert Tyszkiewicz (Platforma Obywatelska) podkreślił, że współpraca rozwojowa jest realizowana z godnie z ustawą, która określa zarówno zakres znaczeniowy, jak i rodzaje polskiej pomocy, wspieranie demokracji jest zaś zgodne z celami milenijnymi.

Tadeusz Iwiński nawiązał do problemu definiowania pomocy również podczas drugiej debaty o działalności Ministerstwa Spraw Zagranicznych w zakresie współpracy rozwojowej, która odbyła się 19 marca 2014 roku, zauważając, że „na całym świecie od lat polityka rozwojowa wiąże się z pomocą udzielaną państwom rozwijającym się, z osiąganiem ośmiu celów milenijnych”, tymczasem – jego zdaniem – polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych kwalifikuje swoją politykę wschodnią jako pomoc

rozwojową. Według posła Tadeusza Iwińskiego, konieczne jest rozdzielanie środków przeznaczonych na działania wynikające z Partnerstwa Wschodniego i na pomoc rozwojową. Wątpliwość co do finansowania projektów rozwojowych na Wschodzie wyraził także Andrzej Gałazewski (Platforma Obywatelska). Pozostali posłowie nie wypowiedzieli się w tej sprawie, skupiając się na szczegółowych informacjach dotyczących udzielanej wówczas pomocy – przede wszystkim w krajach Partnerstwa Wschodniego i w Syrii.

Współpraca rozwojowa w procesach demokratyzacji

Na początku siódmej kadencji sejm, podczas debaty 29 marca 2012 roku o założeniach polityki zagranicznej na 2012 rok, przewodniczący sejmowej komisji spraw zagranicznych Grzegorz Schetyna (Platforma Obywatelska) tak określił cele współpracy rozwojowej w polskiej polityce zagranicznej: „promowanie i wspieranie rozwoju demokracji społeczeństwa obywatelskiego oraz trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego. To jest rzecz, która daje nam wielką szansę, daje nam wielkie możliwości [...] aktywnego wpływu na pozytywne zmiany, na budowanie zrębów normalnych, demokratycznych państw, na wsparcie, którego te państwa potrzebują”. W wystąpieniu Grzegorz Schetyna poruszał problemy zarówno krajów arabskich, jak i wschodnich sąsiadów Polski.

Wypowiedź Grzegorza Schetyny doskonale oddaje sposób omawiania w sejmie polskiej pomocy rozwojowej – głównym przedmiotem uwag posłów była właśnie demokratyzacja państw Partnerstwa Wschodniego i pomoc krajom arabskim, w których w 2011 roku rozpoczęły się prodemokratyczne protesty ludności. Postulaty solidarności z krajami borykającymi się z konfliktami wewnętrznymi pojawiały się w wystąpieniach Krzysztofa Szczerskiego (Prawo i Sprawiedliwość), Bożenny Bukiewicz (Platforma Obywatelska) i Wojciecha Penkalskiego (Ruch Palikota).

Udział Polski w procesach demokratyzacji w krajach arabskich poparł Maciej Orzechowski (Platforma Obywatelska), który przedstawił jako jeden z elementów polsko-amerykańskiej współpracy „promowanie demokracji – to bardzo ważny aspekt, który ma znaczenie zwłaszcza w okresie wiosny w krajach afrykańskich. Zainicjowana w roku 2000 Wspólnota Demokracji uzyskała pozycję ważnego forum współpracy polsko-amerykańskiej, szczególnie w kontekście procesów demokratycznych na obszarze na wschód od Polski”.

Dwudziestego marca 2013 roku minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski zapewnił w sejmie o dalszym zaangażowaniu Polski w rozwój Partnerstwa Wschodniego i wspieranie demokratyzacji w krajach arabskich. Występujący po nim poseł Grzegorz Schetyna (Platforma Obywatelska), przedstawiając stanowisko klubu parlamentarnego Platformy Obywatelskiej w sprawie współpracy rozwojowej i polityki zagranicznej, wypowiedział się w bardzo podobnym tonie: „Bo my jesteśmy to winni historii

i temu, że ktoś nam też kiedyś pomógł, ktoś o nas pamiętał, ktoś nas wspierał i ktoś nam pokazał, że trzeba żyć, że można żyć w suwerennym kraju. To dotyczy także krajów Afryki Północnej. Też staramy się tam być aktywni: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ale przecież także parlament, sejm, senat, są częste wizyty parlamentarzystów. [...] To wszystko się dzieje”.

Kraje Partnerstwa Wschodniego

Wspieranie procesów demokratyzacyjnych w krajach Partnerstwa Wschodniego (Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan) jest istotnym elementem polskiej współpracy rozwojowej. Partnerstwo dość często było tematem dyskusji w sejmie i pojawiało się w wypowiedziach polityków. Co interesujące, podczas najważniejszej debaty na temat wschodniej polityki Polski i Unii Europejskiej, która odbyła się 12 grudnia 2013 roku, żaden z uczestników nie użył sformułowań „pomoc rozwojowa” lub „współpraca rozwojowa”. Rzecz jasna, najwięcej uwagi w tym obszarze posłowie poświęcili stosunkom z Ukrainą.

Problem ukraiński, szczególnie sprawa umowy stowarzyszeniowej Unii Europejskiej i Ukrainy, był szeroko omawiany na posiedzeniu 12 grudnia 2013 roku dotyczącym szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Minister Radosław Sikorski po raz kolejny zapewnił w wystąpieniu, że demokratyzacja państw wschodnich jest priorytetem polskiej polityki zagranicznej.

Krzysztof Szczerski (Prawo i Sprawiedliwość), odnosząc się do form polskiej pomocy dla Ukrainy, powiedział między innymi: „Polska powinna także przewidzieć szereg własnych działań wobec społeczeństwa ukraińskiego. W naszym memorandum wnioskujemy o duży program stypendialny i pomocowy dla młodych Ukraińców, o powszechny i ułatwiony dostęp do tak zwanych narodowych wiz. Należy zwiększyć i zmienić profil działania polskich placówek dyplomatycznych na Ukrainie, w tym instytutów kultury, wnioskujemy także o rozważenie poszerzenia strefy ruchu bezwizowego, dopóki cała Ukraina nie jest objęta ruchem bezwizowym”. Z wymienionych działań za pomoc rozwojową można uznać jedynie programy stypendialne. Mówili o nich także Witold Klepacz (Polskie Stronnictwo Ludowe) i Marek Krzakała (Platforma Obywatelska).

Dyskusja o stosunkach polsko-ukraińskich przybrała inny charakter po wydarzeniach w Kijowie zimą 2014 roku. Ludność cywilna, w tym polska mniejszość, która ucierpiała w zamieszkach, potrzebowała pomocy humanitarnej. Sprawa polskiej polityki na Ukrainie była tematem jedenastu posiedzeń różnych komisji: czterech posiedzeń komisji łączności z Polakami za granicą, trzech posiedzeń komisji spraw zagranicznych (i jednego wspólnego posiedzenia z komisją do spraw Unii Europejskiej), jednego posiedzenia komisji do spraw Unii Europejskiej (i jednego wspólnego posiedzenia z komisją spraw zagranicznych), jednego posiedzenia komisji gospodarki i jednego posiedzenia komisji spraw wewnętrznych.

Posłowie przede wszystkim wysłuchali informacji przedstawicieli poszczególnych resortów. Kwestia pomocy humanitarnej pojawiała się także przy innych okazjach.

W związku z działaniami zbrojnymi we wschodniej Ukrainie posłowie Twojego Ruchu podnieśli sprawę polskich przedsiębiorców działających w tym kraju, wnioskując w marcu 2014 roku do resortów o informację w tej sprawie. Łukasz Gibała (Twój Ruch) wyjaśniał na posiedzeniu komisji gospodarki 7 maja 2014 roku: „Pomagamy Ukrainie na arenie międzynarodowej, robimy wszystko, żeby przekonać inne kraje w Unii Europejskiej, aby podpisać umowę stowarzyszeniową czy żeby docelowo Ukraina była członkiem Unii Europejskiej. Robimy wszystko, aby przekonać Unię Europejską do pomocy finansowej dla Ukrainy, a jednocześnie jest embargo na polskie produkty rolne, na mięso, nałożone przez rząd Ukrainy. Rząd polski nie podjął chyba żadnych działań, a przynajmniej nic o tym nie wiem, żeby Ministerstwo Spraw Zagranicznych podjęło jakieś działania, aby przekonać Ukrainę, żeby znieść to embargo”.

Informacji ministra spraw zagranicznych o sytuacji na Ukrainie wysłuchano na sali plenarnej 19 lutego 2014 roku. Wprost o konieczności niesienia pomocy humanitarnej wypowiedział się Jarosław Kaczyński (Prawo i Sprawiedliwość): „Była także podniesiona kwestia, ale warto ją podnieść jeszcze mocniej, kwestia humanitarna, kwestia gotowości Polski, gotowości innych państw – cieszę się, że usłyszałem o współpracy z państwami Grupy Wyszehradzkiej – do udzielenia takiej pomocy na poziomie medycznym, ale być może także szerszym, bo nie jest wykluczone, że dojdzie do takiego zaostrenia wydarzeń, że będziemy mieli do czynienia z uchodźcami”.

Wypowiedzi większości uczestników debaty dotyczyły przede wszystkim pomocy Ukrainie w sferze demokratyzacji i jej włączenia do wspólnoty europejskich państw demokratycznych. Marek Sawicki (Polskie Stronnictwo Ludowe) podkreślił także rolę współpracy gospodarczej, która ma przynieść Ukrainie większą niezależność od Rosji. Żaden z posłów nie odniósł się jednak do kwestii długofalowej współpracy rozwojowej jako elementu budowania strategii relacji z Ukrainą i reagowania na kryzys w tym kraju.

Wątek ukraiński, podobnie jak białoruski, pojawił się podczas debat o polityce zagranicznej, przede wszystkim w wymiarze wspominanych już procesów demokratyzacyjnych i wspierania inicjatywy obywateli Ukrainy i Białorusi w Polsce, na przykład przez programy stypendialne.

Z pozostałych krajów Partnerstwa Wschodniego w wymiarze pomocy rozwojowej rozmawiano o Mołdawii. Na posiedzeniu komisji spraw zagranicznych dotyczącym współpracy rozwojowej w marcu 2014 roku Krzysztof Szczerski (Prawo i Sprawiedliwość) zauważył potrzebę objęcia pomocą tego państwa: „Jest to kraj, który może być największym sukcesem Partnerstwa Wschodniego [...]. Równocześnie, jak powiedziała pani minister, jest to kraj niezwykle biedny. Pomoc oferowana Mołdawii rzeczywiście

miałaby charakter pomocy rozwojowej. Potrzebna tam jest polska aktywność, która oznaczałaby rzeczywistą obecność naszego państwa w ich codziennym życiu. Jest to nasz bliski partner europejski”.

„Arabska wiosna”, wojna domowa w Syrii i działalność Państwa Islamskiego

Temat pomocy dla Syryjczyków był podnoszony na posiedzeniach komisji parlamentarnych od 2012 roku. Rozmowy o konkretnych środkach na pomoc dla krajów północnej Afryki odbyły się przy okazji dyskusji na spotkaniu 10 maja 2015 roku dotyczącym rozszerzenia obszaru działania Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju o Egipt, Jordanię, Maroko i Tunezję. Sprawozdający zmiany w umowie międzynarodowej poseł Killion Munyama (Platforma Obywatelska) nie miał wątpliwości, że „gdy na naszych oczach rodzą się demokracje w takich państwach, jak Libia czy Egipt, tylko dlatego, że nasza demokracja okrzepła, nie możemy nie wspierać innych”. W podobnym tonie wypowiadali się posłowie ówczesnego Ruchu Palikota, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Sojuszu Lewicy Demokratycznej, popierając projekt zmian.

Posłowie Prawa i Sprawiedliwości zajęli inne stanowisko. Zbigniew Kuźmiuk i Krzysztof Szczerski wyrazili zaniepokojenie o interesy Polski i jej wschodnich sąsiadów. Krzysztof Szczerski powiedział: „My w imię solidarności dysponujemy pieniędzmi ukraińskimi, kazachskimi, krajów, które będą realnie i są beneficjentami tego banku bardziej nawet niż Polska. Rozdajemy pieniądze nie nasze, tylko naszych partnerów na Wschodzie, przenosząc je do Afryki Północnej. [...] Czy rzeczywiście zabezpieczyliśmy sobie prawnie to, że ta zmiana nie zmniejszy pomocy dla naszych partnerów na Wschodzie?”.

Podczas debaty o polityce zagranicznej w marcu 2013 roku poseł Andrzej Romanek (Solidarna Polska) poprosił ministra Radosława Sikorskiego o informację na temat sytuacji chrześcijańskich mieszkańców Syrii, która rzeczywiście w następnych miesiącach uległa znacznemu pogorszeniu. Obecnie mniejszości religijne i etniczne w Syrii są prześladowane przez tamtejszy rząd powstańczy.

Posłowie ponownie podjęli temat pomocy humanitarnej dla ofiar konfliktów w krajach północnej Afryki przy okazji debaty 29 sierpnia 2013 roku o uchwale w sprawie wyrażenia solidarności z prześladowanymi wspólnotami chrześcijańskimi w Egipcie i Syrii. Debata ta odbyła się na tym samym posiedzeniu sejmu, na którym dyskutowano nad nowelizacją Ustawy o współpracy rozwojowej. Posłowie na konkretnym przykładzie przyjrzeni się działaniom Ministerstwa Spraw Zagranicznych w obszarze polskiej polityki rozwojowej.

Robertowi Biedroniowi (Ruch Palikota) niewłaściwa wydała się szczególna pozycja chrześcijan w uchwale. Z kolei dla Grzegorza Woźniaka (Prawo i Sprawiedliwość) było oczywiste, że to właśnie im należy się największa pomoc, ponieważ są najbardziej prześladowani. Tadeusz Iwiński (Sojusz Lewicy Demokratycznej) poruszył inny problem, mianowicie

narzucania przez pomoc rozwojową własnych wzorców cywilizacyjnych, co – jego zdaniem – jest niedopuszczalne.

Bardzo podobna dyskusja odbyła się podczas debaty 24 września 2014 roku o uchwale w sprawie ludobójstwa dokonywanego na chrześcijanach, jazydach, Kurdach oraz innych mniejszościach religijnych i etnicznych przez organizację terrorystyczną – tak zwane Państwo Islamskie – na obszarze północnego Iraku i w Syrii.

Posłowie poruszali problemy chrześcijan prześladowanych w Syrii również w interpelacjach kierowanych do ministra spraw zagranicznych. Szymon Giżyński (Prawo i Sprawiedliwość) dwukrotnie pytał o sytuację chrześcijan w Syrii, z kolei o zapewnienie pomocy humanitarnej Syryjczykom i polskie działania w tym regionie pytali Anna Fotyga (Prawo i Sprawiedliwość) i Tadeusz Iwiński (Sojusz Lewicy Demokratycznej).

Pomoc uchodźcom

Udzielanie pomocy uchodźcom nie jest elementem strategii współpracy rozwojowej, ale wpisuje się w pomoc humanitarną na wypadek konfliktów zbrojnych. W szerokiej perspektywie polityka migracyjna jest powiązana ze współpracą rozwojową jako strategią pomocy krajom najuboższym. Niestabilna sytuacja gospodarcza i polityczna zmusza ludzi do szukania pracy zarobkowej i bezpieczeństwa za granicą, również w Polsce.

W sejmie siódmej kadencji posłowie stawiali przed problemem pomocy uchodźcom przy okazji dwóch kryzysów militarnych – w 2014 roku na Ukrainie oraz w 2015 roku w Iraku i Syrii. Debata na temat prawa azylowego odbyła się w związku z dwiema nowelizacjami Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dostosowującymi ją do prawa unijnego.

Na posiedzeniu 7 maja 2015 roku, odbywającym się w czasie trwającego we wschodniej Ukrainie konfliktu zbrojnego, posłowie liczyli się z tym, że do Polski mogą przybyć uchodźcy zza wschodniej granicy. Zwracali również uwagę na złe warunki panujące w ośrodkach dla azylantów.

Poseł Leszek Dobrzyński z Prawa i Sprawiedliwości zapytał szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców Rafała Rogalę: „Czy istnieją jakieś symulacje, jakie kwoty byłyby potrzebne, gdyby na Ukrainie doszło do znaczącej destabilizacji, gdyby dodatkowe 100 tysięcy uchodźców nagle zjawiało się na terenie naszego państwa?”. Rafał Rogala odpowiedział: „Dysponujemy ponad kilkunastoma tysiącami miejsc noclegowych i mamy możliwość zwiększenia bazy o dalsze miejsca. Chciałbym zaznaczyć, że żaden kraj w Europie nie jest w stanie przyjąć i objąć opieką więcej niż 20–30 tysięcy osób”.

W 2014 roku kwestię przyjmowania uchodźców z Ukrainy poruszono sześciokrotnie na posiedzeniach komisji łączności z Polakami za granicą oraz komisji mniejszości narodowych i etnicznych.

W czerwcu 2014 roku na pomoc czekali już nie tylko Ukraińcy, ale także mieszkańcy Bliskiego

Wschodu – Syryjczycy i Irakijczycy. Sytuację w tamtym rejonie omawiano na sali plenarnej w związku z zatonięciami łodzi transportujących uchodźców przez Morze Śródziemne do Europy.

Podczas debaty o polityce zagranicznej w kwietniu 2015 roku Jarosław Sellin (Prawo i Sprawiedliwość) stwierdził, że Polska nie powinna być zobowiązana do przyjęcia „tyle samo imigrantów co Hiszpania, gdyż pod względem ludnościowym jesteśmy tej samej wielkości – bo trzeba tutaj wyciągnąć konsekwencje z zaszczości historycznych. Polska nie miała kolonii w Afryce”. Zdaniem Jarosława Sellina, państwo polskie powinno zadbać o to, aby na łodziach przybywali do Europy przede wszystkim chrześcijanie.

Do problemu imigracji nawiązali w wypowiedziach także posłowie Andrzej Gałazewski (Platforma Obywatelska) i Piotr Polak (Prawo i Sprawiedliwość), uznając ją jako jedną z ważniejszych kwestii dla europejskiej i polskiej polityki w najbliższym czasie.

W atmosferze narastającego kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej 6 listopada 2015 roku odbyła się debata nad kolejnymi zmianami w polskim prawie azylowym, których celem było uwspólnienie unijnych i krajowych przepisów o ochronie uchodźców. Podczas dyskusji posłowie rzadko odnosili się do konkretnych problemów, w tym fali ucieczek z Bliskiego Wschodu. Tylko Piotr Polak (Prawo i Sprawiedliwość) zapytał Rafała Rogalę z Urzędu do spraw Cudzoziemców, kiedy Polska udzieli pomocy chrześcijanom z Syrii. Był to wątek poboczny i nie spotkał się z wyraźną odpowiedzią szefa urzędu.

Napływ uchodźców z Bliskiego Wschodu do Europy był tematem posiedzeń komisji spraw zagranicznych. W czerwcu 2015 roku – przy okazji opiniowania kandydata na przedstawiciela Polski przy Biurze Narodów Zjednoczonych w Genewie – John Godson (Polskie Stronnictwo Ludowe) i Małgorzata Gosiewska (Prawo i Sprawiedliwość) podnosiły kwestię polityki migracyjnej i łamania praw człowieka jako najbardziej palącego problemu w Europie. Aby usprawnić przyjmowanie uchodźców do Europy, Unia Europejska zmieniła prawo. Obecnie uchodźcy nie muszą starać się o azyl w pierwszym państwie członkowskim, do którego trafili, ale mogą być przesiedleni do innego państwa i tam dopiero rozpocząć procedurę azylową. Polska wdrożyła te zmiany już 7 sierpnia 2015 roku⁷².

Prawa człowieka w konfliktach zbrojnych

Posłowie podnosili kwestię pomocy rozwojowej i współpracy z krajami rozwijającymi się przy okazji dyskusji o konwencji o prawach dziecka i konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu.

Renata Butryn (Platforma Obywatelska) pytała z mównicy sejmowej: „Artykuł szósty konwencji zobowiązuje każde państwo stronę do świadczenia pomocy na rzecz ofiar i regionów, w których miny stanowią zagrożenie dla lokalnych społeczności i są barierą uniemożliwiającą rozwój ekonomiczny. Ministerstwo Spraw Zagranicznych ma zaplanować

corocznie w swoim budżecie pieniądze na niesienie pomocy rozwojowej. Jakiego rządu będą to kwoty?”. W odpowiedzi na pytanie posłanki Janusz Cisek z Ministerstwa Spraw Zagranicznych podkreślił, że pomoc dla ofiar min przeciwiechotnych nie jest obligatoryjna, ale polskie państwo przekazało już „około 50 tysięcy euro na pomoc ofiarom min w rejonie Bałkanów i podobną sumę, jeśli chodzi o Afrykę”.

Tego samego dnia, przy okazji debaty na temat konwencji o prawach dziecka, posłowie mieli okazję poruszyć problem wykorzystywania dzieci podczas działań wojennych na świecie. Polska zdecydowała się wycofać zastrzeżenie, zgodnie z którym o wieku zaangażowania dziecka do wojska decyduje prawo krajowe. Przedstawiciele klubów parlamentarnych byli zdania, że oprócz podpisania konwencji Polska powinna pomagać dzieciom w krajach objętych wojną. Przedstawiciel Ministerstwa Edukacji Narodowej, udzielając odpowiedzi na poselskie pytania, przypomniał, że okazją do corocznego przeglądu działań prowadzonych przez organizacje pozarządowe i inne instytucje pomagające tym rejonom, które ucierpiały również w wyniku działań wojennych z udziałem dzieci, będzie Forum Polskiej Współpracy Rozwojowej: „Można tu przywołać przykłady choćby z Sudanu czy z szeregu innych krajów”.

Podczas debaty o polityce zagranicznej w 2012 roku ważnym tematem było polskie zaangażowanie w Afganistanie. Posłowie Mariusz Kamiński (Prawo i Sprawiedliwość) i Łukasz Gibała (Ruch Palikota) zapytali o dalszy udział Polski w działaniach wojennych w tym kraju. Minister Radosław Sikorski zapowiedział, że Polska będzie stopniowo wycofywać wojsko z Afganistanu, przeznaczając środki na wsparcie tamtego regionu na pomoc w budowaniu struktur administracyjnych. Przypomniał również, że do tej pory najwięcej polskich funduszy na pomoc rozwojową wydano właśnie w Afganistanie.

Kwestię polskiego wsparcia dla tego kraju wyraźnie podniósł między innymi Tadeusz Iwiński (Sojusz Lewicy Demokratycznej) w oświadczeniu z 22 grudnia 2012 roku, w którym podał w wątpliwość przeniesienie polskich doświadczeń z transformacji na prodemokratyczne procesy w Afganistanie.

W pracach parlamentarnych poruszano także sprawę stosunku państwa polskiego do konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Na posiedzeniu komisji sprawiedliwości i praw człowieka 6 grudnia 2012 roku Romuald Ajchler (Sojusz Lewicy Demokratycznej) zauważył: „Czy możemy jako Polska zrobić coś w tej sprawie? Oczywiście że rząd może coś zrobić, tylko przede wszystkim musi być popędzany, jeżeli nie przez samego siebie, to przez posłów [...]. I trzeba [...] zapytać jeszcze, co z pomocą humanitarną? Dlatego też zapytamy, jakie są możliwości pomocy Palestynie ze strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych? Przecież są środki, również polskie, i możemy włączyć się, żeby dzieci, które widzieliśmy, cudowne dzieci, żeby się nie bały”. Romuald Ajchler pytał o polskie stanowisko wobec łamania praw człowieka także na posiedzeniu plenarnym w marcu 2013 roku. Polska nie uznała oficjalnie Palestyny jako państwa, ale od 2005 roku do tego regionu jest kierowana polska

pomoc rozwojowa. W grudniu 2014 roku rezolucję o uznaniu Palestyny przyjął Parlament Europejski. Polscy europosłowie byli w tej sprawie podzieleni.

Problemy Afryki Subsaharyjskiej

Problemy Afryki Subsaharyjskiej poruszali głównie posłowie Platformy Obywatelskiej Killion Munyama i John Godson oraz poseł Tadeusz Iwiński z Sojuszu Lewicy Demokratycznej. John Godson i Killion Munyama przede wszystkim opowiadali się za zwiększeniem obecności w Afryce polskiego biznesu i za rozwojem stosunków gospodarczych.

Po wystąpieniu ministra Radosława Sikorskiego w sejmie 29 marca 2012 roku poseł John Godson pytał między innymi: „Jakie kroki podejmuje ministerstwo, by zwiększyć obecność Polski w Afryce? Co roku kilkadziesiąt tysięcy studentów z Afryki wyjeżdża za granicę na studia. W 2010 roku Wielka Brytania zarobiła 7 miliardów funtów od studentów z zagranicy. Jakie kroki podejmuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych, by zwiększyć obecność studentów z zagranicy w Polsce? I ostatnie pytanie: Na kiedy premier planuje wizytę w Afryce?”. Poseł Killion Munyama stwierdził, że Afryka potrzebuje pomocy rozwojowej w równym stopniu co współpracy gospodarczej, którą Polska, jego zdaniem, powinna rozwijać. Radosław Sikorski zapewnił, że polski rząd zamierza budować te relacje, o czym miała świadczyć wizyta premiera Donalda Tuska w Nigerii w kwietniu 2013 roku. Resort spraw zagranicznych rozwija stosunki z Afryką i utrzymuje placówki w niektórych krajach afrykańskich, między innymi w stolicy Angoli – Luandzie.

Temat rozwijania relacji handlowych i biznesowych z krajami afrykańskimi podniesiono podczas posiedzenia w maju 2012 roku, na którym dyskutowano zwiększenie liczby odbiorców pomocy Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Pojawił się on także na posiedzeniu komisji spraw zagranicznych przy okazji opiniowania kandydatury Anny Raduchowskiej-Brochowicz na ambasadora w krajach południowej Afryki. Tadeusz Iwiński (Sojusz Lewicy Demokratycznej) zapytał o rozwój współpracy w zakresie przemysłu obronnego, Andrzej Gałazewski (Platforma Obywatelska) – o rozwój w zakresie technologii węglowych, a Killion Munyama (Platforma Obywatelska) – o włączenie krajów Afryki Południowej do grupy państw objętych polską pomocą rozwojową.

Podczas debaty 6 listopada 2014 roku o polityce zagranicznej na lata 2014–2015 Killion Munyama przytoczył sukcesy programu „Go Africa” i podkreślił znaczenie dyplomacji gospodarczej w tym regionie. Programem „Go Africa” Killion Munyama interesował się także podczas posiedzeń komisji spraw zagranicznych.

Zdaniem Tadeusza Iwińskiego, Polska powinna wysyłać do Afryki pomoc rozwojową i humanitarną, ale skoncentrować się na jednym kraju lub dwóch krajach: „Kiedy świadomie będziemy się koncentrowali [...] na wybraniu kilku państw, na przykład jeżeli chodzi o czarną Afrykę? [...] przecież odchodzimy z Afganistanu, więc były na przykład pomysły

dotyczące Mozambiku, Angoli jako państw priorytetowych. Mamy skromne środki, trzeba je koncentrować. Trzeba patrzeć na to przez pryzmat ośmiu celów milenijnych, a po roku 2015 na to, co te cele zastąpi”.

Kwestia pomocy niesionej krajom afrykańskim została poruszona w wymiarze problemów polskich producentów owoców, jakie zostały wywołane przez embargo rosyjskie w 2014 roku. Podczas posiedzenia 28 sierpnia 2014 roku poseł Krzysztof Borkowski (Polskie Stronnictwo Ludowe) zapytał z mównicy sejmowej, czy państwo polskie planuje podarować owoce Ukrainie lub krajom afrykańskim, co zapobiegłoby, jego zdaniem, obniżeniu cen tych produktów w Polsce. W podobnym tonie wypowiedziała się posłanka Gabriela Mastowska (Prawo i Sprawiedliwość), która zasugerowała przekazanie owoców na przykład do Etiopii. Posłanka Joanna Bobowska (Platforma Obywatelska) w krajach afrykańskich dostrzegła potencjalny rynek zbytu polskich owoców.

Odwolania do krajów priorytetowych polskiej pomocy pojawiały się na posiedzeniach sejmiku rzadko i niekoniecznie w ujęciu rozwojowym. O Etiopii wspomniano przy okazji omawiania polskich interesów gospodarczych w Afryce i czeskiej pomocy rozwojowej w tym kraju, o Sudanie zaś – podczas dyskusji o globalnej polityce klimatycznej. Rwanda, Burundi i Uganda zostały wymienione w wymiarze konfliktów zbrojnych, praw człowieka i dziecka. Tanzanię wskazano jako przykład państwa z lepszą siecią drogową niż Polska, z kolei Somalię – jako beneficjenta kredytów międzynarodowych. Kenię wspomniano przy okazji sukcesów kenijskich biegaczy w Polsce.

Finansowanie pomocy rozwojowej

Posłowie komentowali wydatki na pomoc rozwojową przy okazji dyskusji nad ustawami budżetowymi.

Podczas debaty nad budżetem na 2012 rok Piotr Chmielowski (Twój Ruch) zwrócił uwagę na przesunięcie środków na współpracę rozwojową. Zmiana ta nie wzbudziła kontrowersji w sejmie.

W budżecie na 2013 roku posłowie zauważyli zmniejszenie wydatków na pomoc rozwojową. Na posiedzeniu komisji spraw zagranicznych 7 listopada 2012 roku Robert Tyszkiewicz (Platforma Obywatelska) stwierdził: „W zeszłym roku uchwaliliśmy nową Ustawę o pomocy rozwojowej. [...] w budżecie obserwujemy obniżenie środków na ten cel o około 20 milionów złotych. To jest trudne do przyjęcia także dlatego, że wspieranie demokracji jest jedną z naszych flagowych inicjatyw w Unii Europejskiej, zwłaszcza w obszarze polityki wschodniej. Z czego wynika redukcja środków? Równocześnie chciałbym zapowiedzieć wniosek, aby komisja w swojej opinii do komisji finansów publicznych przedstawiła postulat przywrócenia poziomu wydatków z obecnego roku w tej pozycji budżetowej”. Przedstawicielka Ministerstwa Spraw Zagranicznych Barbara Szymanowska poinformowała o ograniczeniu pomocy dla Afganistanu i jednocześnie wyjaśniła, że wysokość środków przeznaczonych na Partnerstwo Wschodnie nie uległa zmianie.

Podczas debaty sejmowej nad budżetem Stanisław Wziątek (Sojusz Lewicy Demokratycznej) również pytał o zmniejszenie środków na „na pomoc rozwojową i pomoc humanitarną polskiego kontyngentu w Afganistanie”. Przedstawicielka Ministerstwa Spraw Zagranicznych Hanna Majszczyk poinformowała, że pomoc dla Afganistanu i stacjonujących tam polskich wojsk będzie częściowo opłacana ze środków Ministerstwa Obrony Narodowej. Pomoc finansowa dla Afganistanu była wcześniej, 24 maja 2014 roku, krytykowana przez Annę Sobeczką (Prawo i Sprawiedliwość). Jej zdaniem, Polska nie powinna wydawać „pieniędzy polskiego podatnika” na szkolenie wojsk w Afganistanie, kiedy ma inne palące problemy do rozwiązania.

W 2014 roku Sławomir Kopyciński (Sojusz Lewicy Demokratycznej), przy okazji omawiania środków na Fundusz Kościelny, zapytał: „Dlaczego mamy opłacać składki za misjonarzy w Afryce i finansować w ten sposób działalność Kościoła? To jest po prostu nieuczciwe”. Hanna Majszczyk z Ministerstwa Spraw Zagranicznych odpowiedziała na to bardzo ogólnie, że „środki te są przekazywane zgodnie z obowiązującymi ustawami regulującymi działalność związków wyznaniowych i ich prawa majątkowe”.

O rolę Kościoła w polskiej pomocy rozwojowej pytał także Roman Kotliński (Twój Ruch) podczas debaty o polityce zagranicznej w marcu 2013 roku: „Dlaczego jednostki Kościoła katolickiego są głównymi beneficjentami konkursów na zadania z zakresu pomocy rozwojowej ogłaszanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych?”. Minister Radosław Sikorski odpowiedział, że tylko pięć z siedemdziesięciu sześciu organizacji, którym przyznano środki na pomoc rozwojową, można uznać za podmioty kościelne.

W 2013 roku, podczas debaty o ustawie budżetowej na 2014 rok, posłowie nie podjęli wątku pomocy rozwojowej.

W innym wymiarze problem finansowania pomocy rozwojowej został poruszony 8 stycznia 2014 roku na posiedzeniu dotyczącym wewnętrznej umowy unijnej w sprawie finansowania Europejskiego Funduszu Rozwoju, określającej wysokość środków na pomoc dla państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz krajów zamorskich. W ramach umowy w latach 2007-2013 Polska wpłaciła do funduszu około 600 milionów euro.

Cezary Tomczyk (Platforma Obywatelska) w imieniu klubu poparł umowę i zauważył: „Polskie zaangażowanie jest dosyć skromne, natomiast, myślę, bardzo duże jak na nasze możliwości – 600 milionów euro. Jest to ogromna kwota i w skali polskiego budżetu, i w skali polskiego zaangażowania w Unię Europejską. Mamy przed sobą bardzo ważny cel, bo celem jest likwidacja ubóstwa, trwały, zrównoważony rozwój, integracja krajów mniej rozwiniętych z gospodarką światową”.

Piotr Pyzik (Prawo i Sprawiedliwość) uznał umowę za obciążającą dla polskiego budżetu, zwłaszcza że nie idą za nią rozwiązania, „które wsparłyby polskich przedsiębiorców, polski przemysł, polski biznes, zarówno w kontekście rozwiązań prawno-finansowo-skarbowych, jak i promocji czy działań

promocyjnych, czy wręcz ekspansji polskiej gospodarki na rynkach tych krajów, które tą pomocą są objęte”. Jednocześnie pochwalił Kościół za jego wieloletni wkład w niesienie pomocy rozwojowej w tych krajach.

O wsparcie dla przedsiębiorców w państwach objętych pomocą pytali także Cezary Olejniczak (Sojusz Lewicy Demokratycznej) i Krystyna Skowrońska (Platforma Obywatelska). Odpowiedź Ministerstwa Spraw Zagranicznych była jednoznaczna – Europejski Fundusz Rozwoju nie zabezpiecza interesów biznesu.

Najaktywniejsi posłowie

Na początku siódmej kadencji sejm na pytania o współpracę rozwojową zadane w kwestionariuszu MamPrawoWiedziec.pl odpowiedziało osiemnaścioro parlamentarzystów – było to jedno z zagadnień najrzadziej wybieranych przez posłów (dla porównania, na pytania z dziedziny gospodarki odpowiedziało pięćdziesięcioro dziewięcioro parlamentarzystów).

Zdecydowana większość posłów, którzy wypowiedzieli się w sprawie współpracy rozwojowej, wyraziła przekonanie, że Polska powinna angażować się w międzynarodową współpracę na rzecz rozwoju (szesnaście osób), rozwiązywanie konfliktów humanitarnych (piętnaście osób) i działać na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego (w tym dostęp do wody pitnej) w krajach najuboższych (piętnaście osób).

Spośród parlamentarzystów, którzy w 2011 roku wyrazili zainteresowanie tą tematyką, czterech posłów – Witold Waszczykowski (Prawo i Sprawiedliwość), John Godson (Platforma Obywatelska), Cezary Tomczyk (Platforma Obywatelska) i Wojciech Penkalski (Ruch Palikota) – zabrali głos w tej sprawie z mównicy sejmowej. Witold Waszczykowski i John Godson jako członkowie komisji spraw zagranicznych mieli okazję procedować nad kwestiami z obszaru pomocy rozwojowej. Cezary Tomczyk kilkakrotnie zabrał głos w sprawie współpracy rozwojowej, Wojciech Penkalski nie zajmował się tymi kwestiami.

PRZYPISY

- ¹ Strona internetowa Komisji Europejskiej poświęcona europejskiej polityce współpracy rozwojowej – https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy_en [dostęp: 10 października 2015 roku].
- ² Strona internetowa Departamentu Współpracy Rozwojowej poświęcona Ustawie o współpracy rozwojowej – https://www.polskapomoc.gov.pl/Ustawa_o_wspolpracy_rozwojowej,1128.html [dostęp: 10 października 2015 roku].
- ³ K. Kochanowicz, *Country Strategy Papers: A Policy Tool to Increase Effectiveness of Polish Development Cooperation*, Minority Rights Group International, Institute of Global Responsibility, Budapest-London, luty 2012 roku, s. 4 – <http://minorityrights.org/wp-content/uploads/old-site-downloads/download-1096-Country-strategy-papers-A-policy-tool-to-increase-effectiveness-of-Polish-development-cooperation.pdf> [dostęp: 10 października 2015 roku].
- ⁴ Strona internetowa Departamentu Współpracy Rozwojowej poświęcona programowaniu wieloletniemu – https://www.polskapomoc.gov.pl/programowanie_wieloletnie,1091.html [dostęp: 20 października 2015 roku].
- ⁵ EU Communication on the Agenda for Change – https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change_en [dostęp: 10 października 2015 roku].
- ⁶ Ustawa z dnia 16 września 2011 roku o współpracy rozwojowej (Dz.U. z 2011 r., Nr 234, poz. 1386), art. 2 – https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Ustawa_o_wspolpracy/Ustawa%20o%20Wspolpracy%20Rozwojowej%20-%20tekst%20ujednolicony.pdf [dostęp: 10 października 2015 roku].
- ⁷ Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2012–2015, s. 3 – https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/dokumenty_publicacje/PW_PL-po_reas.pdf [dostęp: 10 października 2015 roku].
- ⁸ Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020, s. 4 – https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Dokumenty_i_Publikacje/Program_wieloletni_2016-2020/WPWR_2016-2020_v3_RM.pdf [dostęp: 20 października 2015 roku].
- ⁹ Paris Declaration on Aid Effectiveness – <http://www.mfdr.org/sourcebook/2-1Paris.pdf> [dostęp: 10 października 2015 roku].
- ¹⁰ Konsensus europejski w sprawie rozwoju – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV:r12544> [dostęp: 10 października 2015 roku].
- ¹¹ Accra Agenda for Action – <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827311.pdf> [dostęp: 10 października 2015 roku].
- ¹² Program Działań na rzecz Zmian, s. 7 – https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change_en [dostęp: 10 października 2015 roku].
- ¹³ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, art. 10a – http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.306.01.0001.01.POL#a-001 [dostęp: 10 października 2015 roku].
- ¹⁴ J. van Seters, H. Klavert, *EU development cooperation after the Lisbon Treaty*, European Center for Development Policy Management, „Discussion Paper”, nr 123, Brussels 2011.
- ¹⁵ *Ibidem*, s. 3.

- ¹⁶ *Council conclusions on Policy Coherence for Development (PCD)*, Brussels 2009 – http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/111278.pdf [dostęp: 15 listopada 2015 roku].
- ¹⁷ Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020, *op. cit.*, s. 47.
- ¹⁸ *Policy Coherence for Development EU 2015 Report*, European Commission, Brussels, 3 sierpnia 2015 roku – https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/policy-coherence-for-development-2015-eu-report_en.pdf [dostęp: 20 października 2015 roku].
- ¹⁹ *Questionnaire for EU-PCD report 2015: Contributions from countries. Poland* – https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/reply-poland_en.pdf [dostęp: 10 października 2015 roku].
- ²⁰ Na podstawie informacji uzyskanych 16 listopada 2015 roku w Departamencie Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.
- ²¹ *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, s. 64 – http://www.pozytek.gov.pl/download/files/Prawo/Wytyczne_OW_na_RM_edyt.docx [dostęp: 10 listopada 2015 roku].
- ²² G. Galeazzi, D. Helly, F. Krätke, *European Center for Development Policy Management, All for One or Free-for-All? Early experiences in EU joint programming*, „ECDPM Briefing Note” 2013, nr 50, s. 3.
- ²³ Studia przypadku wspólnego programowania dla poszczególnych krajów – por. <http://capacity4dev.ec.europa.eu/joint-programming/minisite/3-country-cases> [dostęp: 10 listopada 2015 roku].
- ²⁴ Na podstawie informacji uzyskanych 16 listopada 2015 roku w Departamencie Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.
- ²⁵ *Georgia-EU+ Joint Programming Draft Interim Document*, 2014 rok – http://capacity4dev.ec.europa.eu/sites/default/files/file/23/09/2014_-_1239/joint_eu_strategy_for_georgia_-_2014.docx [dostęp: 10 listopada 2015 roku].
- ²⁶ Strona internetowa Międzynarodowego Komitetu Ekspertów do spraw Zrównoważonego Rozwoju – <https://sustainable-development.un.org/index.php?menu=1558> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ²⁷ Strona internetowa Konferencji Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju – <http://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=194> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ²⁸ Por. <http://www.unic.un.org.pl/icfd/monterrey.php> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ²⁹ Przemówienie Marka Belki podczas Międzynarodowej Konferencji na temat Finansowania Rozwoju w Monterrey w Meksyku, 18 marca 2002 roku – <http://www.un.org/ffd/statements/polandE.htm> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ³⁰ *Addis Abeba Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Abeba Action Agenda)* – http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313 [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ³¹ *Addis CSO Coordination Group for the civil society preparations for the 3rd FFD conference* – <https://csoforffd.wordpress.com> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ³² *Civil Society Response to the Addis Abeba Action Agenda on Financing for Development* – <https://csoforffd.files.wordpress.com/2015/07/cso-response-to-ffd-addis-ababa-action-agenda-16-july-2015.pdf> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ³³ *A New Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015’ – Council conclusions*, Council of the European Union – <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9241-2015-INIT/en/pdf> [dostęp: 10 stycznia 2016 roku].
- ³⁴ Ministerstwo Finansów opracowało roczne plany w tym zakresie, przedstawiając w listopadzie 2015 roku Radzie Programowej Współpracy Rozwojowej informację o działaniach przewidzianych do realizacji przez resort finansów w 2016 roku w sprawie nielegalnych przepływów finansowych w obszarach walki z unikaniem opodatkowania i z praniem pieniędzy w wymiarze spójności polityki na rzecz rozwoju – <https://www.polskapomoc.gov.pl/Dziewiate,posiedzenie,Rady,Programowej,Wspolpracy,Rozwojowej,2373.html> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ³⁵ Przemówienie ministra finansów Mateusza Szczurka na szczycie Organizacji Narodów Zjednoczonych w Addis Abebie – <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Poland.pdf> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku]. Z informacji uzyskanych 18 października 2015 roku w Departamencie Zagranicznym Ministerstwa Finansów wynika, że „działania w ramach PCD [spójności polityki na rzecz rozwoju] wpisują się w nową agendę rozwojową m.in. poprzez realizację celu 16.4, [...] Polska (MF) wspiera realizację celu rozwojowego 16.4 w agendzie Post 2015 «walka z nielegalnymi przepływami finansowymi», tj. «do 2030, w sposób znaczący zredukować nielegalne przepływy kapitału i broni, wzmocnić odbudowę i zwrot skradzionych aktywów i zwalczyć wszelkie formy przestępczości zorganizowanej»”.
- ³⁶ Instytucjonalnie w Polsce wspólne stanowisko unijne było negocjowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych we współpracy z Ministerstwem Finansów oraz stałymi przedstawicielstwami Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych. W procesie negocjacyjnym Ministerstwo Finansów odnosiło się między innymi do koncepcji podniesienia istniejącego w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych komitetu ekspertów do spraw międzynarodowej współpracy w sprawach podatkowych do rangi międzyrządowego komitetu. Ostatecznie jednak w tej ostatniej kwestii Polska zajęła negatywne stanowisko, podobnie jak Unia Europejska.
- ³⁷ Przemówienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudy podczas szczytu Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczącego przyjęcia agendy rozwojowej Post 2015 – http://www.nowyorkonkz.msz.gov.pl/en/news/poland_s_president_speech_at_the_un_summit_for_the_adoption_of_the_post_2015_development_agenda [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ³⁸ *Sprawozdania organów administracji rządowej z realizacji zadań z zakresu współpracy rozwojowej w 2014 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2015.
- ³⁹ *Syria – podstawowe informacje demograficzno-migracyjne*, Urząd do spraw Cudzoziemców, Warszawa 2015.
- ⁴⁰ Jest to kwota pomocy rozwojowej brutto. Jeśli odliczyć zwroty pożyczek dokonane przez kraje biorców pomocy i wpływające do Ministerstwa Finansów, pomoc dwustronna netto administrowana przez ten resort wynosi niecałe 54 miliony złotych.
- ⁴¹ Szerzej – por. <http://zagranica.org.pl/publikacje/monitoring-wspolpracy-rozwojowej> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ⁴² *Zestawienie liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2014 r.*, Urząd do spraw Cudzoziemców, Warszawa 2014 [baza danych Excel]; *Komentarz do danych dotyczących zestawienia za 2014 rok* – <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne> [dostęp: 9 października 2015 roku].
- ⁴³ *Zestawienie liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2014 r.*, *op. cit.*
- ⁴⁴ *Sprawozdania organów administracji rządowej z realizacji zadań z zakresu współpracy rozwojowej w 2014 r.*, *op. cit.*
- ⁴⁵ O ocenę polskiej pomocy humanitarnej w odpowiedzi na kryzys w Syrii i regionie poprosiliśmy organizacje, które do tej pory brały udział w konkursach Ministerstwa Spraw Zagranicznych na realizację projektów humanitarnych w krajach sąsiadujących z Syrią (Caritas Polska, Fundacja Wolna Syria, Polska Akcja Humanitarna, Polska Misja Medyczna, Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej) i organizacje udzielające pomocy w Syrii ze środków pozyskanych z innych źródeł (Caritas Polska, Fundacja Wolna Syria, Polska Akcja Humanitarna).
- ⁴⁶ Por. http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/whs_en.pdf#View=Fit [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ⁴⁷ Opublikowany przez Assessment Capacities Project (ACAPS) na początku grudnia 2015 roku raport *The Crisis Overview 2015: Humanitarian Trends and Risks for 2016*, wskazuje aż jedenaście państw, w których potrzeby humanitarne w 2016 roku mogą okazać się najwyższe: Afganistan, Demokratyczna Republika Konga, Irak, Jemen, Libia, Nigeria, Republika Środkowoafrykańska,

- Somalia, Sudan, Sudan Południowy i Syria – por. <http://acaps.org/img/documents/a-acaps-crisis-overview-2015-trends-and-risks-2016.pdf> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ⁴⁸ Na podstawie definicji pomocy humanitarnej na stronie internetowej „Polskiej Pomocy” Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych – <https://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,humanitarna,170.html> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ⁴⁹ Por.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV:ah0009>; http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/consensus_en.pdf [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ⁵⁰ Por. http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/2015_Consensus_Implementation_Plan_en.pdf [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ⁵¹ <http://www.ghdinitiative.org>
- ⁵² Por. <http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ⁵³ W sytuacjach dotkliwych kryzysów również inne organy państwa mogą podjąć decyzję o udzieleniu pomocy humanitarnej ze środków znajdujących się w ich dyspozycji.
- ⁵⁴ <https://www.worldhumanitariansummit.org>
- ⁵⁵ *Towards the World Humanitarian Summit: A global partnership for principled and effective humanitarian action* – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52015DC0419> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ⁵⁶ Por. <https://www.worldhumanitariansummit.org/node/511184> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ⁵⁷ Dane Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) – por. *Syrian Arab Republic: Humanitarian Snapshot: as of 30 November 2015* – http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/syr_humsnap_a4l_november2015.pdf [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ⁵⁸ Według ostatniego raportu Organizacji Narodów Zjednoczonych, liczba osób znajdujących się na terenach obłożonych w stosunku do liczby osób na terenach trudno dostępnych w listopadzie 2015 roku wynosiła 393 700 do 4,5 miliona. We wcześniejszych raportach liczby te wynosiły: 393 700 do 4,5 miliona (październik 2015 roku), 422 tysiące do 4,6 miliona (wrzesień 2015 roku), 422 tysiące do 4,6 miliona (sierpień 2015 roku), 422 tysiące do 4,6 miliona (lipiec 2015 roku), 422 tysiące do 4,6 miliona (czerwiec 2015 roku), 422 tysiące do 4,8 miliona (maj 2015 roku). Dostarczająca pomocy medycznej na terenach trudno dostępnych, w tym obłożonych, organizacja Syrian American Medical Society szacuje ją jednak znacznie wyżej.
- ⁵⁹ E. Svoboda, S. Pantuliano, *International and local/diaspora actors in the Syria response*, Overseas Development Institute, London 2015.
- ⁶⁰ Dyskusja panelowa pod hasłem „Humanitarian aid in the Middle East – Novel approaches to complex challenges” w ramach Humanitarian Congress Berlin 2015 – <https://www.youtube.com/watch?v=ybJV7Sjg8Wo> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ⁶¹ K. Howe, E. Stites, D. Chudacoff, *Breaking the Hourglass: Partnerships in Remote Management Settings, The Cases of Syria and Iraqi Kurdistan*, Feinstein International Centre, Somerville, MA 2015.
- ⁶² Operacje Organizacji Narodów Zjednoczonych typu *cross-border* zrealizowane w okresie od lipca 2014 do listopada 2015 roku – por. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Syrian%20Arab%20Republic%20United%20Nations%20cross-border%20operations.pdf> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ⁶³ M. Hartberg, D. Bowen, D. Gorevan, C. Jelbart Mosse, D.A. Vinas, K. Schembri, T. Skarstein, J. Bassoul, M. Buswell, N. Nepe-sova, *Failing Syria. Assessing the impact of UN Security Council resolutions in protecting and assisting civilians in Syria*, 2015 – <http://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/failing-syria-assessing-impact-un-security-council-resolutions> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ⁶⁴ UN (2015) S/2015/962 *Report of the Secretary-General on the implementation of Security Council resolutions 2139 (2014), 2165 (2014) and 2191 (2014)* – http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/962 [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ⁶⁵ Według danych Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, na dzień 17 grudnia 2015 roku było zarejestrowanych 4 390 439 uchodźców z Syrii (<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>). Liczba ta nie uwzględnia jednak uchodźców palestyńskich zmuszonych do opuszczenia Syrii, których, jak dotąd, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców nie może rejestrować.
- ⁶⁶ Według danych Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, na dzień 17 grudnia 2015 roku liczba ta wynosiła 802 786 osób (<http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>).
- ⁶⁷ Poziom finansowania uzyskanego na pomoc humanitarną w Syrii i w krajach ościennych – por. <https://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=special-syriancrisis> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].
- ⁶⁸ W 2012 roku ze środków z Emergency Humanitarian Assistance Fund skorzystało siedem organizacji, ze wsparcia Emergency Preparedness and Post-Emergency Recovery Fund – szesnaście organizacji, z finansowania Emergency Response Fund Scheme – pięć organizacji. Szerzej – por. <https://www.irishaid.ie/what-we-do/who-we-work-with/civil-society/emergency-and-recovery-funding> [dostęp: 10 maja 2015 roku].
- ⁶⁹ Od pierwszego do dziewięćdziesiątego ósmego posiedzenia włącznie, w wypadku komisji – od pierwszego posiedzenia do dnia 5 sierpnia 2015 roku.
- ⁷⁰ Do końca 2014 roku jako część Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa.
- ⁷¹ Co istotne, w Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020 liczbę krajów priorytetowych zmniejszono do dziesięciu (z dwudziestu czterech ujętych w Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2012–2015).
- ⁷² Analiza stenogramów została przeprowadzona w końcu sierpnia 2015 roku i nie uwzględnia debaty na temat uchodźców, która odbyła się 16 września 2015 roku.

