

2007

POLSKA POMOC ZAGRANICZNA

raport z monitoringu przeprowadzonego przez organizacje pozarządowe



Polska Zielona Sieć



Publikacja przygotowana w ramach projektu:
Development Aid Watch in New Member States – encouraging Polish, Czech and Slovakian civil society groups to work for transparent and effective Official Development Aid (ODA), realizowanego przez Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć.

W pracach uczestniczyły organizacje skupione w grupie roboczej ds. monitoringu pomocy zagranicznej działającej w ramach Grupy Zagranica.

Związek Stowarzyszeń Grupa Zagranica jest koalicją polskich organizacji pozarządowych, które prowadzą działania za granicą oraz na rzecz i we współpracy z partnerami zagranicznymi.

Udział w pracach monitoringowych i przygotowaniu raportu brały następujące osoby:

Stanisław Alwasiak
Aleksandra Antonowicz
Paweł Bagiński
Andrzej Bobiński
Robert Cyglicki
Dorota Gadzinowska
Paulina Kaczmarska
Piotr Kaźmierkiewicz
Zofia Łapniewska
Dominik Paszkiewicz
Bożena Pawlak
Marta Pejda
Anna Rok
Justyna Stępień
Bartłomiej Tomalik
Katarzyna Staszewska
Katarzyna Szeniawska
Elena Wasylew
Izabela Wilczyńska
Marcin Wojtalik
Małgorzata Żuk

Polska Misja Medyczna
Polska Zielona Sieć
Global Development Research Group
Centrum Stosunków Międzynarodowych
Polska Zielona Sieć
Polska Akcja Humanitarna
Polska Akcja Humanitarna
Instytut Spraw Publicznych
Stowarzyszenie Współpracy Kobiet NEWW-Polska
Polska Zielona Sieć
Gdańska Fundacja Oświatowa
Grupa Zagranica
Stowarzyszenie Grupa eFTe
Polska Akcja Humanitarna
People in Need
Instytut Globalnej Odpowiedzialności
Stowarzyszenie Grupa eFTe
Polska Akcja Humanitarna
Polska Akcja Humanitarna
Instytut Globalnej Odpowiedzialności
Stowarzyszenie Współpracy Kobiet NEWW-Polska

Piotr Tabor

Projekt i skład raportu

Niniejsza publikacja jest wynikiem prac grupy roboczej ds. monitoringu pomocy zagranicznej w ramach Grupy Zagranica i nie musi wyrażać opinii wszystkich organizacji członkowskich Grupy Zagranica.



Niniejsza publikacja jest współfinansowana ze środków Komisji Europejskiej. Treści w nim zawarte w żaden sposób nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	03
POLSKA POMOC ZAGRANICZNA	05
Motywacja	05
Czym jest pomoc?	05
Jakie dokumenty i zobowiązania determinują polską pomoc?	06
ANALIZA WYDATKÓW NA CELE POMOCOWE W DYSPOZYCJI MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH	09
Mechanizm	09
Wsparcie projektowe	10
Koncentracja na priorytetach	12
Inicjatywy demokratyzacyjne	13
Milenijne Cele Rozwoju	17
Efektywność pomocy (Deklaracja Paryska)	19
ANALIZA WYDATKÓW NA CELE POMOCOWE W DYSPOZYCJI MINISTERSTWA FINANSÓW	29
Kredyty rządowe w ramach pomocy wiązanej	29
Umorzenia długów	32
Wpłaty na rzecz międzynarodowych instytucji finansowych	34
Składka do budżetu unijnego na poczet finansowania polityki rozwojowej UE	34
Podsumowanie	34
STYPENDIA	36
UCHODŹCY	37
POMOC ZAGRANICZNA W DZIAŁANIACH POLSKICH SAMORZĄDÓW	38
Kraje – biorcy w ramach polskiej pomocy zagranicznej	38
Sposób ankietowania	38
Liczba ankietowanych samorządów	38
Typy samorządów	38
Położenie geograficzne samorządów	38
Wyniki ankiety	39
REKOMENDACJE	41
Aneks 1 UBIEGŁOROCZNE REKOMENDACJE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH	42
Aneks 2 EUROPEJSKA POMOC ROZWOJOWA	43
Europejska pomoc rozwojowa w 2007 roku – fakty	43
Europejska pomoc rozwojowa – rekomendacje organizacji pozarządowych	44
Polska pomoc w raporcie CONCORD	45
Aneks 3 WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA I POLSKA POMOC ZAGRANICZNA W OPINII PUBLICZNEJ	46
Aneks 4 SŁOWNIK POJĘĆ I SKRÓTÓW STOSOWANYCH W TEKŚCIE	48

WPROWADZENIE

Polska jest stabilnym i rozwiniętym krajem, który może aktywnie kształtować i wspierać światowy rozwój uwzględniający potrzeby bogatych i biednych społeczeństw. Jest to wyzwanie nie tylko dla rządu, który musi włączyć perspektywę współpracy rozwojowej do głównego nurtu polityki zagranicznej, lecz także dla społeczeństwa, które coraz przychylniej odnosi się do roli Polski jako dawcy pomocy.

Debata publiczna na temat świadczenia przez Polskę pomocy krajom biedniejszym powinna być jednym z filarów, wspierających działania polskiego rządu w tym zakresie. Aby głos społeczeństwa był wartościowym sygnałem dla rządu, a zwłaszcza Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które planuje, realizuje i ocenia efektywność polskiej pomocy, musimy wszyscy mieć podstawową wiedzę o światowym systemie współpracy na rzecz rozwoju oraz określić, jakie miejsce może w nim zająć Polska. Musimy też wiedzieć, jakie czynniki na poziomie krajowym mają wpływ na efektywność naszej pomocy. I przede wszystkim – co możemy i powinniśmy zaoferować naszym partnerom z krajów rozwijających się.

Poza kwestiami zasygnalizowanymi powyżej, istnieje również kilka innych argumentów przemawiających na korzyść systematycznego prowadzenia niezależnej obserwacji i analizy polskiej pomocy.

Po pierwsze, środki przeznaczane na pomoc zagraniczną pochodzą z budżetu państwa i powinny podlegać kontroli obywateli pod kątem celowości i gospodarności wydatkowania. Państwowe instytucje kontrolne są wyspecjalizowane w monitorowaniu wydatkowania środków publicznych, lecz z oczywistych względów nie posiadają narzędzi i zasobów koniecznych do oceny wpływu polskiej

pomocy i konkretnych projektów na społeczeństwa innych krajów.

Po drugie, polska pomoc zagraniczna wynika nie tylko z poczucia odpowiedzialności za losy świata, lecz również ze zobowiązań międzynarodowych. Niezależny monitoring polskiej pomocy może służyć jako pomost między oczekiwaniami obywateli a konkretnymi ustaleniami, podjętymi przez Polskę na arenie międzynarodowej. Obserwacja ze strony społeczeństwa wzmacnia zatem demokratyczną legitymizację działań organów administracji publicznej, zmierzając jednocześnie do egzekwowania realizacji podjętych zobowiązań międzynarodowych.

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

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

Informacje, wykorzystane do przygotowania raportu, zostały zebrane w toku korespondencji i spotkań z Departamentem

Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a także Departamentem Zagranicznym oraz Departamentem Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów. Analiza w dużej mierze opiera się na oficjalnie publikowanych dokumentach MSZ, rozmowach przeprowadzonych z przedstawicielami DWR oraz dokumentach międzynarodowych i tekstach porozumień, których sygnatariuszem jest Polska.

Prace prowadzone były od grudnia 2007 r. do sierpnia 2008 r. przez kilkanaście osób reprezentujących różne organizacje pozarządowe. Niniejszy raport jest więc zbiorem tekstów wielu autorów, co nie pozostało bez wpływu na jego formę.

W założeniu autorów raport jest podsumowaniem najważniejszych informacji o współpracy rozwojowej i polskiej pomocy zagranicznej; dostarcza także danych dotyczących

wydatków z budżetu Polski na te cele, poniesionych w 2007 roku. W pewnej ograniczonej mierze raport jest także próbą analizy tych danych i oceny skuteczności niektórych mechanizmów, czyli jakości udzielanej pomocy, z perspektywy polskich organizacji pozarządowych i ich partnerów w krajach rozwijających się. Prowadzone przez nas działania monitoringowe wciąż nie obejmują wszystkich istniejących kanałów dystrybucji środków tworzących polską pomoc – jesteśmy tego świadomi i będziemy pracować nad rozszerzeniem zakresu naszego monitoringu w przyszłości. Mimo tych braków, mamy nadzieję, że zarówno przedstawiciele rządu oraz partii politycznych, jak i inni zainteresowani problematyką Czytelnicy wykorzystają wnioski z jego lektury do dyskusji o przyszłości polskiej pomocy.

POLSKA POMOC ZAGRANICZNA

Zamierzeniem tego rozdziału jest wprowadzenie w tematykę raportu oraz wyjaśnienie kilku istotnych pojęć z nią związanych. Zarysowanie szerszego kontekstu, a także krótki opis współczesnych form i instrumentów pomocy zagranicznej i współpracy międzynarodowej, pomoże Czytelnikom zrozumieć przedstawione dalej dane liczbowe i statystyczne.

Motywacja

Po co pomagać biedniejszym? Jaki jest sens pomocy w ogóle? Czy pomaganie powinno się opłacać? Mogłoby się wydawać, że takie pytania sprowokują jedynie niestosowną dyskusję, jednak wyznaczenie celów międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju i znalezienie motywacji wystarczającej, aby zacząć działać bezinteresownie, jest wciąż przedmiotem światowej debaty.

„Zwalczanie ubóstwa nie jest jedynie obowiązkiem moralnym. Pomoże ono również w budowaniu bardziej stabilnego, pokojowego, zamożnego i sprawiedliwego świata, uwzględniającego wzajemne zależności pomiędzy krajami bogatszymi i biedniejszymi. W takim świecie nie pozwolilibyśmy na to, aby z powodu biedy w ciągu każdej godziny umierało 1200 dzieci”.¹

W powyższym cytacie pobrzmiewa ton idealistycznej wizji świata. Jednak pochodzi on z Europejskiego Konsensusu ws. Rozwoju – bardzo konkretnego, strategicznego dokumentu podpisanego przez przywódców zjednoczonej Europy w 2005 r.

Globalizacja połączyła wszystkich ludzi niewidzialnymi zależnościami, nie zawsze pozytywnie wpływającymi na ich życie. Dlatego też współpraca mająca na celu minimalizowanie negatywnych skutków gwałtownego

rozwoju jednych, nierzadko kosztem innych, jest obowiązkiem wszystkich – zarówno tych, dla których globalizacja jest zjawiskiem korzystnym, jak i tych, którzy przez nią cierpią. Paradoksalnie, może ona pomóc w walce z ubóstwem, trzeba jednak umiejętnie wykorzystać możliwości, które mogą ułatwić globalną współpracę.

Motywacją do działania może być więc chęć życia w stabilnym i wolnym od konfliktów świecie, w którym każdy człowiek niezależnie od statusu majątkowego, płci, rasy, wyznania czy wieku ma prawo do rozwoju w zgodzie z potrzebami własnymi i innych ludzi, a kluczem do podejmowania decyzji jest sprawiedliwość.

Wydaje się, że pierwszym krokiem do osiągnięcia tak zdefiniowanego celu jest rozpoczęcie globalnej współpracy na rzecz wyrównania poziomu życia ludzi z różnych regionów świata. Bez wątpienia oznacza to wsparcie najbogatszych w rozwoju najuboższych.

Czym jest pomoc?

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

Wstępując do Unii Europejskiej, nasz kraj przyjął na siebie zobowiązania międzynarodowe dotyczące zarówno rozmiaru zagranicznej pomocy rozwojowej, jak i jej jakości. W maju 2005 r., podczas posiedzenia Rady

1. Z Europejskiego Konsensusu ws. Rozwoju, pełny tekst: http://ec.europa.eu/development/How/iqsg/docs/files/eu_consensus.pdf

ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych UE (GAERC), Polska – podobnie jak inne kraje członkowskie UE – zadeklarowała zwiększenie swojej pomocy dla krajów rozwijających się do poziomu 0,17 proc. PKB do 2010 r. oraz 0,33 proc. PKB do 2015 r.

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

POLSKA OFICJALNA POMOC ROZWOJOWA (ODA)			
POMOC WIELOSTRONNA		POMOC DWUSTRONNA	
Składka do budżetu UE	Wpłaty do innych instytucji międzynarodowych	W dyspozycji MSZ	W dyspozycji innych resortów i urzędów

Pomoc wielostronna

Zdecydowana większość środków przekazywanych w ramach pomocy wielostronnej to składka Polski do ogólnego budżetu Unii Europejskiej. Pozostała część to wpłaty na rzecz innych organizacji i funduszy międzynarodowych, takich jak agendy ONZ, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy itp. Od 2008 r. będą to również środki przekazywane na Europejski Fundusz Rozwoju (ang. European Development Fund).

Pomoc dwustronna

Pomoc dwustronna koordynowana jest przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Składają się na nią wydatki szeregu polskich ministerstw i urzędów (większość wydatków) oraz środki będące w dyspozycji MSZ. Te ostatnie wydatkowane są przede wszystkim w postaci dofinansowania projektów, realizowanych przez organizacje pozarządowe i organy administracji publicznej. Jedną z form pomocy rozwojowej jest pomoc techniczna (ang. tech-

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

Jakie dokumenty i zobowiązania determinują polską pomoc?

Polska pomoc regulowana jest na poziomie krajowym, regionalnym i globalnym. Poniżej prezentujemy krótkie omówienie najważniejszych dokumentów regulujących polskie działania pomocowe na każdym z 3 opisanych poziomów.

W kraju:

„Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju” przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21 października 2003 r. jest pierwszym dokumentem określającym cele, zasady i priorytetowe kierunki polskiej pomocy. Definiując „sprzyjanie osiągnięciu zrównoważonego rozwoju, w tym redukcję ubóstwa, w krajach korzystających z polskiej pomocy” jako główny cel polskiej współpracy rozwojowej, „Strategia...” precyzuje także najważniejsze zasady jej realizowania. Należą do nich: 1) odpowiedzialność każdego kraju za własny rozwój, 2) partnerstwo między dawcami i biorcami pomocy, 3) wszechstronne podejście do problematyki rozwojowej, uwzględniające elementy zrównoważonego rozwoju, 4) zróżnicowanie pomocy, w tym dostosowywanie form pomocy rozwojowej do potrzeb krajów rozwijających się i w okresie transformacji, 5) przejrzystość procedur związanych z identyfikacją projektów, dystrybucją i rozliczaniem środków publicznych oraz ewaluacją efektywności podjętych działań.

„Strategia...” tworzy podstawę dla opracowywanych przez Departament Współpracy Rozwojowej MSZ programów rocznych, precyzujących najważniejsze założenia, kierunki i dziedziny wsparcia w każdym z krajów i regionów priorytetowych polskiej pomocy. Programy te są akceptowane przez Ministra Spraw Zagranicznych i stanowią plan działań dla MSZ na dany rok. Są one również punktami odniesienia dla innych podmiotów, których działania kwalifikowane są jako ODA.

Zgodnie z „Polskim programem pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2007”, działania Polski koncentrować się miały przede wszystkim na wspieraniu rozwoju gospodarczego i społecznego państw - biorców, jak również na inicjatywach mających na celu promocję demokracji, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, wolnych mediów i praw człowieka. Najważniejsze założenia merytoryczne na 2007 r. uwzględniać miały także działania podejmowane na forum UE, przede wszystkim zobowiązania wynikające z Europejskiego Konsensusu ws. Rozwoju. Polska pomoc dwustronna trafić miała przede wszystkim do 9 krajów priorytetowych: Białorusi, Ukrainy, Afganistanu, Gruzji, Mołdowy, Tanzanii, Angoli, Autonomii Palestyńskiej i Iraku.

W regionie:

W skali regionalnej zobowiązania Polski uwarunkowane są przede wszystkim członkostwem w Unii Europejskiej. Wstępując do UE w 2004 r., nasz kraj przyjął na siebie zobowiązania międzynarodowe dotyczące zarówno rozmiaru, jak i jakości udzielanej pomocy. W maju 2005 r. na forum Rady ds. Ogólnych i Stosunków Wewnętrznych UE (GAERC) Polska zadeklarowała zwiększenie pomocy dla krajów rozwijających

się do poziomu 0,17% PKB do 2010 r. oraz 0,33% PKB do 2015². Na tym samym posiedzeniu zapadła decyzja, że co najmniej 50% dodatkowych środków na pomoc rozwojową, zgromadzonych w wyniku przyjęcia nowych zobowiązań UE w zakresie zwiększenia wysokości pomocy, skierowane będzie do państw afrykańskich.

Działania pomocowe Polski – jako członka Unii Europejskiej – powinny także uwzględniać wypracowane na forum UE cele, zasady i metody udzielania pomocy oraz być skoordynowane z działaniami innych państw członkowskich i Komisji Europejskiej. Dwa główne dokumenty regulujące powyższe kwestie to Europejski Konsensus ws. Rozwoju (ang. *The European Consensus on Development*) oraz Kodeks w Sprawie Podziału Pracy w Polityce Rozwojowej (ang. *EU Code of Conduct on the Division of Labour in Development Policy*).

Europejski Konsensus ws. Rozwoju to pierwszy dokument określający wspólne cele, wartości i zasady udzielania pomocy rozwojowej przez państwa Unii, jak również wspierane przez nie kanały wspólnotowe. Konsensus przyjęty został przez 25 państw Unii – w tym Polskę – oraz Komisję Europejską w grudniu 2005 r. Zgodnie z Konsensusem, do priorytetów pomocy rozwojowej UE należą:

- działania na rzecz redukcji ubóstwa, w tym osiągnięcie Milenijnych Celów Rozwoju;
- koncentracja działań rozwojowych w państwach najmniej rozwiniętych;
- efektywne udzielanie pomocy, zgodne z założeniami Deklaracji Paryskiej;
- harmonizacja i spójność polityk rozwojowych państw członkowskich i UE jako całości.

2. 18 maja 2005 r. na posiedzeniu Rady Ministrów zaakceptowano deklarację złożoną podczas posiedzenia GAERC w sprawie zwiększenia poziomu finansowania zagranicznej pomocy rozwojowej i osiągnięcia celu pośredniego, tj. wysokości ODA równej 0,17% PKB do 2010 r. oraz 0,33% w 2015 r.: „Polska podziela opinię Komisji Europejskiej, że Unia Europejska - jako największy zbiorowy dawca pomocy rozwojowej - powinna zwiększyć wysiłki zmierzające do terminowej realizacji Milenijnych Celów Rozwoju, w tym zmobilizować większe środki finansowe. Dlatego też Polska przyjmuje propozycję zwiększenia pomocy ze strony nowych państw członkowskich na poziomie 0,17 proc. PKB w 2010 r. i 0,33 proc. w 2015 r. [...] Rada Ministrów zaleciła Ministrowi Spraw Zagranicznych opracowanie nowej Strategii Pomocy Rozwojowej w ramach UE, w ścisłej współpracy z resortami Gospodarki i Finansów oraz innymi właściwymi ministerstwami (Nauki, Kultury, Środowiska itd.)”. Źródło: Komunikat po posiedzeniu rady Ministrów 18.05.2008.: http://www.kprm.gov.pl/archiwum/1937_13991.htm

Na arenie międzynarodowej:

Na poziomie globalnym Polska jest przede wszystkim sygnatariuszem Deklaracji Milenijnej, Konsensusu z Monterrey oraz Deklaracji Paryskiej nt. Efektywności Pomocy. Dwa pierwsze to dokumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych, określające 0,7% PKB jako minimalny poziom pomocy, niezbędny do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju. Deklaracja Paryska natomiast, podpisana przez ponad 100 sygnatariuszy: państwa – biorców i dawców pomocy oraz organizacje międzyrządowe i pozarządowe, definiuje najważniejsze zasady jej efektywnego udzielania. Zasady te, omówione w dalszej części raportu, to: własność koncepcji rozwojowych (ang. *ownership*), dostosowanie do strategii rozwojowych biorców (ang. *alignment*), harmonizacja procedur regulujących przekazywanie wsparcia (ang. *harmonization*), nacisk na rezultaty działań pomocowych (ang. *managing for results*) oraz wspólna odpowiedzialność za rezultaty działań pomocowych (ang. *mutual accountability*).

W kontekście globalnym warto również przypomnieć, że od 1996 r. Polska jest członkiem Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organization of Economical Cooperation and Development*, w skrócie OECD). OECD poprzez Komitet Pomocy Rozwojowej (z ang. *Development Assistance Committee*, w skrócie DAC) zajmuje się m.in. statystyką dotyczącą pomocy rozwojowej. Informacje o wielkości transferów pomocowych z państw OECD do krajów rozwijających się i w okresie transformacji publikowane są w corocznych raportach Komitetu. Sporządzane są one na podstawie danych nadsyłanych przez wszystkie państwa członkowskie tej organizacji. W tych państwach, w których pomoc udzielana jest przez wiele podmiotów (np. w Polsce), Ministerstwo Spraw Zagranicznych prosi inne agendy rządowe i instytucje pozarządowe o nadesłanie stosownych danych, które następnie przetwarza i wysyła do OECD. Na

MSZ spoczywa obowiązek oceny – na podstawie stosownych wytycznych sekretariatu DAC – czy dana działalność zewnętrzna państwa może być zakwalifikowana jako pomoc rozwojowa.³

Polska pełni w DAC rolę obserwatora, tzn. może uczestniczyć w obradach Komitetu i jego organów pomocniczych z prawem zabierania głosu w dyskusji, ale bez prawa podejmowania decyzji. Postulat uzyskania pełnego członkostwa pojawia się jednak już w „Strategii...” z 2003 r.

Państwo członkowskie OECD, chcące przystąpić do Komitetu, musi zaaprobować wszystkie wytyczne, przyjęte przez Komitet od chwili jego utworzenia, i zastosować się do wszystkich jego rekomendacji, a także dostarczać każdego roku pełnych informacji statystycznych o wielkości udzielanej pomocy zagranicznej, wraz z raportem na temat polityki pomocowej. Zgodnie z informacjami na stronie Departamentu Współpracy Rozwojowej MSZ, wysokość udzielanej pomocy nie jest formalnie określona, ale dotychczas wszystkie kraje, które wstępowały do DAC, udzielały Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA) na poziomie co najmniej 0,2% PKB. Polska, nie będąc członkiem DAC, przesyła co roku tabele przedstawiające wysokość środków przeznaczanych na pomoc rozwojową (zgodnie ze stosowaną przez OECD definicją ODA), w rozbiciu na poszczególne kraje i organizacje. Państwa członkowskie DAC są zobowiązane do przedstawiania bardziej szczegółowych statystyk, obejmujących m.in. sektor wsparcia oraz rolę pomocy niewiązanej.⁴

Członkostwo w DAC ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia efektywności udzielanej pomocy (m.in. poprzez mechanizm regularnych peer reviews), a także przejrzystości działań pomocowych poszczególnych donatorów. Statystyki gromadzone przez DAC stanowią najpełniejsze i najbardziej wiarygodne źródło informacji, umożliwiające m.in. dokonywanie porównań między poszczególnymi krajami oraz śledzenie polityki rozwojowej danego kraju w perspektywie kilku lat.

3. Na podstawie informacji ze strony www.polskapomoc.gov.pl

4. Szczegółowe wymagania zawarte są w DAC Statistical Reporting Directives (<http://www.oecd.org/dataoecd/28/62/38429349.pdf>)

ANALIZA WYDATKÓW NA CELE POMOCOWE W DYSPOZYCJI MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH

Zgodnie z dokumentami regulującymi polski system pomocy zagranicznej, to właśnie Ministerstwo Spraw Zagranicznych określa priorytety pomocy, koordynuje działania podejmowane przez inne resorty i urzędy oraz udziela pomocy w formie projektowej. Bezpośrednio programowaniem i wdrażaniem polskiej pomocy zajmuje się Departament Współpracy Rozwojowej: oddzielna komórka organizacyjna w strukturze MSZ, utworzona w roku 2005, do której zadań należy także planowanie i realizacja pomocy zagranicznej, udzielanej bezpośrednio przez MSZ.

Poniżej przedstawiamy analizę polskiej pomocy udzielonej za pośrednictwem MSZ w roku 2007 pod kątem zgodności z ustalonymi wcześniej priorytetami programu rocznego oraz najważniejszymi zobowiązaniami międzynarodowymi dotyczącymi jej jakości i rozmiarów: Deklaracją Milenijną, Europejskim Konsensusem ws. Rozwoju raz Deklaracją Paryską nt. Efektywności Pomocy.

Mechanizm

Działania pomocowe realizowane za pośrednictwem MSZ, finansowane są ze środków

publicznych wydzielanych corocznie w budżecie państwa w ramach rezerwy celowej. Realizacja działań z kolei odbywa się na podstawie rocznego programu polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ, określającego wielkość środków i sektory wsparcia w poszczególnych krajach priorytetowych.

Większa część środków pozostających w dyspozycji MSZ wydawana jest na dwustronną pomoc dla krajów i regionów priorytetowych realizowaną w formie projektowej. W pierwszych miesiącach roku ogłaszany jest zwykle Konkurs Ministra Spraw Zagranicznych na realizację zadania „Pomoc Zagraniczna”, podstawą którego jest „Program polskiej pomocy zagranicznej” na dany rok. W ramach tego samego programu zgłaszać i realizować projekty pomocowe mogą organizacje pozarządowe i wyższe uczelnie, a także organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto projekty mogą być także realizowane za pośrednictwem polskich placówek dyplomatycznych we współpracy z partnerami w krajach, do których działania są kierowane (tzw. Fundusz Małych Grantów).

KRAJ / REGION PRIORYTETOWY	PLANOWANE WSPARCIE *	ORGANIZACJE POZARZĄDOWE	ADMINISTRACJA RZĄDOWA	SAMORZĄD TERYTORIALNY	AMBASADY	KANAŁY WIELOSTRONNE
Białoruś**	10 mln PLN	6 mln / 60%	4 mln / 40%			
Ukraina	15 mln PLN	6 mln / 40%	7 mln / 47%		2 mln / 13%	
Afganistan	8 mln PLN	2 mln / 25%	6 mln / 75%			
Gruzja	4 mln PLN	2 mln / 50%	1 mln / 25%		0,5 mln / 12,5%	0,5 mln
Mołdawia	4 mln PLN	2 mln / 50%	1,5 mln / 37%		0,5 mln / 12,5%	
Tanzania	2 mln PLN	0,5 mln / 25%	-	-	-	
Angola	1 mln PLN	0,5 mln / 50%	0,3 mln / 30%	-	0,2 mln / 20%	
Autonomia Palestyńska	1 mln PLN	0,8 mln / 80%	-	-	0,2 mln / 20%	
Irak	1 mln PLN	0,5 mln / 50%	0,5 mln / 50%			
Kraje Azji Środkowej i Kaukazu Płd.	4 mln PLN	1 mln / 25%	1 mln / 25%		1 mln / 25%	1 mln / 25%
Kraje Afryki Subsaharyjskiej (poza Angolą i Tanzanią)	3 mln PLN	1,2 mln / 50%			1,8 mln / 60%	
Kraje Bałkanów Zach.	2 mln PLN	1 mln / 50%			0,5 mln / 25%	0,5 mln / 25%

* Planowane wsparcie dla krajów i regionów priorytetowych z podziałem na podmioty realizujące działania pomocowe według Programu Polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP

** Podana kwota nie uwzględnia środków planowanych na wsparcie programu TV Białoruś.

Ze środków będących w dyspozycji MSZ oprócz projektów finansowane są także: wpłaty na rzecz wyspecjalizowanych globalnych funduszy pomocowych oraz instytucji wielostronnych tworzonych z inicjatywy np. ONZ lub UE, ewentualne programy o charakterze trójstronnym lub międzynarodowym, pomoc humanitarna i żywnościowa, współpraca z Rosją⁵, koszty obsługi programu polskiej pomocy zagranicznej oraz edukacja rozwojowa.

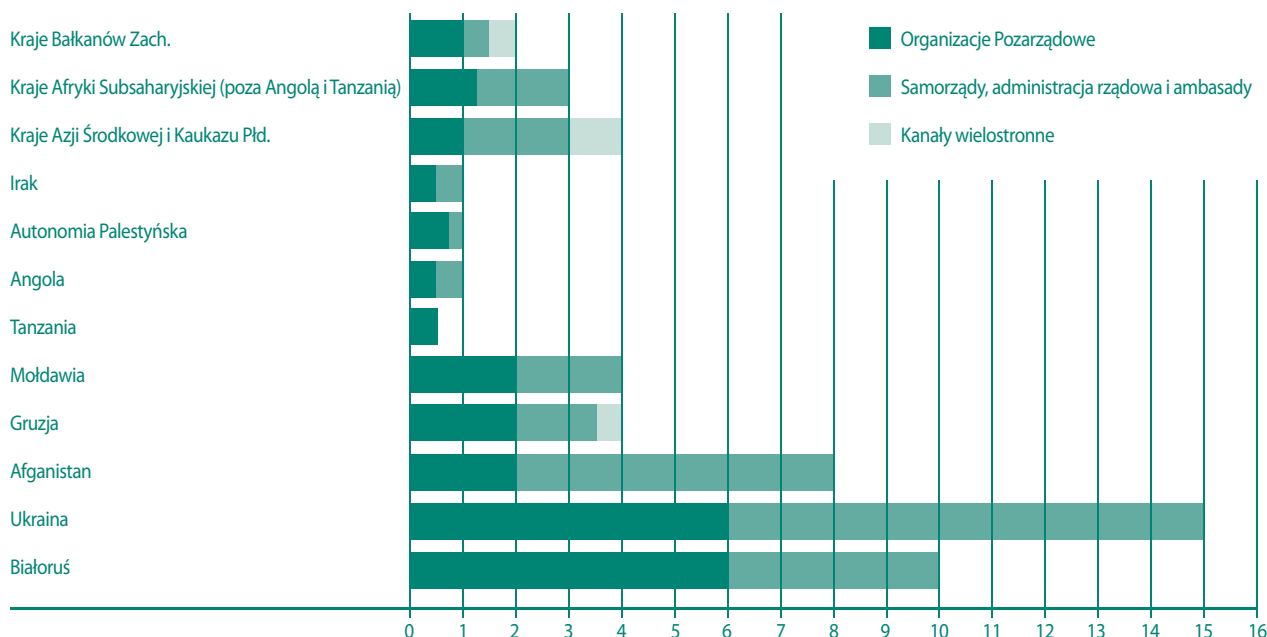
Wsparcie projektowe

W programie na rok 2007 na działania w formie projektowej przewidziano ponad 55,3 mln PLN, to jest ponad 60% środków będących w dyspozycji MSZ. Ich wartość dla poszczególnych podmiotów realizujących projekty w ramach polskiej pomocy była jednak często trudna do oszacowania z uwagi na tendencję do łącznego traktowania puli przeznaczonej do dyspozycji administracji rządowej, samorządowej i ambasad. W ciągu roku, oprócz wyżej wspomnianego konkursu na realizację zadania „Pomoc zagraniczna 2007” oraz zaproszeń do składania wniosków projektowych skierowanych do samorządów, administracji rządowej i amba-

sad, MSZ ogłosiło także następujące konkursy dla polskich organizacji pozarządowych:

- Edukacja Rozwojowa 2007 (łączna pula środków: 0,5 mln PLN);
- Akademia Międzynarodowej Współpracy na rzecz Rozwoju i Demokracji (łączna pula środków: 0,2 mln PLN);
- Pomoc humanitarna dla Darfuru (łączna pula środków: 1 mln PLN).

Największą dotację o łącznej kwocie ponad 25 mln PLN otrzymały projekty organizacji pozarządowych – sfinansowano realizację 110 działań w krajach objętych polskim programem pomocy. Dotacje udzielone organom administracji rządowej i jednostkom samorządu terytorialnego wyniosły odpowiednio 10 i 3,5 mln PLN na dofinansowanie lub pełne pokrycie kosztów odpowiednio 48 i 24 działań projektowych polskiej pomocy zagranicznej. W ramach funduszu małych grantów dofinansowano natomiast 170 projektów na łączną sumę ok. 12 mln PLN⁶. Większa niż w latach poprzednich kwota na projekty polskich placówek dyplomatycznych była wynikiem przesunięcia środków nie wykorzystanych przez organy administracji rządowej i samorządowej.



5. Rosja nie znajduje się na liście biorców pomocy OECD DAC, stąd działania te nie zaliczają się do puli polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej.

6. Podana kwota może nieznacznie różnić się od podanej przez MSZ, jako że projekty z Funduszu Małych Grantów rozliczane są w euro i dolarach po kursie w dniu rozliczenia. Do przeliczenia kwoty końcowej użyto tutaj średnich kursów rocznych NBP dostępnych na: <http://www.nbp.pl>

Jak możemy przeczytać w broszurze informacyjnej MSZ „Polska Pomoc 2007”, „zakres działań [w ramach projektów – przyp. red.] jest różny w zależności od podmiotu, z którym współpracuje MSZ. Działania NGO nakierowane są przede wszystkim na wspieranie instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Projekty jednostek administracji i samorządu polegają głównie na przekazywaniu doświadczeń w zakresie działania innych instytucji”⁷. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku Funduszu Małych Grantów. Umożliwia on dofinansowanie działań pomocowych inicjowanych i opracowywanych na szczeblu lokalnym. Z funduszu wspomagane są najczęściej niewielkie projekty np. remont dachu szkoły, zakup komputerów dla ośrodka kultury czy budowa studni⁸. Realizowane są one najczęściej we współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi, wspólnotami wyznaniowymi, jak również z Komisją Episkopatu ds. Misji.

Przyglądając się wsparciu projektowemu jako głównemu instrumentowi udzielania pomocy dwustronnej za pośrednictwem MSZ, warto zwrócić uwagę na zapis we wstępie do „Programu polskiej pomocy zagranicznej 2008”, wskazujący na potrzebę jego wzbogacenia: „Zwiększenie środków na polską pomoc zagraniczną oraz praktyka innych donatorów implikuje konieczność rozszerzania dotychczasowych form pomocy. Doświadczenia wspólnoty donatorów pokazują, że przy niewielkich kwotach na zewnętrzne działania pomocowe przekazywanie wsparcia w formie pojedynczych projektów pomocowych jest niezwykle czasochłonne, bardziej kosztowne i mniej efektywne od nowoczesnych programowych form pomocy”.

We wspólnocie donatorów panuje dziś zgoda co do tego, że kluczem do efektywnej pomocy jest wzmacnianie kompetencji biorców (instytucji, systemów, lokalnych ekspertów) do kierowania i zarządzania procesami rozwojowymi w ich krajach⁹. Europejski Konsensus ws. Rozwoju, Kodeks ws. Podziału Pracy oraz Deklaracja Paryska wskazują na wsparcie budżetowe¹⁰ i podejście sektorowe¹¹ jako efektywne instrumenty pomocowe, przyczyniające się istotnie do większej koordynacji i harmonizacji udzielanej pomocy.

Autorzy raportu zdają sobie sprawę z wagi, jaką ma stosowane przez Polskę wsparcie projektowe, i nie sugerują odejścia od niego. W kontekście planowanego wzrostu wydatków na polską pomoc zagraniczną oraz wysuwanych rekomendacji dotyczących zwiększenia puli środków będących w dyspozycji MSZ, zwracamy jednak uwagę, że aktywniejsze włączenie się Polski w budowę kompetencji biorców poza tradycyjnie rozumianym poziomem projektowym jest możliwe. Godne rozważenia instrumenty to np.:

- wdrażanie elementów podejścia sektorowego przez dostosowanie projektów rozwojowych do istniejących krajowych i sektorowych strategii rozwoju krajów partnerskich w bliskiej współpracy z innymi działającymi tam donatorami;
- wzmocnienie efektywności pomocy technicznej przez skoordynowanie jej z działaniami innych donatorów według zapotrzebowania zgłoszonego przez kraje partnerskie;
- włączenie się we wspólne z innymi donatorami procesy programowania i analizę potrzeb, a nawet wspólny monitoring i ewaluację.

7. http://www.polskapomoc.gov.pl/files/inne%20dokumenty%20PDF/polska_pomoc2007.pdf

8. Na podstawie <http://www.polskapomoc.gov.pl/Fundusz,Malych,Grantow,,509.html>

9. Np. Accra Agenda for Action, Final Draft (25 lipca 2008)

10. Wsparcie budżetowe to przekazywanie funduszy bezpośrednio do budżetów krajów partnerskich w celu wsparcia wysiłków walki z ubóstwem

11. Podejście sektorowe to strategia koncentrowania przez dawcę udzielanej pomocy na jednym bądź kilku sektorach, zgodnie ze zgłoszonymi przez państwo-biorcę potrzebami określonymi w strategii rozwoju tego sektora.

Sugerujemy również, że - jako sygnatariusz Deklaracji Paryskiej oraz Europejskiego Konsensusu ws. Rozwoju - polskie władze powinny dążyć do zniesienia przeszkód w stosowaniu takich instrumentów, jak bezpośrednio wsparcie budżetowe oraz wykorzystanie systemów prawnych i finansowych krajów partnerskich.

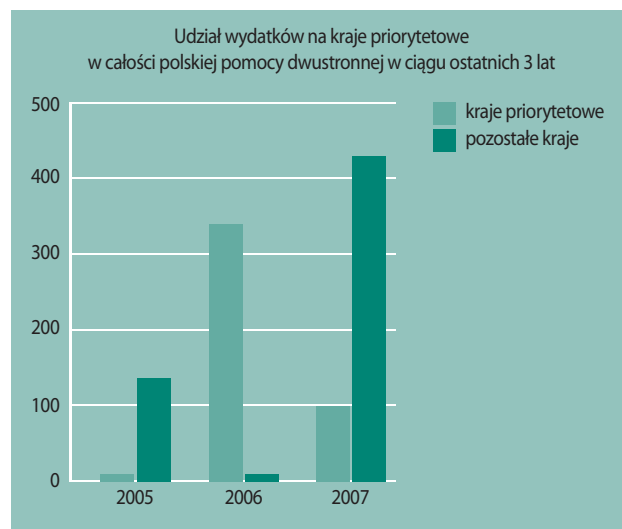
Koncentracja na priorytetach

W 2007 r. polska Oficjalna Pomoc Rozwojowa przekroczyła wartość 1 miliarda złotych – wyniosła 1 005 029 852 PLN. W tym samym czasie wielkość środków na pomoc zagraniczną będąca w dyspozycji MSZ wynosiła jedynie 90 mln PLN, tj. o 5 mln PLN więcej niż w roku poprzednim, ale wciąż niewiele ponad 20% całej polskiej pomocy dwustronnej (431 404 535 PLN) i niecałe 10% ogólnej wartości polskiej ODA.

Biorąc pod uwagę, iż przytłaczająca większość środków (ponad 340 mln PLN) na polską pomoc dwustronną pozostawała w 2007 r. w dyspozycji innych ministerstw i urzędów, warto zadać pytanie, czy MSZ ma realną możliwość wywiązania się z przypisanej mu w kluczowych dokumentach funkcji koordynacyjnej¹². Ważnym elementem oceny możliwości koordynacyjnych MSZ jest pytanie, w jakim stopniu polska pomoc realizowana jest w oparciu o priorytetowe kierunki i dziedziny wsparcia, sprecyzowane w programach rocznych MSZ. Jednym z głównym wskaźników koordynacji – i, co za tym idzie, koncentracji na wcześniej ustalonych priorytetach – jest stopień odzwierciedlenia tych priorytetów w kwotach budżetu pomocy dwustronnej.

W wyniku analizy dokumentów udostępni-onych przez MSZ poczyniono dwie podstawowe obserwacje.

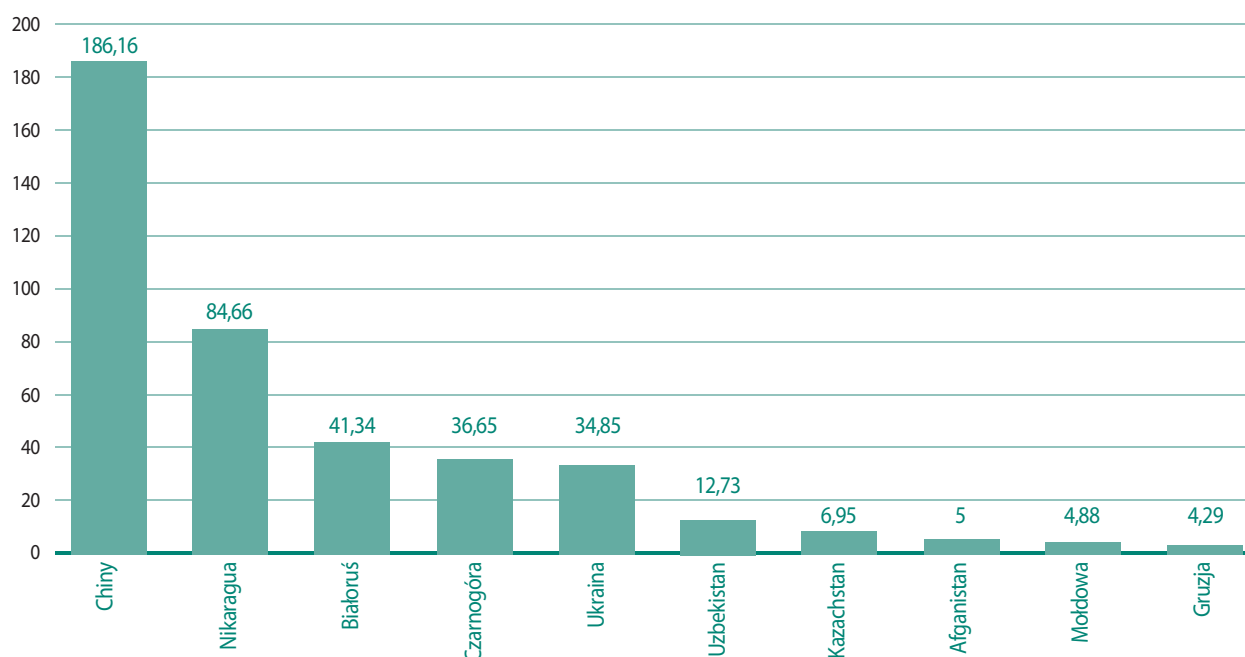
Po pierwsze, istnieje bardzo luźny związek pomiędzy listą krajów priorytetowych a listą krajów, które otrzymały największe środki z pomocy dwustronnej w ramach polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Świadczy to o wciąż słabym podejściu strategicznym w polskiej pomocy dwustronnej. W 2007 r. w pierwszej trójce największych biorców polskiej pomocy jedynie ostatnia Białoruś znajdowała się na oficjalnej liście krajów priorytetowych. Znajdujące się na pierwszym miejscu Chiny i druga Nikaragua – nie będąc polskimi krajami priorytetowymi – otrzymały łącznie ponad 270 mln PLN, to jest ponad 62% środków przeznaczonych na pomoc dwustronną i prawie trzykrotnie więcej, niż 9 krajów priorytetowych polskiej pomocy razem wziętych.



Po drugie, operacyjne plany na dany rok: „Programy polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP”, jak sama nazwa wskazuje opracowywane są jedynie dla działań realizowanych za pośrednictwem MSZ. Choć w Strategii z 2003 r. czytamy, że są to „priorytetowe kierunki i dziedziny współpracy rozwojowej na okresy roczne” – jak pokazuje praktyka – priorytety te dotyczą tylko bardzo niewielkiej części środków zaliczanych do ogólnej puli polskiej ODA.

12. Pomoc wielostronna ze swojej natury podlega priorytetom ustalonym przez wszystkie strony nie powinno się więc brać jej pod uwagę w ocenie koordynacyjnej funkcji MSZ

Rozmiary wydatków na rzecz największych biorców polskiej pomocy w 2007 r.
w mln PLN



Podsumowując, należy zauważyć, że tworzone przez MSZ programy roczne nie są efektywnym narzędziem koordynującym polską współpracę na rzecz rozwoju, ponieważ w istocie dotyczą jej drobnej części. W konsekwencji przeważająca część środków nie jest planowana i regulowana w sposób strategiczny, pozwalający na rzetelną analizę zgodności wydatków z przyjętymi priorytetami geograficznymi i tematycznymi. Koordynacyjna funkcja MSZ jest wystawiana na próbę przez działalność innych organów administracji publicznej¹³, których wydatki kwalifikowane są jako ODA. Trudno bowiem oczekiwać, że decyzje uprawnionych resortów i urzędów wynikać będą przede wszystkim z założeń Strategii oraz programów rocznych, skoro nie istnieje żaden mechanizm ani zapis prawny, który by tego wymagał. Oczywistym jest, że decyzje te podejmowane są z powodów merytorycznych, znanych tym właśnie instytucjom. Biorąc pod uwagę, że fundusze na Oficjalną Pomoc Rozwojową mają znacznie wzrosnąć

w ciągu najbliższych kilku lat, wzmocnienie strategicznego podejścia w polskim systemie pomocowym i – co się z tym wiąże – zwiększenie wysokości środków w dyspozycji MSZ wydaje się szczególnie ważne dla efektywności polskiej pomocy.

Inicjatywy demokratyzacyjne

Jak już wspomniano, polska pomoc zagraniczna obejmuje – obok Oficjalnej Pomocy Rozwojowej – szereg inicjatyw i projektów, wspierających demokratyzację, czyli transformację ustrojową, polityczną i społeczną krajów – biorców (ang. *Democracy Assistance*, DA).

Zgodnie z deklaracjami MSZ, polska pomoc zagraniczna „w 2007 roku koncentruje się na dwóch kluczowych aspektach: pomocy rozwojowej oraz wspieraniu budowy demokracji i społeczeństwa obywatelskiego”.¹⁴ Wsparcie demokracji wpisane zostało jako jeden

13. Oprócz MSZ wydatki zaliczane do ODA zgłaszać mogą: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Transportu, Kancelaria Sejmu, Ministerstwo Budownictwa, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

14. Z broszury „Polska pomoc 2007 – działania realizowane przez MSZ”

na http://www.polskapomoc.gov.pl/files/inne%20dokumenty%20PDF/polska_pomoc2007.pdf

z priorytetów polskiej pomocy zarówno w „Strategię polskiej pomocy na rzecz rozwoju” z 2003 r., jak też w projekt nowej, dotychczas nie zatwierdzonej strategii, noszący podczas konsultacji międzyresortowych w 2007 r. roboczy tytuł „Solidarność, Rozwój i Wolność. Strategia polskiej pomocy zagranicznej na lata 2007-2015”. Warto wspomnieć, że ów projekt wyodrębniał zagadnienia pomocy demokratyzacyjnej w osobnej części – pojawienie się takiego „komponentu demokratyzacyjnego” może świadczyć o zwiększeniu znaczenia tego typu wsparcia w porównaniu z poprzednimi latami. W cytowanej wyżej broszurze „Polska pomoc 2007...” MSZ podaje 2 cele polskiej pomocy zagranicznej: „[...] redukcja ubóstwa i realizacja pozostałych Milenijnych Celów Rozwoju w krajach koryzystających z polskiej pomocy; wspieranie demokracji, państwa prawa i praworządności, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i poszanowania praw człowieka, przede wszystkim w krajach Europy Wschodniej, Azji Środkowej i Kaukazu Południowego”.¹⁵

Wysokie znaczenie działań demokratyzacyjnych znalazło potwierdzenie w planowanym rozdziale środków. Z 90 milionów PLN w dyspozycji MSZ dużą część przeznaczono na wsparcie czterech krajów, wobec których Polska określiła wyraźne priorytety wsparcia demokracji, praw człowieka i dobrego rządu. Białoruś, Ukraina, Gruzja i Mołdowa miały otrzymać aż 49 milionów złotych (ponad 54 procent puli) – z czego sama Białoruś więcej niż połowę (26 milionów), zaś Ukraina 15 milionów.

Przystępując do omówienia polskiej pomocy demokratyzacyjnej, należy poczynić kilka wstępnych zastrzeżeń. Przede wszystkim, środki wydatkowane na inicjatywy demokratyzacyjne nie są raportowane do żadnej międzynarodowej instytucji ani wyodrębnia-

ne w sprawozdaniach budżetowych Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Jak wspomniano wyżej, dane liczbowe dotyczące polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej przekazywane są do OECD – znaczna część wydatków projektowych, nie kwalifikowanych jako pomoc rozwojowa, uznawana jest za pomoc demokratyzacyjną, lecz łączna jej wartość nie jest wyodrębniana w raportach rocznych ani innych publikacjach MSZ. Oznacza to, że oficjalnie taka kategoria kosztów w systemie polskiej pomocy nie istnieje.

O ile w przypadku kilku znaczących inicjatyw można dość łatwo określić, że są one właśnie wsparciem procesów transformacyjnych i demokracji, to wiele projektów – zwłaszcza realizowanych przez organizacje pozarządowe, jednostki administracji publicznej oraz w ramach Funduszu Małych Grantów – zawiera elementy zarówno pomocy rozwojowej (najczęściej technicznej), jak i demokratyzacyjnej. Autorzy niniejszego raportu nie dysponują żadnym narzędziem, pozwalającym dokonać takiego podziału w skali całej pomocy dwustronnej. Co więcej, nie jest stosowany żaden system obiektywnych kryteriów, umożliwiających jednoznaczną kwalifikację wydatków w tej dziedzinie – proces wyłonięcia projektów „nie-rozwojowych” polega na ocenie przez pracowników MSZ informacji o zrealizowanych projektach, zawartych przede wszystkim w ich tytułach i ewentualnych dodatkowych danych.

Dlatego też w tej części raportu nie podajemy dokładnych sum: obliczenia na podstawie dostępnych danych o łącznych kosztach i wartości merytorycznej projektów niosłyby, naszym zdaniem, zbyt duże ryzyko nieścisłości i błędów. Poniższa część raportu ma za zadanie pokazać główne zagadnienia polskiej pomocy demokratyzacyjnej, tendencje, priorytety geograficzne i sektorowe.

Wsparcie demokratyzacyjne w ramach polskiej pomocy dwustronnej w 2007 r. obejmowało przede wszystkim projekty w 4 krajach priorytetowych: Białorusi, Gruzji, Mołdowie i Ukrainie.

Wydaje się, że priorytety polskiej pomocy różnicowane są w zależności od oceny potrzeb krajów – biorców. Białoruś stanowi najbardziej jaskrawy przykład takiego podejścia. Ponad 80 proc. środków przeznaczono na wsparcie wolnych mediów i alternatywnych źródeł informacji. Złożyły się na to przede wszystkim dwa projekty: „Bielsat” i Radio „Racja”, na łączną sumę około 20 milionów PLN, co przekracza poziom wsparcia wszystkich projektów na rzecz Ukrainy i Gruzji razem wziętych. Ponadto wartość pozostałych projektów medialnych, wdrażanych przez polskie organizacje (1 340 000 PLN) była większa niż pula projektów na pozostałe dwie dziedziny wsparcia – sektor pozarządowy (983 000 PLN) i edukację (150 000 PLN). Nastąpiły też przesunięcia pomiędzy poszczególnymi sektorami – w roku 2007 większe wsparcie otrzymały projekty ukierunkowane na rozwój białoruskich organizacji pozarządowych (wzrost o ponad 35 proc.), natomiast w stosunku do roku poprzedniego mniejsze środki przeznaczono na edukację i młodzież (5 projektów na sumę 682 000 PLN w 2006 i zaledwie jeden na sumę 150 000 rok później). W roku 2007 po raz pierwszy nie wydano żadnych funduszy na projekty dotyczące samorządności bądź integracji europejskiej, co może świadczyć o zmianie oceny sytuacji politycznej w tym kraju.

Znaczne zmiany w priorytetach polskiej pomocy na rzecz demokracji zauważalne też były w stosunku do innych krajów. Wśród projektów ukraińskich i mołdawskich, zanotowano spadek ilości projektów skierowa-

nych na wsparcie sektora pozarządowego (z 9 do 5 na Ukrainie i z 4 do 0 w Mołdowie). W państwach tych utrzymał się znaczny udział projektów edukacyjnych (z 8 do 10) i, w przeciwieństwie do Białorusi, przeznaczono znaczące środki na projekty pro-europejskie.

Oddzielnie klasyfikowane są projekty współpracy z Federacją Rosyjską – nie jest to Oficjalna Pomoc Rozwojowa, ponieważ Rosji nie ma na oficjalnej liście państw – biorców ODA. Projekty w roku 2007 dotyczyły w głównej mierze wymiany doświadczeń w zakresie wspierania społeczeństwa obywatelskiego – zrealizowano 7 projektów na łączną kwotę 1,08 mln PLN. W przypadku pozostałych wymienionych tu krajów, należy się domyślać, że komponenty demokratyzacyjne zawierały działania z zakresu współpracy transgranicznej i wspierania partnerstwa lokalnego, promocji wolności słowa i innych swobód obywatelskich, wspierania instytucji społeczeństwa obywatelskiego i dzielenia się doświadczeniami w wielu innych dziedzinach.

Wśród projektów, co do demokratyzacyjnego charakteru których nie ma wątpliwości, wymienić należy finansowanie m.in. dwóch dużych projektów medialnych dla Białorusi: telewizji satelitarnej „Bielsat” i Radia „Racja”, rządowego Programu Stypendialnego im. Konstantego Kalinowskiego (program oferuje możliwość kontynuowania nauki w Polsce białoruskim studentom i doktorantom relegowanym z uczelni macierzystych za działalność opozycyjną), cyklu szkoleń dla dyplomatów z krajów rozwijających się, programu szkoleniowego S.E.N.S.E. (*Strategic Economic Needs and Security Exercise*), będącego innowacyjną grą strategiczną, oraz kilku innych projektów, realizowanych we współpracy z innymi resortami i organizacjami pozarządowymi.

Nie ulega wątpliwości, że Polska ma wiele cennych doświadczeń, których przekazywanie do krajów przechodzących procesy transformacji może znacząco wpłynąć na ich sytuację. Realizowane projekty dowiodły zwłaszcza ogromnego potencjału polskich organizacji pozarządowych w tym zakresie; dobrze układa się też współpraca urzędów i instytucji państwowych, przekazujących know-how swoim odpowiednikom za granicą. Ważny jest udział w projektach współpracy na rzecz demokratyzacji polskich centrów analitycznych, tzw. *think tanks*, oferujących rządowi krajów rozwijających się wsparcie z zakresu wprowadzania reform.

Niestety kilka znaczących projektów demokratyzacyjnych nie jest wystarczająco przejrzyste opisanych w publikacjach Ministerstwa Spraw Zagranicznych i zwykłemu obywatelowi trudno jest nie tylko prześledzić proces podejmowania decyzji dotyczących wydatków z tej kategorii, lecz także zrozumieć, do kogo wsparcie jest kierowane i kto jest realizatorem projektów.

Najbardziej kosztownym projektem demokratyzacyjnym w ramach środków MSZ na pomoc dwustronną był w 2007 roku projekt utworzenia niezależnej białoruskojęzycznej telewizji satelitarnej „Bielsat”: dotacja wyniosła 16 mln PLN. Zdumiewa fakt, że w portalu polskapomoc.gov.pl do dziś jedyną informacją o tym projekcie to jednozdaniowa, niezmiernie trudna do wyszukania wiadomość o podpisaniu porozumienia między MSZ a Telewizją Polską S.A. w sprawie utworzenia tego kanału. Mimo że jest to najdroższy i największy projekt tego rodzaju w Europie, współfinansowany także przez rząd Litwy, na stronach Ministerstwa Spraw Zagranicznych nie ma o nim żadnej wzmianki. W dokumencie „Polski program pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem

MSZ w roku 2007” umieszczono ogólnikową informację o planowanej dotacji dla „programu telewizyjnego dla Białorusi”¹⁶, ale nie ma tam żadnych szczegółów, z których można by wywnioskować, kto program realizuje i na jakich zasadach środki są przyznawane (rozporządzenie, uchwała lub inny akt prawny, przetarg, konkurs itp.). Równie powściągliwi pozostają redaktorzy strony internetowej „Bielsatu”, gdzie wzmianka o pomocy ze strony MSZ jest krótka i nie informuje ani o rodzaju, ani tym bardziej wartości otrzymanego wsparcia.

Inny zwracający uwagę projekt demokratyzacyjny, finansowany ze środków polskiej pomocy zagranicznej, to białoruskie Radio „Racja”, reaktywowane po kilku latach przerwy w 2006 r. dzięki środkom MSZ oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Projekt ten w latach 2007 i 2008 uzyskał dofinansowanie MSZ w ramach konkursu dla organizacji pozarządowych. Powściągliwość w informowaniu zadziwia także w tym przypadku, ponieważ projekt przez dwa lata pod rząd zdobywa wszystkie środki przeznaczone na finansowanie inicjatyw medialnych dla Białorusi, wydzielone w ramach specjalnej puli w konkursie „Pomoc zagraniczna” chociaż radiostacja zarejestrowana jest jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, a bezpośredni grantobiorca – stowarzyszenie – nie posiada nawet strony internetowej z informacją o swoim statusie prawnym. W roku 2007 była to kwota 3 991 999 PLN. Trudno oprzeć się wrażeniu, że decyzja o finansowaniu tej inicjatywy nie zapada na szczeblu zespołu oceniającego wnioski, a wydzielona pula środków w konkursie przeznaczona jest z założenia właśnie dla tej konkretnej inicjatywy.

Nie są także znane opinie publicznej żadne dane dotyczące zasięgu obu kluczowych projektów medialnych: ani MSZ, ani redakcje

„Bielsatu” i Radia „Racja” nie publikują wyników badań dotyczących odbioru ich programów, trudno więc ocenić skuteczność tych inicjatyw i ich szanse wywarcia rzeczywistego wpływu na społeczeństwo białoruskie. Biorąc pod uwagę rosnące międzynarodowe znaczenie tych projektów i perspektywę ich dalszej realizacji w ramach polskiej pomocy, należałoby jak najszybciej rozpocząć ewaluację ich efektywności i bardziej przejrzysto informować o procedurach finansowania.

Milenijne Cele Rozwoju

W planach rocznych i wszystkich innych ważnych dokumentach polskiej pomocy znajduje się wyraźne odwołanie bądź deklaracja dotycząca redukcji ubóstwa jako priorytetowego – obok wsparcia demokracji i budowy społeczeństwa obywatelskiego – celu polskiej pomocy zagranicznej¹⁷. Według tych samych dokumentów, polska pomoc przyczyniać się ma do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju we wszystkich krajach korzystających z polskiej pomocy, do czego Polska zobowiązała się podpisując Deklarację Milenijną w 2000 r.

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

- przeznaczenie wydzielonych środków w budżecie na realizację działań bezpośrednio przyczyniających się do osiągnięcia Celów Milenijnych;
- określenie konkretnych rezultatów, które ma osiągnąć lub do osiągnięcia których ma się przyczynić polska pomoc;
- prowadzenie monitoringu i ewaluacji postępów w osiąganiu tych rezultatów oraz publikowanie informacji na ten temat.

Należy docenić konsekwentne odniesienia do Celów Milenijnych w każdym kluczowym dokumencie polskiej pomocy. Rozważenia wymaga jednak wielkość środków w ramach polskiej pomocy dwustronnej przeznaczonych na ich realizację oraz cele – obszary wsparcia dla poszczególnych krajów priorytetowych zdefiniowane w programie rocznym 2007.

Jak czytamy w „Programie polskiej pomocy 2007”, „[...] w ostatnim okresie większość państw członkowskich OECD dąży do koncentracji swojej działalności pomocowej w Afryce Subsaharyjskiej, gdzie – zgodnie z wszelkimi dostępnymi danymi – potrzeby rozwojowe są największe. W tym kierunku idą też kolejne decyzje podejmowane na forum międzynarodowym, w tym grupy najbardziej uprzemysłowionych państw świata (G7/G8) oraz Unii Europejskiej. Podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC) UE w maju 2005 r. zdecydowano – z udziałem Polski – że co najmniej 50 proc. dodatkowych środków na pomoc rozwojową zgromadzonych w wyniku przyjęcia nowych kolektywnych zobowiązań UE w zakresie wielkości pomocy [...] skierowane będzie do państw afrykańskich”¹⁸.

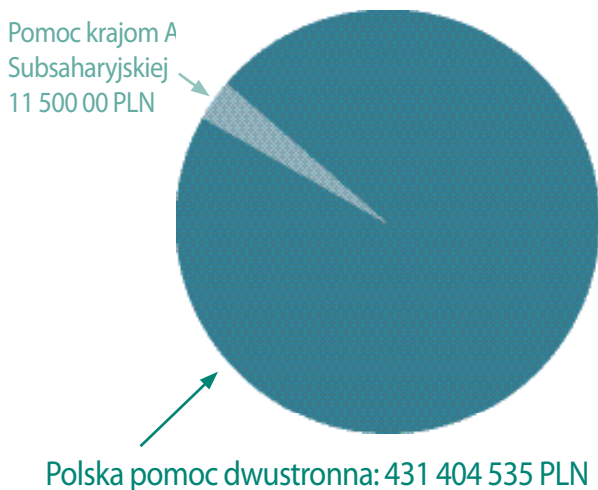
Tymczasem dotychczasowe środki przeznaczone z budżetu na Afrykę Subsaharyjską są dość skromne. Pozytywnym faktem jest, że w 2007 r. do grona polskich krajów priorytetowych – jako drugi obok Angoli kraj afrykański – dołączyła Tanzania. Mimo to łączna kwota zaplanowana na pomoc dla krajów tego regionu w programie rocznym 2007 wyniosła jedynie 6 mln PLN¹⁹, to jest niecałe 7% środków będących w dyspozycji MSZ. Nie najlepiej sytuacja wygląda także w kontekście całej polskiej ODA. W 2007 r. kraje Afryki Subsaharyjskiej otrzymały po-

17. Źródło: „Strategia Polskiej Współpracy na rzecz rozwoju przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21 października 2003 r.”, „Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2006”, „Polski program pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2007” i in.

18. Źródło: „Program polskiej pomocy 2007”.

19. Mowa tu o łącznej kwocie zaplanowanej na pomoc Angoli, Tanzanii oraz innym państwom Afryki Subsaharyjskiej.

nad 11,5 mln PLN, czyli niecałe 3% wartości polskiej pomocy dwustronnej. Jest to ok. 25 razy mniej niż w roku poprzednim, kiedy to umorzony został dług Angoli w wysokości 285,2 mln PLN. Wyłączając tę astronomiczną kwotę (która przecież nie została przekazana Angoli na walkę z ubóstwem, udział pomocy dla Afryki w kontekście całej puli polskiej pomocy dwustronnej wzrósł z 1,4% w 2006 r. do niecałych 3% w roku 2007, nadal jednak kształtuje się wyraźnie poniżej potrzeb tego regionu i możliwości polskiej pomocy.



Patrząc na realizację Milenijnych Celów Rozwoju w kontekście obszarów wsparcia dla poszczególnych krajów partnerskich w programie rocznym 2007, zauważyć można, że bardzo rzadko są one przedmiotem priorytetowych działań zdefiniowanych przez MSZ. I tak, na 10 dziedzin wsparcia określonych w programie rocznym dla Białorusi – największego biorecy polskiej pomocy udzielanej za pośrednictwem MSZ – tylko jedna (pomoc dla bezdomnych i niepełnosprawnych) wpisuje się w działania bezpośrednio służące realizacji opisanych Celów Milenijnych. Podobnie na Ukrainie, do której trafia druga co do wielkości kwota w ramach środków zarządzanych przez MSZ, do realizacji Celów Milenijnych bezpośrednio przyczynia się tylko jedna dziedzina wsparcia: edukacja.

Trochę lepiej sytuacja wygląda w przypadku trzeciego na liście największych biorców Afganistanu: na 7 zdefiniowanych dziedzin wsparcia trzy (dostęp do wody pitnej, ochrona zdrowia i edukacja) bezpośrednio wpisują się w działania na rzecz wypełnienia Deklaracji Milenijnej.

Autorzy raportu zdają sobie sprawę z wagi wspierania przemian ustrojowych, reform gospodarczych i administracyjnych, których w większości dotyczyły określone w programie rocznym dziedziny wsparcia krajów priorytetowych polskiej pomocy. Niewątpliwie działania te pośrednio przyczyniają się także do wypełnienia zobowiązań Deklaracji Milenijnej. Zwracamy jednak uwagę, że większe i bezpośrednie skupienie polskiej pomocy na redukcji ubóstwa – a więc na realizacji 7 pierwszych Milenijnych Celów Rozwoju – oznaczałoby konsekwentne wywiązanie się ze zobowiązań, których Polska podjęła się w Strategii, programach rocznych oraz różnych dokumentach międzynarodowych. Jest to tym bardziej ważne, że osiągnięcie Celów Milenijnych w deklarowanym terminie jest obecnie zagrożone. Polska zobowiązała się do podjęcia bardziej intensywnych i skutecznych działań na rzecz ich planowego osiągnięcia, ponownie przystępując do Deklaracji Milenijnych Celów Rozwoju (*Call for Action Declaration*), ogłoszonej z inicjatywy Wielkiej Brytanii 31 lipca 2007 r. Niestety w dotychczasowych programach rocznych brakuje informacji dot. konkretnych rezultatów, które ma osiągnąć lub do osiągnięcia których ma się przyczynić polska pomoc. Do czasu zakończenia prac nad niniejszym raportem nie opublikowano także żadnego dokumentu pokazującego, w jakim stopniu Cele Milenijne udaje się Polsce realizować.

Efektywność pomocy (Deklaracja Paryska)

Własność

Jednym ze wskaźników wysokiej jakości polskiej pomocy zagranicznej byłoby respektowanie zasady własności (ang. *ownership*), zdefiniowanej w Deklaracji Paryskiej jako „odpowiedzialność krajów biorców za swoją politykę rozwojową, strategię oraz koordynację podejmowanych w związku z nimi działań”. Zgodnie ze „Strategią polskiej współpracy na rzecz rozwoju”, odpowiedzialność każdego kraju za własny rozwój jest także pierwszą zasadą regulującą polską politykę współpracy rozwojowej. Własność uważana jest bowiem za warunek pomocy efektywnej, a o jej respektowaniu – według Deklaracji Paryskiej – świadczyć ma dostosowanie pomocy do strategii rozwojowych biorców oraz pomoc we wzmacnianiu ich zdolności instytucjonalnych.

W szeregu kluczowych dokumentów polskiej pomocy czytamy, że w planowaniu i realizacji swoich działań pomocowych Polska kieruje się priorytetami rozwojowymi zdefiniowanymi w narodowych strategiach redukcji ubóstwa (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSPs) państw biorców²⁰. Należy tu jednak podkreślić, że choć w wielu krajach będących odbiorcami ODA proces tworzenia PRSPs nastawiony był na redukcję ubóstwa i angażował różne grupy obywatelskie, w wielu innych strategię te zdominowane zostały przez interesy donorów oraz międzynarodowych instytucji finansowych takich, jak Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Stojąc na stanowisku, że własność powinna

mieć zawsze charakter demokratyczny – tzn. być wynikiem włączania w procesy decyzyjne obywateli, szczególnie tych najbardziej zagrożonych ubóstwem – zwracamy uwagę, że dostosowywanie działań pomocowych do PRSPs państw biorców nie może być jedynym wyznacznikiem respektowania przez donorów zasady własności.

O konsekwentnym respektowaniu przez Polskę zasady własności świadczyłoby na przykład przyjęcie przez MSZ średniookresowych, cyklicznie ewaluowanych strategii współpracy rozwojowej z poszczególnymi krajami priorytetowymi (ang. Country Strategy Papers), których proces tworzenia angażowałby różne grupy społeczne: władze ustawodawcze i wykonawcze oraz organizacje obywatelskie w krajach – biorcach, administrację rządową i organizacje pozarządowe w Polsce. Doceniamy wyrażoną w „Programie polskiej pomocy 2007” wolę ujęcia współpracy rozwojowej pomiędzy Polską a Ukrainą w ramy strategiczne i programowe²¹. Jednocześnie obawiamy się jednak – na podstawie informacji uzyskanych podczas rozmów z przedstawicielami Departamentu Współpracy Rozwojowej – że opracowanie w najbliższym czasie takiego dokumentu dla któregośkolwiek z krajów priorytetowych jest bardzo mało prawdopodobne. A technicznie nie jest to niemożliwe, co pokazuje m.in. przykład Czech, które stworzyły niedawno strategię współpracy ze swoimi 8 krajami priorytetowymi – Angolą, Bośnią i Hercegowiną, Mołdawią, Mongolią, Serbią, Wietnamem, Jemenem i Zambią.

20. Źródło: „Strategia Polskiej Współpracy na rzecz rozwoju przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21 października 2003 r.”, „Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2006”, „Polski program pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2007”.

21. „Celowe wydaje się rozważenie podpisania z władzami ukraińskimi ramowego porozumienia o współpracy rozwojowej, a także opracowanie kompleksowej strategii pomocowej Polski dla Ukrainy, która obejmowałaby najbliższych kilka lat. Strategia tego typu powinna opierać się na konsultacjach z władzami ukraińskimi i z polskimi podmiotami (przede wszystkim administracją rządową i organizacjami pozarządowymi), a także na wnikliwej analizie działalności innych państw rozwiniętych (przede wszystkim donorów unijnych) w zakresie pomocy dla Ukrainy”.

Ważnym elementem oceny polskiej pomocy bilateralnej w kontekście dostosowania do priorytetów państw biorców jest także pytanie, w jakim stopniu wdrażane są przez nią instrumenty wzmocnienia własności, zdefiniowane w Deklaracji Paryskiej. O konsekwentnej polityce dostosowania świadczyłoby między innymi:

- *Przekazywanie pomocy w sposób umożliwiający krajom partnerskim uwzględnienie jej w swoich planach budżetowych.* Niestety, dotychczasowy system planowania oraz wdrażania pomocy nie uwzględnia wcześniejszego informowania rządów krajów partnerskich o planowanym wsparciu. Biorcy pomocy informowani są po fakcie, tj. po podjęciu decyzji budżetowej.

- *Wzmocnianie instytucji publicznych krajów partnerskich dzięki używaniu przez Polskę tamtejszych systemów finansowych i przepisów o zamówieniach publicznych.* Tymczasem aktualne kanały dystrybucji środków wydatkowanych w ramach polskiej pomocy omijają instytucje krajów partnerskich. Decyzja o działaniach pomocowych polskich podmiotów: rządowych, pozarządowych, samorządowych i ambasad podejmowana jest w Polsce, a przedsięwzięcia realizowane są obok publicznych i finansowych systemów krajów biorców, co częściowo narzuca polska Ustawa o finansach publicznych.

- *Budowa kompetencji biorców skoordynowana z działaniami innych donorów i oparta na narodowych strategiach rozwoju beneficjentów.* Polskie działania pomocowe z pewnością przyczyniają się do budowy kompetencji biorców i oparte są na narodowych strategiach rozwoju beneficjentów. Te same działania nie są jednak skoordynowane z inicjatywami podejmowanymi przez innych donorów w danym kraju partnerskim.

- *Udzielanie pomocy w sposób przewidywalny.* Roczny system planowania, brak strategii współpracy z poszczególnymi krajami partnerskimi, częste zmiany krajów i sektorów priorytetowych oraz nieinformowanie partnerów o planowanym wsparciu powodują, że polska pomoc jest udzielana w znacznej mierze w sposób nieprzewidywalny.

- *Odstąpienie od wiązania pomocy.* Zdecydowana większość polskiej pomocy dwustronnej to w rzeczywistości pomoc wiązana. Warto tu przypomnieć, że według raportu UNDP, zniesienie wiązania pomocy na świecie podwyższyłoby jej wartość nawet o 30%, nie mając przy tym większego wpływu na gospodarki krajów – dawców.

Podsumowując, należy zdecydowanie docenić fakt, że odwołania do zasady własności pojawiają się konsekwentnie w każdym kluczowym dokumencie polskiej pomocy. Zwracamy jednak uwagę, że odwołaniom tym nie towarzyszy wdrażanie konkretnych (wyżej wymienionych) instrumentów, do stosowania których Polska zobowiązała się, podpisując Deklarację Paryską w marcu 2005 r. Co więcej, nie istnieją żadne dokumenty, które pokazywałyby, w jakim stopniu Polsce udaje się dostosowywać oferowaną pomoc do priorytetowych potrzeb państw – biorców i jak zamierza robić to w przyszłości. Brakuje tego rodzaju informacji w raportach i planach rocznych MSZ, nie ma też odrębnych badań i publikacji na ten temat.

Ewaluacja

Jeśli środki przeznaczane na polską pomoc zagraniczną mają wzrastać systematycznie i znacząco, kluczową kwestią staje się ocena, czy są one wydatkowane efektywnie, tj. czy realizowane projekty przynoszą zaplanowane rezultaty.

Według definicji OECD DAC, ewaluacja to „systematyczna i obiektywna ocena wdrażanego lub zakończonego projektu / programu / polityki, procesu ich tworzenia, implementacji i osiągniętych rezultatów”²². W uproszczeniu można powiedzieć, że ewaluacja przeprowadza szczególnego rodzaju test na rzeczywistości: weryfikuje adekwatność podjętych działań, ich wydajność, efektywność pod względem relacji wkładu do efektu rozwojowego, trwałość oraz wpływ rezultatów na beneficjentów pomocy.

Zgodnie ze „Strategią polskiej współpracy na rzecz rozwoju” z 2003 r., „po zakończeniu realizacji projektów dokonywana będzie analiza efektów projektu uwzględniająca m.in. jego skuteczność w realizacji założonych celów, zastosowanych metod ich osiągania oraz napotykanymi trudnościami i ograniczeniami”. Od 2005 r. MSZ prowadzi działania monitorujące wybrane projekty finansowane ze środków przeznaczonych na pomoc zagraniczną²³. Należy jednak podkreślić, że monitoring w znaczący sposób różni się od ewaluacji. Koncentrując się przede wszystkim na projektach, nie kwestionuje założonych wcześniej celów działania. Ewaluacja bierze pod lupę również stosowane polityki i programy, ocenia ich założenia oraz osiągnięte rezultaty. Niestety, do czasu zakończenia prac nad niniejszym raportem polska pomoc nigdy nie była zewnętrznemu ani niezależnie ewaluowana.

Szereg argumentów przemawia za stworzeniem efektywnego systemu ewaluacji polskiej pomocy:

- **Przejrzystość:** ewaluacja pozwala na rzetelne i szczegółowe informowanie społeczeństwa w Polsce i krajach partnerskich o realizowanych działaniach i osiągniętych rezultatach;

- **Odpowiedzialność:** ewaluacja jest narzędziem egzekwowania odpowiedzialności za właściwe wykorzystanie funduszy publicznych w instytucjach realizujących polską pomoc;
- **Uczenie się:** ewaluacja pozwala zamienić popełnione błędy na lepszą praktykę w przyszłości;
- **Zarządzanie oparte na wynikach:** ewaluacja pomaga zarządzać i dostarczać pomoc ukierunkowaną na osiągnięcie konkretnych rezultatów oraz dostarcza informacji niezbędnych do usprawnienia procesu podejmowania decyzji;
- **Legitymizacja:** ewaluacja – jeśli poświadcza efektywność – przyczynia się do budowy poparcia społecznego dla pomocy, dając mandat do jej kontynuowania.

Autorzy raportu doceniają wyrażoną w planie rocznym 2008 zapowiedź przeprowadzenia zewnętrznej ewaluacji w wybranych sektorach wsparcia w krajach priorytetowych jak również stworzenia podstaw pod przyszły system ewaluacji działań pomocowych²⁴. Podkreślając brak raportów pokazujących jak polska pomoc przyczyniła się do realizacji strategii rozwojowych biorców, Milenijnych Celów Rozwoju, wzmocnienia własności krajów partnerskich – zwracamy jednak uwagę, że zapowiedzi tej nie towarzyszy żaden publicznie dostępny harmonogram planowanych działań. Brakuje również informacji na temat tego, na ile owa ewaluacja będzie niezależna i czy będzie angażować partnerów z krajów biorców.

Przewidywalność

Rozwój jest procesem złożonym, wymagającym planowania i konsekwentnej realizacji. Dlatego też kraje – biorcy pomocy tworzą własne strategie rozwoju, w czym wspierają je instytucje donatorów. Te spośród krajów

22. OECD/DAC. Development Assistance Manual. Paryż, 2002

23. Źródło: Program roczny 2008.

24. „W 2008 [...] zostaną stworzone podstawy pod przyszły system ewaluacji działań pomocowych. Zakładane jest przeprowadzenie zewnętrznej ewaluacji w wybranych sektorach wsparcia w krajach priorytetowych w celu weryfikacji efektywności działań finansowanych z budżetu państwa” (ibidem).

rozwijających się, które stworzyły solidne strategie, będące często wynikiem szerokich konsultacji społecznych, są dobrze przygotowane na wsparcie zewnętrzne. Wsparcie to powinno być zgodne ze strategią rozwoju lub strategią redukcji ubóstwa danego kraju, a darczyńcy powinni kierować swoją pomoc zgodnie z wizją, kierunkiem, instrumentami i harmonogramem wypracowanym przez biorców. Takie podejście jest powszechnie akceptowane przez darczyńców; było także wielokrotnie prezentowane w dokumentach polskiej pomocy i jest zgodne z zasadami własności i dostosowania, zawartymi m.in. w Deklaracji Paryskiej ws. Efektywności Pomocy. Od wielu lat coraz bardziej widoczne są dążenia donatorów, aby odchodzić od polityki interwencji w przypadkowo wybranych dziedzinach i formach na rzecz przemyślanego długookresowego wsparcia, mającego wspomagać biorców w realizacji ich własnych strategii.

Jednym z podstawowych warunków wdrożenia strategii jest możliwość planowej realizacji jej poszczególnych elementów. Dlatego też kluczowe znaczenie dla efektywności pomocy ma kwestia jej przewidywalności. Donatorzy mogą się do niej przyczynić co najmniej na cztery sposoby:

- podejmując kilkuletnie zobowiązania dotyczące wysokości, przeznaczenia i form pomocy;
- wywiązując się z tych zobowiązań;
- utrzymując stałe priorytety dotyczące krajów i sektorów wsparcia;
- harmonizując polską pomoc z działaniami innych donatorów.

Wszyscy donatorzy należący do Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD (DAC) stosują – tak jak Polska – budżet roczny, jednak większość z nich posiada 3-4-letnie plany wydatkowania funduszy przeznaczonych na Oficjalną Pomoc Rozwojową.²⁵ Plany pomocy dla poszczególnych krajów zawarte są w krajowych strategiach, obejmujących najczęściej okres 3-5 lat²⁶, i zawierających informacje o planowanych wydatkach²⁷. Ponadto donatorzy starają się harmonizować pomoc poprzez podział pracy, dzięki któremu zmniejszają się koszty pomocy, unikają dublowania działań i tym samym przyczyniają się do zwiększenia ich efektywności²⁸.

W polskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych istnieje świadomość konieczności wieloletniego planowania całej polskiej pomocy i tworzenia strategii pomocy poszczególnym krajom. W 2006 roku zostały podane do publicznej wiadomości²⁹ plany dotyczące zwiększania środków przeznaczanych na oficjalną pomoc rozwojową: „18 maja 2005 r., Ministerstwo Finansów przedstawiło koncepcję zwiększenia środków na cel pomocy rozwojowej w latach 2006-2010. Zgodnie z propozycją Ministerstwa Finansów, środki na pomoc rozwojową będą rosły systematycznie, tak, aby w 2010 r. Polska osiągnęła współczynnik Oficjalnej Pomocy Rozwojowej do PNB na poziomie 0,17 % (co pozostaje w zgodzie z podjętymi na forum UE zobowiązaniami). Według tej koncepcji, w 2006 r. ODA Polski wyniesie 0,1 % PNB (tj. około 1 mld PLN), w 2007 r. – 0,11 % (1,2 mld PLN), w 2008 r. – 0,12 % (1,4 mld PLN), w 2009 r. – 0,14 % (prawie 1,8 mld PLN) zaś w 2010 r. – 2,3 mld PLN”.

25. Źródło: Donor practices on forward planning of aid expenditures, OECD, listopad 2007, http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_37824719_39712344_1_1_1_1,00.pdf

26. Chociaż zdarzają się też plany dłuższe; np. strategia DFID dla Etiopii i Sierra Leone obejmuje okres 10 lat. Źródło: <http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/predictability.asp>

27. Podobne zobowiązanie podejmują darczyńcy w Accra Agenda for Action (AAA): „Donatorzy będą co roku udostępniać na poziomie krajowym pełne szacunki dotyczące wydatków na pomoc, które planują w okresie 3-5 lat”.

Źródło: http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1205870632880/AAA-Final-Draft_25-July-2008.pdf

28. Obszerny katalog argumentów za podziałem pracy wśród donatorów znaleźć można m.in. w EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy, http://ec.europa.eu/commission_barroso/michel/Policy/key_documents/docs/COMM_PDF_COM_2007_0072_F_EN_ACTE.pdf

29. Źródło: Informacja publiczna nt. kierunków i priorytetów polskiej pomocy zagranicznej i współpracy rozwojowej w 2006 r., DWR MSZ, 2006.

Plany zwiększenia środków na pomoc w 2007 roku nie zostały w pełni zrealizowane: z danych OECD dostępnych w połowie 2008 roku wynika, że polska pomoc w 2007 r. wynosiła 0,09% PKB, podobnie jak w 2006 r. – czyli wyraźnie poniżej planowanego na 2007 roku poziomu 0,11% PKB. Brak Ustawy o polskiej pomocy i jakichkolwiek dynamicznych działań w tym zakresie wśród polityków każe przypuszczać, że poziom wydatków na pomoc w coraz większym stopniu będzie odbiegał od wcześniejszych deklaracji. Stawia to Polskę w niechlubnym szeregu państw, które nie wywiązują się ze swoich zobowiązań dotyczących pomocy dla krajów rozwijających się.

Pomimo rozpoczęcia prac nad nową strategią polskiej pomocy, która miałyby zastąpić dokument przyjęty przez radę ministrów w 2003 roku, do tej pory nie została ona zatwierdzona. Ta sytuacja może ulec poprawie, gdyż w 2008 roku minister spraw zagranicznych przynajmniej dwukrotnie zapowiedział publicznie, że „w 2008 r. zostanie przyjęta nowa strategia polskiej pomocy zagranicznej na lata 2008-2015”³⁰.

W kolejnych dwóch programach rocznych polskiej pomocy zawarto plany dotyczące bardziej strategicznego podejścia do działań na rzecz poszczególnych krajów. Na początku 2007 roku zapowiedziano³¹ „opracowanie kompleksowej strategii pomocowej Polski dla Ukrainy, która obejmowałaby kilka najbliższych lat”. Z kolei w 2008 roku zapowiedziano, że „w trzech priorytetowych krajach: Ukrainie, Gruzji i Mołdowie realizacja programu pomocy zagranicznej wymagać będzie tzw. podejścia programowego w ramach opracowywanych w DWR kompleksowych, średniookresowych strategii polskiej pomocy”³².

Jednakże dotychczas plany te nie zostały zre-

alizowane – do momentu ukończenia tego raportu nie zostały też przeprowadzone z organizacjami pozarządowymi konsultacje wstępnych wersji dokumentów strategii dla ww. krajów, co wskazuje na nikły stopień zaawansowania prac. Oznacza to, że cała pomoc przekazana w roku 2008 również nie została oparta na odpowiednich strategiach krajowych.

Co więcej, zapowiedzi tworzenia strategii dotyczą jedynie trzech z dziewięciu krajów priorytetowych w 2007 roku. Oznacza to, że nawet przy zrealizowaniu planów i tak pomoc dla dwóch trzecich krajów priorytetowych Polski oparta będzie nadal na planowaniu rocznym: zbyt krótkim, aby kraje – biorcy mogły uwzględnić polską pomoc w planowaniu swoich działań na rzecz rozwoju. Niepokojący jest też fakt, że wśród krajów, dla których w pierwszej kolejności będą opracowane strategie krajowe, nie znalazł się żaden z krajów Afryki Subsaharyjskiej. Strategia krajowa mogłaby przyczynić się do budowania polskiego potencjału w tym regionie, a jej brak stawia pod znakiem zapytania jakość polskiego wkładu w realizację Milenijnych Celów Rozwoju wśród krajów, które najbardziej go potrzebują.

Niepokój budzą również zmiany zachodzące na liście krajów priorytetowych. Lista głównych biorców polskiej pomocy ustalana jest każdorazowo w programie rocznym. Chociaż z roku na rok większość krajów się powtarza, warto zauważyć, że z pierwszej listy krajów priorytetowych, ogłoszonej w 2004 roku, do dziś pozostały priorytetami tylko cztery kraje. Stała lista krajów priorytetowych jest bardzo ważna, gdyż, jak przyznaje samo MSZ, „działania z zakresu pomocy rozwojowej z definicji wymagają wieloletniego planowania, zaś coroczna zmiana priorytetów szkodzi w dużym stopniu jej efektywności”³³.

30. Źródła: Exposé Ministra Spraw Zagranicznych w sejmie i wystąpienie ministra Radosława Sikorskiego na spotkaniu z ambasadorami krajów muzułmańskich, Warszawa, 25 stycznia 2008 r., <http://www.msz.gov.pl/files/WYSTAPIENIA/PakistanPL.doc>

31. Źródło: Polski program pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2007, DWR MSZ, 2007.

32. *Ibidem*.

33. Źródło: Ramowy plan działań pomocowych MSZ na rok 2005.

Lista krajów priorytetowych w latach 2004-2008

■ 6 krajów priorytetowych w 2004 r.:

Afganistan, Angola, Gruzja, Irak, Mołdowa i Wietnam (do 2006)

■ 7 krajów priorytetowych w 2005 r.:

(dodano Autonomię Palestyńską)
Autonomia Palestyńska (od 2005), Afganistan, Angola, Gruzja, Irak, Mołdowa i Wietnam (do 2006)

■ 9 krajów priorytetowych w 2006 r.:

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

■ 9 krajów priorytetowych w 2007 r.:

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

■ 8 krajów priorytetowych w 2008 r.:

(usunięto Irak)
Autonomia Palestyńska (od 2005), Afganistan, Angola, Białoruś (od 2006), Gruzja, Mołdowa, Tanzania (od 2007), Ukraina (od 2006)

Należy też podkreślić, że lista krajów priorytetowych dotyczy wyłącznie pomocy udzielanej za pośrednictwem MSZ, która stanowi jedynie ok. 20 procent całej polskiej pomocy dwustronnej. Wynika z tego, że zdecydowana większość polskiej bilateralnej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej nie jest objęta priorytetyzacją. Nie jest zatem możliwa regularna ocena realizacji priorytetów, gdyż takie priorytety dla większości polskiej dwustronnej ODA po prostu nie są ustalane.

Program polskiej pomocy na 2007 rok zapowiadał „ściśłą współpracę pomiędzy dawcami pomocy (harmonizacja procedur, wspólne planowanie i realizowanie działań pomocowych)”, co jest zgodne z wysiłkami społeczności donatorów mających na celu zwiększenie efektywności pomocy. Do publicznej wiadomości nie został jednak podany ani plan harmonizacji polskiej pomocy, ani żaden konkretny przykład takiej współpracy.

Mała przewidywalność polskiej pomocy, ograniczająca się jedynie do perspektywy jednorocznej i jedynie do środków przekazywanych za pośrednictwem MSZ, niewątpliwie przyczynia się do znacznego obniżenia

KRAJ	2004	2005	2006	2007	2008
Afganistan					
Angola					
Autonomia Palestyńska					
Białoruś					
Gruzja					
Irak					
Mołdowa					
Tanzania					
Ukraina					
Wietnam					

efektywności polskiej pomocy. Do chwili obecnej nie zostały przeprowadzone badania skali problemu, lecz doświadczenia międzynarodowej społeczności donatorów i organizacji pozarządowych monitorujących efektywność pomocy są jednoznaczne.

Państwa członkowskie UE w swoim „Kodeksie postępowania ws. podziału pracy w polityce rozwojowej” z 2007 roku stwierdziły: „Obywatele europejscy chcą też bardziej skutecznej i wydajnej Europy. W ciągu ostatniej dekady dublowanie działań i struktur pomocy rozwojowej doprowadziło do skomplikowanego i drogiego przemysłu pomocowego. Do każdego kraju rozwijającego się wysyłanych jest średnio 350 misji donatorów rocznie. Zbyt wielu donatorów koncentruje się na tych samych krajach i tych samych sektorach. Na przykład w Mozambiku jest nie mniej niż 27 donatorów walczących z HIV. W rezultacie, kraje rozwijające się często z trudnością radzą sobie z misjami donatorów, niepotrzebnymi kosztami administracyjnymi, duplikacją pracy i różnicami w wymaganiach, zasadach i warunkach stawianych przez różnych donatorów”.

Ze względu na niewielką skalę polskiej pomocy nasz kraj na pewno nie jest głównym winowajcą tego stanu rzeczy. W dokumentach polskiej pomocy podkreśla się też wagę harmonizacji i fakt, że priorytety sektorowe wybierane są m.in. na podstawie polskiej przewagi komparatywnej. Jednak brak publicznie dostępnych informacji o konkretnych inicjatywach w zakresie harmonizacji jest sygnałem, że należy dokładniej przyglądać się tej sprawie w nadchodzących latach. Ma ona bowiem wpływ na przewidywalność polskiej pomocy dla jej biorców i umożliwi im lepsze uwzględnienie działań Polski w realizacji własnych strategii rozwoju.

Przejrzystość

Jawność i dostępność informacji o polskiej pomocy może wpłynąć pozytywnie zarówno na jakość pomocy – czyli skuteczną realizację jej celów – jak i na zrozumienie tematyki rozwojowej wśród obywateli, a co za tym idzie na szersze poparcie społeczne dla jej wzrostu w przyszłości.

Należy docenić wysiłki MSZ w informowaniu o dokonaniach polskiej pomocy. Publikowane co-rocennie raporty są czytelnym przeglądem najlepszych praktyk organizacji pozarządowych, organów administracji rządowej i samorządów. Przedstawiają też szczegółowo wiele aspektów całej polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej i podają wiele liczb ilustrujących strukturę, wydatki i formy polskiej pomocy. Uzupełnieniem działalności promocyjnej są również doroczne Fora Polskiej Współpracy Rozwojowej i promocja marki polskiej pomocy m.in. w materiałach wydawanych przez organizacje i instytucje w ramach projektów finansowanych ze środków polskiej pomocy. Działania promocyjne są uzasadnione, gdyż przyczyniają się do większego zrozumienia tematyki rozwojowej wśród polityków i w społeczeństwie.

Jednak zwracamy uwagę również na dwa istotne braki dotyczące przejrzystości polskiej pomocy, których nie da się pokonać wyłącznie poprzez działania promocyjne.

Po pierwsze, przejrzystość pomocy dla biorców jest jednym z warunków wstępnych do zapewnienia wysokiej jakości pomocy. Brak pełnej, rzetelnej, aktualnej i łatwo dostępnej informacji o strategiach, programach, prowadzonych działaniach i ponoszonych wydatkach w wielu przypadkach może znacznie utrudnić krajom – biorcom partnerski dialog z Polską na temat współpracy rozwojowej oraz realizację zasady własności.

Strona internetowa Polskiej Pomocy, prowadzona przez Departament Współpracy Rozwojowej MSZ, zawiera tłumaczenia na język angielski części informacji publikowanych w polskiej wersji językowej. Przydatność tych informacji dla instytucji i organizacji z krajów – biorców wydaje się jednak wyraźnie ograniczona. Na przykład, lista projektów realizowanych przez polskie podmioty³⁴ daje minimalną możliwość wykorzystania w praktyce zarówno instytucjom rządowym, jak i organizacjom społecznym w krajach – biorcach. Pozytywnym faktem jest za to publikacja w języku angielskim pełnych tłumaczeń programów i raportów rocznych.

Ponadto planowanie polskiej pomocy odbywa się z pominięciem bezpośrednich głosów społeczeństwa z krajów rozwijających się. Tymczasem konsultacje z organizacjami z krajów – biorców mogłyby odegrać istotną rolę w każdym z nich. W państwach, gdzie władze współpracują z organizacjami społecznymi i umożliwiają im uczestnictwo w formułowaniu krajowych strategii, konsultacje ze strony polskiej znacznie poprawiłyby jakość identyfikacji potrzeb i potencjalnych kierunków wsparcia. Natomiast w krajach, które ograniczają udział lokalnych organizacji pozarządowych w formułowaniu polityk – niezależnie od tego, czy odbywa się to z powodów politycznych, czy słabości państwa – konsultowanie przez Polskę obszarów i form wsparcia przyczyniałoby się do wzmocnienia tamtejszego społeczeństwa obywatelskiego. W obydwu przypadkach byłoby to zgodne z zasadą własności.

Po drugie, pełne i terminowe informowanie o polskiej pomocy mogłoby wspomóc proces ewaluacji i uczenia się wszystkich podmiotów zaangażowanych w tematykę rozwojową. Tymczasem zarówno w 2007, jak i w

2008 roku raport roczny publikowany jest w drugiej połowie roku, co w praktyce uniemożliwia zastosowanie wniosków z danego roku w roku kolejnym. Co więcej, ze względu na promocyjny charakter raportu trudno w nim znaleźć informacje o mniej udanych przedsięwzięciach, co również utrudnia proces uczenia się zainteresowanych stron. Równocześnie nie został dotychczas opublikowany żaden raport zawierający analizę rzeczywistego wpływu polskiej pomocy na kraje – biorców. Dlatego też ewentualne wnioski z ewaluacji nie są dostępne ani dla społeczeństwa w Polsce, ani dla władz czy społeczeństw w krajach – biorcach.

Osobną kwestią jest konsultowanie kluczowych dokumentów dotyczących polskiej pomocy z polskimi organizacjami pozarządowymi. Podczas Forum Współpracy Ministra Spraw Zagranicznych z Organizacjami Pozarządowymi, które odbyło się w marcu 2008 r., zapowiedziane zostały regularne konsultacje, jednakże do czasu publikacji tego raportu zapowiedzi te nie zostały zrealizowane - nie odbyło się ani jedno spotkanie konsultacyjne. Niewątpliwie sytuację w zakresie przejrzystości poprawiłoby zastosowanie szeregu stosunkowo mało kosztownych i nietrudnych do wdrożenia praktyk. Proponujemy m.in.:

- stworzenie pełnej bazy projektów realizowanych w bieżącym roku, dostępnej na stronie internetowej;
- udostępnienie na stronie internetowej danych dotyczących polskiej pomocy, przesyłanych co roku do OECD;
- stworzenie mechanizmu, dzięki któremu organizacje społeczeństwa obywatelskiego w krajach – biorcach pomocy mogą zgłaszać ewentualne nieprawidłowości i przedstawiać własne propozycje dotyczące projektów realizowanych przez polskie podmioty. Mechanizm ten powinien być dostępny w ję-

34. Lista ta zawiera następujące informacje: nazwa kraju, nazwa polskiej organizacji, tytuł projektu i kwota dotacji. Na anglojęzycznej stronie internetowej dostępne są również informacje o obszarach wsparcia dla poszczególnych państw i krótkie opisy wybranych projektów z lat poprzednich.

zyku krajów – biorców i umożliwić sprawne przekazywanie informacji (np. skrzynka poczty elektronicznej, formularz na stronie internetowej);

- stworzenie angielskiej i rosyjskiej wersji językowej najważniejszych części portalu polskapomoc.gov.pl;
- publikowanie raportu podsumowującego polską pomoc w pełniejszej wersji (zawierającej m.in. tłumaczenia dokumentów strategicznych dot. polskiej pomocy, listę instytucji realizujących projekty w bieżącym roku z uwzględnieniem informacji nt. projektów, miejsce do dyskusji i komentarzy dot. planów przyszłych działań) i w terminie, pozwalającym na uwzględnienie raportu z ostatniego roku kalendarzowego w planowaniu działań na rok przyszły i dalsze lata;
- publikowanie wyników ewaluacji (w przyszłości) i kontroli prowadzonych działań.

Spójność

Toczące się w ostatnich latach debaty poświęcone kwestiom Wspólnej Polityki Rolnej (ang. CAP) czy Umów o Partnerstwie Gospodarczym (ang. EPA) pokazują jasno, że obszary polityki inne niż pomoc rozwojowa mają ogromny, jeśli nie decydujący wpływ na sytuację państw rozwijających się³⁵. Problem spójności polityki na rzecz rozwoju (ang. Policy Coherence for Development – PCD) jest wpisany w podstawowe dokumenty unijne (Traktat w sprawie powołania do życia Wspólnoty Europejskiej, art. 178), a w ostatnich latach coraz bardziej zyskuje na znaczeniu³⁶.

Ważnym krokiem naprzód było opublikowanie we wrześniu 2007 roku „Raportu UE nt. spójności polityki na rzecz rozwoju”, który wymienia 12 obszarów kluczowych z punktu widzenia osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju. Są to: wymiana handlowa, środowisko naturalne, zmiany klimatyczne, bezpieczeństwo, rolnictwo, rybołówstwo, społeczny wymiar globalizacji, zatrudnienie i godna praca, migracja, badania naukowe, społeczeństwo informacyjne, transport oraz energia. Raport podkreśla postęp we wprowadzaniu mechanizmów promujących spójność, ale jednocześnie wyraża rozczarowanie brakiem oczekiwanych rezultatów, wiążąc to przede wszystkim z niskim poziomem świadomości powiązań między polityką rozwojową a innymi sferami polityki. Kolejny tego rodzaju raport zostanie przedstawiony w 2009 roku.

Działania Unii Europejskiej zmierzają do zwiększenia spójności nie tylko na poziomie europejskiej polityki rozwojowej, lecz także polityki poszczególnych państw członkowskich. Postulat spójności polityk na rzecz rozwoju jest wprawdzie wpisany – choć na poziomie bardzo ogólnym – w podstawowe dokumenty polskiej pomocy rozwojowej (m.in. w Strategię polskiej pomocy zagranicznej) i był uwzględniony w roboczej wersji projektu nowej strategii na lata 2007-15. W Departamencie Współpracy Rozwojowej istnieje również specjalne stanowisko ds. spójności polityki na rzecz rozwoju, tym niemniej wciąż brakuje propozycji konkretnych mechanizmów, które miałyby tę spójność zapewniać.

35. Przykłady działań Unii Europejskiej, m.in. w dziedzinie rolnictwa, migracji czy ochrony środowiska, będących w sprzeczności z celami polityki rozwojowej, można znaleźć na stronie projektu EU Coherence, prowadzonego przez holenderską Evert Vermeer Foundation (EVF) we współpracy z wieloma innymi organizacjami (www.eucoherence.org).

36. Najważniejsze dokumenty UE dotyczące tej kwestii to: Komunikat Komisji „Spójność polityki na rzecz rozwoju – Przyspieszanie postępu w osiągnięciu Milenijnych Celów Rozwoju” COM(2005)134 wersja ostateczna z dnia 12 kwietnia 2005 r., Konkluzje Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych w sprawie Milenijnych Celów Rozwoju z maja 2005 r. (dok. 9266/05) oraz Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „EU Consensus on Development”, grudzień 2005 r. (Dz. U. C z 24.2.2006, str. 1).

Jedną z pierwszych prób podjęcia debaty na ten temat było seminarium poświęcone spójności polityki rozwojowej (PCD), zorganizowane przez Departament Współpracy Rozwojowej MSZ w czerwcu 2008 roku. W seminarium, adresowanym w szczególności do polskiej administracji publicznej, uczestniczyło ok. 60 osób, reprezentujących większość resortów, Ministerstwo Spraw Zagranicznych reprezentowane było na szczęblu Dyrektora Departamentu.

W trakcie seminarium przedstawione zostały doświadczenia holenderskie i brytyjskie w zakresie konkretnych rozwiązań instytucjonalnych i mechanizmów promocji PCD oraz działania Komisji Europejskiej w tej dziedzinie. Do udziału w seminarium zaproszono także przedstawicielkę Grupy Zagranica, która przedstawiła perspektywę i postulaty polskich organizacji pozarządowych, dotyczące m. in. większej przejrzystości procesu planowania polskiej pomocy oraz większego nacisku na objęcie własnością procesów rozwojowych przez kraje rozwijające się. Zgodnie z definicją zaprezentowaną przez DWR, spójność polityki na rzecz rozwoju może być rozpatrywana na 4 poziomach:

- spójność wewnętrzna w ramach programu polskiej pomocy rozwojowej;
- spójność na poziomie krajowym, między politykami rozwojowymi i nie-rozwojowymi (np. dotyczącymi migracji, bezpieczeństwa czy ochrony środowiska);
- spójność działań poszczególnych donorów, państw członkowskich OECD;
- spójność działań państw – donorów oraz państw – biorców.

W dalszej dyskusji rozważany był przede wszystkim poziom krajowy i, w mniejszym stopniu, wewnętrzna spójność programu polskiej pomocy. Podstawowym postulatem

było wzmocnienie roli koordynacyjnej MSZ oraz uchwalenie długo oczekiwanej Ustawy o pomocy zagranicznej. Na poziomie roboczym proponowano utworzenie sieci punktów kontaktowych ds. PCD w poszczególnych resortach oraz ewentualnie powołanie Rady ds. Współpracy Rozwojowej, jako ciała doradczego przy Ministrze Spraw Zagranicznych (postulat formułowany już w Strategii w 2003 roku).

Choć wśród celów seminarium wymieniano m.in. „podsumowanie dotychczasowej aktywności Polski w zakresie PCD”, prezentacje przedstawicielek i przedstawicieli MSZ koncentrowały się głównie na wprowadzeniu publiczności w problematykę polskiej pomocy, poruszając m.in. kwestie związane z brakiem ustawy, przedstawiając dotychczasowe osiągnięcia polskiej pomocy oraz zobowiązania na przyszłość. Zabrakło dyskusji na temat mechanizmów PCD możliwych do zastosowania w ramach polskich działań na arenie międzynarodowej, co można w dużej mierze przypisać zbyt małej wiedzy audytarium oraz brakowi postrzegania polskiej polityki zagranicznej w kontekście rozwoju. Jak pokazują doświadczenia Wielkiej Brytanii i Holandii, podstawowym warunkiem umożliwiającym działania na rzecz spójności jest nadanie kwestiom rozwojowym większej wagi politycznej i włączenie ich jako kwestii horyzontalnych do procesów decyzyjnych.

ANALIZA WYDATKÓW NA CELE POMOCOWE W DYSPOZYCJI MINISTERSTWA FINANSÓW

Ministerstwo Finansów odgrywa bardzo ważną rolę w dystrybucji środków zaliczanych do puli Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Dzieje się tak nie tylko dlatego, że trzyma ono pieczę nad polskim budżetem i ma duży wpływ na to, ile pieniędzy rokrocznie Polska przeznaczająca na pomoc. Gdy przyjrzymy się konkretnym kwotom, których wydanie leży w gestii Ministerstwa Finansów, i porównamy je z całością wydatków na pomoc, zobaczymy, że wydatki MF stanowią większość polskiej pomocy dwustronnej.

W ramach Oficjalnej Pomocy Rozwojowej Ministerstwo Finansów jest odpowiedzialne za koordynację działań związanych z:

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

Poniżej przedstawione zostaną, w odniesieniu do każdej kategorii wydatków, wyjaśnienia mechanizmów i analiza zgodności z priorytetami polskiej pomocy.

Kredyty rządowe w ramach pomocy wiązanej

Mechanizm

Kredyt rządowy w ramach pomocy wiązanej jest instrumentem świadczenia pomocy, regulowanym przez wytyczne OECD zawarte przede wszystkim w dokumencie „Porozumie-

nie w sprawie Oficjalnie Wspieranych Kredytów Eksportowych” (z ang. *Arrangement on Officially Supported Export Credits*³⁷).

Warunki finansowe kredytu w ramach pomocy wiązanej, np. termin spłaty, oprocentowanie, karencja, zapewniają min. 35% poziom dotowania (grantu). Ten sposób kredytowania jest oferowany przez polski rząd rządom państw – biorców ODA. Kredyt w ramach pomocy wiązanej oznacza, że musi on być przeznaczony na zakup polskich towarów i usług, czyli po prostu import polskich towarów bądź usług przez kraj – biorcę pomocy.

Cała procedura wygląda w sposób następujący: polski rząd może udzielić kredytu rządowi innego kraju na preferencyjnych warunkach w stosunku do ofert rynkowych, na określony czas wykorzystania kredytu i na finansowanie inwestycji z określonych dziedzin, zgodnie z zaleceniami OECD. W ramach kredytu, polscy przedsiębiorcy zawierają indywidualne kontrakty na wdrażanie konkretnych inwestycji z przedsiębiorcami z kraju – biocy pomocy. Rząd biocy informuje polski rząd o każdym kontrakcie, a polski rząd po akceptacji kontraktu dokonuje płatności na konto polskiego przedsiębiorcy ze środków budżetu państwa, stosownie do warunków kontraktu (może więc być to rozłożone na kilka lat). W umowie międzyrządowej nie ma zawartych informacji czy wytycznych, dotyczących sposobu wyboru przedsiębiorców i udziału obu rządów w procesie kształtowania kontaktów handlowych pomiędzy przedsiębiorcami. Czasami umowa zawiera aneks w postaci listy projektów inwestycyjnych (bez nazw przedsiębiorstw), które będą przedmiotem kontraktów zawieranych w ramach umowy. Kredyt wraz z odsetkami i wszystkimi dodatkowymi kosztami, jest spłacany przez rząd kraju – biocy pomocy.

37. Pełny tekst dostępny na: [http://www.ois.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00005A06/\\$FILE/JT03238355.PDF](http://www.ois.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00005A06/$FILE/JT03238355.PDF)

Do kwoty ODA zaliczana jest wielkość całej transzy kredytu wypłacona w raportowanym roku. Pytając o zgodność kredytu jako narzędzia pomocy z priorytetami tej pomocy, w zasadzie pytamy o to, czy polski rząd, podpisując umowy kredytowe, kieruje się obowiązującą strategią i priorytetami polskiej pomocy zagranicznej.

Analiza zgodności z priorytetami polskiej pomocy

W 2007 r. Ministerstwo Finansów dokonało wypłat z tytułu trzech umów:

a) umowa z Chinami³⁸ – kwota: 188 285 210 PLN (według danych uzyskanych z MSZ)

Kredyt rządowy w ramach pomocy wiązanej dla Chin jest szczególnym wydatkiem w kontekście polskiej pomocy dwustronnej. Żaden inny kraj nie otrzymał w ubiegłym roku od Polski tak dużego wsparcia jak Chiny. Dlatego poniżej kilka zdań na temat genezy tego kredytu. Była to jedna z wielu inicjatyw Ministerstwa Gospodarki, dążącego do zbilansowania obrotów między Polską a Chinami przez wspieranie eksportu do tego kraju. Potwierdzają to wypowiedzi wicepremiera Waldemara Pawlaka, m.in. na spotkaniu z wicepremierem Chin 15 stycznia 2008 r.

Cytat ze strony internetowej Ministerstwa Gospodarki³⁹: „Wicepremier Pawlak stwierdził, że strona polska pracuje nad rozwiązaniami, które mogłyby zmniejszyć ujemny bilans w handlu z Chinami. – Ważne jest m.in. systemowe wspieranie eksportu. W zeszłym roku zwiększyliśmy kredyt dla polskich eksporterów z 85 do 285 mln dolarów – powiedział wicepremier Pawlak. Jego zda-

niem obok miedzi, polskim towarem, który może cieszyć się dużym popytem w Chinach są maszyny i urządzenia dla górnictwa. – Liczymy też na dalsze inwestycje chińskie w naszym kraju – dodał.”

Od momentu podpisania umowy kredytowej w 2000 r. wprowadzonych zostało 5 zmian, między innymi w 2007 r. kredyt został zwiększony z 85 do 285 mln dolarów, o czym w przytoczonym cytacie mówi W. Pawlak. Przedmiotem umowy są projekty inwestycyjne z zakresu m.in. ochrony środowiska, ochrony zdrowia, oświaty, infrastruktury, komunikacji, górnictwa, przemysłu energetycznego, rolnictwa, przetwórstwa spożywczego, materiałów budowlanych oraz innych dziedzin uzgodnionych przez rządy obu stron i odpowiadających ustaleniom OECD.

Zadaniem, które stawiają sobie autorzy raportu, jest analiza, na ile polska pomoc zgodna była w 2007 r. z priorytetami programu na rok 2007 i obowiązującą strategią pomocy. Stwierdzić należy, że Chiny nie figurują na liście krajów priorytetowych polskiej pomocy. Nie oznacza to, że nie należy przeznaczać środków na walkę z ubóstwem, jaką toczą codziennie zwykli obywatele chińscy (Chiny znajdują się w grupie krajów o niskim średnim dochodzie – między 746 a 2975 dolarów na mieszkańca rocznie – i zaliczają się do grupy krajów, pomoc którym może być traktowana jako ODA). Niewątpliwie jednak zaskakujący jest fakt, że to właśnie Chiny okazały się naszym faktycznym priorytetem w 2007 r.

b) umowa z Uzbekistanem⁴⁰ – kwota: 12 019 030 PLN (według danych uzyskanych z MSZ)

38. Umowa dostępna w Monitorze Polskim nr 6 poz.103 z 5 lutego 2002 r. Do umowy podpisanych zostało 5 aneksów.

39. <http://www.mg.gov.pl/Wiadomosci/Wspolpraca+z+zagranica/Polska+Chiny+zaciesnianie+wspolpracy.htm>

40. Umowa dostępna w Monitorze Polskim nr 1 poz. 14 z 10 stycznia 2004r. Aneksy: M. P. Nr 93 poz. 1018 z 13 grudnia 2007 r. (porozumienie o zmianie umowy), M.P. Nr 11 poz. 148 z 15 lutego 2006 r. (porozumienie o zmianie umowy), M.P. Nr 31 poz. 447 z 3 czerwca 2005 r. (porozumienie o zmianie umowy).

Kolejny kraj w czołówce polskich biorców pomocy w 2007 roku, który znajduje się poza listą polskich krajów priorytetowych. Na uwagę zasługuje fakt, że transza kredytu dla Uzbekistanu była tylko o 1 milion PLN niższa od kwoty pomocy dla całej Afryki. Kredyt finansuje kontrakty inwestycyjne z zakresu rozwoju szkolnictwa i ochrony zdrowia.

c) *umowa z Czarnogórą*⁴¹ – kwota: 36 647 100 PLN (według danych uzyskanych z MSZ);

W zarządzanym przez Ministerstwo Gospodarki portalu Promocji Eksportu na temat kredytu rządowego dla Republiki Czarnogóry przeczytać możemy: „Udzielenie preferencyjnego kredytu rządowego finansującego dostawy z Polski umożliwi polskim przedsiębiorstwom ponowne wejście na rynek jugosłowiański i ułatwi w przyszłości realizację dostaw na zasadach komercyjnych. Obecność polskich inwestycji i urzędzeń na rynku jugosłowiańskim może także przyczynić się do promocji polskiego eksportu na obszarze Europy Południowo-Wschodniej. Z drugiej strony, projekty inwestycyjne i dostawy towarowe finansowane w ramach polskiego kredytu rządowego, przyczynią się do odbudowy Jugosławii ze zniszczeń wojennych i poprawy sytuacji gospodarczej w ww. kraju. Jak podkreśla społeczność międzynarodowa, każda forma wsparcia procesu odbudowy Jugosławii przyczynia się również do utrwalenia demokratycznych przemian w tym kraju”.⁴²

Wart odnotowania jest fakt, że Ministerstwo Gospodarki jest świadome dużej roli, jaką może odegrać w procesie współpracy dla rozwoju biedniejszych społeczeństw. Kontrakty w ramach kredytu przeznacza-

ne są na inwestycje z zakresu modernizacji infrastruktury kolejowej, w tym modernizacji taboru i sprzętu oraz naprawy linii kolejowych a także modernizacji w dziedzinie rolnictwa, w szczególności w celu poprawy konkurencyjności i standardów higieny produkcji rolnej oraz modernizacji infrastruktury w społecznościach lokalnych.

Żaden z finansowanych w 2007 r. kredytów rządowych nie został udzielony krajowi priorytetowemu dla polskiej pomocy. W przypadku kredytów w ramach pomocy wiązanej naturalną wydaje się być teza, że głównym powodem ich zawierania jest intensyfikacja polskiego eksportu, a element pomocy rozwojowej stanowi jedynie wartość dodaną całej operacji. Gdyby wartość kontraktów podpisywanych w ramach pomocy wiązanej była mniej widocznym komponentem pomocy dwustronnej, duży kredyt rządowy dla Chin nie zmieniałby całkowicie listy największych biorców polskiej pomocy.

Dodatkową kwestią jest warunek wiązania pomocy, szeroko krytykowany na forach międzynarodowych za negatywny wpływ na jej jakość. Praktyka ta często powoduje bowiem podwyższenie kosztów pomocy – za te same pieniądze można kupić mniej dóbr i usług. Według raportu UNDP, zaniechanie wiązania pomocy podwyższyłoby jej wartość nawet o 30%, nie mając przy tym większego wpływu na gospodarki krajów – dawców. Komitet Pomocy Rozwojowej OECD (DAC) wydał w 2001 r. zalecenie niewiązania pomocy dla państw najsłabiej rozwiniętych. W 2008 r. rozszerzono tę rekomendację o 8 krajów, które choć nie należą do państw najsłabiej rozwiniętych, są objęte Inicjatywą HIPC⁴³. Są to: Boliwia, Ghana, Gujana, Honduras, Kamerun, Nikaragua, Republika Konga i

41. Umowa dostępna w Monitorze Polskim nr 75 poz. 750 z 27 października 2006 r.

42. <http://www.eksporter.gov.pl/ppe/informacje/podglad?akcja=wyswietl&idWersjiJezykowej=2119>

43. Więcej o tej inicjatywie w punkcie dotyczącym umarzania długów.

Wybrzeże Kości Słoniowej. Polska co prawda nie wchodzi jeszcze w skład Komitetu, ale pretenduje do członkostwa, dlatego też wychodzenie naprzeciw zaleceniom OECD wydaje się być krokiem niezbędnym.

Umorzenia długów

Mechanizm

Kwoty umorzonego przez Polskę zadłużenia wobec państw, figurujących na oficjalnej liście biorców ODA, są zaliczane do wolumenu polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Sposób zaliczania kwot umorzonego zadłużenia do ODA opisany jest w dokumencie pt. *Handbook for Reporting Debt Reorganization on the DAC Questionnaire (DCD/DAC/2000/16)*. Stan należności państw – biorców ODA wobec Skarbu Państwa RP według stanu na dzień 31 marca 2008 wynosi 1 198,56 mln USD (według kursów walutowych z dnia 31.03.2008.). Jest to łączna kwota należności wobec Skarbu Państwa dziewięciu państw rozwijających się: Iraku, Kambodży, Korei, Kuby, Mongolii, Mozambiku, Syrii, Sudanu i Tunezji.

Ministerstwo Finansów tak określa kwestię umorzeń: „Rozpatrując kwestię wyboru krajów, których zadłużenie ma być umorzone, należy pamiętać o pochodzeniu tego zadłużenia. Należności Polski wobec (nielicznych już obecnie) krajów mających trudności z obsługą długu mają swoją genezę w okresie sprzed 1989 r., a ich powstanie wiąże się ze współpracą gospodarczą z ówczesnymi krajami tzw. bloku socjalistycznego lub też z blokiem tym powiązanymi politycznie. Struktura tych należności jest więc w tym zakresie rodzajem dziedzictwa przeszłości. W tej sytuacji wybór dłużników, na restrukturyzację lub umorzenie zadłużenia których Polska wyrazi zgodę, jest w zasadzie reakcją na obecną sytuację tych krajów oraz na międzynarodowe inicjatywy w tym zakresie.”⁴⁴

Międzynarodową inicjatywą, wspomnianą przez MF, jest program redukcji zobowiązań najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych państw świata (ang. *Heavily Indebted Poor Countries, w skrócie HIPC Initiative*). Jest to jedna z inicjatyw Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) i Grupy Banku Światowego, zapoczątkowana w 1996 roku. Inicjatywa zakłada redukcję wszystkich kategorii zadłużenia. Daleko idąca restrukturyzacja połączona jest z programami redukcji ubóstwa oraz innymi programami pomocowymi. Inicjatywa HIPC promowana jest jako odpowiedź na sytuację w krajach, w których od kilkudziesięciu lat systematycznie wzrastało zadłużenie, powodując nadmierne obciążenie ich budżetów, co uniemożliwiało odniesienie przez nie sukcesu w walce z ubóstwem.

Podczas spotkania Rady Gubernatorów MFW i Banku Światowego w 2003 r. Unia Europejska zadeklarowała intencję wyjścia poza 90-procentowy poziom redukcji zadłużenia, przewidziany Inicjatywą HIPC, i udzielenia pełnej 100-procentowej redukcji bilateralnych długów krajów HIPC, które osiągnęły tzw. punkt końcowy (*completion point*).

Na posiedzeniu Rady Gubernatorów MFW i Banku Światowego w październiku 2004 r. rozszerzona Unia (czyli między innymi Polska) potwierdziła to zobowiązanie: „Rząd RP przyjął w dniu 21 października 2003 r. *Strategię polskiej współpracy na rzecz rozwoju*, która zakłada uczestnictwo Polski, w ramach finansowych możliwości budżetu państwa, w międzynarodowych inicjatywach oddłużeniowych na rzecz najuboższych krajów rozwijających się. W strategii przyjęto również, że po wstąpieniu Polski do UE zwiększą się obciążenia finansowe, wynikające z konieczności współfinansowania programów pomocowych realizowanych przez UE. Tak więc, w stosun-

44. Cytat z pisma Departamentu Zagranicznego (dawnego Departamentu Międzynarodowych Instytucji Finansowych i Współpracy Zagranicznej) do Polskiej Zielonej Sieci, z dn. 18 kwietnia 2008 r.

ku do państw HIPC [kraje, które są dłużnikami i spełniają warunki Inicjatywy – przyp. red.], Rada Ministrów RP podzieliła deklarację Unii Europejskiej o 100-procentowej redukcji bilateralnych należności tych krajów (Protokół ustaleń RM nr 36/2004 z dnia 31.08.2004. r.) Jednocześnie Rząd RP zobowiązał Ministra Finansów do prowadzenia działań mających na celu pełną 100-procentową redukcję polskich należności od krajów objętych Inicjatywą HIPC.⁴⁵

Okres od podjęcia decyzji o umorzeniu długu danego państwa do momentu podpisania umowy i faktycznego umorzenia może potrwać nawet kilka lat. Jest to spowodowane procedurą polegającą na konieczności ustalenia aktualnego stanu należności, terminów etc., nazywaną procedurą negocjacyjną.

Analiza zgodności z priorytetami polskiej pomocy

30 marca 2007 r. Polska podpisała z Republiką Nikaragui umowę w sprawie umorzenia zadłużenia⁴⁶. Kwota raportowana jako ODA (nominalna wartość umarzanego zobowiązania) wyniosła 84 667 820 PLN (100% należności w wys. 30 565 988,60 dolarów, tj. wg stanu z dnia 31 października 2006 r.). Nikaragua osiągnęła w ramach Inicjatywy HIPC tzw. punkt końcowy w styczniu 2004 r. i od tego czasu w Ministerstwie Finansów trwały prace nad umorzeniem jej zadłużenia względem Polski. „W sensie ogólnym oczywiście restrukturyzacja i umorzenia długów odpowiadają podstawowym priorytetom polskiej pomocy rozwojowej, ustalonym w Strategii pomocy rozwojowej przygotowywanej przez MSZ, nakreślonym w międzynarodowych uzgodnieniach politycznych (MDG) itd.” – przeczytać można w piśmie, jakie autorzy raportu otrzymali z Ministerstwa Finansów⁴⁷.

Jednak jeśli podejmiemy do sprawy bardziej szczegółowo, nie da się nie zauważyć, że w 2007 r. umorzenie długu nie odpowiadało priorytetom polskiej pomocy: Nikaragua nie jest i nie była na liście krajów określanych jako priorytetowe dla polskiej pomocy.

Oddłużenia nie należą do kategorii wydatków, które mogą być planowane w trybie rocznym. Kwoty należności wobec Polski krajów rozwijających się są dla nich stosunkowo małym obciążeniem w porównaniu z większymi długami wobec bogatszych od nas krajów. Dlatego też, oczywiście w dużym uproszczeniu, można twierdzić, że starania o umorzenie długu wobec Polski są raczej bliżej końca niż początku listy dążeń krajów – biorców pomocy. Ponieważ inicjatywa umorzenia konkretnego długu musi wyjść od obu stron, nie jest to kategoria wydatków, które można zaplanować, szczególnie w perspektywie rocznej, biorąc pod uwagę, że procedura negocjacyjna trwa przeważnie o wiele dłużej niż rok.

Myśląc o efektywności pomocy, trzeba dodatkowo podkreślić fakt, że zgodnie z postanowieniami Konsensusu z Monterrey z 2002 r., Polska nie powinna zaliczać umarżanych długów do kwot kwalifikowanych jako wzrost środków na pomoc rozwojową. Niestety w przypadku Polski, umorzenie długu (84 667 820 PLN) stanowiło w 2007 r. aż 19,6% całej pomocy dwustronnej i 8,4% całej pomocy (wynoszącej 1 005 029 852 PLN). Trzeba też pamiętać, że budżet Nikaragui faktycznie nie zwiększył się o kwotę ponad 84 mln PLN. Gdyby polska pomoc w innych formach zwiększyła się znacznie, polskiemu rządowi prawdopodobnie byłoby łatwiej zrezygnować z zaliczania umorzeń długów do puli ODA.

45. *Ibidem*.

46. Umowa opublikowana została w Monitorze Polskim z 2007 r. nr 70 pod pozycją 764.

47. Pismo o sygnaturze MZ-6/PIL/913/4-115/2008/641, z dn. 18 kwietnia 2008 r.

Wpłaty na rzecz międzynarodowych instytucji finansowych

W tej kategorii wydatków w 2007 r. zaliczone do ODA zostało wsparcie na rzecz grupy Banku Światowego: Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (ang. *International Development Association*) otrzymało 1 909 805 PLN. Jest to część polskiej pomocy wielostronnej.

Składka do budżetu unijnego na poczet finansowania polityki rozwojowej UE

W 2007 r. polski wkład do budżetu unijnego przeznaczanego na realizację polityki w zakresie współpracy rozwojowej wyniósł 549 279 549 PLN, co stanowiło 2,55% wszystkich wpłat członkowskich na ten cel. Udział ten stanowi największy komponent o łącznej sumie polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Jest to główna część polskiej pomocy wielostronnej.

Podsumowanie

Pomoc Chinom (188 285 210 PLN) wyniosła w zeszłym roku ponad 14 razy więcej niż cała pomoc dwustronna dla Afryki (13 192 835 PLN). Wsparcie udzielone wszystkim krajom priorytetowym dla polskiej pomocy wyniosło w sumie 97 321 882 PLN, co stanowi niewiele ponad połowę kwoty, którą Polska wsparła Chiny. Nie wydaje się, aby w 2007 r. Chiny dotknięte zostały większymi niż zwykle problemami, które wymagałyby natychmiastowej, wzmożonej reakcji ze strony krajów rozwiniętych. Posiadają także własne ogromne rezerwy. Gdzie więc upatrywać przyczyn tej zaskakującej decyzji? Dodatkowo, dlaczego to właśnie Czar-

nogóra znalazła się na drugim miejscu pod względem ilości udzielonej pomocy, skoro w polskim programie pomocy na 2007 r. wyraźnie wskazanych było 9 innych państw priorytetowych? Czy była to świadoma decyzja MF, podjęta we współpracy z innymi ministerstwami?

Każdy, kto przyjrzy się systemowi planowania i wdrażania polskiej pomocy, zauważy, że polska pomoc dwustronna przekazywana w formie grantów krajom – biorcom pomocy stanowi małą część całej pomocy dwustronnej. Znakomita większość pieniędzy przekazywana jest w formie umorzenia długów i kredytów rządowych w ramach pomocy związanej. W 2007 r. te formy pomocy stanowiły 74,5% całej pomocy dwustronnej. Pamiętając o mechanizmach działania pomocy związanej i umorzenia długów, nie możemy oczekiwać, że MSZ będzie w stanie (tym bardziej w perspektywie rocznej) planować te wydatki i uwzględniać je w dokumentach strategicznych.

Tym niemniej nie wydaje się, aby to Ministerstwo Finansów lub też Ministerstwo Gospodarki – jako resort kluczowy w procedurze udzielania kredytów rządowych – były odpowiedzialne za kierunki polskiej pomocy. Obecna sytuacja, w której to wydatki tych resortów są największym elementem pomocy dwustronnej, wynika z tego, że inne mechanizmy finansowania polskiej pomocy, niepowiązane z polską polityką handlową i gospodarczą, są stanowczo zbyt mało rozwinięte, a wydatkowane kwoty są zbyt niskie, aby mogły stać się zauważalne w rocznej wielkości ODA.

Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak podstaw prawnych, które umożliwiłyby wieloletnie planowanie wydatków pomo-

cowych. Jedynym narzędziem wieloletniego udzielania pomocy obecnie są umowy międzynarodowe, które zapewniają możliwość „wyjęcia” konkretnych kwot z budżetu państwa na cel określony w umowie. Na podstawie umów funkcjonują kredyty rządowe, mogłyby też funkcjonować wsparcie budżetowe lub sektorowe. Pomoc w formie projektowej pochodzi z rezerwy celowej budżetu państwa, dlatego też nie może być planowana w perspektywie innej, niż roczna. Gdyby zamiast tej rezerwy stosowany był fundusz celowy, możliwe byłoby planowanie polskiej pomocy w sposób bardziej spójny i strategiczny, pozwalający na włączenie nowych mechanizmów wydatkowania środków i zbliżający polską pomoc do zadeklarowanej wysokości (poziom 0,17% PKB w 2010 r.). Według wszystkich źródeł skonsultowanych w trakcie zbierania informacji do raportu, fundusz celowy jest instrumentem możliwym do wprowadzenia z punktu widzenia prawnego.

STYPENDIA

Podobnie jak koszty związane z przyjęciem uchodźców, tak samo koszty związane z kształceniem studentów z krajów rozwijających się – zdaniem większości organizacji – nie powinny być zaliczane do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej.

Przemawia za tym przede wszystkim argument, że nie istnieją żadne wytyczne, umożliwiające dostosowanie kierunku studiów, na które uczęszcza cudzoziemiec w Polsce, do strategii rozwoju oraz priorytetowych dziedzin wsparcia dla kraju jego pochodzenia. Wobec powyższego nie jest wcale jednoznaczne, czy po powrocie danej osoby studia, na które uczęszczała w Polsce, przyczynią się do rozwoju kraju, z którego pochodzi. Często mamy też do czynienia z sytuacją, kiedy po ukończeniu nauki studenci z krajów rozwijających się nie wracają do nich, lecz rozpoczynają pracę w krajach bogatych. Można zatem stwierdzić, że zamiast bezpośredniego wspierania rozwoju pojawia się ryzyko powodowania tzw. drenażu mózgow, co wspiera raczej państwa rozwinięte aniżeli rozwijające się. W Polsce – nie licząc studentów z Ukrainy i Białorusi – nie istnieje też wyraźna korelacja pomiędzy listą krajów priorytetowych pomocy a listą krajów pochodzenia stypendystów, których koszty są wliczane do puli Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. A zatem koszty związane z kształceniem studentów nie zawsze wynikają z planowej realizacji strategii polskiej pomocy rozwojowej.

Dane, dostępne w momencie pisania niniejszego raportu, dotyczyły roku akademickiego 2006/2007. Przy kwalifikowaniu kosztów

związanych ze stypendiami jako ODA uwzględniane są tylko koszty stypendiów minimum rocznych, a nie są wliczane krótsze stypendia, kursy, staże itd. Liczba cudzoziemców z krajów rozwijających się, którzy studiowali w Polsce w tym okresie, wynosiła 4 906 osób (4 235 studentów studiów pierwszego lub drugiego stopnia; 671 doktorantów i stażystów długoterminowych). Przyjęto, że koszty⁴⁸ kształcenia na studiach wyższych pierwszego i drugiego stopnia oraz jednolitych magisterskich wynoszą 7 000 PLN rocznie, a na studiach doktoranckich i stażach długoterminowych 8 000 PLN, zaś okres wypłacania stypendium wynosi 10 miesięcy w roku. Stypendium wynosiło 830 PLN miesięcznie w przypadku studiów licencjackich i magisterskich (otrzymywało je 1 719 osób) oraz 1 240 PLN w przypadku studiów doktoranckich i stażów długoterminowych (otrzymywało je 297 osób).

W sumie koszty wypłaconych stypendiów wyniosły 17 950 500 PLN⁴⁹, a koszty kształcenia 35 013 000 PLN⁵⁰, co daje łączną kwotę w wysokości 52 963 500 PLN.

Wzrost liczby stypendystów w porównaniu z latami wcześniejszymi wynikał m. in. z przyjęcia na studia w Polsce ponad 200 obywateli Białorusi w ramach Programu Stypendialnego im. Konstantego Kalinowskiego (finansowanego ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych, przeznaczonych na wspieranie przemian demokratycznych). Najwięcej studentów pochodziło z Ukrainy, Białorusi, Kazachstanu, Wietnamu, Albanii, Nigerii, Uzbekistanu, Mongolii oraz Chin.

48. Dane uzyskane z Biura Uznawalności Wykształcenia i wymiany Międzynarodowej. Oszacowanie obarczone jest marginesem niepewności ze względu na trudne do dokładnego określenia koszty kształcenia różniące się na poszczególnych kierunkach i poziomach.

49. Koszty wypłaconych stypendiów: $1\,719 \times 830 \times 10 + 297 \times 1\,240 \times 10 = 17\,950\,500$.

50. Koszty kształcenia: $4\,235 \times 7\,000 + 671 \times 8\,000 = 35\,013\,000$.

UCHODźCY

Wśród zasad OECD, dotyczących kwalifikowania kosztów jako Oficjalnej Pomocy Rozwojowej, istnieje zapis o tym, że można zaliczać koszty pomocy dla uchodźców w pierwszych 12 miesiącach ich pobytu w kraju udzielającym schronienia (oraz koszty ewentualnej repatriacji). Większość organizacji uważa jednak, że kwoty przeznaczane na ten cel nie powinny być wliczane do ODA, gdyż pobyt uchodźców w innym kraju nie przyczynia się do rozwoju kraju, z którego pochodzi uchodźca. Ponadto udzielanie schronienia uchodźcom wynika z niezależnych od polityk rozwojowych zobowiązań dotyczących Ochrony Praw Człowieka (Polska przystąpiła do Konwencji Genewskiej w 1991 roku, a więc siedem lat przed podjęciem pierwszych działań w zakresie pomocy zagranicznej). Pogląd ten podzielił ostatnio także były przewodniczący Grupy Roboczej OECD ds. statystyk, apelując o zaprzestanie praktyki wliczania kosztów pomocy uchodźcom do puli ODA.

W 2007 roku koszty związane z przyjęciem uchodźców i kwalifikowane jako część polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej wyniosły 5 109 000 PLN. W ramach tej sumy Urząd do Spraw Cudzoziemców udzielił pomocy so-

cialnej 407 uchodźcom z krajów rozwijających się, przy czym średni roczny koszt utrzymania jednej osoby wyniósł 12 553 PLN. Wśród cudzoziemców objętych opieką Urzędu najwięcej pochodziło z Białorusi (62 osoby), Ukrainy (29), Sri Lanki (27), Pakistanu (21), Kamerunu (19) oraz Armenii (18).

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w zapisie OECD na temat kwalifikowania kwot związanych z przyjęciem uchodźców jako ODA mowa jest o kosztach poniesionych tylko w ciągu pierwszych 12 miesięcy pobytu uchodźców w danym kraju. W poprzednich latach przy raportowaniu polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej z powodów praktycznych nie była uwzględniana informacja, jaka część uchodźców przebywa na terenie RP krócej niż 12 miesięcy. W tym roku nie udało nam się niestety uzyskać informacji, czy ta sytuacja uległa zmianie. Można więc przypuszczać, że w dalszym ciągu część kosztów związanych z uchodźcami, zaliczanych do polskiej ODA, może być wyższa niż wynikałoby to z wytycznych OECD.

POMOC ZAGRANICZNA W DZIAŁANIACH POLSKICH SAMORZĄDÓW

Jednostki samorządu terytorialnego obecne są w głównym nurcie polskiej pomocy od dość niedawna. Dlatego uznaliśmy za zasadne przeanalizowanie pomocy świadczonej przez podmioty samorządowe na podstawie ich własnych wypowiedzi. W trakcie prac nad niniejszym raportem przeprowadzono ankietę wśród jednostek samorządu terytorialnego, które otrzymały dofinansowanie projektów zagranicznych w ramach konkursu Ministerstwa Spraw Zagranicznych „Pomoc zagraniczna 2007 – działania samorządów”. W 2007 r. ze środków pozostających w dyspozycji MSZ sfinansowano 24 projekty samorządów różnego szczebla.

Kraje – biorcy w ramach polskiej pomocy zagranicznej

Ukraina – 17 projektów

Białoruś – 3 projekty

Mołdowa – 2 projekty

Gruzja – 1 projekt

Kirgistan – 1 projekt

Największa wartość zrealizowanego projektu to 818 810 PLN, najniższa – 17 263,60 PLN. Łączna wartość projektów zrealizowanych przez samorządy w 2007 r. w ramach polskiej pomocy zagranicznej wyniosła 3 512 348,36 PLN.

Sposób ankietowania

W przypadku każdego samorządu starano się ustalić osobę odpowiedzialną za realizację projektu, następnie kontaktowano się z nią telefonicznie w maju 2008 r., informując o powodach przeprowadzania badań ankietowych w zakresie polskiej pomocy zagranicznej udzielonej w roku 2007. Następnie drogą mailową przesyłano ankietę z ustalonym terminem jej wypełnienia. W przypadku nie-

otrzymania ankiety, ankietujący ponownie kontaktowali się z określonym samorządem, prosząc o jej wypełnienie.

Liczba ankietowanych samorządów

Na 24 samorządy, które zrealizowały w 2007 r. projekty i zostały poproszone o wypełnienie ankiety:

- 16 samorządów odpowiedziało na przesłaną ankietę;
- 8 samorządów odmówiło wypełnienia ankiety nie podając przyczyny, mimo że kilkakrotnie były o to proszone (3), z braku czasu (1), ponieważ „badający nie jest grantodawcą, więc samorząd nie czuje się zobowiązany do odpowiedzi” (1), z braku kompetentnej osoby – koordynatora projektu, bowiem odszedł z pracy (2),v z powodu konfliktu pomiędzy bezpośrednim realizatorem projektu (stowarzyszeniem) a samorządem (1).

Typy samorządów

Wśród 24 ankietowanych samorządów były:

- urzędy marszałkowskie – 2
- urzędy miasta – 9 (w tym po 2 projekty: Urząd Miasta Stołecznego Warszawa i Urząd Miejski Wrocławia)
- urzędy gminy – 9
- starostwa powiatowe – 4

Położenie geograficzne samorządów

14 z ankietowanych samorządów położonych jest na wschód od Wisły z przewagą w południowo-wschodniej Polsce, natomiast 10 samorządów położonych jest na zachód od Wisły z przewagą w południowej Polsce. Przeważająca większość samorządów pochodziła z takich województw jak: lubelskie, małopolskie, śląskie,

dolnośląskie, poznańskie oraz z mazowieckiego (w przypadku tego województwa projekty były realizowane tylko przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawa).

Wyniki ankiety

Inspiracja do realizacji projektu

Dla wszystkich samorządów inspiracją do realizacji projektów w ramach polskiej pomocy zagranicznej była chęć pozyskania środków na realizację wspólnych przedsięwzięć z samorządami państw z terytorium byłego Związku Radzieckiego. Wszystkie te przedsięwzięcia polegały na dzieleniu się polskim doświadczeniem oraz niesieniu pomocy. Wiele polskich samorządów współpracowało już wcześniej z zagranicznymi partnerami w ramach podpisanych umów partnerskich.

Źródło informacji o konkursie „Pomoc zagraniczna 2007 – działania samorządów”

Większość samorządów (11) dowiedziało się o możliwości realizacji projektów w ramach polskiej pomocy zagranicznej ze stron internetowych MSZ.

Dokumenty wykorzystywane podczas przygotowywania wniosku projektowego

Przygotowując projekty, 15 z 16 samorządów, które odpowiedziały na ankietę, zapoznało się z dokumentami strategicznymi polskiej pomocy zagranicznej takimi jak:

- „Strategia polskiej pomocy zagranicznej na rzecz rozwoju” (7),
- „Polski program pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w 2007 r.” (15),
- Milenijne Cele Rozwoju (15),
- „Ogólne warunki dotacji ze środków MSZ dla jednostek samorządu terytorialnego” (16).

Poza wyżej wymienionymi dokumentami niektóre samorządy podczas pisania projektów korzystały jeszcze z takich dokumentów, jak strategia rozwoju miasta (zarówno własnego, jak i zagranicznego partnera) oraz umowa o współpracy.

1 z 16 respondentów zapoznał się tylko z „Ogólnymi warunkami dotacji ze środków MSZ dla jednostek samorządu terytorialnego”, natomiast inny samorząd nie zaznaczył żadnej odpowiedzi na pytanie o znajomość wymienionych wyżej dokumentów.

Rezultaty projektu (ankietowani mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź)

Realizacja projektu pomogła samorządom w głównej mierze wesprzeć procesy transformacji ustrojowej, procesy demokratyzacji, budowy społeczeństwa obywatelskiego, tworzenia struktur państwa prawa i poszanowania praw człowieka w kraju biorcy (13), ponadto poprawić wizerunek Polski w kraju biorcy (7), nawiązać kontakty zagraniczne, które umożliwią ewentualną współpracę gospodarczą (7), wzmocnić już istniejącą współpracę (4).

Realizacja Milenijnych Celów Rozwoju

10 samorządów spośród 16, które odpowiedziały na ankietę, stwierdziło, że projekt przyczynił się do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju. W 9 ankietach wskazano jako konkretny cel stworzenie globalnego partnerskiego porozumienia na rzecz rozwoju, w 1 ankiecie wskazano promocję równości płci i awans społeczny.

Pozostałych 6 spośród 16 samorządów stwierdziło, że ich projekt nie przyczynił się do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju. Fakt ten wyraźnie kontrastuje z oficjalnie deklarowanymi celami polskiej pomocy zagranicznej. Wśród tych 6 samorządów były 3 urzędy miasta, 1 urząd marszałkowski, 1 urząd gminy i 1 starostwo powiatowe.

Większość samorządów, których projekty przyczyniły się do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju, uważa, że osiągnęła to poprzez promocję dobrych polskich praktyk oraz dzielenie się swoją wiedzą i doświadczeniem. W odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób projekt przyczynił się do realizacji MDGs, jeden samorząd odpowiedział, że poprzez redukcję ubóstwa i tylko jeden samorząd poprzez zakup i przekazanie nowoczesnej aparatury.

Działania finansowane w ramach realizowanego projektu *(ankietowani mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź)*

W ramach projektów samorządy głównie realizowały szkolenia w różnych formach: warsztaty, pobyty stażowe, wizyty studyjne (11), niektóre samorządy (4) zakupiły ze środków projektowych sprzęt taki jak komputer, dru-

karka, rzutnik, niektóre zaś (10) współfinansowały ze środków projektowych pracownika odpowiedzialnego za realizację projektu.

Kontynuacja współpracy

Z przeprowadzonej ankiety wynika, że większość samorządów (13 z 16) zamierza kontynuować współpracę w 2008 r. i / lub monitorować rezultaty projektu (8). 10 samorządów złożyło do MSZ wnioski projektowe na 2008 r., a 2 samorządy planują złożyć taki wniosek, jeśli odbędzie się druga edycja konkursu. Interesującym jest fakt, że na 12 samorządów, które złożyło lub planuje złożyć wniosek projektowy, 6 samorządów stwierdziło w ankiecie, że zrealizowany przez nich projekt w 2007 r. w ramach polskiej pomocy zagranicznej nie przyczynił się do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju.

REKOMENDACJE

Biorąc pod uwagę wszystkie zebrane dane oraz doświadczenia organizacji, uczestniczących w pracach monitoringowych, postulujemy:

1.

Jak najszybsze przyjęcie Ustawy o pomocy zagranicznej, która umożliwiłaby zastosowanie do polskiej pomocy mechanizmu finansowego, pozwalającego na podejmowanie kilkuletnich zobowiązań finansowych.

2.

Zwiększenie środków przeznaczanych na Oficjalną Pomoc Rozwojową, w tym na pomoc dwustronną pozostającą w bezpośredniej dyspozycji MSZ. Apelujemy o wypełnienie złożonej na forum międzynarodowym deklaracji zwiększenia polskiej pomocy do poziomu 0,17% PKB w 2010 r.

3.

Zwiększenie koncentracji na realizacji działań pomocowych w krajach określonych jako priorytetowe dla polskiej pomocy.

4.

Wzmocnienie kadrowe Departamentu Współpracy Rozwojowej MSZ, ułatwiające zwiększenie efektywności planowania polskiej pomocy.

5.

Stworzenie co najmniej 3-5-letnich (średniookresowych) strategii działań wobec poszczególnych krajów priorytetowych polskiej pomocy w ścisłej współpracy z władzami i społeczeństwem obywatelskim tych krajów.

6.

Stworzenie i jak najszybsze wdrożenie systemu niezależnej ewaluacji polskiej pomocy, uwzględniającego efektywność w redukcji ubóstwa oraz zagadnienia przekrojowe, takie jak poszanowanie zasady *gender mainstreaming* oraz ochrona środowiska naturalnego.

7.

Szersze uwzględnienie perspektywy rozwojowej w polskiej polityce zagranicznej w zgodzie z zasadami spójności polityk na rzecz rozwoju.

8.







Zwiększenie przejrzystości i wprowadzenie dobrych praktyk informowania o działaniach i planach MSZ zarówno polskiego społeczeństwa, jak i społeczeństwa krajów – biorców pomocy.

9.

Przystąpienie Polski do Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD do końca 2010 r. i dostosowanie polskiej pomocy do jego kryteriów jakościowych.

UBIEGŁOROCZNE REKOMENDACJE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

W 2007 r. grupa robocza ds. monitoringu polskiej pomocy zagranicznej, działająca w ramach Grupy Zagranica, opracowała pierwszy raport „Polska Pomoc Rozwojowa. Niezależne badanie przeprowadzone przez organizacje pozarządowe”. Zawierał on zalecenia i postulaty, które były wynikiem analizy sytuacji w latach 2005-2006. Analizę pomocy zagranicznej ‘2007 autorzy niniejszego raportu rozpoczęli od przeglądu ubiegłorocznych rekomendacji i oceny stopnia ich realizacji – przegląd ten obrazuje zestawienie poniżej.

REKOMENDACJE	STOPIEŃ REALIZACJI	OPIS STANU RZECZY
Wzmocnienie koordynacyjnej roli MSZ		Nie nastąpiła żadna zmiana w roli, jaką odgrywa MSZ. Brak rozwiązań systemowych powoduje, że wydatki, na które ma wpływ MSZ, są niewielkim elementem w całej polskiej pomocy dwustronnej.
Koncentracja na priorytetach		W 2007 r. stopień koncentracji na priorytetach był jeszcze mniejszy niż w 2006 r. Powodem było to, że kredyty rządowe w ramach pomocy wiązanej i umorzenie długu stanowiły 74,5% całej pomocy dwustronnej, a wydatki te nie są planowane w oparciu o strategię pomocy i programy roczne.
Niepodejmowanie nowych zobowiązań niezgodnych ze strategią		Poszczególne ministerstwa podjęły nowe zobowiązania niezgodne z celami i priorytetami polskiej pomocy.
Przejrzystość informowania o polskiej współpracy rozwojowej		Raport MSZ za 2006 r. zawierał więcej informacji, niż wcześniejszy. Mimo to wciąż nie są to pełne informacje nt. wydatkowanych środków. Niestety zarówno w 2007 r., jak i w 2008 r. raport MSZ ukazuje się w drugiej połowie roku, co uniemożliwia potraktowanie go jako narzędzia ewaluacji.
Ograniczenie wiązania pomocy		Pomoc wiązana stanowiła w 2007 r. prawie 55% całej pomocy dwustronnej. Zaprzestanie udzielania tej formy pomocy nie jest rozpatrywane. Wręcz przeciwnie: wśród decydentów panuje przekonanie, że jest ona jednym z ważniejszych elementów gwarantujących pozytywny wizerunek Polski jako odpowiedzialnego dawcy pomocy.
Zorientowanie na potrzeby ostatecznego beneficjenta		Proces planowania nie zakłada konsultacji z odbiorcami polskiej pomocy; nie istnieje zapis prawny, zobowiązujący do takich konsultacji, nie opracowano ich metodologii, na przeszkodzie stoi także brak środków i zasobów ludzkich.

EUROPEJSKA POMOC ROZWOJOWA

W maju 2008 roku ukazał się kolejny, trzeci już raport analizujący pomoc rozwojową udzielaną przez wszystkie 27 państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Komisję Europejską. Raport zatytułowany *No Time To Waste! European Governments Behind Schedule on Aid Quantity and Quality*⁵¹ został wydany przez CONCORD, europejską konfederację organizacji zajmujących się współpracą rozwojową i pomocą humanitarną. Raport po raz kolejny obejmował dane dotyczące również polskiej pomocy. W dalszej części rozdziału przedstawiamy najważniejsze tezy i główne rekomendacje zawarte w tegorocznym raporcie oraz kluczowe wnioski z części poświęconej Polsce.

Europejska pomoc rozwojowa w 2007 roku – fakty

Państwa członkowskie Unii Europejskiej są obecnie donatorami ponad połowy pomocy udzielanej w skali globu i obiecały dalsze jej zwiększenie. CONCORD po raz kolejny ostrzega, że z dużym prawdopodobieństwem obietnice pomocy złożone najuboższym nie zostaną dotrzymane. Jeśli obecne tendencje utrzymają się, do 2010 roku Unia Europejska przeznaczy na pomoc krajom rozwijającym się o 75 miliardów euro mniej niż obiecała – brak wyraźnego wzrostu środków przeznaczonych na pomoc zagrazi realizacji Milenijnych Celów Rozwoju do roku 2015 oraz znacząco utrudni wywiązanie się ze zobowiązań dotyczących redukcji ubóstwa w każdym następnym roku.

Oficjalne dane opublikowane przez OECD w kwietniu 2008 roku pokazują, że w 2007 roku **pomoc Europy drastycznie zmalała**. Ogromna większość państw członkowskich – 18 z 27 – nie zwiększyła w 2007 roku swojej pomocy, w porównaniu z rokiem ubiegłym. Wśród starych państw członkowskich (tzw. „piętnastki”), które mają najdłuższe tradycje udzielania pomocy, rok 2007 przyniósł kilka spektakularnych spadków – wysokość pomocy belgijskiej, brytyjskiej i francuskiej spadła o ponad 10% w przypadku każdego z tych państw. Według oficjalnych prognoz, istnieje poważne ryzyko, że wiele spośród starych i nowych państw członkowskich nie osiągnie celów wyznaczonych na 2010 rok. Jedynie 9 rządów wypełniło zobowiązanie podjęte w zeszłym roku na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawiło harmonogram wzrostu wydatków pomocowych do 2010 roku.

Jednocześnie CONCORD ponownie zwraca uwagę na fakt, że rządy krajów europejskich wciąż zawyżają dane statystyczne dotyczące pomocy, m.in. poprzez zaliczanie do nich umorzenia długów i kosztów związanych z uchodźcami. Raport wykazuje, że w 2007 roku 15 starych krajów członkowskich UE przeznaczyło zaledwie 0,33% swojego dochodu narodowego brutto na prawdziwą pomoc rozwojową i przez to w dalszym ciągu nie osiągnęło progu 0,39% DNB ustalonego jeszcze dla roku 2006. Taka sytuacja jest nie do przyjęcia w regionie, który pretenduje do miana globalnego lidera w dziedzinie pomocy. Koszty społeczne obietnic niedotrzymanych przez Europę w stosunku do krajów rozwijających się są ogromne. Brakująca pomoc mogłaby – i powinna – ratować ludzkie życie. Dobra, mądrze udzielana pomoc przynosi rezultaty, a dla milionów ludzi na całym świecie nasza pomoc to kwestia życia i śmierci.

Rok 2008, a zwłaszcza wrześniowe Forum Wysokiego Szczebla nt. Efektywności Pomocy w Ghanie, podczas którego Unia Europejska dokona przeglądu postępów w realizacji zobowiązań podjętych w 2005 r. w Paryżu, będzie prawdziwym sprawdzianem wiarygodności rządów krajów europejskich. Unia Europejska musi poważnie popracować nad jakością pomocy rozwojowej, tak aby była ona prawdziwie odpowiedzialna i przejrzysta. Nieprzewidywalność, słaby dostęp do informacji oraz praktycznie nieistniejący system ewaluacji to cechy prawie wszystkich systemów pomocowych nowych krajów członkowskich UE, w tym Polski. Organizacje pozarządowe zaniepokojone są słabym wywiązywaniem się UE ze zobowiązań dotyczących zwiększenia przewidywalności pomocy, usprawnienia jej koordynacji i włączenia do niej perspektywy równości płci podczas gdy już dziś – dla skutecznej walki z ubóstwem – potrzebne jest podjęcie nowych zadań, jeszcze bardziej ambitnych.

51. Całość raportu w języku angielskim dostępna na stronie <http://www.concordeurope.org>, tam również dostępne są wcześniejsze edycje. Streszczenie oraz dodatkowe informacje w języku polskim dostępne m.in. na stronach www.zagranica.org.pl i www.igo.org.pl

Europejska pomoc rozwojowa – rekomendacje organizacji pozarządowych

1600 europejskich organizacji pozarządowych, reprezentowanych przez Concord, żąda, aby państwa członkowskie:

- zwiększyły wartość udzielanej rzeczywistej pomocy, aby wypełnić cele ustalone na lata 2010 i 2015;
- wypracowały wiążące harmonogramy osiągnięcia założonych celów rzeczywistej pomocy i zagwarantowały stałe, coroczne wzrosty wydatków na pomoc, tak aby cele mogły zostać osiągnięte w terminie;
- przestały wliczać koszty utrzymania uchodźców i studentów oraz umarzania długów do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej oraz powstrzymały się przed dalszym zawyżaniem danych w nadchodzących latach poprzez wliczanie innych wydatków nie należących do pomocy, np. związanych z migracjami czy bezpieczeństwem;
- zwiększyły wysiłki na rzecz udzielania większej, bardziej efektywnej pomocy i ustaliły dodatkowe cele, wykraczające poza minimalne standardy międzynarodowe.

Aby zwiększyć efektywność pomocy i szanować rzeczywistą demokratyczną własność po stronie krajów – biorców, rządy państw członkowskich powinny:

- znacząco zwiększyć swoją odpowiedzialność, zarówno wobec społeczeństw europejskich, jak i społeczeństw krajów rozwijających się;
- wyznaczyć ambitne cele ograniczenia a docelowo wyeliminowania warunków ekonomicznych, którymi obwarowana jest europejska pomoc;
- zrezygnować w stosunku do wszystkich krajów i całej pomocy z wiązania pomocy, również w przypadku pomocy żywnościowej i technicznej oraz uszanować prawo biorców do wybierania lokalnych produktów i usług;
- zagwarantować, że cała pomoc techniczna jest udzielana w odpowiedzi na zapotrzebowanie biorców i zgodna z ich priorytetami, a także uszanować prawo krajów-biorców do kontraktowania usług zgodnie z ich potrzebami;
- podjąć długookresowe, wieloletnie zobowiązania w oparciu o jasne i przejrzyste kryteria ustalone z krajami partnerskimi oraz realizować je zgodnie z harmonogramem.
- podjęły zobowiązania dotyczące jawności i przejrzystości pomocy, które powinny zawierać m.in. regularne udzielanie informacji, zwłaszcza w trakcie negocjacji pomocowych, udzielanie szczegółowych i aktualnych informacji dotyczących wydatków oraz przyjęcie zasady automatycznego ujawniania wszelkich dokumentów, ze ściśle określonymi wyjątkami. Rządy państw członkowskich muszą wykazać poprzez możliwe do monitorowania wskaźniki, w jaki sposób będą realizowały swoje zobowiązania, powinny również poprawić zbieranie i raportowanie danych dotyczących Oficjalnej Pomocy Rozwojowej, z uwzględnieniem podziału na płeć beneficjentów;
- zapewniły w pełni niezależną ewaluację swoich programów pomocowych, m.in. wspierając niezależne instytucje w krajach partnerskich, oraz stworzyły mechanizm umożliwiający składanie skarg zainteresowanym osobom;
- wypełniły międzynarodowe i europejskie zobowiązania dotyczące równouprawnienia i aktywizacji kobiet, traktując te kwestie jako centralne dla rozwoju. Udostępniły zasoby finansowe i ludzkie, niezbędne do wdrożenia tych zobowiązań, oraz wspierały uczestnictwo organizacji rzeczniczych i zajmujących się prawami kobiet w procesie rozwoju.

Polska pomoc w raporcie CONCORD

Polskie organizacje pozarządowe oceniają jako mało prawdopodobną realizację podjętego przez Polskę zobowiązania do przekazywania do 2010 r. 0,17% dochodu narodowego brutto na cele pomocy rozwojowej, bez stosowanego dotychczas zawyżania sum pomocy (m.in. umorzenia długów). Polska pomoc oceniana jest jako nieprzewidywalna i mało przejrzysta, podkreślony jest również brak systemu ewaluacji.

Najważniejsze postulaty polskich organizacji pozarządowych, reprezentowanych w sieci CONCORD przez Grupę Zagranica, to:

- zapewnienie, że Polska zrealizuje swoje zobowiązanie dotyczące przekazywania 0,17% dochodu narodowego brutto na pomoc do roku 2010;
- zaprzestanie zawyżania sum pomocy przez zaliczanie do niej kwot umarżonych długów;
- zmiana regulacji prawnych polskiej pomocy, tak by umożliwiły one podejmowanie zobowiązań finansowych dłuższych niż roczne;
- ustanowienie kilkuletnich, zorientowanych na rezultaty i konsultowanych ze społeczeństwem obywatelskim planów w celu informowania społeczeństwa o polskim wkładzie w realizowanie Milenijnych Celów Rozwoju;
- wzmocnienie koncentracji na redukcji ubóstwa jako najważniejszym celu polskiej pomocy.

WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA I POLSKA POMOC ZAGRANICZNA W OPINII PUBLICZNEJ

Współpraca rozwojowa nie jest tematem często obecnym w polskich mediach i trudno oprzeć się wrażeniu, że jedynie bardzo nieliczni Polacy mają świadomość, czy, komu i w jaki sposób Polska pomaga. Pomijając teksty typowo informacyjne, które ukazują się w prasie w przypadku kataklizmów, katastrof i klęsk żywiołowych, i relacjonują akcje humanitarne, brakuje materiałów analitycznych, które koncentrowałyby się na jakości udzielanej pomocy rozwojowej, potrzebach jej odbiorców oraz mechanizmach, służących wsparciu zrównoważonego rozwoju i demokracji.

Dlatego warto podkreślić fakt, że w pierwszej połowie 2008 roku w ogólnopolskich periodykach ukazały się aż 4 dłuższe teksty poświęcone pomocy rozwojowej oraz – głównie w internetowych portalach informacyjnych (m.in. onet.pl, wiadomości24.pl, tvn24.pl) – wiadomości o pomocy rozwojowej po opublikowaniu w kwietniu danych OECD w tym zakresie za 2007 rok. Temat sam w sobie wydaje się mało medialny, więc czasem autorzy tekstów starają się uatrakcyjnić go poprzez wyszukiwanie drobnych skandali: koncentrują się na rozkradaniu środków pomocowych, nieskuteczności procedur, zawyżonych kosztach obsługi programów itp. Zupełnym nieporozumieniem okazała się próba podsumowania w polskich mediach komunikatu OECD, podającego dane dot. pomocy rozwojowej udzielonej przez Unię Europejską w 2007 roku – materiał opracowany prawdopodobnie przez PAP lub inną agencję prasową błędnie podawał, że chodzi o pomoc Unii Europejskiej dla... jej członków, a nie krajów rozwijających się.

Powyższy przypadek świadczy o wyjątkowo niskim poziomie wiedzy o pomocy. Nie ma się zresztą czemu dziwić. Fakt, że mamy małą szansę, aby dowiedzieć się czegośkolwiek z telewizji i prasy lub w szkole, powoduje, że stan wiedzy Polaków o współpracy rozwojowej jest ograniczony – 78% nie słyszało o Milenijnych Celach Rozwoju, a ponad 4/5 nie potrafi nawet w przybliżeniu określić, ile z 200 istniejących krajów jest słabiej rozwiniętych i biedniejszych od Polski⁵². Brak edukacji rozwojowej w szkołach, niski poziom wiedzy o współczesnym świecie i słabe poczucie „globalnej solidarności” powodują, że wciąż duża część społeczeństwa nie jest przekonana, że Polska powinna w ogóle pomagać innym krajom. O ile odsetek zdecydowanych przeciwników pomocy maleje (wg OBOP, odpowiednio badania z lat 2005, 2006 i 2007), to jednak wciąż wśród nich dominuje przekonanie, że Polska jest zbyt biednym krajem, żeby pomagać innym i że najpierw powinniśmy rozwiązać nasze własne problemy. Upraszczając, należy założyć, iż znaczna część społeczeństwa przekonana jest, że pieniądze przeznaczone na pomoc dla krajów rozwijających się powinny po prostu trafić do biednych Polaków...

Niestety sami dziennikarze często mają problem z odróżnieniem pomocy humanitarnej od współpracy rozwojowej, co doskonale obrazuje tekst Dariusza Rosiaka w „Rzeczpospolitej”⁵³. Artykuł ten poświęcony jest przede wszystkim nieskuteczności stosowanych przez międzynarodowe organizacje metod pomocy, nadużyciom i rozkradaniu środków. Konkluzja jest taka, że „pomoc międzynarodowa nie tylko nie pomaga, ale jest największą przeszkodą w zmianie położenia ludzi ubogich na świecie i jedynym sensownym wyjściem jest jej całkowite zaprzestanie [...]”, a autor czyni wiele, żeby udowodnić tę tezę zarówno danymi statystycznymi, jak też przykładami sytuacji z krajów rozwijających się.

Polemizuje z nim Janina Ochojska, założycielka i szefowa Polskiej Akcji Humanitarnej, w tekście „Mądrze pomagać”⁵⁴, argumentując, że pomoc rozwojowa jest narzędziem, które ma uniezależnić odbiorców w krajach rozwijających się od pomocy humanitarnej. Polemiką wobec tekstu D. Rosiaka jest też artykuł Macieja Kuźmicza⁵⁵. Autor Gazety Wyborczej przywołuje dane, świadczące o stosunkowo dużej sku-

52. Wg wyników badań opinii publicznej przeprowadzonych przez OBOP na zlecenie MSZ, dostępnych na stronie <http://www.polskapomoc.gov.pl/Badania,opinii,publicznej,128.html>

53. D. Rosiak, „Zabijanie dobrocią” w: „Rzeczpospolita” nr 119 [8020] z dn. 23.05.2008., wersja elektroniczna: <http://www.rp.pl/artykul/138304.html>

54. J. Ochojska, „Mądrze pomagać”, w: „Rzeczpospolita” nr 126 [8027] z dn. 31.05.2008., wersja elektroniczna: <http://www.rp.pl/artykul/141610.html>

55. M. Kuźmicz, „Narzekać nie pomoże nikomu” w: „Gazeta Wyborcza” nr 121 z dn. 26.05.2008., wersja elektroniczna: http://wyborcza.pl/1,86116,5243723,Narzeka_nie_pomoze_nikomu.html

teczności międzynarodowych działań pomocowych na rzecz krajów rozwijających się. Podaje też przykłady konkretnych osób, które dzięki wsparciu zdołały wyjść z ubóstwa i dziś samodzielnie zarabiają na utrzymanie swoich rodzin.

Ważnym głosem w dyskusji o polskiej pomocy zagranicznej jest artykuł Adama Leszczyńskiego, który ukazał się w Gazecie Wyborczej w kwietniu br.⁵⁶ Autor nie tylko dokładnie opisuje mechanizmy oficjalnej pomocy rozwojowej, w tym podział środków pomiędzy różne fundusze, lecz także porusza zagadnienia bezpośrednio związane z jakością projektów, skutecznością działań pomocowych i przejrzystością raportowania ich kosztów. Istotnym problemem, na który wskazuje A. Leszczyński, jest kwestia braku w polskim prawodawstwie ustawy o pomocy zagranicznej, która umożliwiłaby m.in. realizację projektów wieloletnich, w rezultacie zwiększając także przewidywalność polskiego zaangażowania w działania na rzecz krajów rozwijających się.

Ze względu na nierzetelność i liczne przekłamania niewart szerszej wzmianki jest tekst poświęcony finansowaniu polskiej pomocy zagranicznej, a zwłaszcza konkursom Ministerstwa Spraw Zagranicznych, opublikowany w „Przeglądzie”⁵⁷. Opierając się na spisie grantobiorców MSZ, autor wyciąga niczym nie uzasadnione wnioski na poparcie „spiskowej teorii dziejów”, nie mającej wiele wspólnego z merytoryczną stroną pomocy zagranicznej.

Obserwując te nieliczne materiały w prasie, możemy zauważyć, że prawdziwa debata publiczna o jakości pomocy i innych zagadnieniach związanych z globalnym rozwojem jeszcze się w Polsce nie rozpoczęła. Czytelnikowi obce są na razie kluczowe problemy z tego zakresu, takie jak np. spójność polityki pomocowej, stopień realizacji międzynarodowych zobowiązań i Milenijnych Celów Rozwoju, ewaluacja strategii itd. Problematyka ta jest także na razie nieobecna w platformach partii politycznych. Wszystko więc jeszcze przed nami. Mamy nadzieję, że przygotowany przez nas raport przyczyni się do podniesienia poziomu wiedzy wśród osób zawodowo zainteresowanych polską Oficjalną Pomocą Rozwojową i zaspokoi ciekawość wszystkich globalnie odpowiedzialnych.

56. A. Leszczyński, „Polak pomagać nie umie” w: „Gazeta Wyborcza” z dn. 14.04.2008., wersja elektroniczna: <http://wyborcza.pl/1,76842,5114872.html>

57. B. Tumiłowicz, „Pieniądze dla swoich” w: „Przegląd” nr 23/2008 z dn. 8.06.2008., wersja elektroniczna: <http://www.przegląd-tygodnik.pl/index.php?site=artykul&id=13983>

SŁOWNIK POJĘĆ I SKRÓTÓW STOSOWANYCH W TEKŚCIE

CONCORD – Europejska konfederacja organizacji pozarządowych działających na rzecz pomocy humanitarnej i rozwoju, w której skład wchodzi 22 stowarzyszenia krajowe i 20 sieci międzynarodowych, reprezentuje łącznie ponad 1600 organizacji pozarządowych. CONCORD koordynuje analizę i debatę na temat pomocy rozwojowej, organizuje kampanie polityczne oraz angażuje się w dialog z instytucjami europejskimi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

DAC OECD (Development Assistance Committee) – Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju jest organem OECD koordynującym pomoc udzielaną przez najbardziej rozwinięte państwa członkowskie Organizacji krajom rozwijającym się i państwom w okresie transformacji, a także forum współpracy na rzecz zwiększenia efektywności działań pomocowych oraz ustalania zasad przekazywania pomocy rozwojowej. Aktualnie członkami DAC są 22 państwa członkowskie OECD oraz Komisja Europejska. Nie wszystkie państwa członkowskie OECD są członkami DAC, niemniej przedstawiciele państw nieczłonkowskich mają prawo uczestniczyć w obradach Komitetu i jego organów pomocniczych, z prawem do zabierania głosu w dyskusji, ale bez prawa podejmowania decyzji. Takim statusem dysponuje w DAC Polska od chwili wstąpienia do OECD w 1996 r.

EDF (European Development Fund) – Europejski Fundusz Rozwoju to powołany w 1957 mechanizm przekazywania pomocy rozwojowej krajom grupy Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) stowarzyszonym ze Wspólnotą Europejską. Fundusz jest finansowany z dobrowolnych wpłat krajów członkowskich na podstawie podpisywanych co 5 lat protokołów finansowych.

EPAs (Economic Partnership Agreement) – Partnerskie Porozumienia Handlowe to umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a 75 państwami z regionu Afryki, Karaibów i Pacyfiku.

Europe Aid (EuropeAid Co-operation Office) – Biuro Współpracy EuropeAid to instytucja utworzona w styczniu 2001 r., której zadaniem jest zarządzanie pomocą zewnętrzną Wspólnoty Europejskiej, finansowaną z budżetu Unii Europejskiej i Europejskiego Funduszu Rozwoju (EDF).

Grupa Banku Światowego – grupa instytucji międzynarodowych obejmująca Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (MBOR), Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (IDA), Wielostronną Agencję Gwarancji Inwestycji (MIGA), Międzynarodową Grupę Finansową (IFC) oraz Międzynarodowe Centrum Rozwiązywania Sporów Inwestycyjnych (ICSID), których zasadniczym zadaniem jest wspieranie rozwoju gospodarczego, zwalczanie ubóstwa i poprawa standardów życia mieszkańców krajów rozwijających się, przede wszystkim poprzez udzielanie pożyczek, przekazywanie pomocy technicznej oraz stymulowanie rozwoju handlu i inwestycji.

HDI (Human Development Index) – Wskaźnik Rozwoju Społecznego jest alternatywnym w stosunku do PKB wskaźnikiem socjo-ekonomicznego rozwoju danego kraju. Regularnie obliczany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) pozwala rządowi monitorować następujące z biegiem czasu zmiany w poziomie rozwoju. HDI składa się z trzech komponentów: długości życia, poziomu edukacji (mierzonego poziomem analfabetyzmu oraz średnią czasu edukacji) oraz dochodu na głowę mieszkańca (skorygowanym o lokalne koszty życia).

HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) – Inicjatywa na rzecz zmniejszenia zadłużenia krajów najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych to jedna z najważniejszych inicjatyw Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Grupy Banku Światowego, zapoczątkowana w 1996 roku; przewiduje redukcję zadłużenia krajów najbardziej zadłużonych, połączoną z programami redukcji ubóstwa oraz innymi programami pomocowymi.

IBRD (International Bank for Reconstruction and Development) – Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (MBOR) to należąca do Grupy Banku Światowego instytucja finansowa z siedzibą w Waszyngtonie, powstała w 1945 na mocy umów z Bretton Woods, oferująca wszechstronną pomoc rozwojową krajom rozwijającym się, przede wszystkim w postaci kredytów o charakterze preferencyjnym.

MDG (Millennium Development Goals) – Milenijne Cele Rozwoju zostały przyjęte w Deklaracji Milenijnej przez przywódców 189 państw na szczycie Organizacji Narodów Zjednoczonych w 2000 roku. Osiem Milenijnych Celów stanowi wiązane zobowiązanie społeczności międzynarodowej, w tym Polski, do redukcji ubóstwa i głodu, zapewnienia równego statusu kobiet i mężczyzn, poprawy stanu zdrowia, poprawy stanu edukacji, walki z AIDS, ochrony środowiska naturalnego, a także zbudowania globalnego partnerstwa między narodami na rzecz rozwoju. Zobowiązania dotyczą spełnienia wyznaczonych celów do 2015 roku zarówno przez kraje rozwijające się, kraje w okresie transformacji, jak i państwa wysoko rozwinięte.

ODA (Official Development Assistance) – Oficjalna Pomoc Rozwojowa to dotacje i pożyczki przekazane instytucjom sektora publicznego państw rozwijających się, wspierające przede wszystkim rozwój gospodarczy i budowanie dobrobytu w tych krajach. Pożyczki są liczone jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa tylko wtedy, gdy zawierają komponent dotacji o wartości przynajmniej 25% wartości pomocy. Dodatkowo do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej zalicza się pomoc techniczną. Dotacje, kredyty i pożyczki przeznaczone na cele militarne nie są wliczane do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju to międzyrządowa organizacja gospodarcza powstała w 1961 r. skupiająca 30 najbardziej rozwiniętych gospodarczo państw świata. Podstawowym zadaniem OECD jest koordynacja polityki społeczno-ekonomicznej krajów członkowskich, mająca na celu stymulowanie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, rozwoju społecznego oraz międzynarodowego handlu i przepływów kapitałowych.

PCD (Policy Coherence for Development) – Spójność polityki na rzecz rozwoju to cel i polityka horyzontalna, której istotą jest dążenie do tego, aby polityki poza-pomocowe co najmniej nie osłabiały efektów pomocy rozwojowej, a w miarę możliwości przyczyniały się do zwiększenia całościowego pozytywnego wpływu na kraje rozwijające się.

Pomoc dwustronna jest pomocą rozwojową udzielaną przez państwa – donorów bezpośrednio państwom – odbiorcom. Pomoc ta jest przeznaczana np. na dwustronne projekty współpracy, stypendia, pomoc humanitarną, pomoc uchodźcom, oddłużenie.

Pomoc humanitarna jest pomocą doraźną, zaspokajającą najbardziej podstawowe potrzeby zachowania życia i godności ofiar sytuacji nadzwyczajnych, takich jak kataklizmy, katastrofy, konflikty zbrojne. Pomoc humanitarna w sytuacjach nadzwyczajnych jest absolutnie konieczna i ma znaczenie zasadnicze. Należy robić wszystko dla odwrócenia skutków takich sytuacji oraz przyniesienia ulgi w cierpieniu ofiarom. Ofiary mają do tej pomocy prawo. Pomocy winny udzielać organizacje humanitarne działające zgodnie z zasadami humanitaryzmu i bezstronności, a także w zgodzie z innymi zasadami sformułowanymi w kodeksie postępowania międzynarodowych organizacji niosących pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych.

Pomoc rozwojowa to pomoc świadczona przez państwa oraz organizacje międzynarodowe w formie finansowej, materialnej czy doradczej na rzecz krajów mniej rozwiniętych. Celem pomocy rozwojowej jest redukcja ubóstwa, promocja zrównoważonego rozwoju, wsparcie reform demokratycznych i rządów prawa, przestrzeganie praw człowieka, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wspieranie wzrostu gospodarczego, zapobieganie konfliktom oraz promocja bezpieczeństwa globalnego.

Pomoc techniczna oznacza doradztwo, przekazanie umiejętności technicznych i menedżerskich oraz know-how lub technologii w celu zwiększenia potencjału kraju – odbiorcy do podejmowania działań rozwojowych w swoim kraju. Pomoc techniczna obejmuje finansowanie szkoleń obywateli państw rozwijających się za granicą lub w ich kraju ojczystym, może też odbywać się poprzez finansowanie pracy konsultantów i doradców z krajów wysoko rozwiniętych w krajach rozwijających się.

Pomoc wiązana (tied aid) – rodzaj pomocy, w ramach której fundusze pomocowe są przeznaczane na zakupy towarów lub usług kraju – dawcy pomocy. Taka forma pomocy jest sprzeczna z koordynacją polityki i trendami zmierzającymi do liberalizacji handlu i usuwania barier inwestycyjnych. Ten rodzaj pomocy jest również niezgodny z założeniami efektywnego partnerstwa rozwojowego i własności lokalnej. Pomoc wiązana pociąga za sobą dodatkową, kompleksową kontrolę administracyjną projektów, dodatkowe koszty (np. koszty związane z transportem) i staje się przeszkodą w koordynacji pomiędzy donatorami (często towary oraz usługi pochodzące od różnych donatorów nie są ze sobą kompatybilne). Pomoc wiązana jest korzystna jedynie dla krajów – dawców, ponieważ wpływa pozytywnie na ich gospodarkę (udział firm, organizacji oraz obywateli kraju świadczącego pomoc).

Pomoc niewiązana (untied aid) – przeciwieństwo pomocy wiązanej. Rodzaj pomocy, w ramach której państwo otrzymujące pomoc nie jest zobligowane do wydawania środków pomocowych na zakup towarów lub usług w kraju, z którego otrzymało taką pomoc. Środki takie wydawane są na zakup towarów lub usług bezpośrednio w kraju korzystającym z pomocy, jednocześnie dodatkowo wzmacniając jego gospodarkę. Ten rodzaj pomocy jest najczęściej realizowany poprzez programy dwustronne.

Pomoc wielostronna jest pomocą rozwojową udzielaną przez państwa – donorów krajom rozwijającym się poprzez międzynarodowe organizacje i wielostronne porozumienia. W ramach pomocy wielostronnej realizowane są wspólne projekty i płatności do organizacji międzynarodowych, w tym składki do organizacji międzynarodowych, np. ONZ, Bank Światowy, UNICEF czy UNDP.

UNDP (United Nations Development Programme) – Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju jest globalną siecią na rzecz rozwoju w ramach ONZ. Umożliwia ona krajom wymianę doświadczeń, wiedzy i zasobów w celu tworzenia korzystnych warunków lokalnych do rozwoju człowieka. UNDP jest obecny w 166 krajach, współpracuje z ich rządami w rozwiązywaniu problemów rozwojowych na poziomie zarówno krajowym, jak i globalnym.

[opracowano częściowo na podstawie materiałów MSZ, PAH i UNDP]



Publikacja przygotowana w ramach projektu:
Development Aid Watch in New Member States – encouraging Polish, Czech and Slovakian civil society groups to work for transparent and effective Official Development Aid (ODA), realizowanego przez Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć.

W pracach uczestniczyły organizacje skupione w grupie roboczej ds. monitoringu pomocy zagranicznej działającej w ramach Grupy Zagranica.

Związek Stowarzyszeń Grupa Zagranica jest koalicją polskich organizacji pozarządowych, które prowadzą działania za granicą oraz na rzecz i we współpracy z partnerami zagranicznymi.

Sekretariat Grupy Zagranica
ul. Sapieżyńska 10A
00-215 Warszawa
tel.: +48 22 5360216
fax: +48 22 5360220
<http://www.zagranica.org.pl>

