

**Co trzeba zrobić  
w sprawie,  
którą popiera  
84% Polaków**

POLSKA WSPÓŁPRACA NA RZECZ ROZWOJU

Autor: **Marcin Wojtalik**

Korekta: Marta Makselon  
Skład: Dominik Paszkiewicz  
Druk: Totaldruk.pl

Wydawca: **Polska Zielona Sieć**, 2008  
Kontakt: Ola Antonowicz, ola@globalnepoludnie.pl

**www.globalnepoludnie.pl**

Publikacja powstała w toku projektu Polskiej Zielonej Sieci “Challenging Poland in EU development policy decision-making” finansowanego przez Fundusz Prezydencji w 2008r.

Polska Zielona Sieć od 2006r. prowadzi program Akcja dla Globalnego Południa, w ramach którego współpracuje z innymi organizacjami pozarządowymi i politykami, by zapewnić wzrost przejrzystości Polskiej Pomocy, a także promować efektywną współpracę dla zrównoważonego rozwoju krajów Globalnego Południa.

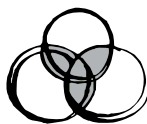
Uczestnictwo w światowej dyskusji nt. wspierającej roli Unii Europejskiej jest jednym z niezbędnych elementów polskiego zaangażowania w planowanie walki z globalnym ubóstwem.

Niniejsza publikacja ma zachęcić polskich polityków do włączenia się w jedną z ważniejszych dyskusji toczących się dziś na świecie.

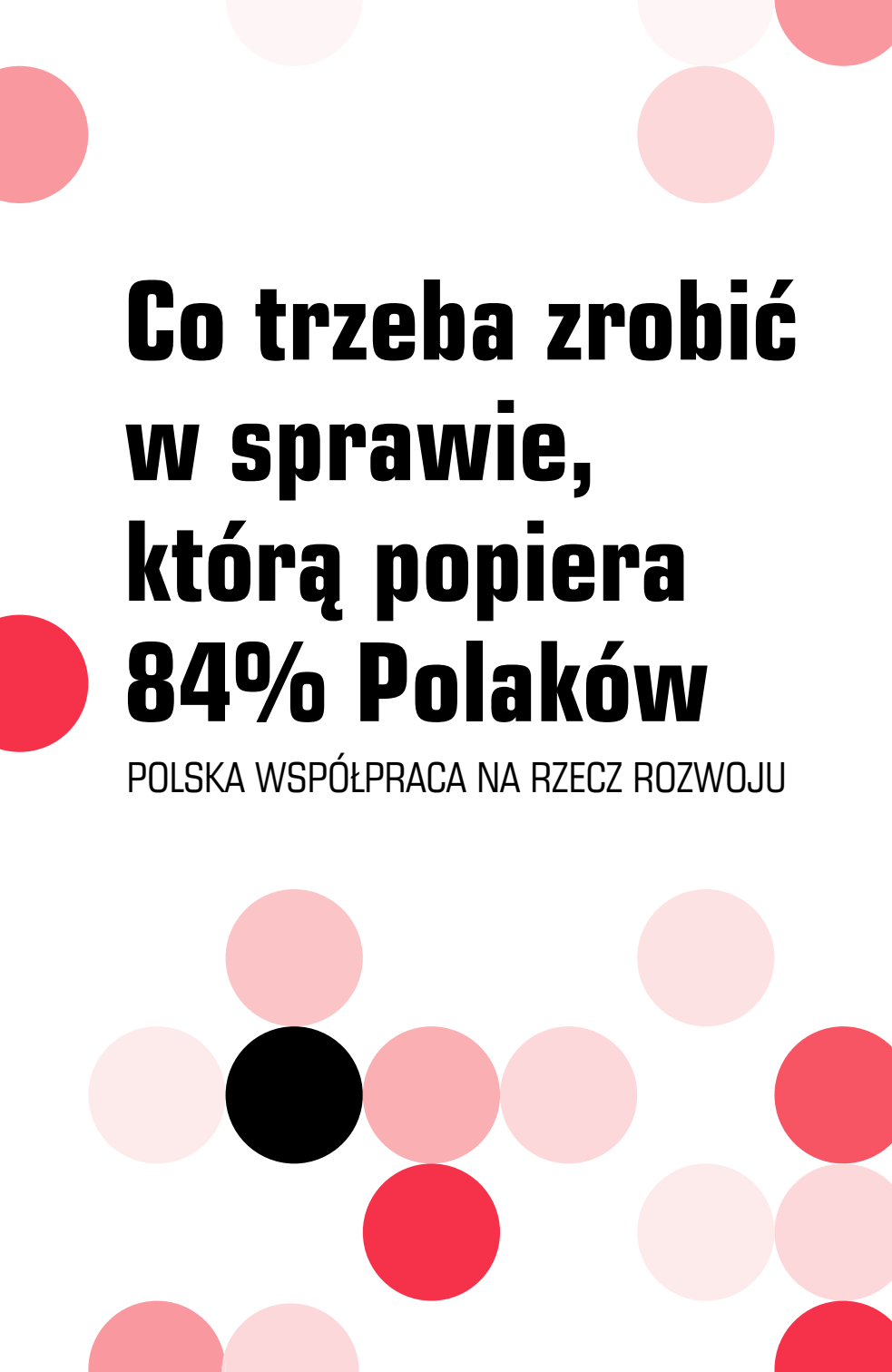
Polska Zielona Sieć dziękuje Funduszowi Prezydencji za sfinansowanie niniejszej publikacji.

Polska Zielona Sieć  
program **Akcja dla Globalnego Południa**

Biuro regionalne w Szczecinie  
ul. Kaszubska 57/204  
70-402 Szczecin



*Polska Zielona Sieć*



# **Co trzeba zrobić w sprawie, którą popiera 84% Polaków**

POLSKA WSPÓŁPRACA NA RZECZ ROZWOJU

# Spis treści

|   |    |
|---|----|
| <b>Bilans polskiej pomocy</b>   | 3  |
| <b>Uzgodnienia z partnerami w Europie i krajach rozwijających się</b> | 5  |
| <b>Zgodność polskiej pomocy z polityką rozwojową UE</b>               | 6  |
| Jak realizujemy Konsensus Europejski ws. Rozwoju                      | 6  |
| Przełom potrzebny od teraz  | 14 |
| <b>Co zrobić, aby polska pomoc była lepsza</b>                        | 15 |
| Strategie krajowe - planowanie wspólnie z partnerami                  | 15 |
| Wsparcie budżetowe - wzmocnienie partnerów                            | 19 |
| Ewaluacja - ocena realizacji celów i wpływu                           | 27 |
| <b>Głosy o współpracy rozwojowej</b>                                  | 10 |
| <b>Co jest ważne dla wyborców</b>                                     | 13 |
| Wyborcy o poglądach konserwatywnych i tradycyjnych                    | 33 |
| Wyborcy liberalni i nastawieni proeuropejsko                          | 34 |
| Wyborcy o poglądach lewicowych  | 35 |
| Większość społeczeństwa   | 35 |
| <b>Co może zrobić polityk</b>   | 37 |
| Poprzeć ustawę o polskiej pomocy rozwojowej                           | 37 |
| Uczestniczyć w debacie politycznej o jakości pomocy                   | 37 |
| Uwzględnić szerszy wpływ Polski na kraje uboższe - spójność           | 37 |
| Prowadzić dialog z wyborcami i edukację rozwojową                     | 37 |
| Występować w mediach i współpracować z organizacjami                  | 38 |
| Uwzględnić współpracę rozwojową w programie i działalności partii     | 38 |
| <b>Źródła informacji</b>  | 39 |

## Bilans polskiej pomocy

Wraz z wstąpieniem do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. Polska zaczęła realizować zobowiązania wynikające z członkostwa w gronie państw głęboko zaangażowanych w pomoc rozwojową i przekazujących na ten cel największy odsetek swojego budżetu. Jest to duże wyzwanie, jako że Polska do niedawna sama była biorcą pomocy. Tymczasem już wkrótce będzie musiała się sprawdzić w nowej roli - nie tylko państwa dotrzymującego kroku innym w dziedzinie współpracy rozwojowej. Perspektywa prezydencji naszego kraju w Unii Europejskiej w 2011 roku wymaga bowiem stworzenia systemu pomocy, który umożliwiłby Polsce przeprowadzenie w gronie państw mających w tej dziedzinie wieloletnie doświadczenie, a także potężne instytucje i budżety. Jest to jednak szansa na zaistnienie w opinii społeczności międzynarodowej - zarówno wśród dawców jak i biorców pomocy - jako kraj odpowiedzialny, szczodry i silny.

**Jak wygląda dotychczasowy bilans we współpracy rozwojowej Polski jako członka Unii Europejskiej?**

Niewątpliwie poczynione zostały ważne kroki ku pełnemu uczestnictwu naszego kraju w polityce rozwojowej UE. Logiczną konsekwencją przyjętej przez Radę Ministrów w 2003 r. Strategii polskiej współpracy na rzecz rozwoju było powstanie Departamentu Współpracy Rozwojowej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Koordynuje on działania naszego kraju w tej dziedzinie, obsługuje współpracę w ramach Unii Europejskiej i sporządza coroczne sprawozdania - zestawienia statystyczne do OECD i raporty roczne, które są źródłem danych o wielkości i kształcie polskiej pomocy. Godny uznania jest fakt znacznego i utrzymującego się wzrostu środków budżetowych przeznaczanych na oficjalną pomoc rozwojową oraz deklaracje akceptujące kluczowe cele UE w zakresie wysokości i jakości pomocy. Ponadto kontynuowany jest dialog i współpraca z organizacjami pozarządowymi, które korzystając z funduszy pochodzących z budżetu, niezmiennie realizują najwięcej projektów rozwojowych za granicą i są jednym ze stałych partnerów MSZ w debacie o polskiej pomocy.

Rozwój polskiego systemu współpracy rozwojowej da też naszemu krajowi podstawę do sprawnego pełnienia prezydencji w UE w 2011 roku.

Z drugiej strony, Polska wciąż pozostaje w tyle w porównaniu z innymi krajami UE. Co więcej, luka ta zmniejsza się bardzo powoli, stawiając pod znakiem zapytania możliwość wywiązania się z już podjętych zobowiązań i pełnego uczestnictwa Polski w gronie państw uznających swoją odpowiedzialność wynikającą z roli Europy w świecie.

## Wśród zasadniczych słabości polskiej pomocy należy wyliczyć następujące:

- brak ustawy o pomocy rozwojowej, która dawałaby możliwość prowadzenia dłuższych, kilkuletnich przedsięwzięć zamiast obecnego cyklu rocznego, który znacznie ogranicza udzielanie trwałej pomocy;
- brak instytucjonalnego zaplecza dla sprawnej koordynacji polskiej pomocy, zarówno na poziomie stałego określania polityki pomocowej, w tym harmonizacji z działaniami w ramach UE, jak i na poziomie obsługi bieżących programów i projektów;
- brak strategii współpracy z poszczególnymi krajami priorytetowymi, które w sposób spójny i przewidywalny przyczyniałyby się do realizacji planów rozwojowych sformułowanych przez kraje biorców;
- związany z powyższym brak podejścia programowego, które umożliwiłoby przekazywanie konkretnych sum do budżetu krajów biorców, co wzmacniałoby te państwa i stymulowało ich rozwój;
- brak systemu zewnętrznej ewaluacji umożliwiającej ocenę wpływu polskiej pomocy na realizację konkretnych, wymiernych celów, którym ma ona służyć.

Ważnym zadaniem dla Polski jest podjęcie strategicznej i koniecznej decyzji o zaangażowaniu w redukcję ubóstwa w krajach najuboższych, szczególnie w Afryce, która jest w centrum zainteresowania unijnej polityki rozwojowej. Okolicznością sprzyjającą jest fakt, że większość Polaków uznaje Afrykę za miejsce, do którego powinniśmy kierować pomoc w pierwszej kolejności.

Podjęcie wymienionych powyżej wyzwań jest konieczne, aby polska polityka rozwojowa była zgodna z głównymi celami i zasadami obowiązującymi w Unii Europejskiej, a także zbieżna z praktyką panującą wśród jej członków. Rozwój polskiego systemu współpracy rozwojowej da też naszemu krajowi podstawę do sprawnego pełnienia prezydencji w UE w 2011 roku. To już za dwa lata. Czy zdążymy?

## Uzgodnienia z partnerami w Europie i krajach rozwijających się

Wstępując do Unii Europejskiej Polska zobowiązała się do uczestnictwa w unijnej polityce rozwojowej. Dotyczy to nie tylko wspierania pracy instytucji wspólnotowych (w tym wpłat do wspólnego budżetu), ale też rozwijania własnej polityki na rzecz rozwoju międzynarodowego. Będąc krajem, który do niedawna sam otrzymywał pomoc i nie ma żywych tradycji pomocy krajom rozwijającym się, Polska rozpoczęła budowanie swojego systemu współpracy rozwojowej i jako nowy donator napotyka na szereg trudności. Nie zmienia to jednak faktu, że zobowiązania podjęte przez UE przed 2004 rokiem mają wpływ na europejską politykę rozwojową, w której teraz nasz kraj zgodził się aktywnie uczestniczyć.

Konieczność dostosowania polskiej pomocy do standardów europejskich jest poparta faktem, że szereg dokumentów regulujących współpracę rozwojową zostało podpisanych przez UE lub z jej udziałem już po naszym wstąpieniu do Unii - z naszym pełnym i równoprawnym uczestnictwem. Nasz kraj ponosi więc nie tylko prawną ale i moralną odpowiedzialność za spełnienie obietnic danych krajom rozwijającym się i innym członkom UE i OECD. Do najważniejszych dokumentów podpisanych od 2004 roku należą:

- Deklaracja Paryska ws. Skuteczności Pomocy (2005),
- Konsensus Europejski ws. Rozwoju (2005),
- Kodeks Postępowania ws. Podziału Pracy w Polityce Rozwojowej (2007),
- Strategiczne Partnerstwo Afryka-UE, Wspólna Strategia Afryka-UE (2007),
- Konsensus Europejski ws. Rozwoju: Wkład Edukacji Rozwojowej i Podnoszenia Świadomości (2007),
- Program Działań z Akry (2008).

Ponadto przedstawiciele Polski uczestniczą na prawach pełnego członka w instytucjach funkcjonujących w ramach Rady UE i współpracujących z Komisją Europejską. Dodatkowo polscy deputowani zasiadają w Parlamencie Europejskim oraz w jego Komisji Rozwoju. We wszystkich tych gremiach podejmowane są decyzje na temat obecnego i przyszłego kształtu współpracy rozwojowej z założeniem, że każdy z krajów będzie honorował wspólne uzgodnienia.

# Zgodność polskiej pomocy z polityką rozwojową UE

Kluczowym punktem polityki rozwojowej UE jest Konsensus Europejski ws. Rozwoju, który jest pierwszym w historii wspólnym dokumentem uchwalonym przez Komisję, Parlament i państwa członkowskie. Dokument ten został przyjęty w grudniu 2005 roku czyli ponad półtora roku po wstąpieniu Polski do UE i reguluje on wspólne cele Europy dotyczące relacji z krajami rozwijającymi się. Z tego względu zasadne jest oczekiwanie, że nasz kraj w pełni i z zaangażowaniem będzie przyczyniał się do realizacji zawartych w nim postanowień.

Tylko ok. 3 procent polskiej pomocy dwustronnej trafia rocznie do krajów Afryki, gdzie walka z ubóstwem i realizacja Milenijnych Celów Rozwoju jest największym wyzwaniem.

## Jak realizujemy Konsensus Europejski ws. Rozwoju

Nigdy wcześniej likwidacja ubóstwa i zrównoważony rozwój nie były tak istotne. Likwidacja ubóstwa dokonuje się w świecie coraz bardziej zglobalizowanym, w którym występują coraz liczniejsze zależności; sytuacja ta tworzy nowe możliwości, ale również nowe wyzwania.

Zwalczanie światowego ubóstwa jest nie tylko obowiązkiem moralnym; przyczyni się również do zbudowania bardziej stabilnego, pokojowego, zamożnego i sprawiedliwego świata, odzwierciedlającego współzależność bogatszych i uboższych krajów. W takim świecie nie pozwolilibyśmy co godzinę umierać z powodu ubóstwa 1 200 dzieciom; nie stalibyśmy z boku podczas gdy miliard ludzi walczy o przetrwanie za mniej niż dolara dziennie, a z powodu HIV/AIDS, gruźlicy i malarii umiera ponad 6 milionów ludzi rocznie. Polityka rozwojowa stanowi trzon stosunków UE z wszystkimi krajami rozwijającymi się.

Artykuł 1 Konsensusu Europejskiego ws. Rozwoju (2005)

**Podstawowym i nadrzędnym celem współpracy UE na rzecz rozwoju jest likwidacja ubóstwa w kontekście trwałego rozwoju, w tym realizacja milenijnych celów rozwoju. (art. 5)**

### Mocne strony polskiej pomocy:

- redukcja ubóstwa i realizacja Milenijnych Celów Rozwoju wymieniane są we wszystkich dokumentach polskiej pomocy jako główny lub jeden z głównych celów,
- Afryka i redukcja ubóstwa dominuje w warstwie wizualnej w ostatnich raportach rocznych ze współpracy na rzecz rozwoju publikowanych przez MSZ<sup>1</sup>

1. Są one głównym źródłem pełnych oficjalnych informacji na temat realizacji programu polskiej pomocy.



- co świadczy o świadomości tego, że opinia publiczna przykłada dużą wagę do tego obszaru pomocy,

- największa część dotacji udzielanych za pośrednictwem polskich ambasad w ramach programu Małych Grantów przeznaczana jest dla krajów Afryki.

#### **Słabe strony:**

- tylko ok. 3 procent polskiej pomocy dwustronnej trafia rocznie do krajów Afryki, gdzie walka z ubóstwem i realizacja Milenijnych Celów Rozwoju jest największym wyzwaniem,
- wśród znacznych wydatków zaliczanych do wolumenu oficjalnej pomocy rozwojowej znajdują się wydatki, które nie kojarzą się bezpośrednio z walką z ubóstwem, np. kredyty w ramach pomocy związanej dla Chin.

**Ponownie potwierdzamy nasze zdeterminowanie w propagowaniu spójności polityki na rzecz rozwoju, opartej na zapewnieniu, że Unia Europejska będzie uwzględniała cele współpracy na rzecz rozwoju we wszystkich realizowanych politykach, które mogą mieć wpływ na kraje rozwijające się oraz że polityki te wspierają cele rozwoju. (art. 9)**

#### **Mocne strony polskiej pomocy:**

- brak

#### **Słabe strony:**

- brak mechanizmów i konkretnych skutecznych działań w kierunku takiej koordynacji międzyresortowej, która dawałaby pewność, że polityka zagraniczna Polski – poza pomocą rozwojową, będzie miała pozytywny wpływ na kraje rozwijające się, a przynajmniej nie będzie stała w jawnej sprzeczności z działaniami pomocowymi;
- konkretnym przykładem braku spójności polskiej polityki było stanowisko polskiego rządu w negocjacjach wewnątrz UE podczas szczytu klimatycznego w Poznaniu, gdzie raczej biedniejszych krajów zagrożonych zmianą klimatu nie spotkały się ze zrozumieniem Polski – wbrew tendencjom panującym w UE.

**(...) Awans społeczny kobiet jest kluczowym czynnikiem wszelkiego rozwoju, a równość płci powinna stanowić zasadniczy trzon wszelkich strategii dotyczących polityk. (fragment art. 11)**

#### **Mocne strony polskiej pomocy:**

- brak

#### **Słabe strony:**

- brak wyraźnych działań świadczących o uwzględnieniu wagi praw kobiet w pomocy rozwojowej<sup>2</sup>.

2. Wyjątek stanowi uwzględnienie kwestii kobiet w projektach rozwojowych, co jednakże nie znajduje przełożenia na całość polskiej pomocy.

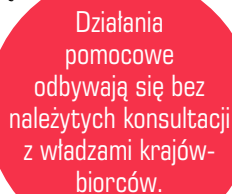
**Partnerstwo UE i dialog z państwami trzecimi będzie propagować wspólne wartości dotyczące: poszanowania praw człowieka, podstawowych wolności, pokoju, demokracji, dobrych rządów, równości płci, państwa prawa, solidarności i sprawiedliwości. (...) (fragment art. 13)**

**Mocne strony polskiej pomocy:**

- poszanowanie praw człowieka i demokracja stanowią jeden z deklarowanych celów polskiej pomocy,
- znaczna część środków przeznaczana jest na działania na rzecz demokracji.

**Słabe strony:**

- prawa człowieka i demokracja traktowane są w kolejnych dokumentach oraz w realizacji jako odrębna, równoległa dziedzina działalności, a nie integralna część polityki rozwojowej.



Działania pomocowe odbywają się bez należytych konsultacji z władzami krajów-biorców.

**UE popiera zasadę odpowiedzialności krajów partnerskich za strategię i programy rozwoju. (...) (fragment art. 14)**

**Mocne strony polskiej pomocy:**

- kluczowe dokumenty polskiej pomocy potwierdzają dążenie do działania zgodnie z zasadą własności, która każe podporządkować działania donorów strategiom wypracowanym przez kraje partnerskie.

**Słabe strony:**

- deklaracje nie znajdują potwierdzenia w praktyce: działania pomocowe odbywają się bez należytych konsultacji z władzami krajów biorców - również tych krajów, które posiadają demokratyczny mandat i udowodniły, że dobrze radzą sobie z zarządzaniem pomocą zewnętrzną.

**(...) UE będzie wspierała zmniejszanie ubóstwa w krajach partnerskich, strategię rozwoju i reform koncentrujące się na milenijnych celach rozwoju oraz dostosuje się do systemów i procedur w krajach partnerskich. (...) (fragment art. 15)**

**Mocne strony polskiej pomocy:**

- brak

**Słabe strony:**

- polska pomoc nie jest dostosowana do systemów i procedur krajów rozwijających się, ani nawet nie rozpoczęła procesu takiego dostosowania - wbrew deklaracjom oraz wbrew postanowieniom innych dokumentów, w tym Deklaracji Paryskiej ws. Skuteczności Pomocy,
- polskie priorytety dotyczące sektorów wsparcia dla poszczególnych krajów biorców nie mają udokumentowanego związku ze strategiami rozwoju tych krajów.

**(...) Wskaźniki postępu oraz regularna ocena pomocy mają kluczowe znaczenie dla lepszego ukierunkowania pomocy UE. (fragment art. 15)**

**Mocne strony polskiej pomocy:**

- zapowiedź mierzenia skuteczności i oceny (ewaluacji) znajduje się w kolejnych programach rocznych polskiej pomocy.

**Słabe strony:**

- ewaluacja jednak nie jest prowadzona, co uniemożliwia wyciągnięcie wniosków mających na celu lepsze ukierunkowanie pomocy.

**UE uznaje zasadniczą nadzorczą rolę demokratycznie wybranych przedstawicieli obywateli.**

**W związku z tym UE zachęca do zwiększonego zaangażowania zgromadzeń narodowych, parlamentów i władz lokalnych. (art. 16)**

**Mocne strony polskiej pomocy:**

- przedstawiciele polskiego parlamentu i polscy deputowani do Parlamentu Europejskiego biorą udział we wspólnych posiedzeniach z parlamentarzystami z regionu Afryki, Karaibów i Pacyfiku (krajów AKP),
- nieliczni polscy posłowie, senatorowie i deputowani do Parlamentu Europejskiego zabierają głos w debacie publicznej na temat współpracy rozwojowej.

**Słabe strony:**

- nie zostały stworzone mechanizmy umożliwiające uczestnictwo parlamentarzystów z krajów rozwijających się w planowaniu i ocenianiu polskiej pomocy,
- aktywność polskich posłów i senatorów - zarówno w pracy parlamentarnej, jak i w debacie politycznej - jest w dziedzinie współpracy rozwojowej jeszcze bardzo wątpliwa.

**(...) UE będzie zwiększała swoje poparcie dla budowania zdolności podmiotów niepaństwowych w celu wzmocnienia ich głosu w procesie rozwoju oraz wspierania dialogu politycznego, społecznego i gospodarczego. (...) (fragment art. 18)**

**Mocne strony polskiej pomocy:**

- polskie organizacje pozarządowe są głównym partnerem MSZ w realizacji projektów pomocy rozwojowej finansowanych z budżetu państwa, a warunki stwarzane organizacjom choć powoli, to jednak stale się poprawiają,
- MSZ konsultuje z polskimi organizacjami część dokumentów dotyczących planowania i realizacji pomocy rozwojowej.

**Słabe strony:**

- konsultacje z organizacjami mają w wielu wypadkach charakter kurtuazyjny, postulaty zgłaszane przez organizacje rzadko są uwzględniane, a nieuwzględnienie postulatów nie jest uzasadniane oficjalnie,

- nie stworzono mechanizmu konsultacji w sprawie pomocy z organizacjami w krajach-biorcach. Taki system zwiększałby jakość pomocy w krajach demokratycznych i umożliwiałby dobre rozeznanie potrzeb w krajach, w których demokracja jest ograniczona.

**Rozwój jest zobowiązaniem długoterminowym. UE przyjęła harmonogram dla Państw Członkowskich, wg którego do 2015 r. należy osiągnąć 0,7 % DNB, z pośrednią wartością docelową do 2010 r. określoną na 0,56 % (...) (fragment art. 23)**

Nowe środki przeznaczone co-rocennie na pomoc nie są kierowane do Afryki, choć jest to sprzeczne z zobowiązaniami jak i preferencjami Polaków

**Mocne strony polskiej pomocy:**

- wartość polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej systematycznie się zwiększa.

**Słabe strony:**

- wzrost wartości polskiej pomocy jest niewystarczający, aby wywiązać się ze zobowiązania do osiągnięcia 0,17% DNB w 2010 roku i 0,33% w 2015 roku (pułap dla nowych krajów członkowskich UE).

**(...) Co najmniej połowa zwiększonej w ten sposób pomocy przeznaczona będzie dla Afryki, przy pełnym poszanowaniu priorytetów poszczególnych Państw Członkowskich dotyczących pomocy rozwojowej. (...) (fragment art. 23)**

**Mocne strony polskiej pomocy:**

- brak

**Słabe strony:**

- Polska w ogóle nie wywiązuje się z tego zobowiązania. Nowe środki przeznaczone corocznie na pomoc nie są kierowane do Afryki, choć jest to sprzeczne zarówno z ww. zobowiązaniem, jak i z preferencjami Polaków, których większość postrzega Afrykę jako kontynent, któremu nasz kraj powinien pomagać w pierwszej kolejności.

**Aby osiągnąć milenijne cele rozwoju, nadal traktowane priorytetowo będą kraje najmniej rozwinięte i inne państwa o niskich dochodach, o czym świadczy wysoki udział tych państw w pomocy płynącej z UE (...) (fragment art. 24)**

**Mocne strony polskiej pomocy:**

- pomimo dużej zmienności kwot przeznaczanych na poszczególne regiony, kraje o niskich dochodach co roku znajdują się wśród biorców polskiej pomocy.

### Slabe strony:

- większość kwot zaliczanych jako pomoc dla krajów o niskich dochodach nie stanowi faktycznego dopływu nowych środków (np. redukcja długu Angoli) lub wynika z interesów gospodarczych a nie dążenia do redukcji ubóstwa (np. kredyty dla Chin w ramach pomocy wiązanej),
- z wyjątkiem Afganistanu - kwoty przeznaczane dla krajów najmniej rozwiniętych są rażąco niskie.



**(...) UE będzie wdrażać i monitorować swoje zobowiązania dotyczące skuteczności pomocy we wszystkich krajach rozwijających się, m.in. poprzez wyznaczenie sobie konkretnych celów na rok 2010. Odpowiedzialność poszczególnych krajów, koordynacja i harmonizacja działań donorów już na szczeblu terenowym, dostosowanie do systemów państwa-odbiorcy oraz ukierunkowanie na rezultaty stanowią podstawowe zasady w tym względzie. (fragment art. 25)**

### Mocne strony polskiej pomocy:

- rząd polski nieustannie deklaruje chęć zwiększenia skuteczności pomocy, w tym lepszą harmonizację z działaniami innych donorów, uczestniczy też w międzynarodowych spotkaniach na ten temat.

### Slabe strony:

- brak widocznych jakichkolwiek wyników harmonizacji działań z innymi donorami,
- brak jakiegokolwiek dostosowania polskiej pomocy do systemów krajów biorców.

**(...) O ile warunki na to pozwalają, wykorzystanie ogólnego lub sektorowego wsparcia budżetowego lub sektorowego powinno wzrosnąć (...) (fragment art. 26)**

### Mocne strony polskiej pomocy:

- w ostatnim czasie zapowiadane jest wprowadzenie ogólnego wsparcia budżetowego.

**Słabe strony:**

- brak konsultacji społecznych dotyczących wdrażania wsparcia budżetowego i brak publicznie dostępnych informacji na ten temat są zagrożeniem dla przejrzystości i w konsekwencji mogą negatywnie wpłynąć na jakość udzielanej pomocy,
- utrzymująca się dominacja pomocy w formie projektowej nie sprzyja wzmocnieniu odpowiedzialności, poparci krajowych odpowiedzialności i procedur partnerów, finansowaniu krajowych strategii zmniejszania ubóstwa (w tym operacyjnych kosztów budżetów na zdrowie i edukację) oraz propagowaniu rzetelnego i przejrzystego zarządzania finansami publicznymi.

**Redukcja długów także przyczynia się do przewidywalnego finansowania. UE zobowiązała się do wypracowania rozwiązań dla nadmiernego zadłużenia (...) (fragment art. 28)**

**Mocne strony polskiej pomocy:**

- Polska sukcesywnie redukuje długi państwom, które zainteresowane są tego typu pomocą.

**UE będzie propagowała dalsze odchodzenie od wiązania pomocy wykraczające poza obecne zalecenia OECD, w szczególności dla pomocy żywnościowej. (art. 29)**

**Mocne strony polskiej pomocy:**

- brak

**Słabe strony:**

- rokrocznie znaczna część polskiej pomocy ma charakter wiązany, co znacznie zmniejsza jej wartość dla biorców i obniża wiarygodność naszego kraju jako skutecznego dawcy pomocy.

**UE jest zdecydowana wspierać lepszą koordynację i komplementarność działań donorów poprzez prace na rzecz wieloletniego planowania, opartego na zmniejszaniu ubóstwa w krajach partnerskich lub ekwiwalentnych strategiach oraz własnych procesach budżetowych kraju (...) (fragment art. 31)**

**Mocne strony polskiej pomocy:**

- MSZ nieustannie czyni wysiłki, aby przekonać kolejne rządy do uchwalenia ustawy o pomocy rozwojowej, która umożliwiłaby wieloletnie planowanie. Problemy wynikające z braku uregulowań prawnych są powszechnie znane.

**Słabe strony:**

- w polskiej pomocy brak jest wieloletniego planowania,

MSZ nie stworzył listy wieloletnich priorytetów własnych działań finansowanych z rezerwy budżetowej pomimo braku prawnych przeszkód ku temu.

- MSZ nie stworzył listy wieloletnich priorytetów własnych działań finansowanych z rezerwy budżetowej pomimo braku prawnych przeszkód ku temu,
- brak wieloletnich planów pomocy poszczególnym krajom priorytetowym, a w planach rocznych brak bezpośrednich odwołań do ich strategii redukcji ubóstwa.

**UE będzie realizowała ten plan w bliskiej współpracy z krajami partnerskimi, innymi partnerami dwustronnymi na rzecz rozwoju oraz podmiotami wielostronnymi, takimi jak Organizacja Narodów Zjednoczonych i międzynarodowe instytucje finansowe (...)** (fragment art. 31)

**Mocne strony polskiej pomocy:**

- Polska regularnie dokonuje wpłat do budżetów instytucji wielostronnych.

**Słabe strony:**

- planowanie pomocy odbywa się w Warszawie, najczęściej bez bliskiej współpracy z krajami partnerskimi, co utrudnia dostosowanie polskiego wkładu do bieżących priorytetów i potrzeb krajów rozwijających się związanych z brakiem funduszy na realizację niektórych obszarów ich strategii redukcji ubóstwa.

## Przełom potrzebny od teraz

Przedstawione powyżej wyzwania polskiej pomocy znane są dobrze powiększającemu się gronu polskich instytucji i organizacji pozarządowych zajmujących się tą tematyką. Trafnym podsumowaniem stanu polskiej pomocy są konkluzje zawarte w opublikowanej niedawno pierwszej w Polsce książce przybliżającej całość kształtu problematyki międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju<sup>3</sup>. Czytamy w niej:

Aspirując do grona krajów mających rzeczywisty wpływ na kształt Unii Europejskiej, Polska powinna dokonać zasadniczego zwrotu w nastawieniu do problematyki rozwoju międzynarodowego.

*„Porównując polski program pomocy rozwojowej z programami innych krajów Unii Europejskiej, nie sposób nie dostrzec ogromnego dystansu między nimi, praktycznie w każdej dziedzinie, począwszy od wielkości budżetu na pomoc rozwojową, przez instytucjonalne uwarunkowania zarządzania tą pomocą, a skończywszy na zasobach kadrowych i rzeczywistej woli politycznej traktowania współpracy rozwojowej jako ważnego elementu polityki zagranicznej i stosunków zewnętrzných państwa. W przeciwieństwie do państw zachodnich Polska nie ma ani wdrożonych koncepcji polityki w zakresie rozwoju międzynarodowego, ani wykształconych i funkcjonujących struktur instytucjonalnych, w tym procedur i mechanizmów pozwalających na przekazywanie pomocy rozwojowej zgodnie z przyjętymi założeniami politycznymi”.*

Co więcej, według autorów, polski program współpracy rozwojowej *„jest niestety wciąż jeszcze poza głównym nurtem tendencji światowych, kształtowanych w dużym stopniu na forum takich instytucji jak: ONZ, OECD i jej Komitet Pomocy Rozwojowej czy Unia Europejska. Mimo stosunkowo aktywnego udziału przedstawicieli RP we współpracy międzynarodowej w zakresie globalnego rozwoju zasadnicze wytyczne, rekomendacje i dobre praktyki podejmowane przez wspólnotę donatorów nie zostały jeszcze wdrożone do polskiej praktyki przekazywania pomocy rozwojowej”.*

Aspirując do grona krajów mających rzeczywisty wpływ na kształt Unii Europejskiej, Polska powinna dokonać zasadniczego zwrotu w nastawieniu do problematyki rozwoju międzynarodowego. Jako że główną barierą jest brak woli politycznej wśród kolejnych ekip rządowych, kluczową rolę w zmianach na lepsze powinni odegrać polscy politycy, niezależnie od przynależności partyjnej. Takie porozumienie, wsparte doświadczeniem instytucji i organizacji pozarządowych i cieszące się poparciem dużej części opinii publicznej, jest w stanie dokonać przełomu.

3. Paweł Bagiński, Katarzyna Czaplicka, Jan Szczyciński, *Międzynarodowa Współpraca na rzecz Rozwoju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.



# Co zrobić, aby polska pomoc była lepsza

Przedstawiamy trzy konkretne sposoby, które poprawiłyby jakość polskiej pomocy i przybliżyłyby ją do standardów wyznaczanych przez Unię Europejską.

## Strategie krajowe - planowanie wspólnie z partnerami

Jak pokazują badania prowadzone przez polskie organizacje pozarządowe<sup>4</sup>, jednym ze sposobów podwyższenia jakości pomocy powinno być strategiczne podejście do współpracy rozwojowej. Wymaga ono określenia długofalowych celów - na podstawie dialogu z krajami rozwijającymi się - i ich konsekwentnej realizacji.

Polską dwustronną pomoc rozwojową koordynuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a w realizację zaangażowane są ponadto inne ministerstwa i urzędy centralne, których wydatki mogą być zaliczane do wolumenu polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej. Lista głównych biorców polskiej pomocy wraz z wielkością środków i sektorami wsparcia ustalana jest każdorazowo w planie polskiej pomocy zagranicznej zarządzanej przez MSZ na dany rok. Chociaż z roku na rok większość krajów się powtarza, z pierwszej listy krajów priorytetowych, ogłoszonej w 2004 roku, do dziś priorytetami pozostały tylko cztery: Afganistan, Angola, Mołdowa i Gruzja.

Ilość środków pomocowych uzależniona jest od wysokości rezerwy budżetowej - również określanej corocznie. 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. W 2007 roku pula ta wyniosła 90 mln złotych, w 2008 r. - 110 mln zł, a w 2009 roku wzrosła do 130 mln złotych, lecz stanowi ona niewiele ponad jedną piątą całej polskiej pomocy dwustronnej i jedną dziesiątą ogólnej wartości polskiej ODA (Oficjalnej Pomocy Rozwojowej)<sup>5</sup>. Większość pomocy realizowana jest bez aktualnej kilkuletniej strategii a nawet bez planów rocznych - przynajmniej nie są one podawane do publicznej wiadomości.

Od samego początku przeważająca część środków w dyspozycji MSZ przeznaczona jest na wsparcie w formie projektowej. Realizować projekty mogą obecnie organizacje pozarządowe, administracja rządowa, jednostki samorządu terytorialnego oraz ambasady RP. Przy obecnym rocznym systemie planowania wydatków

4. Por. *Polska pomoc zagraniczna. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez organizacje pozarządowe*, Grupa Zagranica, Warszawa 2008.

5. 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.

i identyfikacji obszarów wsparcia instytucje te nie mają jednak żadnej pewności, że w latach kolejnych będą mogły kontynuować swoje działania. Jest to ważne we wszelkich przedsięwzięciach, zarówno tzw. projektach miękkich, czyli takich, które polegają na wzmacnianiu społeczeństwa obywatelskiego czy struktur państwa, jak i tzw. projektach twardych, np. budowa dróg. Z powodu jednorocznego funkcjonowania niemożliwe jest też zachęcenie polskich firm do uczestniczenia w pomocy rozwojowej.

### **Co jest ważne dla krajów biorców?**

Konsekwencją braku kilkuletnich planów pomocy dla poszczególnych krajów jest to, że wiedzy o planowanym wsparciu - udzielanym za pośrednictwem MSZ, jak również innych ministerstw - nie mają także nasi partnerzy w krajach priorytetowych. Uniemożliwia im to uwzględnienie ich w swoich planach budżetowych. Przyczynia się również do tego, że nie można ściśle określić, jaki jest wkład polskiej pomocy w realizację strategii rozwoju krajów biorców. A przecież głównym celem pomocy jest wsparcie w rozwoju i wzmocnienie krajów biorców, stały kontakt z nimi powinien być więc koniecznością, a nie jedynie dobrą praktyką.

Dwa podstawowe dokumenty: Deklaracja Paryska ws. Skuteczności Pomocy oraz Program Działań z Akry, wskazują m.in. na zasadę własności (ang. ownership) jako klucz do pomocy efektywnej. AAA (Accra Agenda for Action) określa, że „donatorzy będą wspierać ich [biorców pomocy] przez przestrzeganie priorytetów tych krajów, inwestowanie w instytucje i zasoby ludzkie, wykorzystanie w większym stopniu ich systemów w dostarczaniu pomocy i zwiększanie przewidywalności transferów pomocowych”. W tej chwili polska pomoc pomija systemy krajów biorców a jednoroczne planowanie drastycznie ogranicza przewidywalność pomocy.

Efektywny proces rozwojowy wymaga wzmocnienia systemów krajowych i inwestycji publicznych w krajach partnerskich. Dlatego też kilkuletnie strategie redukcji ubóstwa (ang. PRSP) lub też strategie rozwoju tworzone przez partnerów (czyli kraje biorców) definiują priorytety, instrumenty, zakładane rezultaty i harmonogram działań promujący wzrost gospodarczy i walkę z ubóstwem. W tym celu szczegółowo opisują one i cyklicznie ewalują krajową politykę makroekonomiczną i społeczną oraz potrzeby związane z finansowaniem zewnętrznym. Choć poszczególne kraje rozwijające się mają różną zdolność do skoordynowania działań państw dawców, warto podkreślić, że strategie redukcji ubóstwa posiada połowa z priorytetowych krajów polskiej pomocy.<sup>6</sup>

6. Wykaz strategii redukcji ubóstwa wypracowanych przez kraje biorców dostępny jest na stronach Banku Światowego (<http://go.worldbank.org/ZBYSV47F10>) i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (<http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>).

### **Kraje afrykańskie posiadają dobre strategie rozwoju**

Jeffrey Sachs, światowej sławy ekonomista i specjalny doradca sekretarza generalnego ONZ, przekonuje, że donatorzy powinni opierać się na strategiach wypracowanych przez kraje-biorców. Twierdzi on, że szereg krajów w Afryce posiada dobre plany rozwoju i muszą one zostać wzięte pod uwagę przez kraje udzielające pomocy.

Wszystkie dokumenty dotyczące strategii ograniczania ubóstwa są dostępne na stronach internetowych Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego, każdy więc może się dowiedzieć, co poszczególne kraje uznają za swoją strategię w tej dziedzinie. Programy często bywają pomysłowe, ale wszystkie są chronicznie niedofinansowane w porównaniu z tym, co jest niezbędne do osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju. W rezultacie trzeba w nich ograniczać środki dla całych dziedzin inwestycji publicznych (takich jak opieka zdrowotna). Wśród niedawno sporządzonych planów strategii ograniczania ubóstwa w Afryce dobrą jakością wyróżnia się pięć:

- Strategia ograniczania ubóstwa w Ghanie,
- Program trwałego rozwoju i ograniczania ubóstwa w Etiopii,
- Strategia uzdrowienia gospodarki w celu osiągnięcia dobrobytu i tworzenia miejsc pracy w Kenii,
- Zarys strategii ograniczania ubóstwa w Senegalu,
- Plan działania w celu likwidacji ubóstwa w Ugandzie.

Wśród krajów afrykańskich istnieją wiarygodni partnerzy do rozmów o średniookresowych programach pomocy. Dlatego Polska powinna opierać swoje działania w tym względzie na strategiach rozwoju stworzonych przez poszczególne kraje i dialogu z ich władzami i organizacjami pozarządowymi.

Ważnym partnerem do konsultacji powinny być dla polskich władz parlament i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w krajach przyjmujących pomoc (m.in. organizacje pozarządowe, stowarzyszenia lokalne lub skupiające grupy zmarginalizowane). Kontakty z parlamentarzystami mogą przyczynić się do umocnienia demokracji, a szerokie konsultacje społeczne pozwalają zweryfikować i dostosować do realiów priorytety wyznaczone przez władze centralne kraju biorcy.

### **Potrzebne konsultacje z parlamentarzystami i organizacjami pozarządowymi**

W 2008 roku na zaproszenie Polskiej Zielonej Sieci, Polskiej Akcji Humanitarnej i Instytutu Globalnej Odpowiedzialności przybyli do Polski przedstawiciele doświadczonych organizacji z dwóch państw priorytetowych polskiej pomocy: Angoli i Tanzanii. Podczas debat publicznych i spotkania w Ministerstwie Spraw Zagranicznych przedstawiali dotychczas mało znane w naszym kraju priorytety rozwojowe swoich krajów. Podobnie polscy parlamentarzyści uczestniczą we wspólnych zgromadzeniach parlamentarnych UE i krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Uwzględnienie tego typu konsultacji w mechanizmie tworzenia polskich strategii dla krajów priorytetowych znacznie podwyższyłoby ich jakość i wiarygodność.

## Krajowe strategie pomocy

Zasadą współpracy rozwojowej jest zwiększenie potencjału krajów biorców do efektywnej koordynacji pomocy międzynarodowej. Dlatego też donatorzy – także w nowych krajach członkowskich UE – stopniowo odchodzą od polityki interwencji w przypadkowo wybranych dziedzinach w formie projektowej na rzecz przemyślanego wieloletniego wsparcia regulowanego strategicznymi dokumentami współpracy z poszczególnymi krajami partnerskimi (ang. Country Strategy Papers) i umowami pomiędzy krajem biorcą a jednym lub kilkoma donatorami.

Dokumenty te konkretnie określają sposób, w jaki dany kraj dawca ma zamiar wywiązać się ze swoich zobowiązań pomocowych. Tworzone najczęściej w średniookresowej perspektywie 3-5 lat zawierają informacje o planowanych wydatkach, sektorach i obszarach wsparcia. Mogą więc być uwzględnione w planach budżetowych krajów partnerskich, ewaluowane ze względu na wkład w realizację PRSP oraz ulepszone w oparciu o osiągnięte rezultaty.

Plany pomocy dla poszczególnych państw opracowują już inne nowe kraje członkowskie UE, które rozpoczynały budowę swojego systemu pomocy z takiego samego poziomu jak Polska. Czechy, pełniące prezydencję w UE w 2009 r. mają takie dokumenty dla ośmiu krajów priorytetowych, a Węgry opracowują obecnie już czwarty tego typu plan. Tymczasem, mimo zapowiedzi, Polska dotychczas nie stworzyła ani jednej strategii dla kraju biorcy. Przyczyn może być wiele, warto wśród nich wymienić: niedostateczny potencjał kadrowy w MSZ, brak wystarczającego zainteresowania tematem ze strony polityków i zbyt mała determinacja do wyciągnięcia praktycznych wniosków z zasady, że to państwa biorcy powinny koordynować działania donatorów. Niemniej jednak stworzenie średniookresowych strategii pozostaje jednym z koniecznych warunków i pilnym wyzwaniem na drodze do znacznego podwyższenia jakości polskiej pomocy.

Stworzenie średniookresowych strategii pozostaje jednym z koniecznych warunków i pilnym wyzwaniem na drodze do znacznego podwyższenia jakości polskiej pomocy.

## Organizacje z Afryki zabierają głos

Jedna z licznych istniejących w Tanzanii organizacji pozarządowych, Zespół Prawników na Rzecz Środowiska, napisała w 2008 r. list do polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, zwracający uwagę na konieczność stworzenia strategii polskiej pomocy dla Tanzanii.

„Z zainteresowaniem, ale i zaniepokojeniem obserwujemy rezultaty różnych projektów wspieranych przez grantodawców, agendy rządowe i ministerstwa krajów Unii Europejskiej, które są prowadzone w naszym kraju. Udokumentowaliśmy kilka projektów, które miały negatywny

wpływ na życie ludzi w niektórych regionach Tanzanii - szczególnie w postaci negatywnego wpływu na środowisko. Potencjał współpracy na rzecz rozwoju nie został w pełni wykorzystany. (...)”

„LEAT zachęca, aby polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych przyjęło średniookresową strategię dla Tanzanii. Krajowa strategia pomocy jest niezbędnym planem, zapewniającym wydatkowanie środków w odpowiedzialny i zrównoważony sposób. Priorytety tego planu powinny uwzględnić rekomendacje naszego raportu z roku 2005, sporządzonego na bazie metodologii TAI (The Access Initiative). (...)”

## **Wsparcie budżetowe - wzmocnienie partnerów**

Drugim sposobem podwyższenia jakości polskiej pomocy byłoby wprowadzenie wsparcia budżetowego.

### **Dlaczego pomoc projektowa nie wystarcza**

Polska pomoc zarządzana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych opiera się obecnie na projektach, ograniczonych w czasie konkretnych przedsięwzięciach prowadzonych przede wszystkim przez polskie organizacje pozarządowe, a od niedawna również instytucje administracji publicznej i samorządy. Projektem jest np. budowa szkoły, studni czy wyposażenie konkretnej instytucji w sprzęt komputerowy. W ramach projektów organizowane są również szkolenia, wizyty studyjne czy współpraca ekspertów.

Projekty mają wiele zalet, w postaci wymiernych rezultatów i wsparcia rzeczywistości docierającego do konkretnych ludzi lub instytucji. Często mają ogromny pozytywny wpływ na funkcjonowanie danej społeczności i w bezpośredni sposób pokazują, że pomoc rozwojowa rzeczywiście działa. Doskonałym przeglądem wybranych projektów są doroczne raporty publikowane przez Departament Współpracy Rozwojowej MSZ.

Pomoc projektowa, choć cenna i potrzebna, nie daje jednak szans na kompleksowe rozwiązywanie problemów danego kraju, czy nawet regionu. Na przykład, budowa jednej szkoły, nawet najlepszej, gdy w regionie brakuje setek szkół, a w całym kraju tysięcy, jest kroplą w morzu potrzeb. Doświadczenie kilkudziesięciu lat pomocy rozwojowej na świecie pokazuje, że taki wkład często znika, szczególnie gdy projekt jest jednorazowym przedsięwzięciem bez kontynuacji. Na przykład, gdy wybudowano przychodnię, ale nie ma pieniędzy na jej konserwację czy na pensje dla personelu, już po kilku latach rezultaty projektu mogą być całkowicie niewidoczne. Przykłady tego typu są powszechnie znane i dobrze udokumentowane.

Słabe strony pomocy projektowej są powszechnie znane w środowisku ludzi profesjonalnie zajmujących się współpracą rozwojową<sup>7</sup>. Poniżej opisujemy cztery z nich.

**Biorcy mają mały wpływ na pomoc projektową, kluczowe decyzje podejmuje dawcy i sprawują faktyczną kontrolę nad poszczególnymi przedsięwzięciami.**

Na przykład, polskie organizacje pozarządowe - tak jak organizacje z innych krajów - realizują projekty na podstawie własnego rozeznania o potrzebach w danym miejscu i w oparciu o wytyczne finansującego projekt (najczęściej polskiego MSZ). Administracja rządowa, samorząd czy lokalne organizacje w kraju biorcy mają minimalny wpływ na cele, zakres, sposoby realizacji i wybór realizującego projekt. Kluczowe decyzje podejmowane są w Polsce na podstawie lepszego lub gorszego zrozumienia sytuacji w danym kraju. Możliwość wpływu społeczeństwa w kraju biorcy ogranicza się praktycznie do przekazywania sugestii lub do ewentualnej decyzji o niekorzystaniu z rezultatów projektu, na którego kształt nie miało wpływu.

**Wielość projektów o małej skali nie umożliwia kompleksowego rozwiązania danego problemu w skali kraju czy nawet regionu.**

Na przykład, budowa trzech szkół, wyposażenie kilku innych w sprzęt komputerowy i zakup nawet dużej ilości przyborów nie rozwiązuje problemów w dostępie do edukacji w skali kraju czy nawet regionu. W tym samym czasie nikt bowiem nie zapewnia sprawnego sposobu dojazdu dzieci do szkoły, szkolenia nauczycieli i nadzoru metodycznego czy terminowych wypłat dla nauczycieli. Dlatego wiele pojedynczych projektów, przy braku kontynuacji i koordynacji pomiędzy nimi, nie zapewnia rozwiązania systemowego. O ile dostęp do edukacji poprawia się w wybranych miejscach, w szerszej skali cel rozwojowy nie zostaje zrealizowany.

**Każdy projekt zarządzany jest według innych procedur, co zwiększa faktyczne koszty ponoszone przez biorców pomocy.**

Na przykład, odmienny czas trwania projektów, różne systemy sporządzania raportów, różnorodne sposoby komunikacji wymagane przez donorów powodują, że biorcy pomocy ponoszą dodatkowe koszty, które są ogromnym obciążeniem w krajach, w których instytucje państwowe są i tak słabe, a kadra wykwalifikowanych urzędników nieliczna. Gdy każdy z kilkunastu lub kilkudziesięciu darczyńców wymaga innego sposobu rozliczania projektu, cały koszt braku harmonizacji pomiędzy donatorami spada na biorców pomocy.

**Wiele projektów narażonych jest na to, że są dublowaniem działań lub podejmowaniem zadań, które nie powinny należeć do darczyńców.**

7. Za: Paweł Bagiński, *Wdrażanie nowoczesnych instrumentów pomocowych - od projektów do programów* [w:] Paweł Bagiński, Katarzyna Czaplicka, Jan Szczyciński, *Międzynarodowa Współpraca na rzecz Rozwoju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 179

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.

Na przykład, decyzje o budowie, remoncie lub wyposażeńiu jakiegoś budynku użyteczności publicznej mogą być podejmowane przy niewystarczających konsultacjach z lokalnymi władzami czy organizacjami. Skutkiem tego jest dublowanie podobnych projektów lub niepotrzebne wyřczenie przez zagraniczną organizację instytucji kraju biorcy. Skutkuje to obniżeniem ich autorytetu i możliwości działania w przyszłości. Co więcej, brak koordynacji pomiędzy donorami może powodować dublowanie projektów nawet pomiędzy samymi podmiotami zagranicznymi.

Wielość i różnorodność inicjatyw sprawia, że harmonizacja pomiędzy donorami z różnych krajów jest obiektywnym problemem, który potęgowany jest właśnie przez podejście projektowe.

Nadmierne stosowanie podejścia projektowego jest jednym z czynników powodujących brak koordynacji pomiędzy donatorami. Tymczasem koszty wynikające z braku harmonizacji są ogromne. 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”.

### **Pomoc programowa**

Rozwiązaniem, które pozwoliłoby zwiększyć różnorodność instrumentów polskiej pomocy, a co za tym idzie lepiej dostosować do różnorodnych potrzeb poszczególnych krajów, jest zwiększenie przez donatorów pomocy w formie programowej, która nie jest związana z żadnym konkretnym przedsięwzięciem (projektem) lecz służy ogólnemu rozwojowi państwa biorcy lub jednego z sektorów.

Specyficznym rodzajem podejścia programowego jest ogólne **wsparcie budżetowe**. Jest to sposób finansowania rozwoju polegający na transferze środków finansowych z zewnętrznej agencji (krajów dawcy) bezpośrednio do budżetu kraju rozwijającego się. Kwoty te są częścią budżetu kraju biorcy, podlegają jego procedurom budżetowym, co przyczynia się do wzmocnienia instytucji państwowych.

## **Rosnąca rola wsparcia budżetowego**

Od końca lat dziewięćdziesiątych rośnie wśród donorów poparcie dla wsparcia budżetowego. Już w latach 2004–2005 ta forma pomocy stanowiła 70% środków przekazywanych w ramach pomocy rozwojowej Wielkiej Brytanii dla czterech wybranych krajów i ponad 50% dla kolejnych czterech<sup>8</sup>. Komisja Europejska planuje, że 44% budżetu 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (na lata 2008–2013) zostanie spożytkowane w formie wsparcia budżetowego. Deklaracja zwiększenia wsparcia budżetowego znajduje się również w Konsensusie Europejskim ws. Rozwoju.<sup>9</sup>

## **Główne cechy wsparcia budżetowego**

Dlaczego doświadczeni donatorzy przekazują poważne środki bezpośrednio do budżetów krajów partnerskich? Decydują o tym udokumentowane zalety wsparcia budżetowego. Oto najważniejsze z nich.

**Dzięki wsparciu budżetowemu kraj biorca może decydować o tym, jak wykorzysta środki. Jest to zgodne z zasadą własności.**

Gdy pomoc trafia bezpośrednio do budżetu, rząd kraju biorcy może decydować o jej alokacji, a zagraniczne środki pomocowe podlegają prawu budżetowemu tego kraju, w tym weryfikacji przez parlament. Sprzyja to ugruntowaniu we władzach kraju biorcy poczucia, że jest on odpowiedzialny za realizację własnej strategii redukcji ubóstwa i rozwoju.

## **Poprawia się koordynacja działań pomiędzy donatorami.**

Przekazanie środków w jedno miejsce - do budżetu kraju biorcy - ułatwia koordynację działań, w znacznie większym stopniu niż w sytuacji, gdy o alokacji środków decydują donatorzy. Nie mają oni bowiem tak dokładnej informacji o stanie realizacji krajowej strategii pomocy i aktualnych potrzebach, jaką ma rząd koordynujący jej wdrażanie. Wsparcie budżetowe jest też sposobem na uporanie się z różnorodnością priorytetów i podejść pomiędzy donatorami; podporządkowując je wspólnemu celowi, donatorzy dążą do harmonizacji.

## **Wykorzystanie instytucji i systemów państw biorcy.**

Aby wzmacniać instytucje krajów rozwijających się i konsekwentnie stosować zasadę własności donatorzy powinni używać publicznych i finansowych systemów krajowych biorców. Tymczasem kraje dawcy często omijają je nawet wtedy, gdy są

8. *Where to now? Implications of changing relations between DFID, recipient governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda*, ActionAid International, Care International, 2006

9. (...) O ile warunki na to pozwalają, wykorzystanie ogólnego lub sektorowego wsparcia budżetowego lub sektorowego powinno wzrosnąć, co powinno służyć wzmocnieniu odpowiedzialności, poparci krajowych odpowiedzialności i procedur partnerów, finansowaniu krajowych strategii zmniejszania ubóstwa (w tym operacyjnych kosztów budżetów na zdrowie i edukację) oraz propagowaniu rzetelnego i przejrzystego zarządzania finansami publicznymi. (art. 26)



one dobrej jakości. Szersze zastosowanie wsparcia budżetowego sprzyja rozwiązaniu tego problemu. Zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi m.in. przez Polskę w Programie Działań z Akry z 2008 r. donatorzy powinni natychmiast zacząć pracować nad planem wdrażania postanowień Deklaracji Paryskiej ws. Skuteczności Pomocy dotyczących używania systemów krajowych biorców we wszystkich formach podejmowanej współpracy na rzecz rozwoju<sup>10</sup>.

Przedstawione powyżej zalety wsparcia budżetowego opierają się na założeniu, że wyraźna poprawa sytuacji w krajach biorcach zależy od faktycznej zdolności ich rządów do przyjęcia odpowiedzialności za rozwój. Jednak taką rolę mogą one pełnić tylko wtedy, gdy donatorzy będą udzielać takiego wsparcia, które daje największą kontrolę kraju biorcy nad celami i sposobami realizacji jego własnej strategii rozwoju. Jak pokazuje diagram, wsparcie budżetowe jest instrumentem najbardziej sprzyjającym zasadzie własności.



### **Wsparcie budżetowe nowym instrumentem w polskiej pomocy**

Celowość stosowania wsparcia budżetowego jest szeroko akceptowana. Niemniej jednak jest to instrument pomocowy stawiający wysokie wymagania przed dawcami pomocy, również posiadającymi znaczny potencjał instytucjonalny. Wprowadzając podejście programowe, Polska może jednak korzystać z doświadczeń innych donatorów. Przydatne może być uwzględnienie poniższych wskazówek. Należy mieć świadomość, że nie wyczerpują one całego katalogu wyzwań, lecz pozwalają uniknąć powielania głównych błędów innych donatorów i w pełni wykorzystać zalety wsparcia budżetowego.

### **Zainicjowanie stałego dialogu partnerskiego z krajami biorcami**

Pierwszym etapem w przygotowaniu do wprowadzenia wsparcia budżetowego jest nawiązanie długotrwałego dialogu z krajami, które mają korzystać z tego rodzaju pomocy. W przeciwieństwie do podejścia projektowego, które - jak pokazuje dotychczasowa praktyka - w zasadzie nie wymaga wspólnych uzgodnień, podejście programowe wyklucza jednostronne działanie. Prowadzenie dialogu jest korzystne, gdyż sprzyja zaplanowaniu pomocy faktycznie przyczyniającej się do realizacji strategii rozwoju tego kraju. Może też być konieczne w sytuacji, gdyby przekazanie wsparcia budżetowego wymagało podpisania umowy pomiędzy Polską a krajem biorcą. Elementem dialogu partnerskiego byłoby postulowane w poprzednim rozdziale stworzenie średniookresowych strategii dla poszczególnych krajów priorytetowych, szczególnie jeśli byłyby one oparte na strategiach redukcji ubóstwa i na

10. Por. Program Działań z Akry (Accra Agenda for Action), 2008, punkt 15 d

szerokich konsultacjach z tymi krajami: rządem (nie tylko ministerstwem finansów), parlamentem, samorządami i społeczeństwem obywatelskim.

### **Uczestniczenie w uzgodnieniach pomiędzy donatorami z udziałem krajów biorców**

Samo wprowadzenie wsparcia budżetowego nie gwarantuje dobrej harmonizacji polskiej pomocy z działaniami innych donatorów. Dlatego konieczne jest aktywne uczestnictwo w odpowiednich forach, szczególnie odbywających się z udziałem lub nawet pod przewodnictwem poszczególnych krajów biorców. Dzięki temu możliwe będzie zdobycie rozeznania, które sektory lub elementy strategii redukcji ubóstwa nie mają w danym okresie wystarczającego finansowania od innych donatorów. Wreszcie kraj biorca posiada też własne preferencje dotyczące terminu i procedury przekazywania środków do budżetu. Wyjście naprzeciw tym preferencjom znacznie podwyższyło jakość polskiej pomocy.

#### **Afryka jest gotowa na wsparcie budżetowe**

Wbrew stereotypowym poglądom wiele państw afrykańskich posiada demokratyczne i stabilne rządy, ma dobre plany redukcji ubóstwa i jest w stanie sprawnie zarządzać pomocą zewnętrzną. Profesor Jeffrey Sachs, światowej sławy ekonomista i specjalny doradca sekretarza generalnego ONZ, przekonuje, że główną przeszkodą dla wielu krajów afrykańskich jest przede wszystkim brak wystarczających wpłat ze strony państw bogatszych.

W swojej książce pt. „Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia” Jeffrey Sachs pisze o planie ograniczenia ubóstwa w Ghanie w sposób następujący:

Jest to jeden z najlepiej rządzonych i zarządzanych krajów w Afryce. Ma stabilny, wielopartyjny system rządzenia, stosunkowo wysoki poziom umiejętności czytania i pisania (92% młodych ludzi w wieku 15-24 lata) i umiarkowany poziom korupcji w porównaniu z innymi krajami o podobnym poziomie dochodów. W Ghanie na dużą skalę występuje skrajne ubóstwo. Podobnie jak inne kraje Afryki nie jest w stanie zróżnicować swojej oferty eksportowej, gdyż może przeznaczać na eksport tylko nieliczne surowce, głównie ziarno kakaowe. Kraj ten nie ma własnych środków niezbędnych do finansowania najpotrzebniejszych inwestycji w dziedzinie opieki zdrowotnej, oświaty, budowy dróg, zaopatrzenia w energię oraz tworzenia innych urządzeń infrastruktury. (...) Rząd Ghany oparł się na złożeniach, które przedstawiłem wyżej, kiedy w 2002 roku przedstawił swoją wersję planu ograniczenia ubóstwa. Kraj ten potraktował poważnie Milenijne Cele Rozwoju i zaprezentował strategię opartą na inwestycjach, których będzie potrzebował, aby osiągnąć te cele. W planie Ghany zwracano uwagę na pilną potrzebę znacznego zwiększenia inwestycji publicznych w sektorze usług socjalnych i w dziedzinie infrastruktury, a wysokość niezbędnej pomocy finansowej z zewnątrz oszacowano na ok. 8 miliardów dolarów w okresie pięciu lat, czyli mniej więcej 75 dolarów rocznie na mieszkańca w całym tym okresie. Strategia przedstawiona przez Ghanę była wyjątkowo dobrze przygotowana i udokumentowana.

#### **Wzmacniać demokratyczną odpowiedzialność państw biorców**

Jednym z niezaprzeczalnych atutów wsparcia budżetowego jest wzmacnianie instytucji krajów-biorców. Jednocześnie donatorzy liczą na to, że wzrost środków w dyspozycji rządów będzie skutkowało zwiększonym poczuciem odpowiedzial-

ności tych rządów przed własnym społeczeństwem<sup>11</sup>. Ważnym elementem towarzyszącym wprowadzeniu wsparcia budżetowego powinno być wspieranie mechanizmów demokratycznych w kraju biorcy, w tym wspieranie parlamentu (często wyraźnie słabszego od władzy wykonawczej) i społeczeństwa obywatelskiego. Obie te grupy mogą odegrać rolę nadzorującą celowość i prawidłowość wydatków czynionych przez rząd. Będą to robić lepiej od donatorów dlatego, że mają o wiele lepsze rozeznanie sytuacji w swoim kraju i mają żywoty interes w tym, aby pieniądze pomocowe były wydawane w sposób najbardziej efektywny.

### **Konsekwentnie zwiększać wsparcie budżetowe przez kilka lat**

Redukcja kosztów udzielania pomocy – zarówno po stronie biorców jak i dawców – jest jednym z argumentów na rzecz wsparcia budżetowego<sup>12</sup>. Należy jednak być przygotowanym na to, że samo zainicjowanie tego instrumentu i wynegocjowanie umowy z krajem biorcą jest poważnym i kosztownym przedsięwzięciem. Dlatego też zaleca się<sup>13</sup> rozpocząć wsparcie budżetowe od stosunkowo niewielkich kwot (są one wszakże znacznie wyższe niż wartość projektów) i stopniowo zwiększać je wraz z nabywaniem doświadczeń w stosowaniu tego instrumentu. Podstawowym warunkiem jest oczywiście planowanie w perspektywie kilkuletniej, co jest kolejnym argumentem za koniecznością wprowadzenia średnioterminowych strategii dla poszczególnych krajów i ogólnej strategii dotyczącej całej polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej. Stworzenie i wdrożenie kilkuletnich planów będzie sprzyjało przewidywalności pomocy.

### **Zapewnić przejrzystość wsparcia budżetowego**

Kraje dawcy starają się zabezpieczyć przed niewłaściwym wydatkowaniem funduszy przez rząd kraju biorcy poprzez proponowanie ram oceny realizacji jego zadań. Jednak warunki te wzmacniają uzależnienie kraju partnerskiego od donatorów zagranicznych zamiast wzmacniać lokalne mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności za wydatkowane środki. Dlatego ważne jest podanie do wiadomości publicznej celów i spodziewanych rezultatów wsparcia budżetowego, a także szersze otwarcie debaty o polityce dotyczącej tego instrumentu<sup>14</sup>.

11. Badania wykazują, że taki rezultat jest na razie mało zauważalny, a za to wzrasta poczucie uzależnienia rządów od krajów dawców pomocy – jako efekt uboczny harmonizacji pomiędzy donatorami, którzy zaczynają mówić jednym głosem, rząd kraju biorcy znajduje się pod większą presją z ich strony. Por. *Where to now? Implications of changing relations between DFID, recipient governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda*, ActionAid International, Care International, 2006

12. Kraje posiadające doświadczenie w udzielaniu wsparcia budżetowego sformułowały już swoje wnioski na ten temat. Por. *Poverty Reduction Budget Support*. A DFID policy paper, Department for International Development, 2004

13. Por. *A joint evaluation of general budget support 1994–2004, Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, Vietnam*, synthesis report, IDD Associates, University of Birmingham, 2006

14. Por. rekomendacje w Budget support to Ghana: *A risk worth taking?* ODI Briefing Paper No. 24, Overseas Development Institute, 2007

## Wsparcie budżetowe nie zastąpi całkowicie innych form pomocy

Podejście projektowe może wciąż pełnić ważne funkcje, które są poza zasięgiem wsparcia budżetowego<sup>15</sup>. Należą do nich: sfinansowanie przeprowadzenia jednorazowej zmiany instytucjonalnej, pilotażowe wdrożenie nowego podejścia czy polityki, przekazywanie umiejętności czy wspieranie sektora pozarządowego w kraju biorcy. Jednak skuteczność pomocy wymaga różnorodnych instrumentów, wśród których wsparcie budżetowe zajmuje ważne miejsce.

15. *Poverty Reduction Budget Support*. A DFID policy paper, Department for International Development, 2004

## Ewaluacja - ocena realizacji celów i rzeczywistego wpływu

Trzecim postulatem mającym na celu podwyższenie jakości polskiej pomocy jest wprowadzenie systemu niezależnej oceny wpływu działań pomocowych na osiągnięcie faktycznej poprawy sytuacji w krajach rozwijających się.

### Potrzeba oceny jakości pomocy

Obecnie, jak nigdy wcześniej, obywatele i podatnicy ze wszystkich krajów oczekują wymiernych rezultatów podejmowanych wysiłków na rzecz rozwoju<sup>16</sup>. Pokażna wartość polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej, miliard złotych rocznie, jest wystarczającym uzasadnieniem dla pytania: czy mamy pewność, że środki te w sposób optymalny przyczyniają się do walki z ubóstwem na świecie? Co może być podstawą takiej pewności?

Ewaluacja umożliwia wyciągnięcie wniosków i zastosowanie ich w kolejnych działaniach. Stwarza również możliwość egzekwowania odpowiedzialności za właściwe wykorzystanie funduszy publicznych.

Aby mieć pewność, że pieniądze z budżetu wydawane są w sposób efektywny, potrzeba rzetelnej, wiarygodnej oceny. Taka jest rola niezależnej ewaluacji.

Ewaluacja umożliwia wyciągnięcie wniosków i zastosowanie ich w kolejnych działaniach. Stwarza również możliwość egzekwowania odpowiedzialności za właściwe wykorzystanie funduszy publicznych. We wrześniu 2008 roku podczas Trzeciego Forum ws. Skuteczności Pomocy w Akrze, w którym uczestniczyli również przedstawiciele Polski, donatorzy zobowiązali się do oceniania wpływu wdrażanych przez siebie polityk rozwojowych oraz ich zmiany, jeśli będzie to konieczne<sup>17</sup>.

### Czym jest ewaluacja?<sup>18</sup>

Ewaluacja to przeprowadzona w sposób uporządkowany i obiektywny ocena trwającego lub zakończzonego projektu, programu lub polityki w zakresie konstrukcji, wdrożenia i rezultatów. Celem ewaluacji jest określenie zasadności i poziomu wypełnienia celów, wydajności, skuteczności, wpływu i zachowania równowagi. Ewaluacja powinna dostarczać informacji wiarygodnych i przydatnych, przez co umożliwia uwzględnienie wniosków w procesie podejmowania decyzji zarówno dawców jak i biorców pomocy. Ewaluacja odnosi się również do procesu mierzenia wartości lub istotności jakiegokolwiek działania, polityki czy programu.

16. Program Działań z Akry, punkt 9

17. Program Działań z Akry, punkt 23 b

18. Źródło: *Evaluating Development Co-operation, Summary of key norms and standards*, OECD DAC Network on Development Evaluation, OECD, 2008

## Różnica między monitoringiem a ewaluacją

Projekty finansowane z polskiej pomocy podlegają monitoringowi prowadzonemu przez Departament Współpracy Rozwojowej MSZ<sup>19</sup> a także innym procedurom kontrolnym stosowanym do wydatków publicznych. Jednak istnieje zasadnicza różnica pomiędzy bieżącą kontrolą a systematyczną oceną wpływu wydatkowanych funduszy.

O ile monitoring zapewnia bieżącą ocenę sprawności działań w kierunku realizacji celów, ewaluacja pozwala ocenić działania w szerszym kontekście i ich faktyczny wpływ na otoczenie, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności, również wynikających ze zmiany sytuacji.

### Różnice pomiędzy monitoringiem a ewaluacją obrazuje następująca tabela<sup>20</sup>

| Monitoring   | Ewaluacja  |
|--|--|
| Prowadzony nieustannie lub w regularnych odstępach czasu                 | Często prowadzona epizodycznie, ad hoc, w zależności od potrzeb                                  |
| Ocena na podstawie realizacji celów programu                             | Ocena na podstawie celów wyższego rzędu lub w odniesieniu do problemu rozwojowego do rozwiązania |
| Ustalone na początku wskaźniki są uznane za trafne                       | Aktualność i odpowiedniość wskaźników mogą zostać zweryfikowane                                  |
| Ocenia postęp w realizacji malej ilości wcześniej określonych wskaźników | Uwzględnia szeroki zakres spraw i okoliczności   |
| Skupia się na ocenie realizacji zamierzonych rezultatów                  | Uwzględnia zarówno zamierzone jak i niezamierzone rezultaty                                      |
| Metody ilościowe   | Metody ilościowe i jakościowe  |
| Systematyczne zbieranie danych   | Zbieranie danych uwzględniające wiele źródeł   |
| Nie odpowiada na pytania, które pojawiły się nieoczekiwanie              | Odpowiada na pytania, które pojawiły się nieoczekiwanie  |
| Zazwyczaj prowadzony jako wewnętrzne zadanie instytucji                  | Często prowadzona przez zewnętrznych ewaluatorów, zainicjowana z zewnątrz                        |

## Jaka ewaluacja jest potrzebna w polskiej pomocy

W projekcie programu polskiej pomocy zagranicznej na 2009 r. przewidziano 1 mln zł na ewaluację wybranych programów polskiej pomocy zagranicznej

19. Działania monitoringowe prowadzone są od 2005 r.

20. Źródło: Stefan Molund, Göran Schill, *Looking Back, Moving Forward. Sida Evaluation Manual*, Sida, Sztokholm 2004

nej. Zapowiedź wprowadzenia systemu ewaluacji pojawiła się rok wcześniej, a już w 2003 r. Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju przyjęta przez Radę Ministrów zapowiadała m.in. ocenianie skuteczności w osiągnięciu założonych celów. Jednakże do tej pory nie istnieje system ewaluacji polskiej pomocy. Zatem nie jest możliwa rzetelna ocena, czy środki przeznaczane z budżetu na rozwój w optymalny sposób przyczyniają się do walki z ubóstwem na świecie.

Tymczasem inni donatorzy mają rozwinięte systemy ewaluacji, które mogą być wzorem dla naszego kraju.

W 2007 r. został powołany w Wielkiej Brytanii Niezależny Komitet Doradczy na rzecz Wpływu Rozwojowego. Jego zadaniem jest pełnienie niezależnego nadzoru nad ewaluacją dokonywaną przez Ministerstwo ds. Rozwoju Międzynarodowego (DFID). W ten sposób istniejąca systematyczna ocena jakości pomocy została uzupełniona o niezależną weryfikację, która przyczynia się do podniesienia wiarygodności badań nad wpływem wydatkowanych funduszy na osiągnięcie konkretnych rezultatów w krajach biorcach.

Warto zwrócić uwagę, że DFID prowadzi konsultacje społeczne na temat ewaluacji. Publikuje na swojej stronie internetowej listę potencjalnych tematów dotyczących pomocy<sup>21</sup>, które wymagają dokładniejszego zbadania i oceny w perspektywie trzyletniej (aktualnie na lata 2009-2012). Organizacje pozarządowe mogą określić hierarchię tych tematów lub zaproponować uzupełnienie listy o nowe sprawy. Ministerstwo podało do publicznej wiadomości poziom zasobów dostępnych na ewaluację w następnych latach.

Proponowane tematy ewaluacji dobrane są tak, aby odzwierciedlały najróżniejsze potrzeby dotyczące badania różnych aspektów pomocy, a w szczególności:

- różnorodność spraw i równowagę pomiędzy obszernymi dziedzinami (np. zmiany klimatu) a badaniami na mniejszą skalę, wymagającymi skromnych nakładów,
- równowagę pomiędzy tematami dotyczącymi sposobu pracy ministerstwa (ocena procedur, sposobów pracy) a badaniem rezultatów i wpływu pomocy finansowanej z budżetu na poprawę sytuacji w krajach rozwijających się,
- potrzebę elastyczności wynikającej z pojawiających się okoliczności, takich jak zaproszenia ze strony innych krajów do przeprowadzenia wspólnej ewaluacji, a także z możliwych zmian w priorytetach pomocy.

21. Lista znajduje się pod adresem: <http://www.dfid.gov.uk/consultations/topics-evaluation.pdf>

Opisany powyżej przykład z Wielkiej Brytanii, kraju o rozwiniętym systemie współpracy rozwojowej, wskazuje na kilka cech dobrego systemu ewaluacji, który należałoby wprowadzić również w Polsce. Do tych cech należą:

- publiczne konsultowanie tematów ewaluacji,
- regularność i wykraczające poza jeden rok planowanie procesu ewaluacji,
- przeznaczanie odpowiednich środków na ocenę jakości pomocy,
- badanie nie tylko poziomu sprawności ministerstwa lecz także faktycznego wpływu pomocy na poprawę sytuacji w krajach-biorcach,
- gotowość na prowadzenie wspólnej ewaluacji wraz z innymi donatorami oraz z krajami-biorcami pomocy (zgodnie z zasadą stosowania systemów krajów biorców zamiast tworzenia systemów do nich równoległych, konkurencyjnych),
- niezależny nadzór ewaluacji, który przyczynia się do podwyższenia jej wiarygodności<sup>22</sup>.

Systemu ewaluacji nie da się wprowadzić z dnia na dzień. Od momentu rozpoczęcia pracy nad systemem ewaluacji do pierwszych konkretnych wyników może minąć wiele miesięcy. Jednak ważne jest śledzenie postępu w tych pracach. Dlatego zasadne jest oczekiwanie, że zapowiedziom wprowadzenia systemu ewaluacji oraz na kluczowych etapach jego wdrażania będzie towarzyszyła okresowa informacja o postępach i konsultacje ze specjalistami, w tym z organizacjami pozarządowymi i partnerami zagranicznymi. Po raz pierwszy środki na ewaluację przewidziano w programie pomocy na rok 2008. Jednak nie zostało podane do publicznej wiadomości, jaki rezultat osiągnięto dzięki tym funduszom. Aby uniknąć podobnej sytuacji w przyszłości, należałoby pracę podzielić na mniejsze części, np. pierwszym etapem byłoby wypracowanie metodologii, a wyniki podane byłyby do publicznej wiadomości. Byłby to sposób na zbudowanie wiarygodności polskiego systemu ewaluacji i zbudowania wokół niego silnego poparcia wśród zainteresowanych podmiotów.

To sposób na zbudowanie wiarygodności polskiego systemu ewaluacji i zbudowania wokół niego silnego poparcia wśród zainteresowanych podmiotów.

Ważnym elementem ewaluacji powinna być ocena zgodności z już istniejącymi zobowiązaniami dotyczącymi jakości pomocy. Pierwszym, bardzo prostym punktem wyjścia mógłby być przedstawiony we wcześniejszej części tej publikacji opis zgodności polskiej pomocy z Konsensusem Europejskim ws. Rozwoju.

22. Nowy system ewaluacji w brytyjskiej pomocy opisany jest w dokumencie dostępnym na stronie: <http://www.dfid.gov.uk/consultations/draft-evaluation-policy.pdf>



# Głosy o współpracy rozwojowej

## **Lech Kaczyński, prezydent RP<sup>23</sup>:**

*Wyraźnie to dzisiaj dostrzegamy – potrzebne jest wspólne działanie wszystkich krajów: tych biedniejszych i tych bogatszych, tych ze wschodu i z zachodu, ale w dzisiejszym świecie gdzie podział na wschód i zachód nie ma już tego znaczenia co kiedyś – potrzebna jest przede wszystkim solidarność między północą, a południem, potrzebna jest pomoc tym, którzy potrzebują pomocy.*

## **Radosław Sikorski, minister spraw zagranicznych<sup>24</sup>:**

*Mogę potwierdzić z przekonaniem, iż działania pomocowe stały się jednym z najistotniejszych elementów polskiej polityki zagranicznej. Służą w głównej mierze wsparciu krajów potrzebujących, ale jednocześnie przyczyniają się do umacniania pozycji Polski na arenie międzynarodowej.*

## **Kongres Sojuszu Lewicy Demokratycznej:**

*Potrzeba dostrzeżenia wagi tematu oraz rozwijania polskiego systemu współpracy rozwojowej pokonują granice partyjne. SLD – jako pierwsza polska partia – umieścił w uchwale swojego kongresu<sup>25</sup> postulat zwiększenia pomocy dla najbardziej potrzebujących regionów świata.*

## **Jolanta Szymanek-Deresz, wiceprzewodnicząca komisji spraw zagranicznych sejm<sup>26</sup>:**

*Pamiętając o rozmiarach polskiej biedy, nie należy zapominać o tych, którzy żyją w jeszcze większym ubóstwie. Moim zdaniem trzeba pomagać z trzech powodów: po pierwsze, nam pomagano w przeszłości. Po drugie, jesteśmy członkiem UE, dla której współpraca rozwojowa jest bardzo ważna. Po trzecie, potrzeby w Afryce są wielkie i nie możemy być na nie głusi. Moja wizyta w Etiopii unaoczniała mi, jak wielki jest obszar potrzeb. Gdy się to zobaczy na własne oczy, staje się oczywiste, że powinniśmy udzielać pomocy temu kontynentowi. (...) Na zaproszenie Parlamentu Europejskiego uczestniczyłam w spotkaniu z przedstawicielami parlamentów afrykańskich. Zaskoczyło mnie, że oni chcą nie tylko pomocy, chcą partnerskiego podejścia, mają swoją dumę. Trzeba być na to wrażliwym.*

## **Leszek Czarnecki, deputowany w Parlamencie Europejskim<sup>27</sup>:**

*Nasze MSZ pilotuje też 350 drobnych projektów (...). Problem w tym, że nie ma odpowiedniej ustawy pozwalającej finansować projekty w skali dłuższej niż rok*

23. Wystąpienie prezydenta RP na 63. sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych 23 września 2008 r.

24. Cytat z: *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2007*. Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Departament Współpracy Rozwojowej, Warszawa 2008, s. 5

25. Uchwała nr 4 IV Kongresu SLD – główne zadania polskiej polityki zagranicznej, 1 czerwca 2008 r.

26. Wypowiedź podczas II spotkania ODA Club "Dlaczego i w jaki sposób Polska powinna współpracować na rzecz rozwoju?" zorganizowanego przez Polską Akcję Humanitarną, 20 listopada 2008 r.

27. Gazeta Finansowa, 21 listopada 2008 r., <http://gf24.pl/index.php/wydarzenia/komentarze/1539-miliard-na-afryk-i-nie-tylko.html>

- trzeba więc pieniądze wydawać pospiesznie do końca każdego roku kalendarzowego. Skutkuje to wielką ilością drobnych, mało znaczących projektów, przy których trudno o pełną kontrolę. Inne kraje robią inaczej: skupiają się na kilkudziesięciu „projektach flagowych”, budujących prestiż, a także dobre kontakty ekonomiczne tych państw w Afryce, Azji czy Ameryce Środkowej. Jeżeli już ten miliard na kraje rozwijające chcemy (czy musimy) wydać, to róbmy to z głową. Polski podatnik nie zasługuje na marnotrawstwo jego pieniędzy.

#### **Filip Kaczmarek, deputowany w Parlamencie Europejskim<sup>28</sup>:**

*Stare państwa członkowskie doskonale rozumieją, dlaczego nowi członkowie nie mogą wydawać na ten cel tak dużo jak one same. Owszem zależy im, aby fundusze te regularnie zwiększały się, abyśmy mieli harmonogram osiągnięcia pułapów wzrostu ODA w stosunku do PKB. Nie tylko to jest jednak ważne. Drugim filarem współpracy rozwojowej jest jej efektywność. W tym obszarze Polska może odegrać pozytywną rolę. Nasze doświadczenia transformacji gospodarczej, społecznej i politycznej mogą być bardzo przydatne dla państw reformujących się. Na początku lat 90. na własnej skórze przeżyliśmy nietrafione formy pomocy technicznej. Teraz możemy uszpec innych przed niepotrzebnym wydawaniem pieniędzy.*

#### **Witold Orłowski, makroekonomista, ekspert ds. transformacji gospodarczej:**

*Nie neguję wcale tego, że w Polsce jest wiele ubóstwa. Ale z kilku rzeczy należy zdać sobie sprawę. Po pierwsze z tego, że w skali świata nie lokujemy się wcale wśród krajów biednych, ale zamożnych, choć trzeba przyznać, że na końcu listy (...). Po drugie z tego, że poczucie ubóstwa jest bardzo względne, a to z czym możemy się spotkać w Polsce jest niczym w porównaniu z prawdziwą nędzą, którą cierpią setki milionów ludzi na świecie. Po trzecie z tego, że przez lata korzystaliśmy z pomocy rozwojowej, a obecnie nadal ją otrzymujemy – w gigantycznej skali – dzięki transferom z Unii Europejskiej.*

#### **Fernando Pacheco, prezes organizacji pozarządowej ADRA, Angola:**

*Nikt nie jest w stanie pomóc Angoli wydobyć się ze stanu niezrównoważonego rozwoju i ubóstwa bez zrozumienia naszej rzeczywistości i naszego sposobu jej postrzegania; bez inicjowania otwartego, horyzontalnego, pozbawionego uprzedzeń dialogu z Angolanami i ich instytucjami; bez brania pod uwagę, że w procesie jakim jest rozwój, nie można ignorować faktu, iż żadne społeczeństwo nie jest statyczne, że istnieje dynamika, którą warto rozważyć; bez waloryzowania osiągniętych już sukcesów, nie ważne jak małych, i podnoszenia naszej własnej wartości i dumy; stawiając jakiegokolwiek rodzaju warunki, szczególnie takie, które wymuszałyby na nas wprowadzanie wartości, z którymi się nie identyfikujemy.*

28. Wypowiedź w biuletynie Ubóstwo.pl wydawanym przez Polską Akcję Humanitarną, 2008 r.

## Co jest ważne dla Polaków

Według najnowszych badań<sup>29</sup> aż 84% Polaków uważa, że nasz kraj powinien pomagać krajom rozwijającym się. Poparcie to wzrosło w ciągu ostatnich lat o 21 punktów procentowych. Jest ono widoczne we wszystkich grupach społeczno-demograficznych. Najczęściej wskazywanymi powodami, dla których Polska powinna angażować się we współpracę rozwojową są moralny obowiązek pomagania uboższym krajom i potrzeba rewanżu za pomoc uzyskaną przez Polskę w przeszłości. Polska powinna pomagać przede wszystkim Afryce, tak twierdzi ponad połowa respondentów, i najbliższym sąsiadom - ponad jedna trzecia.

Rosnące poparcie dla pomocy międzynarodowej jest dobrą podstawą do dialogu polityków z wyborcami. Wrażliwość na poszczególne elementy współpracy rozwojowej wykazują osoby o najróżniejszych poglądach.

### Wyborcy o poglądach konserwatywnych i tradycyjnych

Ponad połowa Polaków uważa, że nasz kraj powinien pomagać w pierwszej kolejności Afryce. Dzieje się tak nie tylko dlatego, że Polacy mają świadomość ogólnych wyzwań przed którymi stoi ten kontynent. Prawdopodobnie równie ważna jest wiedza o konkretnych problemach i sposobach ich rozwiązywania, które przekazują w całym kraju parafie zaangażowane we wspieranie pracy polskich misjonarzy rozsianych po całym świecie, w tym w wielu krajach Afryki.

Podobnie jest w polskich szkołach. Głównym źródłem informacji o realiach życia na innych kontynentach są misjonarze, księża czy katecheci przedstawiający pracę misjonarzy. Dzięki nim przeciętny uczeń może dowiedzieć się, jak żyją jego rówieśnicy w krajach globalnego Południa. Szkoły angażują się też często w symboliczną adopcję na odległość, podejmując się długofalowego finansowania utrzymania i nauki choćby jednego dziecka w Afryce. Działania takie nie mają wpływu na ogólny potencjał rozwojowy danego kraju, ale mobilizują wsparcie dla pomocy rozwojowej w polskim społeczeństwie oraz poczucie więzi i solidarności międzyludzkiej przekraczające granice krajów i kontynentów.

Polska powinna pomagać przede wszystkim Afryce, tak twierdzi ponad połowa respondentów, i najbliższym sąsiadom - ponad jedna trzecia.

29. Badanie TNS OBOP pt. „Polacy o pomocy rozwojowej” przeprowadzone w grudniu 2008 r.

Działalność misyjna Kościoła, a także nauczanie Jana Pawła II, który nieustannie nawoływał do pracy na rzecz ubogich w Trzecim Świecie, kształtują silne poparcie w polskim społeczeństwie dla bardziej odpowiedzialnej polityki zagranicznej, która uwzględniałaby nie tylko interesy geopolityczne czy ekonomiczne, ale też wymiar ludzki współpracy rozwojowej. Wbrew dotychczasowym priorytetom wyznaczanym przez kolejne rządy, Polacy widzą sens i rozumieją konieczność współpracy naszego kraju z Afryką, kontynentem stojącym przed największymi wyzwaniami rozwojowymi.

### **Wyborcy liberalni i nastawieni proeuropejsko**

Wzrost polskiej pomocy od 2004 roku związany jest z europejskimi aspiracjami i dążeniami naszego kraju. Włączenie się do unijnej polityki rozwojowej było jednym z warunków wstąpienia do Unii Europejskiej. Chociaż ten aspekt nie był ważnym punktem w negocjacjach dla żadnej ze stron, to podjęte wtedy zobowiązania stanowią obecnie jedno z wyzwań dla sprawnego funkcjonowania Polski w Europie.

Unia Europejska jest największym dawcą pomocy (60 proc. całej światowej pomocy) i największym partnerem handlowym krajów rozwijających się. Wraz z przyjęciem Konsensusu Europejskiego ws. Rozwoju w 2005 r. UE określiła wspólną strategię obowiązującą zarówno Wspólnotę jak i wszystkie kraje członkowskie. Zobowiązania dotyczące ilości i jakości pomocy wynikają ze świadomości roli Europy we współczesnym świecie. Wiedza na ten temat coraz bardziej przenika do społeczeństwa, a w pierwszej kolejności do Polaków zainteresowanych integracją europejską. Tematyka rozwojowa jest częścią stosunków zewnętrznych UE i jest poruszana na różnych forach; w tym w Komisji Europejskiej w skład której wchodzi Komisarz ds. rozwoju i pomocy humanitarnej, w Parlamencie Europejskim i jego Komisji Rozwoju (z deputowanymi z Polski) i pomiędzy przedstawicielami rządów krajów członkowskich.

Dla wielu Polaków solidarność międzynarodowa jest częścią tożsamości europejskiej, wartości, ale też praktyki, w tym bieżącej polityki w zakresie stosunków zewnętrznych. Pomocne w inicjowaniu debaty publicznej mogą być materiały i dokumenty publikowane przez UE oraz liczne wydarzenia inicjowane przez instytucje Wspólnoty a także wiedza Polaków w nich pracujących lub z nimi współdziałających. Źródłem inspiracji mogą być też polskie organizacje współpracujące z organizacjami z krajów europejskich, w których tematyka rozwojowa jest powszechnie znana.

## Wyborcy o poglądach lewicowych

Bezpośrednim powodem świadczenia pomocy krajom uboższym jest zainteresowanie grupami ubogimi i marginalizowanymi. Odpowiada to powszechnemu wśród wielu Polaków etosowi solidarności ze słabszymi, wszakże z dwoma różnicami: dotyczy ona ludzi w innych krajach (a nie w Polsce), lecz z drugiej strony dotyczy problemów jeszcze bardziej jaskrawych niż bieda w naszym kraju - głodu, skrajnego, niewyobrażalnego w Polsce ubóstwa, braku dostępu do jakiegokolwiek opieki medycznej czy braku dostępu do edukacji nawet na poziomie szkoły podstawowej. Z powodów oczywistych kieruje to uwagę na potrzebę sprawiedliwości społecznej w wymiarze globalnym.

Coraz mocniejsza od początku XXI wieku koncepcja rozwiązywania problemów krajów rozwijających się poprzez interwencję państwa jest łatwa do zrozumienia wśród wielu obywateli. Znajduje to odzwierciedlenie w akceptowanym w społeczności donorów zobowiązaniu do świadczenia oficjalnej pomocy rozwojowej przez rządy poszczególnych krajów, a nie wyłącznie przez mechanizmy rynkowe.

Wreszcie szczególne zainteresowanie wśród donorów statusem kobiet - które wraz z dziećmi są grupą najbardziej poszkodowaną z powodu ubóstwa - sprzyja priorytetowemu traktowaniu równości płci jako tematu przekrojowego w pomocy rozwojowej. Ta kwestia znajduje coraz więcej zwolenników w różnych grupach społeczeństwa.

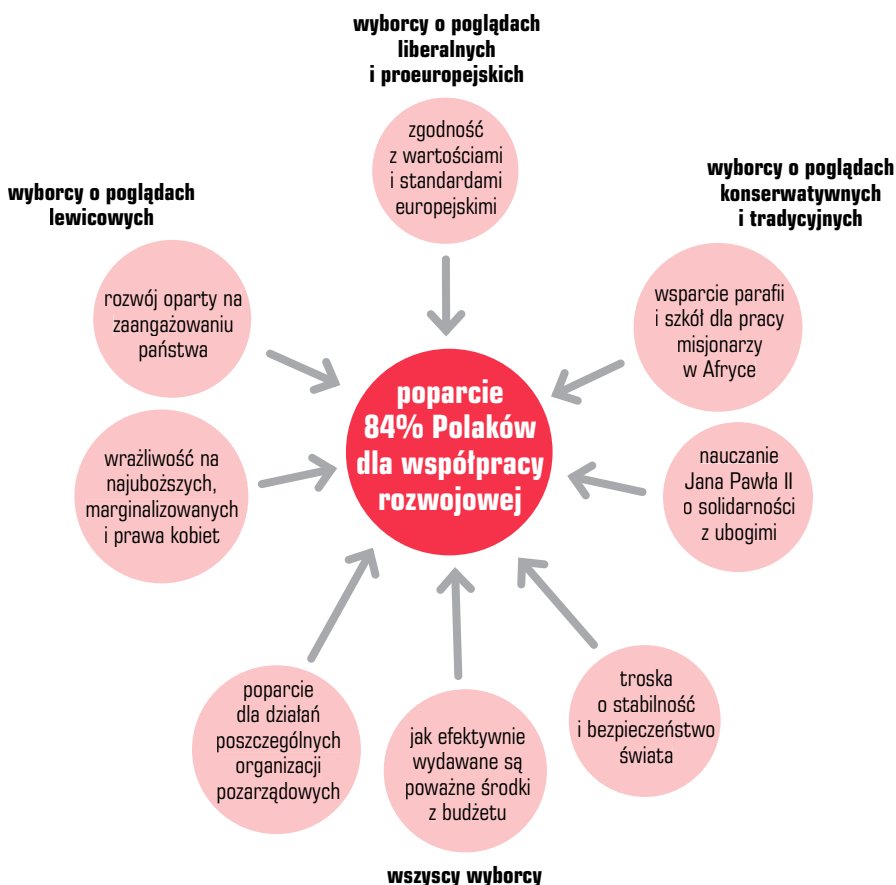
## Większość społeczeństwa

Ponadto istnieją argumenty, które są jednakowo ważne dla większości społeczeństwa. Po pierwsze, jakość polskiej pomocy dotyczy tego, jak wydawane są poważne środki z budżetu państwa. Ogromna kwota ponad miliarda złotych przeznaczanych corocznie na oficjalną pomoc rozwojową wymaga szczególnej uwagi i weryfikacji pod kątem celowości wydatków. Nie jest prawdą, że środki te muszą być „stracone”, wydane głównie z powodu wymogów stawianych Polsce przez UE. Nasz kraj, już po uzyskaniu członkostwa, złożył dobrowolnie kolejne zobowiązania. Ponadto sposób alokacji środków ma wpływ na ocenę celowości wydatków. Politycy, media, organizacje pozarządowe czy zwykli obywatele mogą być zainteresowani tym, czy konkretna kwota faktycznie została przeznaczona na pomoc najuboższym, czy też została wydana nieefektywnie lub wręcz zmarnowana.

Po drugie, świadectwem poparcia całego społeczeństwa dla pomocy rozwojowej jest wsparcie różnych grup społecznych udzielane licznym organizacjom i instytucjom.

Nie chodzi tu wyłącznie o te największe jak Polska Akcja Humanitarna, Caritas czy UNICEF, lecz również o organizacje pozarządowe mniej znane, czy wręcz działające lokalnie, które również biorą udział we współpracy rozwojowej. Działania organizacji mogą być inspiracją dla polityków, mogą też być okazją do nawiązania kontaktów z fachowcami z organizacji, którzy są zainteresowani wzmocnieniem polskiego systemu współpracy rozwojowej.

Po trzecie, powszechna dla wszystkich grup w społeczeństwie jest troska o bezpieczeństwo w wymiarze globalnym. Kryzys finansowy, żywnościowy, energetyczny, migracje, problemy związane z brakiem stabilności niektórych państw to wyzwania, które coraz częściej docierają do świadomości opinii publicznej. Jedną z recept na bardziej zrównoważony, dobrze zarządzony i spr-



# Co może zrobić polityk

## **Poprzeć ustawę o polskiej pomocy rozwojowej**

Największą barierą dla rozwoju polskiego systemu współpracy rozwojowej jest brak ustawy, który powoduje szereg trudności, obniża jakość polskiej pomocy i jej wartość w oczach beneficjentów. Gdy ustawa trafi do parlamentu, potrzebni będą parlamentarzyści, którzy będą gotowi poświęcić czas i wysiłek na jej ocenę i ewentualne poprawki, a potem wyrażą poparcie dla jej ostatecznego kształtu.

## **Uczestniczyć w debacie politycznej o jakości pomocy**

Aby polska pomoc była lepsza i faktycznie pomagała w walce z ubóstwem, potrzebna jest stała uwaga ze strony polityków i wymiana argumentów w debacie publicznej. Większość Polaków popiera pomoc rozwojową, istnieją organizacje, które zajmują się nią od dawna, mają doświadczenie i mogą być cennym partnerem w debacie dzieląc się swoim doświadczeniem i znajomością realiów pomocy. Kwestia polskiej pomocy potrzebuje też uwagi polityków, aby społeczeństwo miało pewność, że pieniądze z podatków wydawane są w najlepszy sposób.

## **Uwzględnić szerszy wpływ Polski na kraje uboższe - spójność**

W dotychczasowych debatach nie był brany pod uwagę wpływ pozapomocowych decyzji Polski na życie ludzi ubogich w krajach rozwijających się. Potrzebni są politycy, którzy biorą pod uwagę konsekwencje polskiej obecności w świecie. Wśród tematów ważnych dla współpracy rozwojowej są: warunki pracy w krajach rozwijających się, globalna zmiana klimatu, reguły handlu międzynarodowego, ucieczka przed podatkami do tzw. rajów podatkowych czy wpływ wielkiego przemysłu spożywczego na bezpieczeństwo żywnościowe w krajach rozwijających się i jakość żywności konsumowanej w Polsce.

## **Prowadzić dialog z wyborcami i edukację rozwojową**

Temat rozwoju jest coraz ważniejszy w dobie globalizacji. Rozumieją to osoby, które zetknęły się z edukacją rozwojową prowadzoną w szkołach i przez liczne organizacje pozarządowe. Sprawy odległych krajów nie są dotychczas tematem spotkań polityków z wyborcami. Rozmowa o rozwoju nie musi ograniczać się do dyskusji o problemach. Równie dobrze może poruszać sukcesy i przedstawiać rozwiązania udane, korzystne dla ludzi w krajach rozwijających się i dla nas.

## **Występować w mediach i współpracować z organizacjami**

Grono polityków zajmujących się współpracą rozwojową jest wciąż wąskie. Tymczasem potrzebni są partnerzy do dyskusji w mediach i na spotkaniach publicznych, którzy chcieliby uczestniczyć w dialogu z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się rozwojem. Może już wkrótce organizacje będą pytały partie, co konkretnie robią w tych sprawach. Politycy skłonni uczestniczyć w takim dialogu potrzebni są we wszystkich ugrupowaniach.

## **Uwzględnić współpracę rozwojową w programie i działalności partii**

Warunkiem dla wysokiego poziomu debaty o rozwoju jest istnienie odpowiedniego zaplecza intelektualnego i ideowego w poszczególnych partiach. Dzięki niemu powstawałyby inicjatywy zmierzające do wzmocnienia systemu i podnoszenia jakości polskiej pomocy. Potrzebna jest praca polityków administracji rządowej i samorządowej a także posłów, dzięki którym sprawy krajów rozwijających się byłyby coraz bardziej zrozumiałe dla Polaków w każdym zakątku kraju - w myśl zasady: *Mysł globalnie, działaj lokalnie.*



# Źródła informacji

## Wybrana bibliografia

*Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2007.* Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Departament Współpracy Rozwojowej, Warszawa 2008

*Polska pomoc zagraniczna. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez organizacje pozarządowe,* Grupa Zagranica, Warszawa 2008

Paweł Bagiński, Katarzyna Czaplicka, Jan Szczyciński, *Międzynarodowa Współpraca na rzecz Rozwoju,* Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009

## **Strony internetowe organizacji specjalizujących się we współpracy rozwojowej:**

[www.globalnepoludnie.pl](http://www.globalnepoludnie.pl)

[www.ubostwo.pl](http://www.ubostwo.pl)

[www.igo.org.pl/polityka](http://www.igo.org.pl/polityka)

[www.zagranica.org.pl](http://www.zagranica.org.pl)





