GRUPA ZAGRANICA

POLSKA WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA

RAPORT 2012

RAPORT „POLSKA WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA 2012"

OPRACOWANIE I REDAKCJA: Jan Bazyl, Justyna Szambelan, Magdalena Trojanek
KONSULTACJA: członkinie i członkowie grupy roboczej ds. polityki współpracy rozwojowej w ramach Grupy Zagranica
PROJEKT GRAFICZNY, SKŁAD I KOREKTA: RZECZYOBRAZKOWE.PL
WYDAWCA: Grupa Zagranica

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

Niniejsza publikacja nie musi wyrażać opinii wszystkich organizacji członkowskich Grupy Zagranica oraz europejskiej konfederacji CONCORD.

KONTAKT:

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

Publikacja została wydana dzięki wsparciu finansowemu konfederacji CONCORD.

Publikacja została wydana dzięki wsparciu finansowemu Fundacji im. Stefana Batorego w ramach programu Demokracja w Działaniu.

© Grupa Zagranica 2013

POLSKA WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA

RAPORT 2012

1 DLACZEGO POMOC ROZWOJOWA JEST WAŻNA? 4

2 POLSKA POMOC W 2012 ROKU 8

3 „SZTUCZNE POMPOWANIE" OFICJALNEJ POMOCY ROZWOJOWEJ 16

PRZYPISY 20

WSTĘP

Niniejszy raport zawiera krótką analizę polskiej współpracy rozwojowej za rok 2012. Jest to publikacja w założeniu komplementarna do materiałów podsumowujących działania w tym obszarze, publikowanych każdego roku przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Jej celem jest nie tyle powtórzenie zawartych w oficjalnym rządowym raporcie danych, ile zwrócenie uwagi na najbardziej charakterystyczne elementy polskiej pomocy rozwojowej w ubiegłym roku. W miarę dostępności danych wzorem lat ubiegłych staramy się też prześledzić najważniejsze trendy występujące w ostatnich pięciu latach. Raport rozpoczynamy od przypomnienia definicji pomocy rozwojowej oraz przedstawienia argumentów, dlaczego jest ona istotnym elementem finansowania rozwoju. Analiza statystyk jest wzbogacona o krótki opis dwóch ważnych kwestii: polskiej pomocy rozwojowej kierowanej do Chin oraz bardziej ogólnego problemu „sztucznego pompowania" statystyk pomocy. W tekście przypominamy także – cały czas aktualne – postulaty Grupy Zagranica formułowane w raportach z ubiegłych dwóch lat[1]. Publikacja zawiera fragmenty (oznaczone w tekście) europejskiego raportu z monitoringu unijnej pomocy rozwojowej za rok 2012, opracowanego przez europejską federację organizacji pozarządowych działających w obszarze współpracy rozwojowej CONCORD.

„Polska Współpraca Rozwojowa 2012" jest siódmym z kolei rokrocznym raportem monitoringowym wydanym przez Grupę Zagranica – stowarzyszenie 61 organizacji pozarządowych podejmujących działania w zakresie współpracy rozwojowej, pomocy humanitarnej, wspierania demokracji i edukacji globalnej.

OFICJALNA POMOC ROZWOJOWA – DEFINICJA

Zgodnie z definicją Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Development Assistance Committee OECD, DAC OECD), oficjalna pomoc rozwojowa (ang. *Official Development Assistance*, ODA) to darowizny i pożyczki przekazane krajom rozwijającym się przez oficjalne instytucje rządowe państw-dawców lub organizacje międzynarodowe, mające za główny cel wspieranie rozwoju gospodarczego i dobrobytu w tych krajach. Aby pożyczka została uznana za pomoc rozwojową, musi zawierać element darowizny o wartości przynajmniej 25%[2].

Kryterium uznania pomocy za oficjalną pomoc rozwojową jest obecność kraju-biorcy na liście ustalonej przez DAC OECD (aktualizowanej co trzy lata)[3], na której obecnie znajduje się 149 krajów i terytoriów o niskim i średnim poziomie dochodu narodowego brutto *per capita* (według Banku Światowego), wyłączając kraje członkowskie G8, kraje Unii Europejskiej i kraje objęte akcesją do UE. Lista zawiera również kraje najsłabiej rozwinięte (ang. *Least Developed Countries*, LDCs) według definicji ONZ.

1

DLACZEGO POMOC ROZWOJOWA JEST WAŻNA?

Przed prezentacją podstawowych danych ilościowych polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej chcielibyśmy przypomnieć, dlaczego – zdaniem europejskich organizacji pozarządowych – pomoc rozwojowa jest cały czas istotnym elementem finansowania na rzecz rozwoju. Obecnie toczy się bowiem dyskusja (zapoczątkowana w 2009 roku przez te kraje UE oraz G8, które mają problem z wypełnieniem zobowiązań dotyczących wielkości pomocy) na temat potrzeby zwrócenia większej uwagi na potencjalne źródła finansowania na rzecz rozwoju inne niż ODA. W konsekwencji DAC OECD rozpoczął prace nad nową metodologią tworzenia statystyk finansowania na rzecz rozwoju, uwzględniającego między innymi rolę sektora prywatnego, przepływów pieniężnych od emigrantów do swoich krajów ojczystych (ang. *remittances*), kredytów eksportowych, pożyczek niezaliczających się do ODA, gwarancji finansowych czy innych instrumentów oferowanych przez międzynarodowe instytucje finansowe. Nie negując potrzeby analizowania nowych źródeł finansowania globalnej pomocy rozwojowej i transferu środków z państw bogatych do rozwijających się, poniżej przedstawiamy – za raportem platformy CONCORD – powody, dla których pomoc rozwojowa jest niezastąpiona[4].

Efektywna pomoc jest skierowana na potrzeby ludzi ubogich – finansuje usługi, dobra publiczne oraz prywatną przedsiębiorczość

Pomoc rozwojowa może w krajach globalnego Południa wspierać inwestycje w usługi (dobra) publiczne oraz interwencje niezbędne z perspektywy ludzi ubogich, zwłaszcza w takich sektorach, jak edukacja, opieka zdrowotna i dostęp do wody. Są to dziedziny kluczowe dla redukcji ubóstwa i rozwoju, ale jest mało prawdopodobne, aby przyciągały wystarczająco wielu prywatnych inwestorów – w każdym razie takich, którzy rozwiną je w sposób zapewniający uboższym dostęp do tych usług – lub aby państwo mogło pozyskać na te cele komercyjne pożyczki. Tego typu dobra publiczne z zasady nie przynoszą zysków indywidualnym inwestorom, dlatego muszą być finansowane z publicznych środków. Jeśli zostanie postawiony wymóg, aby przynosiły zysk, nie będą one dostarczane ludziom ubogim, których nie stać na wnoszenie opłat. Innymi słowy, tam, gdzie krajowe rządy nie mają środków, aby zapewnić swoim obywatelom niezbędne usługi publiczne, może to uczynić pomoc rozwojowa poprzez bezpośrednie wsparcie budżetowe rządów krajów rozwijających się.

Warto też zwrócić uwagę, że granty i pożyczki preferencyjne nie zastępują wyłącznie inwestycji publicznych. Ostatnie badania wskazują wyraźnie, że prywatni inwestorzy niezbyt chętnie wspierają również prywatne przedsięwzięcia, które wiążą się ze zwiększeniem zatrudnienia wśród ludzi ubogich lub dostarczaniem takim ludziom dóbr i usług. Powody są zrozumiałe: zwrot z takich przedsięwzięć jest przeważnie mniejszy, a ryzyko większe. Natomiast właśnie dzięki pomocy rozwojowej dostęp tego typu przedsięwzięć do kapitału może się zasadniczo poprawić.

Efektywna pomoc rozwojowa może być natychmiast dostępna tam, gdzie długoterminowy system finansowania trzeba dopiero zbudować

Donorzy coraz więcej uwagi poświęcają zdolnościom krajów rozwijających się do gromadzenia krajowych środków na realizację swoich strategii rozwojowych. Bezsprzecznie jest to zasadniczy element długoterminowego sukcesu, niemniej osiągalny wyłącznie po spełnieniu pewnych wstępnych warunków: w krajowej gospodarce musi być wytwarzany wystarczający dochód narodowy, odpowiednio duża liczba osób i firm musi być objęta systemem podatkowym, muszą też być ustanowione regulacje uniemożliwiające im unikanie płacenia podatków. Poza tym kształtowanie systemu podatkowego zawsze jest trudną kwestią polityczną, zwłaszcza jeśli ma to być system zmniejszający nierówności i wspierający redukcję ubóstwa, a więc redystrybucyjny. Z wszystkich tych powodów mobilizacja krajowych źródeł finansowania potrzebuje czasu. Pomoc rozwojowa natomiast może być dostępna od razu – kiedy więc państwo ma ograniczone zasoby własne, może wykorzystać fundusze pomocowe do stworzenia podstaw dla przyszłych źródeł wpływów. Innymi słowy, pomoc rozwojowa jest potrzebna, aby finansować w krótkim okresie takie działania, które sprawią, że w długim okresie pomoc będzie coraz mniej potrzebna. Oczywiście w praktyce pomoc nie zawsze jest uruchamiana tak szybko, jak byłoby to potrzebne – ale problemowi temu można zaradzić (między innymi lepiej wdrażając zasady efektywności pomocy rozwojowej) i nie jest on argumentem przeciwko pomocy jako takiej.

Efektywna pomoc rozwojowa generuje rzeczywisty transfer środków na cele rozwojowe

Głównym celem pomocy rozwojowej z definicji musi być rozwój i wzrost dobrobytu w krajach globalnego Południa. Dlatego pomoc jest obwarowana wieloma mechanizmami, które pozwalają kontrolować, czy środki te faktycznie są transferowane do krajów rozwijających się i czy są wykorzystywane do przedsięwzięć mających na celu przede wszystkim rozwój. Zapewniają też stałą presję polityczną na utrzymanie tego finansowania oraz skupiają na nim opinię publiczną. Żadne inne źródło finansowania rozwoju nie posiada takich mechanizmów.

Efektywna pomoc rozwojowa może wspierać dobre rządzenie (ang. *good governance*)

Ten obszar jest coraz częściej uznawany za kluczowy dla rozwoju. Poprawa jakości rządzenia jest wymieniona między innymi w Agendzie na rzecz Zmiany (Agenda for Change), przyjętej przez UE jako główna strategia pomocowa[5]. Pomoc rozwojowa może wspierać kształtowanie silnych parlamentów, a także mediów, instytucji kontrolnych i organizacji

społeczeństwa obywatelskiego, które rozliczają rządy z ich działalności. Zwłaszcza w krajach, gdzie nie ma klimatu sprzyjającego takim aktorom życia publicznego w wypełnianiu ich roli, pomoc może być ważnym środkiem zaradczym. To również obszar, gdzie tak zwana pomoc techniczna ze strony donorów – jeśli rząd państwa partnerskiego się o nią zwróci – przynosi dobre rezultaty.

Warto zaznaczyć, że pomoc, która jest realizowana z zachowaniem zasad efektywności, przyczynia się do rozwoju instytucji państwowych, nawet jeśli nie jest wydatkowana bezpośrednio na ten cel. Jeżeli środki te są dystrybuowane przy wykorzystaniu krajowych systemów zamówień publicznych oraz rozliczane w ramach krajowych procedur budżetowych, cały proces przyczynia się do zwiększenia zdolności lokalnej administracji oraz wymusza na niej większą przejrzystość w stosunku do obywateli.

Efektywna pomoc rozwojowa zakłada przejrzysty i podlegający kontroli społecznej mechanizm publicznego finansowania

Przejrzystość finansów publicznych jest fundamentem demokratycznej odpowiedzialności rządów. Pozwala parlamentowi i obywatelom wpływać na realizację budżetu oraz umożliwia im wykrycie nieprawidłowości i korupcji. Przejrzystość pomocy rozwojowej nie tylko znacznie się poprawiła w ostatnich latach, ale też został na nią położony specjalny nacisk przy okazji dyskusji w ramach IV Forum Wysokiego Szczebla na temat skuteczności pomocy w Pusan w Korei Południowej w 2011 roku[6]. Zasady przejrzystości pomocy obowiązują zarówno po stronie beneficjentów, jak i donorów; ci ostatni, dysponując zestandaryzowanymi danymi, mogą wiarygodnie demonstrować własnym obywatelom, na ile skutecznie wykorzystywane są publiczne środki na pomoc rozwojową. Te stale doskonalone mechanizmy odpowiedzialności nie dotyczą środków płynących do krajów globalnego Południa innymi kanałami niż pomoc.

Efektywna pomoc rozwojowa nie powiększa długu kraju-biorcy

Odejście od pomocy rozwojowej w stronę komercyjnych źródeł finansowania może w państwach globalnego Południa skutkować wzrostem długu zagranicznego, co z kolei doprowadzi do ograniczenia wydatków na usługi publiczne. Organizacje pozarządowe przez ponad dekadę walczyły o umorzenie długów dla tych państw, ponieważ to właśnie długi utrzymywały je w pułapce ubóstwa. Żeby kryzys zadłużeniowy się nie powtórzył, bardzo istotne jest, aby pomoc była udzielana w formie grantów – lub w uzasadnionych przypadkach pożyczek o wyraźnym stopniu preferencyjności. Ryzyko jest widoczne gołym okiem – wzrost poziomu długów w krajach Afryki Subsaharyjskiej w ostatnich latach zwiększył ich obciążenie opłatami z 13 mld dolarów w 2009 roku do 15,2 mld dolarów w 2011 roku.

Kwestia ta zahacza o debatę toczącą się wśród europejskich donorów na temat wykorzystywania pomocy jako dźwigni do pozyskiwania komercyjnych kredytów. W Europie praktyka ta jest obecnie przyjmowana entuzjastycznie, chociaż jej skutki dla rozwoju mogą być problematyczne. Nie ma bowiem gwarancji, że udaje się w ten sposób pozyskać fundusze dodatkowe ponad te, które i tak byłyby zainwestowane przez sektor prywatny. W przypadku, gdy to się nie udaje, donorzy *de facto* dokładają się do prywatnych inwestycji, zamiast przeznaczać środki na usługi publiczne dla ludzi żyjących w ubóstwie. Trudno zapewnić, że prywatne inwestycje zmobilizowane w ten sposób dzięki środkom pomocowym będą przyczyniały się do rozwoju, i nie ma mechanizmów, które pozwalałyby to monitorować. Dodatkowo inwestycje takie często są realizowane przez firmy z krajów rozwiniętych, pieniądze nie zasilają więc gospodarek krajów otrzymujących pomoc.

W odróżnieniu od pomocy, głównym celem inwestycji zagranicznych nie jest finansowanie rozwoju

Liczba bezpośrednich inwestycji zagranicznych rośnie obecnie w dużym tempie, chociaż wciąż koncentrują się one w kilkunastu spośród ponad 100 krajów rozwijających się. W inwestycjach tych są pokładane wielkie nadzieje: mają one tworzyć miejsca pracy, wzmacniać poszczególne sektory gospodarki, umożliwiać transfer technologii i umiejętności, zapewniać wpływy z podatków. Rzeczywistość często jest jednak rozczarowująca. Liczba nowych miejsc pracy i powiązań gospodarczych nie spełnia oczekiwań, technologie pozostają w kraju pochodzenia, a obowiązki podatkowe są omijane. Z pewnością nie jest to mechanizm finansowania zorientowany w pierwszej kolejności na problemy rozwojowe, a prywatni inwestorzy nie są zobowiązani dawać im pierwszeństwa przed interesami komercyjnymi.

Pomoc rozwojowa jest najmocniejszym wyrazem globalnej solidarności

Pomoc rozwojowa jest oczywistym sposobem wyrażania przez kraje europejskie poparcia dla wysiłków rozwojowych krajów globalnego Południa i swojej solidarności globalnej. Skutecznie dostarczana pomoc stanowi konkretny dowód, że państwa europejskie faktycznie przywiązują wagę do zrównoważonego rozwoju na świecie oraz praw człowieka. Pozwala także obywatelom angażować się w sprawy o znaczeniu globalnym i wychodzić poza interesy własnej społeczności, nacji czy regionu. Świadomość globalna jest niezbędna, aby utrzymać bezpieczeństwo i pokój na świecie. Udzielając pomocy rozwojowej, państwa rozwinięte biorą odpowiedzialność za to, że takie wartości jak prawa człowieka są na arenie międzynarodowej obecne, traktowane poważnie i urzeczywistniane.

CAŁKOWITA WARTOŚĆ POMOCY ROZWOJOWEJ UDZIELANEJ PRZEZ POLSKĘ W 2012 ROKU WYNIOSŁA 1,42 MLD ZŁOTYCH, CO STANOWIŁO 0,09% DNB.

PODOBNIE JAK W LATACH POPRZEDNICH, POLSKA NIE DOTRZYMAŁA WŁASNYCH MIĘDZYNARODOWYCH DEKLARACJI DOTYCZĄCYCH WIELKOŚCI POMOCY.

2

POLSKA POMOC W 2012 ROKU

Polski system udzielania pomocy rozwojowej

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

Zgodnie z art. 13 Ustawy o współpracy rozwojowej głównym podmiotem w systemie polskiej pomocy rozwojowej jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych[7 8]. To do tego resortu należy określanie priorytetów pomocy, realizacja części zadań oraz koordynacja działań innych resortów i urzędów w tej dziedzinie.

Działania pomocowe realizowane za pośrednictwem MSZ są finansowane ze środków publicznych, wydzielanych corocznie w budżecie państwa w ramach rezerwy celowej. Realizacja działań odbywa się na podstawie wieloletniego programu oraz rocznych planów współpracy rozwojowej określających wielkość środków i sektory wsparcia w poszczególnych krajach priorytetowych[9 10].

MSZ ma obowiązek konsultowania wyżej wymienionych dokumentów z partnerami społecznymi.

Istotną rolę w całym systemie odgrywa Ministerstwo Finansów, po pierwsze jako „dysponent" budżetu państwa, po drugie jako koordynator działań związanych z: (1) przekazywaniem, w ramach składki członkowskiej do budżetu unijnego, polskiego udziału w finansowaniu polityki rozwojowej UE; (2) udzielaniem przez Polskę kredytów rządowych w ramach pomocy wiązanej; (3) redukcją zadłużenia wobec Polski państw będących biorcami ODA; (4) dokonywaniem części wpłat na rzecz międzynarodowych instytucji finansowych.

W polską pomoc rozwojową są zaangażowane także inne ministerstwa i instytucje, między innymi Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej[11]. O działaniach pomocowych dotyczących rządowych programów stypendialnych (realizowanych za pośrednictwem MNiSW) oraz dotyczących pomocy socjalnej uchodźcom (realizowanych za pośrednictwem MSW) piszemy w dalszej części publikacji, poświęconej zagadnieniu „sztucznego pompowania" pomocy rozwojowej (ang. *inflated aid*).

REKOMENDACJE GRUPY ZAGRANICA

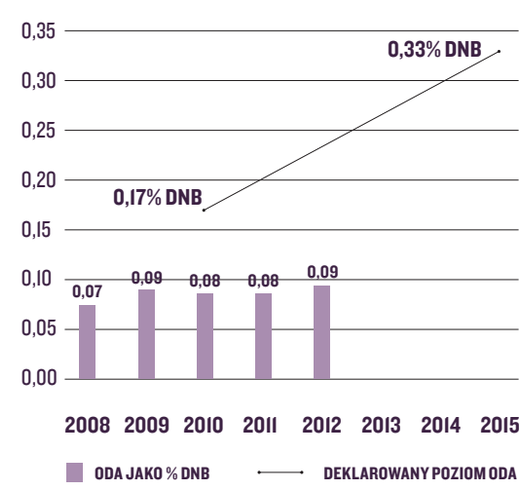
O ile istnieją opracowane zasady współpracy MSZ z partnerami społecznymi w zakresie pomocy rozwojowej[12], to brakuje – w tym obszarze – klarownego systemu komunikacji i współpracy z innymi ministerstwami i agendami rządowymi. Widzimy taką potrzebę szczególnie w odniesieniu do Ministerstwa Finansów, „dysponenta" dużej części wolumenu polskiej pomocy.

Grupa Zagranica zwraca uwagę na konieczność zachowania spójności polityki na rzecz rozwoju. Widzimy współpracę rozwojową jako kwestię horyzontalną, stąd między innymi sygnalizujemy potrzebę stworzenia systemu koordynacji w poszczególnych instytucjach administracji publicznej realizujących polską pomoc rozwojową.

Wielkość polskiej pomocy rozwojowej w 2012 roku

Całkowita wartość pomocy rozwojowej udzielonej przez Polskę w 2012 roku wyniosła 1,42 mld złotych (437,5 mln dolarów)[13], co stanowiło 0,09% DNB (dochodu narodowego brutto)[14], czyli wzrost – po uwzględnieniu inflacji – o mniej więcej 10% w porównaniu z rokiem poprzednim (2011: 1,23 mld złotych, czyli 416,9 mln dolarów; 0,08% DNB). W ostatnich pięciu latach wielkość polskiej pomocy utrzymywała się praktycznie na stałym poziomie, oscylując wokół 0,08–0,09% DNB.

W podziale na pomoc wielostronną i dwustronną w 2012 roku Polska przekazała za pośrednictwem organizacji międzynarodowych krajom rozwijającym się 1,064 mld złotych (327,34 mln dolarów), co stanowiło około 75% całej pomocy rozwojowej, a w ramach pomocy bilateralnej, realizowanej bezpośrednio przez polskie instytucje, organizacje pozarządowe i inne podmioty – 358,9 mln złotych (110,4 mln dolarów).



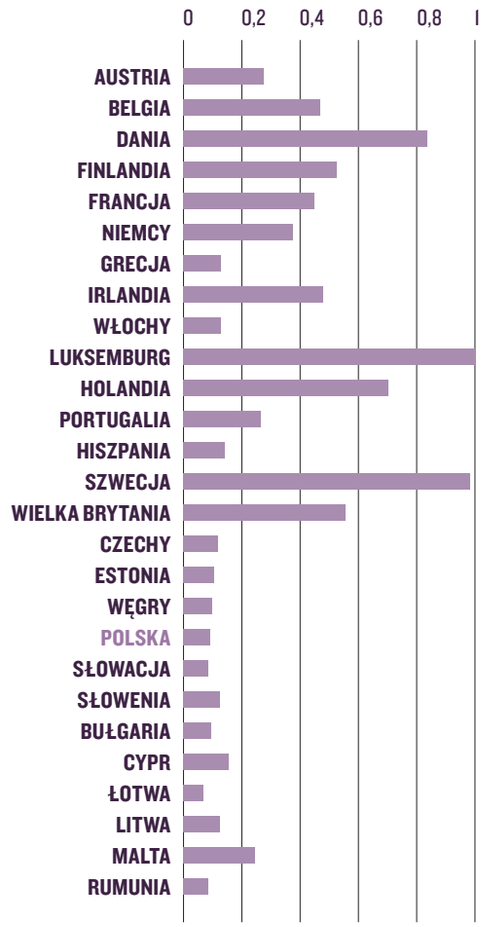
WYKRES I. Wielkość polskiej pomocy rozwojowej (% DNB) w latach 2008–2012
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSZ

Podobnie jak w latach poprzednich, Polska nie dotrzymała własnych międzynarodowych deklaracji dotyczących wielkości pomocy rozwojowej, które zostały przyjęte wraz ze wstąpieniem do Unii Europejskiej.

Przypominamy, że Polska zobowiązała się do zwiększenia swojej pomocy dla krajów rozwijających się w pierwszym etapie do poziomu 0,17% DNB w 2010 roku, a następnie do poziomu 0,33% DNB do 2015 roku. Aby wypełnić międzynarodowe zobowiązania, Polska musiałaby zwiększyć swoją pomoc co najmniej dwukrotnie (w przypadku pierwszego „progu") i czterokrotnie (w przypadku drugiego „progu"). Zakładając stabilność pomocy wielostronnej, mówimy o zwiększeniu pomocy dwustronnej o ponad 400 mln złotych (zobowiązanie – 0,17% DNB) lub 1,2 mld złotych (zobowiązanie – 0,33% DNB).

Wśród krajów członkowskich Unii Europejskiej (nie licząc Chorwacji) Polska znajduje się na trzecim miejscu od końca jeśli chodzi o procentowy udział oficjalnej pomocy rozwojowej w dochodzie narodowym brutto. Za nami w tej klasyfikacji plasują się tylko Bułgaria i Rumunia. Nie usprawiedliwiając w żaden sposób tak niskiego poziomu polskiej ODA, warto jednak podkreślić, że dla nowych krajów członkowskich (EU-12) poziom ODA jest zbliżony i waha się w przedziale 0,08–0,13% DNB. Prym wiodą Luksemburg (1%), Szwecja (0,99%), Dania (0,84%) i Holandia (0,71%). Tylko te kraje przekraczają poziom 0,7% DNB, do którego osiągnięcia w 2015 roku zobowiązały się kraje „starej" Unii[15].

Co znamienne – jak podaje tegoroczny raport federacji CONCORD – w 2012 roku pomoc wszystkich państw UE stanowiła zaledwie 0,39% unijnego DNB, osiągając najniższy poziom od 2007 roku, kiedy to wynosiła 0,37% DNB. Już drugi rok z rzędu pomoc zmniejsza się i oddala państwa europejskie od założonego celu 0,7% DNB. Państwa UE dostarczyły w 2012 roku 50,6 mld euro pomocy, o 4% mniej niż w roku poprzednim. W 19 z tych państw wydatki na pomoc zostały obcięte lub pozostawione na niezmienionym poziomie. Największe cięcia wprowadziły Hiszpania (49%), Włochy (34%), Cypr (26%), Grecja (17%) i Belgia (11%). Nie ma też sygnałów wskazujących na znaczną poprawę sytuacji w najbliższym czasie – oczekuje się, że w latach 2013–2014 pomoc krajów UE pozostanie na niezmienionym poziomie około 0,43% DNB. Luka w finansowaniu dla rozwoju, czyli różnica między prawdopodobnymi a deklarowanymi wydatkami na ten cel, wyniesie około 36 mld euro w samym tylko 2015 roku.



WYKRES 2. Udział oficjalnej pomocy rozwojowej w krajach UE-27 w 2012 roku (ODA jako % DNB)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSZ

REKOMENDACJE GRUPY ZAGRANICA

Polska nie wypełniła deklaracji dotyczącej wielkości pomocy rozwojowej w 2010 roku (0,08% DNB zamiast 0,17% DNB). Wobec wielkości 0,09% DNB w 2012 roku w obecnej sytuacji nic nie wskazuje na to, aby udało się „dociągnąć" do poziomu 0,33% DNB w 2015 roku. Istnieje pilna potrzeba opracowania realistycznych planów, które pozwolą znacznie zwiększyć zarówno wielkość, jak i jakość polskiej pomocy rozwojowej w perspektywie najbliższych pięciu lat. Okazją ku temu będą – zaplanowane na 2014 rok – prace nad kolejnym Wieloletnim Programem Współpracy Rozwojowej. Grupa Zagranica wielokrotnie zwracała uwagę na potrzebę gruntownej rewizji tego dokumentu pod kątem wprowadzenia konkretnych zapisów dotyczących ewaluacji działań i projektów, międzynarodowych zobowiązań dotyczących skuteczności pomocy, celów i spodziewanych rezultatów, możliwości i dotychczasowej praktycznej realizacji proponowanych priorytetów tematycznych.

Polska pomoc dwustronna – kraje docelowe

Począwszy od 2012 roku, priorytetowe kierunki i sektory wsparcia w ramach polskiej współpracy rozwojowej są zapisane w Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej (obecnie obowiązujący program dotyczy lat 2012–2015)[16]. Przed rokiem 2012 (od momentu utworzenia systemu polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej w 2004 roku) lista krajów priorytetowych polskiej pomocy była zapisana w rocznych planach współpracy i – co istotne – nieustannie się zmieniała.

O ile określono 20 krajów priorytetowych, cała polska pomoc rozwojowa objęła w 2012 roku ponad 70 państw. Największym indywidualnym krajem-biorcą były Chiny, które otrzymały – uwaga – ponad 40% całego wolumenu polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej (o pomocy dla Chin piszemy szerzej w dalszej części rozdziału). Około 30% środków ujętych w pomocy dwustronnej zostało przeznaczonych na współpracę rozwojową w ramach krajów Partnerstwa Wschodniego: Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę[17].

Co znamienne, około 50% polskiej pomocy bilateralnej skierowano do krajów, których nie ma na liście krajów priorytetowych polskiej pomocy – Chin, KRLD, Wietnamu, Bośni i Hercegowiny oraz Kazachstanu.

2008: 8 KRAJÓW PRIORYTETOWYCH
Afganistan, Angola, Autonomia Palestyńska (od 2005), Białoruś (od 2006), Gruzja, Mołdawia, Tanzania (od 2007), Ukraina (od 2006)

2009: 7 KRAJÓW PRIORYTETOWYCH (usunięto Tanzanię)
Afganistan, Angola, Autonomia Palestyńska, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina

2010: 7 KRAJÓW PRIORYTETOWYCH
Afganistan, Angola, Autonomia Palestyńska, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina

2011: 9 KRAJÓW PRIORYTETOWYCH (dodano Armenię i Azerbejdżan)
Afganistan, Angola, Armenia, Autonomia Palestyńska, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina

2012: 20 KRAJÓW PRIORYTETOWYCH

ZGODNIE Z WIELOLETNIM PROGRAMEM WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ NA LATA 2012–2015:

„obszary geograficzne podzielone zostały na dwie grupy. Pierwsza grupa obejmuje sześć państw należących do Partnerstwa Wschodniego – Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę. [...] Druga grupa państw obejmuje wybrane kraje o wysokim poziomie ubóstwa lub/i stojące przed dużymi wyzwaniami transformacyjnymi, które Polska zamierza wesprzeć pomocą rozwojową oraz doświadczeniami eksperckimi. Do krajów tych zostało zaliczonych osiem państw regionu Afryki Wschodniej (Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda), dwa państwa Afryki Północnej (Libia, Tunezja), Afganistan, Kirgistan i Tadżykistan oraz Autonomia Palestyńska.

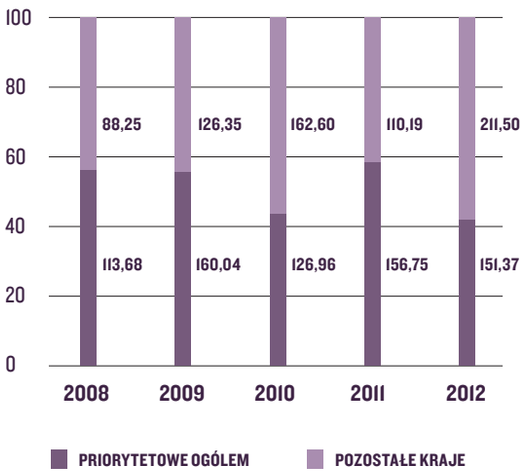
Wybór krajów priorytetowych w regionach Afryki Wschodniej, Azji i Bliskiego Wschodu został dokonany przede wszystkim ze względu na bardzo wysoki poziom ubóstwa w tych krajach (zgodnie z klasyfikacją OECD DAC wszystkie z wyjątkiem Autonomii Palestyńskiej znajdują się w grupie państw najmniej rozwiniętych *Least Developed Countries* lub w grupie pozostałych państw o niskim dochodzie)"[18].

TABELA 1. Kraje priorytetowe polskiej pomocy rozwojowej w latach 2008–2012
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSZ

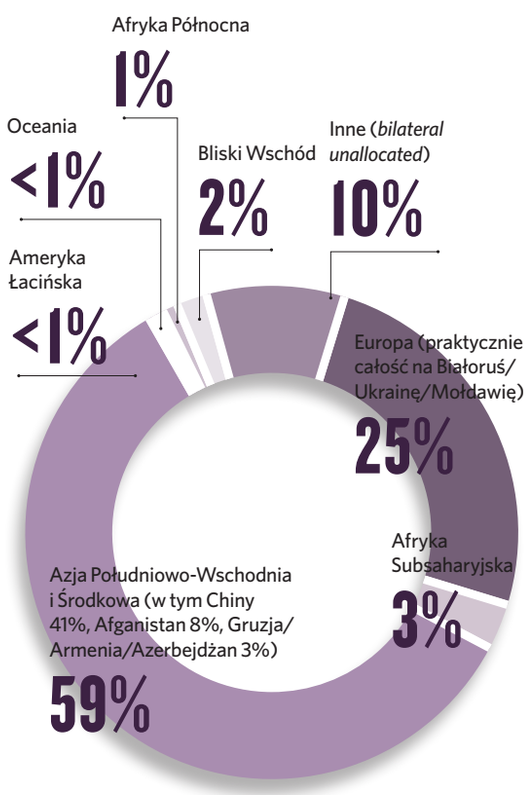
Kraje	mln dolarów	mln złotych	Udział procentowy w całkowitej pomocy bilateralnej
1. CHINY	45,71	148,63	41,99%
2. BIAŁORUŚ	15,91	51,75	14,62%
3. UKRAINA	12,35	40,16	11,35%
4. AFGANISTAN	9,07	29,51	8,34%
5. KOREAŃSKA REPUBLIKA LUDOWO-DEMOKRATYCZNA	2,67	8,67	2,45%
6. GRUZJA	2,58	8,38	2,37%
7. WIETNAM	2,33	7,59	2,14%
8. MOŁDAWIA	1,93	6,27	1,77%
9. BOŚNIA I HERCEGOWINA	1,67	5,44	1,54%
10. KAZACHSTAN	1,62	5,26	1,49%
11. SYRIA	1,37	4,46	1,26%
POMOC BILATERALNA OGÓŁEM:	111,58	362,84	100,0%

TABELA 2. Najwięksi biorcy polskiej pomocy dwustronnej w 2012 roku (na fioletowo zaznaczone kraje priorytetowe)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSZ

Kraje priorytetowe określone w Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2012–2015 oraz w rocznym planie współpracy rozwojowej na rok 2012 otrzymały niewiele ponad 40% pomocy dwustronnej.



WYKRES 3. Wielkość polskiej pomocy dwustronnej skierowana do krajów priorytetowych w latach 2008–2012 (w mln dolarów)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSZ



WYKRES 4. Kierunki polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej w 2012 roku – regiony/grupy krajów
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSZ raportowanych do DAC OECD[19]

Tak znaczne środki przekazane w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej Chinom zadecydowały o geograficznej – w podziale na regiony świata – alokacji polskiej pomocy bilateralnej (wykres 4). Nie sposób nie zauważyć rażącej dysproporcji, szczególnie w odniesieniu do krajów afrykańskich, które w sumie otrzymują zaledwie 4% ogółu środków. Kontrastuje to z wpisaniem do Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej aż ośmiu krajów Afryki Wschodniej oraz dwóch państw Afryki Północnej.

Czy udzielanie pomocy rozwojowej takim krajom jak Chiny jest uzasadnione?

Duża część polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej była w ostatnich latach kierowana do Chin – w ostatnim pięcioleciu (2008–2012) było to 40% całej naszej pomocy dwustronnej (w czterech z ostatnich pięciu lat Chiny były największym biorcą naszej pomocy). W tym okresie Polska udzielała Chinom kredytu preferencyjnego, kwalifikowanego według DAC OECD jako oficjalna pomoc rozwojowa. Środki były przyznane w formule pomocy wiązanej (ang. *tied aid*), czyli mogły zostać przeznaczone na sfinansowanie zakupu polskich dóbr i usług. Umowę o otwarciu kredytu zawarto jeszcze w 2000 roku, a następnie wielokrotnie przedłużano. Podniesiono też jego kwotę, poszerzono zakres możliwych inwestycji oraz zmieniano oprocentowanie. Udostępnione środki wyniosły ostatecznie 285 mln złotych i miały zostać wykorzystane do końca stycznia 2013 roku.

Mimo że Chiny są drugą największą gospodarką świata, a w ostatnich latach same przekazują coraz więcej pomocy rozwojowej, wciąż figurują na określonej przez OECD liście krajów-biorców pomocy. Nie bez powodu – pod względem dochodu na mieszkańca znajdują się dopiero w okolicach setnego miejsca w światowej stawce. W liczbach bezwzględnych kraj ten jest domem dla ponad 160 mln osób żyjących w absolutnym ubóstwie. To więcej niż liczba mieszkańców prawie każdego kraju rozwijającego się z osobna.

Pytanie, czy udzielanie pomocy Chinom jest uzasadnione, wpisuje się w szerszą debatę na temat pomocy dla tak zwanych *middle-income countries*. Po pierwsze, w sytuacji, gdy w obliczu kryzysu kurczą się środki przeznaczane na pomoc rozwojową na świecie, podnoszone są argumenty, że należy skoncentrować je na krajach najbiedniejszych. Po drugie, dynamicznie rozwijające się kraje, takie jak Chiny czy Indie, stanowią na arenie globalnej rosnącą konkurencję dla krajów-donorów pomocy, dlatego interes narodowy popycha tych ostatnich do zrewidowania udzielanego im wsparcia.

Do niedawna Chiny otrzymywały globalnie jedne z największych transferów pomocowych. Do 2009 roku plasowały się w pierwszej dwudziestce krajów-biorców, otrzymując średnio 1,2 mld dolarów ODA rocznie; w 2010 roku otrzymały połowę tej kwoty, około 600 mln dolarów; w 2011 roku ich saldo było w tym zakresie ujemne, ponieważ zwróciły 600 mln dolarów preferencyjnych pożyczek. Tak wielki rozrzut pokazuje, że kraj ten jest finansowo i gospodarczo całkowicie niezależny od ODA. Nawet ponadmiliardowe kwoty ODA stanowią zaledwie około 0,1% PKB Chin, a więc są praktycznie nieistotne z punktu widzenia finansów państwa. Rząd w Pekinie nie postrzega więc tych wpływów ani jako ważnych, ani jako koniecznych, raczej jedynie docenia idące za nimi kontakty, ekspertyzy oraz technologie. O polskich kredytach dla Chin można z pewnością powiedzieć, że gdyby chodziło o wydatki niezbędne, władze tego kraju mogłyby bez problemu pozyskać je z innych źródeł i bez elementu pomocy. Należy też zwrócić uwagę, że przedmiotowy kredyt eksportowy jest jednym z głównych narzędzi promocji polskiego eksportu, o czym można się dowiedzieć z oficjalnych materiałów Ministerstwa Gospodarki. Można więc przypuszczać, że jego znaczenie gospodarcze dla Polski jest pierwszoplanowe w stosunku do znaczenia gospodarczego dla Chin.

Chiny są bardzo nietypowym biorcą pomocy, ponieważ dominują nad większością swoich donorów. Dzięki temu, że są niezależne od ODA, mogą sobie pozwolić na brak uczestnictwa w wielostronnych wysiłkach koordynacyjnych i układać się z każdym donatorem z osobna. Przy tym raz do roku chińskie władze organizują zbiorcze spotkanie dla donorów, na którym przedstawiają swoje aktualne priorytety. Jako pozytyw tej sytuacji można wskazać dobrą koordynację wydatków rozwojowych wewnątrz kraju oraz własność procesu po stronie chińskiej. Niewątpliwie jako kraj bardziej rozwinięty Chiny są w stanie efektywnie wykorzystywać przekazywane im środki. Uzasadniona jest jednak obawa, że realizowane cele będą rozbieżne z celami donorów.

Europejscy donorzy starają się wykorzystywać pomoc rozwojową jako „stopę w drzwiach" do dialogu z Chinami, na który często są one dość oporne. Podkreślają, że dzięki pomocy można zwiększyć przepływ idei, a tym samym przyspieszyć postępujące reformy albo zmiany społeczne. Wartość dodana pomocy zależy od tego, czy donor potrafi tak ukształtować swoją pomoc w dialogu z lokalnymi i centralnymi aktorami, aby wspierała ona cele, które w innym przypadku otrzymałyby od chińskich władz mniej uwagi albo były realizowane w inny sposób. Na przykład Duńczycy realizują wśród urzędników program szkoleń na temat praw człowieka, a Finowie budują szkoły w Tybecie. Pomoc może też służyć transferowi technologii, na przykład Norwegowie i Szwedzi realizują projekty w zakresie ochrony środowiska, udostępniając chińskim partnerom technologie, do których inaczej nie mieliby oni dostępu lub nie byłyby one ich wyborem. Wreszcie pomoc może być kierowana na działania służące dobru o charakterze globalnym, na przykład ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych.

Na tym tle polska pomoc w postaci kredytów na zakup polskich produktów/usług na poczet inwestycji w zakresie ochrony środowiska, infrastruktury komunalnej czy rolnictwa prezentuje się negatywnie. Bardzo dyskusyjne jest, czy kwoty przekazywane do Chin przyczyniają się do realizacji celów pomocy określonych w Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej, takich jak promocja demokracji, przestrzeganie praw człowieka i budowa sprawnych instytucji państwowych, redukcja ubóstwa, poprawa stanu zdrowia i wykształcenia ludności (Polska nie przeznacza na przykład żadnych środków w ramach pomocy rozwojowej na projekty demokratyzacyjne w Tybecie). ODA kierowana do Chin wpisuje się co prawda w cel dotyczący wspierania trwałego rozwoju gospodarczego, trzeba jednak zapytać, czy jest to zasadne, biorąc pod uwagę, że Chiny osiągają najwyższe na świecie poziomy wzrostu gospodarczego. Ograniczony kontakt między aktorami polskimi a chińskimi wyklucza świadome i staranne kształtowanie przez Polskę celów i sposobów wydawania środków pomocowych w Chinach. Tym samym przekazywane kwoty są wykorzystywane zgodnie z polityką władz centralnych na cele, które byłyby realizowane również bez wsparcia zagranicznego. Ich znikoma wartość dodana dla rozwoju na świecie, w zestawieniu z faktem, że stanowią one nawet połowę całkowitej polskiej pomocy dwustronnej, stawia jakość polskiej pomocy pod dużym znakiem zapytania.

REKOMENDACJE GRUPY ZAGRANICA

Chiński przykład jasno pokazuje potrzebę merytorycznej dyskusji nad określeniem krajów priorytetowych polskiej pomocy rozwojowej w perspektywie wieloletniej. W ostatnich pięciu latach największymi biorcami polskiej pomocy były kraje nienależące do krajów priorytetowych (Chiny oraz Bośnia i Hercegowina). Priorytetowe kierunki wsparcia są definiowane w rocznych programach polskiej pomocy zagranicznej oraz wieloletnich dokumentach strategicznych i mają służyć za podstawę dla wydatków na cele pomocowe wszystkich zaangażowanych resortów. Tymczasem w ostatnich latach brakowało spójności pomiędzy krajami priorytetowymi a największymi biorcami polskiej ODA. Dodatkowo „priorytetowości" danego kraju nie towarzyszą dokumenty strategiczne opisujące, jakie cele rozwojowe mają być osiągnięte przy polskim wsparciu w tych krajach. Debata na ten temat powinna doprowadzić między innymi do określenia planu opracowania krajowych strategii wsparcia dla kluczowych państw-biorców polskiej pomocy rozwojowej.

Polska pomoc wielostronna w 2012 roku

W 2012 roku Polska przeznaczyła na pomoc wielostronną 1,06 mld złotych (327,34 mln dolarów), czyli prawie trzykrotnie więcej niż na pomoc dwustronną. Zdecydowaną większość tych wydatków, bo aż 95%, stanowiły wpłaty do budżetu Komisji Europejskiej (861,04 mln złotych) i budżetu Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR; 146,21 mln złotych) związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Pozostałe 5% polskiej pomocy wielostronnej (około 50 mln złotych) zostało skierowanych do organizacji międzynarodowych, głównie agend ONZ (między innymi Światowej Organizacji Zdrowia, Organizacji do spraw Wyżywienia i Rolnictwa oraz Międzynarodowej Organizacji Pracy).

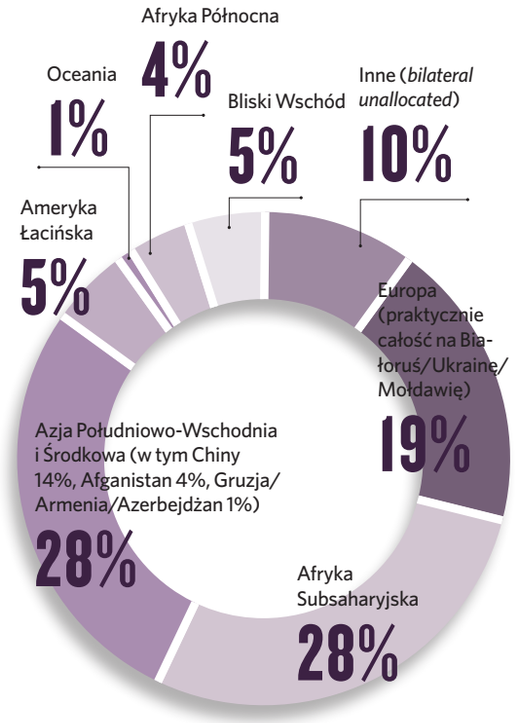
Udział pomocy wielostronnej w całkowitym wolumenie polskiej ODA utrzymywał się na poziomie około 75% w ciągu ostatnich pięciu lat i – co warto podkreślić – wskaźnik ten jest znacznie wyższy zarówno w porównaniu do globalnej pomocy rozwojowej (udział pomocy multilateralnej na poziomie około 40%), jak i wśród krajów członkowskich DAC OECD (na poziomie około 30%).

Jakkolwiek istnieje wiele dobrych argumentów za pomocą wielostronną (jej mniejsze upolitycznienie, korzyści skali, „niewiązanie" pomocy), nie należy domniemywać, że tak wysoki udział tego rodzaju pomocy był świadomą decyzją polskich rządów w ostatnich latach. Powód jest raczej banalny i wynika ze zderzenia cały czas niewielkich środków alokowanych w ramach pomocy dwustronnej z konkretnymi, sporymi zobowiązaniami Polski jako kraju członkowskiego UE. Niezależnie od powodów warto jednak przyjrzeć się, jak wyglądała pomoc rozwojowa UE w ubiegłym roku oraz – co za tym idzie – jak w ramach tej pomocy jest wydatkowana polska składka.

Unia Europejska pozostała w 2012 roku największym donorem oficjalnej pomocy rozwojowej na świecie, przeznaczając łącznie 55,2 mld euro, co stanowiło ponad 50% globalnej ODA[20].

Z tej kwoty 41,4 mld euro (75%) to dwustronna pomoc każdego z krajów członkowskich, a 13,8 mld euro (25%) to pomoc alokowana przez budżety UE i EFR. Polski wkład do budżetów unijnego i EFR stanowił około 1,8% całości środków.

Unijna pomoc rozwojowa w 2012 roku była kierowana do około 150 krajów. W podziale na regiony geograficzne największymi „odbiorcami" europejskiej pomocy były kraje Afryki Subsaharyjskiej (31%). W dalszej kolejności były to Europa (18%), Azja Środkowa i Południowo-Wschodnia (11%), Ameryka Łacińska (7%), Bliski Wschód (6%), Afryka Północna (6%) oraz Oceania (1%)[21]. Największe środki kierowano na: wzmocnienie infrastruktury społecznej – systemu edukacji, zdrowia, instytucji rządowych oraz społeczeństwa obywatelskiego (40% całkowitego budżetu); wsparcie sektorów produkcyjnych – rolnictwa, leśnictwa, przemysłu wydobywczego, handlu i turystyki (12%); pomoc humanitarną (12%); wsparcie infrastruktury gospodarczej – systemu transportowego, komunikacji, energetyki (10%); bezpośrednie wsparcie budżetów państw-biorców pomocy (ang. *budget support*) i wzmocnienie systemu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego (10%)[22].



WYKRES 6. Kierunki polskiej pomocy rozwojowej w 2012 roku z uwzględnieniem składki unijnej – regiony/grupy krajów
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSZ raportowanych do DAC OECD oraz raportu

Warto sprawdzić, jak zmieniłaby się alokacja geograficzna polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej, jeśli do pomocy bilateralnej dodalibyśmy kwoty przeznaczane na wsparcie poszczególnych krajów-biorców przez instytucje UE. Przy założeniu, że udział polskiej składki w ogólnym budżecie unijnym na pomoc rozwojową wyniósł około 1,8% (obliczenie na podstawie statystyk z corocznego raportu na temat unijnej pomocy rozwojowej), okazałoby się, że realnie wsparcie w ramach pomocy rozwojowej z polskiego budżetu jest rozłożone bardziej równomiernie niż w przypadku kalkulacji jedynie pomocy bilateralnej. Uwzględniając przeznaczenie składki Polski do instytucji europejskich, większe stają się środki kierowane do Afryki Subsaharyjskiej, Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Największym biorcą pomocy finansowanej przez polskiego podatnika pozostają Chiny (14%), w dalszej kolejności Afganistan, Białoruś i Ukraina (po mniej więcej 4%).

REKOMENDACJE GRUPY ZAGRANICA

Wobec faktu, że na składkę do budżetu UE i budżetu EFR Polska przeznacza 75% swojej całkowitej pomocy rozwojowej, warto zadać pytanie, czy poziom zaangażowania polskiego rządu w dyskusję dotyczącą pomocy rozwojowej na poziomie unijnym jest wystarczający. Warto przypomnieć, że wśród wniosków z przeglądu polskiej współpracy rozwojowej opracowanego w 2010 roku przez DAC OECD[23] znalazł się postulat wypracowania bardziej strategicznego podejścia do wielostronnej współpracy rozwojowej, w szczególności tej udzielanej przez Unię Europejską. OECD zwraca uwagę na konieczność takiego wpływania na alokację pomocy multilateralnej, aby wzmacniała i uzupełniała działania bilateralne. Polski rząd winien, oprócz klarownej strategii zaangażowania w dyskusję na forum unijnym, planować pomoc bilateralną w odniesieniu (uzupełnieniu) do priorytetów europejskich.

POMOC ROZWOJOWA UNII EUROPEJSKIEJ
- 55,2 mld euro = 50% globalnej ODA

POMOC ROZWOJOWA INSTYTUCJI UE
- 13,78 mld euro (w zobowiązaniach) – około 9% całego budżetu UE
- polska składka – 243,07 mln euro (1,06 mld złotych)
- udział Polski w pomocy rozwojowej instytucji UE – około 1,8%

POMOC ROZWOJOWA UDZIELANA BEZPOŚREDNIO PRZEZ KRAJE UE (POMOC DWUSTRONNA)
- kraje UE razem: 41,42 mld euro (171,69 mld złotych)
- polska pomoc dwustronna: 86,61 mln euro (358,9 mln złotych)
- udział Polski w pomocy dwustronnej UE – 0,2%

BUDŻET UE
- 10,04 mld euro (budżet na cele rozwojowe – EuropeAid oraz środki budżetowe spoza EuropeAid, przede wszystkim pomoc humanitarna oraz fundusze przedakcesyjne i środki w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – CFSP)
- polska składka – 207,79 mln euro (861,04 mln złotych)

EUROPEJSKI FUNDUSZ ROZWOJU (EDF)
- całkowity budżet EDF – 3,74 mld euro
- 90% środków na rzecz krajów Afryki Subsaharyjskiej, pozostałe – do innych krajów AKP (Karaiby, Pacyfik)
- polska składka – 35,28 mln euro (146,21 mln złotych)

WYKRES 5. Unijny system udzielania pomocy rozwojowej w 2012 roku
Źródło: opracowanie własne na podstawie Annual Report 2013 on the European Union's Development and external assistance policies and their implementation in 2012, *http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2013_full_en.pdf.pdf*

3

„SZTUCZNE POMPOWANIE" OFICJALNEJ POMOCY ROZWOJOWEJ

Zagadnieniem, któremu w tej publikacji chcemy poświęcić więcej uwagi, jest kwestia „sztucznego pompowania" oficjalnej pomocy rozwojowej[24]. Rzecz dotyczy kilku kategorii wydatków publicznych, które często są zaliczane – niesłusznie – do oficjalnej pomocy rozwojowej.

Warto zaznaczyć, że jest to problem globalny – dotyczy nie tylko Polski, ale większości największych krajów-donorów. Według metodologii stosowanej przez CONCORD w swoich corocznych raportach monitoringowych całkowita wielkość pomocy rozwojowej krajów unijnych podawana w oficjalnych statystykach została w 2012 roku zawyżona o sumę około 5,6 mld euro, co stanowi około 15% całkowitej pomocy bilateralnej. Z tej kwoty najwięcej przypada na tak zwaną pomoc wiązaną, wliczanie do ODA kosztów pobytu studentów oraz koszty utrzymania uchodźców.

Pomoc wiązana

Nierzadko donorzy uzależniają pomoc od zakupu dóbr i usług ze swojego kraju lub określonej listy krajów. Granty i pożyczki obłożone tym warunkiem są nazywane pomocą wiązaną. Do tej kategorii można zaliczyć opisywaną we wcześniejszej części publikacji polską pomoc rozwojową dla Chin. Jak pisaliśmy, polski rząd udzielił kredytu na preferencyjnych warunkach w stosunku do ofert rynkowych, na określony czas wykorzystania kredytu i na finansowanie inwestycji z określonych dziedzin. W ramach tego kredytu polscy przedsiębiorcy zawierają indywidualne kontrakty na wdrażanie konkretnych inwestycji z przedsiębiorcami z kraju-biorcy pomocy. Kredyt wraz z odsetkami i wszystkimi dodatkowymi kosztami jest spłacany przez rząd kraju-biorcy pomocy.

Co kluczowe, takie „wiązanie" pomocy często sprawia, że wydatkując środki pomocowe, kraje-biorcy nie mogą skorzystać z najbardziej konkurencyjnej oferty. Badanie przeprowadzone na zlecenie OECD wykazało, że może to powodować zwiększenie kosztów o 20–30%[25]. Ponadto przekazane pieniądze w dużej mierze nie zasilają w rzeczywistości gospodarki kraju-biorcy, lecz pozostają w kraju donora. Innymi słowy, pomoc wiązana dostarcza krajom potrzebującym dobra i usługi, ale nie przyczynia się do tworzenia miejsc pracy, zwiększania dochodu ani kapitału ludzkiego w tych krajach. Problemowi temu można częściowo zaradzić poprzez wzmocnienie krajowych systemów zarządzania finansami. Pomoc rozwojowa poprzez realizację projektów jest bowiem z zasady bardziej podatna na „wiązanie" niż na bezpośrednie wsparcie budżetowe dla krajów biorców. W tym drugim przypadku środki płyną przez miejscowy system zamówień publicznych, w ramach którego państwa mają większą kontrolę nad wyborem dostawców dóbr i usług. Taka praktyka maksymalizuje pozytywny wpływ pomocy rozwojowej, stopniowo zmniejszając zależność kraju[26].

Z tych właśnie powodów DAC OECD już w 2001 roku wydał rekomendację, aby donorzy całkowicie zrezygnowali z wiązania pomocy dla krajów najmniej rozwiniętych. Jeden z zapisów w ramach Deklaracji Paryskiej na temat skuteczności pomocy z 2005 roku stanowi, że pomoc niewiązana zmniejsza koszty transakcyjne oraz przyczynia się do większej kontroli procesu rozwoju przez kraje-biorców pomocy[27].

Organizacje pozarządowe społeczeństwa obywatelskiego negatywnie oceniają udzielanie pomocy wiązanej. Według raportu monitoringowego AidWatch federacji CONCORD pomoc wiązana w 2012 roku złożyła się na 1,4 mld euro „napompowanej" pomocy z UE-15. Niestety, w przypadku „nowych" krajów UE w dużym stopniu brakuje wiarygodnych danych (o Polsce piszemy w ramce z rekomendacjami). Najwięcej pomocy wiązanej udzielili Niemcy (112 mln euro), Holandia (109 mln euro), Portugalia (70 mln euro), Austria (50 mln euro), Włochy (49 mln euro), Francja (41 mln euro), Finlandia (29 mln euro), Hiszpania (21 mln euro)[28].

REKOMENDACJE GRUPY ZAGRANICA

W jednej z wcześniejszych rekomendacji podważaliśmy zasadność wspierania przez Polskę takich krajów jak Chiny, podając argument, że kraj ten nie znajduje się na liście krajów priorytetowych polskiej pomocy. Do tego należy dodać istotną kwestię występującej w tym przypadku pomocy wiązanej. Stosując się do zobowiązań eliminowania tego typu pomocy, łatwo zobaczyć, że jeśli odliczymy „wsparcie" dla Chin, ODA bilateralna w 2012 roku zmniejszy się o ponad 40%, a całkowita – o mniej więcej 10%. Powstaje pytanie, jak polski rząd widzi strategię naszej pomocy rozwojowej, biorąc pod uwagę konieczność rezygnowania z takiej formy transferu środków finansowych. Następny Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej powinien zawierać jasne stanowisko wobec pomocy wiązanej, uzupełnione o harmonogram jej stopniowego eliminowania.

Koszty stypendiów studenckich

Wytycznych OECD dotyczących zasad raportowania kosztów nauki i stypendiów dla studentów z krajów rozwijających się jako oficjalnej pomocy rozwojowej istnieje zapis mówiący, że ich wliczanie jest możliwe tylko w przypadku, gdy istnieje udokumentowane programowe podejście do specyfiki potrzeb kraju pochodzenia studenta (biorące pod uwagę świadomy wybór sektora oraz poziomu edukacji beneficjenta stypendium). Potrzebne są konkretne założenia, umożliwiające dostosowanie kierunku studiów, na które uczęszcza cudzoziemiec, do strategii rozwoju oraz priorytetowych dziedzin wsparcia dla kraju jego pochodzenia. Bez odpowiedniej strategii trudno udowodnić, że studia, na które uczęszczała dana osoba, w jakimkolwiek stopniu przyczynią się do rozwoju kraju jej pochodzenia.

W rzeczywistości po skończeniu studiów studenci często nie wracają do swoich krajów, zaczynając pracę w krajach rozwiniętych, wobec czego można stwierdzić, że zamiast wspierania rozwoju mamy do czynienia ze zjawiskiem „drenażu mózgów", korzystnym raczej dla państw rozwiniętych aniżeli rozwijających się.

W Polsce nie istnieje wyraźna korelacja pomiędzy listą krajów priorytetowych pomocy a listą krajów pochodzenia stypendystów, których koszty są wliczane do ODA (wyjątkiem są studenci z Ukrainy i Białorusi). W 2012 roku wysokość pomocy rozwojowej wypłaconej w formie stypendiów i kosztów kształcenia z budżetu MNiSW wyniosła prawie 57 mln złotych[29].

Podobnie jak w Polsce, koszty stypendiów studentów zagranicznych z krajów rozwijających się są wliczane do wydatków pomocowych w kategorii „wsparcie edukacji". W 2012 roku wyniosły one 1,4 mld euro. Największe kwoty na ten cel przeznaczyły Niemcy (715 mln euro), Francja (500 mln euro), Austria (67 mln euro), Grecja (47 mln euro), Belgia (38 mln euro). Mierzone jako procent dwustronnej pomocy rozwojowej, znacząco zawyżyły pomoc udzieloną przez Grecję (69%), Rumunię (59%), Austrię (16%), Węgry (15%), Niemcy (10%), Słowenię (9%) i Francję (8%).

REKOMENDACJE GRUPY ZAGRANICA

Jeśli Polska konsekwentnie miałaby zaliczać koszty stypendiów do systemu ODA, należy najpierw stworzyć przy współpracy MNiSW, MSZ i innych podmiotów taki system programów stypendialnych, który odzwierciedla strategiczne podejście do redukcji ubóstwa w krajach, którym udzielane jest wsparcie. Zgodnie z wytycznymi OECD taka strategia powinna uwzględniać kroki zaradcze przeciwko zjawisku „drenażu mózgów" w krajach rozwijających się oraz w kierunku wspierania reintegracji studentów po powrocie ze stypendiów w Polsce.

Koszty wsparcia pobytu uchodźców

Do kategorii kosztów sztucznie zawyżających statystyki pomocy donorzy zaliczają wydatki, które ponoszą w swoim kraju na utrzymanie uchodźców z krajów rozwijających się. Organizacje pozarządowe działające w sieci CONCORD (w tym Grupa Zagranica) stoją na stanowisku, że nie powinny one być traktowane jako pomoc rozwojowa, ponieważ nie stanowią transferu funduszy do krajów rozwijających się. Środki finansowe pozostają w kraju, w którym znajdują się uchodźcy, i nie jest możliwe stwierdzenie, że służą jakiemuś konkretnemu celowi strategicznemu współpracy rozwojowej. Wśród zasad OECD dotyczących kwalifikowania kosztów jako oficjalnej pomocy rozwojowej istnieje zapis, że można zaliczać koszty pomocy dla uchodźców w pierwszych 12 miesiącach ich pobytu w kraju udzielającym schronienia (oraz koszty ewentualnej repatriacji), natomiast organizacje pozarządowe zajmujące się problematyką rozwoju od lat postulują, aby nie wliczać do ODA kwot przeznaczanych na ten cel, ponieważ pobyt uchodźców w innym kraju w żadnym stopniu nie przyczynia się do rozwoju kraju, z którego pochodzi uchodźca. Ponadto udzielanie schronienia uchodźcom wynika z niezależnych od kwestii polityk rozwojowych obligacji krajów-donorów dotyczących Ochrony Praw Człowieka (Polska przystąpiła do Konwencji Genewskiej w 1991 roku, a więc siedem lat przed podjęciem pierwszych działań w dziedzinie pomocy zagranicznej).

W 2012 roku wydatki na uchodźców wyniosły 1,3 mld euro pomocy europejskiej. W liczbach absolutnych największe kwoty na ten cel wyasygnowały Szwecja (400 mln euro), Francja (320 mln euro), Holandia (254 mln euro) i Dania (103 mln euro). Mierzone w procentach przedstawiają natomiast zaskakujący obraz sytuacji: stanowiły zdecydowaną większość pomocy dwustronnej udzielonej przez Cypr (93%), Bułgarię (84%) i Maltę (81%). Ale też znacząco zawyżyły pomoc innych krajów: Grecji (23%), Węgier (16%), Szwecji (14%), Litwy (14%), Słowacji (12%), Belgii (8%), Holandii (8%), Austrii (7%) i Danii (7%). Jedynym państwem, które nie zalicza kosztów uchodźców do oficjalnej pomocy rozwojowej, jest Luksemburg.

Kredyty preferencyjne – odsetki

Udzielanie korzystnych pożyczek państwom rozwijającym się samo w sobie jest – zgodnie z definicją ODA – zaliczane do oficjalnej pomocy rozwojowej przy spełnieniu określonych warunków („aby pożyczka była uznana za pomoc rozwojową, musi zawierać element darowizny o wartości przynajmniej 25%"). Problem pojawia się w momencie, kiedy przy szacowaniu swojej pomocy rozwojowej donorzy dyskontują wartość spłaty podstawy kredytu, nie uwzględniając spłaty odsetek. Innymi słowy, spłaty podstawy kredytu, jakiej dokonują kraje rozwijające się, są odejmowane od oficjalnej pomocy rozwojowej, natomiast nie odejmuje się spłaty odsetek od kredytów preferencyjnych. Raport CONCORD podaje, że w 2012 roku spłaty odsetek od preferencyjnych pożyczek udzielonych przez państwa europejskie krajom globalnego Południa wyniosły aż 590 mln euro. Większość tej kwoty „przynależy" do kilku donorów: instytucji UE (248 mln euro), Niemiec (174 mln euro), Francji (120 mln euro), Hiszpanii (33 mln euro) i Portugalii (9 mln euro). Biorąc dodatkowo pod uwagę fakt, że nie wszystkie kraje dokładnie raportują takie statystyki, wyraźnie widać dużą skalę problemu.

Finansowanie skutków zmian klimatycznych – podwójne liczenie

W ramach negocjacji klimatycznych państwa europejskie zobowiązały się do udostępnienia „zwiększonych, nowych i dodatkowych, a także przewidywalnych funduszy" na ograniczanie i dostosowanie do skutków zmian klimatu. Z dużym prawdopodobieństwem można jednak założyć, że nie wypełniają one tego zobowiązania należycie, bowiem fundusze, które udostępniają, trudno uznać za nowe i dodatkowe. Dobrym przykładem jest tu inicjatywa Fast-Start-Finance (FSF). Podczas konferencji COP15 w Kopenhadze w 2009 roku państwa Unii Europejskiej zobowiązały się dostarczyć 7,2 mld euro szybko dostępnego finansowania na cele klimatyczne w latach 2010–2012. W 2012 roku zmobilizowały 2,67 mld euro, co łącznie z kwotami osiągniętymi w poprzednich latach daje 7,34 mld euro, a więc nawet nieco powyżej założonego pułapu. Niestety, fundusze te nie są ani dodatkowe, ani nowe. Raport AidWatch CONCORD wskazuje, że przynajmniej 19 państw UE sprawozdaje te fundusze jednocześnie jako oficjalną pomoc rozwojową. Poza Szwecją i Danią, które wskazują na środki pomocowe powyżej odpowiednio 0,7% i 0,8% swojego DNB jako „nowe i dodatkowe", raport nie stwierdza, aby jakikolwiek kraj UE traktował finansowanie skutków zmian klimatycznych i pomoc rozwojową oddzielnie. W ten sposób kraje UE liczą te same środki podwójnie. Gdyby finansowanie skutków zmian klimatycznych było rzeczywiście nowe i dodatkowe, wiele krajów europejskich byłoby daleko w tyle za swoimi zobowiązaniami pomocowymi. Problem ten stanie się bardziej palący w nadchodzących latach, jako że donatorzy będą musieli teraz dążyć do celu 100 mld dolarów (75 mld euro) funduszy dla klimatu do 2020 roku[30].

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Ministerstwa Środowiska, Polska zrealizowała w latach 2010–2012 w ramach mechanizmu FSF projekty o wartości 12,75 mln euro (około 0,17% całkowitej sumy FSF w UE). W ramach tej kwoty 9,57 mln euro stanowił kredyt rządowy udzielony Chinom na zakup wozów i sprzętu pożarniczego (!) na zasadach pomocy wiązanej. Kredyt ten wliczano do polskiej ODA. Do tych statystyk wliczono także sporą liczbę innych projektów (tym razem w formie grantów), realizowanych w kilkunastu krajach. Wiele z nich to realizowane przez organizacje pozarządowe projekty wyłonione w konkursach w ramach programu Polska Pomoc[31].

REKOMENDACJE GRUPY ZAGRANICA

W przypadku Polski kontrowersja w sprawie „nowości i dodatkowości" środków jest wyjątkowo rażąca. Praktycznie cała kwota polskiego FSF jest zawarta w polskiej ODA. Takie raportowanie nie jest niezgodne ze stanowiskiem unijnym – inne kraje UE też sprawozdają część swojego FSF jako ODA – chociaż trzeba brać pod uwagę, że stanowisko UE jest sformułowane wbrew żądaniom państw rozwijających się. Polska pozostaje jednak daleko w tyle za swoimi zobowiązaniami co do wielkości pomocy rozwojowej w ogóle, co oznacza, że wszelki przyrost środków przeznaczanych przez Polskę na pomoc rozwojową powinien liczyć się *a conto* zobowiązania 0,33% DNB. Środki FSF miały być nowym zobowiązaniem, a tym samym nie powinny być częścią zobowiązań zaległych. Polska pomoc rozwojowa w 2012 roku wzrosła w stosunku do 2011 roku o 63 mln euro (albo o 14% w wartościach bezwzględnych), nieznacznie zbliżając Polskę do celu ODA – jeśli środki FSF traktować jako osobne zobowiązanie i odjąć od tego wzrostu, byłoby to tylko 55 mln euro (12%). Tymczasem w 2010 roku Polska pomoc rozwojowa wzrosła w stosunku do 2009 roku zaledwie o 3,8 mln euro – gdyby od tej kwoty odjąć środki sprawozdane jako FSF, okazałoby się, że ODA skurczyła się o 0,23 mln euro.

PRZYPISY

[1] http://www.zagranica.org.pl/publikacje/monitoring-wspolpracy-rozwojowej.

[2] http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm.

[3] Lista DAC OECD krajów-biorców ODA na lata 2012–2013, http://www.oecd.org/dac/stats/49483614.pdf.

[4] CONCORD AidWatch Report 2013, *The unique role of European aid. The fight against global poverty*, http://www.concordeurope.org/275-2013-aidwatch-report.

[5] *Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*, European Commission 2011, http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_en.pdf.

[6] http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm.

[7] Tekst uchwalonej przez Sejm 16 września 2011 roku Ustawy o współpracy rozwojowej, http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/4469_u/$file/4469_u.pdf.

[8] Polską współpracą rozwojową bezpośrednio zarządza podsekretarz stanu ds. współpracy rozwojowej i problematyki wschodniej w MSZ (obecnie jest to wiceminister Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz), pełniący również rolę krajowego koordynatora współpracy rozwojowej oraz przewodniczącego Rady Programowej Współpracy Rozwojowej (w strukturze ministerstwa podsekretarzowi stanu podlega Departament Współpracy Rozwojowej oraz Departament Wschodni MSZ).

[9] Wysokość środków, których dysponentem jest MSZ, ujęta w rezerwie celowej budżetu państwa poz. 31 pod nazwą „Implementacja polskiego programu współpracy na rzecz rozwoju oraz wsparcie międzynarodowej współpracy na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego".

[10] Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2012–2015, Plan współpracy rozwojowej w roku 2013.

[11] Zestawienie środków na pomoc rozwojową w dyspozycji poszczególnych ministerstw i innych instytucji rządowych można znaleźć między innymi w aneksach corocznych planów współpracy rozwojowej: http://www.polskapomoc.gov.pl/Dokumenty,i,publikacje,83.html#dok_strategiczne.

[12] http://www.polskapomoc.gov.pl/Zasady,wspolpracy,z,partnerami,spolecznymi,1454.html.

[13] W cenach bieżących.

[14] Dochód narodowy brutto (ang. *Gross National Income*, GNI) stosuje się zamiast powszechniejszego PKB, gdyż lepiej pokazuje zamożność danego kraju. PKB obrazuje przede wszystkim siłę gospodarki, na którą pracują także podmioty zagraniczne.

[15] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-299_en.htm.

[16] Wieloletni Plan Współpracy Rozwojowej na lata 2012–2015, http://www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publikacje/PW_PL-po_reas.pdf.

[17] Co warto zaznaczyć, polski rząd zapisał w Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2012–2015, że od 2013 roku, w ramach działań realizowanych przez MSZ oraz przez partnerów zewnętrznych MSZ, co najmniej 60% środków będzie przeznaczone na rzecz krajów Partnerstwa Wschodniego.

[18] Wieloletni Plan Współpracy Rozwojowej na lata 2012–2015, http://www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publikacje/PW_PL-po_reas.pdf.

[19] http://stats.oecd.org/ – total flows by donor (ODA + OOF + Private) [DAC1] – Poland.

[20] *Annual report 2013 on the European Union's Development and external assistance policies and their implementation in 2012*, European Commission 2013, http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2013_full_en.pdf.pdf, str. 5.

[21] *Annual report 2013 on the European Union's Development and external assistance policies and their implementation in 2012*, European Commission 2013, http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2013_full_en.pdf.pdf, s. 187.

[22] Tamże, s. 200.

[23] *DAC Special Review of Poland* 2010, DAC OECD, http://www.oecd.org/development/peer-reviews/45362587.pdf (przegląd opracowany na zlecenie polskiego MSZ).

[24] Sformułowanie „pompowanie pomocy rozwojowej" jest tłumaczeniem angielskiego „inflated aid"; czasem mówi się też o pomocy fantomowej – „phantom aid".

[25] C.J. Jepma, *The tying of aid, Paris*, OECD, 1991, http://www.oecd.org/dev/pgd/29412505.pdf.

[26] Między innymi na podstawie raportu Euroodad *How to spend it?*, http://euroodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/euroodad%20-%20how%20to%20spend%20it.pdf.

[27] *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005, http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf.

[28] Dane szacunkowe.

[29] Dane na podstawie informacji uzyskanych w Biurze Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej Wydziału Programów Wielostronnych, podległego MNiSW.

[30] UE 2013: EU Fast Start Finance Report, http://unfccc.int/files/cooperation_support/financial_mechanism/fast_start_finance/application/pdf/ie-05-29_-_fsf_report.pdf.

[31] UE KE 2013, lista projektów dofinansowanych z FSF, http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/faststart/docs/fsf_projects_2012_en.xls.

GRUPA
ZAGRANICA