



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 56 (588) • 7 października 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciskiewicz

Polska współpraca na rzecz rozwoju

Patryk Kugiel

Z opublikowanego przez MSZ 19 września br. raportu rocznego, podsumowującego polską współpracę na rzecz rozwoju w 2008 r. wynika, iż wartość polskiej pomocy zagranicznej wyniosła 897 mln PLN (0,08% PKB), czyli o ponad 100 mln mniej niż w 2007 r. Stawia to pod znakiem zapytania możliwości wypełnienia przez Polskę przyjętych na forum UE zobowiązań (0,17% PKB w 2010 r.), jak również budzi obawy w kontekście sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r. Niezwykle potrzebna jest zatem niezwłoczna reforma systemu polskiej współpracy na rzecz rozwoju oraz określenie spójnej i długookresowej polityki w tym obszarze.

Uwarunkowania. Współpraca na rzecz rozwoju odgrywa coraz ważniejszą rolę w polityce zagranicznej krajów rozwiniętych. Wartość globalnej oficjalnej pomocy rozwojowej (*Official Development Assistance – ODA*) w 2008 r. była największa w historii i wyniosła blisko 120 mld USD. Wzrostowi środków finansowych towarzyszą jednocześnie działania zmierzające do zwiększenia efektywności i skuteczności ich wydatkowania. W 2005 r. przedstawiciele ponad stu państw (w tym Polski) i organizacji podpisali Deklarację paryską w sprawie skuteczności pomocy; określającą m.in. pięć zasad współpracy rozwojowej: własności koncepcji rozwojowych po stronie krajów rozwijających się (*ownership*), dostosowania pomocy do ich strategii rozwojowych (*alignment*), lepszej koordynacji i harmonizacji przekazywania wsparcia (*harmonisation*), większego nacisku na rezultaty (*managing for results*) oraz wspólnej odpowiedzialności dawców i biorców pomocy za wypracowane efekty (*mutual accountability*). Podobne ustalenia znalazły potwierdzenie także w pierwszej wspólnej strategii rozwojowej Unii Europejskiej – Europejskim konsensusie w sprawie rozwoju (2005). UE, będąc największym dawcą pomocy rozwojowej na świecie (60% ODA w 2008 r.), deklaruje jednocześnie, że głównymi celami udzielania pomocy powinny być walka z ubóstwem i realizacja Milenijnych Celów Rozwoju oraz zobowiązuje swoich członków do wzrostu wydatków na współpracę na rzecz rozwoju i przekazywania min. 50% z dodatkowych środków do krajów Afryki (od 2005 r.).

W 2005 r. Polska, wraz z pozostałymi nowymi krajami członkowskimi UE, przyjęła polityczne zobowiązanie do przeznaczania na pomoc rozwojową 0,17 % PKB od 2010 r. i 0,33% PKB od 2015 r. (tj. o połowę mniej niż starsze kraje unijne). Oznaczało to, że wartość pomocy powinna wzrosnąć do ok. 1,4 mld PLN w 2008 r. i już 2,3 mld w 2010 r. Najważniejszym dokumentem określającym założenia i zasady pomocy rozwojowej jest Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju z 2003 r., a głównym organem odpowiedzialnym za realizację tej polityki jest MSZ, a szczególnie utworzony w 2005 r. Departament Współpracy Rozwojowej. Warto zauważyć, że pomaganie krajom biedniejszym spotyka się z wyraźnym poparciem społeczeństwa (84% w 2008 r.), a większość Polaków uważa, że wsparcie to powinno trafiać głównie do krajów Afryki (52%) i wschodnich sąsiadów (37%).

Pomoc zagraniczna Polski w 2008 r. Polska przekazała w 2008 r. na oficjalną pomoc rozwojową 897 mln PLN, czyli 0,08% PKB (dla porównania w Czechach było to 0,11% PKB, na Słowacji – 0,10%, a na Węgrzech – 0,07%). Po raz pierwszy od 2002 r. wartość polskiej pomocy w stosunku do roku poprzedniego spadła. Wynikało to z obniżenia wartości pomocy dwustronnej (z 431 mln PLN do 202 mln), głównie w związku z udzieleniem mniejszej pomocy finansowej (brak redukcji zadłużenia). Zdecydowaną większość polskiej ODA stanowiła w efekcie pomoc wielostronna (77%), niemal

w całości zrealizowana poprzez składki do budżetu UE (660 mln). Warto zauważyć, że stosunek pomocy dwustronnej do wielostronnej średnio dla UE jest odwrotny (ok. 65% do 35%). Pomoc dwustronna służyła sfinansowaniu kilkuset inicjatyw pomocowych koordynowanych przez MSZ, a także działań zarządzanych przez inne ministerstwa: m.in. stypendiów i staży dla obcokrajowców, pomocy dla uchodźców czy wypłat kredytów preferencyjnych. Większość pomocy dwustronnej trafiła do ośmiu krajów priorytetowych (Afganistan, Angola, Białoruś, Gruzja, Mołdowa, Tanzania, Ukraina i Autonomia Palestyńska), chociaż największym indywidualnym beneficjentem okazały się Chiny (46 mln w ramach transzy kredytu). Pomoc dla Afryki stanowiła niecałe 30 mln, tj. 15% pomocy dwustronnej Polski. Program polskiej pomocy na 2009 r. zapowiadał kontynuację przyjętych kierunków (oprócz Tanzanii) i wzrost środków zarządzanych przez MSZ (ze 110 do 130 mln), w tym szczególnie dla Afganistanu (z 8 do 40 mln).

Wnioski. Mimo widocznego stopniowego postępu w organizacji polskiego systemu pomocowego jego całościowa ocena wypada negatywnie. Polska nie wywiązuje się z międzynarodowych zobowiązań dotyczących nie tylko wysokości świadczonej pomocy, ale także jej jakości. Według monitorujących tę działalność organizacji pozarządowych skupionych w Grupie Zagranica zasady udzielania pomocy wyrażone np. w Europejskim konsensusie w sprawie rozwoju znajdują niewielkie zastosowanie w praktycznej realizacji polskiej pomocy. Ograniczone zasoby finansowe i kadrowe MSZ, a także brak kompleksowej i długofalowej wizji polityki rozwojowej sprawiają, że Polska nie wykorzystuje także znacznego potencjału pomocy rozwojowej jako miękkiego instrumentu prowadzenia polityki zagranicznej. Oszczędności w programie polskiej pomocy zagranicznej mogą zaś przynieść w dalszej perspektywie więcej strat niż korzyści dla Polski.

Stosunek do kwestii pomocowych i odpowiednie przygotowanie w tym obszarze zyskują szczególne znaczenie w perspektywie polskiej prezydencji w Radzie UE. Polska będzie wówczas miała obowiązek przygotowania i przewodzenia pracom wielu organów i zespołów na forum UE zajmujących się tematyką rozwojową (m.in. Grupa Rady ds. Współpracy na rzecz Rozwoju, Grupa Rady ds. Krajów AKP), a także reprezentowania UE w kontaktach z krajami rozwijającymi się, czy przedstawiania wspólnego stanowiska Unii w sprawach rozwoju na forum ONZ i OECD. Jednocześnie stopień wypełnienia przez Polskę zobowiązań dotyczących wysokości i jakości pomocy rozwojowej może w istotny sposób wpływać na wiarygodność kraju i w efekcie jego zdolność do forsowania własnych postulatów. Powinno to stanowić impuls do reformy systemu polskiej pomocy zagranicznej.

Niezbędne zmiany powinny obejmować wzmocnienie trzech głównych elementów: zasobów ludzkich, finansowych i organizacyjnych. Aby zapewnić sprawną i efektywną realizację coraz bardziej wieloaspektowego programu pomocowego potrzeba dodatkowych etatów zarówno w MSZ, jak również na placówkach w krajach priorytetowych. Dobrą okazją do zbudowania wzmocnionego zespołu współpracy rozwojowej będzie np. reorganizacja związana z połączeniem MSZ z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej. Rozsądnym postulatem wydaje się utworzenie odrębnej agencji rozwoju, która zajmowałaby się zarządzaniem całością pomocy zagranicznej. Polska powinna dążyć także do wypełnienia zobowiązań odpowiedniego finansowania pomocy rozwojowej i nakreślić realny plan dojścia do celu 0,33% PKB w 2015 r. W tym kontekście jakiegokolwiek dalsze uszczuplenia budżetu na pomoc rozwojową należy uznać za nieuzasadnione. Można natomiast poszukać takich form wydatkowania pomocy, które będą najłatwiejsze do zaakceptowania dla polskiego podatnika (np. pomoc techniczna). Niezbędne jest również szybkie wypracowanie spójnej i długofalowej strategii polskiej pomocy rozwojowej. Zadaniem priorytetowym powinno być doprowadzenie do przyjęcia jeszcze w 2010 r. długo oczekiwanej ustawy o współpracy rozwojowej, która umożliwiłaby m.in. realizację projektów i programów wieloletnich. Obecnie obowiązujące uregulowania prawne zmuszające do planowania wydatków w cyklu rocznym należą do największych ograniczeń polskiego systemu pomocowego. Jednocześnie należy podjąć prace nad przygotowaniem średniookresowych strategii krajowych dla państw priorytetowych. Oddzielny zespół w MSZ powinien zająć się przygotowaniami do polskiej prezydencji w UE w kontekście pomocy rozwojowej. Potrzebne jest również m.in. wskazanie polskiej specjalizacji w obszarze rozwojowym, czyli określenie sektorów, w których Polska posiada przewagę komparatywną nad innymi donatorami.

Warto podkreślić, że istnieje też wiele możliwości zmian w polskim systemie pomocowym, które nie wymagają szczególnych nakładów finansowych, a które opierają się na aktywizacji niewykorzystanego potencjału. Można zaliczyć tu m.in. utworzenie w polskim parlamencie komisji ds. rozwoju, włączenie się Polski do inicjatyw poprawy przejrzystości udzielania pomocy, polepszenie koordynacji pomocy między ministerstwami czy wykorzystywanie w większym stopniu doświadczeń i potencjału polskich organizacji pozarządowych realizujących projekty rozwojowe.