

# BIULETYN

Nr 103 (852) • 3 listopada 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Joanna Troszczyńska (sekretarz redakcji),  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk,  
Leszek Jesień, Beata Wojna

---

## Współpraca rozwojowa krajów wszechradzkich: wyzwania i szanse na wspólne działania

Patryk Kugiel

*Kraje V4 stają się donatorami pomocy rozwojowej i usprawniają swoje systemy pomocowe pomimo ograniczonych zasobów i skromnych doświadczeń w tym obszarze. Chociaż łączą je podobne wyzwania i potencjał współpracy rozwojowej, częściej zdają się w tym zakresie rywalizować niż współdziałać. Więcej współpracy między tymi krajami mogłoby ulepszyć narodowe systemy i dawałoby szansę na wspólne inicjatywy. Cztery wybrane obszary, tj. finansowanie pomocy, jej przejrzystość, doświadczenia transformacji oraz podział pracy donatorów, dają największe szanse na poprawę systemów pomocowych.*

**Finansowanie pomocy.** Kraje Grupy Wszechradzkiej (Czechy, Słowacja, Węgry, Polska, tzw. V4), które w latach dziewięćdziesiątych były biorcami pomocy międzynarodowej, w ostatnich latach same udzielają wsparcia. Chociaż osiągnęły znaczący postęp w tej dziedzinie, nadal zmagają się z poważnymi wyzwaniami, z których najpoważniejszym są niewystarczające nakłady finansowe. Żaden z krajów V4 nie dopełnił zobowiązania podjętego na forum UE w 2005 r., aby na oficjalną pomoc rozwojową (ODA) przekazać w 2010 r. 0,17% Produktu Narodowego Brutto (PNB). W zeszłym roku poziom ODA wyniósł 0,12% PNB (169 mln euro) w Czechach, 0,09% PNB na Słowacji (56 mln euro) i na Węgrzech (85 mln euro) oraz 0,08% PNB w Polsce (285 mln euro). Istnieje ryzyko, że tym krajom nie uda się osiągnąć uzgodnionego poziomu ODA odpowiadającego 0,33% PNB w 2015 r. (dla krajów UE-15 to 0,7% PNB).

Ponadto większość pomocy krajów V4 jest przekazywana kanałami wielostronnymi w przeciwieństwie do pomocy doświadczonych donatorów, która w ok. 60% jest dwustronna. Pomoc bilateralna stanowi tylko 25% ODA Polski, Węgier i Słowacji oraz 35% ODA Czech. Świadczy to o tym, że kraje wszechradzkie ciągle nie mają odpowiednich zasobów, aby samodzielnie udzielać pomocy własnymi kanałami dystrybucji. W rezultacie w najbliższych latach będą musiały nie tylko zwiększyć znacząco poziom finansowania współpracy rozwojowej, ale także znaleźć sposoby, aby wydawać środki bardziej strategicznie. Pomocne może być dzielenie się swoimi doświadczeniami w tym zakresie.

**Przejrzystość pomocy.** Kolejnym zasadniczym wyzwaniem jest poprawa efektywności pomocy. To zagadnienie jest szczególnie istotne w kontekście przygotowań do IV Forum Wysokiego Szczebla ws. Efektywności Pomocy (HLF-4) w Busan w Korei Południowej pod koniec listopada br. Jednym z ważnych tematów spotkania ma być poprawa przejrzystości pomocy. Według ostatniego raportu AidWatch jest to też obszar, w którym kraje V4 mogłyby działać sprawniej. Szczególnie Polska i Węgry zajmują odległe miejsca w rankingach transparentności pomocy.

Kraje V4, jako nowi dawcy świadczący ciągle niewielką pomoc, mogłyby stosunkowo łatwo stać się liderami w tym zakresie. Musiałyby poprawić jakość udzielanych informacji o działaniach pomocowych i publikować je na czas w porównywalnej formie. Interesującym instrumentem, który kraje wszechradzkie mogłyby wykorzystać w swoich systemach, jest Międzynarodowa Inicjatywa Przejrzystości Pomocy (IATI). To techniczne rozwiązanie, przyjęte obecnie przez ponad 20 międzynarodowych darczyńców, pozwala na publikowanie wszystkich danych według jednego, wspólnie zaakceptowanego standardu. Udzielając jak najwięcej informacji o własnych działaniach, kraje V4

wzmacniałyby jednocześnie lokalnych odbiorców pomocy, pozwalając im kontrolować wykorzystanie środków przez lokalne władze, co przyczyniałoby się do wzmacniania demokracji w krajach trzecich.

**Doświadczenia transformacyjne.** Szczególną cechą systemów pomocowych krajów wyszehradzkich jest uznanie przemian z systemu komunistycznego na wolnorynkową demokrację za obszar własnej przewagi komparatywnej. Także na poziomie unijnym istnieje powszechny konsensus, aby UE w większym stopniu korzystała w polityce rozwojowej z wiedzy nowych krajów członkowskich w "zarządzaniu transformacjami". Już pod koniec 2010 r. KE przygotowała Europejskie Kompendium Transformacji (ETC) – dokument roboczy, prezentujący doświadczenia transformacyjne 12 nowych członków. W lutym 2011 r. osiem z nich (bez Polski) przedstawiło tzw. non-paper, w którym domagały się od Komisji dokończenia prac nad kompendium i stworzenia warunków do jego wykorzystania w praktyce, np. zapewniając specjalne środki w nowym budżecie UE na współpracę w zakresie transformacji. Ważne jest, aby dalej rozwijać tę inicjatywę i wdrożyć ją, zwłaszcza że zmiany w Afryce Północnej wytworzyły duże zapotrzebowanie na wiedzę o transformacjach.

Kraje wyszehradzkie powinny wzmocnić wspólne wysiłki na rzecz nadania większego znaczenia kwestiom transformacji w działaniach zewnętrznych UE. Mogą one polegać na ściślejszej koordynacji wsparcia idei powołania Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji lub budowaniu poparcia dla powstania Europejskiego Konsensusu na rzecz Demokracji – strategicznego dokumentu formułującego politykę demokratyzacyjną UE. Co więcej kraje V4 powinny zintensyfikować wewnętrzny dialog na temat transformacji dzieląc się najlepszymi przykładami reform, pogłębiając badania własnych przemian, czy też oferując wspólne programy wsparcia transformacji.

**Podział pracy.** Innym obszarem wymagającym większego zaangażowania krajów V4 jest międzynarodowy podział pracy we współpracy rozwojowej. Ta globalna inicjatywa dąży do redukcji fragmentacji pomocy dzięki lepszej koordynacji wysiłków różnych donatorów. Podejście to zostało wsparte przez UE, która zaleca zwiększenie współpracy państw unijnych poprzez wspólne programowanie, mechanizmy wdrażania pomocy i współfinansowanie, w tym także w ramach systemu współpracy delegowanej. Podział pracy znajduje się również w agendzie przygotowań UE do HLF-4.

Zbieżność zarówno priorytetów geograficznych, jak i tematycznych krajów V4 sugeruje, że mają one ogromny potencjał współpracy do wykorzystania w swoich działaniach pomocowych. Przykładowo, wszystkie kraje grupy traktują Mołdawię i Afganistan jako priorytetowych biorców; trzy z czterech krajów V4 skupiają się na pomocy Ukrainie, Gruzji i Autonomii Palestyńskiej, podczas gdy Polska i Słowacja są aktywne na Białorusi. Bliskość priorytetów rozwojowych jest jeszcze wyraźniejsza w specjalizacji sektorowej. Wszystkie kraje wyszehradzkie kierują swoją pomoc głównie na wspieranie demokracji (np. dobre rządzenie, społeczeństwo obywatelskie). Każde z nich dostarcza także pomoc podobnym sektorom tradycyjnym (rolnictwo, gospodarka wodna, edukacja i ochrona zdrowia).

Pomimo tych podobieństw kraje V4 nie dzielą się regularnie i wystarczająco swoimi doświadczeniami ani nie koordynują działalności w tym zakresie. Rzadko też angażują się we wspólne przedsięwzięcia i nie wykorzystują nowych narzędzi dostępnych w tym obszarze na poziomie unijnym. Kraje V4 realizują samodzielne polityki rozwojowe i wydają się raczej współzawodniczyć ze sobą niż współpracować. Podobnie są mało aktywne w projektach wielostronnych. Więcej współpracy państw grupy wyszehradzkiej mogłoby poprawić komplementarność ich programów pomocowych i prawdopodobnie doprowadzić do powstania wspólnych projektów wyszehradzkich.

**Rekomendacje.** Kraje V4 posiadają duży niezrealizowany potencjał w obszarze współpracy rozwojowej. Wypełnienie własnych zobowiązań i spełnienie oczekiwań społeczności międzynarodowej pomogłoby wzmocnić ich pozycję w ramach UE i wobec krajów rozwijających się. Analiza czterech obszarów pokazuje, że dzięki sprawniejszej koordynacji i współpracy krajów V4, mogłyby one przekazywać biorcom większą i lepszą pomoc zarówno indywidualnie, jak i wielostronnie.

Wszystkie kraje V4, mimo kryzysu finansowego, będą musiały przedstawić wiarygodny plan dochodzenia do uzgodnionego poziomu ODA w 2015 r. (0,33% PNB). Łatwiej można poprawić przejrzystość pomocy rozwojowej poprzez publikowanie na czas wyczerpujących i porównywalnych informacji o udzielanej pomocy, czy też przystępując do systemu IATI przed szczytem w Busan.

Zwiększona koordynacja i wspólny front V4 jest konieczny też do skutecznego włączenia tematyki transformacyjnej w działania zewnętrzne UE. W końcu właściwe wdrażanie wspólnych inicjatyw zgodnie z zasadami podziału pracy mogłoby znacząco poprawić jakość pomocy całej UE i dać krajom V4 większy wpływ na politykę rozwojową Unii. Polska, która sprawuje prezydencję w Radzie UE, a od lipca 2012 r. przejmie prezydencję w Grupie Wyszehradzkiej, znajduje się w dobrej pozycji, aby zaproponować wzmocnienie koordynacji współpracy rozwojowej. Powinna zainicjować wkrótce poważny dialog na temat lepszego wykorzystania potencjału V4 w tym zakresie, szczególnie w obszarze transformacji systemowych i podziału pracy.