



BIULETYN

Nr 95 (1207), 7 sierpnia 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
• Piotr Kościński • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020: obopólne korzyści

Patryk Kugiel

Aby poprawić skuteczność polskiej pomocy i zwiększyć jej oddziaływanie, podczas opracowywania nowej strategii współpracy rozwojowej na lata 2016–2020 należy czerpać z doświadczeń realizacji obecnie obowiązującego programu. Ważne będzie bardziej precyzyjne określenie priorytetów geograficznych i tematycznych oraz wskazanie mierzalnych rezultatów udzielanego wsparcia. Jako dawca pomocy dostosowanej do faktycznych potrzeb krajów rozwijających się, Polska nie może jednak zapominać o własnych interesach, np. stwarzając warunki do większego włączenia biznesu w projekty pomocowe.

Polska przygotowuje drugą strategię współpracy rozwojowej, która określi cele oraz priorytety geograficzne i tematyczne pomocy rozwojowej do 2020 r. Strategia ta będzie dotyczyła lat 2016–2020 i zastąpi pierwszy Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015, przyjęty w marcu 2012 r. Pozwoli to na lepszą synchronizację z polityką rozwojową UE, objętą wieloletnimi ramami finansowymi do 2020 r. Opracowując dokument, należy przeanalizować działanie obecnego programu, uwzględnić globalne trendy współpracy rozwojowej i zmienioną sytuację międzynarodową, a także znaleźć równowagę między oczekiwaniami wielu krajowych interesariuszy (administracji, organizacji pozarządowych, biznesu) a potrzebami krajów partnerskich.

Wnioski z programu na lata 2012–2015. Pierwszy program wieloletni poprawił przewidywalność i wiarygodność polskiej pomocy dzięki określeniu geograficznych i tematycznych kierunków działań w perspektywie średniookresowej. Po pierwszych latach jego realizacji można jednak zaproponować kilka sposobów na dalszą poprawę jakości współpracy rozwojowej. Po pierwsze, pomoc jest ciągle zaplanowana zbyt szeroko, a niektóre założenia programu nie są wprowadzane w życie. Obecny dokument wyznaczył aż 20 krajów priorytetowych – 6 państw Partnerstwa Wschodniego (PW), 2 w Afryce Północnej (Tunezja, Libia), 8 w Afryce Wschodniej (Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda), 3 w Azji Centralnej (Afganistan, Kirgistan, Tadżykistan) oraz Autonomię Palestyńską. Tymczasem wg danych OECD kraje te otrzymały w 2012 r. zaledwie 42% całej polskiej pomocy bilateralnej. Wsparcie dla kilku krajów priorytetowych pozostało na poziomie symbolicznym – np. Tadżykistan dostał w 2012 r. tylko 0,37 mln dol. (tj. 0,3% polskiej pomocy dwustronnej), Tunezja – 0,3 mln dol. (0,27% pomocy dwustronnej), w porównaniu z Ukrainą – 12,33 mln dol. (tj. 11,1%) czy Białorusią – 15,91 mln dol. (14,3%). Największym odbiorcą polskiej pomocy były jednak Chiny, co wynikało z udzielonego wcześniej kredytu eksportowego. W sumie w 2013 r. polska pomoc trafiła do 86 państw.

W obecnej strategii po raz pierwszy zaproponowano specjalizację tematyczną, wprowadzając tzw. przekrojowe priorytety tematyczne – wsparcie demokracji i praw człowieka oraz dzielenie się doświadczeniami transformacji ustrojowej. Te sektory powinny otrzymywać 70% pomocy administrowanej przez MSZ w przypadku krajów PW i 60% w przypadku pozostałych państw. Poza tym dla każdego kraju priorytetowego wyznaczono też maksymalnie trzy sektory szczegółowe. Jednak takie rozwiązanie niepotrzebnie komplikuje podział środków i zmniejsza przejrzystość polskiego systemu. Co więcej, priorytety przekrojowe nie odnoszą się do pomocy udzielanej przez inne podmioty administracji publicznej w formie kredytów czy stypendiów. Wybór sektorów szczegółowych nie był poprzedzony rzetelnymi konsultacjami z krajami partnerskimi i nie znalazł odzwierciedlenia w krajowych strategiach rozwoju (CSP) dla krajów partnerskich. W rzeczywistości wyznaczenie priorytetów było efektem niedoskonałego kompromisu

między trwałymi interesami Polski (stąd nacisk na PW i promocję demokracji), chwilowych okoliczności (dołączenie Tunezji i Libii po arabskiej wiosnie), a także presji zewnętrznej (ze strony UE i OECD) oraz wewnętrznej (ze strony organizacji pozarządowych). W rezultacie pomoc została zbyt rozproszona, jak na jej skromne zasoby.

Inną poważną wadą obecnego programu jest nieuwzględnienie w nim precyzyjnych celów oraz mierzalnych wskaźników oceny postępu i wpływu polskiej pomocy. Dlatego kilka przeprowadzonych ewaluacji poszczególnych projektów mogło ocenić tylko stopień wykonania działań i nie przyczyniło się do poprawy efektywności systemu pomocy. Ponadto program był bardzo luźno powiązany z działalnością pozostałych instytucji administracji publicznej, które w rzeczywistości przekazują większość polskiej pomocy (np. Ministerstwo Finansów w formie kredytów). Przykładowo w 2013 r. 16 instytucji rządowych udzieliło wsparcia w ramach współpracy rozwojowej, w tym MSZ rozdyponował 21% całości przekazanych środków. Niewystarczająca koordynacja między działami administracji i niewielkie przywiązanie do strategii przez inne ministerstwa ograniczają spójność polskiej pomocy i jej znaczenie jako ważnego instrumentu polityki zagranicznej.

Kontekst międzynarodowy. Przygotowywany przez Polskę dokument będzie obowiązywał po 2015 r., a więc musi uwzględniać przewidywane zmiany w międzynarodowej współpracy rozwojowej i polityce rozwojowej UE oraz nowe wyzwania w sytuacji międzynarodowej. Po pierwsze, zastąpienie Milenijnych Celów Rozwoju przez Cele Zrównoważonego Rozwoju na szczycie ONZ jesienią 2015 r. oznacza, że także Polska musi wziąć pod uwagę nowy cel całkowitej eliminacji skrajnego ubóstwa na świecie do 2030 r. i wspierania zrównoważonego rozwoju, również poprzez większy nacisk na ochronę klimatu i angażowanie biznesu we współpracę rozwojową. Po drugie, przyszła strategia powinna uwzględniać pojawienie się nowych znaczących dawców pomocy z krajów Południa, jak Chiny czy Indie, np. poprzez umożliwienie współpracy trójstronnej. Po trzecie, Polska powinna też śledzić dyskusję nt. nowej definicji Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA) i dopasować do niej metody świadczenia i raportowania pomocy.

Nie mniej ważne będzie zachowanie spójności polskiej pomocy z europejską polityką współpracy rozwojowej, która kładzie większy nacisk na wspieranie demokracji i zrównoważony rozwój. Podczas planowania własnych działań warto wykorzystać istniejące unijne CSP i postępy we wspólnym programowaniu pomocy UE, co przyczyni się do poprawy koordynacji i lepszego podziału pracy donatorów. Polska pomoc musi uwzględnić też skutki pogarszającej się sytuacji w sąsiedztwie UE (na Ukrainie, w Afryce Północnej i Bliskim Wschodzie) oraz wycofania się NATO z Afganistanu. Przynajmniej trudna transformacja na Ukrainie będzie wymagała znacznie większych środków niż dotąd. Należy także wziąć pod uwagę rosnącą ekspansję polskich firm w krajach rozwijających się w Afryce i Azji oraz postępującą ekonomizację polityki zagranicznej. Nowy program powinien zachęcać sektor prywatny do większego zaangażowania we współpracę rozwojową, np. poprzez stworzenie dodatkowego mechanizmu finansowania partnerstw publiczno-prywatnych, wspieranie transferu zielonych technologii czy wiązanie grantów z pożyczkami.

Rekomendacje. Kontynuowanie praktyki planowania wieloletniego sprzyja poprawie jakości polskiej polityki rozwojowej. Nowy program powinien być bardziej realistyczny i obejmować całość pomocy udzielanej przez Polskę, a nie tylko pomoc przekazywaną za pośrednictwem MSZ. Wymaga to wzmocnienia mechanizmów koordynacyjnych między ministerstwami i intensywnych konsultacji programu ze wszystkimi partnerami na obecnym etapie jego przygotowywania.

Po drugie, mając na uwadze skromne środki Polski, warto zredukować liczbę krajów priorytetowych i bardziej skoncentrować geograficznie kierunki pomocy. W związku z kryzysem na Ukrainie priorytetem pozostanie zapewne region PW, ale dobór innych kierunków musi być uzależniony od zdolności Polski do działania (np. obecności dyplomatycznej w danym kraju, przewagi konkurencyjnej, zaangażowaniu organizacji pozarządowych czy biznesu), oceny potrzeb krajów partnerskich (w oparciu o ich narodowe strategie rozwoju i konsultacje) i aktywności innych donatorów.

Po trzecie, dla większej przejrzystości pomocy warto przemyśleć zasadność utrzymania dwóch priorytetów przekrojowych – demokracji i transformacji – w sytuacji, gdy mogą one być bezpośrednio uwzględnione w ramach trzech sektorów szczegółowych w danym kraju. Specjalne znaczenie wspierania demokracji przez Polskę może być natomiast podkreślone przez ścieżkę wsparcia realizowaną przez Fundację Solidarności Międzynarodowej, a także zawarte jako temat horyzontalny we wszystkich programach pomocowych. Co ważne, rezygnacja z przeznaczenia większości środków na demokratyzację zachęciłaby do większego włączenia się we współpracę rozwojową polski biznes, który ma szersze możliwości działania w tradycyjnych sektorach, jak infrastruktura, ochrona zdrowia czy klimatu.

Należy także dążyć do poprawy jakości i przewidywalności pomocy. W dokumencie trzeba określić realistyczne cele oraz mierzalne wskaźniki i rezultaty pomocy. Niezbędne jest też zaproponowanie generalnej prognozy nakładów finansowych na kolejne 5 lat. W miarę umacniania gospodarki Polska ma coraz mniej argumentów na usprawiedliwienie niewielkiego budżetu pomocy, dlatego warto przedstawić w tym programie plan stopniowego dochodzenia do wysokości pomocy na poziomie min. 0,33% PKB w 2020 r. Ponadto dokument powinien zawierać praktyczne mechanizmy gwarantujące poprawę efektywności, przejrzystości i spójności polityki rozwojowej. Planując kolejną strategię, Polska nie powinna zapominać o własnych interesach. Nie należy traktować pomocy rozwojowej jako działalności charytatywnej, ale jako instrument przynoszący obopólne korzyści i kreujący trwałe partnerstwo. Strategia musi być zgodna z międzynarodowymi standardami i trendami oraz powiązana z celami UE, ale ma też służyć budowie silniejszych powiązań gospodarczych, politycznych i społecznych Polski z krajami rozwijającymi się.