

Polska pomoc rozwojowa a Deklaracja ONZ o Prawie do Rozwoju.

Próba oceny

Rozwój ludzki jest niezbędny do realizacji praw człowieka, a prawa człowieka niezbędne są do osiągnięcia pełnego rozwoju.

Raport o Rozwoju Społecznym UNDP Prawa człowieka i rozwój ludzki, 2000 r.

Institut Globalnej Odpowiedzialności
Katarzyna Staszewska
Marek Marczyński

Od roku 1986, to jest od jej przyjęcia przez ONZ, Deklaracja o Prawie do Rozwoju (Declaration on the Right to Development, DRD) stała się częścią prawa międzynarodowego i jego praktyki. Działania rozwojowe oficjalnie przesunięte zostały ze strefy filantropii do puli praw i obowiązków, za wdrażanie których odpowiada nie tylko państwo, ale i międzynarodowa społeczność. DRD, wprowadzając nową perspektywę praw człowieka, wykracza poza myślenie o rozwoju w kategoriach ekonomicznych. Ubóstwo w tym kontekście nie oznacza jedynie braku dostatecznych środków materialnych. Jest to stan systematycznej deprywacji – niedostatku podstawowych możliwości¹, uniemożliwiający działania i egzekwowanie należnych praw. Upraszczając, można by powiedzieć, że od czasu przyjęcia DRD, rozwój ma służyć poprawie standardu życia i zwiększaniu możliwości wyboru, przede wszystkim przez wsparcie mieszkańców krajów rozwijających się w odzyskiwaniu kontroli nad własną przyszłością.

Centralnym punktem opisywanego podejścia do rozwoju jest odwołanie do powszechnie akceptowanych standardów pełnej ochrony i realizacji praw człowieka jako ostatecznego celu dobrego procesu rozwojowego dla wszystkich. DRD wskazuje na prawo w wymiarze indywidualnym (podmiotem rozwoju jest człowiek²) i kolektywnym (wszystkie ludy są uprawnione do uczestnictwa w rozwoju³). Powołując się na artykuł 3 Deklaracji, w którym określono, że „państwa mają obowiązek współpracy na rzecz rozwoju i eliminacji przeszkód w rozwoju”, stosunek między nosicielem prawa a nosicielem zobowiązania można tutaj opisać jako obowiązek najbogatszych do wspierania w rozwoju najuboższych. Co więcej, najbiedniejsi nie są już biernymi odbiorcami pomocy, ale partnerami w kompleksowym procesie współpracy rozwojowej ujętej w legalne ramy przez międzynarodowe dokumenty takie jak: DRD, Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (*International Covenant on Civil and Political*

Rights) czy Konwencja o Zakazie Wszelkich Form Dyskryminacji ze Względem na Płeć (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*). Zgodnie z perspektywą praw człowieka, tego rodzaju współpraca opierać się powinna na równości (zabezpieczaniu jednostek w najbardziej niekorzystnej sytuacji), odpowiedzialności (wsparcie jako prawne zobowiązanie), współuczestnictwie (aktywnym partnerstwie beneficjentów w działaniach rozwojowych) oraz sprawiedliwej dystrybucji dóbr.

Współpraca rozwojowa to kompleksowy proces, którego celem jest scalanie polityki rozwojowej państw Globalnej Północy z działaniami państw Globalnego Południa i ich własnymi strategiami rozwoju. Bardzo ważnym, choć nie jedynym elementem polityki rozwojowej jest udzielanie przez kraje bardziej zaawansowane tzw. **pomocy rozwojowej** krajom rozwijającym się. Ogólnie rzecz ujmując, pomoc tego rodzaju ma na celu walkę z ubóstwem, wspieranie rozwoju gospodarczego i realizację praw człowieka w krajach Globalnego Południa oraz krajach przechodzących proces transformacji.

Czym jest pomoc rozwojowa ?

Zgodnie z definicją OECD, Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ang. *Official Development Assistance*, ODA) to darowizny i pożyczki przekazywane krajom rozwijającym się przez instytucje rządowe państw wysoko rozwiniętych – dawców pomocy – lub organizacje międzynarodowe⁴. Tak rozumiane wsparcie nie wynika wyłącznie z poczucia odpowiedzialności za losy świata. Jako narzędzie do wdrażania w życie DRD, pomoc rozwojowa uregulowana jest szeregiem międzynarodowych dokumentów, wśród których wymienić można chociażby: Deklarację Milenijną, Konsensus z Monterrey czy Europejski Konsensus w sprawie Rozwoju.

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat na wsparcie dla krajów rozwijających się wydano setki miliardów dolarów. W Sierra Leone, Mozambiku czy Rwandzie pomoc rozwojowa stanowi ponad 25% całego dochodu narodowego brutto (DNB)⁵. Dzięki pomocy rozwojowej udało się poczynić pewne postępy na drodze realizacji Milenijnych Celów Rozwoju (MCR). Większy dostęp do powszechnego nauczania na poziomie podstawowym, mniejsza śmiertelność dzieci

w wyniku chorób zakaźnych, jak również mniejsza liczba zakażeń i zgonów spowodowanych AIDS to jedne z najważniejszych osiągnięć wymienionych w raporcie ONZ monitorującym postęp w realizacji MCR dokładnie w połowie czasu przewidzianego na ich wypełnienie⁶. Ten sam raport alarmuje jednak, że liczba ludzi żyjących w ubóstwie wciąż wzrasta, a osiągnięty postęp jest zdecydowanie niewystarczający. W rzeczywistości bowiem współpraca na rzecz rozwoju nie zawsze układa się pomyślnie, a pomoc, szczególnie w zetknięciu z innymi elementami polityki rozwojowej państw donatorów (polityką handlową, rolną, makroekonomiczną, etc.), sama w sobie nie jest działaniem wystarczającym dla rzeczywistych zmian.

Rozwojowe dylematy

Podczas, gdy pomoc na rzecz krajów rozwijających się przekazują wszystkie bez wyjątku kraje rozwinięte, a prawo do rozwoju już od 20 lat uznane jest za jedno z katalogu praw człowieka, wciąż brakuje globalnego konsensusu co do tego, jak owo prawo realizować. Podobnie jest z pomocą. Jej wielkość jako procent DNB państw-donatorów dla poszczególnych lat jest określona w takich dokumentach jak Konsensus z Monterrey czy Europejski Konsensus w sprawie Rozwoju. Organizacje pozarządowe alarmują jednak, że rządy krajów-dawców zawyżają dane statystyczne dotyczące pomocy, m.in. poprzez zaliczanie do nich umorzenia długów i kosztów związanych z utrzymaniem uchodźców. Równoległe do dyskusji o ilości toczy się także debata na temat jakości. Choć zdefiniowane w Deklaracji Paryskiej zasady efektywnego przekazywania pomocy są niewątpliwym krokiem naprzód w realizacji prawa do rozwoju⁷, według organizacji społeczeństwa obywatelskiego dokument ten nie idzie wystarczająco daleko w definiowaniu przede wszystkim zasad własności oraz odpowiedzialności – fundamentalnych dla współpracy dobrej i efektywnej⁸.

⁶ *The Millennium Development Goals Report 2008*. <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/The%20Millennium%20Development%20Goals%20Report%202008.pdf>

⁷ Pięć podstawowych zasad efektywności pomocy według Deklaracji Paryskiej to: własność koncepcji rozwojowych biorców, dostosowanie pomocy do ich strategii rozwojowych, harmonizacja procedur regulujących przekazywanie wsparcia, nacisk na rezultaty działań pomocowych oraz wspólna odpowiedzialność za ich rezultaty. Pełny tekst: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

⁸ Patrz np.: *Turning the Tables, Aid and accountability under the Paris framework. A civil society report*, Eurodad 2008: http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Turning_the_Tables.pdf

¹ Sen A., *Rozwój i wolność*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Warszawa 2002.

² Deklaracja ONZ o Prawie do Rozwoju, Artykuł 2

³ Deklaracja ONZ o Prawie do Rozwoju, Artykuł 1.

Więcej o perspektywie praw człowieka w podejściu do rozwoju można znaleźć w kwartalniku IGO Globalna Północ – Globalne Południe: http://www.igo.org.pl/pobierz/kwartalnik/01/prawo-do-rozwoju_marczynski.pdf, http://www.igo.org.pl/pobierz/kwartalnik/01/koniec-ery-rozwoju_mowbray.pdf

⁴ Pożyczki są zaliczane do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej tylko wtedy, gdy zawierają element darowizny o wartości co najmniej 25 proc. wartości pomocy

⁵ OECD Aid Statistics, Recipient Aid Charts: http://www.oecd.org/countrylist/0,3349,en_2649_34447_25602317_1_1_1_00.html#R

Na brak porozumienia co do tego, jak realizować pomoc przekładają się także problemy z jej egzekwowaniem. III Forum Wysokiego Szczebla nt. Efektywności Pomocy w Ghanie, na którym we wrześniu 2008 r. dokonano przeglądu postępów w realizacji zobowiązań podjętych w 2005 r. w Paryżu, pokazało, że postęp jest wciąż niewystarczający, a zobowiązania ciągle za mało ambitne by służyć wymiernej poprawie życia mieszkańców krajów rozwijających się. Nie inaczej jest pod względem wywiązywania się ze zobowiązań ilościowych. Według raportu CONCORD⁹, jeśli obecne trendy utrzymają się do 2010 r. państwa Unii Europejskiej przeznaczają na pomoc krajom rozwijającym się 75 miliardów euro mniej niż obiecały.

Gdzie jest w tym wszystkim Polska ?

Polska jako kraj wysoko rozwinięty i od 1996 roku członek Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) ma obowiązek przekazywania pomocy rozwojowej krajom rozwijającym się. Wstępując do Unii Europejskiej przyjęliśmy na siebie konkretne zobowiązania międzynarodowe dotyczące zarówno rozmiaru jak i jakości tej pomocy. W maju 2005 r. na forum Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych UE (GAERC) Polska zadeklarowała zwiększenie pomocy dla krajów rozwijających się do poziomu 0,17% DNB do 2010 r. oraz 0,33% do 2015.

Jako że działania w tej kwestii mają wpływ na realizację, czy też brak realizacji, DRD na poziomie wywiązywania się z przyjętego zobowiązania na rzecz najuboższych, dalsza część artykułu skupi się już wyłącznie na przykładzie polskim – kształcie pomocy oraz jej specyfice w kontekście prawa do rozwoju oraz wdrażania wybranych międzynarodowych zobowiązań ilościowych i jakościowych. Ze względu na ograniczoną objętość, artykuł ten nie obejmuje wszystkich kluczowych zagadnień niezbędnych do analizy tematu. Nie pretenduje także do oceny podejmowanych działań. Zamierzeniem autorów jest za to zwrócenie uwagi na pewne krytyczne niedociągnięcia, których korekta mogłaby w znaczący sposób przyczynić się do wzmocnienia jakości polskiej pomocy i co za tym idzie, usprawnienia współpracy rozwojowej w interesie najważniejszych w całym procesie beneficjentów. Zgodnie z perspektywą praw człowieka, największy nacisk położony zostanie na odpowiedzialność Polski jako donatora względem biorców pomocy, szanowanie ich własności nad wdrażanym procesem rozwojowym oraz walkę z ubóstwem, rozumianą jako wsparcie dla najbardziej zagrożonych dyskryminacją.

Kilka podstawowych faktów

Polska przekazuje krajom rozwijającym się wsparcie w postaci ODA już od kilku lat¹⁰. Przelomowy dla

polskiej współpracy na rzecz rozwoju był rok 2004. Dołączając do Unii Europejskiej staliśmy się jednocześnie częścią wspólnoty przekazującej ponad połowę pomocy rozwojowej na świecie. Jak możemy przeczytać w najnowszym rocznym raporcie MSZ „Polska postrzegana jest w Unii Europejskiej i na świecie jako coraz ważniejszy partner w dziedzinie pomocy rozwojowej”. Od roku 2004 środki na oficjalną pomoc rozwojową wrosły praktycznie dwukrotnie¹¹ przekraczając krytyczną granicę miliarda PLN w 2007.

Na poziomie kraju pierwszym dokumentem określającym cele, zasady i priorytetowe kierunki polskiej pomocy jest „Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju” przyjęta przez Radę Ministrów w 2003 r. Zakłada ona „sprzyjanie osiągnięciu zrównoważonego rozwoju, w tym redukcję ubóstwa, w krajach korzystających z polskiej pomocy” jako główny cel polskiej współpracy rozwojowej.

Strategia tworzy podstawę dla opracowywanych przez MSZ planów działań na dany rok. Zgodnie z programem rocznym z 2008 r. na liście krajów priorytetowych dla polskiej pomocy znajdują się obecnie: Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Białoruś, Gruzja, Mołdowa, Tanzania i Ukraina.

Na poziomie regionalnym polska pomoc regulowana jest przede wszystkim przez dokumenty Unii Europejskiej: Europejski Konsensus ws. Rozwoju (ang. *The European Consensus on Development*) oraz Kodeks w Sprawie Podziału Pracy w Polityce Rozwojowej (ang. *EU Code of Conduct on the Division of Labour in Development Policy*). W skali globalnej do najważniejszych zobowiązań należą: Deklaracja Milenijna, Konsensus z Monterrey oraz Deklaracja Paryska nt. Efektywności Pomocy.

Polska pomoc trafia do beneficjentów bezpośrednio (mówimy wtedy o pomocy dwustronnej) lub pośrednio poprzez wyspecjalizowane fundusze i organizacje międzynarodowe (pomoc wielostronna)¹². Pomoc dwustronna koordynowana jest przez MSZ. Składają się na nią wydatki różnych ministerstw i urzędów, z których do najważniejszych należą: Ministerstwo Finansów (anulowanie długów, kredyty w ramach pomocy wziętej) oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (stypendia). W gestii MSZ pozostaje ustalanie priorytetów, koordynacja całości działań oraz udzielanie wsparcia w formie projektowej.

Głównymi realizatorami działań projektowych są organizacje pozarządowe. Oprócz NGO zgłaszać i realizować projekty mogą także organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz

społeczeństwa obywatelskiego. Tego typu działania mają istotne znaczenie szczególnie dla bezpośredniego środowiska międzynarodowego Polski. Śląd też częste w dokumentach polskiej pomocy zamienne używanie słów: pomoc rozwojowa i pomoc zagraniczna. W artykule tym zajmujemy się jednak pomocą spełniającą kryteria ODA.

¹¹ W 2004 r. środki przeznaczone na Oficjalną Pomoc Rozwojową Polski wyniosły 500 mln PLN. Źródło: MSZ, Raport roczny 2007

¹² Choć nadal dominujący, udział pomocy wielostronnej w łącznej oficjalnej puli polskiej ODA pomatu maleje. W 2005 r. pomoc wielostronna jako część łącznej puli polskiej ODA wyniosła 70%, w 2006 r. – 60%, w 2007 r. – 57%. Źródło: MSZ, Raport roczny 2007

polskie placówki dyplomatyczne. Środki na wsparcie projektowe pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa, pozostającej w bezpośredniej dyspozycji MSZ.

Odpowiedzialność

Na początku tekstu zostało powiedziane, że Deklaracja o Prawie do Rozwoju wnosi do współpracy rozwojowej pojęcie odpowiedzialności. Zgodnie z DRD odpowiedzialność za proces rozwojowy spoczywa na danym kraju rozwijającym się, ale także na państwach bardziej zaawansowanych. Wzajemna odpowiedzialność za rezultaty działań rozwojowych to także jedna z pięciu zasad efektywności pomocy wymienionych w Deklaracji Paryskiej, której Polska jest sygnatariuszem. Koncentracja na Polsce jako udzielającej wsparcia nie oznacza tutaj, że obowiązek państw biorców do wywiązywania się z podjętych przez siebie zobowiązań rozwojowych nie jest brany pod uwagę. Pomoc jest jednak obszarem, w którym równowaga sił dwóch stron – donatorów i biorców – zaburzona jest na korzyść tej pierwszej, dlatego też donatorzy powinni być za swoje działania odpowiedzialni zarówno przed własnymi obywatelami jak i mieszkańcami państw rozwijających się.

Po pierwsze, przejrzystość pomocy dla biorców jest jednym z warunków wstępnych do egzekwowania od donatorów pomocy odpowiedzialnej. Brak pełniej, rzetelnej, aktualnej i łatwo dostępnej informacji o strategiach, programach, planowanych i ponoszonych wydatkach w wielu przypadkach może znacznie utrudnić krajom biorcom partnerski dialog z Polską na temat adekwatności i efektywności podejmowanych działań. Jednym z podstawowych źródeł informacji nt. polskiej pomocy jest strona internetowa prowadzona przez Departament Współpracy Rozwojowej MSZ. Przydatność publikowanych na niej informacji dla instytucji i organizacji z krajów biorców wydaje się jednak wyraźnie ograniczona. Przede wszystkim, ani przez stronę, ani żadnymi innymi kanałami, rządy krajów partnerskich nie są informowane o planowanym wsparciu. Dotychczasowy system planowania i wdrażania pomocy zakłada informowanie biorców po fakcie, tzn. po podjęciu decyzji budżetowej. Uniemożliwia to krajom partnerskim uwzględnienie oczekiwanej pomocy w swoich budżetowych planach. Pozytywnym faktem jest za to publikacja na stronie internetowej angielskich tłumaczeń części informacji dostępnych w polskiej wersji językowej, szczególnie programów i raportów rocznych MSZ.

O odpowiedzialności polskiej pomocy względem beneficjentów i polskich obywateli świadczyłyby także wywiązywanie się ze zobowiązań ilościowych i jakościowych, których jesteśmy nosicielami. W 2005 r. Polska zadeklarowała zwiększenie pomocy do 0,17% DNB w roku 2010. W 2007 łączna suma polskiej ODA wyniosła 1,01 mld PLN, to jest prawie o 80 mln więcej niż w roku ubiegłym. W kategoriach rzeczywistych suma ta utrzymuje się jednak na tym samym poziomie 0,09% DNB¹³. Stawia to pod znakiem zapytania możliwość wywiązywania się z wyżej przytoczonego zobowiązania.

¹³ Źródła: MSZ, Raport roczny 2006, 2007

⁹ *No Time to Waste. European governments behind schedule on aid quantity and quality*, CONCORD 2008: <http://www.concordeurope.org/Files/media/extranetdocuments/ENG/NavigationSecondaire/WorkingGroups/Aidwatch/Aidwatch2008/Light-Full-report.pdf>

¹⁰ Oprócz oficjalnej pomocy rozwojowej, system polskiej pomocy obejmuje także inne działania pomocowe, które nie zawsze spełniają kryteria ODA. Chodzi tu przede wszystkim o promocję demokracji, praw człowieka, dobrego rządzenia, wspieranie wolnych mediów i szeroko rozumianego

O odpowiedzialnym podejściu do współpracy na rzecz rozwoju mówi również konsekwentne wdrażanie planów na dany rok. Tymczasem na przestrzeni ostatnich lat widać wyraźnie, że lista głównych biorców polskiej ODA nie pokrywa się z listą polskich krajów priorytetowych, wymienionych w planach rocznych MSZ. Zarówno w roku 2004, jak i w 2005, wśród trzech największych biorców polskiej pomocy nie było żadnego kraju znajdującego się w danym roku na oficjalnej liście krajów priorytetowych. Sytuacja ta zmieniła się na chwilę w roku 2006¹⁴ by w 2007 znów się powtórzyła. W roku ubiegłym w pierwszej trójce największych biorców polskiej ODA jedynie Białoruś była na oficjalnej liście krajów priorytetowych. Znajdujące się na pierwszym miejscu Chin i druga Nikaragua otrzymały łącznie ponad 270 mln PLN, to jest ponad 62% środków przeznaczonych na pomoc dwustronną i prawie 3 razy więcej niż 9 krajów priorytetowych polskiej pomocy razem wziętych¹⁵.

Odpowiedzialność to wreszcie śledzenie rezultatów oraz uczenie się na własnych błędach. MSZ prowadzi działania monitorujące wybrane projekty finansowane ze środków przeznaczonych na pomoc rozwojową. Systemowi polskiej pomocy brakuje jednak systematycznej, zewnętrznej i niezależnej ewaluacji, która pokazałaby np. na ile pomoc ta przyczyniła się do realizacji strategii i programów rozwojowych odbiorców. W rezultacie trudno jest odpowiedzialnie informować społeczeństwa w Polsce i krajach partnerskich o realizowanych działaniach i osiągniętych efektach. Uniemożliwia to także efektywne zarządzanie pomocą rozwojową z uwzględnieniem dotychczas osiągniętych rezultatów.

Własność

Zgodnie z DRD rozwój służyć ma przede wszystkim pełnej realizacji katalogu praw człowieka przez wsparcie mieszkańców krajów rozwijających się w odzyskaniu kontroli nad własną przyszłością. Omawiana tu perspektywa zwraca uwagę na konieczność współuczestnictwa beneficjentów w działaniach rozwojowych – decydentów, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, rdzennej ludności, kobiet, etc. Według DRD tego rodzaju partycypacja powinna być „wolna, aktywna i znacząca” i nie może ograniczać się do kontaktów wyłącznie ceremonialnych. Można by w ten sam sposób powiedzieć, że współpraca na rzecz rozwoju będzie efektywna o tyle, o ile właścicielami procesu rozwojowego będą jego beneficjenci. Myśl przewodnia Deklaracji Paryskiej – zasada własności koncepcji rozwojowych biorców (jako rozwinięcie idei DRD), postrzega rozwój jako proces wspierania biedniejszych państw w osiąganiu ich własnej wizji rozwoju. Konsekwentnie odwołania do zasady własności pojawiają się także w każdym

kluczowym dokumencie dotyczącym polskiej pomocy.

Podczas gdy odpowiedzialność za politykę rozwojową, strategię oraz koordynację podejmowanych w związku z nimi działań leży po stronie państw biorców, donatorzy zobowiązani są do szanowania i aktywnego wspierania własności przez dostosowywanie swoich działań do strategii beneficjentów oraz wzmocnienie ich zdolności instytucjonalnych.

W takim podejściu do współpracy rozwojowej podstawą do planowania i realizacji działań pomocowych są najczęściej narodowe strategie redukcji ubóstwa (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSPs) państw - biorców. Podejście to reprezentuje zdecydowana większość krajów udzielających wsparcia, w tym Polska. Warto jednak podkreślić, że choć w wielu krajach będących odbiorcami pomocy proces tworzenia PRSPs nastawiony był na redukcję ubóstwa i angażował różne grupy obywatelskie, w wielu innych strategii te zdominowane zostały przez interesy donatorów oraz międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Stojąc na stanowisku, że własność powinna mieć zawsze charakter demokratyczny – tzn. być wynikiem włączania w procesy decyzyjne beneficjentów – zwracamy uwagę, że dostosowywanie działań pomocowych do PRSPs państw biorców nie może być jedynym wyznacznikiem respektowania przez Polskę zasady własności.

Wolne, aktywne i znaczące współuczestnictwo beneficjentów w prowadzonych działaniach rozwojowych zakłada partnerską współpracę zarówno na poziomie planowania jak i wdrażania. Polska nie posiada strategii współpracy wypracowanych wspólnie z którymś z krajów priorytetowych (ang. *Country Strategy Papers*). Grono głównych biorców polskiej pomocy razem z planem działań ustalane jest każdorazowo w planie rocznym MSZ. Ze względu na ograniczenia ustawodawcze, czy też brak sprzyjającej woli politycznej, Polska nie stosuje także instrumentów wzmocnienia własności, do których należą: dystrybucja środków pomocowych przez instytucje finansowe państw biorców, koordynacja działań budujących kompetencję beneficjentów z działaniami innych donatorów, czy udzielanie wsparcia w sposób przewidywalny.

Konsekwentnie stosowana zasada własności nie przewiduje miejsca na ten rodzaj wsparcia, jakim jest pomoc wiązana. Pomoc wiązana oznacza, że państwo-biorca jest zobligowane do wydawania środków pomocowych na zakup dóbr lub usług w kraju, z którego otrzymało pomoc. Tego rodzaju praktyka, oprócz osłabiania własności, powoduje często podwyższenie kosztów pomocy – za te same pieniądze można kupić mniej dóbr i usług. Według raportu UNDP, zaniechanie wzięcia pomocy podwyższyłoby jej wartość nawet o 30%, nie mając przy tym większego wpływu na gospodarkę krajów-dawców. Komitet Pomocy Rozwojowej OECD (DAC) wydał w 2001 r. zalecenie niewiązania pomocy dla państw najsłabiej rozwiniętych. Tymczasem tego rodzaju pomoc stanowi zdecydowaną większość środków raportowanych przez Polskę jako ODA w obszarze pomocy dwustronnej. W 2007 r. udzielone przez

Polskę kredyty w ramach pomocy wiązanej wyniosły ponad 236 mln PLN, to jest ponad 50% całej polskiej pomocy dwustronnej¹⁶. W rezultacie największym biorcą polskiej pomocy w 2007 r. były Chiny, które otrzymały w sumie 14 razy więcej środków niż państwa Afrykańskie i prawie dwa razy więcej niż wszystkie polskie kraje priorytetowe łącznie.

Koncentracja na walce z ubóstwem

Patrząc z perspektywy praw człowieka, współpraca rozwojowa powinna być skoncentrowana na poprawie sytuacji najuboższych. Analogicznie, we wszystkich ważnych dokumentach polskiej pomocy znajduje się wyraźne odwołanie, bądź deklaracja dotycząca redukcji ubóstwa jako priorytetowego – obok wsparcia demokracji i budowy społeczeństwa obywatelskiego – celu polskiej pomocy rozwojowej. Według tych samych dokumentów polska pomoc ma się także przyczynić do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju we wszystkich krajach korzystających z polskiej pomocy.

Jak możemy przeczytać w raporcie MSZ z 2007 r.: *Na początku XXI wieku wielkim wyzwaniem dla ludzkości pozostaje walka z ubóstwem (...)* *Kontynentem wymagającym największego wsparcia ze strony krajów rozwiniętych w dalszym ciągu jest Afryka*. Tymczasem dotychczasowe środki przeznaczone z budżetu na Afrykę Subsaharyjską są bardzo skromne. Pozytywnym faktem jest to, że w 2007 r. do grona Polskich krajów priorytetowych – jako drugi obok Angoli kraj afrykański – dołączyła Tanzania. Mimo to łączna suma przekazana krajom Afryki Subsaharyjskiej stanowiła jedynie niecałe 3% puli polskiej pomocy dwustronnej¹⁷. Jest to prawie dwa razy więcej niż w 2006 r.¹⁸, ale nadal kształtuje się wyraźnie poniżej potrzeb regionu i możliwości polskiej pomocy.

Biorąc pod uwagę to, że ponad połowę ludzi żyjących w ubóstwie stanowią kobiety, a działania na rzecz równości płci wpisane są w Milenijne Cele Rozwoju – razi brak wrażliwości na płęć w oficjalnych dokumentach polskiej pomocy. Według obowiązującej strategii: *Polska pomoc rozwojowa udzielana będzie zgodnie z zasadami równości płci, rasy, wyznania, narodowości, języka oraz przekonań politycznych lub światopoglądowych*. Mimo to równość płci nie jest bezpośrednio wymieniona jako tzw. kwestia horyzontalna w wszechstronnym podejściu do rozwoju, na które według tego samego dokumentu składa się integracja wzrostu gospodarczego z rozwojem społecznym oraz poszanowaniem środowiska naturalnego. Mimo tego, że równość szans (zwłaszcza ze względu na płęć) w dostępie do korzyści płynących z projektu wymieniona jest jako kryterium oceny ofert zgłaszanych przez NGOs

¹⁴ Powodem większej koncentracji środków na krajach priorytetowych było umorzenie długu Angoli w astronomicznej sumie 285,2 mln PLN

¹⁵ Źródło: *Polska Pomoc Zagraniczna 2007. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez organizację pozarządową*, Polska Zielona Sieć, Grupa Zagranica, Warszawa – Szczecin 2008: http://www.globalnepoludnie.pl/IMG/pdf/polska_pomoc_zagraniczna2007_dystrybucja-2.pdf

¹⁶ Źródła: MSZ, Raport roczny 2007 ; *Polska Pomoc Zagraniczna 2007. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez organizację pozarządową*, Polska Zielona Sieć, Grupa Zagranica, Warszawa – Szczecin 2008

¹⁷ Źródło: MSZ, Raport roczny, 2007

¹⁸ Wylączając kwotę umorzenia długu dla Angoli, udział pomocy dla Afryki w kontekście całej puli polskiej ODA wynosił w 2006 r. 1,4% , Źródło: *Polska pomoc rozwojowa. Niezależne badanie przeprowadzone przez organizację pozarządową*, Grupa Zagranica, Warszawa 2007

w Regulaminie konkursu Ministra Spraw Zagranicznych¹⁹, bezpośrednio działania na rzecz kobiet nie były ani razu przedmiotem obszaru wsparcia wymienionym w programach rocznych MSZ.

Analizując obszary wsparcia dla poszczególnych krajów priorytetowych w programach rocznych, zauważyć można również, że i pozostałe Milenijne Cele Rozwoju bardzo rzadko są przedmiotem wyszczególnionych przez MSZ działań. I tak np., zdecydowana większość z nich wymieniona w planach rocznych z 2007 i 2008 r. dotyczy wspierania przemian ustrojowych, reform gospodarczych i budowania kompetencji administracyjnych biorców. Wsparcie tego rodzaju jako podstawa dla budowy demokracji i społeczeństwa obywatelskiego pozostaje w zgodzie z priorytetami polskiej pomocy oraz omawianym tu szeroko prawem do rozwoju. Warto jednak zauważyć, że perspektywa praw człowieka kładzie nacisk na potrzeby najmniej uprzywilejowanych. Oczywistym jest, że identyfikacja najbardziej potrzebujących zależy od konkretnego, lokalnego kontekstu. Z drugiej strony jednak, określone schematy powtarzają się, a do grup najbardziej zagrożonych ubóstwem bardzo często – choć nie zawsze – należą kobiety, mniejszości religijne i narodowe, rdzenne społeczności, etc. Większe i bezpośrednie skupienie polskiej pomocy na redukcji ubóstwa oznaczałoby konsekwentne wywiązanie się ze zobowiązań, których Polska podjęła się w Strategii, programach rocznych oraz innych wcześniej przywołanych dokumentach. Jest to tym bardziej ważne, że osiągnięcie Celów Milenijnych w deklarowanym terminie jest obecnie zagrożone. 25 września 2008 r. Sekretarz Generalny ONZ Ban Ki-moon podczas konferencji towarzyszącej ogłoszeniu raportu monitorującego postęp w realizacji MCR, wezwał wszystkie kraje do zwiększenia wysiłków na rzecz wywiązania się z przyjętych zobowiązań. Wezwanie to dotyczy także Polski.

Dobra współpraca na rzecz rozwoju wymaga spójności polityk państw udzielających wsparcia (np. polityki handlowej, makroekonomicznej, rolnej, dot. ochrony środowiska, etc.) z działaniami pomocowymi na rzecz biorców. Faktem jest, że pomoc rozwojowa jako element tego rodzaju współpracy nie jest warunkiem wystarczającym do pełnej realizacji omawianego tu prawa do rozwoju. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę wielkość środków przekazywanych co roku jako ODA oraz zależność od nich wielu państw rozwijających się, jest ona bardzo istotnym elementem w kompleksowym procesie wdrażania w życie DRD.

Niewątpliwą wartością dodaną DRD jest omawiana na początku tekstu definicja rozwoju. Perspektywa praw człowieka stawia na własność i uczestnictwo beneficjentów. Podkreśla, że proces rozwojowy musi być zgodny z pozostałymi prawami człowieka i polegać na progresywnej ich realizacji. Wreszcie, wprowadzając język praw i obowiązków wnosi do działań społeczności międzynarodowej – w tym Polski – zobowiązanie odpowiedzialności. W sytuacji,

gdy realizacja Milenijnych Celów Rozwoju jest zagrożona, a środki na oficjalną pomoc rozwojową mają cały czas wzrastać, kluczową kwestią jest wyjście poza sferę deklaracji i wywiązanie się ze złożonych obietnic w praktyce.

Patrząc na działania największych pozarządowych organizacji rozwojowych na świecie, można zauważyć bardzo ciekawą prawidłowość. Dawniej ich praca skoncentrowana była przede wszystkim na dostarczaniu pomocy humanitarnej. Celem było zaspokojenie podstawowych potrzeb biorców. Stopniowo coraz większy nacisk zaczęto kłaść na pomoc rozwojową. I tak np. zamiast samemu kopać studnie prowadzono projekty edukacyjne dla miejscowej społeczności tak, by ta mogła zrobić to sama. Wreszcie coraz większą wagę w pracy organizacji zaczęło zyskiwać rzecznictwo. Niemożliwe bowiem jest prowadzenie projektów rozwojowych wszędzie tam, gdzie ludzie ich potrzebują. Alternatywą jest więc egzekwowanie odpowiedzialności – wpływanie na decydentów tak, by prawo do wody, jak i innych praw człowieka, było zagwarantowane dla wszystkich.

W 2008 r. grupa robocza ds. monitoringu polskiej pomocy zagranicznej działająca w ramach Grupy Zagranica po raz drugi z kolei opracowała niezależny raport o polskiej pomocy rozwojowej²⁰. Zebrane podczas prac monitoringowych dane pozwoliły jej członkom i członkiniom na wypracowanie listy rekomendacji, których część, poszerzona tutaj o postulaty samych autorów zaprezentowana jest poniżej.

Realizacja przedstawionych rekomendacji w znaczący sposób przyczyniłaby się do wzmocnienia jakości polskiej pomocy i pełniejszej realizacji zobowiązania współpracy na rzecz rozwoju nałożonego przez DRD.

REKOMENDACJE

Wzywamy do jak najszybszego przyjęcia ustawy o pomocy zagranicznej, która umożliwiłaby zastosowanie do polskiej pomocy mechanizmu finansowego wyłączonego z rocznego budżetu państwa.

Apelujemy o zwiększenie środków przeznaczanych na Oficjalną Pomoc Rozwojową, przede wszystkim na pomoc dwustronną pozostającą w bezpośredniej dyspozycji MSZ. Przypominamy o obowiązku wypełnienia złożonej na forum UE deklaracji zwiększenia polskiej pomocy do poziomu 0,17% PKB w 2010 r.

Postulujemy stworzenie co najmniej 3-5 letnich strategii działań wobec krajów priorytetowych polskiej pomocy w ścisłej współpracy z rządami i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego tych krajów.

Wzywamy do stworzenia i jak najszybszego wdrożenia systemu zewnętrznej ewaluacji polskiej pomocy, uwzględniającego między innymi efektywność w redukcji ubóstwa oraz zagadnienia przekrojowe, takie jak poszanowanie zasady *gender mainstreaming* oraz ochrona środowiska naturalnego.

Postulujemy zwiększenie koncentracji na realizacji działań pomocowych w krajach określonych jako priorytetowe dla polskiej pomocy, w tym o zwiększenie wolumenu pomocy dla krajów Afryki Subsaharyjskiej. Apelujemy także o większe skupienie na działaniach bezpośrednio związanych z realizacją Milenijnych Celów Rozwoju.

Wzywamy do przyjęcia nowych instrumentów pomocowych takich jak: wsparcie budżetowe czy sektorowe programy wsparcia

Apelujemy o zwiększenie przejrzystości i wprowadzenie dobrych praktyk informowania o działaniach i planach MSZ zarówno polskiego społeczeństwa, jak i społeczeństw krajów-biorców pomocy.

Marek Marczyński - Fundator i Członek Zarządu Instytutu Globalnej Odpowiedzialności (IGO). Magister stosunków międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, magister praw człowieka Uniwersytetu w Sarajewie (Bosnia i Hercegowina) oraz Uniwersytetu w Bolonii (Włochy). Ukończył Szkołę Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w Warszawie. Pracował w biurze toruńskim Polskiej Akcji Humanitarnej oraz w biurze Ombudspersona w Prisztinie (Kosowo). Współpracował także z Helsińską Fundacją Praw Człowieka. Obecnie pracuje w Międzynarodowym Sekretariacie Amnesty International w Londynie i zajmuje się krajami byłej Jugosławii.

Kasia Staszewska – w Instytucie Globalnej Odpowiedzialności zajmuje się monitorowaniem polskiej pomocy rozwojowej oraz rzecznictwem. Stażystka Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w Polsce, współpracowała z lokalnymi organizacjami rozwojowymi w Kongo Brazzaville oraz z PSF „Centrum Kobiet”. Obecnie studiuje Wiedzę o Kulturze na Uniwersytecie Warszawskim oraz pracuje w Sekretariacie Koalicji KARAT jako Koordynatorka ds. Współpracy Regionalnej.

¹⁹ Pełna nazwa dokumentu to *Regulamin konkursu ofert nie zaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku na realizację zadania „Pomoc Zagraniczna 2008”*

²⁰ Pełny tytuł: *Polska Pomoc Zagraniczna 2007. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez organizacje pozarządowe*. Pełny tekst: http://www.globalnepoludnie.pl/IMG/pdf/polska_pomoc_zagraniczna2007_dystrybucja-2.pdf