

Zgodność projektu programu polskiej pomocy na 2009 rok z Programem Działań z Akry (AAA)

(Strategie krajowe, krajowe systemy, społeczeństwo obywatelskie, ewaluacja)

Znaczny wzrost środków przeznaczonych na pomoc zagraniczną w 2009 roku (do 150 mln PLN) kieruje uwagę na kwestię jakości polskiej pomocy. Również od niej zależy, czy pieniądze polskich podatników w najlepszy sposób przyczynią się do eliminacji ubóstwa i promowania demokracji na świecie. Współpracę rozwojową można rozpatrywać nie tylko przez pryzmat realizacji kolejnych zobowiązań podjętych przez Polskę na forum międzynarodowym, ale też przez poprawę jakości życia ludzi i zapewnienia im praw przysługujących każdemu człowiekowi. Wyższa jakość pomocy umożliwi poprawę losu konkretnych osób – kobiet, mężczyzn i dzieci w krajach Południa.

Program Działań z Akry (Accra Agenda for Action – AAA) to najnowszy międzynarodowy dokument wyznaczający kryteria jakości oficjalnej pomocy rozwojowej. Jest on kontynuacją i rozwinięciem postanowień Deklaracji Paryskiej ws. Efektywności Pomocy. Podczas Trzeciego Forum Wysokiego Szczebla ws. Efektywności Pomocy¹ światowa społeczność biorców i donatorów (w tym przedstawiciele Polski) wyraziła przekonanie, że konieczne są zdecydowane zmiany w sposobie świadczenia pomocy. „Dowody pokazują, że robimy postępy, lecz niewystarczające. (...) Jednak tempo zmian jest zbyt wolne. Bez dalszych reform i szybszych działań nie uda nam się wywiązać ze zobowiązań przewidzianych na 2010 rok i celów dotyczących jakości pomocy”².

Projekt programu polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w 2009 roku określa założenia, instrumenty oraz konkretne kraje i obszary wsparcia w ramach środków będących w dyspozycji MSZ. Program ten „stanowi odpowiedź Polski na wyzwania międzynarodowe i zobowiązania wynikające z dokumentów międzynarodowych, regulujących pomoc rozwojową, w tym zwłaszcza Milenijnych Celów Rozwoju, Deklaracji Paryskiej ws. Efektywności Pomocy i Programu Działań z Akry (...)”³. Zasadne jest zatem przeanalizowanie, w jakim stopniu program polskiej pomocy jest zgodny konkretnymi postanowieniami AAA.

Program Działań z Akry oraz Deklaracja Paryska wskazują na własność (*ang. ownership*) jako klucz do pomocy efektywnej. AAA określa, że „donatorzy będą wspierać ich [biorców pomocy] przez przestrzeganie priorytetów tych krajów, inwestowanie w instytucje i zasoby ludzkie, wykorzystanie w większym stopniu ich systemów w dostarczaniu pomocy i zwiększanie przewidywalności transferów pomocowych”. Dlatego też polska pomoc powinna być przewidywalna, opierać się na priorytetach krajów biorców i w jak najszerszym zakresie uwzględniać publiczne instytucje krajów partnerskich.

1 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness, Akra, 2–4 września 2008 r., www.accralhlf.net

2 Accra Agenda for Action (AAA), wersja ostateczna, 4 września 2008 r., punkt 6.

3 Program polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w 2009 roku. Projekt MSZ, Warszawa 2008

W projekcie programu polskiej pomocy zagranicznej czytamy, że w przy jego opracowaniu MSZ kierowało się „uwzględnieniem potrzeb pomocowych krajów priorytetowych polskiej pomocy zagranicznej, zarówno najbliższych sąsiadów, jak i bardziej odległych geograficznie”. W opisywanym dokumencie brakuje jednak informacji dot. źródeł wiedzy o wymienionych potrzebach, ewentualnych konsultacjach z władzami i społeczeństwem obywatelskim krajów partnerskich oraz dokładnego określenia, poprzez jakie działania zostaną one zrealizowane. Co więcej, coroczne określanie priorytetowych sektorów wsparcia stawia pod znakiem zapytania możliwość kontynuacji podjętych wcześniej działań i obniża efektywność polskiej pomocy.

W Programie Działań z Akry donatorzy zobowiązali się do zwiększenia przewidywalności pomocy w perspektywie średniookresowej⁴. Przyjęli na siebie także odpowiedzialność informowania krajów partnerskich o wydatkach planowanych w perspektywie 3–5 lat i/lub planach dot. wdrażania konkretnych działań z przynajmniej deklaracyjną alokacją środków. Co więcej, przeszkody na drodze dostarczania tego rodzaju informacji mają zostać przez donatorów wyeliminowane.⁵

By wywiązać się z tego zobowiązania, Polska powinna opracować średniookresowe plany pomocy dla poszczególnych krajów priorytetowych w postaci strategii krajowych (Country Strategy Paper) dla każdego z nich. Plany pomocowe powinny uwzględniać zasadę podziału pracy pomiędzy donorami, w tym już istniejące dobre praktyki, aby uniknąć fragmentaryzacji pomocy⁶. Strategie powinny także umożliwiać krajom biorcom realizację ich zobowiązania do włączenia społeczeństwa obywatelskiego w przygotowanie, wdrażanie i monitoring własnych polityk na rzecz rozwoju⁷. Polskie strategie krajowe powinny umożliwiać krajom biorcom uwzględnienie polskiej pomocy w ich planach budżetowych i strategiach walki z ubóstwem. Stworzenie przez Polskę strategii krajowych, ich konsekwentna realizacja i ewaluacja, wymiennie przyczynią się do zwiększenia jakości polskiej pomocy. Program polskiej pomocy zagranicznej w 2009 roku powinien uwzględniać stworzenie takich strategii, w tym: alokację odpowiednich środków i system skutecznych konsultacji z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego w krajach biorcach i w Polsce.

Konsekwentne stosowanie zasady własności wymaga używania publicznych i finansowych systemów krajowych biorców. Tymczasem jak wskazuje Program Działań z Akry, donatorzy często omijają je nawet wtedy, gdy te są dobrej jakości⁸. W projekcie programu polskiej pomocy zagranicznej oprócz 3 milionów zł na wsparcie budżetowe dla niezidentyfikowanego kraju, nie przewidziano żadnych działań wykorzystujących kanały dystrybucji krajów biorców. Zwracamy zatem uwagę, że zgodnie z zobowiązaniami podjętymi przez Polskę w AAA donatorzy powinni *natychmiast* zacząć pracować nad planem wdrażania postanowień Deklaracji Paryskiej dot. używania systemów krajowych biorców we wszystkich formach podejmowanej współpracy na rzecz rozwoju⁹. Zasadne jest więc rozważanie przez MSZ stosowania innych niż projekty instrumentów pomocy, w tym wsparcia budżetowego. W Programie Działań z Akry donatorzy ponowili zobowiązanie do szerokiego stosowania podejścia programowego i kierowania pomocy przez systemy krajów biorców¹⁰.

4 AAA, punkt 26

5 AAA, punkt 26 c

6 AAA, punkt 17 b

7 AAA, punkt 13 a

8 AAA, punkt 15

9 AAA, punkt 15 d

10 AAA, punkt 15 e

Własność działań rozwojowych biorców nie jest możliwa bez efektywnego partnerstwa różnych aktorów społecznych i instytucji obywatelskich zaangażowanych w proces rozwoju. AAA wskazuje na rolę donatorów w budowaniu i wzmacnianiu kompetencji parlamentarzystów, władz lokalnych i centralnych, organizacji pozarządowych, instytutów badawczych, mediów i sektora prywatnego. Jednocześnie rozpoznaje szczególną i niezależną rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego, uzupełniających wysiłki czynione przez rządy oraz sektor prywatny. W AAA donatorzy zobowiązali się do „wzmocnienia zaangażowania ze strony organizacji społeczeństwa obywatelskiego”¹¹ oraz współpracy w celu zapewnienia im przyjaznego środowiska wymiennie zwiększającego ich wpływ na proces rozwoju¹².

W projekcie programu polskiej pomocy zagranicznej na 2009 rok wzmacnianie kompetencji wymienionych wyżej aktorów i instytucji zajmuje bardzo ważne miejsce. Mimo to wsparcia dla społeczeństwa obywatelskiego – wymienionego przy prawie wszystkich krajach priorytetowych – brakuje w sektorach zdefiniowanych dla Afryki, gdzie potrzeby rozwojowe są największe. Własność powinna mieć zawsze charakter demokratyczny, dlatego rekomendujemy uzupełnienie sektorów priorytetowych dla Afryki o wsparcie społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie w zakresie partycypacji społecznej i promowania aktywnego udziału w życiu publicznym. Postulat ten oparty jest nie tylko na analizie wdrażania postanowień AAA, ale także na lokalnych badaniach priorytetów prowadzonych przez doświadczone partnerskie organizacje pozarządowe¹³ z krajów biorców.

Podczas gdy własność określona jest jako klucz do pomocy efektywnej, odpowiedzialność za osiąganie rezultatów musi pozostawać w centrum wszystkich podejmowanych działań: „Jak nigdy wcześniej obywatele i podatnicy ze wszystkich krajów oczekują wymiernych rezultatów podejmowanych wysiłków na rzecz rozwoju”¹⁴. Jednym z narzędzi egzekwowania odpowiedzialności za właściwe wykorzystanie funduszy publicznych jest ewaluacja. Sygnatariusze AAA zobowiązali się do oceniania wpływu wdrażanych przez siebie polityk rozwojowych oraz ich zmiany, jeśli będzie to konieczne.¹⁵

W projekcie programu polskiej pomocy zagranicznej na 2009 przewidziano 1 mln PLN na zewnętrzną ewaluację wybranych programów polskiej pomocy zagranicznej. Brakuje tam jednak bardziej szczegółowych informacji dot. jej charakteru, wybranych sektorów oraz jakiegokolwiek harmonogramu planowanych działań. Zwracamy uwagę, iż posiadanie efektywnego, niezależnego systemu ewaluacji jest konieczne dla opartego na rezultatach zarządzania umożliwiającego lepsze planowanie polskiej pomocy oraz odpowiedzialność za jej efekty wobec władz i społeczeństwa w Polsce i krajach partnerskich. Powołując się na zobowiązania Deklaracji Paryskiej i Programu Działań z Akry, wzywamy do zintensyfikowania pracy nad efektywnym, zewnętrznym, angażującym biorców systemem ewaluacji polskiej pomocy. Harmonogram tej pracy i rezultaty powinny być publicznie dostępne dla obywateli polskich i krajów partnerskich. Przejrzystość w zakresie osiągniętych rezultatów i odpowiedzialność mogą znaczenie przyczynić się do podwyższenia jakości pomocy¹⁶.

Zwracamy także uwagę, iż omawiany program obejmuje tylko niewielką część (około 10 proc.)

11 AAA, punkt 20

12 AAA, punkt 20c

13 Należy do nich np. LEAT, partnerska organizacja Instytutu Globalnej Odpowiedzialności (IGO) z Tanzanii

14 AAA, artykuł 9

15 AAA, punkt 23 b

16 AAA, punkt 22

środków zaliczanych do ogólnej puli polskiej ODA (oficjalnej pomocy rozwojowej). W konsekwencji przeważająca część środków nie wydaje się więc być regulowana w sposób strategiczny. Całość działań Polski w dziedzinie współpracy rozwojowej reguluje Strategia z 2003 r. Mimo publicznych deklaracji dot. rychłego przyjęcia nowego dokumentu strategicznego w programie MSZ na 2009 rok nie ma o tym słowa. Przystępując do Programu Działań z Akry, Polska zobowiązała się także do zniesienia prawnych oraz administracyjnych przeszkód uniemożliwiających pełne wdrażanie międzynarodowych zobowiązań dot. efektywności pomocy¹⁷. Jest to szczególnie ważne w kontekście braku wieloletniego finansowania oraz trudności w wykorzystywaniu instytucji finansowych i systemów zamówień publicznych krajów partnerskich.

WNIOSKI

Polska – jako nowy kraj członkowski Unii oraz nowy donator – jest obecnie na etapie tworzenia swojej polityki rozwojowej. Dlatego też szczególnie ważne jest, by od początku wdrażała dobre praktyki wypracowane przez samych biorców oraz bardziej doświadczonych dawców pomocy. Opracowanie strategii dla krajów priorytetowych, stosowanie instrumentów zakładających użycie kanałów dystrybucji krajów partnerskich, efektywny zewnętrzny mechanizm ewaluacji to wymierne działania, które mogą podwyższyć jakość polskiej pomocy. Przyjęcie tych działań jest konieczne i możliwe, choć wymaga dużej pracy i niezbędnego poparcia społecznego i politycznego. Pomocną rolę w tej pracy mogą odegrać m.in. polskie organizacje pozarządowe.

Opr. K. S. i M. W., 3.11.2008

Instytut Globalnej Odpowiedzialności (IGO)
www.igo.org.pl

17 AAA, punkt 23 d