

## Nowy projekt założeń Ustawy o współpracy rozwojowej – krok w dobrym kierunku, ale czy odpowiadający współczesnym wyzwaniom?

**W dniu 29 marca 2010 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych na stronach internetowych programu Polska Pomoc opublikowało „Projekt założeń projektu Ustawy o współpracy rozwojowej i utworzeniu Polskiej Agencji Współpracy Rozwojowej oraz o zmianie innych ustaw”. Po przeszło 10 latach od opracowania w MSZ pierwszej koncepcji polskiego systemu pomocowego oraz pomocowej agencji wykonawczej, resort przekazał partnerom społecznym szczegółowy dokument prezentujący przyszłą ustawę. Proponowane rozwiązania są właściwe, nie obejmują one jednak wszystkich kwestii istotnych dla międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju końca pierwszej dekady XXI w.**

Nie ulega wątpliwości, że dokument zaprezentowany przez MSZ jest obszerniejszy i bardziej szczegółowy niż wszystkie dotychczasowe propozycje zmian w programie Polskiej Pomocy, co oczywiście nie gwarantuje, że szybko stanie się on przedmiotem prac rządowych i parlamentarnych. To bowiem zależy nie tylko od jakości zaproponowanych rozwiązań, ale także od ich spójności z ogólną wizją polityki i finansów państwa oraz od woli politycznej ich wdrożenia w praktyce życia codziennego.

Ogólna ocena „Projektu założeń” jest pozytywna. Zgodnie z dokumentem przyszła ustawa ma umożliwić rozwiązanie zasadniczych bolączek polskiego systemu pomocowego. Ustawa ma zdefiniować rolę i zadania MSZ oraz innych organów administracji centralnej i lokalnej w sferze współpracy rozwojowej. Na jej mocy zostanie również utworzona Polska Agencja Współpracy Rozwojowej (PAWR).

Utworzenie agencji wdrażającej projekty i programy Polskiej Pomocy od dawna było postulowane przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego i ekspertów jako rozwiązanie najbardziej korzystne w polskich warunkach, choć nie uniwersalne we wspólnocie donatorów. W zaprezentowanym dokumencie resort słusznie zakłada, że dla „osiągnięcia celów, jakie stawia przed Polską

współpraca rozwojowa, niezbędne jest utworzenie zespołu specjalistów, zajmujących się wdrażaniem programów rozwojowych i w miarę możliwości utrzymanie stabilności w ich zatrudnieniu”. Nie jest to do końca możliwe w sytuacji, w której pracownicy MSZ objęci są programem rotacji nie tylko między krajami o różnym poziomie rozwoju, ale przede wszystkim między różnymi obszarami polityki zagranicznej, nie zyskując tym samym pogłębionej wiedzy eksperckiej w żadnej konkretnej dziedzinie. W „Projekcie założeń” MSZ rozprawia się też z podnoszonym w przeszłości argumentem, że na nową agencję nas nie stać. Zgodnie z obecną koncepcją powstanie agencji ma być neutralne budżetowo, gdyż zostanie ona utworzona na bazie istniejącego podmiotu czyli Fundacji Fundusz Współpracy, przejmie też część zasobów pionu pomocowego w resorcie, najpewniej nowopowstałego Departamentu Wdrażania Programów Rozwojowych. Zatrudnienie w niej nie powinno przekraczać 100 osób.

Utworzenie Polskiej Agencji Współpracy Rozwojowej MSZ uzasadnia m.in. potrzebą wprowadzenia wieloletniego finansowania działań pomocowych za granicą, co umożliwi m.in. realizację projektów infrastrukturalnych. W opinii MSZ, agencja będzie mogła zaciągać zobowiązania na realizację danego zadania przekraczające rok budżetowy pod warunkiem, że wydatki niezbędne na obsługę zobowiązania znajdują się w rocznym planie finansowym. Powołanie agencji ma też stworzyć szansę dla sektora prywatnego do włączenia się do działań pomocowych, aczkolwiek, zgodnie z dokumentem, będą to jedynie przedsiębiorcy polscy.

Odnosnie podziału zadań między agencją a MSZ, przewiduje się, że resort skupi się przede wszystkim na programowaniu pomocy i współpracy międzynarodowej. Pozostałe zadania (które w okresie przejściowym znajdują się zapewne w kompetencjach nowego Departamentu Wdrażania Programów Rozwojowych) przejdą do PAWR. Jest to rozwiązanie jak najbardziej słuszne.

Dodatkowo Agencja ma zajmować się m.in. gromadzeniem informacji statystycznych dotyczących wydatków klasyfikowanych jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ODA). Warto jednak nadmienić, że zgodnie z wymogami członkostwa w Komitecie Pomocy Rozwojowej OECD (DAC), o które Polska się stara od wielu lat, konieczne jest analizowanie przez administrację dawcy wszelkich (także pozapomocowych) przepływów do krajów rozwijających się. W „Projekcie założeń” zabrakło również bliższych informacji, jak instytucjonalnie uregulowana zostanie kwestia ewaluacji pomocy, do tej pory faktycznie nie istniejącej w polskim systemie pomocowym.

Zaproponowane „rozdzielenie instytucjonalne”, o ile znalazłoby się w ostatecznej wersji ustawy, niewątpliwie poprawiłoby wydolność systemu polskiej pomocy: ułatwiłoby zagospodarowanie środków finansowych, które Polska ma przeznaczać na Oficjalną Pomoc Rozwojową w perspektywie średnioterminowej (do 0,33 % PKB do 2015 r.), zwiększyłoby przeciętną wielkość projektu, umożliwiłoby uruchomienie pomocy w postaci kilkuletnich programów pomocowych opartych na długookresowych strategiach pomocowych, przyczyniłoby się wreszcie do zwiększenia trwałości i rzeczywistego wpływu na rozwój krajów-biorców. Z powyższych powodów „Projekt założeń” zasługuje na wnikliwą analizę i rzeczową debatę na forum rządu i parlamentu. Niemniej warto też zwrócić uwagę na te kwestie, których zabrakło lub te, które warto poprawić lub uzupełnić w trakcie finalnych prac nad ustawą.

Przyjęta w „Projekcie założeń” definicja współpracy rozwojowej jako „elementu polityki zagranicznej państwa” oraz jej charakterystyka jako „nowoczesnej platformy organizacyjnej, finansowej i programowej do realizowania celów polskiej polityki zagranicznej, jakimi są promocja demokracji i praktyk dobrego rządzenia, szczególnie w krajach Partnerstwa Wschodniego” jest dość nowatorska i raczej trudna do logicznego wytłumaczenia na gruncie teorii współpracy rozwojowej. Wątpliwości budzi też zestaw głównych celów (polskiej) współpracy rozwojowej, do których zaliczono zapewnienie zrównoważonego rozwoju, zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa oraz ochronę środowiska naturalnego. Wydaje się, że tego typu, wybiórcze, ujęcie celów nie powinno mieć miejsca w ustawie, lecz w strategii polskiej pomocy, która mogłaby być modyfikowana w miarę potrzeb. Brakuje też szerszego uzasadnienia takiego, a nie innego wyboru tych celów, zwłaszcza, że merytorycznie i logicznie są one ze sobą powiązane. Niezwykle skąpo i lakonicznie prezentuje się też katalog zasad współpracy rozwojowej (uwzględnianie potrzeb, priorytetów oraz form współpracy preferowanych przez partnerów pomocy rozwojowej i ich społeczeństwa,

równość kobiet i mężczyzn, uwzględnianie przestrzegania praw człowieka i podstawowych zasad dobrego rządzenia). Tymczasem nasz kraj jest sygnatariuszem Deklaracji Paryskiej nt. Skuteczności Pomocy, która dla wspólnoty donatorów jest właśnie źródłem zasad i wartości przyświecających współpracy rozwojowej. Warto w większym stopniu z tego źródła skorzystać, podobnie jak z Konsensusu Europejskiego w sprawie Rozwoju.

Na marginesie warto zwrócić uwagę, że w tekście „Projekt założeń” niewiele jest odniesień do międzynarodowych działań na rzecz zwiększenia skuteczności pomocy rozwojowej. Więcej miejsca poświęca się jedynie współpracy delegowanej w ramach UE wynikającej z Kodeksu Postępowania przyjętego w 2007 r., wskazując, że agencje wykonawcze łatwiej niż organy administracji rządowej przeprowadzają procedurę przygotowania i podpisania umów o współpracy delegowanej. To jednak zależy nie tyle od tego czy w systemie pomocowym jest agencja czy nie, ile raczej od stopnia decentralizacji systemu pomocowego, a więc kompetencji placówek (ambasad, delegatur) w krajach partnerskich i spójności cyklu projektowego między donatorami.

Tu dotykamy jednego z zasadniczych problemów wiążących się z przyszłą reformą polskiego systemu pomocowego. Jeśli Polska ma dołączyć do społeczności donatorów, a fundusze przekazywane z pieniędzy podatników mają przekładać się na konkretne rezultaty w krajach partnerskich, to polski system prawny – prędzej czy później – powinien objąć kluczowe elementy warunkujące skuteczność pomocy, takie jak np. stosowanie procedur i instytucji biorców przy realizacji działań pomocowych, wdrożenie mechanizmu zarządzania przez rezultaty, czy wprowadzenie wzajemnej odpowiedzialności, a także decentralizacja zarządzania funduszami pomocowymi. Z treści „Projekt założeń” wynika, że przyszła ustawa tylko częściowo będzie odnosiła się do tych kwestii, istnieje więc ryzyko, że albo nie będzie narzędziem w pełni skutecznym, albo będzie musiała być w niedługim czasie nowelizowana. Oczywiście kompleksowe ujęcie kwestii skuteczności pomocy rozwojowej w akcie o charakterze normatywnym to zadanie bardzo ambitne, ale może warto zastanowić się czy stać nas na półśrodki.

MSZ przewiduje ponadto opracowywanie średnioterminowych strategii współpracy rozwojowej dla danego kraju / obszaru tematycznego. Jest to bardzo cenny i wciąż brakujący element w polskim systemie planowania pomocy rozwojowej. Konieczne jest jednak (jeśli nie w samej ustawie to przynajmniej w „Projekcie założeń”) wyraźne podkreślenie, że strategie te powinny być tworzone na podstawie jednolitego wzorca

ustalonego na forum UE. Jednocześnie w strategiach tych, a nie tylko w rocznym polskim programie współpracy rozwojowej, powinny być wskazywane wielkości środków pomocowych przeznaczanych dla danego kraju/sektora w perspektywie kilkuletniej. To jest kwestia zasadnicza dla przewidywalności ODA, o co od lat apelują biorcy pomocy.

Dość ogólnie i niejasno potraktowano w „Projekcie założeń” kwestie koordynacji przez Ministra Spraw Zagranicznych zadań z zakresu współpracy rozwojowej realizowanych przez inne resorty i instytucje. Nie do końca wyjaśniony jest sam cel koordynacji: czy ma nim być zapewnienie, aby działania prowadzone przez inne resorty i instytucje nie ograniczały rozwoju krajów wspieranych przez Polską Pomoc (a więc tzw. spójność polityki na rzecz rozwoju), czy zapewnienie spójności programowej (aby np. lista biorców pomocy finansowej oferowanej przez Ministerstwo Finansów nie była odmienna od listy biorców sporządzanej w MSZ), czy czuwanie nad „czystością doktryny” (aby MSZ mógł strzec wykorzystania przez inne resorty środków pomocowych jedynie zgodnie z definicją ODA).

Co do mechanizmu, to koordynację ma zapewnić Krajowy Koordynator Międzynarodowej Współpracy Rozwojowej oraz Rada Programowa Współpracy Rozwojowej. Warto jednak pamiętać, że od kilku lat kolejni wiceministrowie spraw zagranicznych odpowiedzialni za pomoc rozwojową pełnią funkcję Krajowego Koordynatora i stosunkowo niewiele z tego wynika. Odnośnie Rady, to z opisu jej zadań wynika, że będzie ona włączona przede wszystkim w proces programowania pomocy i kontroli działalności agencji. Wydaje się jednak, że nie przyczyni się specjalnie do spójności polityki na rzecz rozwoju, jako że jej kompetencje ograniczać się będą do samej współpracy rozwojowej. W skład Rady mają wejść, oprócz przedstawicieli organów administracji publicznej, także reprezentanci organizacji pozarządowych, co jest elementem pozytywnym, acz niewystarczającym, bo w polskim systemie pomocowym uczestniczą też inne grupy podmiotów.

Wydaje się jednak, że system koordynacyjny powinien wyglądać nieco inaczej. Najlepiej, jakby był dwupoziomowy. W ramach koordynacji zewnętrznej zapewniano by wpływ środowisk pozarządowych (NGOs, sektora prywatnego, samorządów, uczelni, kościołów i związków wyznaniowych, itp.) na kształtowanie podstawowych założeń polskiej współpracy rozwojowej (kwestii instytucjonalnych, celów oraz priorytetów geograficznych i sektorowych pomocy, itp.). W ramach koordynacji wewnętrznej („wewnątrzrządowej”) dbano by przede wszystkim o to, aby cele i priorytety polskiej polityki rozwojowej

zaaprobowane na poziomie parlamentarnym lub rządowym były faktycznie realizowane i uwzględniane w działalności każdego resortu oraz aby żadna część administracji publicznej nie podejmowała (o ile nie jest to absolutnie uzasadnione) działań ograniczających rozwój biorców polskiej pomocy.

Generalnie rzecz biorąc, dokument napisany został w sposób fachowy i może być podstawą do merytorycznej dyskusji, która w miarę szybko powinna odbyć się na poziomie Rady Ministrów, a następnie parlamentu. Pewne mankamenty, takie jak np. niespójność terminów i ich stosowania (raz kraje partnerskie, raz kraje rozwijające się i przechodzące transformację ustrojową) mogą być z powodzeniem skorygowane w trakcie prac nad samą ustawą.

Czy zatem doczekamy się wreszcie uporządkowania i profesjonalizacji działań RP na rzecz rozwoju globalnego? Po wielu latach dyskusji nad usprawnieniem systemu polskiej pomocy przy jednoczesnym braku zasadniczych zmian organizacyjnych bardzo trudno o optymizm. Tym bardziej, że współpraca rozwojowa jako materia ustawowa nigdy nie doczekała się nawet dyskusji na forum parlamentu, głównie z powodu rozbieżności pomiędzy głównymi resortami co do konkretnych założeń instytucjonalnych i ich implikacji finansowych. Ale może mamy do czynienia z jedyną szansą na to, aby w przeddzień polskiej Prezydencji w Radzie UE i przed planowanym na nasze przewodnictwo w Radzie UE IV Forum Wysokiego Szczebla nt. Skuteczności Pomocy, rzeczywiście wykonać miłowy krok w tym kierunku. Czasu jest bardzo mało, ale nic tak nie mobilizuje jak nieprzekraczalne terminy.

*Opracowanie: Paweł Bagiński – doktor nauk ekonomicznych, politolog, specjalista z zakresu zagadnień współpracy i pomocy rozwojowej, ekspert Global Development Research Group.*