

BIULETYN

Nr 76 (941) • 4 września 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

Krajowe strategie pomocy w polskiej współpracy rozwojowej

Patryk Kugiel

Po niedawnych reformach w krajowym systemie pomocy rozwojowej Polska może być wkrótce gotowa na opracowanie krajowych strategii pomocy dla priorytetowych partnerów. Takie dokumenty programowe, dopasowujące polskie zasoby i umiejętności do potrzeb rozwojowych krajów partnerskich i działań innych donatorów, pomogą udzielać wsparcia bardziej racjonalnie i profesjonalnie. Choć samo przygotowanie strategii może być czasochłonne i kosztowne, szybkie rozpoczęcie tego procesu wydaje się konieczne, aby Polska stała się bardziej wiarygodnym i efektywnym dawcą pomocy.

Krajowe strategie pomocy (KSP). KSP to podstawowe dokumenty programowe wykorzystywane przez donatorów do bardziej strategicznego i efektywnego planowania i realizacji pomocy rozwojowej w krajach partnerskich. Choć dokument może przyjmować różne nazwy w poszczególnych krajach (plany operacyjne, programy orientacyjne, krajowe strategie partnerstwa itp.), jest narzędziem programowania szeroko używanym, zarówno przez tradycyjnych, jak i nowych donatorów. Przykładowo Unia Europejska, oprócz kilku strategii tematycznych i regionalnych, ma KSP dla blisko 150 krajów partnerskich. Starsze kraje członkowskie UE, jak Wielka Brytania, Niemcy czy Dania, stosują je wobec większości swoich krajów priorytetowych. Wśród nowych członków UE np. Czechy mają 8 strategii, a Słowacja pracuje nad pierwszym dokumentem dla Afganistanu. Pierwsze strategie wprowadzają nawet wschodzący donatorzy, jak Korea Południowa.

Krajowa strategia pomocy opisuje cele donatora, sektory priorytetowe, formy pomocy, wysokość wsparcia oraz oczekiwane rezultaty dla danego kraju w średniokresowej perspektywie (od 3 do 7 lat). Dokument oparty jest na wcześniejszych badaniach sytuacji wewnętrznej kraju i jego uwarunkowań międzynarodowych, co pozwala odpowiednio zdiagnozować obszary pomocy. KSP pełni kilka istotnych funkcji. Nie tylko umożliwi lepsze zaplanowanie wsparcia, ale też informuje kraj partnerski i innych aktywnych w nim donatorów o zamierzonych działaniach, minimalizując tym samym ryzyko powielania projektów i ułatwiając koordynację międzynarodowej pomocy. Co więcej, dokument pomaga lepiej informować własne społeczeństwo o polityce rozwojowej, w klarowny sposób pokazując, co rząd planuje zrobić z pieniędzmi podatnika i w jaki sposób chce osiągnąć zaproponowane rezultaty. Choć takie strategie są szczególnie ważne dla dużych donatorów prowadzących wszechstronne programy wsparcia, wydaje się, że mogą być przydatne także mniejszym donatorom, umożliwiając im skuteczniejsze i bardziej racjonalne wydawanie ograniczonych środków.

Ograniczenia i szanse w programowaniu polskiej pomocy. Polska nie ma obecnie KSP dla żadnego ze swoich partnerów. Jak dotąd informacje na temat krajów i sektorów priorytetowych oraz alokacji środków finansowych dla wszystkich krajów partnerskich znajdowały się w planach rocznych przygotowywanych przez MSZ. To rozwiązanie wymaga jednak usprawnienia w celu osiągnięcia większej przewidywalności wsparcia, poprawy efektywności i umożliwienia rzetelnej ewaluacji projektów. Choć MSZ rozumiało potrzebę przygotowania KSP, problemem był brak dodatkowych zasobów ludzkich i eksperckiej wiedzy potrzebnych do realizacji tego zadania. Ostatnie zmiany w polskim systemie współpracy rozwojowej stwarzają jednak szansę na przeprowadzenie niezbędnych usprawnień.

Ustawa o współpracy rozwojowej z 2011 r., która zaczęła obowiązywać 1 stycznia 2012 r., stworzyła bardziej przejrzyste ramy prawne dla polskiej pomocy i umożliwiła wykorzystanie nowych form

wsparcia, jak wsparcie budżetowe. Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015 przyjęty w marcu br. przez Radę Ministrów sformułował szersze cele i priorytety polskiej pomocy w średniookresowej perspektywie. Również aktywne zaangażowanie Polski we wsparcie przemian demokratycznych w następstwie arabskiej wiosny i dzielenie się polskimi doświadczeniami transformacyjnymi pokazały, że współpraca rozwojowa może stanowić „mądre” narzędzie polityki zagranicznej. Niedawna reorganizacja w MSZ (połączenie dwóch departamentów rozwojowych w jeden) uwolniła dodatkowe zasoby, co pozwoliło m.in. na podwojenie do 8 osób personelu zajmującego się programowaniem pomocy.

Jeżeli Polska będzie chciała wykorzystać te okoliczności i przygotować własne strategie, powinna wziąć pod uwagę obowiązujące procedury i międzynarodowe standardy efektywności pomocy (np. zasada własności, zarządzanie przez rezultaty). Po pierwsze, chociaż główne prace nad KSP można wykonać w Warszawie, ważne jest powiązanie dokumentu z celami i priorytetami kraju rozwijającego się (zawartymi zwykle w krajowych strategiach redukcji ubóstwa lub narodowych planach rozwoju) i przeprowadzenie konsultacji z partnerami w kraju priorytetowym, zarówno członkami rządu, jak i przedstawicielami społeczeństwa. Donator powinien wziąć pod uwagę także zaangażowanie innych aktorów w kraju i skierować swoje działania na obszary zaniedbane lub tam, gdzie ma przewagę komparatywną. W przypadku niedużych donatorów rozsądne jest także ograniczenie pomocy geograficznie (do wybranych regionów lub dystryktów) lub tematycznie (do specjalistycznych podsektorów). W końcu, dokument powinien jasno przedstawiać podział środków na najbliższe lata, szczególnie opisywać sektory i formy pomocy oraz realistycznie szacować rezultaty. Np. brytyjska strategia dla Ugandy przewiduje, że w kraju odbędzie się do 2015 r. o 143 480 więcej porodów z udziałem wyszkolonej położnej dzięki brytyjskiemu wsparciu w tym obszarze. Tworząc KSP, powinno się uwzględnić także inne zasady, jak perspektywa praw człowieka w rozwoju lub przejrzystość pomocy.

Wnioski i rekomendacje. Przygotowanie KSP pomogłoby Polsce w planowaniu strategicznym współpracy rozwojowej i świadczeniu pomocy bardziej profesjonalnie, przewidywalnie i efektywnie. Po niedawnych reformach krajowe strategie wypełniłyby lukę między Programem wieloletnim a planami rocznymi, kończąc tym samym proces budowy krajowego systemu pomocowego. Opracowanie dokumentów powinno odbywać się we współpracy z krajami partnerskimi, lecz równie ważne jest zapewnienie koordynacji i szerokiej akceptacji w Polsce. Dlatego ustanowiona niedawno Rada Programowa Współpracy Rozwojowej, składająca się z przedstawicieli różnych ministerstw, a także parlamentu i społeczeństwa, wydaje się odpowiednim organem do akceptacji dokumentów.

Pierwsze strategie krajowe powinny być przygotowane dla mniejszych krajów partnerskich, jak Mołdawia czy Gruzja, gdzie Polska ma już ugruntowaną obecność i prace przygotowawcze byłyby tam znacznie łatwiejsze. Taki dokument powinien dotyczyć także Afganistanu – w ostatnich latach największego odbiorcy polskiej pomocy dwustronnej – o ile Polska zdecyduje się na kontynuowanie zaangażowania cywilnego w tym kraju po 2014 r. Następnie Polska powinna wypracować strategie dla wszystkich krajów partnerskich odpowiednio do perspektywy czasowej Programu wieloletniego. Ponadto warto rozważyć, czy w sytuacji Polski nie byłyby wskazane tematyczne strategie rozwoju (np. w obszarze wspierania demokracji) lub regionalne (np. dla Afryki Wschodniej).

Chociaż przygotowanie odpowiednich KSP w zgodzie z międzynarodowymi normami i procedurami nie jest łatwe, MSZ może liczyć w tym na istotną pomoc zarówno w kraju, jak i za granicą. Z pewnością w prace gotowych byłoby się włączyć kilku polskich ekspertów, a także organizacje pozarządowe mające doświadczenie w ewaluacji programów pomocowych. Komisja Europejska i niektóre bardziej doświadczone kraje członkowskie mogłyby podzielić się wiedzą i wesprzeć Polskę odpowiednimi zasobami. W sytuacji, kiedy wspólne programowanie pomocy na poziomie UE, promowane przez KE, wydaje się ciągle odległą przyszłością, w interesie całej Unii jest wydawanie środków rozwojowych bardziej strategicznie i efektywnie. Inną możliwością dla Polski, sprawującej obecnie przewodnictwo w Grupie Wyszehradzkiej, jest zaproponowanie krajom wyszehradzkim przygotowania wspólnej strategii pomocy dla wybranego kraju.

W końcu, aby lepiej współpracować z krajem partnerskim i skutecznie wdrażać KSP, MSZ powinno rozważyć przekazanie większej odpowiedzialności na poziom kraju partnerskiego i poprawę własnych zdolności w tym obszarze. Wymagałoby to wzmocnienia personelu zajmującego się współpracą rozwojową w ambasadach w krajach priorytetowych, np. przez ściślejszą współpracę z lokalnymi ekspertami i wprowadzenie jasnej ścieżki rozwoju dla specjalistów w MSZ zajmujących się tą tematyką. Zbieranie danych i odpowiednia analiza rezultatów będą niezbędne do lepszego ewaluacji pomocy i przygotowywania lepszych strategii w przyszłości.