

BIULETYN

Nr 89 (954) • 3 października 2012 • © PISM

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

Wsparcie sektora edukacji w polskiej współpracy rozwojowej

Patryk Kugiel

Wsparcie sektora edukacji zajmuje ważne miejsce w międzynarodowej współpracy rozwojowej. Reformy w polskim systemie współpracy rozwojowej powinny w większym stopniu uwzględniać tę dziedzinę, a następny przegląd Programu wieloletniego daje szansę na uznanie edukacji za sektor priorytetowy. Pomoc dla edukacji, także przez nowoczesny program stypendiów rozwojowych, może być najbardziej dostępnym dla Polski sposobem na zwiększenie budżetu na pomoc dwustronną i wsparcie międzynarodowych wysiłków ograniczenia ubóstwa na świecie. To jednocześnie dobra inwestycja w długoterminowe interesy Polski.

Miejsce edukacji w międzynarodowej współpracy rozwojowej. Odpowiednia edukacja własnych obywateli na wszystkich poziomach to niezbędny warunek rozwoju każdego kraju. Zapewnienie powszechnego wykształcenia na poziomie podstawowym do 2015 r. jest jednym z ośmiu milenijnych celów rozwoju, ustanowionych przez społeczność międzynarodową w 2000 r. Ponadto wiele biednych i targanych konfliktami krajów nie jest w stanie zapewnić kształcenia na poziomie średnim i wyższym, co zmniejsza ich możliwości konkurencyjności na rynkach międzynarodowych, gdzie coraz większą rolę odgrywają wiedza i nowe technologie. Dlatego wsparcie dla edukacji stanowiło tradycyjnie ważny obszar pomocy międzynarodowej. W 2010 r. zobowiązania członków Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD (DAC/OECD) na wsparcie edukacji wyniosły 8% ich całkowitej pomocy (9,6 mld dol.), a niektóre kraje przeznaczały na ten cel jeszcze większą część środków pomocy dwustronnej (np. Niemcy – 15%, Francja – 17%, Czechy – 13%). Ważną jej część stanowią z reguły stypendia na studia w kraju donatora.

Podczas gdy pomoc dla edukacji podstawowej jest szeroko doceniana, więcej kontrowersji wywołuje pomoc na poziomie szkolnictwa wyższego. Niektóre badania międzynarodowe dowodzą, że dla krajów biorców korzyści rozwojowe z pomocy stypendialnej są niewielkie. Krytykują ją europejskie organizacje pozarządowe, uważając ją za sposób zawyżania pomocy, podobnie jak „pomoc wiązana” czy wsparcie dla uchodźców. Zdaniem krytyków stypendia służą raczej gospodarkom donatorów, nie wpływają na rozwój krajów partnerskich, a nawet mogą prowadzić do tzw. drenażu mózgow, czyli emigracji najzdolniejszych i najbardziej ambitnych studentów z krajów rozwijających się. Mimo tej krytyki wsparcie edukacji na wszystkich poziomach odpowiada używanej powszechnie definicji oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) i nadal jest wliczane do międzynarodowych statystyk. Co więcej, wydaje się, że także pomoc stypendialna, jeśli jest powiązana z celami rozwojowymi biedniejszych krajów, może faktycznie wzmocnić ich kapitał ludzki, niezbędny do redukcji ubóstwa i zrównoważonego rozwoju.

Edukacja w Polskiej Pomocy. Polska ma duże możliwości i kilkadziesiąt lat doświadczenia w udzielaniu pomocy edukacyjnej krajom rozwijającym się. Stypendia dla studentów z Bliskiego Wschodu, Azji Wschodniej czy krajów afrykańskich stanowiły dużą część pomocy zagranicznej Polski w latach 70. i 80. Także po 2004 r., we współczesnym systemie pomocy rozwojowej, edukacja stanowiła jeden z obszarów priorytetowych. Większość tej pomocy była udzielana w formie stypendiów nadzorowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW). Dla przykładu, w 2011 r. ten rodzaj pomocy kosztował 54 mln zł (ok. 12 mln euro), co stanowiło 4,5% całej polskiej ODA. Stypendia w zeszłym roku pokryły koszty studiów w Polsce 4832 studentów, 421 doktorantów i stażystów długoterminowych z 72 krajów, których większość pochodziła z Europy Wschodniej.

Ponadto wiele mniejszych projektów w obszarze edukacji podstawowej i średniej zostało zrealizowanych w ostatnich latach w Afryce i Azji przez polskich misjonarzy i organizacje pozarządowe (np. Polska Akcja Humanitarna, Stowarzyszenie Edukacja dla Pokoju).

Istniejący system wsparcia edukacji jest jednak krytykowany przez polskie organizacje za zbyt mały związek z potrzebami rozwojowymi krajów partnerskich i oceniany głównie jako sposób zawyżania statystyk dotyczących ODA. Także DAC/OECD zauważył w raporcie z 2010 r., że „sprowadzanie studentów zagranicznych do Polski może być kosztowne, a efekty rozwojowe tego są niepewne”. Takie czynniki jak oferowanie stypendiów głównie osobom z krajów sąsiednich (często o polskich korzeniach) czy nauczanie w języku polskim w wielu dziedzinach, niekoniecznie ważnych dla rozwoju kraju partnerskiego, faktycznie obniżają wartość rozwojową pomocy. Co więcej, zarządzanie stypendiami przez różne ministerstwa powoduje problemy koordynacyjne i sprawia, że stypendia nie są odpowiednio połączone z priorytetami polityki rozwojowej Polski.

Mimo to jest wiele powodów, dla których Polska powinna uznawać edukację za priorytetowy sektor pomocy zagranicznej. Zwiększając nakłady na wsparcie tego sektora, Polska przyczynia się do osiągnięcia milenijnych celów rozwoju i wspiera ograniczanie ubóstwa na świecie. Poza tym taka forma pomocy jest najłatwiej dostępna dla nowych donatorów jak Polska, którzy mogą efektywnie i racjonalnie wykorzystać środki na ten cel w sytuacji, kiedy inne kanały pomocy dwustronnej nie są jeszcze wystarczająco rozbudowane. To, że środki pomocowe byłyby wydane głównie w Polsce, może ponadto przekonać polityków do zdecydowanego zwiększenia budżetu pomocowego, tak aby zmniejszyć różnicę między przyjętym przez Polskę zobowiązaniem przekazywania pomocy na poziomie 0,33% PKB w 2015 r. a dzisiejszym 0,08% PKB.

Ponadto nowy program stypendialny może pomóc w rozpropagowaniu polskiej oferty edukacyjnej w krajach rozwijających się i zachęcić więcej osób do podjęcia studiów w Polsce na zasadach komercyjnych. To szczególnie ważne dla polskich uczelni, które zaczynają zmagać się z problemem niżu demograficznego i coraz mniejszą liczbą polskich studentów. Osobiste związki i sprzyjające Polsce elity w odległych krajach wykształcone dzięki programowi dobrze służyłyby długofalowym interesom kraju, ułatwiając kontakty gospodarcze, polityczne i kulturalne. Wspierając sektor edukacji, Polska wzmocniłaby także własny wizerunek i „miękką siłę” na świecie.

Wnioski i rekomendacje. Wieloletni program polskiej współpracy rozwojowej na lata 2012–2015 ustanowił dwa główne priorytety tematyczne: wspieranie demokracji i dzielenie się doświadczeniem transformacji, ale mniej uwagi poświęcił sektorowi edukacji. W wymiarze geograficznym tylko w przypadku dwóch krajów priorytetowych (z 13) – Autonomii Palestyńskiej i grupy krajów Afryki Wschodniej – edukacja została włączona jako jedna z trzech dziedzin priorytetowych. Następny przegląd Programu może zatem stanowić odpowiedni moment, aby przeanalizować ponownie miejsce edukacji w polskiej pomocy. Aby przekazywać pomoc w zgodzie z najlepszymi praktykami międzynarodowymi i zapewnić korzyści krajom rozwijającym się, dotychczasowy system pomocy stypendialnej wymagałby jednak, jak się wydaje, istotnych reform. Aby przygotować optymalny model pomocy, potrzebne będą więc dodatkowe konsultacje między ministerstwami, uczelniami i organizacjami pozarządowymi.

Jedną z propozycji wartych rozważenia jest ustanowienie całkiem nowego programu stypendiów rozwojowych, koordynowanego przez MSZ lub specjalną agencję (np. Fundację Międzynarodowej Współpracy na rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak”). Aby spełniać międzynarodowe standardy, program ten powinien być dostępny tylko dla odpowiednich studentów z krajów partnerskich, chcących studiować w Polsce w języku angielskim (a nie polskim jak dotąd), w dziedzinach ważnych dla rozwoju kraju partnerskiego (np. inżynieria, medycyna, rolnictwo, ochrona środowiska). Co więcej, aby zapobiec ewentualnemu „drenażowi mózgow” , warto ustanowić specjalne mechanizmy gwarantujące powrót studentów do krajów ojczystych po zakończeniu edukacji (takie jak specjalne klauzule w umowach stypendialnych czy wsparcie reintegracji studentów po powrocie, np. przez pracę w prowadzonych przez Polskę projektach rozwojowych).

Jednocześnie Polska może rozważyć bezpośrednią pomoc dla sektora edukacji przez tzw. wsparcie sektorowe w wybranych krajach, finansowanie pojedynczych szkół i uniwersytetów lub ustanowienie Polskiego Uniwersytetu w wybranej stolicy, jak Kabul czy Tbilisi. Należałoby przy tym przekazywać większe środki na szkoły podstawowe i średnie za pośrednictwem polskich organizacji i misjonarzy aktywnych w danym kraju i sektorze. Taka wszechstronna pomoc na wszystkich poziomach, zaplanowana strategicznie i w porozumieniu z krajami partnerskimi, wzmocniłaby polski system współpracy rozwojowej i przyniosłaby obopólne korzyści zarówno krajom partnerskim, jak i Polsce.