

BIULETYN

Nr 2 (867) • 4 stycznia 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny),

Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk,

Leszek Jesień, Beata Wojna

Skuteczność pomocy w międzynarodowej współpracy rozwojowej po Forum w Pusan

Patryk Kugiel

Rok 2012 zapowiada się jako ważny dla przyszłości współpracy rozwojowej. W najbliższych miesiącach będą realizowane najważniejsze zadania wynikające z decyzji podjętych w Pusan na forum nt. skuteczności pomocy. Unia Europejska zacznie wdrażać nową strategię polityki rozwojowej i zdecyduje o funduszach pomocowych w ramach perspektywy budżetowej na lata 2014–2020. Polska, gdzie od 1 stycznia 2012 r. obowiązuje pierwsza w historii ustawa o współpracy rozwojowej, będzie kontynuować reformy systemu pomocowego. Wszyscy powinni dołożyć starań w celu realizacji Partnerstwa z Pusan, aby zwiększyć skuteczność pomocy.

Partnerstwo z Pusan. Czwarte Forum Wysokiego Szczebla na temat skuteczności pomocy, zorganizowane w Pusan w Korei Południowej 30 listopada – 1 grudnia 2011 r., zakończyło się przyjęciem Partnerstwa z Pusan na rzecz Skutecznej Współpracy Rozwojowej (BP) – wielostronnego porozumienia podpisanego przez ponad 80 państw i organizacji. Dokument ten zawiera wizję międzynarodowej współpracy rozwojowej na najbliższe lata. Potwierdzono w nim zasady i zobowiązania Deklaracji paryskiej z 2005 r., zachowano obietnice zwiększenia środków na współpracę rozwojową i utrzymano realizację Milenijnych Celów Rozwoju (MDG) jako podstawowe zadanie działań pomocowych. W przeciwieństwie do wcześniejszych porozumień, BP nie proponuje nowych wskaźników poprawy jakości pomocy, zapowiada jednak ustalenie takiego zestawu do czerwca 2012 r. Wyznacza też dodatkowe terminy w latach 2012 i 2013 na znalezienie rozwiązań dla innych istotnych problemów we współpracy rozwojowej.

W porozumieniu słusznie zwrócono uwagę, że pomoc jest tylko jednym z wielu instrumentów, które mogą być katalizatorem rozwoju (obok handlu, prywatnych inwestycji, transferów pieniężnych itp.) i wezwano donatorów do większej spójności różnych polityk zewnętrznych. Sygnatariusze podkreślają wagę dobrego rządzenia, równości płci i pomocy dla krajów niestabilnych w zapewnieniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Odpowiadając na przemiany systemu międzynarodowego, BP przekazuje więcej odpowiedzialności nowym aktorom współpracy rozwojowej, takim jak: nowi donatorzy, parlamenty, władze lokalne, podmioty sektora prywatnego i organizacje społeczeństwa obywatelskiego (CSO). Zapowiada również, że obecna Grupa Robocza ds. Efektywności Pomocy – główna międzynarodowa platforma dyskusji – do czerwca 2012 r. zostanie zastąpiona przez bardziej reprezentatywne Globalne Partnerstwo na rzecz Efektywnej Współpracy Rozwojowej. Pomimo że porozumienie w większości jedynie rozwija już wcześniej znane rozwiązania, to wielu z nich nadaje szczególną wagę.

Główne trendy w efektywności pomocy. Partnerstwo z Pusan potwierdza cztery zasady skutecznej pomocy: własność procesów rozwojowych po stronie krajów rozwijających się, koncentrację na rezultatach, włączające partnerstwo rozwojowe oraz przejrzystość i wzajemną odpowiedzialność. Sygnatariusze umowy wsparli dążenie, by na wszystkich etapach pomocy rozwojowej – od planowania, przez realizację, po monitoring i ewaluację – za najważniejsze uznać potrzeby, priorytety i cele kraju rozwijającego się. Porozumienie zobowiązuje dawców pomocy do używania krajowych systemów państw beneficjentów jako rozwiązania podstawowego. Aby w większym stopniu korzystać z mechanizmu koordynacji na poziomie biorcy, dawcy pomocy powinni przekazać więcej odpowiedzialności swoim przedstawicielom w terenie.

Coraz ważniejsza staje się pomoc udzielana przez nietradycyjnych donatorów – kraje o średnim dochodzie do niedawna same przyjmujące pomoc. Jednostronne przekazy z krajów rozwiniętych do rozwijających się (Północ–Południe) są obecnie uzupełniane dzięki przekazom między krajami rozwijającymi się (Południe–Południe) oraz współpracy tradycyjnych i nowych donatorów z krajami-beneficjentami (współpraca trójstronna). Włączenie nowych dawców odbywa się na zasadzie „wspólnych celów, podzielanych wartości, zróżnicowanej odpowiedzialności”. Warto podkreślić, że BP obowiązuje „partnerów współpracy Południe–Południe na zasadzie dobrowolności”, co w praktyce osłabia jego zastosowanie.

Jednym z najbardziej konkretnych osiągnięć BP jest wzmocnienie poparcia dla przejrzystości pomocy po obu stronach transferów pomocowych. Sygnatariusze porozumienia wzywają do publikowania kompletnych informacji o działaniach pomocowych na podstawie wspólnie wypracowanego standardu, począwszy od 2015 r. Wskazują na sprawozdawczość statystyczną Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD oraz Międzynarodową Inicjatywę Przejrzystości Pomocy (IATI) jako potencjalne elementy nowego mechanizmu. Jeśli zostanie on powszechnie wprowadzony, przejrzystość może istotnie poprawić przewidywalność pomocy i wraz z innymi czynnikami (lepsza koordynacja i spójność, wykorzystanie partnerstw publiczno-prywatnych, większa rola CSO) wpłynąć na osiągnięcie lepszych wyników.

Wnioski i rekomendacje. Konferencja w Pusan nie przyniosła przełomu we współpracy rozwojowej, ale pozwoliła na wydłużenie czasu na wypracowanie nowych rozwiązań do czerwca 2012 r. Jak udowodniły trudne negocjacje z nowymi dawcami (szczególnie z Chinami), ustalenie wspólnych, globalnych standardów oraz wiążących celów i zobowiązań nie będzie łatwym zadaniem. Bez takiego kompromisu nowa globalna architektura współpracy rozwojowej będzie jednak wadliwa, a współpraca Południe–Południe i trójstronna mogą rodzić coraz więcej napięć. Negocjacje te powinny zatem stanowić priorytet dla społeczności międzynarodowej do czasu, aż znalezienie zostanie akceptowalne dla wszystkich rozwiązanie. Niezależnie od wyników rozmów, tradycyjni dawcy pomocy (np. UE i USA) mogą skupić się na wdrożeniu przyjętych już ustaleń BP. W miarę zbliżania się terminu osiągnięcia MDG w 2015 r., w wysiłkach pomocowych w większym stopniu powinny być uwzględniane główne zasady skuteczności pomocy.

Mimo kryzysu ekonomicznego, wprowadzanych oszczędności i różnic interesów krajów członkowskich, UE, jeśli chce zachować rolę lidera we współpracy rozwojowej, musi wypełnić przyjęte zobowiązania finansowe oraz poprawić koordynację i spójność działań zewnętrznych. UE udało się podkreślić w porozumieniu z Pusan znaczenie przejrzystości pomocy, ważną rolę nowych graczy (np. NGO, prywatny sektor) i nierozzerwalny związek między rozwojem a demokracją. Jednocześnie okazała się mniej skuteczna w przekonywaniu wschodzących potęg do przyjęcia globalnych standardów świadczenia pomocy. Z pewnością, gdyby UE prezentowała jedną wspólną wizję polityki rozwojowej, jej siła oddziaływania byłaby większa. Program na rzecz zmian – nowa strategia rozwojowa UE przyjęta w październiku 2011 r. – jest krokiem w dobrym kierunku, ale niektóre z proponowanych rozwiązań (np. wspólne programowanie) mogą okazać się bardzo trudne w realizacji. Choć współpraca z USA pozostanie decydująca przy wypracowywaniu globalnych zasad, UE powinna nadać wyższy priorytet współpracy rozwojowej również w swoim dialogu ze wschodzącymi mocarstwami (np. krajami BRIC).

W Polsce nowe przepisy ustawy o współpracy rozwojowej stwarzają szansę znaczącej poprawy efektywności pomocy. Ułatwiają m.in. wprowadzenie wieloletniego programowania pomocy i poprawę koordynacji i spójności polityki rozwojowej. Jednocześnie, wdrażając najważniejsze osiągnięcia BP, Polska może poczynić dalsze postępy w tym obszarze przy relatywnie niskich nakładach. Po pierwsze, warto rozważyć szybkie wdrożenie środków poprawy przejrzystości, dostępności i sprawozdawczości danych o działaniach pomocowych. Jednym z rozwiązań jest dołączenie do IATI, do której należy już UE, kilka krajów członkowskich, a nawet USA. Po drugie, Polska powinna w większym stopniu planować i realizować działania pomocowe na poziomie kraju biorcy, lepiej odpowiadając na potrzeby i priorytety danego partnera. Wymagałoby to wzmocnienia personelu placówek dyplomatycznych w krajach priorytetowych, przeniesienia decyzji na poziom ambasad i nadania większego znaczenia konsultacjom z odpowiednimi partnerami w kraju biorcy. Przykładowo, program małych grantów mógłby być w całości zarządzany przez personel placówek w krajach trzecich i dystrybuowany przez otwarte konkursy ofert organizowane w tych państwach. Po trzecie, Polska powinna zbadać możliwości zaangażowania się w projekty pomocowe z nowymi donatorami. Dzięki połączeniu zasobów i wiedzy z tymi krajami, zyskałaby dodatkowe narzędzia obecności w nowych obszarach, poprawiłaby efektywność swojej pomocy, a także wzbogaciłaby się o kolejny wymiar relacji z nowymi mocarstwami. Ponadto, jeśli Program na rzecz zmian będzie w pełni realizowany, Polska mogłaby aktywnie włączyć się we wspólne programowanie działań pomocowych UE.