

Magdalena Proczek

## ROZDZIAŁ 7. POLSKA POMOC NA RZECZ ROZWOJU

### 7.1. Ewolucja polskiej współpracy na rzecz rozwoju

Pierwsze doświadczenia Polski w zakresie współpracy na rzecz rozwoju przypadają na lata 50. i 60. XX w., kiedy Polska jako członek Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) i za jej pośrednictwem udzielała pomocy m.in.: Angoli, Jemenowi, Kambodży i Wietnamowi. Kierunki tej pomocy wyznaczone zostały przez interesy Związku Radzieckiego. Stąd jej beneficjentami były państwa, które naśladowały socjalistyczny model rozwoju, sympatyzowały z blokiem wschodnim bądź miały dla Polski znaczenie strategiczne. Pomoc zgodnie z priorytetami RWPG udzielana była głównie dla przemysłu, energetyki, transportu i rolnictwa, a także w formie szkoleń i stypendiów<sup>1</sup>. Trudno oszacować wielkość ówczesnej polskiej pomocy zagranicznej, ponieważ operacje te często były niejawne, nie prowadzono także na ich temat statystyk.

Elementy polityki rozwojowej w polityce zagranicznej PRL w następnych latach ograniczały się nadal głównie do warstwy doktrynalnej, a nie materialno-finansowej i były pochodną udziału Polski w polityce globalnej realizowanej przez kraje bloku wschodniego. „Wobec braku innych możliwości, polityka polskiej pomocy dla krajów rozwijających się polegała przede wszystkim na dostawach sprzętu inwestycyjnego i myśli technicznej, kredytach handlowych oraz kształceniu kadry specjalistycznej”<sup>2</sup>.

Po zakończeniu zimnej wojny w środowisku międzynarodowym nastąpiły zasadnicze zmiany. W 1989 r. w Polsce rozpoczęła się transformacja gospodarcza i polityczna. Zaczęto wprowadzać reformy służące rozwojowi

---

<sup>1</sup> *Historia polskiej pomocy rozwojowej*, [http://www.un.org.pl/rozwoj/pr\\_historia-pl.php](http://www.un.org.pl/rozwoj/pr_historia-pl.php) [dostęp: 12.04.2013].

<sup>2</sup> M. Dobroczyński, *Polska wobec gospodarczych problemów globalnych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1985, nr 1(378), s. 23–24; P. Bagiński, K. Czaplicka, *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju*, s. 27–28, <http://moodle.come.uw.edu.pl/login/index.php> [dostęp: 10.02.2013].

ekonomicznemu, demokracji i rządowi prawa, wsparte pomocą państw zachodnich<sup>3</sup>. Dotychczasowa współpraca załamała się, ponieważ przestał istnieć ideologiczny motyw niesienia pomocy. Polska przestała jej udzielać byłym państwom członkowskim RWPG i ich sojusznikom. Co więcej, potrzebowała wówczas wsparcia finansowego, aby efektywnie przeprowadzić rozpoczęte reformy, i stała się największym w regionie beneficjentem pomocy udzielanej przede wszystkim przez Wspólnotę Europejską.

W latach 1990–2004 Polska znajdowała się liście OECD wśród państw, którym przysługiwała tzw. pomoc oficjalna<sup>4</sup>. Na przełomie lat 80. i 90. XX w. uzyskiwała od Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju największe wsparcie finansowe spośród europejskich państw przechodzących transformację. W latach 1990–1994 nasz kraj otrzymał również pomoc m.in. od Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Francji, Japonii, Szwecji, a także Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju<sup>5</sup>.

Polska pomoc zagraniczna, w tym i rozwojowa, nie sięga zatem dalekiej przeszłości – relatywnie niedawno Polska należała jeszcze do państw słabo rozwiniętych. Dopiero po przystąpieniu w 1996 r. do OECD powstały – w 1998 r. – pierwsze programy pomocowe rządu polskiego (pomoc oficjalna oraz Oficjalna Pomoc Rozwojowa), co dało początek stopniowemu włączaniu się Polski do międzynarodowej współpracy rozwojowej i zacieśnianiu współpracy z państwami przeprowadzającymi reformy i z rozwijającymi się (rys. 7.1). Z czasem Polska zaczęła sama wspierać państwa przechodzące transformację swoim doświadczeniem, w tym umiejętnościami administrowania funduszami

---

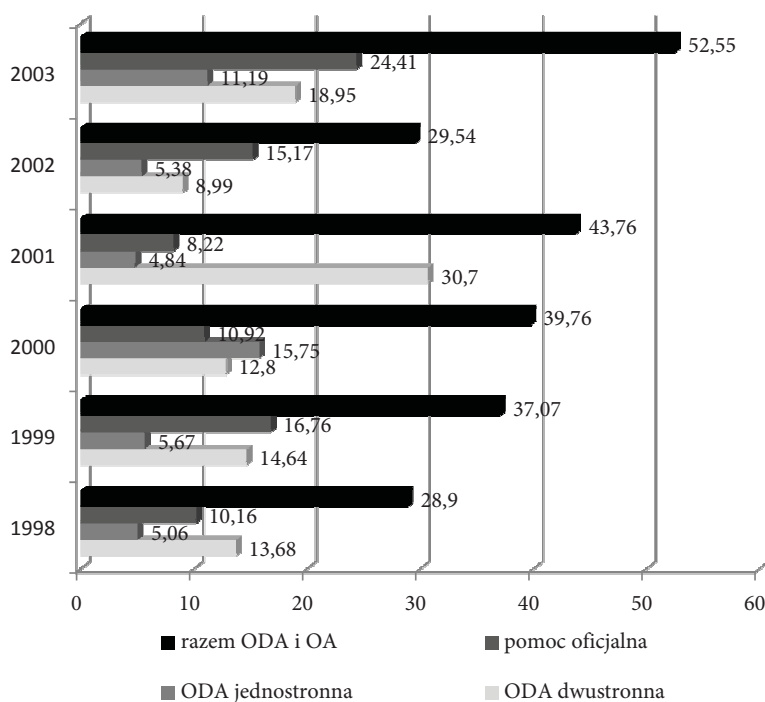
<sup>3</sup> W *Strategii polskiej współpracy na rzecz rozwoju* z 2003 r. istnieje zapis: „w okresie transformacji ustrojowej także Polska otrzymywała wymierną pomoc zagraniczną. W latach 90. ubiegłego stulecia państwa rozwinięte gospodarczo i organizacje międzynarodowe przeznaczyły na działalność pomocową dla Polski znaczne środki finansowe. Pomoc ta w znaczącym stopniu przyczyniła się do powodzenia zapoczątkowanych w 1989 r. przekształceń ustrojowych oraz reform społecznych i gospodarczych”. *Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju*, MSZ, Warszawa 2003, s. 3.

<sup>4</sup> Pomoc oficjalna (*Official Aid* – OA) – przepływy finansowe, które spełniały kryteria Oficjalnej Pomocy Rozwojowej a ich adresatami były państwa będące w okresie transformacji, m.in. państwa Europy Środkowej i Wschodniej, państwa powstałe po rozpadzie ZSRR, a także kraje bardziej rozwinięte, jak Kuwejt czy Singapur; Oficjalna Pomoc Rozwojowa (*Official Development Assistance* – ODA) to darowizny i pożyczki przekazywane krajom rozwijającym się przez oficjalne instytucje rządowe państw-dawców lub organizacje międzynarodowe, mające na celu wsparcie rozwoju gospodarczego i dobrobytu w tych państwach. Pożyczki zaliczane są do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej tylko wtedy, gdy zawierają element darowizny o wartości przynajmniej 25% wartości pomocy.

<sup>5</sup> *Dlaczego pomagamy*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Dlaczego,pomagamy,50.html> [dostęp: 12.04.2013].

pomocowymi<sup>6</sup>. Bogatsza o doświadczenia udanej transformacji, rozpoczęła pomoc w zakresie budowania społeczeństwa obywatelskiego i instytucji demokratycznych, umacniania samorządności lokalnej, poprawy efektywności administracji publicznej, restrukturyzacji gospodarki, współpracy transgranicznej<sup>7</sup>.

**Rysunek 7.1. Polska pomoc rozwojowa w latach 1998–2003**  
(mln USD w cenach bieżących)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2004*, MSZ, Warszawa 2005, s. 32.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie ewolucji polskiej współpracy rozwojowej<sup>8</sup>, bowiem Polska, stając się członkiem organizacji międzynarodowych zrzeszających najbardziej rozwinięte kraje świata, przyjęła wynikające z tego przywileju zobowiązania – współpracy z krajami rozwijającymi się

<sup>6</sup> *Historia polskiej pomocy...*, op.cit.

<sup>7</sup> *Dlaczego pomagamy*, op.cit.

<sup>8</sup> W niniejszym opracowaniu pojęcie współpracy rozwojowej zostanie zawężone jedynie do pomocy rozwojowej. Problematyka pomocy humanitarnej i edukacji globalnej nie zostanie szerzej rozwinięta ze względu na ich odrębność.

oraz przechodzącymi transformację. W opracowaniu przeanalizowane zostaną również uwarunkowania międzynarodowe polskiej pomocy na rzecz rozwoju, a także mechanizm funkcjonowania, cele, zasady, formy oraz obszary pomocy rozwojowej udzielanej przez Polskę.

Współpraca na rzecz rozwoju stała się formalnie oficjalną dziedziną polityki państwa dopiero w pierwszych latach XXI w.<sup>9</sup> Za pierwszy zdecydowany krok można uznać przyjęcie w 2003 r. *Strategii polskiej współpracy na rzecz rozwoju*, ustanawiającej podstawowe założenia polskiej pomocy. Strategia ta regulowała i wyjaśniała takie kwestie, jak: priorytetowe kierunki współpracy rozwojowej, cele, zadania i podstawowe rezultaty polskiej współpracy rozwojowej, formy i instrumenty polskiej współpracy na rzecz rozwoju, rozwiązania instytucjonalne, implikacje finansowe, zasady współpracy z partnerami i inne<sup>10</sup>. Celem strategii było dostosowanie polskich działań pomocowych do zasad i uwarunkowań międzynarodowych ukształtowanych w ramach półwiecznej współpracy rozwojowej państw Północy i Południa<sup>11</sup>. Stanowiła ona zatem „zarys ram polskiej pomocy rozwojowej i humanitarnej oraz kształtowania polityki państwa w dziedzinie współpracy rozwojowej przy uwzględnieniu możliwości finansowych budżetu państwa oraz wykorzystaniu istniejących rozwiązań instytucjonalnych”<sup>12</sup>.

W 2004 r. poczyniono dalsze postępy we współpracy na rzecz rozwoju. Ministerstwo Spraw Zagranicznych określiło priorytety polskiej pomocy zagranicznej. Powstał wówczas pierwszy ramowy plan działań pomocowych MSZ<sup>13</sup>. Rozpoczęto także współpracę z organami administracji rządowej oraz organizacjami pozarządowymi. Ogłoszono również pierwszy konkurs otwarty na projekty pomocowe.

W 2005 r. powstał w MSZ Departament Współpracy Rozwojowej (DWR), odpowiedzialny za wydatkowanie środków finansowych na rzecz współpracy rozwojowej oraz programowanie, realizację i ewaluację polskich działań pomocowych.

Z kolei w 2006 r. nastąpiło zintensyfikowanie prac nad ustawą o współpracy rozwojowej oraz znaczne zwiększenie wysokości środków przeznaczanych przez Polskę na pomoc zagraniczną, które w 2007 r. przekroczyły po raz

<sup>9</sup> P. Bagiński, K. Czaplicka, *Międzynarodowa współpraca...*, op.cit., s. 28.

<sup>10</sup> *Dokumenty polskiej pomocy rozwojowej*, [http://www.un.org.pl/rozwoj/ppp\\_dokumenty.php](http://www.un.org.pl/rozwoj/ppp_dokumenty.php) [dostęp: 12.04.2013].

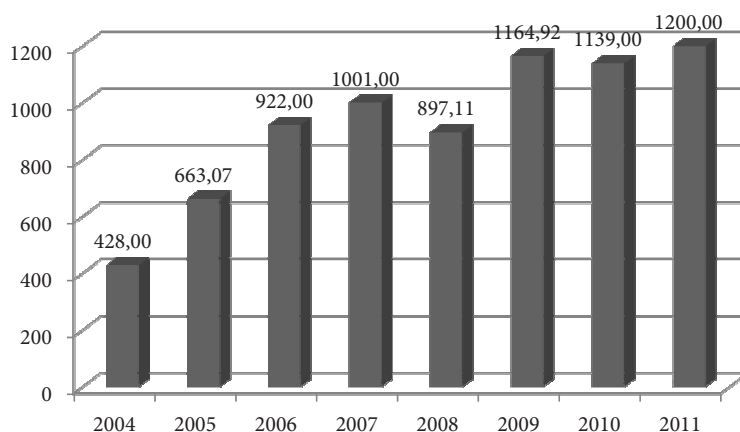
<sup>11</sup> *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2004*, MSZ, Warszawa 2005, s. 10.

<sup>12</sup> *Strategia polskiej współpracy...*, op.cit., s. 4.

<sup>13</sup> *Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się*, MSZ, Warszawa 2004.

pierwszy kwotę 1 mld zł (rys. 7.2). W 2007 r. trwały również prace nad nową strategią polskiej pomocy.

**Rysunek 7.2. Oficjalna Pomoc Rozwojowa Polski w latach 2004–2011**  
(mln PLN w cenach bieżących)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Pomoc w liczbach. Rok 2004*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,2004,1042.html>, *Pomoc w liczbach. Rok 2005*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,2005,1043.html>, *Pomoc w liczbach. Rok 2006*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,2006,1044.html>, *Pomoc w liczbach. Rok 2007*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,1455.html>, *Pomoc w liczbach. Rok 2008*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,2008,1456.html>, *Pomoc w liczbach. Rok 2009*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,1457.html>, *Pomoc w liczbach. Rok 2010*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,2010,1531.html>, *Pomoc w liczbach. Rok 2011*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,2011,1229.html> [dostęp: 12.04.2013].

W 2008 r. uruchomiony został natomiast program wolontariatu zagranicznego, a także utworzono strategię polskiej pomocy (ang. *Country Strategy Paper* – CSP) dla trzech państw priorytetowych: Ukrainy, Gruzji i Mołdawii<sup>14</sup>. Program wolontariatu zagranicznego<sup>15</sup> został zainicjowany w celu wspierania projektów pomocowych realizowanych na rzecz krajów rozwijających się i przechodzących transformację. Założenia programu bazują na analizie rozwiązań stosowanych przez innych donatorów oraz na doświadczeniach

<sup>14</sup> *Program polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2008*, MSZ, Warszawa 2008, s. 3.

<sup>15</sup> Instytucja wolontariatu występuje w większości państw prowadzących politykę rozwojową i stanowi istotny element współpracy między strukturami państwowymi i organizacjami pozarządowymi. Służy ona zwiększaniu świadomości społeczeństwa nt. problematyki rozwojowej (jest tym samym jedną z metod edukacji rozwojowej) oraz stanowi sposób bezpośredniego angażowania obywateli w kwestie pomocy rozwojowej.

polskich organizacji pozarządowych prowadzących programy wolontariatu. Stanowi on podstawę do intensyfikacji udziału polskich obywateli w pomocy rozwojowej. Dotychczasowa współpraca polskich organizacji pozarządowych z MSZ w zakresie pomocy rozwojowej pozwala postrzegać program wolontariatu jako kolejny element stworzenia infrastruktury takiej współpracy<sup>16</sup>. Program wolontariatu nie wiązał się z tworzeniem dodatkowych struktur. Ma za zadanie przynieść „wartość dodaną” w wyniku polepszenia komunikacji i koordynacji między strukturami rządowymi i organizacjami pozarządowymi. Niezwykle ważnym elementem programu jest jego wymiar edukacyjny. Edukacja globalna jest bowiem ważnym ogniwem współpracy na rzecz rozwoju. Odbywa się ona zarówno w ramach formalnego systemu kształcenia na wszystkich poziomach nauczania, jak i w sposób nieformalny, zwłaszcza przez pracę organizacji pozarządowych.

W marcu 2009 r. na zaproszenie Komitetu Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Committee – DAC) OECD strona polska wzięła udział w przeglądzie pomocy rozwojowej w Szwajcarii, dzięki czemu Polska przeszła jeden z etapów na drodze do członkostwa w tym Komitecie, który koncentruje grono największych światowych donatorów i stanowi forum międzynarodowego dialogu na temat pomocy rozwojowej. W październiku 2009 r. przewodniczący Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD przebywał w Warszawie z wizytą roboczą, po której zakończeniu strona polska wysłała do OECD list w sprawie przeprowadzenia specjalnego przeglądu polskiej pomocy rozwojowej. W sierpniu 2009 r. podsekretarz stanu MSZ, który od stycznia 2010 r. nadzoruje współpracę rozwojową, przejął pieczę nad pracami prowadzonymi do przygotowania założeń projektu ustawy o współpracy rozwojowej. Pierwszą wersję dokumentu opracowano w Departamencie Współpracy Rozwojowej pod koniec 2009 r. Po konsultacjach roboczych z wybranymi resortami dokument trafił do konsultacji społecznych. Warto odnotowania jest również fakt, że w 2009 r. MSZ po raz pierwszy ogłosiło z wyprzedzeniem konkurs na realizację zadania „Pomoc zagraniczna” na następny rok. Rozpoczęcie procedury w październiku i przyznanie dofinansowania wcześniej niż w latach poprzednich umożliwiło wydłużenie czasu realizacji projektów w obowiązującym rocznym systemie wydatkowania środków z budżetu państwa<sup>17</sup>.

1 stycznia 2010 r. powstał nowy pion współpracy rozwojowej w MSZ, przez co nastąpiło wzmocnienie polskich służb dyplomatycznych w perspektywie

<sup>16</sup> *Program polskiej pomocy...*, op.cit., s. 20–21.

<sup>17</sup> *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2009*, MSZ, Warszawa 2010, s. 18.

pełnienia przez Polskę przewodnictwa w Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. W ramach reorganizacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych utworzono Departament Wdrażania Programów Rozwojowych (DWPR), a w konsekwencji nastąpił rozdział kompetencji między nowo powstałym departamentem a Departamentem Współpracy Rozwojowej, który dotychczas realizował całość zadań w zakresie pomocy rozwojowej MSZ.

Do zadań DWR należy obecnie przygotowywanie założeń polityki rozwojowej, programowanie współpracy oraz opracowywanie programów pomocowych wobec poszczególnych państw-beneficjentów, jak również uczestnictwo w kształtowaniu regulacji prawnych dotyczących współpracy rozwojowej. DWPR jest natomiast odpowiedzialny za dystrybucję środków finansowych przeznaczanych na współpracę rozwojową, opracowywanie i przeprowadzanie procedur konkursowych, zawieranie umów z zakresu pomocy rozwojowej, monitorowanie realizacji programów i projektów, akceptację sprawozdań z ich realizacji oraz rozliczanie dotacji celowych pod względem merytorycznym i finansowym.

Również w 2010 r. Komitet Pomocy Rozwojowej OECD przeprowadził przegląd (*special review*) polskiej pomocy rozwojowej. Rozpoczął się on pod koniec stycznia 2010 r. i miał na celu uzyskanie wytycznych niezbędnych do reformy polskiego systemu współpracy rozwojowej. Na konferencji „Polska w systemie międzynarodowej współpracy rozwojowej”, zorganizowanej w Warszawie w maju 2010 r. zaprezentowano raport końcowy z przeglądu DAC<sup>18</sup>.

Na przestrzeni 10 lat prac nad ustawą o współpracy rozwojowej (pierwszy szkic powstał jeszcze gdy ministrem był W. Cimoszewicz) powstało kilka projektów rządowych, które jednak nigdy nie wyszły poza konsultacje międzyresortowe. Co najmniej na rok przed polską prezydencją w UE organizacje pozarządowe zaapelowały o wznowienie prac legislacyjnych. Przełomowa okazała się jesień 2010 r., kiedy K. Stanowski, nowy podsekretarz stanu odpowiedzialny w MSZ za współpracę rozwojową, otrzymał od ministra R. Sikorskiego zadanie przygotowania projektu ustawy oraz wypracowania wieloletniej strategii polskiej współpracy rozwojowej. Projekt rządowy ustawy o współpracy rozwojowej był gotowy latem 2010 r. Wówczas priorytetem dla autorów i propagatorów polskiej ustawy pomocowej stało się jak najszybsze zakończenie procedury parlamentarnej, by zdążyć przed wyborami zaplanowanymi na październik 2011 r.

Od 2011 r. Polska uczestniczy we współfinansowaniu Europejskiego Funduszu Rozwoju (European Development Fund – EDF), głównego finansowego

---

<sup>18</sup> Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2010, MSZ, Warszawa 2011, s. 9.

instrumentu pozabudżetowego Unii Europejskiej. W jego ramach udzielna jest pomoc dla państw Afryki, Karaibów i regionu Pacyfiku (AKP) oraz krajów i terytoriów zamorskich (KTZ). Polska wpłata do Funduszu w 2011 r. wyniosła prawie 32 mln euro<sup>19</sup>.

W lutym 2011 r. rozpoczęły się prace nad polskim wieloletnim programem współpracy rozwojowej. W ich wyniku powołano nieformalną grupę doradczą, której zadaniem była pogłębiona refleksja dotycząca założeń strategicznych wieloletniego programu współpracy rozwojowej. Pierwsze spotkanie grupy strategicznej odbyło się w marcu 2011 r. i poświęcone było określeniu ram programu. Przedmiotem dyskusji było zagadnienie miejsca przyszłej polityki rozwojowej w polityce państwa. Prace skoncentrowane były wokół próby zdefiniowania trzech obszarów warunkujących polskie zaangażowanie we współpracę rozwojową: wartości i motywacje, jakimi kieruje się Polska i jej obywatele we współpracy rozwojowej, wspólne korzyści, jakie Polska może osiągać razem z partnerami przez zaangażowanie we współpracę rozwojową, zobowiązania, jakie Polska i Polacy mają wobec świata zewnętrznego. Uczestnicy spotkania dokonali próby określenia tych trzech obszarów oraz skatalogowania elementów składowych. Dyskusję kontynuowano podczas spotkania w maju 2011 r. Wówczas sformułowano katalog celów polskiego systemu współpracy rozwojowej, które stanowią podstawę misji oraz wizji programu wieloletniego. Następnie prace toczyły się w pięciu grupach roboczych. Każda grupa zajęła się konkretnym działem – tematycznym lub geograficznym – polskiej współpracy rozwojowej. Były to: Afryka Subsaharyjska i Partnerstwo Wschodnie (priorytety geograficzne) oraz spójność polityk na rzecz rozwoju, demokracja i pomoc humanitarna (tematy horyzontalne). Każda z grup przygotowała założenia do programu wieloletniego w formie rozdziału. Ten etap prac zakończył się latem 2011 r.<sup>20</sup>

Natomiast w lipcu 2011 r. prezydencja Polski w Radzie UE została zainaugurowana w obszarze współpracy rozwojowej przez nieformalne spotkanie ministrów UE ds. rozwoju, które odbyło się w Sopocie. Z inicjatywy Polski obrady dotyczyły: roli demokracji w rozwoju, strategii rozwojowej dla państw regionu Azji Środkowej, przygotowań do IV Forum Wysokiego Szczebla ds. efektywności pomocy w Pusan, perspektyw wspólnego programowania pomocy rozwojowej UE, wieloletnich ram finansowych i instrumentów finansowania działań UE w obszarze współpracy rozwojowej. Istotnym zadaniem w 2011 r. było

---

<sup>19</sup> *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2011*, MSZ, Warszawa 2012, s. 11.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 29.



także przeprowadzenie Rady do Spraw Zagranicznych w segmencie rozwojowym (Bruksela, 14 listopada 2011 r.), której program obejmował debatę na temat przyszłości polityki rozwojowej UE, dyskusję na temat zasad udzielania wsparcia budżetowego, przyjęcie konkluzji Rady w sprawie wspólnego stanowiska UE na IV Forum ds. efektywności pomocy w Pusan, omówienie kontekstu kryzysu humanitarnego w Rogu Afryki<sup>21</sup>. W okresie polskiej prezydencji przyjętych zostało również pięć konkluzji Rady UE w zakresie współpracy rozwojowej, wypracowanych przy znacznym wkładzie Polski, tzn.: stanowisko UE na XIII Konferencji UNCTAD; konkluzja dotycząca raportu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego; w sprawie raportu rocznego 2010 nt. polityki rozwojowej UE; konkluzja na temat realizacji X edycji Europejskiego Funduszu Rozwoju; stanowisko UE na IV Forum Wysokiego Szczebla ds. efektywności pomocy rozwojowej<sup>22</sup>.

Dzięki mobilizacji posłów różnych opcji politycznych zasiadających w Komisji Spraw Zagranicznych, a także senatorów, prace parlamentarne nad *Ustawą o współpracy rozwojowej* zakończono 16 września 2011 r., a uchwaloną ustawę podpisał 10 października 2011 r. prezydent B. Komorowski. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Definiuje ona polską współpracę rozwojową jako działania z zakresu polityki zagranicznej obejmujące m.in.: wzmacnianie oraz promowanie demokracji i idei społeczeństwa obywatelskiego, polską współpracę rozwojową i humanitarną oraz realizację działań edukacyjnych na rzecz podnoszenia świadomości i zrozumienia problemów i współzależności globalnych. Poza tym określa organizację, zasady realizacji i formy współpracy rozwojowej, zadania ministra właściwego do spraw zagranicznych w zakresie współpracy rozwojowej oraz zadania Rady Programowej Współpracy Rozwojowej<sup>23</sup>. Na mocy *Ustawy o współpracy rozwojowej* rząd jest zobowiązany do wieloletniego planowania zadań oraz projektów na podstawie wieloletnich programów współpracy rozwojowej (przygotowywanych przez MSZ na okres co najmniej 4 lat), których dopełnieniem są roczne plany współpracy rozwojowej. Ustawa przewiduje także możliwość wieloletniego finansowania działań pomocowych – bezpośrednio – w odniesieniu do państw objętych działaniami wojennymi (w związku z tym konieczna była modyfikacja *Ustawy o finansach publicznych*) oraz pośrednio – wskazując na możliwość finansowania z budżetu działań wieloletnich, jednak z ograniczeniem do kwoty zawartej w danym roku budżetowym. Wprowadzone na tej podstawie

<sup>21</sup> Ibidem, s. 63.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> *Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej*, DzU 2011, nr 234, poz.1386.

„pilotażowe” projekty dwuletnie ograniczono jednak na razie do wąskiej liczby krajów-biorców. Jej zapisy dotyczą również koordynującej roli ministra spraw zagranicznych wobec wszystkich podmiotów realizujących zadania z zakresu współpracy rozwojowej. Ustawa definiuje pomoc humanitarną jako element współpracy rozwojowej i przewiduje możliwość natychmiastowego działania w czasie nagłych kryzysów (na przykład takich, które ostatnio miały miejsce w Japonii czy Somalii). Kolejna kwestia odnosi się do konkursów w ramach grantów MSZ i warunkowego uproszczenia procedury rozpatrywania wniosków. Na mocy zapisów ustawy utworzono Radę Programową przy Ministrze Spraw Zagranicznych – z udziałem przedstawicieli resortów, parlamentarzystów, naukowców, przedstawicieli sektora NGOs oraz organizacji pracodawców – do której zadań należy kształtowanie polityki w zakresie współpracy rozwojowej i przygotowanie kolejnych strategii wieloletnich<sup>24</sup>.

Przygotowanie oraz przyjęcie *Ustawy o współpracy rozwojowej* było niezbędne ze względu na<sup>25</sup>:

- konieczność zapewnienia prawidłowej koordynacji pomocy rozwojowej (zgodnie z wymogami UE),
- konieczność stworzenia efektywnego i sprawnego mechanizmu finansowego,
- potrzebę utworzenia jasnych ram instytucjonalno-prawnych,
- konieczność wprowadzenia i stosowania rozwiązań przyjętych i sprawdzonych w innych państwach rozwiniętych.

W lutym 2012 r. został poddany konsultacjom społecznym *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015*, a 20 marca 2012 r. przyjęła go Rada Ministrów. Fakty z najnowszej historii polskiej współpracy na rzecz rozwoju zestawiono w tabeli 7.1.

Dotychczas, najważniejszymi dokumentami polskiej współpracy rozwojowej są zatem:

- *Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju* przyjęta przez Radę Ministrów 21 października 2003 r.;
- raporty roczne dotyczące polskiej współpracy na rzecz rozwoju z lat 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 i 2011;
- plany roczne dotyczące polskiej współpracy rozwojowej na lata 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 i 2013;
- *Ustawa o współpracy rozwojowej*;
- *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015*.

<sup>24</sup> *Polska współpraca... Raport roczny 2011*, op.cit., s. 30.

<sup>25</sup> *Ustawa o współpracy rozwojowej*, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Ustawa,o,wspolpracy,rozwojowej,1128.html> [dostęp: 12.04.2013].

**Tabela 7.1. Najnowsza historia polskiej współpracy na rzecz rozwoju**

1989 r.	Początek transformacji ustrojowej Polski.
1996 r.	Przystąpienie Polski do OECD.
1998 r.	Pierwsze programy pomocowe rządu RP.
2003 r.	Rada Ministrów przyjęła <i>Strategię polskiej współpracy na rzecz rozwoju</i> .
2004 r.	Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (przekazującej ponad połowę światowej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej). Pierwszy ramowy plan działań pomocowych MSZ, określenie priorytetów. Pierwszy konkurs otwarty dla organizacji pozarządowych na projekty pomocowe. Początek współpracy z innymi organami administracji rządowej.
2005 r.	Utworzenie Departamentu Współpracy Rozwojowej w MSZ.
2006 r.	Prace nad ustawą o pomocy rozwojowej. Istotne zwiększenie wydatków przeznaczonych na pomoc zagraniczną realizowaną przez rząd RP.
2007 r.	Prace nad nową strategią polskiej pomocy.
2008 r.	Powstanie pierwszych średniookresowych programów krajowych dla Ukrainy, Gruzji i Mołdawii. Uruchomienie programu wolontariatu zagranicznego.
2009 r.	Udział Polski w przeglądzie pomocy rozwojowej DAC OECD. Wizyta przewodniczącego Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD w Warszawie. Przeprowadzenie specjalnego przeglądu polskiej pomocy rozwojowej. Przygotowanie założeń projektu ustawy o współpracy rozwojowej i poddanie ich społecznym konsultacjom. Ogłoszenie po raz pierwszy z wyprzedzeniem konkursu na realizację zadania „Pomoc zagraniczna” na następny rok.
2010 r.	Utworzenie Departamentu Wdrażania Programów Rozwojowych w MSZ. Przeгляд polskiej pomocy rozwojowej przez DAC. Prace nad ustawą o współpracy rozwojowej.
2011 r.	Wpłata Polski do Europejskiego Funduszu Rozwoju. Prezydencja Polski w Radzie UE w obszarze współpracy rozwojowej. Przyjęcie <i>Ustawy o współpracy rozwojowej</i> .
2012 r.	Wejście w życie <i>Ustawy o współpracy rozwojowej</i> . Przyjęcie <i>Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2012–2015</i> .

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2006*, MSZ, Warszawa 2007; *Program polskiej pomocy...*, op.cit.; *Polska współpraca... Raport 2009*, op.cit.; *Polska współpraca na rzecz... 2010*, op.cit.; *Polska współpraca na rzecz... Raport 2011*, op.cit.

## 7.2. Zobowiązania międzynarodowe Polski w zakresie pomocy na rzecz rozwoju

Społeczność międzynarodowa – w tym także Polska – coraz silniej poddawana jest procesom globalizacji. Jednocześnie możliwości Polski wpływania na jej kształt są coraz większe. Wynika to m.in. z członkostwa w organizacjach międzynarodowych, ale również z szybkiego tempa rozwoju gospodarczego.

Pomoc państwom słabo rozwiniętym to jeden ze sposobów kształtowania procesów globalizacyjnych. Do grupy państw-dawców pomocy rozwojowej dołączyła niedawno również Polska i staje się coraz ważniejszym animatorem międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju.

Organizacje międzynarodowe, do których od lat 90. XX w. należy również nasz kraj, podejmują się wielu zadań w dziedzinie pomocy rozwojowej, ale także na rzecz zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa. Stąd np. zaangażowanie państw w misje NATO wymaga, aby działania o charakterze stabilizacyjnym były umiejętnie powiązane z działaniami prorozwojowymi, z zachowaniem autonomii obu sposobów wsparcia. Stanowi to jedno z najistotniejszych wyzwań dla współczesnych donatorów<sup>26</sup>.

Zarówno poziom rozwoju, jak i członkostwo od 1996 r. w OECD<sup>27</sup> nakładają na Polskę obowiązek udzielania pomocy rozwojowej państwom najbiedniejszym. Polska, choć jest członkiem OECD, nie posiada jednak członkostwa w *Komitecie Pomocy Rozwojowej*. Może jednak uczestniczyć w obradach Komitetu i jego organów pomocniczych z prawem do zabierania głosu w dyskusji, ale bez prawa do udziału w podejmowaniu decyzji. Członek OECD ubiegający się o członkostwo w Komitecie ma obowiązek zaakceptować wszystkie wytyczne przyjęte przez Komitet od chwili jego utworzenia, zastosować się do wszystkich jego rekomendacji, dostarczać każdego roku pełnych informacji statystycznych dotyczących wielkości udzielanej pomocy zagranicznej oraz przedstawiać raport na temat polityki pomocowej. Wielkość udzielanej pomocy nie jest formalnie określona, ale dotychczas wszystkie państwa, które wstępowały do DAC udzielały Oficjalnej Pomocy Rozwojowej na poziomie co najmniej 0,2% DNB<sup>28</sup>.

Jako członek ONZ Polska podpisała w 2000 r. *Deklarację milenijną*, przyjmując na siebie obowiązek przyczyniania się do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju (MCR). Podpisując się pod treścią *Deklaracji milenijnej*, Polska zobowiązała się do włączania się w działania społeczności międzynarodowej zmierzające do rozwiązania problemów globalnych o charakterze gospodarczym, społecznym i humanitarnym oraz popierania ich. Do międzynarodowych warunkowań polskiej pomocy rozwojowej należy zatem zaliczyć działania Polski na rzecz realizacji Milenijnych Celów Rozwoju. Oprócz zwiększania środków przeznaczanych na pomoc rozwojową, Ministerstwo Spraw Zagranicznych

---

<sup>26</sup> *Polska współpraca... Raport roczny 2006*, op.cit., s. 19.

<sup>27</sup> Od momentu wstąpienia do OECD Polska uznawana jest za kraj wysoko rozwinięty. W chwili obecnej Polska należy do grupy najbardziej rozwiniętych państw świata.

<sup>28</sup> *Współpraca wielostronna*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Wspolpraca,wielostronna,25.html> [dostęp: 12.04.2013].

Polski rozpowszechnia również wiedzę na temat MCR przez organizację wystaw czy konkursów związanych z tą tematyką<sup>29</sup>.

W ostatnich latach Polska aktywnie uczestniczyła we wszystkich spotkaniach międzynarodowych podejmujących problematykę globalnego rozwoju, w tym we wspomnianym Szczycie Milenijnym NZ w Nowym Jorku w 2000 r., w Konferencji NZ nt. Finansowania Rozwoju w Monterrey w 2002 r., w Światowym Szczycie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu w 2002 r., Forum Wysokiego Szczebla nt. Efektywności Pomocy w Paryżu w 2005 r., oraz w 2012 r. w konferencji w Rio de Janeiro dotyczącej ograniczenia ubóstwa oraz poprawy międzynarodowego systemu koordynacji założeń zrównoważonego rozwoju. Biorąc aktywny udział w tych przedsięwzięciach na poziomie globalnym, Polska jest sygnatariuszem *Deklaracji milenijnej*, konsensusu z Monterrey, *Deklaracji paryskiej nt. efektywności pomocy*<sup>30</sup>, deklaracji z Rio de Janeiro *Przyszłość jaką chcemy mieć*.

W skali regionalnej największe znaczenie dla pomocy rozwojowej ma członkostwo Polski w UE. Wstąpienie do UE w maju 2004 r. oznaczało nie tylko dołączenie do grupy państw wysoko rozwiniętych Europy, ale także do największego grona dawców pomocy rozwojowej. „W związku z tym członkostwem Polska przyjęła na siebie zobowiązania międzynarodowe dotyczące zarówno wielkości zagranicznej pomocy rozwojowej, jak i jej jakości<sup>31</sup>”. Dlatego też środki finansowe przekazywane na pomoc rozwojową powinny rosnać systematycznie. Niezwykle ważne pod tym względem były postanowienia podjęte w maju 2005 r. podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych UE. Polska wyraziła zgodę na zwiększenie pomocy rozwojowej dla krajów rozwijających się<sup>32</sup> do poziomu 0,17% DNB do 2010 r. oraz 0,33% DNB do 2015 r.<sup>33</sup>, jednak w rzeczywistości, mimo że wzrasta wartość przekazywanej ODA, nie przekłada się to na wzrost odsetka DNB (rys. 7.3 i 7.4).

<sup>29</sup> *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2005*, MSZ, Warszawa 2006, s. 7–8.

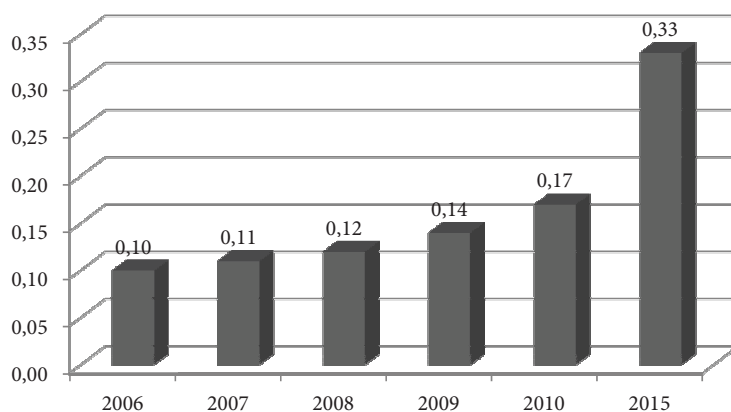
<sup>30</sup> *Polska pomoc zagraniczna 2007. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez organizacje pozarządowe*, Grupa Zagranica, Warszawa–Szczecin 2008, s. 7.

<sup>31</sup> *Informacja publiczna nt. kierunków i priorytetów polskiej pomocy zagranicznej i współpracy rozwojowej w 2006 r.*, <http://www.msz.gov.pl/files/docs/konkursy/dwr/IPKPPPOLP-ZWR2006.pdf> [dostęp: 18.03.2011].

<sup>32</sup> Dotyczy to także dziewięciu pozostałych nowych państw UE. „Stare” państwa Unii zobowiązały się zaś do zwiększenia środków przeznaczanych na pomoc rozwojową do 2015 r. do 0,7% DNB.

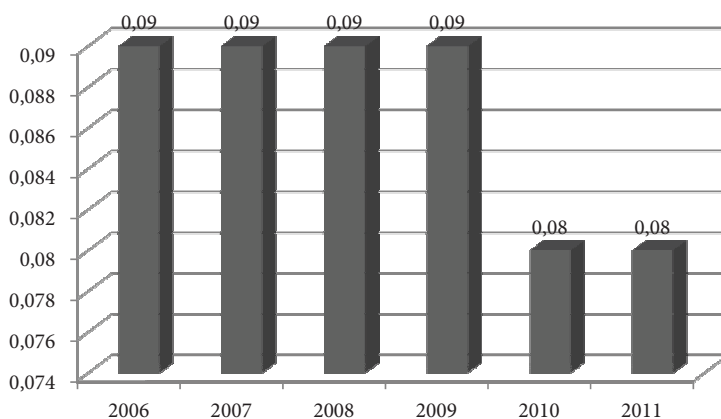
<sup>33</sup> P. Bagiński, *Udział Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, w: P. Bagiński, M. Czaplicka, J. Szczyciński, *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 209.

**Rysunek. 7.3. Zaplanowana w 2005 r. Oficjalna Pomoc Rozwojowa Polski jako procent DNB**



Źródło: *Pomoc w liczbach. Rok 2006*, op.cit.

**Rysunek 7.4. Oficjalna Pomoc Rozwojowa Polski jako procent DNB w latach 2006–2011**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Pomoc w liczbach. Rok 2006*, op.cit.; *Pomoc w liczbach. Rok 2007*, op.cit.; *Pomoc w liczbach. Rok 2008*, op.cit., *Pomoc w liczbach. Rok 2009*, op.cit., *Pomoc w liczbach. Rok 2010*, op.cit., *Pomoc w liczbach. Rok 2011*, op.cit.

W kwestii zobowiązań jakościowych Polska, przystępując do UE, przyjęła na siebie również obowiązek stosowania procedur udzielania pomocy rozwojowej funkcjonujących w ramach UE i ujętych w *acquis communautaire*. Polska zgodziła się: przyjąć zobowiązania międzynarodowe, cele oraz zasady polityki

rozwojowej UE<sup>34</sup>, uwzględniać narodowe strategie rozwoju państw-biorców (*Poverty Reduction Strategy Papers* – PRSP) przy opracowywaniu dwustronnych programów pomocowych UE wobec poszczególnych państw i regionów (*Country and Regional Strategy Papers*), wprowadzać w życie deklaracje i programy działania UE, uczestniczyć w posiedzeniach komitetów ds. współpracy rozwojowej oraz w pracach grup roboczych funkcjonujących w ramach UE<sup>35</sup>. Dlatego Polska aktywnie uczestniczy w posiedzeniach organów w ramach Rady UE i Komisji Europejskiej, tzn.: Rady ds. Zagranicznych (FAC), Grupy Rady ds. Współpracy na rzecz Rozwoju (CODEV), Grupy Rady ds. Krajów AKP (Afryki, Karaibów i Pacyfiku), Grupy Rady ds. Pomocy Humanitarnej i Żywnościowej (COHAFA), Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju i Współpracy (DG DEVCO), Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (ECHO), a także współpracuje w ramach instrumentów reagowania kryzysowego, instrumentów geograficznych (m.in. w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa) oraz instrumentów tematycznych (np. Instrumentu Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa Jądrowego)<sup>36</sup>.

Pomoc rozwojowa UE świadczona jest obecnie z budżetu ogólnego UE, Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz indywidualnych programów wsparcia przygotowywanych przez państwa członkowskie. W działalność tych wszystkich instrumentów aktywnie zaangażowana jest także Polska.

Z uwagi na skalę pomocy przekazywanej przez Polskę za pośrednictwem instrumentów pomocowych UE warto odnotować zmiany, które zaczęły obowiązywać w Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu lizbońskiego 1 grudnia 2009 r. Współpraca na rzecz rozwoju została w nim określona jako jedno z działań UE na arenie międzynarodowej, które zmierza m.in. do wsparcia trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego powiązanego z dbałością o środowisko naturalne państw rozwijających się, a przede wszystkim do likwidacji ubóstwa. Zgodnie z tym dokumentem działania UE na forum międzynarodowym mają na celu integrację światowej gospodarki, m.in. przez znoszenie

---

<sup>34</sup> Do celów pomocy rozwojowej według prawa pierwotnego WE należą m.in.: zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny, integracja krajów rozwijających się z gospodarką światową, redukcja ubóstwa, konsolidacja demokracji i rządów prawa. Natomiast jej główne zasady to przede wszystkim: spójność polityk realizowanych przez Unię z celami jej polityki rozwojowej, koordynacja działań między UE i państwami członkowskimi w dziedzinie współpracy rozwojowej, komplementarność, czyli podział pracy między UE i państwami członkowskimi, zawieranie umów o współpracy rozwojowej z krajami trzecimi. *Ramowy plan działań pomocowych MSZ na 2005 r.*, [http://www.msz.gov.pl/Ramowy\\_plan\\_dzialan\\_pomocowych,MSZ,na\\_rok,2005,1771.html](http://www.msz.gov.pl/Ramowy_plan_dzialan_pomocowych,MSZ,na_rok,2005,1771.html) [dostęp: 18.03.2011].

<sup>35</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2005*, op.cit., s. 10.

<sup>36</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2010*, op.cit., s. 67–71.

ograniczeń w handlu oraz niesienie pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka. Zadaniem polityki UE jest rozwiązywanie regionalnych i światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności przeciwdziałanie skutkom zmian klimatu. Zgodnie z zapisami traktatu Unia i państwa członkowskie koordynują własne polityki w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, a ich programy pomocy powinny być wzajemnie konsultowane, a także się uzupełniać i wzmacniać. W dłuższej perspektywie takie rozwiązanie powinno przyczynić się do większej harmonizacji i skuteczności podejmowanych działań. Traktat ten dzieli kompetencje dotychczasowej Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC) między dwie osobne Rady: Radę ds. Ogólnych (General Affairs Council – GAC) oraz Radę ds. Zagranicznych (Foreign Affairs Council – FAC), a także ustanawia urząd Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz urząd Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Wysoki Przedstawiciel jest *de facto* szefem unijnej dyplomacji, który koordynuje m.in. politykę rozwojową UE, przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych, jest wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej oraz czuwa nad spójnością działań zewnętrznych Unii. Odpowiada też w ramach Komisji za nadzór stosunków zewnętrznych oraz koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii. Na mocy traktatu przeobrażeniu uległ także kształt samej Komisji, w której od lutego 2010 r. zasiadają m.in.: Komisarz ds. Rozwoju, Komisarz ds. Współpracy Międzynarodowej, Pomocy Humanitarnej i Reagowania Kryzysowego oraz Komisarz ds. Działań w Dziedzinie Klimatu<sup>37</sup>.

Poza sferą finansową Polska włącza się również merytorycznie w system pomocy rozwojowej Unii Europejskiej, np. przez udział w debatach dotyczących współpracy na rzecz rozwoju, ostatnio zwłaszcza dotyczących nowych założeń polityki UE na rzecz rozwoju. W lipcu 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła *Program działań na rzecz zmian* (ang. *Agenda for change*), zakładający zwiększenie solidarności państw UE z krajami rozwijającymi się w działaniach na rzecz zwalczania ubóstwa. Nowa koncepcja rozwojowa zakłada m.in.: powiązanie trwałego i zrównoważonego wzrostu z rozwojem osobowym (ang. *human development*), powiązanie pomocy ze wsparciem procesów demokratycznych i działaniami na rzecz przestrzegania praw człowieka, wsparcie dla integrującego i zrównoważonego wzrostu, różnicowanie podejścia UE do udzielania pomocy, zwiększenie znaczenia innowacyjnych instrumentów finansowych (granty i pożyczki), zacieśnienie współpracy UE z sektorem prywatnym,

---

<sup>37</sup> Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2009, op.cit., s. 18 –19.



fundacjami, społeczeństwem obywatelskim oraz władzami lokalnymi i regionalnymi<sup>38</sup>. Ponadto przedstawiciele Polski uczestniczyli w programowaniu nowej edycji Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz w negocjacjach dotyczących instrumentów finansowych w ramach nowej perspektywy finansowej.

Z inicjatywy Polski w 2011 r. prowadzone były również prace nad utworzeniem Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji. Ideę powołania Funduszu przedstawił w styczniu 2011 r. minister R. Sikorski w reakcji na brutalne stłumienie protestów po wyborach prezydenckich na Białorusi w grudniu 2010 r. oraz „arabską wiosnę”. Fundusz, jako nowe narzędzie wspierania procesów demokratycznych w krajach autorytarnych oraz w fazie transformacji ustrojowej, powinien wypełnić lukę w dotychczasowym instrumentarium Unii Europejskiej<sup>39</sup>.

Polska jest zwolennikiem zwiększenia spójności działań rozwojowych (*Policy Coherence for Development* – PCD). Jest to istotny cel wszystkich organizacji międzynarodowych, a zwłaszcza Unii Europejskiej. Idea ta polega na dążeniu do tego, aby inne polityki wspólnotowe (np. handlowa czy rolna) nie tłumili efektów polityki rozwojowej, ale wspierały rozwój krajów ubogich. Taka koordynacja polityk Unii Europejskiej ma się przyczynić do osiągnięcia efektu synergii działań pomocowych<sup>40</sup>, co ułatwiłoby realizację celów rozwojowych. Zgodność z kryterium spójności polityki na rzecz rozwoju powinna być zagwarantowana na każdym etapie procesu decyzyjnego oraz zarządzania pomocą, począwszy od programowania, przez wdrażanie, aż po ewaluację podjętych inicjatyw<sup>41</sup>.

Unia Europejska odgrywa zatem w swoim systemie pomocowym podwójną rolę, jest zarówno dawcą pomocy rozwojowej, jak i koordynatorem działań 27 państw członkowskich, w tym Polski. Również zmiany, które zachodzą w bezpośrednim sąsiedztwie Polski, wpływają na kierunki rozwoju programu polskiej pomocy. Jest ona często uwarunkowana problemami gospodarczymi i społeczno-politycznymi krajów sąsiadujących z Polską, np. niepokojącą sytuacją na Białorusi, gdzie nieprzestrzegane są prawa człowieka i wzorce demokratyczne<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> *Pomoc na świecie*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,na,swiecie,52.html> [dostęp: 12.04.2013].

<sup>39</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2011*, op.cit., s. 64.

<sup>40</sup> *Policy coherence for development*, <http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/policy-coherence.asp> [dostęp: 18.03.2011].

<sup>41</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2006*, op.cit., s. 21.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 20.

### 7.3. Podmioty uczestniczące w przekazywaniu polskiej pomocy rozwojowej i mechanizm jej funkcjonowania

W polską pomoc rozwojową zaangażowanych jest wiele podmiotów, lecz główną rolę w tym systemie odgrywają: Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ), Ministerstwo Finansów (MF) oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW)<sup>43</sup>. Inne resorty realizujące działania pomocowe, które spełniają kryteria wyznaczone przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD oraz wydatkują środki kwalifikowane jako ODA, to m.in.<sup>44</sup>:

- Ministerstwo Edukacji Narodowej,
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych,
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,
- Główny Urząd Statystyczny,
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego,
- Ministerstwo Gospodarki,
- Ministerstwo Zdrowia,
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,
- Polski Komitet Normalizacyjny,
- Ministerstwo Środowiska,
- Ministerstwo Obrony Narodowej,
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej,
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji,
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego,
- Narodowy Bank Polski.

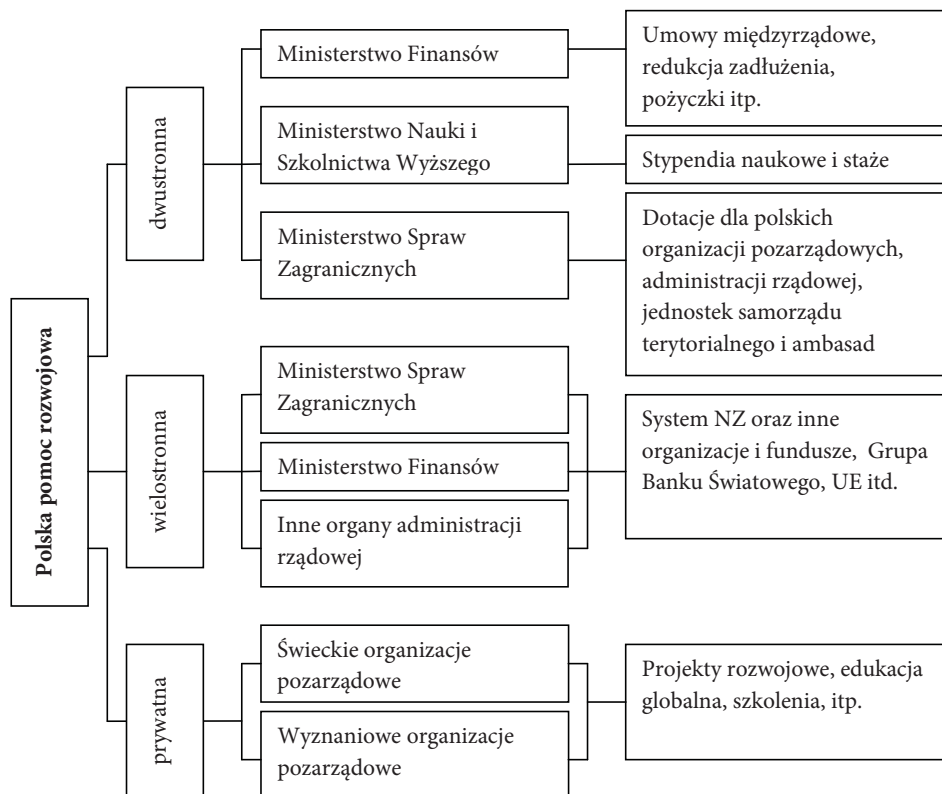
Mechanizm udzielania polskiej pomocy rozwojowej i miejsce poszczególnych instytucji w tym systemie przedstawia rysunek 7.5.

---

<sup>43</sup> *Jak działamy. Organizacja polskiej pomocy zagranicznej DWR MSZ*, MSZ, Warszawa 2006.

<sup>44</sup> *Plan współpracy rozwojowej w 2013 r.*, s. 6–8, [http://www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty\\_i\\_Publikacje/Plan\\_wspolpracy\\_2013/PLAN%202013\\_22.10.2012.pdf](http://www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Plan_wspolpracy_2013/PLAN%202013_22.10.2012.pdf) [dostęp: 12.04.2013].

Rysunek 7.5. Kanäle przepływu polskiej pomocy rozwojowej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2007*, MSZ, Warszawa 2008, s. 12–13; K. Czaplicka, *Pomoc rozwojowa nowych państw członkowskich UE, przykład Polski*, w: *Afryka, Azja, Ameryka Łacińska*, t. 83, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007, s. 12.

Polska pomoc rozwojowa jest udzielana beneficjentom w następujących trzech podstawowych formach<sup>45</sup>:

- pomoc rozwojowa (w tym rzeczowa i techniczna<sup>46</sup>), za którą odpowiada MSZ, przede wszystkim w formie projektowej, głównie jako pomoc wielostronna oraz pomoc humanitarna przekazywana za pośrednictwem organizacji, funduszy i programów;

<sup>45</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2004*, op.cit., s. 11.

<sup>46</sup> Jedną z form pomocy rozwojowej jest pomoc techniczna (*technical assistance*), czyli pomoc mająca na celu rozwój zasobów ludzkich, podniesienie kwalifikacji oraz możliwości technicznych i produkcyjnych krajów rozwijających się. Polega ona m.in. na przekazywaniu wiedzy i doświadczeń w postaci szkoleń, delegowania ekspertów, inicjowania badań i/lub pokrywania towarzyszących temu kosztów. *Polska współpraca na rzecz... Raport Roczny 2005*, op.cit., s. 6.

- pomoc finansowa w gestii Ministerstwa Finansów w postaci kredytów preferencyjnych, redukcji lub restrukturyzacji zadłużenia zagranicznego krajów biednych oraz przez dofinansowanie działalności międzynarodowych instytucji finansowych;
- pomoc edukacyjna finansowana przez MNiSW w postaci stypendiów dla studentów z krajów uboższych studiujących w Polsce.

Pomoc rozwojowa przekazywana jest głównie w formie grantów (tj. bezpłatnych darowizn), z wyjątkiem kredytów pomocowych oferowanych przez Ministerstwo Finansów. Źródłem finansowania działań pomocowych są środki publiczne wydzielane corocznie w budżecie państwa. Środki te mogą być uzupełniane z funduszy sektora prywatnego i pozarządowego. Przepływają one do beneficjentów kilkoma kanałami<sup>47</sup>.

Funkcję koordynatora działań pomocowych Polski pełni, jak już wielokrotnie podkreślano, MSZ, które określa kierunki i priorytety polskiej pomocy, odpowiada za realizację pomocy wielostronnej i dwustronnej pomocy projektowej oraz podejmuje działania w przypadku katastrof humanitarnych i żywnościowych<sup>48</sup>. Dlatego też w strukturze MSZ w styczniu 2005 r., utworzono (wówczas w Departamencie Systemu Narodów Zjednoczonych i Problemów Globalnych) Wydział Współpracy Rozwojowej, na bazie którego we wrześniu 2005 r. powstał Departament Współpracy Rozwojowej (DWR)<sup>49</sup>. W skład DWR wchodzi obecnie Wydział Projektów i Programów Rozwojowych dla Krajów Afryki, Azji, Ameryki Łacińskiej i Bałkanów, Wydział Komunikacji Społecznej, Edukacji Globalnej i Wolontariatu, Wydział Polityki Rozwojowej UE, Wydział Projektów i Programów Rozwojowych dla Krajów Partnerstwa Wschodniego i Wydział Współpracy Rozwojowej<sup>50</sup>.

Od 1 stycznia 2010 r. Departament Wdrażania Programów Rozwojowych jako nowa komórka MSZ jest odpowiedzialny m.in. za realizację planu polskiej pomocy zagranicznej MSZ z wykorzystaniem środków budżetowych przeznaczonych na pomoc rozwojową, a także pełni funkcję Krajowego Punktu Kontaktowego ds. CIB (Program Rozwoju Instytucjonalnego – Comprehensive Institution-Building Programme) w ramach Partnerstwa Wschodniego. Departament Współpracy Rozwojowej MSZ, jak już wspomniano, utrzymał dotychczasowe zadania w zakresie przygotowywania corocznych planów

<sup>47</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2006*, op.cit., s. 27.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>49</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2005*, op.cit., s. 11.

<sup>50</sup> *Zespół Departamentu Współpracy Rozwojowej*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Zespol,Departamentu,Wspolpracy,Rozwojowej,51.html> [dostęp: 12.04.2013].

polskiej pomocy zagranicznej MSZ uwzględniających priorytety tematyczne i geograficzne, dokonywania wyboru mechanizmów dystrybucji środków pomocowych, uczestnictwa w pracach organizacji międzynarodowych związanych z problematyką współpracy rozwojowej i programowania zmian systemu polskiej współpracy rozwojowej<sup>51</sup>.

Od chwili, gdy Polska rozpoczęła udzielać pomocy rozwojowej, znacznie rozwinęła się współpraca z partnerami MSZ, o czym może świadczyć<sup>52</sup>:

- realizacja od 2004 r. przez polskie placówki zagraniczne niewielkich inicjatyw pomocowych w ramach Funduszu Małych Grantów,
- ogłoszenie w 2004 r. pierwszego otwartego konkursu dla NGO's na realizację pomocy rozwojowej,
- realizacja od 2005 r. projektów rozwojowych przez organy administracji rządowej,
- realizacja od 2006 r. projektów rozwojowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Z reguły wybrane projekty rozwojowe uzyskują wsparcie finansowe MSZ. Propozycje projektowe są weryfikowane, a projekty, które uzyskają dotację, podlegają monitoringowi i sprawozdawczości<sup>53</sup>. „Jednym z kluczowych warunków uzyskania dofinansowania projektu jest nawiązanie, a najlepiej utrzymanie już ugruntowanej współpracy z organizacją lub instytucją partnerską w państwie będącym biorcą pomocy”<sup>54</sup>.

Ważne miejsce w polskiej pomocy zagranicznej zajmują organizacje pozarządowe pełniące podwójną rolę – jako strona w dialogu ze stroną rządową na temat celów i kierunków polskiej pomocy oraz jako jeden z głównych partnerów w realizacji konkretnych przedsięwzięć pomocowych<sup>55</sup>. „Na etapie realizacji działań pomocowych współpraca z organizacjami pozarządowymi uznana została za jedną z głównych cech polskiego mechanizmu świadczenia pomocy zagranicznej. Jest to oczywiste, zważywszy, że organizacje pozarządowe są największym wykonawcą polskiej pomocy świadczonej w formie projektowej”<sup>56</sup>.

Aktywność NGO's nie ogranicza się do projektów współfinansowanych z oficjalnego budżetu pomocowego, ale opiera się także na inicjatywach prowadzonych z własnych środków finansowych. Organizacje te wykazują się

<sup>51</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2009*, op.cit., s. 18.

<sup>52</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2006*, op.cit., s. 26.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>54</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2007*, op.cit., s. 34.

<sup>55</sup> *Polska pomoc rozwojowa. Niezależne badanie przeprowadzone przez organizacje pozarządowe*, Grupa Zagranica, Warszawa 2007, s. 13.

<sup>56</sup> *Polska pomoc zagraniczna 2007...*, op.cit., s. 13.

zarówno znajomością realiów wybranych państw rozwijających się, jak i zdolnością do elastycznego oraz skutecznego działania. Ponadto wiele z nich ma znaczący wkład w polską pomoc humanitarną<sup>57</sup>. Szereg polskich fundacji, stowarzyszeń, a także środowisk misyjnych ma długoletnie doświadczenie w niesieniu pomocy, od lat wspierając społeczną aktywność organizacji obywatelskich i rozwojowe działania społeczności lokalnych w krajach rozwijających się<sup>58</sup>.

Poza MSZ i jego partnerami duży udział w wielkości środków przekazywanych w ramach polskiej pomocy ma Ministerstwo Finansów. W gestii Ministerstwa Finansów znajduje się zarządzanie przepływami finansowymi kwalifikowanymi jako ODA. Jednostką odpowiedzialną za pomoc finansową w strukturze MF jest obecnie Departament Zagraniczny (wcześniej Departament Międzynarodowych Instytucji Finansowych i Współpracy Zagranicznej<sup>59</sup>). Pomoc finansowa może być udzielana w następujących formach<sup>60</sup>:

- finansowanie rozwoju w ramach członkostwa w międzynarodowych organizacjach finansowych<sup>61</sup> oraz kształtowanie kierunków i strategii działalności rozwojowej;
- pomoc wielostronna – wpłaty na rzecz programów pomocowych realizowanych przez międzynarodowe instytucje finansowe;
- analiza nowych narzędzi finansowania rozwoju – ocena pomocowych rozwiązań finansowych pod kątem ich efektywności i stabilności finansowej;
- redukcja i konwersja zadłużenia – całkowita lub częściowa redukcja spłat rat kapitałowych i odsetek, restrukturyzacja spłat;
- kredyty preferencyjne – kredyty rządowe udzielane na warunkach preferencyjnych.

Z kolei Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznaje obywatelom państw będących biorcami pomocy rozwojowej (w tym osobom pochodzenia polskiego) stypendia na odbycie w Polsce studiów pierwszego lub drugiego stopnia (licencjackich lub magisterskich uzupełniających), jednolitych studiów magisterskich, studiów trzeciego stopnia (doktoranckich) i staży naukowych.

---

<sup>57</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2006*, op.cit., s. 26.

<sup>58</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2007*, op.cit., s. 37.

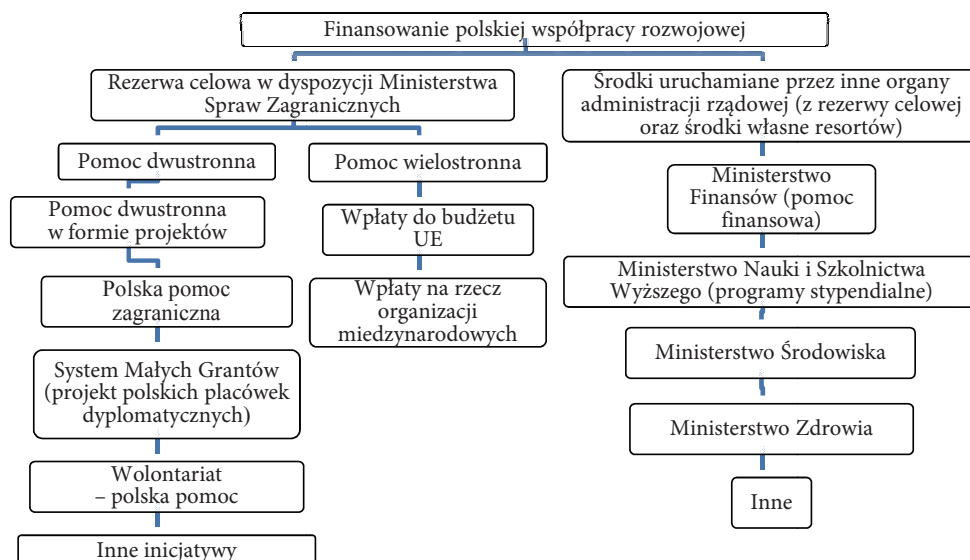
<sup>59</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2006*, op.cit., s. 25.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>61</sup> Polska jest państwem członkowskim następujących instytucji finansowych: Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Banku Rozwoju Rady Europy, Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju.

Należy podkreślić, że mimo znaczącej roli MSZ, dysponuje ono jedynie częścią środków finansowych (z tzw. rezerwy celowej budżetu państwa) (rys. 7.6), a *de facto* to wydatki innych resortów stanowią większość polskiej pomocy rozwojowej<sup>62</sup>. I choć wiele instytucji uczestniczy w jej udzielaniu, to „MSZ podejmuje ostateczną decyzję o zakwalifikowaniu wydatków innych urzędów do polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej, w ramach sprawozdań rocznych przesyłanych do OECD”. MSZ także czuwa nad realizacją priorytetów oraz efektywnością pomocy realizowanej przez inne podmioty. W związku z tym „stopień koordynacji polskiej pomocy, a zatem również jej efektywność, zależy od możliwości wpływu MSZ na szereg ministerstw i urzędów”<sup>63</sup>.

Rysunek 7.6. Schemat finansowania polskiej współpracy rozwojowej<sup>64</sup>



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Polska współpraca na rzecz... 2010*, op.cit., s. 9.

<sup>62</sup> *Polska pomoc zagraniczna 2007...*, op.cit., s. 14–15.

<sup>63</sup> *Polska pomoc rozwojowa...*, op.cit., s. 15.

<sup>64</sup> System Małych Grantów obejmuje polskie placówki zagraniczne, które samodzielnie lub we współpracy z miejscowymi partnerami realizują projekty rozwojowe. Wsparcie jest kierowane przede wszystkim do dzieci i kobiet, w szczególności pod kątem eliminacji ubóstwa, zapewnienia dostępu do edukacji i poprawy opieki zdrowotnej. Projekty obejmują zarówno niewielkiej skali inwestycje w infrastrukturę, jak i różnego rodzaju szkolenia dla miejscowych społeczności. Są przygotowywane i inicjowane na szczeblu lokalnym, uwzględniają rzeczywiste zapotrzebowanie na wsparcie oraz miejscowe realia społeczno-kulturowe. Obsługa projektów nie generuje dodatkowych kosztów administracyjnych, gdyż odpowiadają za nią placówki dyplomatyczne w ramach swoich obowiązków. Dzięki temu cała kwota przeznaczona na realizację danego projektu trafia bezpośrednio do beneficjentów.

#### 7.4. Cele, zasady, formy oraz obszary pomocy rozwojowej udzielanej przez Polskę

Nadrzędnym celem polskiej współpracy rozwojowej jest tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju państw rozwijających się, w szczególności przez promocję i konsolidację demokracji, wspieranie trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, budowy nowoczesnych i sprawnych instytucji państwowych, przestrzegania praw człowieka, podejmowanie działań zmierzających do redukcji ubóstwa, poprawy stanu zdrowia ludności oraz podnoszenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych ludności. Współpraca rozwojowa służy realizacji wspólnych korzyści, w tym budowie silnej pozycji Polski jako wiarygodnego i odpowiedzialnego uczestnika procesów globalnych i współpracy międzynarodowej. Przyczynia się do poszerzania wiedzy wśród polskich obywateli na temat współzależności globalnych, ze szczególnym uwzględnieniem problemów krajów rozwijających się. Polskie działania w zakresie współpracy rozwojowej wspierają także politykę zagraniczną kraju, wzmacniają europejską politykę rozwoju oraz służą wypełnianiu przez Polskę zobowiązań międzynarodowych<sup>65</sup>.

Polska współpraca na rzecz rozwoju oparta jest na następujących zasadach<sup>66</sup>:

- pomocniczości, tj. uwzględniania lokalnych uwarunkowań społecznych, kulturowych, gospodarczych i politycznych oraz jak najszerszego angażowania partnerów lokalnych i beneficjentów w podejmowanie decyzji dotyczących ich własnego rozwoju;
- koordynacji działań z innymi donatorami;
- zwiększania skuteczności udzielanej pomocy, w szczególności dzięki zasadom: dostosowania, harmonizacji, orientacji na rezultaty, przejrzystości i wzajemnej odpowiedzialności w relacji z krajami partnerskimi;
- poszanowania i przestrzegania praw człowieka, uwzględniania równości szans, przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji, w szczególności ze względu na pochodzenie etniczne, wyznanie, niepełnosprawność, płeć, oraz dążenia do zapewnienia awansu społecznego kobiet;
- dbałości o środowisko naturalne i zrównoważone użytkowanie zasobów naturalnych;

---

<sup>65</sup> *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015*, MSZ, Warszawa 2012, s. 3.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 3–4.



– dążenia do zapewnienia spójności programów i strategii rządowych z celami i priorytetami współpracy rozwojowej.

Rozpatrując polską pomoc rozwojową warto zwrócić uwagę na jej dwutorowość<sup>67</sup>, tzn. po pierwsze, uczestnictwo w międzynarodowym systemie pomocy rozwojowej dotyczące przede wszystkim redukcji ubóstwa, w kontekście zrównoważonego rozwoju i realizacji Milenijnych Celów Rozwoju, a po drugie, realizacja działań wspierających demokrację i rozwój społeczeństwa obywatelskiego za granicą.

Na polską ODA składa się przede wszystkim pomoc wielostronna oraz dwustronna (rys. 7.7). Pomoc wielostronna to pomoc za pośrednictwem organizacji międzynarodowych, wielostronnych porozumień, funduszy i programów pomocowych specjalizujących się przeważnie w konkretnych dziedzinach (np. walka z HIV/AIDS, ochrona praw człowieka, pomoc uchodźcom).

Pomoc dwustronna jest kierowana bezpośrednio do instytucji, organizacji i osób w krajach wybranych przez Polskę jako priorytetowe. Działania w ramach pomocy dwustronnej realizowane mogą być przez jednostki sektora finansów publicznych, instytuty badawcze, organizacje pozarządowe i podmioty sektora prywatnego. Ministerstwo Spraw Zagranicznych prowadzi we współpracy z partnerami zewnętrznymi szereg własnych inicjatyw, w tym także w ramach Systemu Małych Grantów udzielanych przez polskie placówki dyplomatyczne.

Poza tym istnieje również możliwość współdziałania z innymi partnerami w realizacji działań skierowanych do konkretnego kraju partnerskiego. W takim przypadku możliwe jest współfinansowanie lub udzielanie wsparcia technicznego przy wdrażaniu działań finansowanych w szczególności z budżetów innych państw, Unii Europejskiej lub innych organizacji międzynarodowych.

Wykonanie zadań z zakresu współpracy rozwojowej może również zostać zlecone Polskiej Fundacji Międzynarodowej Współpracy na Rzecz Rozwoju „Wiedzieć jak” lub realizowane przez bezpośrednie przekazanie środków do budżetu państwa odbiorcy pomocy. Polska pomoc rozwojowa obejmuje także inne działania, o których już wspomiano, prowadzone przez organy administracji, m.in.: stypendia, pomoc udzielaną uchodźcom, kredyty i pożyczki, redukcję i konwersję zadłużenia.

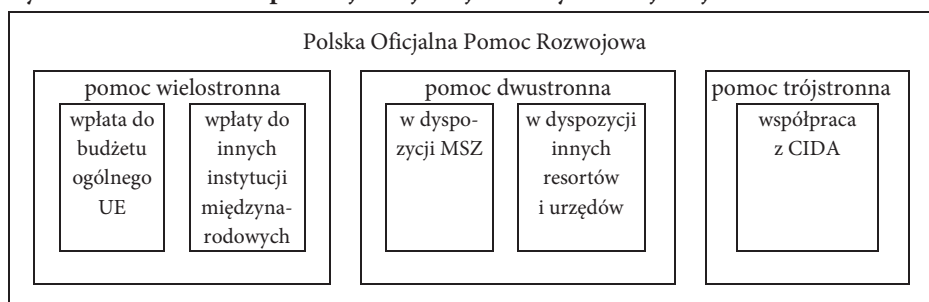
Szczególnym przypadkiem pomocy rozwojowej była w 2006 r. pomoc trójstronna polegająca na udzielaniu pomocy rozwojowej wspólnie z innym

---

<sup>67</sup> Ibidem.

donatorem – w przypadku Polski z Kanadyjską Agencją Rozwoju Międzynarodowego (Canadian International Development Agency – CIDA) w ramach Programu Polsko-Kanadyjskiej Współpracy Rozwojowej (PKWR)<sup>68</sup>.

**Rysunek 7.7. Struktura polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Polska pomoc rozwojowa...*, op.cit., s. 9; *Pomoc trójstronna*, op.cit.

Pomoc wielostronna jest dominującą formą udzielania polskiej pomocy rozwojowej, co świadczy o słabych jeszcze więziach bezpośrednich z krajami-biorcami pomocy (rys. 7.8). Warto jednak zaznaczyć, iż w skali światowej ok. 70% pomocy przekazywane jest kanałami dwustronnymi, a ok. 30% wielostronnymi<sup>69</sup>.

Uzasadnieniem wysokiego udziału pomocy wielostronnej jest fakt, iż „Polska nadal zdobywa doświadczenie w udzielaniu pomocy innym krajom, dlatego przekazywanie środków pomocowych wyspecjalizowanym instytucjom międzynarodowym pozwala korzystać z ich potencjału organizacyjno-logistycznego i w ten sposób zwiększyć efektywność polskiej pomocy. Pomoc kierowana za pośrednictwem instytucji międzynarodowych odgrywa zatem szczególną rolę, gdyż Polska ma jeszcze słabo rozwinięte możliwości działania kanałem dwustronnym<sup>70</sup>. Jednak jak wspomniano wyżej, rola pomocy dwustronnej jest także niezwykle istotna ze względu na bezpośredni kontakt z krajami-biorcami pomocy i możliwość dostosowania pomocy do ich konkretnych potrzeb.

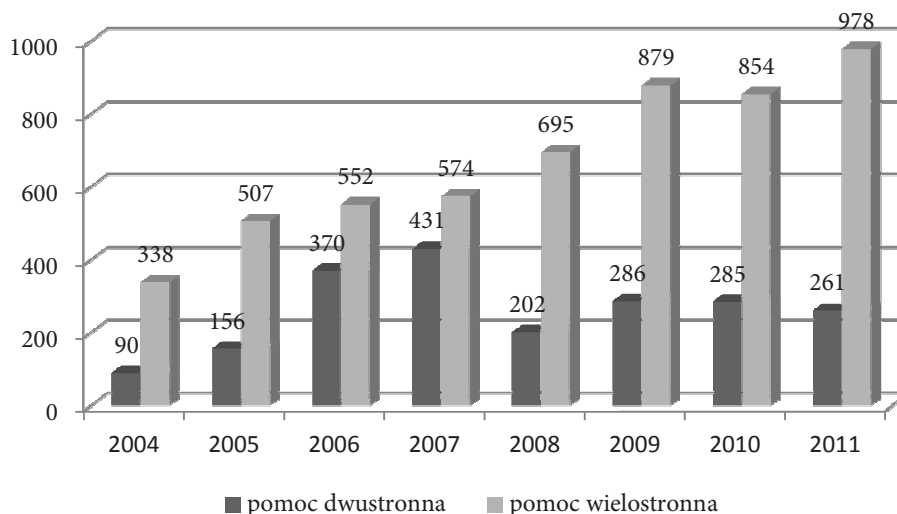
Polska pomoc rozwojowa realizowana jest obecnie w ramach geograficznych i tematycznych obszarów wsparcia.

<sup>68</sup> *Pomoc trójstronna*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,trojstronna,12.html> [dostęp: 10.12.2011]. W ramach kanadyjskiego Oficjalnego Programu Pomocy Rozwojowej dla Europy Środkowej Polska finansowała, wspólnie z Kanadą, projekty pomocowe polskich organizacji pozarządowych i ich partnerów w krajach rozwijających się.

<sup>69</sup> S. Burall, S. Maxwell, *Reforming the international aid architecture: Options and ways forward*, Overseas Development Institute, London 2006, s. 4.

<sup>70</sup> *Polska współpraca na rzecz... 2006*, op.cit., s. 27.

**Rysunek 7.8. Oficjalna Pomoc Rozwojowa Polski dwustronna i wielostronna w latach 2004–2011 (mln PLN w cenach bieżących)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Polska współpraca na rzecz... Raport Roczny 2004*, op.cit., *Pomoc w liczbach. Rok 2009*, op.cit., *Pomoc w liczbach. Rok 2010*, op.cit., *Pomoc w liczbach. Rok 2011*, op.cit.

Obszary geograficzne podzielone zostały na dwie grupy. Pierwsza grupa obejmuje sześć państw należących do Partnerstwa Wschodniego – Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę. Pod względem potrzeb rozwojowych kraje te mają wiele wspólnych problemów: pozostałości gospodarki nakazowo-rozdzielczej, liczne zapóźnienia cywilizacyjne, przerośnięty sektor rolniczy mało konkurencyjny wobec gospodarek UE. Każdy z krajów Partnerstwa Wschodniego ma jednak swoją specyfikę, którą polski wieloletni program współpracy rozwojowej stara się uwzględnić. Przez finansowanie działań w tych państwach Polska zamierza przyczynić się do zmian na rzecz trwałego i stabilnego funkcjonowania systemów demokratycznych, przestrzegania praw człowieka oraz wspierania transformacji systemowej w celu zbliżenia państw Europy Wschodniej i państw Kaukazu Południowego z Unią Europejską. Druga grupa państw obejmuje wybrane kraje o wysokim poziomie ubóstwa i/lub stojące przed dużymi wyzwaniami transformacyjnymi. Do krajów tych zostało zaliczone osiem państw regionu Afryki Wschodniej (Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda), dwa państwa Afryki Północnej (Libia, Tunezja), Afganistan, Kirgistan i Tadżykistan oraz Autonomia Palestyńska. Wybór krajów priorytetowych w regionach Afryki Wschodniej, Azji i Bliskiego Wschodu został dokonany przede wszystkim ze względu

na bardzo wysoki poziom ubóstwa w tych państwach – zgodnie z klasyfikacją OECD DAC wszystkie z wyjątkiem Autonomii Palestyńskiej znajdują się w grupie państw najmniej rozwiniętych (*Least Developed Countries* – LDCs) lub w grupie pozostałych państw o niskim dochodzie. Dodatkowo uwzględniono zobowiązania wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej dotyczące zwiększenia wartości pomocy dla Afryki i krajów Afryki Subsaharyjskiej. Istotne było również stosunkowo niewielkie zainteresowanie innych dawców pomocy działaniami w tych krajach (Kirgistan i Tadżykistan znajdują się na opracowanej przez OECD DAC liście państw, którym udzielana jest niewystarczająca pomoc rozwojowa), a także szczególne relacje łączące Polskę z Afganistanem (zapewnienie bezpieczeństwa i wsparcie w odbudowie państwa) i Autonomią Palestyńską (wieloletni partner Polski we współpracy rozwojowej). W przypadku Afryki Północnej wybrano kraje, w których w rezultacie „arabskiej wiosny” usunięto niedemokratyczne reżimy i rozpoczęto proces transformacji ustrojowej<sup>71</sup>.

Na okres 2012–2015 wybrano dwa przekrojowe obszary tematyczne: demokrację i prawa człowieka oraz transformację systemową. Obszary tematyczne współpracy rozwojowej mogą być wspierane równolegle oraz niezależnie od priorytetów wymienionych w geograficznych obszarach wsparcia. Program przewiduje w uzasadnionych przypadkach i po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, a w przypadku pomocy realizowanej w formie kredytów, pożyczek, redukcji i konwersji zadłużenia po zasięgnięciu jego opinii, możliwość prowadzenia działań wspierających rozwój gospodarczy i realizację Milenijnych Celów Rozwoju zarówno w krajach i obszarach priorytetowych, jak i w innych państwach<sup>72</sup>.

#### **7.4.1. Polska wielostronna pomoc rozwojowa**

Polska, korzystając z potencjału instytucji międzynarodowych oraz wpłacając na ich rzecz środki finansowe, stara się zwiększać efektywność oraz wielkość pomocy. Jeżeli chodzi o sprawy organizacyjne, to Minister Spraw Zagranicznych Polski jest odpowiedzialny za kwestie związane z ustalaniem i planowaniem wypłacanych zasobów, które co roku znajdują odzwierciedlenie w budżecie MSZ.

Główne kanały polskiej pomocy wielostronnej to:

---

<sup>71</sup> *Wieloletni program współpracy...*, op.cit., s. 5–6.

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 7.

- Unia Europejska,
- organizacje i fundusze systemu Narodów Zjednoczonych,
- Grupa Banku Światowego,
- inne organizacje, agencje, programy i fundusze.

Najważniejszym kanałem przepływu polskiej pomocy wielostronnej jest Unia Europejska. Wpłaty Polski do budżetu ogólnego UE na rzecz współpracy rozwojowej są najwyższe wśród nowych państw członkowskich, ale również wyższe niż kilku mniejszych, lecz zamożniejszych krajów, jak np. Austrii czy Finlandii.

Na mocy traktatu akcesyjnego Polska i inne nowe państwa członkowskie zobowiązały się również do uczestnictwa w finansowaniu Europejskiego Funduszu Rozwoju. Udział Polski w EFR, zgodnie z kluczem kontrybucji wynosi 1,30%, co stanowi 294,866 mln euro na lata 2008–2013<sup>73</sup>. Pierwsza wpłata nastąpiła jednak dopiero w 2011 r. (130,6 mln PLN).

Ponadto Polska, jako strona umowy o finansowaniu pomocy rozwojowej UE, zobowiązała się do udzielania Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu „gwarancji pokrywającej wszelkie ryzyko, w tym kredytowe, ekonomiczne i polityczne, dla 75% operacji w krajach Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz krajach i terytoriach zamorskich, finansowanych przez EBI z funduszy własnych. Wysokość gwarancji jest proporcjonalna do wkładu państw członkowskich do kapitału zakładowego EBI i dla Rzeczypospolitej Polskiej wynosi 2,084% jego wartości, co stanowi kwotę 31,730 mln euro”<sup>74</sup>.

Agendy, fundusze i programy oraz organizacje systemu Narodów Zjednoczonych są obecne w krajach najbardziej potrzebujących już wiele lat, dobrze znają ich problemy i realne potrzeby oraz mają doświadczenie

---

<sup>73</sup> Uzasadnienie, Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Umowy wewnętrznej między przedstawicielami rządów państw członkowskich, zebranymi w Radzie, w sprawie finansowania pomocy wspólnotowej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2008–2013 zgodnie z Umową o partnerstwie AKP–WE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu WE, sporządzoną w Brukseli dnia 17 lipca 2006 r., Druk nr 41, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A030006B63FF85ABC12573A300318BF0/\\$file/41-uzasadnienie.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A030006B63FF85ABC12573A300318BF0/$file/41-uzasadnienie.doc) [dostęp: 2.03.2013].

<sup>74</sup> B. Bublewicz, *Sprawozdanie Komisji Spraw Zagranicznych o rządowym projekcie ustawy o ratyfikacji Umowy wewnętrznej między przedstawicielami rządów państw członkowskich, zebranymi w Radzie, w sprawie finansowania pomocy wspólnotowej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2008–2013 zgodnie z Umową o partnerstwie AKP–WE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu WE, sporządzonej w Brukseli dnia 17 lipca 2006 r.* (druki nr 41 i 44), 6 kadencja, 3 posiedzenie, 1 dzień, 06.12.2007, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf/main/479A15D1> [dostęp: 2.03.2013].

w realizacji programów pomocowych, dlatego Polska przekazuje środki finansowe w ramach ODA m.in. do:

- Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR),
- Programu Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich (United Nations Human Settlements Programme – UN HABITAT),
- Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego (United Nations Industrial Development Organization – UNIDO),
- Funduszu Narodów Zjednoczonych Pomocy Dzieciom (ang. United Nations Children’s Fund – UNICEF),
- Międzynarodowej Organizacji Pracy (International Labour Organization – ILO),
- Funduszu Ludnościowego Narodów Zjednoczonych (United Nations Fund for Population Activity – UNFPA),
- Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization – FAO),
- Światowego Programu Żywnościowego (World Food Programme – WFP),
- Centralnego Funduszu NZ w Sytuacjach Kryzysowych (Central Emergency Response Fund – CERF),
- Światowej Organizacji Zdrowia (World Health Organization – WHO),
- Wspólnego Programu NZ ds. HIV/AIDS (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS – UNAIDS),
- Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (ang. International Atomic Energy Agency – IAEA),
- Programu NZ ds. Ochrony Środowiska (United Nations Environment Programme – UNEP),
- Ramowej Konwencji NZ ds. Zmian Klimatu (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC),
- Agencji Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy i Zatrudnienia Uchodźców Palestyńskich na Bliskim Wschodzie (United Nations Relief and Works Agency – UNRWA),
- Programu Wolontariuszy Narodów Zjednoczonych (United Nations Volunteers – UNV),
- Instytutu ONZ ds. Szkoleń i Badań (United Nations Institute for Training and Research – UNITAR),
- Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Development Programme – UNDP),

- Funduszu Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz Demokracji (United Nations Democracy Fund – UNDEF),
- Funduszu Narodów Zjednoczonych na rzecz Budowania Pokoju (The Fund of Peace – FP),
- Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przeszłości (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC),
- Urzędu Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR).

Polska dokonuje także wpłat na rzecz Grupy Banku Światowego tzn.:

- Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (IDA),
- Afgańskiego Funduszu Rekonstrukcji w ramach Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju.

Ponadto Polska przekazuje środki w ramach pomocy wielostronnej również takim organizacjom i instytucjom, jak np.:

- Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (International Committee of the Red Cross – ICRC),
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD),
- Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (International Organization for Migration – IOM),
- Partnerstwo dla Pokoju NATO (Partnership for Peace NATO),
- Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE),
- Rada Europy,
- Genewskie Centrum Polityki Bezpieczeństwa (Geneva Centre for Security Policy – GOSP),
- Partnerstwo dla Demokratycznego Rządzenia (Partnership for Democratic Governance – PDG),

Kanałami wielostronnymi realizowana jest także polska pomoc w formie wpłat na rzecz humanitarnych instytucji międzynarodowych (np. Centralnego Funduszu ds. Pomocy w Sytuacjach Kryzysowych (Central Emergency Reponse Fund – CERF), organizacji rodziny NZ, budżetu ogólnego UE) oraz w formie dofinansowania działań pozarządowych organizacji humanitarnych (zwłaszcza Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża lub Półksiężycy).

Z kolei polska wielostronna pomoc żywnościowa obejmuje przede wszystkim wpłaty na rzecz WFP, przy czym nasze państwo ma możliwość wskazania, który projekt zamierza wesprzeć. Dzięki temu Polska korzysta z wyspecjalizowanego zaplecza technicznego, co z pewnością zwiększa efektywność i skuteczność udzielanej pomocy.

#### 7.4.2. Dwustronna polska pomoc rozwojowa

Pomoc dwustronna przybiera formę: projektów rozwojowych, pomocy technicznej, humanitarnej i żywnościowej, wolontariatu, pomocowych kredytów preferencyjnych oraz dwustronnych inicjatyw oddłużeniowych, kierowanych bezpośrednio do krajów biorców tej pomocy.

Projekty rozwojowe (np. rozwój infrastruktury społecznej, ekologicznej bądź pomoc przy odbudowie zniszczeń wojennych) są realizowane przez organizacje pozarządowe, organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego i polskie placówki zagraniczne. Polskie placówki zagraniczne realizują projekty z Funduszu Małych Grantów i współpracują z lokalnymi organizacjami pozarządowymi bądź wyznaniowymi. Są to przeważnie przedsięwzięcia o niewielkiej skali, jak np. zakup wyposażenia dla szpitali, remont dachu szkoły czy budowa studni.

Pomoc techniczna obejmuje podnoszenie poziomu wiedzy i kwalifikacji danych grup społeczeństwa. Przybiera ona formę np. szkoleń skierowanych do kadry administracyjnej, świadczenia pomocy eksperckiej, doradztwa technicznego, opracowywania ekspertyz i analiz ekonomicznych. Polega ona również na usługach konsultingowych, wsparciu eksperckim, przekazywaniu *know-how*, a także szkoleniu wykwalifikowanego personelu. Priorytetowym kierunkiem polskiej pomocy technicznej jest kształcenie studentów, które służy podnoszeniu jakości zasobów ludzkich oraz transferowi wiedzy do krajów rozwijających się i w okresie transformacji.

Pomoc finansowa to rządowe kredyty preferencyjne oraz finansowanie związane (połączenie kredytów pomocowych i finansowania na zasadach komercyjnych). Innym przykładem instrumentu pomocy finansowej jest konwersja zadłużenia na programy, które mają służyć realizacji najistotniejszych celów polskiej pomocy rozwojowej. Szczególną formą pomocy objęte są najbiedniejsze i najbardziej zadłużone państwa. Polska ogranicza przyznawanie im nowych kredytów i koncentruje się na całkowitym lub częściowym umarzaniu ich długów.

Polska udziela również bezpośrednio pomocy humanitarnej i żywnościowej krajom, które dotknęły klęski żywiołowe, anomalie pogodowe, konflikty zbrojne, migracje uchodźców lub nagłe pogorszenie bezpieczeństwa żywnościowego. W akcje udzielania pomocy humanitarnej aktywnie włączają się również



polskie ambasady<sup>75</sup>. Polska pomoc humanitarna polega zatem na udzielaniu pomocy ofiarom klęsk i katastrof żywiołowych lub konfliktów zbrojnych, a także na:

- udzielaniu koniecznej pomocy i wsparcia ludziom narażonym na długotrwałe kryzysy oraz pomocy w tzw. „zapomnianych kryzysach”;
- przeprowadzaniu krótkoterminowych prac związanych z odbudową i rekonstrukcją, szczególnie w zakresie infrastruktury i sprzętu, w ścisłej współpracy z instytucjami lokalnymi, z uwzględnieniem, o ile to możliwe, długoterminowych celów rozwoju;
- pokonywaniu trudności związanych z migracjami ludności (uchodźcy, przesiedleńcy i repatrianci), spowodowanymi przez klęski żywiołowe lub katastrofy wywołane działalnością człowieka;
- działaniach na rzecz zapobiegania katastrofom oraz ograniczania ich skutków<sup>76</sup>;
- budowaniu partnerstwa z międzynarodowymi organizacjami humanitarnymi, przede wszystkim UN OCHA (głównie w ramach OCHA Donor Support Group, CERF i UNDAC), MKCK, UNHCR WFP, UNICEF i UNRWA;
- współpracy z innymi donatorami pomocy humanitarnej, przede wszystkim na forum ONZ i UE;
- prowadzeniu skoordynowanych na poziomie ONZ lub/i UE działań w zakresie ochrony ludności, w szczególności pomocy ratowniczej;
- wsparciu działalności i programów polskich organizacji pozarządowych;
- budowaniu zdolności i wzmacnianiu koordynacji polskiego systemu pomocy humanitarnej;
- redukowaniu ryzyka występowania katastrof i budowaniu odporności (ang. *resilience*) na katastrofy, zwłaszcza w państwach niestabilnych (ang. *fragile states*)<sup>77</sup>.

Polska traktuje pomoc żywnościową jako ważny element polskiego programu pomocy dwustronnej, tym samym przyczyniając się do wyeliminowania głodu na świecie oraz realizując MCR. Przekazywanie bezpośrednio pomocy żywnościowej i zapewnienie krajom rozwijającym się bezpieczeństwa żywnościowego następuje z uwzględnieniem zasady, iż pomoc żywnościowa nie może wywoływać jakichkolwiek negatywnych skutków dla lokalnego rynku.

W 2004 r. po raz pierwszy wybrano państwa priorytetowe, do których w pierwszej kolejności miała trafiać polska pomoc rozwojowa. Zgodnie

<sup>75</sup> Polska pomoc humanitarna 2006–2007, MSZ, Warszawa 2007, s. 2.

<sup>76</sup> Program polskiej pomocy..., op.cit., s. 17.

<sup>77</sup> Wieloletni program współpracy..., op.cit., s. 11–12.

z postanowieniami ramowego planu działań pomocowych MSZ na rok 2004 lista najważniejszych biorców polskiej pomocy rozwojowej objęła: Afganistan, Angolę, Gruzję, Irak, Mołdawię i Wietnam. Pomocy udzielono także kilku krajom afrykańskim w ramach programu małych projektów. W 2005 r. do tej listy dołączona została Autonomia Palestyńska<sup>78</sup>, w 2006 r. Ukraina i Białoruś, a rok później – Tanzania<sup>79</sup>. W ciągu tych lat zaprzestano w 2007 r. pomocy dla Wietnamu, w 2008 r. dla Iraku, a w 2009 r. dla Tanzanii (tab. 7.2). Zmiany zachodzące w wyborze przez Polskę krajów priorytetowych można wytłumaczyć tym, że „zarówno zakres geograficzny, jak i dziedziny pomocy są dostosowywane do zmian zachodzących w otoczeniu międzynarodowym oraz do ewoluujących potrzeb krajów, do których pomoc jest adresowana”<sup>80</sup>. Od 2011 r. państwami priorytetowymi polskiej pomocy rozwojowej, jak już wspomniano, jest sześć państw Partnerstwa Wschodniego oraz wybrane kraje i regiony w Afryce, Azji i na Bliskim Wschodzie.

Wybór państw, do których skierowane są polskie bezpośrednie działania pomocowe, podyktowany jest kilkoma kluczowymi kwestiami. Brane są pod uwagę głównie te obszary i formy współpracy, które dają największe szanse efektywnego wykorzystania pomocy oraz polskich doświadczeń przez kraj-biorcę<sup>81</sup>. „Na świecie jest wiele krajów, dla których pomoc jest niezbędna, jednak Polska nie ma w tych państwach swych przedstawicielstw i nie jest w stanie podjąć efektywnych działań na rzecz tych krajów. W takim przypadku pomoc, jak już podkreślano, przekazywana jest głównie w formie środków finansowych wpłacanych do instytucji międzynarodowych”<sup>82</sup>.

**Tabela 7.2. Lista państw priorytetowych oraz największych biorców polskiej pomocy w latach 2004–2012**

Rok	Liczba państw priorytetowych	Zmiany	Państwa priorytetowe w poszczególnych latach	Najwięksi biorcy polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej
2004	6 krajów		Afganistan, Angola, Gruzja, Irak, Mołdawia i Wietnam	Etiopia, Serbia i Czarnogóra, ChRL, Kazachstan, Wietnam, Mołdawia, Gruzja, Sudan, Mongolia, Indie
2005	7 krajów	dodano Autonomię Palestyńską	Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Gruzja, Irak, Mołdawia i Wietnam	Serbia i Czarnogóra, Ukraina, Uzbekistan, Chiny, Białoruś, Kazachstan, Wietnam, Mołdawia, Irak, Gruzja

<sup>78</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2004*, op.cit., s. 11–15.

<sup>79</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2007*, op.cit., s. 37.

<sup>80</sup> *Ibidem.*

<sup>81</sup> *Ibidem.*

<sup>82</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2006*, op.cit., s. 25.

2006	9 krajów	dodano Białoruś i Ukrainę	Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Białoruś, Gruzja, Irak, Mołdawia, Ukraina i Wietnam	Angola, Ukraina, Białoruś, Uzbekistan, Kazachstan, Czarnogóra, Mołdawia, Indonezja, Afganistan, Gruzja
2007	9 krajów	usunięto Wietnam, dodano Tanzanię	Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Białoruś, Gruzja, Irak, Mołdawia, Tanzania, Ukraina	Chiny, Nikaragua, Białoruś, Czarnogóra, Ukraina, Uzbekistan, Kazachstan, Afganistan, Mołdawia, Gruzja
2008	8 krajów	usunięto Irak	Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Tanzania, Ukraina	Ukraina, Białoruś, Afganistan, Gruzja
2009	7 krajów	usunięto Tanzanię	Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina	Ukraina, Afganistan, Białoruś, Gruzja
2010	7 krajów	bez zmian	Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina	Afganistan, Ukraina, Gruzja, Białoruś
2011	20 krajów	zmiana państw priorytetowych, sześć państw Partnerstwa Wschodniego, wybrane kraje i regiony w Afryce, Azji i na Bliskim Wschodzie	Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina, Afganistan, Libia, Tunezja, Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda, Autonomia Palestyńska, Kirgistan, Tadżykistan	Afganistan, Białoruś, Ukraina, Gruzja
2012	20 krajów	bez zmian	Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina, Afganistan, Libia, Tunezja, Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda, Autonomia Palestyńska, Kirgistan, Tadżykistan	Afganistan, Białoruś, Ukraina, Gruzja

Źródło: *Polska pomoc rozwojowa...*, op.cit., s. 17; *Program polskiej pomocy...*, op.cit., s. 3; *Polska pomoc zagraniczna 2007...*, op.cit., s. 24; *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2004*, op.cit., s. 32; *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2005*, op.cit., s. 38; *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2009*, op.cit., s. 57; *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2011*, op.cit., s. 16, 31.

Wybór państw priorytetowych nie zawsze pokrywał się z największymi biorcami polskiej pomocy rozwojowej. Według opracowania Grupy Zagranica<sup>83</sup> dotyczącego polskiej pomocy rozwojowej istnieje bardzo luźny związek między listą krajów priorytetowych a listą państw, które otrzymały największe środki finansowe w ramach pomocy dwustronnej. Świadczy to o słabym jeszcze podejściu strategicznym w polskiej pomocy dwustronnej. Zarówno w 2004 r., jak i w 2005 r., wśród trzech największych biorców polskiej pomocy

<sup>83</sup> Grupa Zagranica zrzesza polskie organizacje pozarządowe udzielające pomocy rozwojowej za granicą.

nie było żadnego państwa znajdującego się w danym roku na oficjalnej liście krajów priorytetowych<sup>84</sup>. Podobna sytuacja wystąpiła w kolejnych latach. Przykładowo, wśród dziesięciu największych biorców dwustronnej ODA w 2006 r. znajdowały się: Angola, Ukraina, Białoruś, Uzbekistan, Kazachstan, Czarnogóra, Mołdawia, Indonezja, Afganistan, Gruzja<sup>85</sup>. W 2007 r. do największych biorców polskiej pomocy dwustronnej należały: Chiny, Nikaragua, Białoruś, Czarnogóra, Ukraina, Uzbekistan, Kazachstan, Afganistan, Mołdawia i Gruzja. Jednak, wysoka pozycja Angoli, Chin czy Nikaragui w tym zestawieniu nie wiązała się z udzieloną tym państwom pomocą rozwojową, lecz z pomocą finansową w postaci kredytów preferencyjnych lub umorzenia długu<sup>86</sup>, których kwota z reguły przewyższa kwoty pomocy rozwojowej udzielane pojedynczym krajom. Od 2008 r. tendencja ta uległa zmianie. Obecnie największymi biorcami polskiej pomocy rozwojowej są: Afganistan, Białoruś, Ukraina, Gruzja, czyli kraje priorytetowe.

## Wnioski

Polska współpraca na rzecz rozwoju nie sięga dalekiej przeszłości, jako że udzielanie pomocy na szerszą skalę rozpoczęto *de facto* w 2004 r., co w dużej mierze wynikało z przystąpienia Polski do UE. Polska pomoc rozwojowa oparta jest na zobowiązaniach międzynarodowych, takich jak *Deklaracja milenijna*, *Deklaracja paryska*, konsensus z Monterrey, *Deklaracja z Rio de Janeiro*, a także związana z członkostwem w OECD i UE.

Na poziomie krajowym udzielanie pomocy zagranicznej reguluje od 1 stycznia 2012 r. – po wielu latach przygotowań – *Ustawa o współpracy rozwojowej*. Przez szereg lat *Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju* z 2003 r. nie odzwierciedlała rzeczywistych potrzeb państw-biorców polskiej pomocy rozwojowej, głównie przez swą przestarzałość. Przyjęcie w 2012 r. *Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2012–2015* stało się impulsem do zmian w tym zakresie.

Do 2011 r. polska pomoc rozwojowa udzielana była teoretycznie zgodnie z opracowywanym co roku przez MSZ programem pomocy zagranicznej na określony rok. W praktyce jednak do dokumentu tego stosowało się jedynie

<sup>84</sup> *Polska pomoc rozwojowa...*, op.cit., s. 17.

<sup>85</sup> *Polska współpraca na rzecz... Raport roczny 2006*, op.cit., s. 11.

<sup>86</sup> *Polska pomoc rozwojowa...*, op.cit., s. 19.

MSZ, a nie inne instytucje rządowe. Wiązała się z tym dość wysoka nieprzewidywalność polskiej pomocy oraz brak spójności między wsparciem dla krajów priorytetowych, ustalanych przez MSZ, a największymi faktycznymi biorcami polskiej pomocy. MSZ, choć jest głównym podmiotem polskiej pomocy zagranicznej, dysponuje jedynie niewielką częścią środków finansowych przeznaczanych na wsparcie dla krajów rozwijających się i w okresie transformacji. Znacznie większą część środków posiada MF.

Do cech charakterystycznych polskiej pomocy rozwojowej w ciągu ostatnich lat należą:

- tworzenie regulacji prawnych;
- budowanie zaplecza instytucjonalnego w tej dziedzinie;
- wzrost środków przeznaczanych z budżetu państwa na wspieranie państw rozwijających się, choć wciąż nie jest on proporcjonalny do wzrostu odsetka DNB Polski przeznaczanego na ten cel;
- pomoc wielostronna stanowi większość całkowitej pomocy udzielanej przez Polskę.

Natomiast zadania stojące przed Polską w zakresie pomocy rozwojowej na najbliższe lata to<sup>87</sup>:

- zawarcie społeczno-politycznego konsensusu co do wielkości polskiej pomocy rozwojowej (ODA) do 2015 r.;
- ponowne precyzyjne zdefiniowanie priorytetowych krajów i regionów, na rzecz których Polska powinna się angażować, wraz z jasnym uzasadnieniem wyborów;
- wypracowanie długookresowych zasad współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się pomocą rozwojową;
- współkształtowanie programów demokratyzacji i promocji praw człowieka, m.in. we wschodnim sąsiedztwie, przez aktywność w ramach ONZ, Rady Europy i OBWE;
- promocja instytucji i międzynarodowych mechanizmów kontrolnych służących ochronie praw człowieka i podstawowych wolności obywatelskich;
- rozwinięcie działalności Polskiej Fundacji Międzynarodowej Współpracy na rzecz Rozwoju „Wiedzieć jak”, której głównym zadaniem jest wspieranie przemian demokratycznych na świecie i promocja polskiego doświadczenia transformacyjnego.

---

<sup>87</sup> *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, MSZ, Warszawa 2012, s. 22–23.

## Bibliografia

- Bagiński P., Czaplicka K., *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju*, <http://moodle.come.uw.edu.pl/login/index.php>
- Bagiński P., *Udział Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, w: P. Bagiński, M. Czaplicka, J. Szczyciński, *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju*, PWN, Warszawa 2009
- Bublewicz B., *Sprawozdanie Komisji Spraw Zagranicznych o rządowym projekcie ustawy o ratyfikacji Umowy wewnętrznej między przedstawicielami rządów państw członkowskich, zebranych w Radzie, w sprawie finansowania pomocy wspólnotowej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2008–2013 zgodnie z Umową o partnerstwie AKP-WE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu WE, sporządzonej w Brukseli dnia 17 lipca 2006 r.* (druki nr 41 i 44), 6 kadencja, 3 posiedzenie, 1 dzień, 06.12.2007, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf/main/479A15D1>
- Burall S., Maxwell S., *Reforming the international aid architecture: Options and ways forward*, Overseas Development Institute, London 2006
- Czaplicka K., *Pomoc rozwojowa nowych państw członkowskich UE, przykład Polski*, (w:) *Afryka, Azja, Ameryka Łacińska*, t. 83, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007
- Dlaczego pomagamy*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Dlaczego,pomagamy,50.html>
- Dobroczyński M., *Polska wobec gospodarczych problemów globalnych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1985, nr 1(378)
- Dokumenty polskiej pomocy rozwojowej*, [http://www.un.org.pl/rozwoj/ppp\\_dokumenty.php](http://www.un.org.pl/rozwoj/ppp_dokumenty.php)
- Historia polskiej pomocy rozwojowej*, [http://www.un.org.pl/rozwoj/pr\\_historia-pl.php](http://www.un.org.pl/rozwoj/pr_historia-pl.php)
- Informacja publiczna nt. kierunków i priorytetów polskiej pomocy zagranicznej i współpracy rozwojowej w 2006 r.*, <http://www.msz.gov.pl/files/docs/konkursy/dwr/IPKPPPOLPZWR2006.pdf>
- Jak działamy. Organizacja polskiej pomocy zagranicznej DWR MSZ*, MSZ, Warszawa 2006.
- Plan współpracy rozwojowej w 2013 r.*, [http://www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty\\_i\\_Publikacje/Plan\\_wspolpracy\\_2013/PLAN%202013\\_22.10.2012.pdf](http://www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Plan_wspolpracy_2013/PLAN%202013_22.10.2012.pdf)

- Policy coherence for development*, <http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/policy-coherence.asp>
- Polska pomoc humanitarna 2006–2007*, MSZ, Warszawa 2007
- Polska pomoc rozwojowa. Niezależne badanie przeprowadzone przez organizacje pozarządowe*, Grupa Zagranica, Warszawa 2007
- Polska pomoc zagraniczna 2007. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez organizacje pozarządowe*. Grupa Zagranica, Warszawa–Szczecin 2008
- Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2004*, MSZ, Warszawa 2005
- Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2005*, MSZ, Warszawa 2006
- Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2006*, MSZ, Warszawa 2007
- Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2007*, MSZ, Warszawa 2008
- Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2009*, MSZ, Warszawa 2010
- Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2010*, MSZ, Warszawa 2011
- Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2011*, MSZ, Warszawa 2012
- Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011*, Grupa Zagranica, Warszawa 2012
- Pomoc na świecie*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,na,swiecie,52.html>
- Pomoc trójstronna*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,trojstronna,12.html>
- Pomoc w liczbach. Rok 2004*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,2004,1042.html>
- Pomoc w liczbach. Rok 2005*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,2005,1043.html>
- Pomoc w liczbach. Rok 2006*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,2006,1044.html>
- Pomoc w liczbach. Rok 2007*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,1455.html>
- Pomoc w liczbach. Rok 2008*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,2008,1456.html>
- Pomoc w liczbach. Rok 2009*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,1457.html>
- Pomoc w liczbach. Rok 2010*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,2010,1531.html>
- Pomoc w liczbach. Rok 2011*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,-,ROK,2011,1229.html>
- Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, MSZ, Warszawa 2012
- Program polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2008*, MSZ, Warszawa 2008
- Ramowy plan działań pomocowych MSZ na 2005 r.*, <http://www.msz.gov.pl/Ramowy,plan,dzialan,pompcowych,MSZ,na,rok,2005,1771.html>

- Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju*, MSZ, Warszawa 2003
- Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się*, MSZ, Warszawa 2004
- Ustawa o współpracy rozwojowej*, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Ustawa,o-wspolpracy,rozwojowej,1128.html>
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej*, DzU 2011, nr 234, poz.1386.
- Uzasadnienie, Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Umowy wewnętrznej między przedstawicielami rządów państw członkowskich, zebranymi w Radzie, w sprawie finansowania pomocy wspólnotowej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2008–2013 zgodnie z Umową o partnerstwie AKP-WE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu WE, sporządzoną w Brukseli dnia 17 lipca 2006 r.*, Druk nr 41, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A030006B63FF85ABC12573A300318BF0/\\$file/41-uzasadnienie.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A030006B63FF85ABC12573A300318BF0/$file/41-uzasadnienie.doc)
- Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015*, MSZ, Warszawa 2012
- Współpraca wielostronna*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Wspolpraca,wielostronna,25.html>
- Zespół Departamentu Współpracy Rozwojowej*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Zespol,Departamentu,Wspolpracy,Rozwojowej,51.htm>