

## Krajowe programy pomocy rozwojowej: narzędzia zwiększania skuteczności polskiej współpracy rozwojowej

Kordian Kochanowicz

### Spis treści

Uwagi terminologiczne	1
Skróty	2
Streszczenie	2
1. Krajowe programy pomocy rozwojowej w systemie polskiej pomocy	3
Zalety krajowych programów dla polskiej polityki rozwojowej .....	3
Programy krajowe w polskiej współpracy rozwojowej .....	4
Programy krajowe innych państw-donatorów	5
Zapewnianie własności i uzgadnianie działań z partnerami priorytetowymi .....	6
Zasady współpracy rozwojowej a programy krajowe .....	6
2. Etapy opracowywania krajowych programów pomocy rozwojowej	8
Analiza sytuacji rozwojowej w kraju partnerskim oraz polityki państw-donatorów	9
Wybór sektora lub sektorów priorytetowych i określanie celów .....	13
Monitoring i ewaluacja programu krajowego ..	17
3. Konsultacje jako podstawa krajowych programów pomocy	19
4. Rekomendacje	22
Aneks 1. Przykłady	24
Szwedzka współpraca rozwojowa (szablon ogólnego programu współpracy rozwojowej) ..	24
Program współpracy Austria – Uganda (spis treści) .....	24

### Uwagi terminologiczne

#### Partnerzy rozwojowi, donatorzy, kraje partnerskie, biorcy pomocy

W całym dokumencie posługujemy się terminem „partnerzy rozwojowi”, mając na myśli łącznie donatorów (kraje i instytucje przekazujące pomoc) i kraj partnerski (biorca pomocy). Sformułowanie to pochodzi z terminologii stosowanej obecnie w dokumentach oficjalnych. Jesteśmy jednak w pełni świadomi, że bardzo rzadko partnerstwo między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się faktycznie charakteryzuje się równością. Mimo to, należy podkreślić, iż relacje między dawcami a biorcami *powinny* mieć charakter partnerski. Terminami „donator” i „kraje partnerskie” posługujemy się dla jasności.

#### Ludzie ubodzy, kraje ubogie, kraje zubożone

Posługujemy się terminem „(ludzie) ubodzy”, żeby podkreślić fakt, że ostatecznym celem pomocy rozwojowej jest eliminacja niesprawiedliwego ubóstwa w krajach globalnego Południa oraz niepotrzebnego i niedopuszczalnego cierpienia, które jest rezultatem tej niesprawiedliwości. W pełni zdajemy sobie w pełni sprawę z faktu, że wielu ludzi na globalnym Południu twierdzi, iż oni sami (i ich kraje) nie są *biedni*, lecz *zubożeni*.

#### Krajowe programy pomocy rozwojowej

Jak odpowiednik stosowanego na arenie międzynarodowej terminu „Country Strategy Papers” stosujemy w tej publikacji termin „krajowe programy pomocy rozwojowej”. W naszym mniemaniu, termin ten najlepiej wpisuje się w obecne realia polskiej debaty o współpracy rozwojowej. Roboczo stosujemy w tej publikacji również skrótową nazwę „krajowe programy”. Dotychczas w polskiej literaturze termin „Country Strategy Papers” często tłumaczony był jako „krajowe strategie pomocy”.

## Skróty

<b>ADC</b>	Austriacka Agencja Rozwojowa
<b>CEDAW</b>	Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet
<b>CSO</b>	Organizacje społeczeństwa obywatelskiego
<b>CSP</b>	Krajowe programy pomocy
<b>DANIDA</b>	Duńskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych
<b>DPG</b>	Grupa partnerów rozwojowych
<b>EC</b>	Komisja Europejska
<b>ECDPM</b>	Europejskie Centrum Zarządzania Polityką Pomocy Rozwojowej
<b>EPA</b>	Umowy o partnerstwie gospodarczym
<b>EU</b>	Unia Europejska
<b>HRBA</b>	Perspektywa praw człowieka w rozwoju
<b>IPAD</b>	Portugalski Instytut Pomocy Rozwojowej
<b>LF</b>	Matryca logiczna
<b>M&amp;E</b>	Monitoring i ewaluacja
<b>MDG</b>	Milenijne Cele Rozwoju
<b>MFA</b>	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
<b>MRG</b>	Minority Rights Group (organizacja pozarządowa)
<b>NGDO</b>	Pozarządowa organizacja rozwojowa
<b>NGO</b>	Organizacja pozarządowa
<b>ODA</b>	Oficjalna Pomoc Rozwojowa
<b>OECD/DAC</b>	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju/ Komitet Pomocy Rozwojowej
<b>ONZ</b>	Organizacja Narodów Zjednoczonych
<b>PISM</b>	Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
<b>PRSP</b>	Narodowa strategia ograniczania ubóstwa
<b>SDC</b>	Szwajcarska Agencja Współpraca i Rozwoju
<b>SIDA</b>	Szwedzka Agencja Rozwoju Międzynarodowego

## Streszczenie

Krajowe programy pomocy rozwojowej są podstawowymi dokumentami w systemie współpracy rozwojowej. Stanowią sprawdzone rozwiązanie, które dowiodło swej przydatności w zakresie zwiększenia spójności i wiarygodności, jak również skuteczności polityk rozwojowych donatorów.

Zważywszy na niedawne zmiany w polskim systemie pomocowym, tj. przyjęcie Ustawy o współpracy rozwojowej i opracowanie Wieloletniego programu współpracy rozwojowej, krajowe programy są niezbędne, by w pełni wykorzystać sprzyjającą sytuację do stworzenia nowoczesnej i skutecznej polityki państwa.

Programowanie współpracy rozwojowej na poziomie danego kraju powinno uwzględniać perspektywę praw człowieka w rozwoju (ang. *Human Right Based Approach, HRBA*) oraz zasady skuteczności pomocy, aby w należyty sposób odpowiedzieć na potrzeby ludzi ubogich i wypełnić zobowiązania podjęte przez Polskę na arenie międzynarodowej.

Właściwe opracowanie krajowych programów pomocy rozwojowej, uwzględniające wszystkie kroki zalecane w niniejszym opracowaniu, przyczyni się do specjalizacji polskiej współpracy rozwojowej i podniesie jej jakość. Odpowiednio dostosowane krajowe programy ułatwią wdrażanie polskiej pomocy w poszczególnych krajach partnerskich i pozwolą uzyskać zamierzone efekty.

Proces opracowywania krajowych programów powinien opierać się na zasadach partycypacji i własności oraz uwzględniać mechanizmy konsultacji społecznych z różnymi podmiotami w kraju partnerskim i w Polsce.

Niniejsze opracowanie ma wspomóc prace nad krajowymi programami pomocy rozwojowej na przykładzie dobrych praktyk z innych krajów. Na początku wyjaśniono, dlaczego w polskiej współpracy rozwojowej potrzebne są programy krajowe, a następnie pokazano - krok po kroku – jak opracowywać tego rodzaju dokumenty.

Opracowanie to powstało na zlecenie Minority Rights Group Europe (MRG) w ramach projektu „Od potrzeb do praw: Promowanie skuteczniejszej polityki rozwojowej w Europie” (DCI-NSAED/2009/210).

Publikacja została pierwotnie wydana w języku angielskim pod tytułem *Country Strategy Papers: A Policy Tool to Increase Effectiveness of Polish Development Cooperation*.

## Struktura publikacji

Niniejsze opracowanie skupia się na krajowych programach pomocy rozwojowej, ich zaletach i znaczeniu dla Polski przy uwzględnieniu ostatnich zmian w polskim systemie pomocowym.

W pierwszym rozdziale przedstawiono zalety krajowych programów dla systemu polskiej pomocy, zaprezentowano, w jaki sposób programy krajowe wypełniają istniejące luki, pokazano, jaką rolę odgrywają one zarówno dla państw-donatorów, jak i krajów partnerskich, a także

przedstawiono te zasady współpracy rozwojowej, które powinny determinować strategię krajowe.

W rozdziale drugim naszkicowano etapy opracowywania krajowych programów dla polskiej współpracy rozwojowej, a także przedstawiono przykłady dobrych praktyk innych donatorów w tworzeniu planów wieloletnich.

W rozdziale trzecim zaprezentowano głównych interesariuszy, z którymi należy konsultować się podczas prac nad programami krajowymi, a także omówiono rolę, jaką pełnią instytucje rządowe, publiczne oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

W rozdziale czwartym zaproponowano praktyczne zalecenia dotyczące tego, jak dzięki krajowym programom sprawić, by polska współpraca rozwojowa stała się bardziej wiarygodna i skuteczna.

Niniejsze opracowanie opiera się na analizie dostępnych publicznie źródeł dotyczących polityk krajów-donatorów, jak również na wywiadach w wybranych organizacjach zaangażowanych w debatę o współpracy rozwojowej w Polsce.

## 1. Krajowe programy w systemie polskiej współpracy rozwojowej

Polityka współpracy rozwojowej, podobnie jak każda inna polityka, wymaga dobrego planowania i zarządzania, by skutecznie tworzyć warunki umożliwiające wszystkim ludziom, aby żyli w świecie sprawiedliwym i zrównoważonym. Aby zrealizować wizję sprawiedliwego świata, potrzeba przemian społecznych w wielu dziedzinach życia, np. w światowym handlu, systemie finansowym, rolnictwie czy ochronie środowiska naturalnego, zaś współpraca rozwojowa jest jedynie częścią procesu rozwiązywania problemów globalnych. Pomoc rozwojowa, by mogła być skuteczna, musi orientować się na prawa ludzi i odpowiadać na najpilniejsze priorytety w konkretnym kontekście danego kraju. Można to osiągnąć za pomocą krajowych programów pomocy rozwojowej opracowanych dla każdego kraju partnerskiego.

W niniejszym rozdziale zajmiemy się następującymi kwestiami:

- zaletami, jakie wiążą się z opracowaniem krajowych programów pomocy rozwojowej dla systemu polskiej współpracy rozwojowej;
- miejscem i rolą strategii krajowych w obecnym systemie współpracy rozwojowej w Polsce;
- praktykami państw-donatorów w opracowywaniu programów krajowych (zwanymi często strategiami krajowymi);
- znaczeniem programów krajowych dla krajów partnerskich;
- zasadami współpracy rozwojowej stosowanymi w programach krajowych.

W poniższych podrozdziałach przeanalizowaliśmy system współpracy rozwojowej w Polsce, badając równocześnie dobre praktyki państw uznawanych za donatorów wiodących pod względem jakości i skuteczności, tj. Szwecji i Danii. W kolejnych rozdziałach przytaczamy przykłady z krajów podobnych do Polski pod względem rozwoju systemu pomocowego.

### Zalety krajowych programów dla polskiej polityki rozwojowej

Podejście strategiczne, opierające się na analizie priorytetów kraju partnerskiego, oraz jasne sformułowaniu celów i rezultatów pomocy pomaga wdrażać politykę rozwojową, zarządzać nią i ją monitorować. Krajowe programy pomocy rozwojowej znacząco podniosą jakość polskiej współpracy rozwojowej i ułatwią jej realizację.

Programy krajowe pomagają rządowi państw-donatorów i krajów partnerskich oraz organizacjom społeczeństwa obywatelskiego skoncentrować wysiłki na rzecz rozwoju i skierować fundusze do tych sektorów i na te programy czy projekty, które przyniosą największe korzyści społeczeństwu kraju partnerskiego na poziomie lokalnym, regionalnym lub krajowym. To powinno przyczynić się do podwyższenia skuteczności polskiej pomocy.

Krajowe programy stanowią dopełnienie innych dokumentów, dostarczają bowiem analiz dotyczących danego państwa partnerskiego. Opracowuje je się po to, żeby skoordynować wszystkie działania w danym kraju zgodnie z nadrzędną polityką rozwojową państwa, która bierze pod uwagę kontekst rozwojowy danego kraju partnerskiego. Pozwala to zwiększyć trafność programów i projektów. Wypracowanie programu krajowego zapewnia państwu partnerskiemu poczucie własności i wzmacnia jego potencjał rozwojowy,<sup>1</sup> który w innym wypadku mógłby zostać podważony.

Krajowe programy pomocy rozwojowej pozwalają umieścić polską specjalizację pomocową w szerszym kontekście międzynarodowym i zharmonizować ją ze strategiami innych dawców pomocy, Unii Europejskiej, agencji wielostronnych, ONZ, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych.

W 2012 roku polska pomoc osiągnęła etap, na którym opracowanie programów krajowych znacząco poprawiłoby skuteczność i oddziaływanie polityki współpracy rozwojowej. W minionych latach doszło do istotnej poprawy otoczenia prawnego i politycznego, o czym świadczy Ustawa o współpracy rozwojowej z 2011 roku i Wieloletni program współpracy rozwojowej.

Zmiany te, które umacnia tocząca się właśnie międzynarodowa debata, obejmująca kwestie perspektywy praw człowieka w rozwoju (Human Right Based Approach, HRBA) i skuteczności działań na jego rzecz, stwarzają klimat sprzyjający nowemu spójnemu i efektywnemu strategicznemu ukierunkowaniu polskiej współpracy rozwojowej.

Osiem lat doświadczeń Polski jako donatora – partnera rozwojowego – powinno stanowić kapitał wystarczający do opracowania krajowych programów pomocy rozwojowej z poszczególnymi państwami partnerskimi. Brak tych programów niekorzystnie odbija się na wysiłkach w zakresie współpracy rozwojowej podejmowanych zarówno przez instytucje rządowe, jak i organizacje pozarządowe i ogranicza efekty polskiej pomocy w krajach objętych Partnerstwem Wschodnim oraz krajach globalnego Południa (tzw. krajach rozwijających się). Ubodzy mieszkańcy krajów partnerskich zyskaliby więcej, gdyby polska współpraca na rzecz rozwoju była lepiej zaplanowana i gdyby polski rząd wraz z interesariuszami opracował odpowiednie programy krajowe.

Nadszedł czas, by Polska dowiodła swego zaangażowania i opracowała programy krajowe, dołączając do grupy donatorów, którzy już wykorzystują to narzędzie w swojej pracy. Do grupy tej należą państwa członkowskie Unii Europejskiej, a również kraje z regionu Europy Środkowo-Wschodniej, np. Austria, Czechy i Słowacja.

Proces przygotowywania programów krajowych stanowi znakomitą okazję do przyjęcia zasad współpracy rozwojowej i przełożenia ich na programy i rozwiązania praktyczne dla konkretnego kraju lub regionu.

Włączenie w programy krajowe perspektywy praw człowieka w rozwoju oraz zasad skuteczności pomocy pomoże w planowaniu polskiej polityki współpracy rozwojowej i prowadzenie przeglądu Wieloletniego programu współpracy rozwojowej, ponieważ analizy i strategię z poziomu krajowego będą wkładem do planowania ogólnego.

Ta wzajemna relacja między krajowymi programami pomocy rozwojowej a programem wieloletnim jest nieunikniona. Postęp w projektowaniu programów krajowych, jak również ich przegląd i ewaluacja mogą okazać się pomocne w procesie tworzenia i dokonywania przeglądu i aktualizacji wiarygodnego programu wieloletniego.

Programy krajowe wykorzystuje się jako źródło informacji dla strategii nadrzędnej lub programu wieloletniego, dostarczają bowiem danych dotyczących konkretnego kraju i zapewniają dostosowany do programu plan konkretnych działań.

Programy krajowe podporządkowane perspektywie praw człowieka i standardom skuteczności pomocy pomagają planować działania wysokiej jakości. Stanowią ponadto wsparcie w planowaniu projektów dla podmiotów wdrażających, m.in. organizacji pozarządowych, a także w kierowaniu konkursami na wnioski dla personelu MSZ.

Wreszcie analiza i planowanie oparte na dowodach wynikających z badań naukowych pomagają zwiększyć świadomość i zrozumienie problematyki rozwojowej, a także zapewnić wsparcie dla współpracy na rzecz rozwoju. Ważne jest, by istniała informacja na temat tego, co rząd i podmioty wdrażające zamierzają osiągnąć za pieniądze polskich podatników, kiedy i w jaki sposób.

Krajowe programy mogą zmienić polską pomoc – sprawić, że stanie się ona bardziej spójna, profesjonalna i zrozumiała dla wszystkich zainteresowanych.

## Programy krajowe w polskiej współpracy rozwojowej

Polską współpracę na rzecz rozwoju koordynuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Do 2011 roku jedynym prawnym i strategicznym dokumentem była rządowa Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju (2003).<sup>2</sup> Strategia ta i plany rocznie w niedostatecznym stopniu uwzględniały konkretny kontekst, potrzeby i priorytety krajów partnerskich.

W 2011 roku przyjęto Ustawę o współpracy rozwojowej, która położyła fundamenty pod spójny system polskiej pomocy. Ustawa ta przewiduje stworzenie (i przegląd) Wieloletniego programu współpracy rozwojowej.

Ustawa zobowiązuje Polskę, aby wzięła pod uwagę „ustalenia organizacji międzynarodowych i regulacje Unii Europejskiej”. Ratyfikowany przez nasz kraj traktat lizboński stanowi: „Głównym celem polityki Unii w tej dziedzinie jest zmniejszenie, a docelowo, likwidacja ubóstwa”. Poza redukcją ubóstwa, ustawa definiuje polską współpracę rozwojową jako „promowanie i wspieranie rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego”. Analiza na poziomie danego kraju partnerskiego może pomóc określić, co należy zrobić, aby obie te wytyczne wzmacniały się nawzajem.

Ustawa wznawia również działalność Polskiej Fundacji Międzynarodowej Współpracy na Rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak”,<sup>3</sup> która *de facto* będzie funkcjonować jako agencja wdrażająca polską pomoc. Analizy i programowanie

**Ramka 1:** Elementy ramy polskiej współpracy na rzecz rozwoju



na poziomie krajów partnerskich powinny poprzedzać realizację programów i projektów Fundacji i MSZ i kierować ich wdrażaniem.

Opracowanie krajowych programów pomocy wypełni lukę w konstrukcji polskiego systemu pomocy i posłuży do integracji jej elementów, tzn. ustawy, wieloletniego programu współpracy rozwojowej i planów rocznych.

Przyjęcie programów krajowych pomoże w prowadzeniu zarządzania opartego na rezultatach (ang. results-based management); podczas monitoringu i ewaluacji pozwoli skupić uwagę na realizacji jasno zdefiniowanych celów i spodziewanych wyników. Projekty, programy i ewaluacja oparta na rezultatach powinny stanowić źródło informacji w procesie rewizji programów krajowych i wieloletniego programu współpracy rozwojowej.

Programy krajowe to element, którego ewidentnie brakuje w systemie polskiej współpracy na rzecz rozwoju; są one niezbędne, by zapewnić skuteczność polityki rozwojowej państwa.

### Programy krajowe innych państw-donatorów

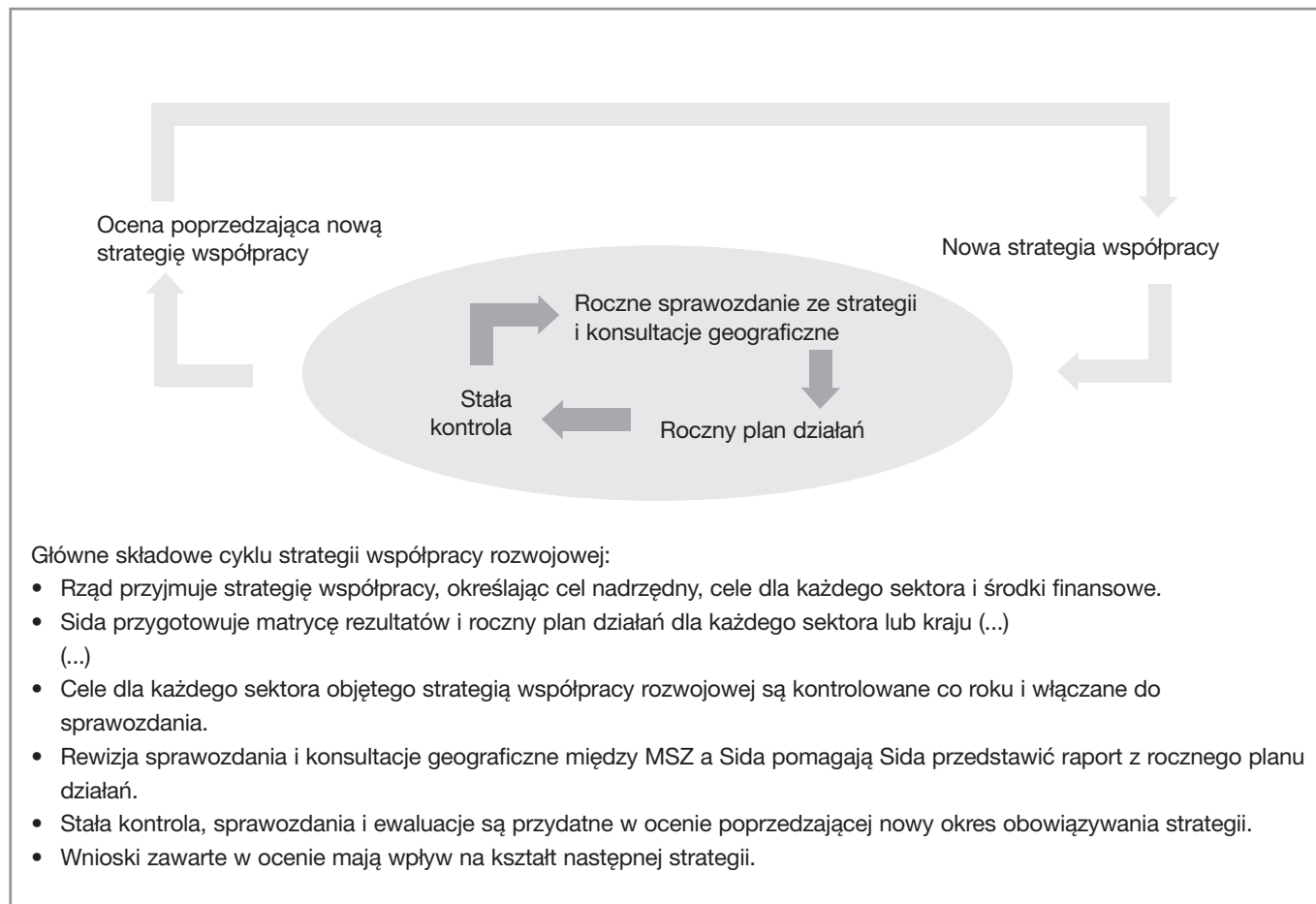
Programy krajowe stanowią kluczowy dla państw-donatorów element systemu współpracy rozwojowej. Są

one zintegrowane z ich aktami prawnymi oraz z polityką rozwojową i wieloletnimi strategiami i programami rozwojowymi.

W wypadku duńskiej pomocy rozwojowej (DANIDA, Duńskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych), „strategie współpracy rozwojowej z krajami partnerskimi” opracowuje się za każdym razem, gdy wybierane jest nowe państwo partnerskie lub gdy termin obowiązywania poprzedniej strategii dobiegnie końca. Opracowanie strategii krajowej jest obligatoryjne, chyba że Dania wycofuje się ze wspierania danego kraju lub w grę wchodzi zaangażowanie innego rodzaju (przypadek Afganistanu).<sup>4</sup>

Szwedzkie krajowe programy pomocy rozwojowej (2007–2013), nazywane „strategiami współpracy”, są „narzędziem, za pomocą którego, rząd zarządza współpracą rozwojową z poszczególnymi krajami i regionami”. Krajowe strategie stanowią podstawę dla rocznych planów współpracy rozwojowej służących realizacji przyjętych ogólnych strategii pomocy. Kontrolę i przegląd planów rocznych prowadzi się zgodnie z cyklem strategii współpracy, który kończy ocena, będąca podstawą dla następnej strategii.

#### Ramka 2: Cykl współpracy SIDA [Szwedzka Agencja Rozwoju Międzynarodowego]<sup>5</sup>



## Zapewnianie własności i uzgadnianie działań z priorytetami partnerów

Krajowe programy pomocy rozwojowej to jedna z najodpowiedniejszych metod integracji polityki rozwojowej donatora z celami i planami krajów partnerskich. Pozwala ona zharmonizować strategie donatorów w danym kraju. Jest to także sposób na zapewnienie własności w procesie rozwoju kraju partnerskiego.

Rządy państw partnerskich opracowują narodowe strategie ograniczania ubóstwa (ang. *Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP*), w których formułują własną wizję rozwoju kraju. W wielu wypadkach strategie te cieszą się silną legitymizacją, ponieważ powstały w wyniku zakrojonego na dużą skalę procesu konsultacji. Koncentrują się na redukcji ubóstwa lub przedstawiają szeroką wizję rozwoju. W wypadku Tanzanii *Tanzańskiej Wizji Rozwoju 2025 towarzyszy Pięcioletni narodowy plan rozwoju* (2011–2015),<sup>6</sup> zaś w Ugandzie jest to *Ugandyjski narodowy plan rozwoju na lata 2010/11–2014–15*.<sup>7</sup>

W *Deklaracji paryskiej w sprawie skuteczności pomocy* donatorzy zobowiązali się do zharmonizowania<sup>8</sup> swoich polityk współpracy rozwojowej z celami krajów partnerskich, aby wesprzeć rządy państw partnerskich i innych znaczących aktorów w osiąganiu celów w zakresie rozwoju. Proces ten można ułatwić dzięki opracowaniu i wdrożeniu programów krajowych.

Celem programów krajowych jest określenie strategii pomocy, ustalenie warunków jej wdrażania w danym kraju i stworzenie „wspólnej płaszczyzny” – uświadomienie sobie, co chcemy osiągnąć w państwie partnerskim, kiedy i w jaki sposób. Proces projektowania programów krajowych opiera się na dialogu. Obejmuje on negocjacje między przedstawicielami instytucji państwowych a aktorami niepaństwowymi – w tym organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi zainteresowanymi podmiotami – prowadzące do uzgodnienia wspólnych celów wsparcia zewnętrznego. Na przykład: „Duńska współpraca rozwojowa opiera się zwykle na wspólnych celach dotyczących redukcji ubóstwa, strategiach ograniczania ubóstwa rządów krajów partnerskich, a w sytuacji idealnej na wspólnych strategiach pomocy pod przewodnictwem państwa partnerskiego”.<sup>9</sup>

Jeśli chodzi o państwa, dla których różni donatorzy opracowali wspólną krajową strategię współpracy rozwojowej (*Joint Country Development Strategy*), programy krajowe nadal są potrzebne, aby określić długookresowy wkład pojedynczego donatora. Wspólne planowanie strategiczne odbywa się na forach międzynarodowych, takich jak grupy partnerów rozwojowych (ang. *Development Partners Group*). Na przykład w Tanzanii w ramach grupy partnerów rozwojowych 17 dawców pomocy dwustronnej współpracuje z licznymi agencjami wielostronnymi. Gdy tylko powstaje podobna grupa i zostaje zainicjowany proces współpracy, donatorzy powinny do niego dołączyć i wnieść swój wkład.

Zaangażowanie w działania zgodne z programami krajowymi i lepsza harmonizacja działań przyczynią się do

bardziej wiarygodnej specjalizacji Polski we współpracy rozwojowej. Programy krajowe to dla wszystkich interesariuszy źródło informacji na temat specjalizacji donatora, sektorów priorytetowych i planowanej poprawie jakości życia mieszkańców kraju partnerskiego. Dzięki tym dokumentom Polska będzie postrzegana jako istotny partner we współpracy rozwojowej w danym kraju.

## Zasady współpracy rozwojowej a programy krajowe

Programy krajowe, które uwzględniają międzynarodowe zasady współpracy rozwojowej, przyczyniają się do podniesienia jakości i skuteczności tej współpracy. Do trzech głównych ujęć zwiększających jakość pomocy w zakresie polityki i praktyki należą: *perspektywa praw człowieka w rozwoju, skuteczność pomocy* oraz koncentracja na *skuteczności rozwojowej*.

W 2011 roku, podczas IV Forum Wysokiego Szczebla ds. Efektywności Pomocy w Pusan (Korea Południowa), a także podczas Europejskich Dni Rozwoju w Warszawie standardy znalazły się w centrum dyskusji poświęconej polityce rozwojowej.

## Perspektywa praw człowieka w rozwoju

Perspektywa praw człowieka w rozwoju (*HRBA*) określa zasady, metody i narzędzia, które przyczyniają się do poprawy współpracy rozwojowej dzięki temu, że bazują na prawach ludzi objętych działaniami pomocowymi i dostosowują współpracę do ich priorytetów. W ten sposób pomoc staje się bardziej użyteczna i lepiej odpowiada na potrzeby ubogich.

Zgodnie z HRBA, rozwój jest nie tylko rezultatem pewnej polityki, lecz także procesem, który wzmacnia demokratyczną partycypację i nadaje większego znaczenia tym, którzy mają odnieść korzyści z działań pomocowych. Takie podejście pomaga odpowiedzieć na potrzeby społeczności znajdujących się w sytuacji najbardziej naglącej.

Zastosowanie HRBA wymaga wyraźnego wskazania praw człowieka w procesie współpracy rozwojowej i powiązania ich z takimi priorytetami, jak milenijne cele rozwoju (MDG). Polityka rozwojowa i działania na rzecz praw człowieka wzmacniają się nawzajem, zaś przyjęcie HRBA gwarantuje lepszą spójność pomiędzy nimi zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i poszczególnych krajów.

Wielu donatorów, w tym Wielka Brytania, Dania, Szwecja, Kanada, Szwajcaria, Norwegia i Niemcy, zobowiązali się, że będą uwzględniać HRBA w swojej polityce i trend ten stale się rozszerza.<sup>10</sup> Coraz więcej państw, w tym Austria<sup>11</sup> i Hiszpania,<sup>12</sup> włącza HRBA do swojej pracy, m.in. w ramach krajowych programów pomocy rozwojowej. ONZ uznało HRBA za perspektywę strategiczną<sup>13</sup> i zaczęło stosować ją w praktyce na wszystkich poziomach programowania rozwojowego, w tym także na poziomie nadrzędnych strategii współpracy rozwojowej, programów krajowych oraz programów i projektów agencji

**Ramka 3:** Na czym polega włączanie HRBA w ramy programów krajowych?

Zasada	Konsekwencje dla programów krajowych
1 Jednoznaczne zastosowanie ramy praw człowieka	<p>Krajowe programy pomocy rozwojowej powinny opierać się na analizie zaangażowania na rzecz poszczególnych praw człowieka w kraju partnerskim. Analiza ta powinna uwzględniać, zarówno konwencje i regulacje prawnie wiążące, oraz zalecenia nie mające takiego charakteru. Programy krajowe należy rewidować pod kątem luk w sferze priorytetów dotyczących praw człowieka. Priorytety rozwojowe należy określić i powiązać z prawami człowieka. Poza rozpoznaniem praw program krajowy powinien określać także, w jaki sposób donator zamierza uwzględnić HRBA i inne zasady, np. skuteczności pomocy. Powinien identyfikować zagadnienia przekrojowe i wyjaśniać ich praktyczne zastosowanie.</p> <p>Wskaźniki powinny mierzyć rezultaty pod względem potencjału w zakresie zapewnienia praw człowieka. Końcowe rezultaty powinny obejmować możliwość korzystania z tych praw.</p>
2 Upodmiotowienie	<p>Programy krajowe powinny skupiać się na upodmiotowieniu objętych nimi osób, zwłaszcza na kwestii wydobycia ich z ubóstwa.</p> <p>Program krajowy powinien identyfikować posiadaczy praw (ang. rights-holders) i podmioty odpowiedzialne (ang. duty-bearers).<sup>14</sup> Powinien przyznawać pierwszeństwo tym celom i działaniom, które przyczyniają się do budowy długookresowego potencjału posiadaczy praw i podmiotów odpowiedzialnych.</p> <p>Posiadacze praw powinni móc domagać się swych praw; współpraca na rzecz rozwoju może pomóc zwiększyć ich świadomość i kompetencję w tym zakresie. Można to osiągnąć np. poprzez bezpośredni program wspierający wysiłki organizacji społeczeństwa obywatelskiego z kraju partnerskiego zmierzające w tym kierunku.</p> <p>Potencjał podmiotów odpowiedzialnych należy budować tak, by mogły one działać w poszanowaniu praw człowieka, w imię ich ochrony i realizacji.</p>
3 Partycypacja	<p>Działania w krajach partnerskich powinny wspierać partycypację w procesach i decyzjach dotyczących rozwoju.</p> <p>Programy lub działania z zakresu współpracy rozwojowej powinny zapewniać partycypację wszystkich interesariuszy, w tym także grup zagrożonych wykluczeniem społecznym i marginalizowanych. Należy zwrócić szczególną uwagę na kwestię równego uczestnictwa kobiet i mężczyzn. Wymóg ten rząd państwa-donatora może spełnić dzięki odpowiedniemu procesowi konsultacji.</p>
4 Niedyskryminacja i skoncentrowanie na grupach zagrożonych wykluczeniem społecznym	<p>Krajowe programy powinny uznać, że dyskryminacja jest jedną z głównych przyczyn ubóstwa i skierować przeciwko niej swoje działania. Programy krajowe powinny zidentyfikować grupy zagrożone wykluczeniem społecznym i potraktować je priorytetowo. Dane dotyczące społeczności państwa partnerskiego i grup docelowych powinny być zdezagregowane według przynależności etnicznej, języka, religii, płci, wieku, przynależności mniejszościowej, a także statusu ekonomicznego i prawnego. Potrzeby szczególnie zagrożonych wykluczeniem kobiet i mężczyzn należy uwzględnić w oddzielnych strategiach i zastosować wobec nich odrębne podejścia. Ich podstawą powinna być dokładna ocena potrzeb. Należy ponadto opracować działania na rzecz promocji równego statusu kobiet.</p>
5 Odpowiedzialność i przejrzystość	<p>Odpowiedzialność i przejrzystość są niezbędne, by pokazać, w jaki sposób krajowy program donatora realizuje złożone obietnice i jak przyczynia się do osiągnięcia rezultatów rozwojowych, tj. spodziewanych zmian w życiu mieszkańców kraju partnerskiego. Przejrzystość oceny stanowi konieczny warunek sformułowania wniosków przeznaczonych dla beneficjentów, interesariuszy na szczeblu lokalnym i krajowym, a także podmiotów z państwa-donatora. Ewaluacja powinna koncentrować się na poprawie w tym zakresie.</p> <p>Należy zapewnić monitoring i ewaluację zapewniające szerokie uczestnictwo zainteresowanym podmiotom.</p>

wdrożeniowych. Polska może w istotnym stopniu poprawić jakość swojej pomocy, dopasowując się do standardów międzynarodowych i włączając HRBA w ramy swojej polityki i programów krajowych.

### Skuteczność pomocy i skuteczność rozwojowa

Polska jest sygnatariuszem wszystkich najważniejszych dokumentów międzynarodowych, które mają na celu poprawę skuteczności współpracy rozwojowej. W najnowszym z tych dokumentów – *Partnerstwie z Pusan na rzecz skutecznej współpracy rozwojowej* (2011) – bardzo silny nacisk położono na działania państwa-donatora na poziomie kraju partnerskiego..

Partnerstwo z Pusan nakłada konkretne zobowiązania, które można wypełnić dzięki opracowaniu i wdrożeniu krajowych programów pomocy rozwojowej.

Po pierwsze, donatorzy obiecali, że będą realizować swe zobowiązania w perspektywie średniookresowej, wprowadzając przy tym niezbędne reformy, i „do roku 2013 zacząć regularnie udostępniać na czas 3–5-letnie orientacyjne plany nakładów pomocowych i/lub plany wdrożeniowe dla krajów rozwijających się, z którymi współpracują, tak jak to uzgodniono w Akrze” (art. 24a). [chodzi o *Program działań z Akry* z 2008 r. - przyp. autora]. Obecne warunki współpracy rozwojowej w Polsce nie pozwalają stwierdzić, w jaki sposób Polska mogłaby zrealizować to zobowiązanie.

Krajowe programy pomocy rozwojowej stanowią narzędzie pozwalające zapełnić tę lukę. Skupiają się na konkretnych krajach, umożliwiają planowanie wieloletnie i mogłyby obejmować również informacje na temat orientacyjnych nakładów. To zasadniczo zwiększyłoby przewidywalność polskiej pomocy i jej wiarygodność wśród partnerów rozwojowych.

Po drugie, zgodnie z postanowieniami Partnerstwa z Pusan „dostarczyciele współpracy rozwojowej zwiększą i przyspieszą wysiłki na rzecz rozwiązania problemu niedostatecznych uprawnień personelu w terenie. Zrewidują wszystkie aspekty swoich działań, w tym także delegowanie uprawnień w zakresie finansowania, obsady stanowisk, a także roli i odpowiedzialności w projektowaniu i wdrażaniu programów rozwojowych” (art. 25d). Opracowanie programów krajowych może znacząco pomóc w poradzeniu sobie z tym wyzwaniem. Prace nad programami wieloletnimi dla konkretnych krajów wiążą się z zaangażowaniem personelu polskich misji dyplomatycznych i mobilizacją rozmaitych podmiotów – zarówno rządowych, jak i pozarządowych – do przeprowadzenia pogłębionej analizy strategii rozwoju kraju partnerskiego, oceny pracy innych donatorów i późniejszej dyskusji na temat specjalizacji i skuteczności polskiej pomocy w danym kraju.

Po trzecie, opracowanie krajowych programów pomocy rozwojowej znacząco przyczyni się do stworzenia w Polsce lepszych i bardziej przewidywalnych warunków do działania dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Jako sygnatariusz Partnerstwa z Pusan, Polska zgodziła się w pełni realizować zobowiązanie do „umożliwienia

*organizacjom społeczeństwa obywatelskiego odgrywania roli niezależnych aktorów rozwojowych, ze szczególnym uwzględnieniem utworzenia sprzyjającego [dla nich] środowiska”* (art. 22a). Obecny system polskiej pomocy tylko częściowo realizuje potrzebę stabilnego otoczenia dla polskich organizacji pozarządowych, niezbędnego do planowania strategicznego i budowania potencjału w dłuższej perspektywie. Opracowanie krajowych programów pomoże wypełnić tę lukę, dostarczy bowiem organizacjom pozarządowym jasnych wskazówek na temat tego, co Polska zamierza zrobić w danym kraju. Przyczyni się w ten sposób do poprawy roboczych stosunków między MSZ a organizacjami pozarządowymi, maksymalizując możliwości polskiej pomocy.

Skuteczność pomocy nie jest celem samym w sobie. Jest środkiem służącym szerokiej skuteczności rozwojowej, w ramach której polska pomoc przekłada się na konkretną poprawę życia ludzi w krajach ubogich. Opracowanie krajowych dokumentów strategicznych zgodnych z wnioskami z międzynarodowej debaty o skuteczności pomocy międzynarodowej to realny wkład, który do współpracy rozwojowej powinna wnieść Polska.

## 2. Etapy opracowywania krajowych programów pomocy rozwojowej

Proces opracowywania krajowych strategii został podzielony na trzy części i obejmuje:

- analizę polityki kraju partnerskiego i programy krajów-donatorów,
- planowanie strategiczne i wybór priorytetów, a także,
- monitorowanie i ewaluację krajowych programów pomocy rozwojowej.

W niniejszym rozdziale zamieszczono wybór fragmentów krajowych programów pomocy rozwojowej innych państw będących donatorami pomocy międzynarodowej. Mogą one posłużyć za przykład kształtowania programów pomocowych. Wiele państw członkowskich Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD może się wykazać dobrymi praktykami w tym zakresie. Na potrzeby niniejszego opracowania wybrano sześć krajów udzielających pomocy, by zilustrować główne etapy procesu tworzenia dokumentów programowych. Dania i Szwecja powszechnie uchodzą za światowych liderów wysokiej jakości współpracy rozwojowej. Portugalia i Luksemburg to donatorzy, których budżet na oficjalną pomoc rozwojową (ODA) jest stosunkowo podobny do polskiego pod względem nakładów.<sup>15</sup> Austria to kraj z Europy Środkowej. Szwajcaria z kolei może posłużyć za model tworzenia krajowych programów w krajach Partnerstwa Wschodniego, ważnego również w polskiej pomocy.

Celem niniejszego rozdziału jest przekazanie konkretnych wskazówek przydatnych w procesie tworzenia krajowych



#### Ramka 4: Kontekst rozwoju kraju w programach krajowych (fragmenty)

Kontekst polityki rozwojowej Mołdawii <sup>19</sup>	Skrótowa analiza kraju partnerskiego włączona w ramy szwedzkiego programu krajowego na rzecz Kenii (2009–2013)
W roku 2008 rząd połączył strategie rozwojowe i ujął je w jednym zbiorczym dokumencie – <i>Narodowej Strategii Rozwojowej 2008–2011</i> – opracowanym w procesie ścisłych konsultacji ze środowiskiem donatorów. W ramach starań o poprawę standardów życiowych Narodowa Strategia Rozwojowa została oparta na pięciu głównych filarach: wzmocnieniu praworządności, rozwiązaniu konfliktu naddniestrzańskiego, poprawie konkurencyjności oraz rozwoju społecznym i regionalnym.	Od roku 1997 ubóstwo gospodarcze w kraju spadło o 6 punktów procentowych, do wysokości 46% w roku 2005/2006, a pewna liczba wskaźników socjalnych, takich jak częstość występowania HIV/AIDS, uległa poprawie. Niektóre cele milenijne, np. powszechne nauczanie na poziomie podstawowym, wydają się osiągalne. W tym samym okresie jednak pogorszyła się dystrybucja dochodów (...). Rodziny wielodzietne i te, których głowami są kobiety, są biedniejsze niż przeciętna.

programów. Część narzędzi i metod, które można wykorzystać w programowaniu polityki rozwojowej zgodnie z zasadami perspektywy praw człowieka w rozwoju (HRBA), została przedstawiona w oddzielnej publikacji zatytułowanej: *Perspektywa praw człowieka w programach i polityce rozwojowej. Przewodnik dla nowych państw członkowskich Unii Europejskiej*.<sup>16</sup>

### Analiza sytuacji w kraju partnerskim oraz polityki krajów-donatorów

#### Analiza wizji rozwoju kraju lub strategii ograniczania ubóstwa

Pierwszym krokiem przy projektowaniu krajowych strategii rozwojowych jest analiza polityki państwa partnerskiego, zwłaszcza jego wizji rozwoju i strategii ograniczania ubóstwa<sup>17</sup> (ang. *Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP*). Dokumenty tego typu określają wizję kraju w przyszłości,<sup>18</sup> a uzupełniające je 3–5-letnie strategie wyjaśniają, jak wizję tę zrealizować. W dokumentach tych można znaleźć kluczowe informacje, m.in. na temat ubóstwa i jego przyczyn w danym kraju, głównych wyzwań, sytuacji gospodarczej, celów i rezultatów prowadzonej polityki. Zgodność działań dawców pomocy z tą polityką zapewnia realizację zasady własności, tj. zapewnia krajowi partnerskiemu rolę przywódczą w zakresie rozwoju własnego kraju i pomaga zharmonizować działania donatorów. W dokumentach tych rozwój mierzony jest m.in. postępem w osiąganiu milenijnych celów rozwoju w danym kraju.

Tego rodzaju analiza powinna obejmować również ewaluację strategii na poziomie krajowym i wnioski dotyczące roli donatora. W wypadku szwedzkiej strategii w Kenii „*Ogólne wnioski są takie, że Szwecja musi w dalszym ciągu prowadzić długoterminową obserwację, kiedy należy spodziewać się rezultatów reform. Dlatego niezwykle istotne jest zidentyfikowanie najważniejszych etapów tego procesu. Wysiłki, których celem było zapewnienie, by cała szwedzka współpraca rozwojowa była prowadzona zgodnie z perspektywą praw człowieka, przyniosły rezultaty i dlatego powinny być kontynuowane. Ponadto w przeglądzie śródk okresowym wspomniano o potrzebie koncentracji sektorowej,*

*bardziej systematycznej działalności, zorientowanej na wyniki kontroli dotychczasowych wysiłków i ewaluacji całej szwedzkiej pomocy.*”<sup>20</sup> Wnioski te, sformułowane w 2009 roku, zostały włączone do szwedzkiego programu współpracy z Kenią, obejmującego kolejnych pięć lat.

W analizie wizji rozwoju kraju partnerskiego i jego strategii ograniczania ubóstwa można przyjrzeć się następującym zagadnieniom przekrojowym: partycypacji, równości płci,<sup>21</sup> uwzględnianiu HIV/AIDS oraz trosce o środowisko naturalne. Przykładowa analiza postępu w zakresie zagadnień przekrojowych została włączona do programu pomocy rozwojowej na lata 2008–2013 w ramach partnerstwa Dania-Bhutan: „*Programy sektorowe wspierają krajowe wysiłki we włączaniu w główny nurt działań problematyki płci. Niedostateczny potencjał był czynnikiem hamującym ten proces, w tym także diagnozę genderowo-sektorową oraz określanie możliwości uwzględniania problematyki płci*”.<sup>22</sup>

Ten aspekt znalazł odbicie w strategii rozwoju Bhutanu i został uwzględniony w programie pomocy rozwojowej Danii dla tego kraju: „*Zwiększenie poziomu alfabetyzacji wśród dorosłych ze szczególnym uwzględnieniem kwestii wzmocnienia pozycji dziewcząt i kobiet*” przy wyjściowym poziomie 53% (2007) i docelowym 80% (2013).

Wspomniane aspekty analizy krajowej wizji rozwoju czy też strategii ograniczania ubóstwa powinny opierać się nie tylko na źródłach rządowych, lecz także odwoływać do raportów organizacji społeczeństwa obywatelskiego, krajowych i międzynarodowych badań naukowych, a także ustaleń think-tanków, zwłaszcza instytucji nadzorujących i monitorujących działania pomocowe lub badających przestrzeganie praw człowieka, jak również niezależnych mediów. W ten sposób zyskamy pewność, że informacje, na których opiera się krajowy program pomocy rozwojowej, są wiarygodne.

#### Analiza wielo- i dwustronnych strategii rozwojowych w danym kraju

Programy krajowe powinny uwzględniać bieżące strategie i inicjatywy rozmaitych dawców pomocy obecnych w danym kraju lub regionie i łączyć się z nimi. Państwa członkowskie

**Ramka 5:** Analizy działań donatorów w danym kraju w programach krajowych (fragmenty)

Austriacka krajowa strategia współpracy rozwojowej z Ugandą i grupą partnerów rozwojowych <sup>26</sup>	Szwedzka krajowa strategia współpracy rozwojowej z Kenią i wspólnego programowania na poziomie krajowym <sup>27</sup>
<p>Austria przyjmuje rolę aktywnego członka grupy partnerów rozwojowych. W Narodowym Planie Rozwoju rząd Ugandy zobowiązuje się do „kontaktowania się w sprawach związanych z oficjalną pomocą rozwojową przede wszystkim za pośrednictwem lokalnych grup partnerów rozwojowych [<i>Local Development Partners Group (LDPG)</i>]” oraz do konsultowania z nimi realizacji Planu, jak też do rewizji pomocy partnerów rozwojowych i podejmowania wysiłków zmierzających do poprawy jej skuteczności.</p>	<p>Strategia szwedzka opiera się na Kenijskiej Strategii Wspólnej Pomocy (KJAS) i dlatego stanowi nieodłączną część strategii współpracy. Zgodnie z założonymi celami Szwecja będzie prowadziła działania na rzecz utworzenia mechanizmu kontroli rezultatów i zobowiązań przedstawionych w kenijskim planie redukcji ubóstwa.</p>

Unii Europejskiej zgodziły się, że będą stosować *Wspólnotowy kodeks postępowania w sprawie podziału pracy w polityce rozwoju*.<sup>23</sup> *Aby dostosować swą pomoc rozwojową i jak najwydajniej wykorzystać zasoby, a co za tym idzie, uzyskać lepsze rezultaty w zakresie działań na rzecz rozwoju, Polska powinna postępować zgodnie z Kodeksem i zasadami współpracy rozwojowej. Powinna skoncentrować swe wysiłki na ograniczonej liczbie sektorów, uzgodnić działania z wiodącymi donatorami w danym sektorze, kierować pomoc ku krajom zapomnianym przez innych donatorów, a także, jeśli to możliwe, zapewnić rozsądne środki budżetowe.* Sprzyjałoby to zwiększeniu potencjału polskiego MSZ w zakresie tematów przekrojowych i takich zagadnień jak perspektywa praw człowieka w rozwoju i skuteczność pomocy.

Gdy w danym kraju partnerskim opracowywanie wspólnego programu jest już w toku, Polska powinna wziąć w nim udział. Jeśli nie jest to możliwe, polski program pomocy dla danego kraju powinien być tak skonstruowany, aby uzupełniać wspólny program innych donatorów. Grupy partnerów rozwojowych w poszczególnych krajach –

np. Development Partners Group Tanzania<sup>24</sup> – są otwarte na nowych dawców pomocy i stwarzają możliwość wzięcia udziału w organizowanych przez nie spotkaniach i seminariach. W Kenii sekretariat HAC (Harmonization, Alignment, Coordination), organizacji związanej z Grupą Koordynującą Dawców przy Banku Światowym (World Bank Donor Coordination Group), zapewnia donatorom dostęp do zasobów i materiałów online, w tym także protokoły ze spotkań, noty wyjaśniające, sprawozdania z postępu prac oraz materiały przydatne dla dawców pomocy sektorowej.<sup>25</sup>

Warto także przyjrzeć się, w jaki sposób Unia Europejska opracowała krajowe programy pomocy rozwojowej (ang. *Country Strategy Papers, CSPs*) oraz orientacyjne programy krajowe dla poszczególnych krajów na lata 2007–2013.<sup>28</sup>

**Analiza zasad skuteczności pomocy**

Zasady i wskaźniki dotyczące skuteczności pomocy powinny wpływać zarówno ze zobowiązań donatora podjętych w

**Ramka 6:** Analiza priorytetów skuteczności pomocy w programach pomocy (fragmenty)

Problemy i tendencje widoczne w austriackim krajowym programie pomocy rozwojowej dla Ugandy	Partnerstwo Dania-Bhutan <sup>30</sup>
<p>Ostatnimi czasy podjęto wysiłki na rzecz zarządzania zorientowanego na rezultaty rozwojowe i wzajemną odpowiedzialność. Instrumenty takie jak - opierająca się na wskaźnikach i celach - wspólna rama oceny (ang. <i>Joint Assessment Framework</i>), którą wykorzystuje rząd ugandyjski, oraz wsparcie budżetowe dla partnerów rozwojowych, są już dostępne i udoskonalane (...). Narodowy Plan Rozwoju świadczy o tym, że rząd ugandyjski sprzyja podziałowi pracy wśród donatorów i zasadzie współfinansowania. Przyznając, że pomoc projektowa niesie ze sobą korzyści w pewnych okolicznościach, jednocześnie ponownie podkreśla, że wsparcie budżetowe to metoda działania, którą rząd ugandyjski preferuje, i wzywa partnerów rozwojowych, by dołączyli do wspólnej ramy wsparcia budżetowego (ang. <i>Joint Budget Support Framework</i>).</p>	<p>Mimo że Bhutan nie jest sygnatariuszem Deklaracji paryskiej, stara się zwiększyć skuteczność otrzymywanej pomocy rozwojowej, biorąc na siebie główną rolę w koordynowaniu i dostosowywaniu procedur wykorzystywanych przez partnerów rozwojowych oraz dopasowaniu ich do systemów zarządzania obowiązujących w Bhutanie. Przez ostatnich kilka lat Butan wzmocnił system zarządzania finansami publicznymi, w tym także sprawozdawczość finansową, planowanie wydatków oraz przepływ danych pomiędzy dystryktami i na poziomie kraju. Rozwój w tym zakresie umożliwił dawcom pomocy dostosowanie się do procedur królewskiego rządu. Rząd królewski preferuje pomoc sektorową lub ogólne wsparcie budżetowe, aby ograniczyć koszty transakcyjne.</p>

Projekt konstytucji zapewnia podstawowe prawa człowieka, w tym prawa obywatelskie i polityczne. Zapewnia również wolność prasy, radia i telewizji, prawo do wolności opinii i jej wyrażania (...) zapewnia też bezpośredni udział społeczności i organizacji wspólnotowych w zarządzaniu na szczeblu lokalnym, w tym w planowaniu i wdrażaniu działań rozwojowych. (...)

Bhutan wciąż stoi przed problemem przełożenia praw konstytucyjnych i zamierzeń na rzeczywistość. Równy dostęp i szanse dla wszystkich Bhutańczyków to nadal istotna kwestia. Bhutan dalej będzie potrzebował wsparcia ze strony społeczności międzynarodowej. (...)

Należy pilnie rozwiązać problem ludzi żyjących w obozach w Nepalu. Bhutan jeszcze nie ratyfikował: dokumentów ONZ: Paktu praw obywatelskich i politycznych, Paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz Międzynarodowej konwencji ws. eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej. Wiadomo, że wprowadzenie w życie konstytucji zagwarantuje prawa podstawowe.

ramach polityki współpracy rozwojowej, jak i z priorytetów danego kraju partnerskiego. Partnerzy rozwojowi mogą uzgodnić te priorytety w ramach umowy dwustronnej lub wybrać je spośród priorytetów ustalonych na forum grupy partnerskiej. Państwa-dawcy mogą także odegrać wiodącą rolę w propagowaniu tych zasad, np. „*Austriacki wkład w koordynację działań partnerów rozwojowych obejmuje: 1) promocję zasad skuteczności pomocy, przy czym szczególny przedmiot zainteresowania stanowi zarządzanie zorientowane na rezultaty rozwojowe (...)*”.<sup>29</sup>

W programowaniu pomocy Polska powinna uwzględnić także rezultaty ewaluacji wdrożenia w danym kraju postanowień Deklaracji paryskiej *ws. skuteczności pomocy*.<sup>31</sup> W Internecie dostępne są wyniki ewaluacji w 21 krajach partnerskich oraz studia państw-dawców.

Podobnie przeprowadzony w 2011 roku monitoring realizacji postanowień *Deklaracji paryskiej*<sup>32</sup> zawiera szczegółowe dane na temat postępu w zakresie poprawy skuteczności działań pomocowych podejmowanych przez kraje partnerskie i dawców pomocy.

Spora liczba innych zasad i zobowiązań dotyczących współpracy rozwojowej, które Polska powinna uwzględnić w swoich krajowych programach pomocy rozwojowej, znalazła się wśród postanowień *Partnerstwa z Pusan na rzecz skutecznej współpracy rozwojowej* (2011).

### Analiza zobowiązań, raportów i zaleceń dotyczących praw człowieka

Analiza zobowiązań i zaleceń dotyczących praw człowieka stanowi niezbędną część analizy sytuacji w danym kraju. Inni dawcy pomocy, np. Dania, kwestię *praw człowieka i praworządności* uznają za nieodzowne minimum obok zagadnień takich jak „*pokój i bezpieczeństwo, demokracja i wybory, zarządzanie i administracja publiczna, korupcja i duńskie interesy dwustronne*”.<sup>33</sup>

Analiza tego rodzaju powinna uwzględniać następujące pytania:<sup>34</sup>

- Jakie wyzwania dotyczące praw człowieka są w kraju partnerskim najpilniejsze?
- W jaki sposób rozwój i prawa człowieka są ze sobą powiązane?

- Jakie kluczowe umowy międzynarodowe dotyczące praw człowieka ratyfikował rząd kraju partnerskiego?
- Co zalecają organy monitorujące realizację postanowień tych umów?
- Co w związku ze stanem praw człowieka w danym kraju zalecają organizacje społeczeństwa obywatelskiego?

Taka analiza powinna pomóc powiązać priorytety w zakresie przestrzegania praw człowieka z wyzwaniami dotyczącymi ograniczania ubóstwa. Powinna ona odróżniać sytuację mężczyzn i kobiet oraz uwzględnić konieczność zróżnicowania programów i działań skierowanych do obu płci. Co więcej, powinna objąć także inne grupy zagrożone wykluczeniem społecznym.

### Analiza grup zagrożonych wykluczeniem społecznym i ich priorytetów

Krajowe programy pomocy rozwojowej powinny identyfikować grupy zagrożone wykluczeniem społecznym i wspólnoty znajdujące się w niekorzystnym położeniu społeczno-ekonomicznym. Analiza tych grup powinna określać czynniki ryzyka, a także uwzględniać ich priorytety rozwojowe poszczególnych grup. *Przewodnik Perspektywa praw człowieka w programach i polityce rozwojowej*<sup>36</sup> przedstawia praktyczny przegląd aspektów zagrożenia społecznego – gospodarczego, etnicznego, językowego, politycznego. Autorzy przewodnika proponują, aby analiza dotycząca płci była zagadnieniem przekrojowym, analizowanym w odniesieniu do wszystkich opisywanych grup.

Wielu donatorów przeprowadza diagnozę grup szczególnie wrażliwych, a priorytety grup zagrożonych wykluczeniem społecznym uwzględnia się w krajowych programach pomocy rozwojowej. Tego również oczekuje się od Polski. Zgodnie z zaleceniami raportu Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD DAC Special Review, 2010) Polska powinna „*w większym stopniu skoncentrować swoją oficjalną pomoc rozwojową na ubóstwie i skierować ją do grup znajdujących się w niekorzystnym położeniu w krajach priorytetowych*”.

## Ramka 8: Analiza grup defaworyzowanych w programach krajowych (fragmenty)

Analiza sytuacji społecznej w ramach strategii współpracy portugalsko-angolańskiej	Cele strategii współpracy portugalsko-angolańskiej
Ze względu na bardzo trudną sytuację epidemiologiczną społeczeństwo angolańskie jest bezbronne wobec wybuchów rozmaitych chorób, jak tego dowiodły epidemie choroby marburskiej i cholery. (...) Podobnie kwestia HIV/AIDS pozostaje nadal otwarta, prawdziwy zasięg problemu jest bowiem nieznany. W Angoli, leżącej w regionie, gdzie odnotowuje się najwyższy odsetek zachorowań, występują wszystkie czynniki środowiskowe odpowiedzialne za znaczny wzrost epidemii (...).	Obszar priorytetowy: HIV/AIDS Cel: kontrola rozprzestrzeniania się HIV/AIDS i złagodzenie wpływu choroby na ludzi żyjących z wirusem i na ich rodziny. Spodziewane rezultaty – wskaźniki: <ul style="list-style-type: none"><li>• Redukcja powszechności zarażeń drogą płciową wśród populacji zagrożonych wykluczeniem społecznym o 25%,</li><li>• Powszechny dostęp zarażonych do pomocy i dobrowolnych badań, wsparcie psychologiczne, leczenie antyretrowirusowe i inne niezbędne pakiety usług podstawowych.</li></ul>

### Analiza przewagi komparatywnej Polski i wcześniejszej działalności w danym kraju

Polska powinna przeanalizować swoje atuty w poszczególnych krajach partnerskich, co wynika m.in. ze zobowiązań zawartych we *Wspólnotowym kodeksie postępowania w sprawie podziału pracy w polityce rozwojowej*. Jest to praktyką powszechną wśród donatorów.

W ramach pomocy rozwojowej, Polska powinna rozwijać swoją *specjalizację sektorową, a wraz z nią – specjalizację w zakresie krajów priorytetowych*. Ustawa o współpracy rozwojowej za główne obszary działalności pomocowej państwa uznaje promowanie i wspieranie demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, jak również długookresowego rozwoju społecznego i ekonomicznego, redukcję ubóstwa, poprawę stanu zdrowia, edukacji i kwalifikacji zawodowych. Oczekuje się, że obszary te określą ogólną specjalizację polskiej pomocy. *Niemniej Polska powinna pogłębiać swą specjalizację również na poziomie poszczególnych krajów partnerskich*.

Polska specjalizacja w danym kraju musi uwzględniać lokalny kontekst, w tym zachodzące w nim procesy społeczne, gospodarcze mające wpływ na współpracę rozwojową. Rzetelna analiza w ramach opracowania programu krajowego pozwala bowiem rozłożyć skomplikowaną sytuację na bardziej konkretne i szczegółowe elementy.

Silne zaangażowanie na rzecz realizacji standardów międzynarodowych może się sprzyjać donatorowi. Przykładem może być działalność szwedzka w Kenii: *„Fakt, że szwedzka współpraca rozwojowa opiera się na perspektywie praw [człowieka w rozwoju – przyp. autora] – przy czym szczególne miejsce przypada zagadnieniom partycypacji, odpowiedzialności, przejrzystości i niedyskryminacji – jest postrzegany jako atut zarówno przez partnerów we współpracy, jak i przez innych dawców pomocy, jak to wyraźnie pokazuje przegląd programu przeprowadzony w 2006 roku. Szwecja uchodzi za dawcę solidnego i elastycznego – zarówno na szczeblu rządowym, jak i na poziomie społeczeństwa obywatelskiego – oraz takiego, który wywiązuje się ze zobowiązań i dysponuje strategią długookresową”*.<sup>37</sup>

Zgodnie z ogólnymi wskazówkami dotyczącymi opracowywania przez Szwecję programów krajowych: *„zadaniem Sida jest przeprowadzenie analizy, która wskaże, którzy szwedzkie podmioty mają przydatne kompetencje i doświadczenie. Jeśli w danym kraju partnerskim działają już jakieś szwedzkie firmy lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego, należy wziąć pod uwagę zdobytą przez nie wiedzę, ich ocenę sytuacji, a także opinie na temat dotychczasowej działalności pomocowej. Należy uwzględnić również doświadczenia innych szwedzkich agencji”*.<sup>38</sup>

Na szczeblu poszczególnych państw atuty Polski można ustalić, posługując się kryteriami zarysowanymi we

### Ramka 9: Kryteria pozwalające określić atuty dawcy pomocy<sup>39</sup>

Przewagę komparatywną donatora można określić m.in. na podstawie następujących kryteriów:

- obecność w terenie;
- doświadczenie związane z krajem, sektorem lub danym kontekstem;
- zaufanie rządu partnerskiego i innych dawców pomocy;
- fachowość i specjalistyczne kompetencje;
- wielkość pomocy w danym kraju lub sektorze;
- potencjał do angażowania się w nowe działania lub sektory obecnie albo w przyszłości;
- zdolność do szybkiego reagowania lub przewidywań długookresowych;
- skuteczność metod i procedur pracy oraz jakość zasobów ludzkich;
- relatywnie lepsze wyniki od innych donatorów (atuty nie muszą mieć koniecznie charakteru absolutnego);
- niższe koszty w porównaniu z innymi dawcami pomocy przy zachowaniu odpowiedniej jakości wsparcia;
- potrzeba zdobywania nowych doświadczeń i potencjału w roli nowego donatora.

*Wspólnotowym kodeksie postępowania w sprawie podziału pracy w polityce rozwoju.*

## Wybór sektora lub sektorów priorytetowych i określanie celów

Istotą planowania strategicznego na poziomie kraju jest zdefiniowanie nadrzędnego celu i kierunku działań, wybór sektorów priorytetowych oraz określenie celów.

Wybór priorytetów rozwojowych do krajowego programu pomocy rozwojowej to proces decyzyjny obejmujący dość duży zakres zagadnień, a nie jedno kryterium. Decyzja nie może się opierać wyłącznie na doraźnych priorytetach politycznych. Program krajowy powinien określać wybór sektorów priorytetowych w perspektywie długoterminowej. We *Wspólnotowym kodeksie postępowania w sprawie podziału pracy w polityce rozwojowej* proponuje się, by program obejmował *minimum 5–7 lat lub jeden okres obowiązywania rządowej strategii na rzecz walki z ubóstwem*.<sup>40</sup> *Co więcej, sugeruje się też ograniczenie liczby sektorów priorytetowych do 3–5. W wypadku małych donatorów, jakim jest Polska, ograniczanie to wydaje się rozwiązaniem szczególnie zasadnym.*

Wybór sektorów priorytetowych powinien być wynikiem dogłębnych analiz prowadzonych na poziomie konkretnego kraju.

W wypadku pomocy duńskiej: *„Przesłanki stojące za wyborem obszarów i sektorów priorytetowych powinny być jasno określone i odwoływać się do celów współpracy rozwojowej w danym kraju, bazujących na celach wyznaczonych w strategii redukcji ubóstwa (PRSP) danego kraju, konkretnych celach z zakresu skuteczności pomocy (...) oraz konkretnych argumentach, które uzasadniają wybór sektorów w odpowiedzi na wyzwania, przed jakim stoi dany kraj”*.<sup>41</sup>

Inni donatorzy w podobny sposób odwołują się do przeprowadzonych analiz i uzasadniają podjęty wybór. Na przykład w szwedzkiej strategii współpracy rozwojowej mowa jest o tym, że *„trzeba jasno przedstawić łańcuch logiczny wiążący ocenę sytuacji, wybór sektorów oraz*

*zarządzanie środkami w każdym z krajów. Kierowanie sektorem powinno być tak bardzo przejrzyste, jak to tylko możliwe. Należy jasno stwierdzić, jakiego rodzaju działania lub podsektory Szwecja zamierza wspierać, by osiągnąć zamierzone cele. Wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, należy jasno określić ewentualnych partnerów i zasady pomocy”*.

Podobnie *„SDC (Swiss Development Cooperation; szwajcarska współpraca na rzecz rozwoju) koordynuje działania na rzecz walki z ubóstwem, łącząc swą aktywność ze spójną krajową strategią redukcji ubóstwa oraz innymi programami i strategiami zorientowanymi na problem ubóstwa. [SDC] wspiera zasadę własności i przekazuje kierownictwo we współpracy rozwojowej rządowi i społeczeństwu obywatelskiemu danego kraju”*.<sup>42</sup> Zasady te znalazły praktyczne odzwierciedlenie w krajowych programach pomocy rozwojowej.

## Analiza relacji i potencjału interesariuszy

Celem współpracy rozwojowej jest zwiększenie potencjału beneficjentów działań pomocowych. Nie są oni biernymi odbiorcami pomocy, lecz posiadaczami praw człowieka, których potencjał należy zwiększyć. Podmioty odpowiedzialne to podmioty, na których spoczywa obowiązek zagwarantowania praw człowieka przysługujących posiadaczom tych praw.

Rzetelne zastosowanie zasad HRBA we współpracy na rzecz rozwoju wymaga analizy problemu z punktu widzenia posiadaczy praw i z punktu widzenia podmiotów odpowiedzialnych za realizację tych praw. Jest to wyraz trendu zyskującego coraz większe uznanie we współpracy rozwojowej – zwrotu od perspektywy potrzeb do perspektywy praw. Zmiana ta znalazła odzwierciedlenie w austriackiej strategii krajowej dla Ugandy: *„ADC [Austriacka Agencja Rozwojowa] stara się uwzględnić perspektywę praw człowieka w rozwoju, przenosząc punkt ciężkości w procesie redukcji ubóstwa z potrzeb ludzi ubogich na zobowiązania państwa oraz na potencjał obywateli tego państwa do domagania się realizacji swoich praw. W*

**Ramka 10:** Strategiczna orientacja szwajcarskiej strategii współpracy na lata 2010–2013. Program specjalny dla Republiki Mołdawii (fragmenty)<sup>43</sup>

Zgodnie z nadrzędnymi celami szwajcarskiej pomocy w Europie Wschodniej – stabilność, bezpieczeństwo, praworządność i dobrobyt – SDC wspiera Republikę Mołdawii w realizacji jej krajowych celów rozwojowych.

Cel nadrzędny: Wspieranie Republiki Mołdawskiej w realizacji jej zamierzeń w celu zapewnienia wszystkim obywatelom równego dostępu do odpowiedniej jakości infrastruktury i usług w sektorach zdrowotnym i wodnym.

Poprzez swój program, SDC pomaga Mołdawii w osiągnięciu następujących Milenijnych Celów Rozwoju:

Cel 4: do 2015 roku zmniejszyć o 2/3 wskaźnik umieralności dzieci w wieku do lat 5.

Cel 5: do 2015 roku zmniejszyć o ¾ wskaźnik umieralności matek.

Cel 7: uwzględnić zasady zrównoważonego rozwoju w krajowych strategiach i programach; stosować metody hamujące ubożenie zasobów środowiska naturalnego.

Program ten obejmuje okres czteroletni – od 2010 do 2013 roku. Zaangażowanie SDC po roku 2013 będzie zależało od tego, w jaki sposób Szwajcaria określi swoje priorytety w krajach przechodzących transformację, oraz od rezultatów i osiągnięć strategii i zaangażowania rządu Mołdawii. W związku z tym SDC z zadowoleniem wita nowe wysiłki rządu mołdawskiego na rzecz ożywienia transformacji, których sygnałem jest zwrot w kierunku większej decentralizacji administracji.

rezultacie, praca ADC łączy działania na rzecz poprawy świadczenia usług publicznych zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym, ze zwiększaniem potencjału organizacji pozarządowych do uczestnictwa w procesach rozwojowych”.

Analizę roli poszczególnych podmiotów należy przeprowadzić w ramach opracowywania krajowego programu. Powinno się ją także przeprowadzić w poszczególnych sektorach priorytetowych. Istotne jest, aby podkreślić zasadę podmiotowości i upętnocnienia beneficjentów pomocy i skupić się na podstawowych przyczynach nierówności i ubóstwa, w tym nad relacjami władzy (ang. power relations). Zgodnie z wytycznymi dla szwajcarskiej pomocy: „*upętnocnianie to zarówno cel, jak i metoda pracy SDC. Jest to proces o charakterze emancypacyjnym, który wzmacnia osoby znajdujące się w niekorzystnym położeniu, tak aby mogły korzystać ze swych praw, zyskać dostęp do zasobów i aktywnie brać udział w kształtowaniu własnego społeczeństwa i podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych. Działania SDC mają wspierać ubogich przez zwiększanie ich poczucia własnej wartości, wzmacnianie tożsamości, wiary we własne siły oraz zdolności analizy problemów i samodzielnego opracowywania możliwych rozwiązań*”<sup>44</sup>.

Nastawienie to przekłada się na praktyczne rozwiązania na poziomie krajowym, np. w Mołdawii: „*wsparcie będzie wyrastało z poziomu budowy miejscowych systemów wodno-sanitarnych, do podejścia programowego. By osiągnąć ten cel, SDC będzie działać na szczeblu lokalnym, regionalnym i państwowym. Na szczeblu lokalnym i regionalnym SDC będzie bazować na dobrych stosunkach z władzami samorządowymi. Będzie też wzmacniać potencjał zarówno miejscowego społeczeństwa obywatelskiego i podmiotów gospodarczych, jak i lokalnej administracji*”.

Przyjęcie perspektywy praw człowieka w rozwoju jest wreszcie zalecane także dlatego, że służy wzmacnianiu dialogu pomiędzy partnerami rozwojowymi w danym kraju oraz przyczynia się do lepszej współpracy pomiędzy nimi. Stosowanie jasnych zasad to praktyka powszechna dla

donatorów takich jak Austria, która wprowadza perspektywę praw człowieka w rozwoju we wszystkich krajach partnerskich, w tym także w tzw. nowych demokracjach.

**Cele i spodziewane rezultaty programu krajowego** Krajowy program pomocy rozwojowej to narzędzie planistyczne, które wymaga określenia tzw. logiki interwencji. Oznacza to, że cele, planowanymi rezultaty i działania należy określić wraz z dokładnymi wskaźnikami, które pozwolą ostatecznie ocenić zakres, w jakim udało się zrealizować zamierzenia. Przedstawienie samych sektorów priorytetowych i celów w określonych obszarach jest w wypadku programu krajowego niewystarczające. *Wyraźne sformułowanie rezultatów i efektów na szczeblu krajowym jest niezbędne dla lepszej koncentracji na wynikach rozwojowych (ang. development results) uzgodnionych i oczekiwanych przez różne strony.*

Na szczeblu krajowym dawcy pomocy posługują się różnymi metodami lub narzędziami planistycznymi. Mogą to być np.:

- Matryca rezultatów – np. w portugalskiej pomocy dla Angoli;
- Podejście oparte na matrycy logicznej (ang. *Logical Framework Approach*) – np. w austriackiej współpracy rozwojowej z Bhutanem;
- Podejście mieszane, oparte na systemie obowiązującym w danym kraju partnerskim.

Matrycę rezultatów opracowuje Portugalia. Cel strategiczny portugalskiej współpracy z Angolą został sformułowany w następujący sposób: „*Jako członek Unii Europejskiej, zgodnie z Europejskim konsensusem w sprawie rozwoju, Portugalia podpisuje się pod głównym celem unijnej polityki rozwojowej, tzn. likwidacją ubóstwa w kontekście zrównoważonego rozwoju, zgodnie z uzgodnieniami międzynarodowymi, a przede wszystkim z Milenijnymi Celami Rozwoju*”.

Ten cel strategiczny jest podzielony zgodnie z tzw. priorytetowymi osiami strategicznymi i obszarami działań, dzięki czemu rezultaty i wskaźniki w krajowym programie

#### Ramka 11: Potencjał interesariuszy do zapewnienia realizacji praw człowieka w rozwoju (fragmenty)

HRBA i priorytety austriackiej współpracy rozwojowej w Ugandzie <sup>45</sup>	HRBA i priorytety austriackiej współpracy rozwojowej w Bhutanie <sup>46</sup>
<p>W Narodowym Planie Rozwoju Ugandy za główną barierę uznaje się niedostateczny potencjał ludzki i instytucjonalny. Podobnie, dobre rządzenie [good governance] i rozliczalność (ang. accountability) uważa się za zasady istotne dla skutecznego rządu, zdolnego zagwarantować i chronić praw swoich obywateli. Obecnie, zgodnie z perspektywą praw człowieka w rozwoju, Austria umieszcza kwestię rozwoju potencjału w samym centrum swojej pracy. Jej celem jest poprawa świadczenia usług publicznych, dzięki czemu państwo ugandyjskie będzie mogło lepiej wypełniać zobowiązania wynikające z praw swoich obywateli.</p>	<p>Pod wieloma względami koncepcja Szczęścia Krajowego Brutto (GNH) i praw człowieka pokrywają się, obie bowiem uznają odpowiedzialność rządu za zapewnienie spokojnego i przyjaznego środowiska, pozwalającego ludziom żyć w pokoju i szczęściu. Przyjęta w 2008 roku konstytucja, a przede wszystkim zawarty katalog fundamentalnych praw, stwarzają nową możliwość wprowadzenia perspektywy HRBA do działań na rzecz rozwoju. Istotne pod tym względem są podział władzy, rządu prawa oraz mechanizmy odpowiedzialności, dlatego też wprowadza się je w ramach obecnego procesu demokratyzacji.</p>

**Ramka 12:** Matryca Rezultatów (fragmenty)

Priorytetowe osie strategiczne	Cele w obszarach działań	Wskaźniki rezultatów	Milenijne Cele Rozwoju (ang. MDG)	Obszar priorytetowy strategii walki z ubóstwem w Angoli (PRSP)	Strefy działań	Partnerzy w Portugalii lub Angoli	Synergia z działaniami innych dawców
Oś strategiczna 2	Obszar działań: rozwój społeczny	Wskaźniki w podziale na sektory					
	<p>Cel ogólny: redukcja ubóstwa i zwiększenie zakresu ochrony społecznej, a tym samym promocja zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego</p> <p>Cele szczegółowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>wkład w utworzenie szerokiej sieci społecznej w celu wsparcia znajdujących się w niekorzystnym położeniu dzieci i młodzieży ze społeczności lokach w różnych miastach</li> <li>wsparcie szkoleń zawodowych dla grup zagrożonych wykluczeniem społecznym z naciskiem na wzmacnianie pozycji kobiet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liczba osób potrafiących czytać i pisać (zróżnicowanie ze względu na wiek i płeć)</li> <li>Liczba uczniów kończących kursy zawodowe</li> <li>Suma przyznanych mikrokredytów (zróżnicowanie ze względu na płeć)</li> <li>Stopa zwrotu mikrokredytów</li> <li>Liczba projektów włączonych w plany miejskie i/lub prowincjalne</li> <li>Liczba osób, które bezpośrednio skorzystały na działaniach społecznych, na miasto</li> </ul>	<p>MDG 1</p> <p>MDG 2</p> <p>MDG 3</p> <p>MDG 4</p> <p>MDG 5</p> <p>MDG 6</p>	<p>ECP 4</p> <p>ECP 5</p> <p>ECP 6</p> <p>ECP 7</p> <p>ECP 8</p>	<p>Luanda</p> <p>Kwanza</p> <p>Norte</p>	<p>MINARS</p> <p>Urzędy regionalne i miejskie</p> <p>Mamã Muxima</p> <p>Dom Bosco</p> <p>kongregacja salezjanów</p> <p>inne angolskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego</p>	<p>Komisja Europejska</p> <p>Spanish Cooperation</p> <p>French Cooperation</p>

pomocy rozwojowej zostały zdefiniowane jasno. Przejrzyste planowanie jest niezbędne, by móc określić, w jaki sposób donator będzie wdrażał swoją strategię pomocową.

Podejście oparte na matrycy logicznej (ang. skrót LF) jest powszechnie używanym narzędziem zarządzania projektami w polskiej współpracy rozwojowej. Można je zastosować w kraju, w którym pojedyncze sektory mają odrębne ramy logiczne, tak jak w wypadku programu współpracy Austria-Bhutan, który obejmuje m.in. matrycę logiczną dla sektora rządu (ang. *Governance Sector*) w Bhutanie. Cel nadrzędny pomocy został zdefiniowany jako: „Dobre rządzenie będące czynnikiem umożliwiającym redukcję ubóstwa”. Celem bezpośrednim programu jest natomiast „Wkład we wzmacnienie i poprawę demokratycznych rządów na poziomie lokalnym (samorządowym)”. Za celami podążają odpowiednie rezultaty. Dla każdego poziomu (celów nadrzędnych, celów bezpośrednich i rezultatów) określono wskaźniki, np. „Do roku 2013 co najmniej 70% ludności powinno być zadowolone w ze sprawności, skuteczności, przejrzystości i odpowiedzialności władzy lokalnej i sądownictwa”, źródła weryfikacji, np. „Badanie opinii publicznej, raporty z monitoringu”. Określono również założenia wstępne, niezbędne do osiągnięcia tego celu.

Wreszcie cele nadrzędne powinny zostać sformułowane również w obszarze budowy potencjału beneficjentów pomocy. Jest to podstawowy element współpracy rozwojowej.

Należy podkreślić, że cele krajowych programów pomocy rozwojowej donatorów powinny zostać sformułowane w taki sposób, by pozwolić krajowi partnerskiemu na pełnienie roli przywódczej we współpracy na rzecz rozwoju (zasada własności). Donator nie może rościć sobie prawa do rozwiązywania problemów w kraju partnerskim. Może jedynie wspierać w kraj partnerski w rozwiązywaniu jego problemów. Zasady skuteczności pomocy określone w *Deklaracji paryskiej* oraz kolejnych dokumentach są w tej kwestii całkowicie jednoznaczne.

### Zagadnienia przekrojowe w krajowych programach

Wszystkich zasad i zagadnień przekrojowych nie da się wyszczególnić w celach programu pomocowego. Dlatego dawcy formułują je w odrębnych częściach krajowych programów pomocy rozwojowej. Zagadnienia przekrojowe należy w pełni uwzględnić we wszystkich zarówno na poziomie programowania, jak i wdrażania. Donatorzy mogą określić m.in. następujące zagadnienia przekrojowe: partycypacja, równość płci, uwzględnienie HIV/AIDS oraz troskę o środowisko naturalne. Poniżej omówiono - na zasadzie przykładu - dwa pierwsze z tych zagadnień.

Partycypacja jest nieodzownym elementem perspektywy praw człowieka w rozwoju i stanowi warunek skutecznego upełnomocnienia. Takie nastawienie znalazło wyraz w strategii szwajcarskiej: „Działania SDC opierają się na

solidarności z tymi, którzy znaleźli się w niekorzystnym położeniu. (...) Aktywna partycypacja i zasada własności wszystkich części społeczeństwa to warunek konieczny zrównoważonego procesu społecznej transformacji. Prawdziwa partycypacja oznacza, że proces ten uznaje się za własny i przyjmuje zań na siebie odpowiedzialność. Dyskryminacja i wykluczenie jednostek oraz grup z procesu podejmowania decyzji i sprawowania władzy – wraz z pozbawieniem ich dóbr materialnych społeczeństwa – stanowi przeszkodę na drodze do zrównoważonego i sprawiedliwego rozwoju. Szczególnie znaczącą trudność w procesie rozwoju stanowi nierówność między kobietami a mężczyznami”.<sup>47</sup>

Partycypacja, własność i upełnomocnianie to zasady przewodnie szwajcarskiej współpracy rozwojowej z Mołdawią: „Dzięki włączeniu społeczności wsi w proces finansowania i budowania systemów wodnych, a potem zarządzania nimi, program wykazał, że w kontekście postowieckim dobrze przeszkolone wspólnoty i miejscowa administracja potrafią skutecznie utrzymywać społeczną infrastrukturę i zarządzać nią. To doświadczenie pozwoliło SDC stać się wiodącą agencją pomocową w sektorze wodnym. Przyczyniło się także do wzrostu widoczności Szwajcarii w Mołdawii oraz do stworzenia relacji z tamtejszym rządem bazujących na zaufaniu”.

Zaangażowanie na rzecz równości płci to jeden z priorytetów rozwojowych potwierdzonych przez *Partnerstwo z Pusan na rzecz skutecznej współpracy rozwojowej*: „Musimy przyspieszyć nasze wysiłki na rzecz równości płci i wzmocnienia pozycji kobiet poprzez programy rozwojowe oparte na priorytetach krajowych [tj. na priorytetach krajów partnerskich – przyp. autora]”.

Państwa europejskie przyjęły unijny plan działania w sprawie równości płci oraz wzmocnienia pozycji kobiet w kontekście współpracy na rzecz rozwoju (2010–2015),<sup>48</sup> którego celem jest realizacja celów wyznaczonych przez Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW), pekińską platformę działań i kairski program działania. Konkretnie cele, szczególnie interesujące z perspektywy krajowych programów pomocy rozwojowej, przedstawiają się następująco:

Systematyczne umieszczanie zagadnień dotyczących równości płci w porządku dialogu na temat kwestii politycznych i rozwojowych z państwami partnerskimi; Zapewnienie, że problematyka płci jest włączana w główny nurt projektów finansowanych przez UE i że w przypadku ogólnego wsparcia budżetowego UE oraz programów wspierających sektory (Swap) wykorzystuje się zdezagregowane dane oraz bierze pod uwagę wskaźniki wydajności uwzględniające płęć;

Przyznawanie pierwszeństwa kwestiom partycypacji społeczeństwa obywatelskiego, budowania potencjału, wspierania równości płci i wzmocnienia pozycji kobiet.

Zaleca się, by wszyscy dawcy pomocy zapoznali się z konkretnymi zasadami, przyjrzyli się dobrym praktykom pomocowym, a potem włączyli je do swojej działalności, w tym do krajowych programów pomocy rozwojowej.

### Realizacja programu krajowego – formy pomocy

Zdefiniowanie form pomocy w programie krajowym to pierwszy krok w kierunku ustalenia, w jaki sposób cele będą realizowane w praktyce. Krok ten wymaga określenia partnerów współpracy i stosownych typów pomocy. Większość dawców pomocy, tak niewielkich jak Luksemburg, którego budżet pomocy rozwojowej jest podobny do polskiego, i tak znaczących jak szwedzka Sida, dysponuje zrównoważoną strukturą wydatkowania funduszy pomocowych.

W ramach współpracy rozwojowej Luksemburga z Wietnamem 6 mln euro pomocy<sup>49</sup> zostało rozdzielonych na:

- 1 Dwustronną współpracę rozwojową;
- 2 Współpracę delegowaną;
- 3 Wsparcie programowe;
- 4 Współpracę wielostronną;
- 5 Działalność luksemburskich organizacji pozarządowych w Wietnamie;
- 6 Pomoc humanitarną.

Wszystkie planowane działania, obejmujące okres od dwóch do sześciu lat, są przedstawiane w dokumencie poświęconym danemu krajowi.

### Ramka 13: Formy pomocy w programach krajowych (fragmenty)

Luksemburska współpraca rozwojowa w Wietnamie <sup>51</sup>	Formy Szwedzkiej Pomocy w Kenii <sup>52</sup>
<p>Celem tej inicjatywy jest wkład w zrównoważoną redukcję ubóstwa i rozwój społeczno-ekonomiczny w dystrykcie Quang Dein w prowincji Thua Thien Hue. Zamierzamy go osiągnąć przez wzmocnienie potencjału miejscowych władz oraz zapewnienie szeregu ulepszeń i ułatwień infrastrukturalnych na niewielką skalę. Lokalny fundusz rozwoju przydziela rocznie środki z dotacji rządowej (kwoty prognozowane) zarówno dystryktowi, jak i gminom, by sfinansować zakrojony na niewielką skalę rozwój infrastruktury publicznej.</p>	<p>Różne formy współpracy rozwojowej zależą od zastosowania przez Szwecję scenariuszy finansowania opracowanych w ramach Kenijskiej Strategii Wspólnej Pomocy (KJAS). W scenariuszu podstawowym główną formą współpracy międzyrządowej będzie podejście oparte na programach. Ogólne wsparcie budżetowe w chwili obecnej jest odpowiednie. Jeśli Sida stwierdzi, że okoliczności uległy zmianie, trzeba będzie zrewidować kwestię ogólnego wsparcia budżetowego (...).</p>



W wypadku szwedzkiej współpracy rozwojowej wygląda to następująco: *„Planując portfolio funduszy pomocowych, Sida stara się kierować zasadą komplementarności przy wyborze partnerów i zachowywać równowagę, np. między sektorem publicznym, społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym. Portfel funduszy pomocowych należy przystosować do konkretnych warunków w kraju partnerskim. Jeśli celem pomocy jest wsparcie wdrażania planu rozwojowego danego kraju, należy dążyć do bezpośredniej współpracy z tamtejszym sektorem publicznym. W takiej sytuacji należy unikać współpracy przy udziale łańcucha szeregu partnerów”*.<sup>50</sup>

## Budżet i finansowanie

Krajowe programy pomocy rozwojowej powinny obejmować rozdział środków finansowych na dane typy pomocy lub sektory. Szwecja stwierdza: *„aby zagwarantować odpowiednie planowanie i monitorowanie funduszy, w programie musi zostać zapisana kwota środków pomocowych”*.<sup>53</sup>

Krajowy program powinien obejmować długookresowy rozdział środków finansowych odpowiednio do etapu strategii. Polska, podobnie jak inni dawcy pomocy, stoi przed problemem budżetowania rocznego. Jednakże w specjalnym raporcie na temat Polski Komitet Pomocy Rozwojowej OECD (OECD DAC) zalecił, by *„zaadaptować odpowiednie narzędzia przewidziane w nowej ustawie o finansach publicznych, i odejść od pomocy projektowej i działań pomocowych na małą skalę na rzecz wsparcia o szerszym charakterze, opartego na wieloletnich programach realizowanych w krajach priorytetowych”*.

Inni dawcy pomocy, np. Austria, która działa otoczeniu prawnym podobnym do Polski, wyraźnie zaznacza to w swoich krajowych programach pomocy rozwojowej. W dokumencie dotyczącym Bhutanu Austria przedstawia szacunkowe kwoty na realizację programu na kolejne lata, przy czym wyraźnie zaznacza, że są one *uzależnione od środków budżetowych*. W strategii dla Ugandy Austria sygnalizuje, że *„program krajowy będzie finansowany w systemie dotacji. W 2010 roku środki budżetowe wyniosły 7,1 mln euro. Austria będzie się starała utrzymać pomoc na tym poziomie do roku 2015”*.

**Ramka 14:** Spójność polityki na rzecz rozwoju – Jak Szwecja promuje politykę spójności na rzecz rozwoju w programie współpracy z Kenią? (fragmenty)

Relacje handlowe ze Szwecją i bezpośrednie szwedzkie inwestycje mogą przyczynić się do redukcji ubóstwa, jeśli dzięki nim powstaną nowe miejsca pracy, zaś wartości takie, jak prawo pracy, demokracja, społeczna odpowiedzialność biznesu w sektorze prywatnym, jak również rozwój potencjału i rozwój technologiczny będą wspierane i jeśli będzie się do nich zachęcać. Szwecja będzie pobudzać wymianę handlową, wspierając te rządowe reformy, których celem jest poprawa klimatu inwestycyjnego, komercjalizacja rolnictwa oraz rozwój potencjału handlowego małych gospodarstw rolnych. Ponadto Kenia czerpie korzyści z wielu programów regionalnych, pomyślnych tak, by pobudzały handel i integrację regionalną Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej (EAC). Kenia rozwijałaby się lepiej, gdyby Unia Europejska zmniejszyła subsydia rolne i bariery celne dla produkcji pochodzącej z Afryki. Umowa o partnerstwie gospodarczym (EPA) zapewni Kenii dostęp do wewnętrznego rynku Unii, co będzie sprzyjało eksportowi. Kraj zyska także na powiązaniu handlu i rozwoju – kluczowym elemencie umowy. Kenia może ponadto odnieść korzyść z prac międzynarodowego komitetu ds. zmian klimatycznych i rozwoju, jej uzależnienie od zasobów naturalnych sprawia bowiem, że kraj jest wyjątkowo wrażliwy na zmiany klimatyczne.

Dawcy pomocy opracowują także inne zasady związane z finansowaniem. Na przykład, Szwecja w swoim programie krajowym dla Kenii, wymaga, by *„Kenia podjęła istotne kroki w celu poprawy systemu zamówień publicznych. Szwecja będzie coraz częściej korzystać z tego systemu, w tym także do przeprowadzania audytu i kontroli jakości. Szybkie działania pokontrolne zmniejszą ryzyko złego wykorzystania szwedzkich funduszy i wzmocnią system państwowy Kenii”*.

Państwa członkowskie OECD DAC finansują zagraniczne programy pomocowe przede wszystkim za pomocą środków budżetowych, których rozdysponowanie co roku zatwierdza parlament.<sup>54</sup> Nie przeszkadza im to w publikacji wieloletnich planów rozdziału środków budżetowych (a przynajmniej prognoz) dla wszystkich krajów partnerskich.

## Włączanie innych zasad i regulacji w ramy programów krajowych

Donatorzy mają zróżnicowane systemy prawne regulujące ich współpracę rozwojową, dlatego ich programy krajowe wymagają odmiennych zasad i regulacji. Chodzi tu np. o zarządzanie ryzykiem i związane z tym scenariusze rozwojowe (w wypadku Szwecji). Dzięki temu wzrasta przewidywalność współpracy rozwojowej. Niektórzy dawcy wymagają planów *stopniowego wycofywania się z danego kraju lub* określenia wstępnych kierunków współpracy po okresie obowiązywania strategii (Dania, Szwecja). W pewnych wypadkach dawcy określają role i obowiązki wszystkich partnerów rozwojowych, np. rządów państwa-dawcy pomocy i kraju partnerskiego. Można uwzględnić także inne aspekty zarządzania i koordynacji działań instytucji.

## Monitoring i ewaluacja programu krajowego

Monitoring i ewaluacja programu krajowego ma zasadnicze znaczenie dla określenia wpływu pomocy i poprawy jakości życia ludzi w kraju partnerskim. Aby zbudować wiarygodną współpracę rozwojową i pobudzić odpowiedzialność wobec obywateli krajów partnerskich, tj. jej zakładanych beneficjentów, trzeba koniecznie zdać relację obywatelom kraju partnerskiego z tego, co udało się osiągnąć.

Przejrzystość procesów monitoringu i ewaluacji jest niezbędna, podobnie jak sprawozdania z ich przebiegu, umożliwiają bowiem włączenie głównych beneficjentów, kobiety i mężczyzn, w działania na rzecz poprawy ich własnego losu, pozwala im skorzystać z osiągnięć pomocy i ze zdobytej wiedzy. Pomaga wreszcie podnieść jakość przyszłych działań w danym kraju; zwiększa kulturę organizacyjną w ministerstwie odpowiedzialnym za pomoc rozwojową oraz w agencjach wdrożeniowych i polskich organizacjach pozarządowych.

Zgodnie z międzynarodowymi uzgodnieniami dotyczącymi skuteczności pomocy, wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, należy w systemy krajowe włączać mechanizmy kontroli, monitoringu i ewaluacji. Monitoring krajowego programu pomocy rozwojowej powinien uwzględniać wskaźniki krajowe lub sektorowe. W planie monitoringu należy jasno określić fundusze pomocowe państwa-dawcy. Ewaluacja krajowego programu powinna obejmować ocenę realizacji określonych w nim celów i wskaźników. Może ona stanowić część całościowej ewaluacji działań donatora, ale może być to proces odrębny, obejmujący wyłącznie jeden program krajowy. W przypadku Sida główna zasada przedstawia się następująco: „Przy monitorowaniu rozwoju danego kraju i kontroli nadrzędnych celów programu i celów sektorowych Sida wykorzystuje system kontroli i wskaźniki kraju partnerskiego tak dalece, jak jest to możliwe”.<sup>55</sup>

Dla agencji pomocowych takich jak Sida kontrola i ewaluacja celów stanowią stały element współpracy dwustronnej.<sup>56</sup> Zgodnie z wytycznymi Sida dla programów krajowych: „Cele sektorowe oraz cele związane ze skutecznością pomocy należy kontrolować przynajmniej raz w roku i włączać do sprawozdania. Kontrolę nadrzędnego celu współpracy należy przeprowadzić na zakończenie okresu obowiązywania strategii, a także, jeśli trzeba, przy okazji przeglądu śródk okresowego. Sida prowadzi regularną ewaluację dwustronnej współpracy rozwojowej. Może ona obejmować zarówno ewaluację tematyczną, jak i ewaluację jednego lub większej liczby okresów obowiązywania programu w danym kraju”.<sup>57</sup>

*Ewaluacja krajowa, podobnie jak ewaluacja projektu czy programu, powinna odzwierciedlać zasady współpracy rozwojowej, w tym HRBA oraz zasady skuteczności pomocy.*

*Powinna zbadać, w jaki sposób dane działanie uwzględnia prawa i priorytety beneficjentów, na przykład czy przyczynia się do poprawy ich warunków życiowych dzięki dostępowi do usług publicznych, oraz zmierzyć zakres postępu lub regresu w tym względzie. Powinna także:*

- Mierzyć zakres, w jakim zwiększył się potencjał do wypełniania obowiązków i realizacji zobowiązań przez podmioty odpowiedzialne;
- Mierzyć zakres, w jakim zwiększył się potencjał do domagania się i/lub działania na rzecz swych praw przez posiadaczy praw;
- Mierzyć zakres, w jakim pomoc wpłynęła na wszystkich interesariuszy z całego spektrum podgrup dotkniętych problemem, w tym na mniejszości;
- Mierzyć różnice oddziaływania pomocy na kobiety i mężczyzn.<sup>58</sup>

Zbierane dane powinny zostać zdezagregowane według kryteriów takich, jak płeć czy wiek, co pozwoli krytycznie ocenić wpływ pomocy na poszczególne grupy, lepiej odpowiedzieć na priorytetowe potrzeby kobiet i mężczyzn i przede wszystkim dotrzeć do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. W perspektywie odpowiedzialności jednym z priorytetów jest ponadto: „Poprawa monitoringu unijnego, a także zwiększenie odpowiedzialności i przejrzystości w zakresie przydziału funduszy na rzecz równości płci w rozwoju”.<sup>59</sup>

Zgodnie z perspektywą praw człowieka w rozwoju proces monitoringu i ewaluacji powinien mieć charakter partycypacyjny i obejmować rozmaite podmioty, kobiety i mężczyzn, przedstawicieli grup zagrożonych wykluczeniem społecznym i mniejszości, których dotyczą działania.

W wypadku luksemburskiego wsparcia dla Wietnamu te właśnie cele przyświecają ewaluacji końcowej i okresowej.<sup>60</sup> Przedstawia ona ocenę osiągnięć działań pomocowych pod kątem postępu w dostępie do usług zdrowotnych, rolnych i szkoleń zawodowych. Co więcej, śródk okresowe i końcowe sprawozdania ewaluacyjne (a przynajmniej ich streszczenia) są dostępne na stronach internetowych agencji,<sup>61</sup> gdzie mają do nich dostęp różni interesariusze. Praktyka ta pozwala Lux-Development i

#### Ramka 15: Monitoring i ewaluacji programów krajowych (fragmenty)

Szwedzka strategia krajowa dla Kenii <sup>62</sup>	Luksemburska współpraca rozwojowa w Wietnamie <sup>63</sup>
<p>Kontrola wdrażania szwedzkiej strategii opiera się na Kenijskiej Strategii Wspólnej Pomocy (KJAS), której wskaźniki i cele wyrastają z kolei z kenijskiej polityki państwowej i dokumentów programowych. Dodatkowo KJAS uzupełniają cele i wskaźniki procesowe, pozwalające kontrolować pracę nad ukrytymi przyczynami sytuacji będącej następstwem wyborów z 2007 roku. Kontrola będzie przeprowadzana wspólnie z innymi dawcami pomocy (...) Jeśli nie uda się jej wdrożyć, zostaną przeprowadzone odrębne roczne przeglądy szwedzkiej współpracy na rzecz rozwoju.</p>	<p>Jak pokazuje ewaluacja, „Tego typu projekt, w pełni zintegrowany ze strukturami rządowymi, zwiększa potrzebę wzmocnienia potencjału. To wymaga czasu. Jednak z drugiej strony, zgromadzona wiedza stanowi wielką zaletę trwałości projektu”. Celem podejścia projektowego jest taka poprawa działania dostawców usług rządowych, by sprawnie świadczyli usługi publiczne, tj. poprawa praktyk i nastawienia urzędników oraz wzmocnienie poczucia kompetencji poprzez szkolenia i działalność techniczną w terenie.</p>

innym zainteresowanym podmiotom wykorzystać zdobyte doświadczenie i zgromadzić wiedzę instytucjonalną. Rezultaty ewaluacji wspierają wybór strategicznych opcji wdrażania projektu.

### 3. Konsultacje jako podstawa dla krajowych programów pomocy

Niniejszy rozdział wyjaśnia, w jaki sposób konsultacje podczas procesu tworzenia krajowych programów pomocy przyczyniają się do zwiększenia jakości, wiarygodności i legitymizacji działań w kraju partnerskim, a co za tym idzie – polskiej współpracy rozwojowej. Przeanalizowano w nim konsultacje z interesariuszami z kraju partnerskiego, decydentami i odpowiednimi instytucjami publicznymi w Polsce oraz z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. U podstaw tego rozdziału leży przekonanie, że wszystkie trzy poziomy konsultacji stanowią fundament legitymizacji krajowych programów pomocy rozwojowej.

#### Konsultacje z interesariuszami w krajach partnerskich

Krajowe programy pomocy będą sprzyjały konsultacjom z interesariuszami z krajów partnerskich, przyczyniając się tym samym do większej skuteczności pomocy w danym kraju i większej wiarygodności polskiej współpracy rozwojowej.

W specjalnym raporcie dotyczącym Polski, podsumowującym badanie prowadzone w latach 2009–2010, OECD DAC wskazuje, że „programowanie dwustronne powinno wiązać wszystkie części polskiego systemu ODA, zostać jasno omówione i uzgodnione z krajami partnerskimi, a także opierać się na narodowych strategiach tychże krajów”.<sup>64</sup> W raporcie stwierdza się, że w tym zakresie Polska powinna sformułować konkretne wytyczne.

Co więcej, ustawa o współpracy rozwojowej z 2011 r. nakłada na ministra spraw zagranicznych obowiązek konsultowania „planowanych przedsięwzięć z właściwymi organami państw rozwijających się” (art. 13). Zobowiązania międzynarodowe i zasady dotyczące współpracy rozwojowej jasno wskazują, w jaki sposób należy zorganizować takie konsultacje.

Polska, tak jak wszyscy inni członkowie Unii Europejskiej, powinna kierować się w swojej pomocy wytycznymi *Europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju* (2005), który podkreśla podstawową rolę konsultacji z rządem kraju partnerskiego, oraz włączających szerokie grono interesariuszy, rzetelnych konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Konsensus stanowi, że „UE popiera zasadę odpowiedzialności krajów partnerskich za strategie i programy rozwoju. Kraje rozwijające się ponoszą główną odpowiedzialność za tworzenie wewnętrznego środowiska sprzyjającego mobilizowaniu środków własnych, w tym realizacji spójnych i skutecznych polityk”.

Włączenie szerokiego grona interesariuszy, zgodnie z zasadą własności, stanowi konieczny warunek skutecznej polityki rozwojowej. Zobowiązania na rzecz skuteczności pomocy, przyjęte w *Deklaracji paryskiej*, *Programie działań z Akry i Partnerstwa z Pusan*, potwierdzają kluczowe zasady dla donatorów i krajów partnerskich, w tym zasadę własności, dopasowania i harmonizacji.

Poza rządem, kluczową rolę w procesie konsultacji odgrywają organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Podejście to państwa UE przyjęły w ramach *Europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju*. Zasady skuteczności współpracy rozwojowej organizacji społeczeństwa obywatelskiego,<sup>65</sup> uznane oficjalnie przez rządy w ramach *Partnerstwa z Pusan*,<sup>66</sup> zwracają szczególną uwagę na konieczność demokratycznego dialogu w sprawie polityki i strategii rozwojowych. Dla programów krajowych oznacza to, że „rządy zarówno krajów rozwijających się, jak i donatorów muszą zapewnić warunki do włączającej i istotnej partycypacji dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w dialogu politycznym na wszystkich poziomach rozwojowych”. Określenie „włączająca” oznacza w tym kontekście konieczność aktywnego zabiegania o szerokie uczestnictwo różnych podmiotów. Określenie „istotna” oznacza, że konsultacje muszą dawać możliwość faktycznego wpływu społeczeństwa obywatelskiego na debatę publiczną dotyczącą współpracy rozwojowej.

Proces konsultacji w kraju partnerskim powinien uwzględniać zarówno instytucje rządowe, jak i inne istotne podmioty, takie jak organizacje pozarządowe, związki zawodowe, środowisko akademickie i sektor prywatny.

Ważnymi partnerami dla donatorów są parlamenty narodowe w krajach partnerskich. Zgodnie z analizą polskiego Biura Analiz Sejmowych „Parlamenty w krajach rozwijających się mogą odgrywać kluczową rolę w pobudzaniu i realizacji krajowych działań na rzecz osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju”. Podkreśla ona, że „Dzięki aktywnemu zaangażowaniu parlamenta–rzystów można zwiększyć odpowiedzialność rządów za wykorzystanie pomocy za-granicznej”.<sup>67</sup>

Konsultacje o charakterze włączającym zwiększają przejrzystość procesów politycznych, a tym samym wzmacniają procesy demokratyczne. Europejskie Centrum Zarządzania Polityką Rozwoju, niezależna fundacja specjalizująca się we współpracy Unii Europejskiej z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, wskazuje, że „jeśli chodzi o odpowiedzialność, to coraz powszechniej uważa się, że zwiększanie udziału »głosu« obywateli oraz sprawianie, by państwo żywo reagowało na ich prawa i potrzeby, ma zasadnicze znaczenie dla realizacji celów rozwojowych i zapewnienia podstawowych usług publicznych (...) Chodzi o równoczesne inwestowanie w efektywność państw i zwiększanie kapitału obywatelskiego i społecznego. Słaba odpowiedzialność rządu może prowadzić do zbiorowego rozczarowania tym, co zapewnia demokracja, i podkopania legitymacji państwa”.<sup>68</sup>

Celem konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi podmiotami niepaństwowymi nie

jest zakwestionowanie roli rządu. Przeciwnie - wzmacniają one demokratyczne relacje i dialog między państwem a społeczeństwem.

Wreszcie, proces konsultacji zgodny z perspektywą praw człowieka w rozwoju powinien wspierać upodmiotowienie głównych interesariuszy, tj. przedstawicieli grup docelowych i beneficjentów współpracy rozwojowej.

Widać stąd wyraźnie, że jeśli chodzi o polską politykę rozwojową, a zwłaszcza programy krajowe, konsultacje z krajem partnerskim są niezbędne. Należy podkreślić, że proces konsultacji z podmiotami z krajów partnerskich nie powinien być przedsięwzięciem kosztownym.

Rolą Polski jako donatora jest wyszukiwanie i wykorzystywanie do konsultacji forów już istniejących, a także gromadzenie informacji zwrotnych przydatnych do tworzenia i ulepszania krajowych programów pomocy. Fora takie mogą obejmować konferencje ministerialne, grupy partnerów rozwojowych, mechanizmy UE i ONZ, nieformalne sieci wymiany wiedzy. Dodatkowo, przydatne mogą się okazać także seminaria i konferencje odbywające się w Polsce i w kraju partnerskim, wizyty studyjne oraz wymiany grupowe, konsultacje oficjalne i spotkania robocze.

Donator taki jak Polska powinien stosować skuteczne metody docierania do grup szczególnie wrażliwych, narażonych na ubóstwo i wykluczenie społeczne, polityczne i ekonomiczne. W tym celu można skorzystać ze współpracy z ich przedstawicielami w parlamencie, a także organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i środowiskami akademickimi. Byłoby to korzystne szczególnie podczas wizyt studyjnych w Polsce i podczas wspólnych z przedstawicielami innych donatorów wizyt w terenie.

## Proces konsultacji w Polsce

Aby polska współpraca rozwojowa zyskała na znaczeniu, należy podwyższyć jej jakość i skuteczność. Wymaga to uwagi i wsparcia różnych polskich instytucji, w tym m.in. właściwych ministerstw, parlamentu, ekspertów w partiach politycznych, organizacji pozarządowych i niezależnych ekspertów.

Ustawa o współpracy rozwojowej mówi, że „projekt wieloletniego programu współpracy rozwojowej opracowuje minister właściwy do spraw zagranicznych i zobowiązuje ministra do powołania Krajowego Koordynatora Współpracy Rozwojowej. Minister odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu wsparcia Rady Ministrów oraz polskich partii politycznych i członków parlamentu.

Specjalny raport OECD DAC dotyczącej polskiej pomocy zaleca, by „zdobyć wsparcie przywódców politycznych (z rozmaitych opcji) i zapewnić ich zaangażowanie na rzecz nowych celów oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) i ścieżki wzrostu jej wielkości i jednocześnie upowszechnić informacje na ten temat”. Krajowe programy pomocy mogą posłużyć za narzędzie przydatne w wyznaczaniu celów ODA i określaniu ścieżki wzrostu pomocy dla danych krajów partnerskich zgodnie z ogólną polską polityką rozwojową.

Polscy parlamentarzyści odgrywają istotną rolę w kształtowaniu polityki rozwojowej. Ich wpływ wiąże się między innymi z zatwierdzaniem budżetu. Co więcej, uczestniczyli oni w pracach nad ustawą o współpracy rozwojowej. Była ona przedmiotem debaty Komisji Spraw Zagranicznych. Jednakże aby polska pomoc rozwojowa zyskała na znaczeniu, należy zwiększyć zaangażowanie parlamentarzystów w debatę na jej temat.<sup>71</sup> Proces opracowywania krajowych programów powinien uwzględniać przedstawicieli parlamentu, wykorzystywać ich doświadczenie i zaangażowanie w mechanizmy demokratyczne i zachęcać ich do nawiązania kontaktów pozwalających konsultować programy z partnerami w krajach rozwijających się.

Krajowy koordynator współpracy rozwojowej powinien organizować systematyczne i przejrzyste konsultacje z różnymi interesariuszami. Ważnym organem, z którym należy konsultować programy krajowe, jest *Rada Programowa Współpracy Rozwojowej* powoływana przez ministra spraw zagranicznych jako „organ opiniotwórczo-doradczy”. Jednym z zadań Rady jest „opiniowanie projektów dokumentów rządowych związanych ze współpracą rozwojową”. Programy krajowe dotyczące poszczególnych krajów

### Ramka 16: Konsultacje przy tworzeniu programów krajowych (fragmenty)

Konsultacje z podmiotami pozarządowymi podczas tworzenia austriackiego programu pomocy rozwojowej dla Ugandy <sup>69</sup>	Przejrzystość gwarantowana przez szwedzkie programy pomocy rozwojowej <sup>70</sup>
Podmioty niepaństwowe odgrywają istotną rolę w rozwoju Ugandy. Private Sector Foundation Uganda (Fundacja Sektora Prywatnego Uganda) bierze udział w konsultacjach dotyczących planowania, budżetowania i ewaluacji programów rządowych. Społeczeństwo obywatelskie, pod patronatem Uganda National NGO Forum (Ugandyjskie Forum Organizacji Pozarządowych), odgrywa rolę rzecznika interesów społecznych i dostarcza danych przydatnych do formułowania planów, budżetów oraz do ich weryfikacji. Krajowe organizacje pozarządowe są także partnerami przy wdrażaniu projektów. Austria będzie wspierała część z nich, uzupełniając w ten sposób pomoc finansową dla instytucji i programów rządowych.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych [Szwecji] odpowiada za przetłumaczenie programu na język angielski. Sida odpowiada za przetłumaczenie programu na inne potrzebne języki. Oficjalne wersje szwedzkie i angielskie są zwykle zamieszczane na stronach internetowych MSZ i Sida.

**Ramka 17:** Rola polskich parlamentarzystów we współpracy rozwojowej – Poza procesem opracowywania krajowych programów pomocy rozwojowej polscy parlamentarzyści mogą wspierać współpracę na rzecz rozwoju na inne sposoby

W analizie Biura Analiz Sejmowych zaleca się, by przedstawiciele parlamentu:

- wspierali parlamenty krajów rozwijających się;
- angażowali się w debatę poświęconą wieloletniemu programowi współpracy rozwojowej i planom rocznym,
- monitorowali realizację polskiej współpracy rozwojowej i oceniali jej realizację,
- angażowali się w debatę nad przyszłym kształtem i budżetem europejskiej polityki rozwojowej,
- zasilali dwustronne grupy parlamentarne, np. parlamentarny zespół ds. Afryki,
- wspierali udział w misjach obserwujących wybory.

partnerskich, należą do dokumentów, które powinno się konsultować z Radą.

Istotną rolę w procesie konsultacji powinny odgrywać polskie placówki zagraniczne, w tym: ambasady, konsulaty oraz instytuty polskie. Mogą one pełnić funkcję pośrednika między MSZ a interesariuszami w danym państwie. Polskie placówki zagraniczne dysponują wiedzą na temat krajów partnerskich, mają dostęp do forów partnerów rozwojowych, mogą ponadto utrzymywać kontakty z parlamentem i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Przykładem jest tu polska ambasada w Gruzji, która zatrudnia pracownika odpowiedzialnego za współpracę rozwojową.

Polskie placówki dyplomatyczne powinny dysponować potencjałem, jeśli chodzi o współpracę z innymi europejskimi donatorami i zharmonizowanie programów krajowych z ich działaniami. Przedstawiciele niektórych organizacji wskazują, że polskie ambasady, np. ambasada w Etiopii, dysponują wiedzą i mogą wnieść cenny wkład w proces koncentracji regionalnej, jak również zasugerować typy działań priorytetowych. Zaleca się również korzystanie z sieci kontaktów pozwalających uczyć się z doświadczeń donatorów takich, jak Austria czy Czechy, i wykorzystywać zgromadzoną przez nich wiedzę do udoskonalenia programu pomocy w tym kraju. Zaangażowanie polskich placówek dyplomatycznych za granicą w proces programowania polityki rozwojowej może przyczynić się do znaczącego zmniejszenia kosztów i wysiłków w zakresie konsultacji w krajach partnerskich.

Dwa główne departamenty zaangażowane we współpracę rozwojową to Departament Współpracy

Rozwojowej i Departament Wdrażania Programów Rozwojowych. W proces programowania powinno włączać się departamenty terytorialne MSZ, takie jak Departament Afryki i Bliskiego Wschodu czy Departament Wschodni, by wykorzystać ich wiedzę na temat danych regionów i krajów partnerskich.

Kluczowymi partnerami współpracy na rzecz rozwoju są polskie organizacje pozarządowe. Znacząca część budżetu polskiej pomocy jest wydatkowana poprzez ich projekty realizowane w krajach partnerskich. Co więcej, organizacje pozarządowe, w tym członkowie Grupy Zagranica, są aktywnymi uczestnikami debaty na temat współpracy rozwojowej. W specjalnym raporcie poświęconym polskiej pomocy OECD DAC stwierdza, że „polskie pozarządowe organizacje rozwojowe są partnerami dynamicznymi i dobrze poinformowanymi i mogą się okazać użytecznymi sprzymierzeńcami MSZ w zakresie rzecznictwa dla większego wsparcia dla rozwoju i kształtowania nowej polityki rozwojowej”<sup>72</sup>

W 2011 roku proces konsultacji dotyczących programu wieloletniego stworzył przestrzeń dla współpracy między organizacjami pozarządowymi a MSZ. Uważa się, że był to ważny krok w strategicznym planowaniu polskiej współpracy rozwojowej. Ten potencjał połączonych wysiłków na rzecz ulepszenia polskiej współpracy rozwojowej nie został jeszcze w pełni wykorzystany i należy go rozwijać. Proces opracowywania krajowych programów pomocy to znakomita okazja, by nawiązać relacje umożliwiające bardziej spójną i profesjonalną współpracę na rzecz rozwoju.

## 4. Rekomendacje

### Zalecenia dla administracji rządowej

1. Należy opracować krajowe programy pomocy rozwojowej dla wszystkich krajów partnerskich, aby zwiększyć skuteczność polskiej współpracy na rzecz rozwoju. Programy te powinny stanowić dopełnienie wieloletniego programu współpracy rozwojowej i uwzględniać międzynarodowe zobowiązania w zakresie współpracy rozwojowej Polski na poziomie światowym i UE.
2. Programy krajowe powinny obejmować okres 5–7 lat lub minimum jeden okres obowiązywania krajowej strategii ograniczania ubóstwa (PRSP) w danym kraju partnerskim.
3. Należy regularnie weryfikować trafność i spójność krajowych programów pomocy rozwojowej z programem wieloletnim i weryfikować je pod kątem zgodności z HRBA i zasadami skuteczności pomocy. Należy sprawdzać, czy są one odpowiednio skoncentrowane na rezultatach współpracy na rzecz rozwoju.
4. Należy zapewnić przewodnią rolę kraju partnerskiego w procesie współpracy rozwojowej, w tym w procesie opracowywania i wdrażania krajowego programu pomocy rozwojowej (zasada własności).
5. Należy poznać kontekst rozwojowy w danym kraju partnerskim i przeanalizować jego wizję rozwoju lub strategię ograniczenia ubóstwa (PRSP), ujmując postęp w kategoriach Milenijnych Celów Rozwoju, by w ten sposób zrealizować zasadę własności i dopasowania zawarte w Deklaracji paryskiej.
6. Należy zharmonizować współpracę na rzecz rozwoju, efektywnie wykorzystywać zasoby, analizować programy pomocy rozwojowej innych donatorów i solidnie uzasadniać dokonywane wybory. System państwowy kraju partnerskiego należy traktować jako opcję domyślną (zasada dopasowania).
7. Należy skupić się na ograniczonej liczbie sektorów w kraju, np. 3–5, wzorować się na wiodących donatorach w danym sektorze, ukierunkować działania na kraje zapomniane i jeśli jest to możliwe, długookresowo planować przydział środków z budżetu.
8. Należy włączać się we wspólne strategie pomocy uzgadniane pomiędzy krajami UE w poszczególnych krajach partnerskich lub inne mechanizmy służące harmonizacji działań partnerów rozwojowych.
9. Należy przeanalizować priorytety w zakresie skuteczności pomocy sformułowane przez rząd danego kraju partnerskiego i innych donatorów, by maksymalizować korzyści ze współpracy na rzecz rozwoju dla społeczności żyjących w ubóstwie.
10. Należy połączyć priorytety z dziedziny praw człowieka z wyzwaniami związanymi z redukcją ubóstwa. W ramach tworzenia programu krajowego należy przeanalizować zobowiązania na rzecz praw człowieka i zalecenia w tym zakresie. Należy identyfikować priorytety kobiet i mężczyzn w zakresie realizacji praw człowieka i upewnić się, że pomoc będzie dostosowana do priorytetów kobiet.
11. Należy ocenić czynniki ryzyka w grupach docelowych w kraju partnerskim, rozpoznać grupy zagrożone wykluczeniem społecznym i uwzględnić ich priorytety na w krajowych programach pomocy i planach rocznych. Należy lepiej ukierunkować pomoc na ograniczenie ubóstwa i wsparcie grup zagrożonych wykluczeniem. Informacje o grupach docelowych powinny być zdezagregowane według płci i innych czynników.
12. Należy rozwinąć zdolność Polski do realizacji HRBA i zasad skuteczności pomocy na poziomie poszczególnych krajów partnerskich. Należy zaangażować się w dialog i wdrażanie zasad współpracy rozwojowej przez grono partnerów rozwojowych w danym kraju.
13. Należy jasno sformułować rezultaty i zamierzony wpływ współpracy rozwojowej na poziomie danego kraju. Należy określić cele nadrzędne, które będą skupiać się na efektach ukierunkowanych na prawa grup docelowych objętych współpracą rozwojową. Należy zastosować wskaźniki obiektywnie weryfikowalne, dzięki czemu możliwa będzie rzetelna ewaluacja polskiej pomocy.
14. W programie krajowym należy określić zagadnienia przekrojowe, które zostaną potem w pełni uwzględnione na poziomie programowania i wdrażania. Programy krajowe powinny precyzować zasady i strategie w zakresie zagadnień: partycypacji, równości płci, HIV/AIDS, zrównoważony rozwój i ochrona środowiska.
15. Należy jasno zdefiniować formy pomocy i budżet przeznaczony na realizację programu krajowego (a przynajmniej budżet orientacyjny, uzależniony od środków budżetowych przyznanych przez parlament).
16. Należy systematycznie prowadzić monitoring i ewaluację pracy w kraju partnerskim w odniesieniu do założeń danego krajowego programu pomocy. Należy przy tym koncentrować się na prawach ubogich mieszkańców kraju partnerskiego oraz potencjale zarówno posiadaczy praw, jak i podmiotów odpowiedzialnych za ich zapewnienie.
17. Należy okresowo wprowadzać niezbędne poprawki do programu krajowego, by podnosić skuteczność pomocy rozwojowej.
18. Należy stopniowo budować potencjał personelu i umożliwiać wymianę doświadczeń w dziedzinie współpracy rozwojowej między różnymi podmiotami, w tym także Departamentem Współpracy Rozwojowej, Departamentem Wdrażania Programów Rozwojowych, departamentami terytorialnymi, Polską Fundacją Międzynarodowej Współpracy na Rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak”, placówkami dyplomatycznymi, a także parlamentarzystami i społeczeństwem obywatelskim, co

- pomoże w zaangażowaniu ich w proces prac nad programami krajowymi.
19. Należy wykorzystywać w praktyce wiedzę na temat krajów partnerskich, którą posiadają instytucje państwowe, tj. Departament Afryki i Bliskiego Wschodu czy Departament Wschodni, a także polskie placówki dyplomatyczne za granicą (ambasady, konsulaty i instytuty polskie) i polskie organizacje pozarządowe.
  20. Należy konsultować programy krajowe z rządem danego kraju partnerskiego, ministerstwami oraz instytucjami odpowiedzialnymi za współpracę rozwojową. W tym celu należy wykorzystać kanały komunikacyjne MSZ różnego szczebla oraz Polską Fundacją Międzynarodowej Współpracy na Rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak”. Tam, gdzie polska pomoc jest zbyt mała, by mogła stać się przedmiotem zainteresowania rządu kraju partnerskiego, należy prowadzić konsultacje z władzami regionalnymi lub lokalnymi.
  21. Należy konsultować programy krajowe z parlamentarzystami i przedstawicielami partii politycznych we wszystkich krajach partnerskich. Należy dołożyć starań, aby w proces konsultacji zaangażować zarówno parlamentarzystów z partii rządzącej, jak i z partii opozycyjnych, co przyczyni się do wzmocnienia procesów demokratycznych w danym kraju.
  22. Należy konsultować programy krajowe ze społeczeństwem obywatelskim w kraju partnerskim, określić istotnych interesariuszy i nawiązać z nimi kontakt. W tym celu należy wykorzystać ambasady, instytucje rządowe oraz sieci nieformalne i różne formy partnerstwa między społeczeństwem obywatelskim w Polsce i w danym kraju.
  23. Należy zaangażować polski parlament w kształtowanie polityki współpracy rozwojowej, a zwłaszcza krajowych programów pomocy zgodnych z wieloletnim programem współpracy rozwojowej i planami rocznymi. Należy zapewnić, by jak największa liczba polskich parlamentarzystów miała faktyczną możliwość uczestniczenia w procesie kształtowania i oceny polskiej współpracy rozwojowej. W dłuższej perspektywie zaowocuje to szerszym poparciem dla zaangażowania Polski we współpracę rozwojową.

24. Należy kontynuować proces konsultacji społecznych poprzez oficjalne i robocze kontakty z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza z tymi, które reprezentują dane środowisko (np. Grupa Zagranica). Proces ten powinien należeć do sposobu przejrzysty i włączający. Programy krajowe powinny zostać włączone do obszaru konsultacji społecznych.

### **Zalecenia dla polskich parlamentarzystów**

1. Parlamentarzyści powinni angażować się w debatę nad kształtem i budżetem polskiej współpracy rozwojowej, zwłaszcza nad programem wieloletnim, programami krajowymi i planami rocznymi.
2. Należy monitorować realizację krajowych programów pomocy i oceniać przebieg polskiej współpracy rozwojowej w sposób systematyczny i zorganizowany.
3. Należy włączyć się w konsultacje z parlamentarzystami z krajów partnerskich, co przyczyni się do poprawy dialogu politycznego dotyczącego programów krajowych.

### **Zalecenia dla polskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego**

1. Polskie organizacje powinny w dalszym ciągu wykorzystać posiadane kompetencje, by wносить wkład w tworzenie programów krajowych w ramach programowania polskiej współpracy rozwojowej.
2. Polskie organizacje powinny uwzględnić w planowaniu własnych działań postanowienia zawarte w krajowych programach pomocy i a także HRBA i zasady skuteczności rozwojowej społeczeństwa obywatelskiego.
3. Należy zaangażować się w konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim kraju biorcy. W tym celu można wykorzystać istniejące już płaszczyzny współpracy i sieci kontaktów.
4. Należy wspierać włączanie zasad HRBA i skuteczności pomocy w główny nurt programowania polskiej współpracy rozwojowej.
5. Należy stale zwracać uwagę na duże zagadnienia, które wykraczają poza pomoc rozwojową, ale mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów współpracy na rzecz rozwoju, m.in. na spójność polityki na rzecz rozwoju.

## Aneks 1. Przykłady

### Szwedzka współpraca rozwojowa (szablon ogólnego programu współpracy rozwojowej)<sup>73</sup>

#### Streszczenie

- Cel i priorytety nadrzędne, cele i priorytety związane ze skutecznością pomocy, nadrzędne tematy dialogu

- Sektor 1:

#### Cele sektorowe

#### Kierunek

#### Współpraca z innymi dawcami

- Sektor 2: jak wyżej
- Sektor 3: jak wyżej
- Fundusze
- Zarządzanie ryzykiem
- Scenariusze rozwoju w kraju partnerskim
- Spójność polityki na rzecz rozwoju
- Czynniki związane z kierunkiem programu

### Program współpracy Austria – Uganda (spis treści)<sup>74</sup>

#### Skróty

#### 1. Rama partnerstwa

- Unijne i austriackie strategiczne cele współpracy
- Polityka współpracy rozwojowej Unii Europejskiej
- Austriacka polityka współpracy na rzecz rozwoju
- Ugandyjska strategia rozwoju
- Strategie współpracy rozwojowej
- Interesariusze krajowi
- Koordynacja działań partnerów rozwojowych
- Trendy i zagadnienia związane ze skutecznością pomocy

#### 2. Strategia na lata 2010–2015

#### 2.1. Czynniki determinujące strategię

#### 2.2. Obszary centralne

#### 2.2.1. Sektor wodno-sanitarny

#### 2.2.2. Prawa, sprawiedliwość i pokój

#### 2.3. Scenariusz budżetowy

#### 2.4. Instrumenty

#### 2.5. Inne narzędzia finansowe

#### 3. Realizacja programu

- Zarządzanie programem
- Wspólna weryfikacja i proces planowania
- Monitoring i ewaluacja

Aneks: matryca rezultatów



## Przypisy

- 1 W tym wypadku potencjał odnosi się do osiągania celów rozwoju, zasady skuteczności pomocy oraz zdolności do poszanowania, ochrony i realizacji praw obywateli danego kraju.
- 2 Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Strategia Polskiej Współpracy na rzecz Rozwoju, Warszawa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2003.
- 3 Zwaną również Fundacją Solidarności Międzynarodowej.
- 4 Guidelines for the Development of Policy Papers for Denmark's Relations with the Partner Countries, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA International Development Cooperation, 2011 [Wytyczne na temat opracowywania dokumentów programowych dotyczących stosunków Danii z państwami partnerskimi, Duńskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Danida International Development Cooperation, 2011].
- 5 Guidelines for cooperation strategies, Swedish Government Offices, 2010 [Wskazówki dotyczące strategii współpracy, Rząd Szwecji, 2010]
- 6 Poprzedni nosił nazwę Tanzańskiej narodowej strategii na rzecz wzrostu krajowego i redukcji ubóstwa 2005–2010 (MKUKUTA II w suahili).
- 7 Narodowy plan rozwoju.
- 8 Harmonizacja stała się ważną zasadą od czasu Deklaracji rzymskiej w sprawie harmonizacji pomocy (2003). Zasada ta została później potwierdzona w Deklaracji paryskiej w sprawie efektywności pomocy (2005), Programie działań z Akry (2008) i postanowieniach Partnerstwa z Pusan na rzecz skutecznej współpracy rozwojowej (2011).
- 9 Guidelines for the Development of Policy Papers for Denmark's..., dz. cyt.
- 10 El enfoque basado en Derechos Humanos y las políticas de cooperación internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español, Asociación Pro Derechos Humanos de España, 2011
- 11 Uganda Country Strategy 2010–2015, Austrian Development Agency (ADC), Federal Ministry for European and International Affairs Directorate-General for Development Cooperation, 2010 [Strategia krajowa na rzecz Ugandy na lata 2010–2015, Austriacka Agencja Rozwojowa (ADC), Federalne Ministerstwo Spraw Europejskich i Międzynarodowych, Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Rozwojowej, 2010].
- 12 El enfoque basado en Derechos Humanos y las políticas de cooperación internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español, Asociación Pro Derechos Humanos de España, 2011
- 13 UN Common Statement of Understanding on Human Rights-Based Approach to Development Cooperation and Programming.
- 14 Posiadacze praw i podmioty odpowiedzialne za ich realizację to określenia mające na celu zidentyfikowanie grup, których prawa, w szczególności prawo do rozwoju, nie są respektowane, a także tych aktorów, w tym instytucje publiczne, rząd, władze samorządowe, i inni, którzy powinni te prawa respektować i zapewniać. Ta analiza jest kluczowa, aby wspierać potencjał obu grup do zaangażowania na rzecz realizacji praw.
- 15 Official Development Assistance – Disbursements and Commitments, OECD <http://stats.oecd.org/Index.aspx>, stan z 13.02.2012.
- 16 Ussar, M., *Perspektywa praw człowieka w programach i polityce rozwojowej. Przewodnik dla nowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Budapeszt, Minority Rights Group, 2011.
- 17 Narodowe strategie ograniczania ubóstwa (PRSP) są dostępne na stronie Banku Światowego: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20200608~menuPK:384207~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384201,00.html>. Część z nich została zastąpiona narodowymi planami rozwoju lub też planami średniookresowymi.
- 18 W Polsce podobną funkcję pełni raport pt. "Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe", przygotowany w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Strona internetowa: [www.polska2030.pl](http://www.polska2030.pl)
- 19 Swiss Cooperation Strategy 2010–2013 Special Program Republic of Moldova, Swiss Agency for Development and Cooperation SDC, Federal Department of Foreign Affairs, 2010 [Szwajcarska strategia współpracy na lata 2010–2013. Program Specjalny dla Republiki Mołdawii, Szwajcarska Agencja ds. Rozwoju i Współpracy SDC, Federalny Departament Spraw Zagranicznych 2010].
- 20 Strategy for development cooperation with Kenya, January 2009 – December 2013, Ministry for Foreign Affairs, Sweden 2009 [Strategia współpracy rozwojowej z Kenią, styczeń 2009–grudzień 2013, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Szwecja 2009].
- 21 Przykładem państwa-dawcy włączającego w główny nurt działań perspektywę równości płci jest np. Dania: <http://um.dk/en/danida-en/activities/strategic/gender/>
- 22 Bhutan-Denmark Partnership, Strategy for Development Cooperation 2008-2013, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Danida, 2008 [Partnerstwo duńsko-bhutańskie, Strategia współpracy rozwojowej na lata 2008–2013, Duńskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Danida 2008].
- 23 Wspólnotowy kodeks postępowania w sprawie podziału pracy w polityce rozwoju. Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zgromadzonych w Radzie, Rada Unii Europejskiej 9090/07, 2007.
- 24 <http://www.tzdp.org.or.tz/external/dpg-tanzania/dpg-members.html>
- 25 [www.hackkenya.org/](http://www.hackkenya.org/)
- 26 Uganda Country Strategy 2010–2015, dz. cyt.
- 27 Strategy for development cooperation with Kenya, dz. cyt.
- 28 Zob. [http://eeas.europa.eu/sp/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/sp/index_en.htm)
- 29 Uganda Country Strategy, dz. cyt.
- 30 Bhutan-Denmark Partnership, dz. cyt.
- 31 Stronę poświęconą ewaluacji wdrażania postanowień *Deklaracji paryskiej* można znaleźć na portalu OECD DAC: [www.oecd.org/document/60/0,3746,en\\_21571361\\_34047972\\_38242748\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_21571361_34047972_38242748_1_1_1_1,00.html)
- 32 [http://www.oecd.org/site/0,3407,en\\_21571361\\_39494699\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/site/0,3407,en_21571361_39494699_1_1_1_1_1,00.html)
- 33 Guidelines for the Development of Policy Papers for Denmark's..., dz. cyt.
- 34 M. Ussar, *Perspektywa praw człowieka w programach i polityce rozwojowej. Przewodnik dla nowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Minority Rights Group International 2011.
- 35 Bhutan-Denmark Partnership, dz. cyt.
- 36 M. Ussar, *Perspektywa praw człowieka w programach i polityce rozwojowej*, dz. cyt.
- 37 Strategy for development cooperation with Kenya, dz. cyt.
- 38 Guidelines for cooperation strategies, dz. cyt.
- 39 Wspólnotowy kodeks postępowania w sprawie podziału pracy w polityce rozwoju, dz. cyt.
- 40 Tamże.
- 41 Guidelines for the Development of Policy Papers for Denmark's..., dz. cyt.
- 42 Creating the Prospect of Living a Life in Dignity, Principles Guiding the SDC in Its Commitment to Fighting Poverty, SDC, Federal Department of Foreign Affairs DFA, 2004 [Tworzenie szans godnego życia. Zasady przewodnie SDC i jej zaangażowanie w walkę z ubóstwem, Federalny Departament Spraw Zagranicznych DFA, 2004].
- 43 Swiss Cooperation Strategy 2010–2013, dz. cyt.
- 44 Creating the Prospect of Living a Life in Dignity, dz. cyt.
- 45 Uganda Country Strategy, dz. cyt.
- 46 Bhutan Country Strategy 2010–2013, Austrian Development Agency (ADC), Federal Ministry for European and International Affairs Directorate-General for Development Cooperation, 2010 [Strategia krajowa dla Bhutanu na lata 2010–2013, Austriacka Agencja Rozwojowa (ADC), Federalne Ministerstwo Spraw

- Europejskich i Międzynarodowych, Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Rozwojowej, 2010].
- 47 Creating the Prospect of Living a Life in Dignity, dz. cyt.
- 48 EU Plan of Action on Gender Equality and Women's Empowerment in Development 2010–2015, [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC\\_2010\\_265\\_gender\\_action\\_plan\\_EN.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_265_gender_action_plan_EN.pdf)
- 49 W roku 2010 było to 5,98 mln euro. Źródło: Luxembourg Development Cooperation in Vietnam, Country Booklet, Lux-Development, 2011 [Luksemburska współpraca rozwojowa w Wietnamie, biuletyn krajowy, Lux-Development 2001]. Jest to suma porównywalna z funduszami, jakie Polska Pomoc przeznaczyła w 2010 roku na projekty na Białorusi i Ukrainie (odpowiednio 22 i 11 mln PLN). Źródło dostępne 13.02.2012: [http://www.polskapomoc.gov.pl/files/Kraje%20priorytetowe/BIALORUS\\_2010\\_lista%20projektow.pdf](http://www.polskapomoc.gov.pl/files/Kraje%20priorytetowe/BIALORUS_2010_lista%20projektow.pdf)
- 50 Guidelines for cooperation strategies, dz. cyt.
- 51 Luxembourg Development Cooperation in Vietnam, dz. cyt.
- 52 Strategy for development cooperation with Kenya, dz. cyt.
- 53 Guidelines for cooperation strategies, dz. cyt.
- 54 Źródło: Managing Aid. Practises of DAC member countries [Zarządzanie pomocą. Praktyki państw członkowskich DAC], OECD, 2009, p. 60, <http://www.oecd.org/dataoecd/58/29/42903202.pdf>
- 55 Guidelines for cooperation strategies, dz. cyt.
- 56 Inni dawcy, w tym także Dania, opracowali własne wytyczne dotyczące ewaluacji i jawnej publikacji sprawozdań z jej przebiegu: <http://um.dk/en/danida-en/results/eval/>
- 57 Guidelines for cooperation strategies, dz. cyt.
- 58 M. Ussar, *Perspektywa praw człowieka w programach i polityce rozwojowej*, dz. cyt.
- 59 EU Plan of Action on Gender Equality..., dz. cyt.
- 60 Mid-term Evaluation Report of the 4-year Quand Dien Local Development Project, Executive Summary, 2009
- [Śródkresowy raport ewaluacyjny z czteroletniego projektu rozwoju lokalnego Qand Dien, streszczenie, 2009]. Źródło dostępne 12.02.2012: <http://www.lux-development.lu/evaluations.lasso?lang=uk&details=13>
- 61 <http://www.lux-development.lu/evaluations.lasso?lang=uk>
- 62 Strategy for development cooperation with Kenya, dz. cyt.
- 63 Luxembourg Development Cooperation in Vietnam, dz. cyt.
- 64 DAC Special Review of Poland.
- 65 Siem Reap CSO Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness, Open Forum for CSO Development Effectiveness, 2011 [Konsensus w sprawie międzynarodowych ram dla efektywności współpracy rozwojowej organizacji społeczeństwa obywatelskiego].
- 66 Partnerstwo z Pusan na rzecz skutecznej współpracy rozwojowej.
- 67 A. Zygierewicz, *Wymiar parlamentarny współpracy na rzecz rozwoju na świecie*, „Analizy” nr 16 (60), Biuro Analiz Sejmowych, 2011.
- 68 European Centre for Development Policy Management, Democracy in Development, Maastricht, European Centre for Development Policy Management, 2009.
- 69 Uganda Country Strategy 2010–2015, dz. cyt.
- 70 Guidelines for cooperation strategies, dz. cyt.
- 71 Część interesariuszy, np. Polska Akcja Humanitarna, sugeruje, że należałoby utworzyć w Sejmie podkomisję, która zajmowałaby się zagadnieniami związanymi ze współpracą rozwojową. Specjalizacja Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju – szanse, wyzwania, zagrożenia. Raport z konferencji, PISM, 2011.
- 72 DAC Special Review of Poland, OECD, 2010.
- 73 Guidelines for cooperation strategies, dz. cyt.
- 74 Uganda Country Strategy 2010–2015, dz. cyt.



# praca na rzecz ochrony praw mniejszości i ludności rdzennej

minority  
rights  
group  
international

**IGO**  
Instytut Globalnej  
Odpowiedzialności

**Krajowe programy pomocy rozwojowej: narzędzia zwiększania skuteczności polskiej współpracy rozwojowej**  
**Kordian Kochanowicz**  
© Minority Rights Group International, Budapeszt, luty 2012

Publikacja wydana we współpracy z Instytutem Globalnej Odpowiedzialności (IGO)



**Podziękowania** Autor dziękuje osobom i organizacjom, które przyczyniły się do zebrania materiałów do niniejszej publikacji, w tym: Justynie Janiszewskiej (Fundacja Edukacji dla Demokracji), Marcie Gontarskiej (Koalicja Karat), Joannie Szabuńko (Koalicja Karat), Katarzynie Staszewskiej (IGO), Patrykowi Kugielowi (Polski Instytut Spraw Międzynarodowych), Katarzynie Tekień (Fundacja Partners Polska), Monice Kuśmierczyk (Grupa Zagranica) oraz Kacprowi Kosowiczowi i Izabeli Wilczyńskiej (Polska Akcja Humanitarna).

Szczególne podziękowania należą się Marcinowi Wojtalikowi z Instytutu Globalnej Odpowiedzialności, który przyczynił się do powstania niniejszego opracowania, oraz Zsófii Farkas, specjalistce ds. praw człowieka i rozwoju, MRG.

Niniejsza publikacja powstała dzięki wsparciu Unii Europejskiej. Odpowiedzialność za jej treść ponosi wyłącznie Minority Rights Group Europe i w żadnym wypadku treść ta nie może być postrzegana jako odzwierciedlenie stanowiska Unii Europejskiej. Autor: Kordian Kochanowicz.

**Minority Rights Group International (MRG)** jest organizacją pozarządową (NGO) pracującą na rzecz etnicznych, religijnych i językowych praw mniejszości oraz ludności rdzennej na całym świecie. Jej celem jest promowanie idei współpracy i zrozumienia między społecznościami. MGR ma status doradcy przy Radzie Gospodarczej i Społecznej ONZ (ECOSOC) i status obserwatora przy Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów (ACHPR). MGR jest zarejestrowana w Wielkiej Brytanii jako organizacja charytatywna i spółka z odpowiedzialnością ograniczoną do sumy gwarancyjnej. W rejestrze organizacji charytatywnych figuruje pod numerem 282305, zaś w rejestrze firm ma numer 1544957

**ISBN** 978-1-907919-26-8

Niniejsze opracowanie zostało opublikowane jako wkład w budowanie zrozumienia w debacie publicznej. Tekst niekoniecznie przedstawia wspólne stanowisko MRG lub partnerów organizacji. Kopie dokumentu są dostępne na stronie [www.minorityrights.org](http://www.minorityrights.org). Można je również uzyskać za pośrednictwem londyńskiego biura MGR i biura MGR Europe w Budapeszcie pod adresem: 14 Dohany, Budapest 1074, Węgry.

**Minority Rights Group International** 54 Commercial Street, London E1 6LT, United Kingdom  
**Tel** +44 (0)20 7422 4200 **Fax** +44 (0)20 7422 4201  
**E-mail** [minority.rights@mrgmail.org](mailto:minority.rights@mrgmail.org) **Strona internetowa** [www.minorityrights.org](http://www.minorityrights.org)

**Instytut Globalnej Odpowiedzialności** ul. Bachmacka 1/11, 02-647 Warszawa, Polska.  
**E-mail** [igo@igo.org.pl](mailto:igo@igo.org.pl) **Strona internetowa** [www.igo.org.pl](http://www.igo.org.pl)