

EWA SUWARA

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE JAKO ŚRODEK
BUDOWANIA PAŃSTWA (*STATE-BUILDING*)
W SYTUACJACH POKONFLIKTOWYCH
NA PRZYKŁADZIE AFGANISTANU



DOM
WYDAWNICZY

ELIPSA

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE
JAKO ŚRODEK BUDOWANIA PAŃSTWA (*STATE-BUILDING*)
W SYTUACJACH POKONFLIKTOWYCH
NA PRZYKŁADZIE AFGANISTANU

EWA SUWARA

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE
JAKO ŚRODEK BUDOWANIA PAŃSTWA (*STATE-BUILDING*)
W SYTUACJACH POKONFLIKTOWYCH
NA PRZYKŁADZIE AFGANISTANU

WARSZAWA 2015

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/N/HS5/01724.

Recenzenci: prof. dr hab. Artur Nowak-Far, SGH w Warszawie
dr hab. Bartłomiej Nowak, prof. ALK w Warszawie

Opracowanie redakcyjne: Hanna Januszevska

Korekta: zespół

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Ewa Suwara and Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015

ISBN: 978-83-8017-069-8



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Podziękowania

Niniejsza książka stanowi zaktualizowaną wersję rozprawy doktorskiej, która została obroniona przed Radą Naukową Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w dniu 17 kwietnia 2015 r. Praca ta nie powstałaby bez wsparcia i zaangażowania osób, którym chciałabym w tym miejscu podziękować.

Dziękuję mojej rodzinie za okazywane mi wsparcie i miłość. Mam szczęście, że w swoim życiu spotkałam wyjątkowe i wspaniałe osoby, które służyły mi cenną radą i motywowały do działania. Dziękuję, że mogłam skorzystać z ich wiedzy i doświadczenia. Dziękuję prof. dr hab. Arturowi Nowakowi-Farowi i dr hab. Bartłomiejowi Nowakowi, prof. ALK, którzy rozprawę doktorską recenzowali. Uwagi, które przedstawili starałam się uwzględnić w niniejszej, zmienionej wersji tekstu. Dziękuję prof. dr hab. Janowi Barczowi, mojemu promotorowi, którego wiedza i poczucie humoru były dla mnie opoką w trakcie przygotowywania i publikacji rozprawy.

Książkę tę dedykuję moim rodzicom.

Spis treści

Wykaz akronimów	17
Wstęp	27
1. Znaczenie zamówień publicznych jako instrumentu budowania państwa ..	27
2. Afganistan	29
2.1. Sytuacja polityczna i społeczno-gospodarcza	29
2.2. Geografia	31
2.3. Ludność	31
2.4. Centralizacja państwa	33
2.5. System prawa	34
2.6. Kontrola polityczna i administracyjna	36
3. Przyczyny wyboru Afganistanu jako przedmiotu badań	37
4. Cel publikacji, jej tezy i szczegółowe problemy badawcze	37
5. Struktura pracy	39
6. Zakres czasowy badań	41
7. Metodologia	42
8. Wyzwania dla badacza	45
8.1. Informacje	45
8.2. Wybór afgańskiego MSW jako przykładu praktyk w obszarze zamówień publicznych	47
8.3. Afgański kalendarz	48
8.4. Tłumaczenie aktów prawnych i innych dokumentów	48
8.5. Obowiązki danego aktu prawnego	49
8.6. Wewnętrzna spójność aktów prawnych	50
8.7. Bezpieczeństwo	50
9. Termin „zamówienia publiczne”	50
10. Termin „aktorzy międzynarodowi”	51
11. Przegląd literatury	52
ROZDZIAŁ 1. Koncepcja budowania państwa	57
1.1. Uwagi wprowadzające	57
1.2. Ewolucja koncepcji budowania państwa	58
1.3. Znaczenie funkcji państwa w świetle jego budowania	65
1.4. Stan wydolności państwa a jego budowanie	69
1.4.1. Problem klasyfikacji	69
1.4.2. Państwa rozwijające się i najmniej rozwinięte	72

1.4.3. Państwa słabe	74
1.4.4. Państwa kruche	75
1.4.5. Państwa upadające	77
1.4.6. Państwa upadłe	78
1.5. Międzynarodowe zaangażowanie w budowanie państwa	80
1.5.1. Przyczyny zaangażowania międzynarodowego	80
1.5.2. Zasady dotyczące zaangażowania międzynarodowego w budowanie państwa	82
1.6. Wnioski	86
ROZDZIAŁ 2. Afganistan w sytuacji pokonfliktowej	88
2.1. Uwagi wprowadzające	88
2.2. Kwalifikacja konfliktów zbrojnych w ujęciu międzynarodowego prawa humanitarnego	88
2.3. Gradacja sytuacji kryzysowej	91
2.4. Państwa pokonfliktowe i obszary dotknięte lub objęte konfliktem	96
2.5. Analiza konfliktu w Afganistanie	97
2.5.1. Afganistan jako obszar objęty konfliktem	97
2.5.1.1. Źródła konfliktu w Afganistanie	98
2.5.1.2. Strony konfliktu w wymiarze wewnętrznym	99
2.5.1.3. Kompleksowość konfliktu w Afganistanie	101
2.5.1.4. Rola handlu narkotykami w konflikcie afgańskim	105
2.5.2. Afganistan jako obszar dotknięty konfliktem	108
2.5.3. Afganistan jako państwo pokonfliktowe	111
2.6. Budowanie Afganistanu w sytuacji pokonfliktowej	114
2.6.1. Wybrane aspekty budowania państwa w Afganistanie w latach 2001–2011	116
2.6.1.1. Wsparcie dla procesów polityczno-gospodarczych	116
2.6.1.1.1. Etapy budowania państwa	116
2.6.1.1.2. Budowanie potencjału aparatu państwowego	118
2.6.1.2. Aspekt wojskowy budowania państwa w Afganistanie	121
2.6.1.2.1. Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa i Zespoły Odbudowy Prowincji	122
2.6.1.2.2. Operacja Trwała Wolność	123
2.6.1.3. Reforma afgańskiego sektora bezpieczeństwa	124
2.6.1.3.1. Reforma wojska	126
2.6.1.3.2. Reforma policji afgańskiej	126
2.6.1.3.3. Reforma wymiaru sprawiedliwości	127
2.6.1.3.4. Rozbrojenie, demobilizacja, reintegracja	127
2.6.2. Wyzwania dla procesu budowania państwa w Afganistanie od 2001 r.	128
2.7. Wnioski	131

ROZDZIAŁ 3. Zakres i rodzaje pomocy międzynarodowej oraz sposoby jej przekazywania dla państw pokonfliktowych na przykładzie Afganistanu	134
3.1. Uwagi wprowadzające	134
3.2. Koncepcja pomocy międzynarodowej	137
3.2.1. Propozycja typologii pomocy międzynarodowej	138
3.2.2. Oficjalna Pomoc Rozwojowa	141
3.3. Pomoc międzynarodowa dla Afganistanu	143
3.3.1. Ewolucja pomocy międzynarodowej dla Afganistanu	143
3.3.1.1. Pomoc międzynarodowa przed 1990 r.	143
3.3.1.2. Pomoc międzynarodowa w latach 1990–2001	145
3.3.1.3. Międzynarodowe zaangażowanie finansowe w latach 2002–2011	148
3.3.2. Podstawowe dokumenty określające zaangażowanie międzynarodowe na rzecz Afganistanu po 2001 r.	149
3.3.3. Wielkość pomocy międzynarodowej dla Afganistanu	154
3.3.3.1. Oficjalna Pomoc Rozwojowa	156
3.3.3.1.1. Deklaracje międzynarodowe a ich realizacja na rzecz Afganistanu	156
3.3.3.1.2. Główni donatorzy Oficjalnej Pomocy Rozwojowej dla Afganistanu	158
3.3.3.1.3. Pomoc humanitarna dla Afganistanu	158
3.3.3.1.4. Zadłużenie Afganistanu	159
3.3.3.2. Pomoc wojskowa nie klasyfikowana jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa	161
3.3.4. Geograficzny i sektorowy rozdział pomocy międzynarodowej	161
3.3.5. Drogi przekazywania pomocy międzynarodowej	163
3.3.5.1. Drogi przekazywania wsparcia dla sektora bezpieczeństwa i pomoc wojskowa na rzecz Afganistanu	165
3.3.5.2. Drogi przekazywania międzynarodowej pomocy cywilnej	167
3.3.6. Struktura afgańskiego budżetu i jego wykonanie	171
3.4. Wnioski	172

ROZDZIAŁ 4. Efektywność pomocy międzynarodowej a system zamówień publicznych	174
4.1. Uwagi wprowadzające	174
4.2. Efektywność pomocy międzynarodowej	175
4.2.1. Międzynarodowe uzgodnienia dotyczące efektywności pomocy międzynarodowej	175
4.2.2. Rola pomocy międzynarodowej w funkcjonowaniu afgańskich instytucji państwowych	177
4.2.3. Przewidywalność i dostosowanie pomocy międzynarodowej do afgańskich strategii rozwoju	180
4.3. Efektywność systemu zamówień publicznych	182

4.3.1. Międzynarodowe uzgodnienia dotyczące efektywności zamówień publicznych	182
4.3.2. Wykorzystywanie krajowych systemów zamówień publicznych do wydatkowania pomocy międzynarodowej	182
4.3.3. Wpływ aktorów międzynarodowych na systemy zamówień publicznych	193
4.3.3.1. Realizacja zamówień publicznych	193
4.3.3.2. Reformy systemów zamówień publicznych	196
4.3.4. Tworzenie efektywnego systemu zamówień publicznych	199
4.3.5. Korupcja w zamówieniach publicznych	204
4.4. Wnioski	209

ROZDZIAŁ 5. Rozwiązania modelowe w dziedzinie zamówień publicznych jako forma pomocy międzynarodowej	212
5.1. Uwagi wprowadzające	212
5.2. Przeszczepienie rozwiązań prawnych: „transplantacja prawna”	213
5.3. Sposoby regulowania zamówień publicznych	216
5.3.1. Regulacje prawne	216
5.3.2. <i>Soft law</i>	219
5.3.2.1. Niewiążące Zasady dotyczące Zamówień Publicznych – APEC	219
5.3.2.2. „Dyrektywy” Wspólnego Rynku Afryki Wschodniej i Południowej – COMESA	220
5.4. Rozwiązania Modelowe UNCITRAL jako wzorzec dla krajowych uregulowań systemu zamówień publicznych	222
5.4.1. Komisja Narodów Zjednoczonych do spraw Międzynarodowego Prawa Handlowego	222
5.4.1.1. Mandat Komisji	222
5.4.1.2. Powstanie Komisji	223
5.4.1.3. Skład Komisji	224
5.4.1.4. Zasady działania	224
5.4.1.4.1. Prace Komisji	225
5.4.1.4.2. Prace międzyrządowych grup roboczych	225
5.4.1.4.3. Działalność Sekretariatu UNCITRAL	225
5.4.1.5. Efekty działań UNCITRAL	226
5.4.2. Rozwiązania Modelowe UNCITRAL dotyczące zamówień publicznych na dostawy towarów, roboty budowlane i usługi z 1994 r. ...	228
5.4.2.1. Skład UNCITRAL oraz Grupy Roboczej do spraw Międzynarodowego Porządku	228
5.4.2.2. Przebieg prac nad opracowaniem projektu Rozwiązań Modelowych	230
5.4.2.2.1. Etap 1: prace UNCITRAL nad międzynarodowymi umowami w obszarze rozwoju przemysłowego	230

5.4.2.2.2. Etap 2: prace UNCITRAL w obszarze międzynarodowych umów na dostawy towarów i na roboty budowlane	231
5.4.2.2.3. Etap 3: prace UNCITRAL w obszarze zamówień publicznych na dostawy towarów i na roboty budowlane	232
5.4.2.2.4. Etap 4: prace UNCITRAL w zakresie zamówień publicznych na usługi	233
5.4.2.3. Charakterystyka Rozwiązań Modelowych UNCITRAL	234
5.4.3. Zakres recepcji Rozwiązań Modelowych UNCITRAL na świecie ..	237
5.5. Wnioski	238

ROZDZIAŁ 6. Ewolucja prawa zamówień publicznych w Afganistanie w latach

1988–2007	240
6.1. Uwagi wprowadzające	240
6.2. Etap 1: lata 1988–1998	241
6.2.1. Ustawa o zamówieniach z 1988 r.	241
6.2.1.1. Zakres podmiotowy ustawy	242
6.2.1.2. Zakres przedmiotowy ustawy	242
6.2.1.3. Wadium	243
6.2.1.4. Wyłączenie obowiązku stosowania przepisów ustawy	244
6.2.1.5. Procedury udzielania zamówienia w poszczególnych trybach	245
6.2.1.5.1. Zamówienia o charakterze detalicznym	246
6.2.1.5.2. Zamówienia o charakterze hurtowym	247
6.2.1.6. Publikacja ogłoszeń przetargowych	249
6.2.1.7. Aspekty instytucjonalne zamówień w ustawie z 1988 r. ...	249
6.2.2. „Reguły zamówień na roboty budowlane” z 1989 r.	250
6.3. Etap 2: lata 1999–2001.	251
6.3.1. „Rozporządzenie” w sprawie zakupów z 1999 r. i „Reguły zamówień na roboty budowlane” z 2001 r.	251
6.3.1.1. Zakres podmiotowy rozporządzenia	252
6.3.1.2. Zakres przedmiotowy rozporządzenia	253
6.3.1.3. Wadium	254
6.3.1.4. Wyłączenie obowiązku stosowania przepisów rozporządzenia	255
6.3.1.5. Procedury udzielania zamówienia w poszczególnych trybach	256
6.3.1.5.1. Zamówienia o charakterze detalicznym	256
6.3.1.5.2. Zamówienia o charakterze hurtowym	257
6.3.1.6. Publikacja ogłoszeń przetargowych	258
6.3.1.7. Aspekty instytucjonalne zamówień w rozporządzeniu	258
6.4. Etap 3: lata 2002–2004	259

6.4.1. Poparcie ze strony organizacji międzynarodowych w reformę zamówień publicznych w Afganistanie w latach 2002–2004	259
6.5. Etap 4: lata 2005–2007.....	262
6.5.1. Ustawa o zamówieniach publicznych z 2005 r. oraz rozporządzenie ustanawiające „Reguły dotyczące procedur zamówień publicznych” z 2007 r.	263
6.5.1.1. Zakres podmiotowy i cel ustawy.....	264
6.5.1.2. Zakres przedmiotowy: towary, usługi i roboty budowlane .	265
6.5.1.3. Wadium	266
6.5.1.4. Pojęcie interesu publicznego	267
6.5.1.5. Wyłączenie obowiązku stosowania przepisów ustawy.....	267
6.5.1.6. Procedury udzielania zamówienia w poszczególnych trybach.....	268
6.5.1.6.1. Tryby udzielania zamówień	270
6.5.1.7. Publikacja ogłoszeń przetargowych	272
6.5.1.8. Aspekty instytucjonalne zamówień w ustawie	273
6.6. Wnioski.....	274

ROZDZIAŁ 7. Uregulowania prawne dotyczące zamówień publicznych obecnie obowiązujące w Afganistanie	276
7.1. Uwagi wprowadzające	276
7.2. Podstawy prawne zamówień publicznych	277
7.2.1. Umieszczenie zamówień publicznych w hierarchii źródeł prawa afgańskiego	277
7.2.2. Ustawa „Prawo zamówień publicznych” z 2008 r (tekst jednolity z 2009 r.)	280
7.2.2.1. Przygotowania do wprowadzenia ustawy	280
7.2.2.2. Wejście w życie nowej ustawy i zastrzeżenia Banku Światowego.....	280
7.2.2.3. Porównanie ustaw z 2005 i 2008 r.	281
7.2.2.4. Porównanie Ustawy Pzp z 2008 r. z Rozwiązaniami Modelowymi UNCITRAL z 1994 r.	284
7.2.3. Rozporządzenie zawierające „Reguły dotyczące procedur zamówień publicznych” z 18 listopada 2009 r.	287
7.2.4. Okólniki Jednostki Zamówień Publicznych	289
7.2.5. Standardowe dokumenty przetargowe.....	290
7.2.6. Podręcznik postępowania odwoławczego z 2010 r.....	291
7.2.7. Przepisy ustaw sektorowych odnoszące się do zamówień publicznych	291
7.2.7.1. Ustawa o zasobach naturalnych z 2010 r.	292
7.2.7.1.1. Aspekty instytucjonalne zamówień w Ustawie o zasobach naturalnych z 2010 r.	293
7.2.7.1.2. Wybrane różnice w postępowaniu	293
7.2.7.2. Zamówienia publiczne w prowincjach	294

7.2.7.2.1. Ustawa o administracji lokalnej z 2000 r.	295
7.2.7.2.2. Ustawa o Administracyjnym Zgromadzeniu Pro- wincji z 1964 r.	296
7.3. Wnioski.	297

ROZDZIAŁ 8. Organizacja zamówień publicznych w Afganistanie na podstawie obowiązujących obecnie regulacji 299

8.1. Uwagi wprowadzające	299
8.2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy Ustawy Pzp z 2008 r.	299
8.2.1. Zakres podmiotowy i cel Ustawy.....	299
8.2.2. Towary, usługi i roboty budowlane	300
8.2.3. Zasada preferencji krajowej	301
8.2.4. Wadium	302
8.2.5. Środki naprawcze w związku z naruszeniem postanowień umowy ..	304
8.2.6. Wyłączenie obowiązku stosowania przepisów Ustawy Pzp z 2008 r. ..	304
8.3. Procedury udzielania zamówienia w poszczególnych trybach	305
8.3.1. Rozbieżności w ustawodawstwie.....	306
8.3.2. Tryby udzielania zamówień publicznych	308
8.4. Limity kwotowe dla poszczególnych trybów udzielania zamówień	311
8.5. Przejrzystość zamówień publicznych	313
8.6. Pojęcia: interesu państwa, interesu publicznego i bezpieczeństwa naro- dowego	313
8.7. Postępowanie odwoławcze.....	314
8.7.1. Postępowanie odwoławcze prowadzone przez zamawiającego.....	315
8.7.2. Postępowanie odwoławcze prowadzone przez Komitet Administra- cyjnego Odwołania	315
8.8. Aspekty instytucjonalne zamówień publicznych.....	317
8.8.1. Podmioty zaangażowane w zamówienia publiczne	317
8.8.2. Podmioty odpowiedzialne za realizację określonych etapów zamówień publicznych.....	320
8.8.3. Pojęcia: „podmiot”, „Władza Przyznająca” oraz „użytkownik koń- cowy”	327
8.9. Wnioski.	328

ROZDZIAŁ 9. Proces przetargowy w praktyce na przykładzie zamówień publicznych w afgańskim Ministerstwie Spraw Wewnętrznych 331

9.1. Uwagi wprowadzające	331
9.2. Znaczenie zamówień publicznych prowadzonych przez MSW.....	332
9.2.1. Funkcje MSW	332
9.2.2. Afgańska Policja Narodowa	333
9.2.2.1. Poszczególne formacje Afgańskiej Policji Narodowej	335
9.2.2.2. Wynagrodzenie Afgańskiej Policji Narodowej.....	336
9.2.3. Budżet MSW w 1388 r. (tj. w okresie: marzec 2009–marzec 2010 r.) .	338
9.2.3.1. Afgański budżet główny	338

9.2.3.2. Rozchody budżetu głównego	339
9.2.3.3. Wydatki realizowane przez MSW	340
9.2.4. Zamówienia publiczne realizowane przez MSW	342
9.2.5. Rodzaje towarów nabywanych przez MSW	347
9.2.6. Podmioty zaangażowane w zamówienia publiczne MSW	347
9.3. Rozwój zdolności instytucjonalnych w obszarze zamówień publicznych. . .	349
9.3.1. Struktury zaangażowane w szkolenia z zamówień publicznych	349
9.3.2. Personel pracujący w centrali MSW	350
9.3.3. Personel MSW pracujący w prowincjach	351
9.4. Zamówienia publiczne MSW w praktyce	351
9.4.1. Proces zamówień a proces zaopatrzenia w afgańskim MSW	351
9.4.2. Realizacja zamówień w praktyce	352
9.4.2.1. Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia . . .	352
9.4.2.1.1. Rodzaje towarów zamawianych przez oddziały MSW	353
9.4.2.1.2. Planowanie zamówień	354
9.4.2.1.3. Aspekty finansowe zamówień	354
9.4.2.1.4. Komunikacja między oddziałem a centralą MSW	355
9.4.2.1.5. Specyfikacja techniczna przedmiotu zamówienia i stosowanie standardowych dokumentów przetargowych	356
9.4.2.1.6. Rozeznanie rynku	357
9.4.2.1.7. Publikacja ogłoszenia o zamówieniu	358
9.4.2.1.8. Deklaracja o braku konfliktu interesów	358
9.4.2.2. Kwalifikacja wykonawców	359
9.4.2.3. Spotkanie przygotowawcze	359
9.4.2.4. Złożenie ofert	360
9.4.2.5. Wadium	360
9.4.2.6. Obowiązek zapłacenia kary umownej	361
9.4.2.7. Procedura „pustych ofert”	361
9.4.2.8. Badanie i ocena ofert	362
9.4.2.8.1. Oddział MSW w prowincji	362
9.4.2.8.2. Rola gubernatora prowincji	363
9.4.2.8.3. Regionalny oddział MSW	364
9.4.2.8.4. Departament Zaopatrzenia MSW w Kabulu . . .	364
9.4.2.8.5. Departament Zamówień Publicznych MSW w Kabulu	364
9.4.2.8.6. Komitet Zamówień Publicznych oraz Specjalna Komisja Zamówień	365
9.4.2.9. Poinformowanie o rozstrzygnięciu postępowania	365
9.4.2.10. Czas trwania postępowania o udzielenie zamówienia i implementacja umowy	365
9.4.2.11. Zapłata za wykonanie zobowiązań	366
9.5. Wnioski	366

Podsumowanie	370
Aneksy	
Aneks 1. Linia Duranda i podział etniczny Afganistanu	381
Aneks 2. Losy władców i głów państwa w Afganistanie w latach 1880–2002..	382
Aneks 3. Kwestionariusz nr 1.	383
Aneks 4. Kwestionariusz nr 2.	385
Aneks 5. Kwestionariusz nr 3.	391
Aneks 6. Podstawowe wskaźniki dotyczące standardu życia społeczeństwa w Afganistanie w latach 1980–2012	393
Aneks 7. Frakcje i interesy partii politycznych	395
Aneks 8. Wielowymiarowość konfliktu odnosząca się do Afganistanu w ostat- nich 30. latach	397
Aneks 9. Zbrojne grupy opozycyjne wobec rządu afgańskiego.....	398
Aneks 10. Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa w latach 2001–2011..	400
Aneks 11. Kurs wymiany afgani do dolara amerykańskiego (US\$)	401
Aneks 12. Porównanie struktur ustaw z 2005 i z 2008 r.	402
Aneks 13. Porównanie postanowień ustaw z 2005 r. i z 2008 r.	406
Aneks 14. Porównanie ustawy z 2008 r. z Rozwiązaniem Modelowym UNCITRAL z 1994 r.	413
Wykaz rycin	426
Wykaz tabel	427
Bibliografia	429

Wykaz akronimów

Akronim	Wyjaśnienie w języku angielskim	Wyjaśnienie w języku polskim
AAA	<i>Accra Agenda for Action</i>	Program Działań z Akry
AACA	<i>Afghanistan Assistance Coordination Authority</i>	Władza Koordynująca Pomoc dla Afganistanu
ABP	<i>Afghan Border Police</i>	Afgańska Straż Graniczna
ACBAR	<i>Agency Coordination Body for Afghan Relief</i>	Organ Koordynujący Agencje Pomocowe na rzecz Odbudowy Afganistanu
ACP	<i>Afghan Customs Police</i>	Afgańska Służba Celna
ACSI	<i>Afghanistan Civil Service Institute</i>	Afgański Instytut Służby Cywilnej
ACT	<i>Accountability and Transparency – (Project)</i>	
ADB	<i>Asian Development Bank</i>	Azjatycki Bank Rozwoju
AIA	<i>Afghan Interim Administration</i>	Afgańska Tymczasowa Administracja
AIAF	<i>Afghanistan Interim Authority Fund</i>	Afgański Fundusz na rzecz Tymczasowej Władzy
AIMS	<i>Afghanistan Information Management System</i>	Afgański System Zarządzania Informacją
AKDN al.	<i>Aga Khan Development Network</i>	Sieć Rozwoju Aga Khan (Ustawa) o administracji lokalnej z 2000 r.
ANA	<i>Afghan National Army</i>	Afgańskie Wojsko Narodowe
ANCB	<i>Afghan NGO Coordination Bureau</i>	Afgańskie Biuro Koordynacji NGO
ANCOP	<i>Afghan National Civil Order Police</i>	Afgańska Narodowa Policja Porządku Obywatelskiego
ANDS	<i>Afghan National Development Strategy</i>	Afgańska Narodowa Strategia Rozwoju
ANP	<i>Afghan National Police</i>	Afgańska Policja Narodowa
ANSF	<i>Afghan National Security Forces</i>	Afgańskie Narodowe Siły Bezpieczeństwa
ANSO	<i>Afghan NGO Security Office</i>	Afgańskie Biuro Bezpieczeństwa NGO

Akronim	Wyjaśnienie w języku angielskim	Wyjaśnienie w języku polskim
APEC	<i>Asian-Pacific Economic Cooperation</i>	Wspólnota Gospodarcza Azji i Pacyfiku
APRTF	<i>Afghanistan Peace and Reintegration Trust Fund</i>	Fundusz Powierniczy na rzecz Pokoju i Reintegracji w Afganistanie
ARDS	<i>Afghanistan Reconstruction Development Services</i>	Agencja Odbudowy i Rozwoju Afganistanu
AREU	<i>Afghanistan Research and Evaluation Unit</i>	–
ARTF	<i>Afghan Reconstruction Trust Fund</i>	Fundusz Powierniczy na rzecz Odbudowy Afganistanu
ASEAN	<i>Association of South-East Asian Nations</i>	Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej
ASFF	<i>Afghanistan Security Forces Fund</i>	Fundusz Afgańskich Sił Bezpieczeństwa
ATA	<i>Afghan Transitional Administration</i>	Afgańska Przejściowa Administracja
AUP	<i>Afghan Uniform Police</i>	Afgańska Policja Narodowa/Afgańska Policja Jednolita
AZP	–	(Ustawa) o Administracyjnym Zgromadzeniu Prowincji (z 1964 r.)
BAAG	<i>British Agencies Afghan Group</i>	Afgańska Grupa Brytyjskich Agencji (NGO)
CAO	<i>Control and Audit Office</i>	Biuro Kontroli i Audytu
CERP	<i>Commanders' Emergency Relief Program</i>	Program Dowódcy na rzecz Wsparcia Krytycznego
CID	<i>Criminal Investigation Division</i>	Policja Kryminalna
CIDA	<i>Canadian International Development Agency</i>	Kanadyjska Agencja Rozwoju Międzynarodowego
CIPS	<i>Chartered Institute of Purchasing and Supply</i>	–
CKP	<i>Charles Kendall Partners</i>	Brytyjska firma konsultingowa Charles Kendall Partners
CMO	<i>Contract Management Office</i>	Biuro Zarządzania Kontraktami
CNPA	<i>Counter Narcotics Police for Afghanistan</i>	Służba do spraw Walki z Narkotykami
CNTF	<i>Counter Narcotics Trust Fund</i>	Fundusz Powierniczy do spraw Walki z Narkotykami
COIN	<i>CounterInsurgency</i>	Walka z Partyzantką

Akronim	Wyjaśnienie w języku angielskim	Wyjaśnienie w języku polskim
COMESA	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>	Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej
COMISAF	<i>Commander of International Security Assistance Force</i>	Dowódca Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa
CPA	<i>Country Programming Aid</i>	Pomoc podlegająca programowaniu
CPI	<i>Compliance and Performance Indicators</i>	Wskaźniki zgodności i sprawności
CSTC-A	<i>Combined Security Transition Command Afghanistan</i>	Połączone Dowództwa do spraw Bezpieczeństwa i Transformacji
CTP	<i>Counter Terrorism Police</i>	Służba Antyterrorystyczna
DAB	<i>Da Afghanistan Bank</i>	Narodowy Bank Afganistanu
DAC	<i>Development Assistance Committee</i>	Komitet Pomocy Rozwojowej OECD
DAD	<i>Development Assistance Database</i>	Baza Danych Pomocy Rozwojowej
DAG	<i>Development Assistance Group</i>	Grupa Pomocy Rozwojowej
DDR	<i>Demobilization, Disarmament, Reintegration</i>	Demobilizacja, rozbrowienie, reintegracja
DFID	<i>Department for International Development</i>	Departament Międzynarodowego Rozwoju/brytyjska agencja rozwojowa
EIDHR	<i>European Instrument for Democracy and Human Rights</i>	Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka
ENNA	<i>European Network of NGOs in Afghanistan</i>	Europejska Sieć Organizacji Pozarządowych w Afganistanie
EPAP	<i>Emergency Public Administration Project</i>	Projekt doraźnego wsparcia afgańskiej administracji publicznej
EUPOL	<i>European Union Police Mission</i>	Europejska Misja Policyjna
EURATOM	<i>European Atomic Energy Community</i>	Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EURODAD	<i>European Network on Debt and Development</i>	Europejska Sieć do spraw Zadłużenia i Rozwoju
FAO	<i>Food Agriculture Organization</i>	Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa
FfP	<i>Fund for Peace</i>	Fundusz na Rzecz Pokoju
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>	Układ Ogólny w Sprawie Cel i Handlu
GDP	<i>Gross Domestic Product</i>	Produkt Krajowy Brutto
GNI	<i>Gross National Income</i>	Dochód Narodowy Brutto

Akronim	Wyjaśnienie w języku angielskim	Wyjaśnienie w języku polskim
GPA	<i>Government Procurement Agreement</i>	Porozumienie o Zamówieniach Publicznych (także: Rządowa Umowa w sprawie Zamówień Publicznych WTO)
GPEG	<i>Government Procurement Experts' Group</i>	Grupa Ekspertów Zamówień Publicznych
GPPO	<i>German Police Project Office</i>	Niemieckie Biuro Projektowe Policji
GPPT	<i>German Police Project Team</i>	Niemiecka Grupa Projektowa Policji
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>	Niemieckie Stowarzyszenie na rzecz Współpracy Technicznej
HIHK	<i>Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung</i>	Instytut Międzynarodowych Badań nad Konfliktem w Heidelbergu
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i>	Głęboko Zadłużone Państwa Ubogie
HOOAC	<i>High Office of Oversight and Anti-corruption</i>	Wysokie Biuro Nadzoru i Walki z Korupcją
IAEA	<i>International Atomic Energy Agency</i>	Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej
IBRD	<i>International Bank for Reconstruction and Development</i>	Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju
IDA	<i>International Development Association</i>	Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju
ICAO	<i>International Civil Aviation Organization</i>	Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego
ICC	<i>Islamic Coordination Council</i>	Islamska Rada Koordynacji (NGO)
ICISS	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i>	Międzynarodowa Komisja do spraw Interwencji i Suwerenności Państwa
IDB	<i>Islamic Development Bank</i>	Islamski Bank Rozwoju
IDLG	<i>Independent Directorate for Local Governance</i>	Niezależny Dyrektoriat Administracji Lokalnej
IFC	<i>International Financial Cooperation</i>	Międzynarodowa Korporacja Finansowa
IFS	<i>Instrument for Stability</i>	Instrument na rzecz Stabilności
IG	<i>Implementing Group</i>	Grupa Implementująca Rządów Państw Zaangażowanych
IMF	<i>International Monetary Fund</i>	Międzynarodowy Fundusz Walutowy

Akronim	Wyjaśnienie w języku angielskim	Wyjaśnienie w języku polskim
IOM	<i>International Organization for Migration</i>	Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji
ILO	<i>International Labour Organization</i>	Międzynarodowa Organizacja Pracy
IPCB	<i>International Police Coordination Board</i>	Międzynarodowa Rada do spraw Koordynacji Policji
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>	Międzynarodowe Standardy Publicznej Księgowości
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i>	Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa
IDB	<i>Islamic Development Bank</i>	Islamski Bank Rozwoju
JCMB	<i>Joint Coordination Monitoring Board</i>	Wspólna Rada Koordynacji i Monitoringu
JEMBS	<i>Joint Electoral Management Body Secretariat</i>	Sekretariat Wspólnego Organu Zarządzania Wyborczego w okresie przejściowym
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>	Japońska Agencja do spraw Współpracy Międzynarodowej
KBR	<i>Kellogg Brown & Root</i>	–
LDC	<i>Least Developed Countries</i>	Państwa Najmniej Rozwinięte
LICUS	<i>Low Income Countries Under Stress</i>	Państwa o Niskim Dochodzie w Stresie
LLDC	<i>Landlocked Least Developed Countries</i>	Najmniej Rozwinięte Państwa bez dostępu do morza
LOTFA	<i>Law and Order Trust Fund</i>	Fundusz Powierniczy na rzecz Prawa i Pokoju
MAPS	<i>Methodology for Assessment of National Procurement Systems</i>	Metodologia Oceny Systemów Zamówień Publicznych
MDG	<i>Millennium Development Goals</i>	Milenijne Cele Rozwoju
MDRI	<i>Multilateral Debt Relief Initiative</i>	Wielostronna Inicjatywa Umarzania Długów
MF	–	Ministerstwo Finansów
MKCK	–	Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża
MIC	<i>Middle-Income Countries</i>	Państwa o Średnim Dochodzie
MIGA	<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i>	Międzynarodowa Agencja Gwarancji Inwestycyjnych

Akronim	Wyjaśnienie w języku angielskim	Wyjaśnienie w języku polskim
MISFA	<i>Mircofinanse Investment Support – Facility for Afghanistan</i>	
MSW	–	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
MSZ	–	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
MTKJ	–	Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii
NAFTA	<i>North American Free Trade Area</i>	Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>	Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego
NBP	<i>Non-Binding Principles</i>	Niewiążące Zasady dotyczące Zamówień Publicznych
NCB	<i>NGO Coordinating Body</i>	Jednostka Koordynująca NGO
NDS	<i>National Directorate for Security</i>	Narodowy Dyrektoriat Bezpieczeństwa
NGO	<i>Non-governmental organization</i>	Organizacja pozarządowa
NPP	<i>National Priority Programs</i>	Narodowe Programy Priorytetowe
NTM-A	<i>NATO Training Mission – Afghanistan</i>	Misja Szkoleniowa NATO w Afganistanie
NZ	–	(Organizacja) Narodów Zjednoczonych
ODA	<i>Official Development Assistance</i>	Oficjalna Pomoc Rozwojowa
OECD	<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OEF	<i>Operation Enduring Freedom</i>	Operacja Trwała Wolność
OIC	<i>Organisation of the Islamic Conference</i>	Organizacja Konferencji Islamskiej
ONZ	–	Organizacja Narodów Zjednoczonych
OPA	<i>Organization of American States</i>	Organizacja Państw Amerykańskich
PA	<i>Procurement Agent</i>	Narodowy Pośrednik Zamówień Publicznych
PACBP	<i>Public Administration Capacity Building Project</i>	Projekt wsparcia zdolności afgańskiej administracji publicznej
PID	<i>Project Information Document</i>	Dokument Informujący o Projekcie
POERF	<i>Post-Operations Emergency Relief Fund</i>	Fundusz Wsparcia Krytycznego w Okresie po Zakończeniu Operacji

Akronim	Wyjaśnienie w języku angielskim	Wyjaśnienie w języku polskim
PPO	–	Podręcznik Postępowania Odwoławczego
PPU	<i>Procurement Policy Unit</i>	Jednostka Zamówień Publicznych
PRT	<i>Provincial Reconstruction Team</i>	Zespół Odbudowy Prowincji
PSIB	<i>World Bank Programmatic Support for Institution Building</i>	Wsparcie Programowe Banku Światowego na Rzecz Budowania Instytucji
Pzp	–	(Ustawa) Prawo Zamówień Publicznych (z 2008 r.)
RFP	<i>Request for Proposals</i>	Zaproszenie do składania ofert /zapytanie ofertowe
RFQ	<i>Request for Quotations</i>	Zapytanie o cenę
RoL	<i>Rule of Law</i>	Rządy Prawa
SAARC	<i>South Asian Association for Regional Cooperation</i>	Południowoazjatyckie Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej
SBD	<i>Standard Bidding Documents</i>	Standardowe dokumenty przetargowe
SG	<i>Steering Group</i>	Grupa Sterująca Rządów Państw Zaangażowanych
SIDA	<i>Swedish International Development Cooperation Agency</i>	Szwedzka Agencja do spraw Międzynarodowej Współpracy Rozwojowej
SIGAR	<i>Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction</i>	Specjalny Inspektor Generalny do spraw Odbudowy Afganistanu
SPC	<i>Special Procurement Commission</i>	Specjalna Komisja Zamówień Publicznych
SWABEC	<i>Southwest Afghanistan and Baluchistan Agency for Coordination</i>	Agencja Koordynacji południowo-zachodniego Afganistanu i Baludżistanu
TMAF	<i>Tokyo Mutual Accountability Framework</i>	Tokijskie Ramy Wzajemnej Odpowiedzialności
TTP	<i>Tehrik-i Taliban Pakistan</i>	–
UCDP	<i>Uppsala Conflict Data Programme</i>	Program Uppsali na temat danych dotyczących Konfliktu
UE	–	Unia Europejska
UNAMA	<i>United Nations Assistance Mission to Afghanistan</i>	Misja Wsparcia Narodów Zjednoczonych dla Afganistanu
UNCHS	<i>United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT)</i>	Program Narodów Zjednoczonych do spraw Osiedli Ludzkich

Akronim	Wyjaśnienie w języku angielskim	Wyjaśnienie w języku polskim
UNCITRAL	<i>United Nations Commission for International Trade Law</i>	Komisja Narodów Zjednoczonych do spraw Międzynarodowego Prawa Handlowego
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>	Komisja Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>	Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju
Akronim	<i>Wyjaśnienie w języku angielskim</i>	Wyjaśnienie w języku polskim
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>	Program Środowiska Narodów Zjednoczonych
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>	Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Kultury i Nauki
UNFPA	<i>United Nations Population Fund</i>	Fundusz Ludnościowy Organizacji Narodów Zjednoczonych
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>	Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców
UNICEF	<i>United Nations International Children Emergency Fund</i>	Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci
UNIDO	<i>United Nations Industrial Development Organization</i>	Organizacja do spraw Rozwoju Przemysłowego
UNIDROIT	<i>International Institute for the Unification of Private Law</i>	Międzynarodowy Instytut Ujednolicenia Prawa Prywatnego
UNIFEM	<i>United Nations Development Fund for Women</i>	poprzednik UNWomen (do 2010 r.). Fundusz Narodów Zjednoczonych na Rzecz Kobiet
UNOCA	<i>UN Office of the Coordinator for Afghanistan; także: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian and Economic Assistance Programmes relating to Afghanistan Coordination of Assistance</i>	Biuro Koordynatora Narodów Zjednoczonych dla Afganistanu także Biuro Narodów Zjednoczonych do spraw Koordynacji Humanitarnych i Ekonomicznych Programów związanych z Koordynacją Pomocy dla Afganistanu
UNOCHA	<i>United Nations Office of Coordination of Humanitarian Assistance</i>	Biuro Narodów Zjednoczonych do spraw Koordynacji Pomocy Humanitarnej
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>	Biuro Narodów Zjednoczonych do spraw Narkotyków i Przestępczości

Akronim	Wyjaśnienie w języku angielskim	Wyjaśnienie w języku polskim
UNOPS	<i>United Nations Office for Project Services</i>	Biuro Narodów Zjednoczonych do spraw Usług Projektowych
UN/PD	<i>United Nations Procurement Division</i>	Departament Zamówień Publicznych ONZ
UNSMA	<i>United Nations Special Mission for Afghanistan</i>	Specjalna Misja Narodów Zjednoczonych dla Afganistanu
UNWomen	<i>United Nations Development Fund for Women</i>	Wcześniej UNIFEM (do 2010 r.). Fundusz Narodów Zjednoczonych na Rzecz Kobiet
USA	<i>United States of America</i>	Stany Zjednoczone Ameryki
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>	Agencja Stanów Zjednoczonych do spraw Międzynarodowego Rozwoju
US\$	<i>US dollar</i>	dolar amerykański
WB	<i>World Bank</i>	Bank Światowy
WE	–	Wspólnota Europejska
WFP	<i>World Food Programme</i>	Światowy Program do spraw Żywnienia
WHO	<i>World Health Organization</i>	Światowa Organizacja Zdrowia
WIPO	<i>World Intellectual Property Organization</i>	Światowa Organizacja Własności Intelektualnej
WTO	<i>World Trade Organization</i>	Światowa Organizacja Handlu
zn		(Ustawa) o zasobach naturalnych (z 2010 r.)

Wstęp

1. Znaczenie zamówień publicznych jako instrumentu budowania państwa

Efektywny, sprawny¹, i przejrzysty system zamówień publicznych odgrywa znaczącą rolę w funkcjonowaniu państwa. Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) od 12 do 20% całkowitych wydatków realizowanych jest poprzez instytucje państwowe w drodze takich zamówień². Około 4,5% produktu krajowego brutto (GDP) państw rozwijających się, w tym pokonfliktowych³, zostaje wytworzone właśnie dzięki zamówieniom publicznym⁴. To sprawia, że ten sposób wydatkowania pieniędzy publicznych znacząco wpływa na wymiar ekonomicznego i społecznego funkcjonowania państwa.

Zamówienia mogą dotyczyć wszystkich sektorów gospodarki narodowej, które gospodarują środkami publicznymi, a w przypadku państw rozwijających się służą one niesieniu pomocy międzynarodowej. W momencie przyjęcia przez państwo danego rozwiązania prawnego względem systemu zamówień publicznych podmioty sektora finansów publicznych oraz jednostki pozostające pod kontrolą tychże podmiotów zobowiązują się do przestrzegania przepisów prawnych, jeśli nabywają dobra, roboty budowlane lub usługi, korzystając ze wspomnianych środków. Zobowiązanie takie dotyczy zarówno państw rozwiniętych, jak i rozwijających się – niezależnie od stopnia ich rozwoju. W odniesieniu do tej drugiej grupy, oprócz krajowego systemu zamówień publicznych, aktorzy międzynarodo-

¹ Termin „efektywność” w niniejszej publikacji odnosi się do rezultatu działań i jest tożsamy z pojęciem „skuteczności”. „Sprawność” zaś dotyczy przebiegu danego procesu i wskazuje na zdolność i potencjał do wykonywania określonych czynności lub na organizowanie pewnych czynności prowadzących do wybranego celu. Sprawność może wpływać na efektywność, zob.: Z. Łempicka, S. Skorupka, H. Auderska (red.) *Mały słownik języka polskiego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1968; A. Dąbrowka, E. Geller, R. Turczyn *Słownik synonimów*. Warszawa: Świat Książki 1993; a także A. Sikorska-Michalak, O. Wojnitko (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego* (t. 2). Warszawa: Przegląd Reader's Digest 1998.

² OECD, *Why is procurement important?*, „Factsheet”, Paris: OECD 2006, s. 2.

³ W Polsce nie funkcjonuje jednolite określenie dla regionu, na terenie którego jakiś czas temu miał miejsce konflikt. Jak zauważył prof. Mirosław Bańka, słowo „pokonfliktowy”, jest „zbudowane poprawnie – jak *powojenny* lub *popaździernikowy* – ale naturalniej byłoby je odnosić do wydarzeń lub odcinków czasu niż miejsc”. W doktrynie stosowanym terminem jest „postkonfliktowy” czy „pokonfliktowy”. W niniejszej publikacji sytuacja w jakiej znajduje się państwo została określona mianem „pokonfliktowej”. Por. <http://poradnia.pwn.pl/lista.php?id=75> [data dostępu 29.07.2014].

⁴ *Ibidem*.

wi (pojęcie szczegółowo omówiono w punkcie 10 wstępu) stosują własne regulacje w celu wdrażania zamówień finansowanych ze swoich środków.

Kompleksowość dzisiejszego świata, którego cechą charakterystyczną jest przenikanie lub przeciwstawianie sobie międzynarodowych interesów politycznych, ekonomicznych, społecznych oraz w obszarze bezpieczeństwa, powoduje, że analiza sytuacji danego państwa w tej sieci powiązań jest coraz trudniejsza i wymaga opisu różnych elementów. Realizacja własnych interesów przez poszczególnych aktorów międzynarodowych może prowadzić do sytuacji konfliktowej nie tylko o charakterze międzypaństwowym, lecz także wewnątrzpaństwowym, która zagroziłaby destabilizacją istniejących w tych obszarach struktur. Konflikt skutkowałby osłabieniem albo wręcz zanikiem funkcjonujących instytucji państwa.

Koncepcja związku pomiędzy rozwojem a bezpieczeństwem (ang. *security⁵ – development nexus*) ma grono zwolenników i przeciwników. Ta pierwsza grupa, której przewodzi Bank Światowy, podkreśla, że zagrożenie bezpieczeństwa instytucjonalnego i osobistego to wyzwanie dla rozwoju ekonomicznego państwa, głównym zaś „winowajcą” takiego stanu rzeczy jest konflikt wewnątrzpaństwowy⁶. W celu uniknięcia powtarzających się cykli niestabilności i przemocy należałoby wzmocnić instytucje i zarządzanie, dzięki czemu społeczeństwo zyska gwarancję bezpieczeństwa, sprawiedliwości i zatrudnienia⁷. Wedle Banku Światowego konieczna jest nowa umowa społeczna oparta na instytucjach i dobrym zarządzaniu (ang. *good governance*) przy udziale obywateli⁸. Zwolennicy tego podejścia podkreślają, że żadne z państw ogarniętych konfliktem lub wychodzących z niego nie osiągnęło Milenijnych Celów Rozwoju opracowanych przez Narody Zjednoczone⁹. Przeciwnicy tego podejścia natomiast podkreślają, że skupienie się na owej koncepcji oddala prace nad adekwatnymi politykami rozwojowymi, które odpowiadały potrzebom beneficjenta, oraz koncentruje się na realizacji politycz-

⁵ Przy czym samo pojęcie „bezpieczeństwa” może być rozumiane tak, jak ujął je B. Buzan tj. jako nie tylko treść pewnego sektora (wojskowego), lecz jako szczególny typ polityki definiowanej poprzez odniesienie do zagrożeń egzystencjonalnych. Szerzej: Buzan B., *Rethinking security after the Cold War*, w: *Cooperation and Conflict* 1997, t. 32, s. 5, http://home.sogang.ac.kr/sites/jaechun/courses/Lists/b7/Attachments/10/buzan-_rethinking_security_after_the_cold_war.pdf [data dostępu: 13.05.2015]

⁶ World Bank, *World Development Report 2011. Conflict, Security and Development*, Washington DC: World Bank, http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf [data dostępu: 2.02.2014].

⁷ R.B. Zoellick, *The Middle East and North Africa: A new social contract for development*, przemówienie wygłoszone w Peterson Institute, USA, 6 kwietnia 2011 r., <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2011/04/06/middle-east-north-africa-new-social-contract-development> [data dostępu: 12.10.2013].

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

nych interesów podmiotów przekazujących wsparcie¹⁰. Mieszanie obu obszarów może sprawić więcej szkody niż pożytku¹¹. Zdaniem owych przeciwników, dalsze promowanie takiego podejścia przyczynia się do gwałtownego rozwoju „przemysłu pomocowego”, będąc próbą przemodelowania mandatu aktorów międzynarodowych w imię nowych innowacyjnych polityk¹². Ponadto koncepcja istnienia związku między rozwojem i sytuacją bezpieczeństwa nie jest oparta na żadnych doświadczeniach (ang. *lessons learnt*) w obszarze interwencji międzynarodowych ani nie wynika z nowego naukowego konsensusu czy dowodu na to, że stanowi skuteczne narzędzie zaangażowania międzynarodowego w budowanie bezpieczeństwa i pokoju na świecie¹³.

Uwzględniając argumenty obu stron, należy zauważyć, że dotychczas nie opracowano mierników efektywności działań podejmowanych przez aktorów międzynarodowych, które dotyczyłyby budowania państwa. Z jednej strony, ów brak utrudnia lub wręcz uniemożliwia stopniową poprawę stosowanych w tym zakresie metod, z drugiej – pozwala na dostosowanie danej aktywności do indywidualnych interesów aktorów międzynarodowych, a wskazanie w ocenie efektywności jedynie pewnych aspektów tego procesu umożliwia osiągnięcie rezultatów oczekiwanych przez donatorów, bez uzyskania rzetelnej oceny efektywności międzynarodowego wsparcia.

2. Afganistan

2.1. Sytuacja polityczna i społeczno-gospodarcza

Handel jako proces gospodarczy polegający na dwustronnej wymianie towarów i usług jest jednym z najstarszych elementów funkcjonowania społeczeństw. Wymiana może zachodzić pomiędzy członkami tej samej społeczności, różnych grup bądź poszczególnych narodowości na arenie międzynarodowej¹⁴. Na górzystym terytorium państwa afgańskiego od wieków dominowała różnorodność kulturowa i odbywały się transakcje handlowe, w których uczestniczyli obcokrajowcy

¹⁰ D. Chandler, *The security-development nexus and the rise of 'anti-foreign policy'*, „Journal of International Relations and Development” nr 10, 2007, s. 364, <http://www.palgrave-journals.com/jird/journal/v10/n4/abs/1800135a.html> [data dostępu: 17.10.2013].

¹¹ *Ibidem*.

¹² M. Duffield, *The liberal way of development and the development-security impasse: Exploring the global life-chance divide*, „Security Dialogue”, t. 41, nr 1, 2010, s. 53–76, <http://sdi.sagepub.com/content/41/1/53.abstract> [data dostępu: 17.10.2013].

¹³ D. Chandler, *The security-development...*, *op. cit.*

¹⁴ E. Suwara, *Prawo handlowe jako narzędzie międzynarodowej współpracy rozwojowej na przykładzie Malawi*, w: K. Czaplicka (red.), *Wyzwania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR 2008.

z wielu regionów świata¹⁵. Przez Afganistan przebiegał trakt handlowy łączący Chiny z Europą i Bliskim Wschodem. Z uwagi na położenie geopolityczne tego państwa, łączącego trzy główne regiony kulturalne i polityczne z tego obszaru: subkontynent indyjski na południowym wschodzie, Azję Centralną na północy oraz płaskowyż Iranu na zachodzie, plemiona afgańskie od stuleci uczestniczą w transakcjach i negocjują między sobą oraz z przedstawicielami innych nacji. W chwili powstania nowoczesnego państwa afgańskiego w XVIII w.¹⁶ proces wymiany handlowej zyskał wymiar państwowy, jednak brak dotyczących tego źródeł pozwala sądzić, że rządzące nim reguły miały charakter nieformalny i zależały głównie od indywidualnych zdolności negocjacyjnych. Były i są one wykorzystywane przez społeczeństwo afgańskie po dzień dzisiejszy zarówno w polityce, jak i podczas transakcji gospodarczych.

Rycina 1. Podział administracyjny Afganistanu



Źródło: <http://www.mapsofworld.com> [data dostępu: 13.03.2014].

¹⁵ T. Barfield, *Afghanistan. A Cultural and Political History*. Princeton: Princeton University Press, 2010, s. 45.

¹⁶ R. Moschtaghi, *Max Planck Manual on Constitutional Law* (t. I): *Structure and Principles of the State*. Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2009, s. 13.

W licznych międzynarodowych indeksach¹⁷ państwo to w ostatnich latach jest określone jako „rozwijające się”, „upadłe”, „słabe”, „ogarnięte/dotknięte konfliktem” i „pokonfliktowe”. Z przyczyn geopolitycznych, ekonomicznych i społecznych Afganistan należy do grupy państw najmniej rozwiniętych, bez dostępu do morza¹⁸. Wszystkie te elementy wpłynęły na funkcjonowanie afgańskich instytucji państwowych i tamtejszego sektora publicznego.

2.2. Geografia

Afganistan jest państwem śródlądowym, położonym w Azji Centralnej, dwukrotnie większym niż Polska. Trzy czwarte jego powierzchni zajmują góry, które dzielą terytorium na część północną i południową. Południe i zachód to obszary pustynne. Podstawą gospodarki afgańskiej jest rolnictwo. Jedynie 12% ziemi nadaje się pod uprawę¹⁹.

Położenie geograficzne zawsze wpływało na rozwój Afganistanu²⁰. Ma on liczne bogactwa naturalne, szczególnie miedzi, żelaza oraz szlachetnych i półszlachetnych kamieni. Jest także znaczącym dostawcą wody dla sąsiadów, chociaż sam korzysta jedynie z 10% jej zasobów, w celu nawodnienia ziem i wytwarzania energii²¹.

2.3. Ludność

Pierwszy i dotychczas ostatni spis powszechny w Afganistanie odbył się w 1979 r.²². Według zebranych wówczas danych ludność liczyła 14,1 mln²³. Do 2001 r., w wyniku trwających konfliktów, zginęło ponad 1,5 mln osób, a ponad

¹⁷ Indeks (ang. *index*) – pojęcie dotyczące np. indeksów państwowości, które tworzone są w formie wykazu na podstawie różnych kryteriów (np. stopnia korupcji, stopnia rozwoju, stopnia występowania konfliktu itp.).

¹⁸ Zob. aneks nr 1.

¹⁹ J. Modrzejewska-Leśniewska, *Afganistan*. Warszawa: Wydawnictwo TRIO, 2009, s. 16; G.D. Bakshi, *Afghanistan as a rentier state model: Lessons from the collapse*, „Strategic Analysis” t. 22, nr 5, 1998, <http://www.idsa-india.org/an-aug8-8.html> [data dostępu: 20.02.2014].

²⁰ M.M. Stanekzai, *Building a viable state*, w: *Challenges and Dilemmas of State-Building in Afghanistan*. Development Outreach. World Bank Institute, 2008, s. 34, <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Afghanistan-All-Articles-Oc09.pdf> [data dostępu: 13.12.2013].

²¹ A. Ghani, *A Ten-Year Framework for Afghanistan. Executing the Obama Plan... and Beyond*. A report by the Atlantic Council. Washington: Atlantic Council of the United States, 2009, s. 8.

²² Afgańskie Centralne Biuro Statystyczne, <http://cso.gov.af/Content/files/Population.pdf> [data dostępu: 14.01.2014]; <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators> [data dostępu: 14.01.2014].

²³ Afgańskie Centralne Biuro Statystyczne, <http://cso.gov.af/Content/files/Population.pdf> [data dostępu: 14.01.2014].

8 mln wysiedlono²⁴. Afgańskie Centralne Biuro Statystyczne szacuje, że roczny przyrost ludności wynosił 2,03%²⁵, co może prowadzić do założenia, iż w 2001 r. w Afganistanie zamieszkiwało ok. 20,4 mln ludzi²⁶, z których znacząca większość była analfabetami²⁷. W 2012 r. jedynie 5,8% Afganek i 34% Afgańczyków miało wykształcenie co najmniej podstawowe²⁸. W 2011 r. tylko 4,2% ludności korzystało z dostępu do internetu²⁹. Według Banku Światowego i afgańskiego Ministerstwa Ekonomii około 36% ludności żyje w skrajnym ubóstwie³⁰. W 1979 r. 77% osób zamieszkiwało na obszarach wiejskich³¹.

Od wieków Afganistan zamieszkiwały liczne grupy etniczne różniące się wyglądem, językiem, trybem życia, obyczajami, miejscem zajmowanym w hierarchii społecznej. Dzielią się one na plemiona i klany. W Afganistanie występowało blisko 60 grup etnicznych posługujących się prawie 50 językami i dialektami³². Nigdy nie postrzegały siebie jako odrębne narodowości, które dążyłyby do utworzenia własnych państw. Miały wspólne interesy ekonomiczne i polityczne³³, a wieloetniczne państwo było przez nie akceptowane³⁴. „W burzliwej historii Afganistanu, gdy rebelie podważały każdorazowo utworzone rządy afgańskie, ich stałe zastępstwa powstawały z tygła cywilnej wojny”³⁵. Lokalni rebelianci jednoczyli się na tyle, by odsunąć od władzy rząd w Kabulu, ale brakowało im

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, w 2002 r. ludność Afganistanu liczyła 21,8 mln, zob. IMF, *Islamic State of Afghanistan. Rebuilding a Macroeconomic Framework for Reconstruction and Growth*. Country Report, Washington, D.C.: International Monetary Fund 2003, nr 03/299, s. 15, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03299.pdf> [data dostępu: 10.04.2013].

²⁷ CIA World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html> [data dostępu: 14.01.2014]. Według IMF, w 2001 r. 64% ludności było analfabetami (w tym 49% mężczyzn i 79% kobiet), zob. IMF, *Islamic State of Afghanistan...*, *op. cit.*

²⁸ UNDP, *Human Development Report*, 2013, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/AFG.pdf> [data dostępu: 10.03.2014].

²⁹ Internet World Statistics: <http://www.internetworldstats.com/asia/af.htm> [data dostępu: 23.12.2014].

³⁰ World Bank, Ministerstwo Ekonomii Islamskiej Republiki Afganistanu, *Poverty Status in Afghanistan. A profile based on the National Risk and Vulnerability Assessment (NRVA) 2007/08*, 2010, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2011/07/12/000333037_20110712011847/Rendered/PDF/631800WP0Pover00Box0361508B0PUBLIC0.pdf [data dostępu: 23.12.2014].

³¹ Afgańskie Centralne Biuro Statystyczne, <http://cso.gov.af/Content/files/Population.pdf> [data dostępu: 14.01.2014].

³² Pasztuni, Tadžycy, Hazarowie, Uzbegy, Ajmacy, Turkmeni, Beludźowie, Nuristańczycy i inni, tj. m.in.: Tajmeni, Kirgizi, Mongołowie, Paszai, Arabowie, Firuzkohi, Dżemszydzi, Kyzylbaszowie, Tirahowie, Żydzi, Sikhowie, Ormuri, Pendżabczycy, Karakałpacy, Irańczycy, Kurdowie, Brahui. Jak podkreśla Modrzejewska-Leśniewska: „jak faktycznie obecnie przedstawia się istnienie tych mniejszych grup, nie wiadomo”. Zob. J. Modrzejewska-Leśniewska, *Afganistan...*, *op. cit.*, s. 21.

³³ T. Barfield, *Afganistan's ethnic puzzle*, „Foreign Affairs” t. 90, nr 5, 2011, s. 55.

³⁴ *Ibidem*, s. 56.

³⁵ *Ibidem*, s. 57.

wystarczająco trwałej jedności wewnętrznej, która umożliwiłaby stworzenie własnego reżimu³⁶. W obliczu zagrożenia albo w imię osiągnięcia wspólnego celu owe grupy etniczne odkładają na bok codzienne, dzielące je konflikty, by ponownie do nich wrócić, gdy ów cel zostaje zrealizowany³⁷. Afganistan jest państwem słabym, lecz ma silne plemienne społeczeństwo³⁸.

2.4. Centralizacja państwa

Afganistan jako jednolite państwo istnieje od ponad 250 lat³⁹. W 1880 r. do władzy doszedł Abdur Rahman Chan, uważany za ojca współczesnego państwa i systemu prawa⁴⁰ w Afganistanie⁴¹. Zyskał przydomek Żelaznego Emira⁴². Spół sposób sprawowania przez niego władzy, w przeciwieństwie do stylu jego poprzed-

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ M. Fischer, B. Schmelzle, *Building Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State failure*. Berlin Berghof Forschungszentrum für Konstruktive Konfliktbearbeitung. Berghof Handbook Dialogue Series. Berlin: Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management, 2009, s. 68; A. Ghani, *Islam and state-building in a Tribal Society Afghanistan: 1880–1901*, „Modern Asian Studies” t. 12, nr 2, 1978. W społeczeństwie plemennym „większość zwyczajowych źródeł legitymizacji wynika z norm zaufania i wzajemności. Główne wartości konstytutywne, będące rdzeniem legitymizacji to takie, które umożliwiają spokrewnionym ze sobą grupom, plemieniu i wspólnocie istnieć, zaspokajają podstawowe potrzeby i pozwalają przeżyć. Tradycyjna legitymizacja jest zbudowana na złożonych modelach władzy, odpowiedzialności i zobowiązań, stwarzających szansę grupom społecznym na to, by egzystować i współistnieć” (cyt. za: L.M. Edwards, *State-building in Afghanistan: A case showing the limits?*, „International Review of the Red Cross” t. 92, nr 880, 2010, s. 980).

³⁹ Afganistan jest członkiem m.in. następujących organizacji międzynarodowych: ADB, FAO, G-77, IAEA, IBRD, ICAO, IDA, IDB, ILO, MFW, Interpol, IOM, MIGA, Organizacji Konferencji Islamskiej, OBWE (partner), SAARC, Szanghajskej Organizacji Współpracy (jako obserwator), ONZ, UNCTAD, UNESCO, UNIDO, WHO, WIPO, WTO. Źródło: CIA World Factbook. Przez większość czasu pomiędzy VI w. p.n.e. a XVIII w. n.e. państwo to było podzielone pomiędzy różne cesarstwa Azji Centralnej, Indie i Iran. Rządzące dynastie perskie i tureckie opodatkowywały i zarządzały miastami każdego z regionów, szlakami handlowymi i najbardziej wydajnymi polami uprawnymi poprzez nawiązanie współpracy z lokalnymi władcami. Ich panowanie nie sięgało terenów górzystych, gdzie żyły plemiona pasztuńskie, które stopniowo rosły w siłę. Po śmierci perskiego władcy Nadira Chana doszło do rozprężenia, a po władzę sięgnęli Pasztuni. W 1747 r. doszło do ogłoszenia niepodległości Afganistanu, a na jego czele stanął Ahmad Shah Durrani. Styl zarządzania Afganistanem właściwie nie uległ zmianie, z tą różnicą, że władca w Kabulu powołał gubernatorów (będących jego krewnymi) w każdym z miast, jednocześnie pozostawiając im znaczną autonomię. Model rządzenia uległ zmianie dopiero wraz z przejściem władzy przez Abdura Rahmana Chana w 1880 r. (zob. T. Barfield, *Afghanistan's ethnic puzzle...*, *op. cit.*, s. 56 oraz J. Modrzejewska-Leśniewska, *Afghanistan...*, *op. cit.*, s. 28).

⁴⁰ Historia tworzenia wymiaru sprawiedliwości oraz systemu prawa została szczegółowo opisana w: ALEP, *An Introduction to the Law of Afghanistan* (wyd. II). Afghanistan Legal Education Project. Stanford: Stanford Law School, 2009, s. 1–252.

⁴¹ *Ibidem*, s. 1.

⁴² T. Barfield, *Afghanistan's ethnic...*, *op. cit.*, s. 56.

ników, cechowała centralizacja zarówno w odniesieniu do metod rządzenia, jak i tworzenia prawa, bez odwoływania się do pośredników. Kabul stał się głównym ośrodkiem władzy, a Pasztuni zostali uprzywilejowaną grupą polityczną. Abdur Rahman Chan położył kres 40 powstaniom, zgładził ponad 100 tys. ludzi⁴³ i wynegocjował obecny kształt terytorium Afganistanu z „Linia Duranda”, która sztucznie podzieliła afgańskie plemiona⁴⁴. Scentralizowane rządzenie było potężnym wyzwaniem dla jego następców. W kolejnych dekadach wszystkich afgańskich władców usunięto ze stanowiska, wygnano lub zabito⁴⁵, a państwo bywało zarówno monarchią, jak i republiką⁴⁶.

Obecnie Afganistan jest republiką⁴⁷. W art. 136–142 Konstytucji z 2004 r. zapisano, że administracja centralna obejmuje 34 prowincje⁴⁸, a te dzielą się na 153, odpowiedzialne za sprawy dotyczące miast, gminy, w których skład wchodzi 398 dystryktów. Konstytucja stwierdza też, że islam to religia państwowa. Ponadto umożliwia utworzenie demokratycznego rządu i podział władzy na wykonawczą, ustawodawczą (dwuizbową) i sądowniczą. System polityczny w Afganistanie określono jako prezydencki, w którym prezydent pełni także funkcję szefa rządu składającego się z 25 ministrów⁴⁹.

2.5. System prawa

Charakter prawa i warunki jego stosowania uzależnione są m.in. od rozumienia terminu „sprawiedliwość”. W systemie konstytucyjnym ma ono odzwierciedlać wizję społeczeństwa dotyczącą właśnie sprawiedliwości⁵⁰. Jej definicja zależy od kultury, na którą składają się religia i wartości przynależne danej społeczności, oraz od rządu tworzącego prawo i wartości mu przyświecające⁵¹. Prawo to jest częścią danej kultury⁵².

W Afganistanie znaczącą rolę w definiowaniu sprawiedliwości odegrały wierzenia religijne i do dziś stanowią one centralny element systemu prawa. Głównym jego celem było i jest osiągnięcie takiego stanu państwa, w którym tworzone

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Zob. aneks nr 1.

⁴⁵ Zob. aneks nr 2.

⁴⁶ J. Modrzejewska-Leśniewska, *Afganistan...*, *op. cit.*

⁴⁷ Islamska Republika Afganistanu.

⁴⁸ Badakhshan, Badghis, Baghlan, Balkh, Bamyan, Daykundi, Farah, Faryab, Ghazni, Ghor, Helmand, Herat, Jowzjan, Kabul, Kandahar, Kapisa, Khost, Kunar, Kunduz, Laghman, Logar, Nangarhar, Nimroz, Nuristan, Paktika, Paktiya, Panjshir, Parwan, Samangan, Sar-e Pul, Takhar, Uruzgan, Wardak, Zabul (za: CIA Word factbook <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2051.html> [data dostępu: 15.03.2014]).

⁴⁹ Zob. <http://president.gov.af/en/links> [data dostępu: 15.03.2014].

⁵⁰ ALEP, *An Introduction...*, *op. cit.*, s. 2.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Więcej na temat kulturowych uwikłań prawa w: W. Barbasiewicz (red.), *Główne kultury prawne współczesnego świata*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 1995.

i egzekwowane są prawa Boga. Prawem narodu pozostawało więc i pozostaje szariat⁵³ oparty na zasadach religijnych, w każdej konstytucji będący zarówno w przeszłości, jak i współcześnie podstawą wszelkich innych kodeksów⁵⁴. System afgański⁵⁵ ma charakter mieszany, co oznacza, że jest wynikiem oddziaływań zachodniego prawa stanowionego⁵⁶, prawa muzułmańskiego⁵⁷ i ukształtowanych przez lata zwyczajów⁵⁸. Od XIX w. Afganistan cechuje pod tym względem pluralizm⁵⁹, ponieważ oprócz formalnego prawa pisanego na życie jednostki mają wpływ reguły nieformalne – plemienne⁶⁰, często zastępujące oficjalny wymiar sprawiedliwości.

⁵³ Szariat (*szari'a*), pojęcie oznaczające w jęz. arabskim drogę, którą trzeba podążać – prawo kierujące życiem wyznawców zarówno sunnickiej, jak i szyickiej odmiany islamu, nieuznającego rozdziału życia świeckiego od religijnego i dlatego regulującego zwyczaje religijne, organizację władzy religijnej oraz codzienne życie muzułmanina. Szariat zakłada, że prawo musi zapewniać wszystko, co potrzebne do duchowego i fizycznego rozwoju jednostki. Szerzej na temat kulturowych uwikłań prawa w: J. Bielawski, *Prawo muzułmańskie*, w: W. Barbasiewicz (red.), *Główne kultury...*, *op. cit.*, s. 100–128; P.H. Glenn, *Legal Traditions of the World*. Oxford: Oxford University Press 2004, s. 170–221.

⁵⁴ Art. 3 Konstytucji z 2004 r. stwierdza, że żadne z praw nie może być sprzeczne z zasadami szariatu, zob. ALEP, *An Introduction...*, *op. cit.*, s. 2.

⁵⁵ Więcej na temat afgańskiego systemu prawa w latach 1964–1979, a szczególnie tradycji prawnej Afganistanu zob. B. Etling, *Legal authorities in the Afghan legal system (1964–1979)*, (bdw.) <http://www.law.harvard.edu/programs/ilsp/research/etling.pdf> [data dostępu: 23.02.2014].

⁵⁶ Szczególny wpływ na prawo afgańskie wywarła myśl francuska oraz ustawodawstwo niemieckie i włoskie i radykalnie marksistowskie, zob. A. Wardak, *Building a post-war justice system in Afghanistan*, „Crime, Law and Social Change” t. 41, nr 4, 2004, s. 319–341, http://www.usip.org/sites/default/files/file/wardak_article.pdf [data dostępu: 23.02.2014].

⁵⁷ Zarówno umiarkowane, jak i radykalne interpretacje islamu; A. Wardak, *Building...*, *op. cit.*, http://www.usip.org/sites/default/files/file/wardak_article.pdf [data dostępu: 23.02.2014].

⁵⁸ CIA World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.htm> [data dostępu: 23.02.2014].

⁵⁹ B. Etling, *Legal authorities...*, *op. cit.*

⁶⁰ Formalny system prawa w Afganistanie często był uważany za elitarny, skorumpowany i powolny, stąd niechęć Afgańczyków do jego stosowania. Szczególnie na obszarach wiejskich przez lata korzystano z tradycyjnych instytucji nieformalnego wymiaru sprawiedliwości, takich jak *jirga*, *maraka* i *shura*. *Jirga* to zgromadzenie starszyny albo dowódców danej społeczności w sprawach istotnych lub w celu rozstrzygnięcia poważnego konfliktu w ramach plemienia bądź pomiędzy plemionami, np. dotyczącego zabójstwa czy sporów o ziemię. Ma jasno określoną strukturę społeczną. *Maraka* odnosi się do zgromadzenia w sprawach cywilnych i karnych o mniejszej szkodliwości, na poziomie wsi lub pomiędzy wioskami, a jej reguły postępowania są mniej sformalizowane niż te odnoszące się do pierwszej z wymienionych instytucji prawa. *Shura* to grupa, która spotyka się tylko w określonym celu, by uzgodnić, jak go osiągnąć. Najczęściej służy rozwiązaniu waśni pomiędzy jednostkami, grupami rodzin czy plemionami. Jest radą lokalną religijną lub świecką. Może składać się ulemów (tj. islamskich naukowców) albo ze starszyny. *Jirga*, *maraka* i *shura* w miejsce stanowionego prawa cywilnego i karnego Afganistanu, stosują *szariat*, islamskie prawo plemienne i zwyczajowe bądź „kolektywną mądrość starszyny”; ALEP, *An Introduction...*, *op. cit.*, s. 4 oraz A. Wardak, *Building...*, *op. cit.*, s. 320, http://www.usip.org/sites/default/files/file/wardak_article.pdf [data dostępu: 23.02.2014].

2.6. Kontrola polityczna i administracyjna

Formujące się w Afganistanie od 1880 r. struktury państwowe zyskały wiele charakterystycznych cech. Po pierwsze, historycznie było to państwo dynastyczne⁶¹. System monarchii utrzymał się przez ponad dwa wieki, kiedy to lokalni władcy, zbierając podatki w naturze, uzależnieni byli od patronów⁶². Rządy dynastii zakończyły się dopiero w latach 70. XX w. Po drugie, na wiele lat Afganistan stał się „państwem-rentierem”, którego budżet kształtowała pomoc międzynarodowa⁶³. W 1964 r. 49% wydatków pokrywano z tego właśnie źródła⁶⁴. Państwo afgańskie stopniowo zatem uzależniano od niestabilnych dochodów. Jeśli priorytety donatorów ulegały zmianie – jego dochody się obniżały⁶⁵ albo zwiększały.

Kolejną cechą charakterystyczną była, o czym już wspomniano, koncentracja struktur państwowych w Kabulu i ich zanik w prowincjach. Stołeczni urzędnicy nie chcieli wyjeżdżać z miasta, a mieszkańcy wsi uważali, że państwowi funkcjonariusze nie są zainteresowani ich dobrem i nie mają szacunku dla nieformalnych, tradycyjnych struktur⁶⁶. W literaturze ten rozłam między społecznościami obszarów wiejskich i miejskich zyskał miano „kurtyny błota”⁶⁷.

W Afganistanie rodzina, wieś, plemię, klany, grupa etniczna krzyżują się poprzez język, sytuację społeczno-ekonomiczną, koligacje miejsko-wiejskie, by stworzyć skomplikowaną sieć powiązań o charakterze politycznym i społecznym⁶⁸. Do tego dochodzi opisany wyżej pluralizm prawny, w którym olbrzymią rolę odgrywają tradycyjne, nieformalne struktury, dominująca rola islamu i znaczący udział w społeczeństwie afgańskim analfabetów. Tereny góryste i pustynie oraz pozycja geopolityczna tego państwa mogą utrudniać rozwój efektywnych struktur państwowych na całym jego terytorium. W ciągu ostatniej dekady Afganistan pozostawał jednym z najbardziej skorumpowanych państw na świecie⁶⁹,

⁶¹ W. Maley, *Afghanistan: An historical and geographical appraisal*, „International Review of the Red Cross” t. 2, nr 880, 2010, s. 861.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ B. Rubin, *Fragmentation of Afghanistan. State Formation & Collapse in the International System*. Lahore: Vanguard Books 1996, s. 81. Zob. także rozdz. 3 w części dotyczącej pomocy międzynarodowej przed 1990 r.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 296.

⁶⁵ Przykładem zaprzestanie wsparcia dla prezydenta Najibullaha w Afganistanie przez Związek Radziecki w grudniu 1991 r., co przyczyniło się do upadku jego rządu; S.M. Rais, L. Dupree (red.), *Afghanistan: Big Gamble*. Kabul: Shah M Book Co 2003, s. 472.

⁶⁶ W. Maley, *Afghanistan...*, *op. cit.*, s. 862.

⁶⁷ W krajobrazie afgańskim dominują *qalas* – czyli zabudowania z gliny, które chronią rodziny. „Kurtyna błota” oznacza ściany oddzielające rodzinę od osób postronnych, L. Dupree, *Afghanistan*. Princeton: Princeton University Press, 2002, s. 248–251.

⁶⁸ A. Grissom, *Making it up as we go along: state-building, critical theory and military adaptation in Afghanistan*, „Conflict, Security & Development” t. 10, nr 4, 2010, s. 497.

⁶⁹ Transparency International: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2006 [data dostępu: 10.03.2014].

a zjawisko to dotknęło każdego jego sektora. W takim środowisku, przy uwzględnieniu uwarunkowań historycznych, budowanie państwa stanowi prawdziwe wyzwanie dla aktorów międzynarodowych.

3. Przyczyny wyboru Afganistanu jako przedmiotu badań

Wybór Afganistanu, podobnie jak zamówień publicznych, jako tematu podlegającego analizie nie jest przypadkowy. W latach 2008–2011, z ramienia misji Unii Europejskiej, autorka uczestniczyła w pracach administracji publicznej mających na celu usprawnienie tamtejszego systemu zamówień publicznych. Wcześniej, w ramach pracy dla ONZ, jako główny ekspert prawny, była odpowiedzialna za techniczne wsparcie reformy zamówień publicznych w Malawi. Wtedy też po raz pierwszy obserwowała zaangażowanie organizacji międzynarodowej w sposoby wydatkowania funduszy oraz koordynacji przekazywanych środków. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku autorka miała bezpośredni dostęp do osób, dokumentów i instytucji zajmujących się reformą narodowego systemu zamówień publicznych. Bez tego doświadczenia przygotowanie niniejszej publikacji nie byłoby możliwe.

4. Cel publikacji, jej tezy i szczegółowe problemy badawcze

Główny cel badawczy: analiza systemu zamówień publicznych jako środka budowania państwa w sytuacjach pokonfliktowych wymaga określenia, w jaki sposób przyjęte uregulowanie w zakresie zamówień publicznych w państwach pokonfliktowych funkcjonuje w praktyce i jak wpływa na efektywność wykorzystania pomocy międzynarodowej. Szczególną uwagę zwrócono na Afganistan, który w ostatnich latach stał się priorytetowym beneficjentem takiego wsparcia i gdzie – po upadku rządów talibów⁷⁰ – nastąpiła reforma zamówień publicznych bazująca na modelowych rozwiązaniach Komisji Narodów Zjednoczonych do spraw Międzynarodowego Prawa Handlowego (UNCITRAL).

Do przeprowadzenia analizy stosowania norm prawnych dotyczących wspomnianych zamówień w państwach pokonfliktowych konieczne jest omówienie ich treści, określenie źródła ich pochodzenia i aktorów, którzy je stosują, oraz wyjaśnienie m.in. na gruncie prawa międzynarodowego, jakie czynniki oddziałują na ich implementację. Są to integralne elementy analizy omawiającej zastosowanie prawa w praktyce. Kompleksowe przedstawienie tej problematyki może wpłynąć

⁷⁰ Talib – członek skrajnie fundamentalistycznego ugrupowania muzułmańskiego, za: *Słownik Języka Polskiego* PWN, <http://sjp.pwn.pl/slownik/2528651/talib> [data dostępu: 14.03.2014].

na opracowanie nowych międzynarodowych rozwiązań modelowych i przyczynić się do zwiększenia skuteczności opisanej pomocy.

Tezy publikacji: w ramach realizacji celu publikacji postawiono następujące tezy badawcze:

- (1) **Afganistan jest państwem pokonfliktowym.** Konflikt stanowi element kontekstu, w jakim odbywają się tam zamówienia publiczne. Określenie państwa wspomnianym mianem wymaga: wyjaśnienia pojęcia „konflikt” na gruncie prawa międzynarodowego, sposobu mierzenia czasu jego trwania i skali natężania. Ponieważ uwarunkowania geopolityczne wpływają na implementację uregulowań prawnych w praktyce, postawienie powyższej tezy oznacza także konieczność omówienia specyfiki tego zjawiska w ujęciu wewnątrzpaństwowym i z perspektywy regionalnej.
- (2) **Budowanie państwa w Afganistanie od 2001 r. to proces kierowany przez aktorów międzynarodowych, przy czym pomoc z zewnątrz stanowi narzędzie realizacji ich interesów i jest przez nie uwarunkowana.** Uznanie danego państwa za pokonfliktowe pozwala doprecyzować typy pomocy zewnętrznej i określić aktorów międzynarodowych wspierających budowanie państwa, a w konsekwencji umożliwia zidentyfikowanie uregulowań prawnych w obszarze zamówień publicznych, które są wykorzystywane w procesie jej przekazywania.
- (3) **Rozwiązania modelowe regulacji zamówień publicznych są formą pomocy międzynarodowej.** Unormowanie w tym obszarze jest w Afganistanie elementem reformy systemu finansów publicznych dokonującej się w ramach budowania państwa, dla którego otwarcie rynku zamówień publicznych ma znaczenie ekonomiczne. Z perspektywy ww. aktorów istotniejsze w tym procesie jest m.in. to, że dostosowanie przepisów krajowych do standardów międzynarodowych dla zamówień publicznych umożliwia podmiotom zagranicznym dostęp do rynku państwa budowanego. Przygotowanie, a następnie przeniesienie tam modelowych regulacji stanowią formę pomocy międzynarodowej, której celem może być m.in. uzyskanie wspomnianego dostępu do rynku i zwiększenie jego konkurencyjności.
- (4) **Zamówienia publiczne dokonywane w ramach konstrukcji prawnych proponowanych przez aktorów międzynarodowych nie zawsze są odpowiednim instrumentem dla państw pokonfliktowych.** Specyfika tychże państw wymaga dostosowania uregulowań prawnych w obszarze zamówień publicznych do kontekstu, w jakim mają być stosowane. Rozwiązania typu *one size fits all*, chociaż zgodne z międzynarodowymi standardami, nie są skuteczne, ponieważ nie odpowiadają potrzebom państwa pokonfliktowego i nie umożliwiają trwałego realizowania jego podstawowych funkcji.
- (5) **Przenoszenie modelowych rozwiązań w zakresie zamówień publicznych następuje na zbyt wczesnym etapie budowania państwa rozwijającego się.**

Zbyt wczesne wdrożenie modelowych rozwiązań w odniesieniu do systemu zamówień publicznych nie pozwala budowanemu państwu w pełni wykorzystać związanych z tym atutów, a przeniesienie tychże rozwiązań do nieodpowiedniego środowiska może osłabiać efektywność wsparcia międzynarodowego. Modelowe rozwiązania wymagają istnienia efektywnych instytucji, które je będą stosowały. Teza ta odnosi się nie tylko do państw pokonfliktowych, które są na wczesnym etapie budowania ich struktur, lecz wręcz może odnosić się generalnie do wszystkich państw rozwijających się.

Szczegółowe problemy badawcze: w toku analizy tez publikacji pojawiło się wiele szczegółowych, istotnych problemów badawczych. Do najistotniejszych należały:

- sprecyzowanie znaczenia „budowania państwa” w sytuacji pokonfliktowej,
- określenie funkcji, jaką pełnią zamówienia publiczne w procesie budowania państwa,
- określenie relacji między pomocą międzynarodową a zamówieniami w kontekście budowania państwa,
- sprecyzowanie w tym kontekście środków pomocy międzynarodowej,
- ustalenie modelowych rozwiązań dotyczących zamówień publicznych oraz ich roli w budowaniu państwa,
- ustalenie procedur zamówień publicznych stosowanych w praktyce w procesie wydatkowania środków pochodzących z pomocy międzynarodowej,
- ustalenie kierunku rozwoju przepisów prawa w zakresie zamówień publicznych w Afganistanie.

Powyższe szczegółowe problemy badawcze zostały w publikacji poddane analizie z uwzględnieniem rozwiązań prawnych oraz doświadczeń i praktyki budowania państwa w Afganistanie.

5. Struktura pracy

W publikacji wiele miejsca poświęcono systemowi zamówień publicznych – rozumianemu nie tylko jako zespół reguł użytkowania środków publicznych, lecz także jako system procedur i instytucji państwowych stworzonych na podstawie tychże reguły. Zostały one opisane z dwóch perspektyw: procesu tworzenia i implementacji. Każda z nich ma dwa wymiary: międzynarodowy i krajowy. W ramach analizy powstawania uregulowań dotyczących zamówień szczególną uwagę na obu poziomach zwrócono na próbę identyfikacji źródła ich pochodzenia, podmiotów je generujących oraz omówienie metody ich tworzenia. W analizie ich implementacji skoncentrowano się na tym, kto i jak je implementuje oraz czy w praktyce (na przykładzie jednego z ministerstw odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa w państwie, tj. MSW) owe reguły są stosowane. System

procedur i instytucji państwowych rozpatrywano przez pryzmat ich stosowania oraz omawiając zakres kompetencji afgańskich instytucji państwowych i struktur zaangażowanych w zamówienia publiczne.

Problematykę tę przedstawiono w dwóch kontekstach: sytuacji pokonfliktowej oraz procesu budowania państwa (które z uwagi na wpływ, jaki wywierają na stosowanie uregulowań prawnych w praktyce, zostały gruntownie przeanalizowane). Przyjęto, że Afganistan jest podmiotem międzynarodowego prawa publicznego, który w ostatnich dekadach przechodził przez różne etapy rozwoju.

W procesie budowania państwa istotną rolę odgrywają przyczyny zaangażowania aktorów zewnętrznych i powody wykorzystania przez nich systemu zamówień publicznych. Przyczyny te są różnorodne, podobnie jak formy i wielkość wsparcia oraz reguły wykorzystywane do wydatkowania środków pomocowych. Uczestnictwo międzynarodowe w budowie i rozwoju Afganistanu ma charakter wielotorowy i wielopoziomowy. Częścią procesu jest stopniowe tworzenie systemu zamówień publicznych, który ma sprawić, by państwo spełniało swoje podstawowe funkcje (opisane w publikacji). Nikt nie mówi jednak o tym, że ma to także służyć jego trwałości, samowystarczalności i uniezależnieniu się od podmiotów międzynarodowych. Dlatego w niniejszej pracy podjęto próbę analizy efektywności pomocy międzynarodowej i tym samym – zamówień publicznych.

W celu przejrzystego przedstawienia i przestudiowania powyższych kwestii tekst podzielono na dziewięć rozdziałów. W **rozdziale pierwszym** zaprezentowana została koncepcja budowania państwa. W tej części publikacji podjęto próbę zbadania możliwości podjęcia tego wyzwania przez aktorów międzynarodowych oraz kwestii dotyczącej tego, jakie funkcje powinno to państwo pełnić. W **rozdziale drugim** przeprowadzono dyskusję nad terminologią odnoszącą się do uwarunkowań odbudowy, a więc pojęć „konfliktu” i „sytuacji pokonfliktowej”. Autorka starała się opisać Afganistan jako państwo pokonfliktowe, w którym, za pomocą różnych instrumentów, odbywa się proces jego budowania. **Trzeci rozdział** dotyczy zakresu, rodzajów i sposobów wsparcia państw pokonfliktowych na przykładzie Afganistanu. Celem tej części było przeanalizowanie zjawiska pomocy międzynarodowej, której wydatkowanie następuje przy wykorzystaniu systemów zamówień publicznych. W **rozdziale czwartym** rozważania nad pomocą z zewnątrz są kontynuowane, ale z perspektywy roli, jaką odgrywa ona w rozwoju państwa i jej znaczenia dla efektywności jego budowania. Zwięźle omówiono główne założenia międzynarodowych dokumentów dotyczących efektywności wspomnianej pomocy. Zwrócono także uwagę na sposoby wpływania przez aktorów na wsparcie międzynarodowe i system zamówień publicznych oraz przedstawiono zakres wykorzystania tych ostatnich w Afganistanie w celu wydatkowania pieniędzy pochodzących z zewnątrz. W **rozdziale piątym** podjęta została próba odpowiedzi na pytanie, czy zamówienia publiczne, oprócz bycia narzędziem, za którego pośrednictwem wydawane są środki pomocowe, stanowią także formę międzynarodowego wsparcia dla państw pokonfliktowych. Omówiono sposoby

regulowania zamówień, ze szczególnym uwzględnieniem Rozwiązań Modelowych UNCITRAL (z 1994 r.) dotyczących zamówień publicznych na dostawy towarów, roboty budowlane i usługi. W **rozdziale szóstym** przedstawiono – z perspektywy historycznej – etapy rozwoju zamówień w Afganistanie w latach 1988–2007, wyjaśniając obowiązujące ówczesnie przepisy w zakresie systemu krajowego. Wskazany przedział czasowy nie był podyktowany wydarzeniami politycznymi, takimi jak zmiana ustroju, lecz głównymi etapami reformy tego systemu.

Trzy kolejne rozdziały odnoszą się do obecnie obowiązującego w tym państwie prawa zamówień publicznych (w trzech różnych ujęciach). W **rozdziale siódmym** dokonano analizy przepisów obowiązujących we wspomnianym obszarze, w celu określenia, czy są one wewnętrznie spójne i kompletne. Jednocześnie odniesiono się do nich z perspektywy standardu międzynarodowego, jakim są przywoływane już wcześniej Rozwiązania Modelowe UNCITRAL. Porównanie ich z poszczególnymi przepisami ustawy afgańskiej pozwoliło zdecydować, czy jest ona zgodna ze standardem Narodów Zjednoczonych. W **rozdziale ósmym** szczegółowo omówiono organizację zamówień publicznych w Afganistanie na podstawie obowiązujących aktów prawnych, a więc aspekty instytucjonalne, zakres przedmiotowy i podmiotowy, tryby udzielania zamówień i procedurę odwoławczą. Miało to na celu przede wszystkim zbadanie, czy organizacja zamówień publicznych uwzględnia kontekst lokalny.

Ostatni, **dziewiąty rozdział**, przedstawia – na przykładzie afgańskiego MSW – proces realizowania zamówień publicznych w praktyce. Ponadto opisuje metody ich przeprowadzania i w konsekwencji – skonfrontowanie tejże praktyki z przepisami prawa, z uwzględnieniem czynności podejmowanych przez tę instytucję państwową.

6. Zakres czasowy badań

W publikacji poddano analizie zmiany wdrażane w afgańskim systemie zamówień publicznych – zależnie od dostępnych danych – w latach 2001–2011, a więc przez dekadę zaangażowania aktorów międzynarodowych w odbudowę tego państwa, co pozwoliło dokonać oceny ewentualnych przemian. Rok przyjęty jako początkowy odnosi się do wydarzeń związanych z obaleniem rządu talibów w wyniku zbrojnej interwencji – najpierw amerykańskiej, a potem sił koalicyjnych. Natomiast rok ostatni wiąże się ze wskazaniem przez prezydenta Hamida Karzaja pierwszej grupy prowincji, które zostały przejęte przez Afgańskie Narodowe Siły Bezpieczeństwa (ang. *Afghan National Security Forces* – ANSF) z rąk Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa (ang. *International Security Assistance Force* – ISAF), w ramach przekazywania odpowiedzialności w tym zakresie⁷¹. Wszczęcie

⁷¹ Prezydent Karzaj ogłosił pierwszą transzę w dniu 22 marca 2011 r., zob. NATO, *Transition to Afghan lead: INTEQUAL*, 5 października 2011, <http://www.isaf.nato.int/images/media/PDFs/111005intequal.pdf> [data dostępu: 14.02.2014].

owego procesu oznaczało, w opinii NATO i afgańskiego rządu, po pierwsze – zdolność ANSF do prowadzenia operacji z mniejszym zaangażowaniem ISAF, po drugie – przywrócenie bezpieczeństwa, które umożliwi społeczeństwu wykonywanie codziennych czynności oraz – po trzecie – wystarczająco rozwiniętą administrację lokalną, zdolną do jego utrzymania nawet przy zmniejszonym udziale ISAF⁷².

Zrozumienie uwarunkowań rozwoju systemu zamówień publicznych we wskazanym czasie i zachodzących zmian wymaga odwołania się do okresu poprzedzającego upadek rządu talibów. Jeżeli nie zaznaczono w treści inaczej, publikacja obejmuje stan prawny na dzień 1 kwietnia 2011 r.

7. Metodologia

W niniejszej pracy zastosowano zróżnicowaną metodologię. W celu przeprowadzenia analizy tekstów prawnych i dokumentów źródłowych (o charakterze krajowym i międzynarodowym) posłużono się metodą dogmatyczno-prawną. Analizę prawno-historyczną zastosowano przy opracowywaniu przepisów afgańskiego prawa i ich rozwoju w obszarze zamówień publicznych. Okoliczności towarzyszące tym przemianom są przedstawione na podstawie źródeł historycznych, relacji uczestników oraz aktów prawnych, a także innych dostępnych dokumentów, w tym materiałów nieoficjalnych. Liczbowo, bazując na metodzie statystycznej, zaprezentowano natomiast wielkość pomocy międzynarodowej przekazywanej w latach 2001–2011 na rzecz tego państwa oraz zakres prowadzonych przez afgańskie MSW zamówień publicznych. W publikacji prześledzono porównawcze przepisy tamtejszego prawa w odniesieniu do Rozwiązań Modelowych UNCITRAL. Skorzystano także z metody socjologicznej, obserwując działanie przepisów prawnych w rzeczywistości jako faktu społecznego. Badania takie, dokonane w latach 2008–2011 w Afganistanie, przy użyciu kwestionariuszy i wywiadów, na grupie reprezentatywnej⁷³, stanowią podstawę analizy aspektów praktycznych udzielania zamówień publicznych przez MSW.

Badania terenowe na tamtym terenie są niemałym wyzwaniem m.in. z uwagi na kwestie związane z bezpieczeństwem. Jedenaście z 34 prowincji (Badakshan, Bamyan, Balkh, Faryab, Ghazni, Ghowr, Herat, Kandahar, Kunduz, Uruzgan oraz Kabul) poddano tym praktykom w odniesieniu do zamówień publicznych, w okresie zatrudnienia autorki w Europejskiej Misji Policyjnej (EUPOL)⁷⁴. Ich

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Nazwiska osób biorących udział w badaniu pozostają w zasobach własnych autorki w celu ochrony ich bezpieczeństwa i zdrowia. Badanie dotyczyło w znaczącej części kadry kierowniczej oddziałów MSW.

⁷⁴ W siedmiu z jedenastu prowincji badania zostały przeprowadzone osobiście przez wyżej wymienioną grupę badawczą. W trzech (Ghowr, Badakshan i Uruzgan) analiz dokonano przy wsparciu międzynarodowego personelu z oddziałów EUPOL z uwagi na brak możliwości dotarcia

wybór podyktowany był m.in. obecnością oddziałów EUPOL oraz możliwościami w zakresie transportu, zakwaterowania i bezpieczeństwa, zgodnie z wymogami UE. Autorka przeprowadzała badania terenowe przy wsparciu miejscowego tłumacza.

Wizyty w jedenastu prowincjach odbywały się w okresie od października 2010 r. do stycznia 2011 r. Pozostały czas pobytu w Afganistanie wykorzystano na wywiady, zbieranie informacji źródłowych i ich analizę. Kolejność wizyt uzależniona była od – przywoływanej tu już nie raz – sytuacji bezpieczeństwa, a także dostępności lotów oraz możliwości przyjęcia grupy badawczej przez oddział EUPOL. Każdorazowo o odwiedzinach uprzedzono szefa departamentu zamówień publicznych MSW w Kabulu oraz dany oddział tego ministerstwa na prowincji⁷⁵.

Od sierpnia 2009 r. do marca 2011 r. miały miejsce regularne spotkania z szefami Departamentu Zamówień Publicznych i Departamentu Zaopatrzenia MSW oraz z Inspektorem Generalnym odpowiedzialnym za walkę z korupcją, podczas których m.in. dyskutowano o etapach zamówień publicznych i propozycjach ich reformy. W tym samym czasie autorka miała okazję bezpośrednio uczestniczyć w sesjach otwarcia ofert w budynku MSW, które pozwoliły wzbogacić jej wiedzę na temat stosowanych przez ministerstwo praktyk w interesującym ją obszarze.

Brak opracowań na temat procesu przetargowego w prowincjach oraz niedysponowanie jakimikolwiek danymi spowodowały konieczność przeprowadzenia badania dwustopniowego, w ramach którego wykorzystano trzy kwestionariusze⁷⁶. W etapie pierwszym – przygotowującym ww. wizyty – dysponowano 26 pytaniami. Ich celem było uzyskanie podstawowych informacji zarówno na temat stosowanych procedur czy zakresu obowiązków, jak i zaangażowania

grupy badawczej na prowincję (ograniczona dostępność transportu i zagrożenie bezpieczeństwa). W prowincji Kandahar kanadyjskie siły zbrojne oraz ambasada Kanady zapewniły konieczne wsparcie i uzyskanie danych na podstawie przekazanych formularzy oraz zestawu pytań. W prowincji Ghazni, gdzie nie było EUPOL, wspomnianej grupie pomoc okazali: Polski Kontyngent Wojskowy oraz pracownicy ambasady RP.

⁷⁵ Zazwyczaj wizyta w prowincji trwała trzy dni. W pierwszym dniu po przyjeździe odbywały się wstępne rozmowy, które trwały nie dłużej niż do godz. 16.00 czasu lokalnego. Nazajutrz, zarówno do południa, jak i popołudniu, przeprowadzano wywiady, które następnie kontynuowano – w razie konieczności – trzeciego, ostatniego dnia wizyty. Przed dotarciem na prowincję zidentyfikowano stanowiska właściwe dla uzyskania informacji dotyczących zamówień publicznych. W oddziale Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w danej prowincji były to: kierownik administracji, osoby odpowiedzialne za logistykę, zamówienia publiczne oraz finanse. W biurze gubernatora prowincji byli to: kierownicy administracji, finansów i zaopatrzenia. W celu doprowadzenia do spotkania z przedstawicielami biura gubernatora należało podjąć współpracę z Zespołami Odbudowy Prowincji (ang. *Provincial Reconstruction Team* – PRT). W trzech z jedenastu prowincji współpracownicy gubernatora odmówili spotkania z grupą badawczą, pomimo wcześniejszych potwierdzeń. W związku z tym informacje na temat jego zaangażowania w realizację zamówień publicznych organizowanych przez MSW w prowincjach pochodzą od przedstawicieli tego urzędu i aktorów międzynarodowych obecnych na tym terenie oraz zostały uzyskane dzięki analizie właściwych aktów prawnych i raportów.

⁷⁶ Kwestionariusze (nr 1, nr 2, nr 3) znajdują się w aneksach nr 3, 4, 5.

poszczególnych jednostek na prowincji, w tym dotyczących hierarchii decyzyjnej. Pierwszy kwestionariusz – sporządzony w językach angielskim oraz dari – przesłano do dziesięciu prowincji (wstępne badania nie wymagały jego wysyłania na obszarze Kabulu). Nastąpiło to na przełomie czerwca i lipca 2010 r., dzięki wsparciu pracowników EUPOL oraz innych podmiotów. Kwestionariusz w języku angielskim wypełniał ankietę⁷⁷, na podstawie rozmowy z przedstawicielami lokalnej administracji, albo sami urzędnicy afgańscy. Chociaż z tego źródła nie uzyskano zbyt szczegółowych danych⁷⁸, pozwoliło to zdobyć ogólne informacje, które przybliżały problematykę zamówień publicznych. Kwestionariusz sformułowano w taki sposób, aby okazał się zrozumiały zarówno dla przeprowadzającego wywiad (tj. osoby, która na co dzień nie ma do czynienia z zamówieniami), jak i dla urzędnika.

W ramach drugiego etapu, wykorzystując wyniki uzyskane w badaniu pierwszym, a także wnioski z rozmów przeprowadzonych w Kabulu z aktorami międzynarodowymi i przedstawicielami departamentu zamówień publicznych w MSW, przygotowano drugi, bardziej szczegółowy kwestionariusz (także w językach angielskim i dari) zawierający 140 pytań dotyczących funkcjonowania oddziału MSW w prowincji, liczebności personelu, zakresu zaangażowania różnych jednostek w proces zamówień publicznych, znajomości przepisów regulujących ten obszar prawa, szczebli postępowania wyboru oferty oraz jej aspektów finansowych i prawnych. Pytania w nim zawarte posłużyły do zdobycia informacji w trakcie wizyt grupy badawczej w prowincjach i przeprowadzenia wywiadów ustnych w drugiej połowie 2010 r.

Trzeci kwestionariusz (w ramach drugiego etapu badania) zawierał pytania na temat kompetencji personelu zaangażowanego w zamówienia publiczne MSW. Z uwagi na przenikanie się w Afganistanie tego procesu ze sferą zaopatrzenia (logistyki), analizy dokonane w drugiej połowie 2010 r. objęły osoby zatrudnione w departamentach Zamówień Publicznych oraz Zaopatrzenia MSW zarówno w centrali, jak i w oddziałach w terenie. Nie otrzymano pozwolenia na przeprowadzenie ich w odniesieniu do personelu departamentu finansów w centrali MSW. Badaniom poddano w sumie 213 osób pracujących dla MSW, w tym 119 – w Kabulu, a 81 osób w 25 z 34 prowincjach⁷⁹.

Na podstawie uzyskanych odpowiedzi utworzono bazę danych personelu MSW zaangażowanego w zamówienia publiczne. Ponieważ proces zamówień wymaga udziału pracowników różnych komórek, kwestionariusz przekazano

⁷⁷ W przypadku uzyskiwania informacji w ramach pierwszego kwestionariusza ankietą był pracownik EUPOL albo specjalista do spraw rządów prawa w ramach PRT w danej prowincji.

⁷⁸ Odpowiedzi na pytanie przekazały oddziały MSW w pięciu prowincjach.

⁷⁹ Przekazanie kwestionariusza drogą służbową MSW umożliwiło uzyskanie informacji dotyczących przebytych przez pracowników szkoleń aż z 25 z 34 prowincji (poza Kabulem) – zamiast z 11. Nie otrzymano informacji z następujących prowincji: Daykundi, Helmand, Kandahar, Nangarhar, Nimruz, Paktia, Urozgan i Zabul.

(w języku dari) do departamentów Zamówień Publicznych, Finansów i Zaopatrzenia w Kabulu i w terenie. Natomiast kwestionariusz opracowany przez autorkę publikacji był wypełniany przez personel MSW zarówno w stolicy, jak i w prowincjach (zawierał pytania dotyczące wykształcenia, doświadczenia oraz podstawowych informacji o przebytych szkoleniach). Następnie tłumacz EUPOL dokonywał jego przekładu, a informacje umieszczano w bazie danych osobowych, która stała się własnością MSW i EUPOL (raport także przekazano misji).

Uzyskane w trakcie badań terenowych wiadomości weryfikowały osoby zajmujące się tematyką zamówień publicznych wśród aktorów międzynarodowych, jeszcze w trakcie pobytu w prowincji albo bezpośrednio po powrocie grupy badawczej do Kabulu. Dodatkowo, w celu skonfrontowania wyników z szerszym gronem osób, przeprowadzono sześć prezentacji multimedialnych: w EUPOL, w amerykańskiej bazie wojskowej *Eggers* przed międzynarodowymi doradcami różnych formacji policji afgańskiej (ang. *Senior Police Breakfast Meeting*), przed Grupą Roboczą do spraw Przejrzystości (ang. *Shafaftiyat Working Group*) w siedzibie ISAF (NATO), w Departamencie Zamówień Publicznych afgańskiego MSW, w ambasadzie USA oraz na spotkaniu Grupy Roboczej do spraw Walki z Korupcją (ang. *International Anti-Corruption Working Group*), w których uczestniczyli przedstawiciele największych donatorów pomocy międzynarodowej dla Afganistanu. Ponadto miało miejsce wiele indywidualnych spotkań z przedstawicielami NTM-A⁸⁰, ISAF⁸¹ oraz IPCB⁸². W trakcie konsultacji nie zakwestionowano ani zaprezentowanych informacji, ani żadnego z uzyskanych wyników badania.

8. Wyzwania dla badacza

Poniżej zaprezentowano siedem głównych problemów związanych z prowadzeniem badań nad Afganistanem i w Afganistanie.

8.1. Informacje

Dostęp do informacji na temat Afganistanu to dla badacza nie lada problem. Trudno uzyskać rzetelne dane dotyczące całkowitej wielkości pomocy międzynarodowej dla tego państwa, szczególnie jeśli chodzi o kwoty wydawane przez poszczególnych aktorów międzynarodowych. Nie ma scentralizowanego systemu informacyjnego, a źródła krajowe oferują często jedynie fragmentaryczne wzmianki. System ewidencjonowania całkowitej pomocy zewnętrznej w Afganistanie nie istnieje, nie prowadzi go także jej donatorzy. Ponadto dane nie doty-

⁸⁰ (ang.) *NATO Training Mission Afghanistan* (Misja Szkoleniowa NATO w Afganistanie).

⁸¹ (ang.) *International Security Assistance Force* (Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa).

⁸² (ang.) *International Police Coordination Board* (Międzynarodowa Rada do spraw Koordynacji Policji).

czą wszystkich sektorów. Konieczne jest więc czerpanie wiedzy z różnych źródeł, tworzonych za sprawą zastosowania różnej metodologii.

W związku z trwającym kilkadziesiąt lat konfliktem wewnętrznym nie zachowały się krajowe archiwa, które zawierałyby kompletne informacje na temat zamówień publicznych z ubiegłych dekad, jak też przepisów ówczesnie to regulujące. Dla przykładu: dopiero w 2009 r. rozpoczęto budowanie archiwum MSW, które miało zgromadzić we właściwych warunkach wewnętrzne dokumenty tego ministerstwa. Oznacza to, że usystematyzowane w niniejszej publikacji uregulowania mają charakter unikatowy.

Trudno też uzyskać wiarygodne informacje na temat praktyk w Afganistanie zarówno w odniesieniu do liczby i wartości realizowanych zamówień, jak i procedur. Rozmówcy niechętnie dzielili się wiedzą na temat zasad stosowanych w praktyce, prawdopodobnie w obawie przed ewentualnymi konsekwencjami służbowymi, w tym zwolnieniem z pracy. W Afganistanie hierarchia służbowa odgrywa bardzo ważną rolę, a dostęp do danych można uzyskać dopiero po uprzednim wyrażeniu na to zgody przez przełożonych. Jak już wspomniano, spotkania w prowincjach zapowiadano z wyprzedzeniem i w związku z tym osobowe źródła informacji mogłyby zostać zidentyfikowane. W celu zminimalizowania obaw rozmówców, a jednocześnie uzyskania jak największej liczby danych, autorka podjęła decyzję o powstrzymaniu się przed ujawnieniem poszczególnych informatorów i o powiadomieniu ich o tym fakcie. W ramach publikacji przyjęto zasadę opisywania procesów bez odnoszenia się do konkretnych prowincji bądź nazwisk i bez wskazywania, od kogo (tj. czy urzędnika, czy innej osoby) dana wiedza pochodzi. Wszystkie źródła pozostają w dyspozycji autorki.

W trakcie prac badawczych przeanalizowano trzy strony internetowe, na których znajdują się podstawowe dokumenty prawne Afganistanu⁸³. Treściami dostępnymi na dwóch pierwszych zarządzają aktorzy międzynarodowi i zawierają one bazy aktów prawnych, które nie są na bieżąco aktualizowane. Trzecia z wymienionych w przypisie, a opracowana przez podmioty afgańskie, także nie prezentuje obowiązujących regulacji. Ponadto, tamtejsze Ministerstwo Sprawiedliwości uruchomiło specjalną stronę⁸⁴, która jednak w czasie prowadzenia badań nie funkcjonowała.

W Afganistanie nie działa żaden scentralizowany system lub elektroniczna baza danych, w której można odnaleźć faktyczne przepisy prawa – ani w języku urzędowym tego państwa, ani po angielsku. Dlatego też poszukiwanie właściwych dokumentów polega na indywidualnym kontaktowaniu się z poszczególnymi instytucjami państwowymi. Lecz nawet wtedy nie ma pewności, że informacje na temat obowiązywania danego aktu prawnego będą prawdziwe. Miejscem, do którego warto się w takiej sytuacji zwrócić, jest departament legislacji Minister-

⁸³ Są to: <http://afghantranslation.checchiconsulting.com>; <http://www.aisa.org.af/laws/Econ%20LIF%20E.html> oraz <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/oeur/lxweafg.htm>.

⁸⁴ Zob. <http://www.moj-research.gov.afg>.

stwa Sprawiedliwości (*Taqnin*). Można tam podjąć próbę nabycia lub otrzymania przepisów prawa, co nie zawsze – jak pokazało doświadczenie autorki – kończy się sukcesem. W każdym przypadku wskazane jest nawiązanie kontaktu z instytucją, której poszukiwany przez nas akt dotyczy. Wymaga to jednak znajomości jego dokładnego tytułu i daty przyjęcia, co również może okazać się wyzwaniem (w okresie przeprowadzania badań nie istniała baza nazw aktów prawnych).

Po zakończeniu poszukiwań kolejnym etapem jest ustalenie, czy dana regulacja nadal jest aktualna. Także i on nie należy jednak do najłatwiejszych z uwagi na brak punktu odniesienia, co jest, a co nie jest obowiązującym prawem, a także z powodu nieistnienia kompletnej bazy aktów pozostających w mocy. Na potrzeby publikacji założono, że te, które w niej wymieniono, były wiążące w okresie badań, chyba że zaznaczono inaczej.

Niektóre dokumenty dotyczące Afganistanu mają z różnych przyczyn charakter niejawny albo jawny, ale posiadacz tychże nie wyraził chęci ich udostępnienia. Zatrudnienie w misji EUPOL umożliwiło autorce uzyskanie części istotnych danych, wykorzystanych następnie podczas pisania tej publikacji. Zostały one również częściowo spożytkowane w trakcie opracowywania przez autorkę raportu oceniającego przestrzeganie zasad, które miały zastosowanie w odniesieniu do zamówień publicznych udzielanych przez afgańską policję. Raport przekazano misji EUPOL. Przedstawione tu informacje nie miały klauzuli niejawności.

8.2. Wybór afgańskiego MSW jako przykładu praktyk w obszarze zamówień publicznych

W publikacji za punkt odniesienia przyjęto działania afgańskiego MSW w obszarze zamówień publicznych. Ma to zalety i wady. Pozytywnym aspektem takiego podejścia było zwrócenie uwagi na funkcjonowanie MSW, które odgrywa rolę „stróża” porządku i bezpieczeństwa. Wraz z MON ma ono do dyspozycji blisko 40% państwowego budżetu operacyjnego, który może być wydatkowany w drodze zamówień publicznych. Co więcej, resort ten obecny jest we wszystkich prowincjach państwa.

Wadą natomiast takiego podejścia jest nadmierne skoncentrowanie się tylko na jednym resorcie, bez szczegółowego opisanie stopnia realizacji zamówień publicznych przez inne instytucje państwowe, co może być postrzegane jako argument przemawiający za nietrafnością uzyskanych rezultatów. Jednak rola MSW, wielkość jego budżetu, dostępność szczegółowych informacji na temat działań praktycznych (dzięki możliwości prowadzenia badań na miejscu) w połączeniu z brakiem dokładnych i wiarygodnych danych dotyczących zamówień publicznych w kontekście pozostałych instytucji są wystarczającymi argumentami przemawiającymi za tym, że wybranie afgańskiego MSW z uwagi na problematykę tej publikacji było decyzją trafną.

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

