

Bartosz Sobotka

Efektywność pomocy rozwojowej

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 16/2,
163-177

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BARTOSZ SOBOTKA

Efektywność pomocy rozwojowej

Effectiveness of the development aid

ABSTRAKT

Efektywność międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju staje się coraz ważniejszym zagadnieniem na międzynarodowej agendzie. Po wyznaczeniu kierunku działań i ich precyzyjnego zdefiniowania w Milenijnych Celach Rozwoju oraz poprzez polityczne deklaracje dotyczące zwiększenia wolumenu środków finansowych na pomoc dla krajów rozwijających się pozostała jeszcze – być może najważniejsza kwestia – problematyka metody. Efektywność pomocy postrzegana jest przez pryzmat komplementarności i podziału pracy, które na przestrzeni ostatnich lat przybrały postać katalogu następujących zasad: własności, dostosowania, harmonizacji, wspólnej odpowiedzialności oraz zarządzania opartego na wynikach, a ich przestrzeganie ma przyczynić się do wyeliminowania ubóstwa na świecie.

Słowa kluczowe: międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju, pomoc rozwojowa, efektywność pomocy, Milenijne Cele Rozwoju

Do najważniejszych problemów dzisiejszego świata zalicza się niewątpliwie kwestię przezwyciężenia ubóstwa, która dotyka tak wielu mieszkańców naszej planety. Asymetria rozwoju społecznego jest najczęstszą przyczyną wielu konfliktów. Dzięki procesom globalizacji obieg informacji na świecie stał się bardzo szybki. To, co kilkadziesiąt lat temu działo się w krajach na innych kontynentach, było sferą bardzo odległą dla nas. Dziś za sprawą nowoczesnej informacji jesteśmy bezpośrednimi świadkami procesów zachodzących we współczesnym świecie nawet w najbardziej odległych regionach. Dlatego też problematyka rozwoju zajmuje wysokie miejsce na agendzie międzynarodowej.

Prawie nikt nie kwestionuje potrzeby zwiększenia środków finansowych na pomoc rozwojową. W wielu dokumentach rządowych państw dawców pomocy czytamy o odpowiedzialności za rozwój najuboższych regionów świata. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że w tym obszarze stosunków międzynarodowych istnieje międzynarodowy konsensus. Mając powyższe na uwadze, pojawia się następujące pytanie, mające istotne znaczenie: jak tę pomoc nieść? Niejednokrotnie „jak” jest ważniejsze od pytania „ile”. Dlatego obecnie tak wielką wagę przywiązuje się do kwestii związanych z efektywnością pomocy.

W latach 80. i 90. donatorzy zdali sobie sprawę, iż niejednokrotnie wolumen środków finansowych przeznaczanych na pomoc krajom rozwijającym się nie przekładał się na wymierne rezultaty. Z jednej strony pojawiały się argumenty, że zbyt mało środków przeznaczanych jest na pomoc rozwojową, a z drugiej, że działania pomocowe prowadzone są według priorytetów politycznych i strategicznych dawców zamiast biorców pomocy. Ponadto w debacie pojawiały się zarzuty, iż pomoc kierowana jest do krajów źle rządzonych, gdzie z uwagi na korupcję marnotrawiono znaczną część środków, a także w wielu przypadkach następowało uzależnienie od pomocy (*aid fatigue/aid disease*). Dlaczego tak się działo i w dalszym ciągu dzieje? Otóż przede wszystkim dlatego, że kraje rozwijające nie są w stanie wziąć odpowiedzialność za własny rozwój. Priorytety i potrzeby biorców nie są uwzględniane w ramach świadczonej pomocy, występuje brak koordynacji i harmonizacji działań pomocowych i regulujących je procedur, a donatorzy wiążą pomoc rozwojową z promocją własnych dóbr i usług. Otóż według raportów OECD każde państwo biorca pomocy ODA¹, co roku przyjmuje średnio ok. 350 misji donatorów. Obsługa tych misji zajmuje władzom administracyjnym biorców pomocy tyle czasu, że nie są w stanie organizacyjnie sprostać wyzwaniom, jakim są rzeczywiste działania zmierzające do redukcji ubóstwa. Dla przykładu można wspomnieć, że w Mozambiku obecnych jest aż 27 donatorów, którzy prowadzą działania pomocowe w zakresie walki z HIV/AIDS².

Niniejszy artykuł przedstawia najważniejsze inicjatywy podejmowane na forum OECD i Unii Europejskiej w zakresie efektywności pomocy rozwojowej do roku 2007. Do najważniejszych z nich, kompleksowo obejmującej mechanizmy efektywnego niesienia pomocy zalicza się Kodeks postępowania UE dotyczący podziału pracy w polityce rozwojowej.

¹ ODA (*Official Development Assistance*) – Oficjalna Pomoc Rozwojowa rozumiana jest jako darowizny i pożyczki przekazane krajom rozwijającym się przez oficjalne instytucje rządowe państw-dawców lub organizacje międzynarodowe, mające na celu wsparcie rozwoju gospodarczego i dobrobytu w tych krajach. Pożyczki są liczone jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa tylko wtedy, gdy zawierają element darowizny o wartości przynajmniej 25% wartości pomocy. Lista krajów biorców pomocy jest okresowo modyfikowana zgodnie z klasyfikacją Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD krajów uprawnione do otrzymywania Oficjalnej Pomocy Rozwojowej.

² *Communication from The Commission to The Council and The European Parliament Proposal for a EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy* COM (2007) 72 final. Zob. *EU Donor Atlas 2002-2004*, Development Strategies and IDC. Atlas przedstawia w ujęciu graficznym koncentrację donatorów w poszczególnych państwach oraz szczegółową sytuację w sektorach.

Dzięki Milenijnym Celom Rozwoju (*Millennium Development Goals* – MDGs) mamy wyznaczony precyzyjnie zakres działania w obszarze pomocy rozwojowej. Następnym elementem była i jest kwestia finansowania pomocy. Poprzez odważne deklaracje polityczne przywódców świata dotyczące dążenia do przeznaczania 0,7 % PKB poszczególnych państw na ODA zostały stworzone sprzyjające warunki w tym zakresie. Ostatnim elementem pozostaje kwestia metody, za pomocą której działania zmierzające do eliminacji ubóstwa i realizacji pozostałych MDGs będą realizowane. Sposobem tym jest zespół zasad opartych na komplementarności i międzynarodowym podziale pracy na rzecz współpracy rozwojowej.

Zaprezentowane zasady i mechanizmy tworzą system efektywnej pomocy rozwojowej. Nie jest to nowa koncepcja w stosunku do działań pomocowych, ani też nie jest to koncepcja oparta na rozważaniach teoretycznych, przeciwnie twórcy, kodyfikatorzy tych instrumentów czerpali je z doświadczeń zdobytych podczas przeprowadzania działań pomocowych. Dlatego też, tak ważne jest, aby wszystkie podmioty zaangażowane w pomoc rozwojową korzystały z tego dorobku.

1. NOWE UWARUNKOWANIA MIĘDZYJARODOWE W ZAKRESIE POLITYKI ROZWOJOWEJ

Choć koncepcja Milenijnych Celów Rozwojowych została wypracowana już w 1996 roku poprzez przyjęcie przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD dokumentu pt. *Kształtowanie XXI wieku: rola współpracy na rzecz rozwoju*³, ranga zawartego globalnego porozumienia pod patronatem uniwersalnej Organizacji Narodów Zjednoczonych dała im inny, globalny wymiar. We wrześniu 2000 roku podczas szczytu ONZ w Nowym Jorku 189 przywódców państw przyjęło Deklarację Milenijną, która – można stwierdzić – była ukonstytuowaniem zmiany podejścia, tak bardzo potrzebnej w nowych warunkach międzynarodowych, wspólnoty donatorów w zakresie polityki rozwojowej. Przede wszystkim zmiana opierała się na formule partnerstwa dawców z biorcami, na bezpośrednim dialogu, który umożliwiałby potrzebującym pomocy artykulację swoich własnych potrzeb. Ponadto, formuła partnerstwa oznacza, iż obu stronom przysługują takie same prawa, a z drugiej są obarczone wzajemną odpowiedzialnością za proces międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Nowy wymiar współpracy miał mieć też wyraz w poprawie jakości pomocy poprzez stopniowe odchodzenie od pomocy projektowej, charakteryzującej się realizacją pojedynczych projektów, na rzecz pomocy programowej, która swym zakresem obejmowała szerszy katalog potrzeb, tym samym silniej oddziałując na dane środowisko. Jednakże najważniejszym elementem MDGs, a zarazem stanowiącym nową jakość w podejściu do pomocy rozwojowej było sformułowanie celów wraz ze wskaźnikami pozwalającymi

³ *Report of International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002. Dok. A/CONF.198/11 – <http://www.un.org/esa/ffd>.*

na rzetelną i obiektywną ocenę powodzenia projektu milenijnego. I tak na przykład w ramach celu numer jeden, czyli wyeliminowania skrajnego ubóstwa i głodu poprzez zmniejszenie o połowę liczby ludzi, których dochód nie przekracza 1 USD dziennie, zostało precyzyjnie określone, co ma zostać wykonane i do kiedy (do 2015 roku)⁴. Początkowo wydawać by się mogło, iż tak zakreślone cele są niemożliwe do realizacji, jednakże zmieniając filozofię pomocy rozwojowej, opierając ją na mierzalnych wskaźnikach, na podstawie których można precyzyjnie oceniać podejmowane działania, stworzono podwaliny dla bardziej odpowiedzialnego systemu pomocowego. Od tego momentu donatorzy mieli sprawniej zarządzać swoimi programami pomocowymi, wykorzystując do tego filozofię zarządzania opartego na wynikach (RBM- *Resulted Based Management*)⁵.

Dzięki licznym kampaniom informacyjnym dotyczącym MDGs mieszkańcy bogatych państw przypomnieli sobie o ogromie ludzi potrzebujących pomocy. Wiele raportów i opracowań dotyczących rozwoju wskazywało na fakt, że ponad 1,2 mld ludzi na świecie żyje za mniej niż 1 USD dziennie, co oznacza, iż co piątego mieszkańca ziemi dotyka skrajne ubóstwo. Jednakże musimy sobie zdawać sprawę, iż kolejny miliard ludzi żyje za 2 USD dziennie, a 4 mld ludności żyje za mniej niż 4 USD dziennie. Jest to kwota, za którą trudno jest żyć godnie, zważając na poziom rozwoju cywilizacyjnego w XXI w.

Zakres działań pomocowych nie obejmuje tylko Afryki i tych cierpiących na skrajny głód. Lista państw biorców pomocy ODA liczy ok. 150 państw, a więc zdecydowaną większość krajów świata. Jeszcze nie tak dawno Polska należała do tej grupy państw. Ponadto problem ubóstwa i wykluczenia obecny jest także w krajach klasyfikowanych jako rozwinięte⁶.

Rok 2002 był znaczący w wymiarze wzrostu nakładów finansowych na rozwój. Postulaty zamieniły się w deklaracje polityczne. Wydarzeniem o dużej wadze była Konferencja Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie finansowania rozwoju (*Financing for Development- FfD*), która odbyła się w Monterrey w dniach 18-22 marca 2002 r. Przywódcy państw zobowiązali się do wzrostu nakładów na pomoc rozwojową, który miał przyczynić się do terminowej realizacji MDGs oraz do przyciągania kapitału prywatnego do krajów rozwijających się poprzez stworzenie sprzyjającego klimatu inwestycyjnego, rozwój rynku kredytowego i ubezpieczeniowego oraz ograniczenie niekorzystnego wpływu krótkoterminowych przepływów kapitałowych na perspektywy

⁴ Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych przyjęta 8 sierpnia 2000 roku.

⁵ Generalnie, zarządzanie oparte na wynikach RBM definiuje się jako filozofię charakteryzującą się tym, iż centralnym jej elementem są wyniki rozwoju, podczas całego procesu działań pomocowych, a więc podczas planowania, wdrażania i ewaluacji. Rzecz się sprowadza do tego, aby zamiast „ile szkół bądź szpitali wybudujemy” formułować cele szerzej: „o ile się zwiększy odsetek analfabetyzmu w danym regionie i w danym czasie bądź o ile się zmniejszy odsetek umieralności w danym regionie dzieci do lat 5”. Zob. szerzej: *RBM Handbook on Developing Results Chains*, CIDA 2000.

⁶ Na przykład w Rosji, kraju pretendującym do odgrywania globalnej roli na świecie, w 2004 roku 20% społeczeństwa żyło za mniej niż 3 USD miesięcznie. Zob. E. Paszyc, I. Wiśniewski, *Gospodarka rosyjska pod rządami Putina. Czynniki wzrostu i hamulce rozwoju*. Prace OSW, sierpień 2005.

rozwojowe⁷. Zaangażowanie prywatnego sektora otwiera całkowicie nowy wymiar finansowania, bowiem w dobie globalizacji to on jest głównym dysponentem środków pieniężnych. Echem Konferencji w Monterrey było utworzenie w USA Milenijnego Funduszu Pomocowego (*Millenium Challenge Account*), który w 2005 roku operował kwotą 1,5 mld USD⁸. Natomiast w Europie w ramach Konkluzji Rady Europejskiej z 14 lutego 2002 roku na temat Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie finansowania rozwoju państwa członkowskie wyraziły obietnicę zwiększenia wielkości pomocy rozwojowej dla krajów rozwijających się do poziomu 0,7 % PKB do 2010 roku. Celem w 2006 miało być osiągnięcie poziomu 0,39 % PKB⁹. W średniej perspektywie (do 2010 roku) państwa członkowskie UE zobowiązały się osiągnąć poziom 0,56% PKB, co przekładając na pieniądze, daje dodatkowe 20 mld EURO rocznie na pomoc rozwojową. Ponadto państwa członkowskie, które weszły do UE po 2002 i nie osiągnęły poziomu 0,17 % PKB, zobowiązały się osiągnąć ten poziom do 2010 roku¹⁰. Dla przykładu podajmy, że latach 2004/2005 w Wielkiej Brytanii przeznaczano na rozwój 0,4 % PKB, w roku 2013 ten wskaźnik ma wzrosnąć do poziomu 0,7 % PKB¹¹. Francja w 2006 przeznaczyła 0,47 % PKB¹², Hiszpania 0,27% PKB¹³, a Niemcy 0,36% PKB¹⁴. Dla porównania dodajmy, iż w Polsce ten współczynnik w 2006 roku wyniósł niecałe 0,1 % PKB.

Należy też wspomnieć, że oprócz tradycyjnie pojmowanych źródeł finansowania rozwoju pojawiają się inicjatywy dotyczące nowych, dodatkowych jego źródeł¹⁵.

2. INICJATYWY ZMIERZAJĄCE DO PODNIESIENIA EFEKTYWNOŚCI POMOCY ROZWOJOWEJ – DROGA DO PRZYJĘCIA KODEKSU

Osiągając konsensus, co do zakresu działania poprzez jasno i precyzyjnie wyznaczone cele (MDGs) oraz potrzeby wzrostu nakładów finansowych (deklaracje

⁷ *Report of International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002*. Dok. A/CONF.198/11 – <http://www.un.org/esa/ffd>.

⁸ *Millennium Challenge Corporation – 2005 Annual Report*, http://www.mcc.gov/about/reports/annual/mcc_annual_report_2005.pdf

⁹ W kwietniu 2007 roku wstępne szacunki wskazują, że udało się ten poziom osiągnąć.

¹⁰ W maju 2005 r., podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych UE (GA-ERC), Polska zadeklarowała zwiększenie pomocy dla krajów rozwijających się do poziomu 0,17 % PKB do 2010 r. oraz 0,33% do 2015 r.

¹¹ *Eliminating world poverty - making governance work for people*, DFID 2006.

¹² http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/development_2108/french-policy_2589/governmental-strategies_2670/index.html.

¹³ <http://www.oecd.org/dataoecd/42/50/1860535.gif>.

¹⁴ <http://www.bmz.de/en/figures/InDetail/index.html>.

¹⁵ Do najbardziej znanych inicjatyw w tym zakresie należą: postulat wprowadzenia globalnych podatków od szkód ekologicznych, krótkoterminowych transakcji kapitałowych (tzw. podatek Tobiana), czy transportu lotniczego, organizacja globalnych loterii, wykorzystania do finansowania specjalnego funduszu *International Finance Facility*. Zob. *Szerzej na temat IFF*: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/837/60/IFF_proposal_Sep_05.pdf

polityczne) należało jeszcze wypracować metodę (zestaw zasad), dzięki której pomoc miała być dostarczana w sposób efektywny i skuteczny.

DEKLARACJA RZYMSKA

W lutym 2003 roku w stolicy Włoch przedstawiciele instytucji pomocowych, w tym międzynarodowych instytucji finansowych oraz przedstawiciele państw – biorców pomocy podpisali Deklarację Rzymską nt. Harmonizacji. Wśród głównych założeń Deklaracji znalazła się zasada mówiąca o tym, iż każdy kraj rozwijający się samodzielnie określa swoje priorytety i programy rozwojowe tak, aby działania pomocowe podejmowane przez pomocodawców były jak najściślej dostosowane do potrzeb krajów rozwijających się, zidentyfikowanych przez nie same w ramach otwartego dialogu władz ze społeczeństwem¹⁶. Tak sformułowana zasada wyszła naprzeciw głosom krytyki dotyczącej nieefektywności dotychczasowej pomocy rozwojowej. Dawcy pomocy bowiem w dużym stopniu narzucali krajom – biorcom własne projekty i programy pomocowe, które często były całkowicie rozbieżne z potrzebami tych ostatnich. W ten oto sposób konstytuowała się zasada własności (*ownership*). W Deklaracji zostały zawarte podstawy innej zasady, obecnie na trwale wpisanej do katalogu zasad efektywności, mianowicie zasada dostosowania (*alignment*). Wskazuje ona, iż pomoc rozwojowa powinna być zgodna z priorytetami krajów partnerskich oraz przekazywana za pośrednictwem instytucji i na podstawie procedur funkcjonujących w tych krajach. Ponadto Deklaracja Rzymska dostrzega potrzebę uproszczenia i harmonizacji wymogów stawianych biorcom (zwłaszcza na szczeblu lokalnym)¹⁷.

DEKLARACJA PARYSKA

Deklaracja Paryska podjęta w marcu 2005 roku, na forum OECD, a więc organizacji nie bez przyczyny uznawanej za wyznaczającą kierunki reform w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, jest uważana za swoistą konstytucję w zakresie efektywności pomocy. Deklaracja ta rozwija zasady ujęte w Deklaracji Paryskiej oraz dodaje trzy nowe: zasadę harmonizacji, zarządzania skierowanego na osiągnięcie wyników oraz przyjęcia wzajemnej odpowiedzialności donatorów i krajów partnerskich za wynik działań pomocowych. Według Deklaracji przedstawione zasady mają następujące znaczenie¹⁸:

¹⁶ *Rome Declaration on Harmonization*, Rome, February 25, 2003.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*. Paris High Level Forum, February 28 – March 2, 2005.

Zasada **własności (ownership)** oznacza, iż rozwijające się kraje przejmą odpowiedzialność za swoją politykę rozwojową, strategię i wysiłek zmierzający do koordynacji działań rozwojowych. Donatorzy będą odpowiedzialni za wspieranie i umożliwianie krajom rozwijającym się wdrażanie zasady własności poprzez respektowanie ich polityki oraz pomoc we wzmocnieniu ich zdolności instytucjonalnych. W ujęciu praktycznym oznacza to, iż przede wszystkim to kraje partnerskie mają definiować swoje potrzeby i wizje rozwoju.

Zasada **dostosowania (alignment)** oznacza, iż donatorzy będą przekazywać pomoc w oparciu o instytucje, procedury i narodowe strategię rozwoju krajów partnerskich. Dawcy pomocy będą czerpać priorytety z narodowych strategii rozwoju państw partnerskich, zamiast narzucać im swoje warunki, priorytety i wytyczne. Innymi słowy, oznacza to, iż katalog ofert działań pomocowych ma być dostosowany do potrzeb zdefiniowanych przez kraje partnerskie.

Zasada **harmonizacji** oznacza, iż donatorzy będą czynić starania, aby przekazywana przez nich pomoc była zharmonizowana, czyli wzrost efektywności ma nastąpić poprzez wspólne skoordynowanie działań, w szczególności dla krajów partnerskich o słabych możliwościach instytucjonalnych. Oznacza to ustanowienie wspólnych porozumień na poziomie państw donatorów nt. programowania pomocy, zbierania środków oraz wdrażania programów rozwojowych.

Zasada **zarządzania w oparciu o wyniki** oznacza, że zarówno donatorzy, jak i kraje partnerskie będą zarządzały środkami oraz udoskonalą proces decyzyjny zgodnie z filozofią zarządzania skierowaną na osiągnięcie zaplanowanych rezultatów. Donatorzy powinni wesprzeć kraje partnerskie w zakresie przyjęcia jednolitych mechanizmów monitorujących postępy wdrażania kluczowych elementów narodowych strategii rozwoju.

Ostatnia zasada – **wspólna odpowiedzialność** – oznacza, iż donatorzy i kraje partnerskie zobowiązują się do wspólnej odpowiedzialności za osiągnięcie zaplanowanych rezultatów rozwojowych. Wzajemna odpowiedzialność ma przyczynić się większego utożsamiania się z działaniami pomocowymi oraz ma wzmocnić społeczne poparcie.

Ponadto, cechą charakterystyczną Deklaracji jest umieszczenie w niej konkretnych propozycji działań, które mają przyczynić się wzrostu efektywności pomocy rozwojowej. Do najważniejszych z nich należą następujące postulaty, mające być zrealizowane do 2010 roku¹⁹:

- ◆ 75 % państw partnerskich ma mieć opracowane swoje strategię narodowe wyjścia z ubóstwa;
- ◆ Zmniejszenie o połowę różnicy pomiędzy pomocą kierowaną bezpośrednio do budżetu państwa biorcy a pomocą kierowaną niezależnie od budżetu (celem jest kierowanie przynajmniej 85 % do budżetu);
- ◆ Wzmocnienie możliwości absorpcji pomocy poprzez skoordynowane wsparcie celem osiągnięcia poziomu 50% współpracy technicznej wdrażanej przez skoordynowane programy zgodne z narodowymi strategiami rozwoju;

¹⁹ *Ibidem*.

- ◆ Redukcję o 2/3 wielkości pomocy kierowanej poza systemem finansów publicznych państwa beneficjenta poprzez efektywniejsze wykorzystanie systemów lokalnych, przede wszystkim dotyczących zamówień publicznych i finansów publicznych krajów partnerskich;
- ◆ Wzmocnienie zdolności instytucjonalnych krajów partnerskich poprzez redukcję o 2/3 podmiotów odpowiadających za wdrażanie projektów pomocowych w celu unikania stosowania równoległych do lokalnych struktur wdrażających pomoc;
- ◆ 66% wolumenu pomocy dostarczać w oparciu o podejście programowe poprzez wykorzystanie wspólnych porozumień i procedur;
- ◆ 40% misji w terenie ma być wspólna.

EUROPEJSKI KONSENSUS WS. ROZWOJU

Dnia 20 grudnia 2005 roku Tony Blair – reprezentujący Prezydencję Rady Unii Europejskiej, Josep Barrell – przewodniczący Parlamentu Europejskiego oraz Jose Manuel Barroso – przewodniczący Komisji Europejskiej podpisali dokument Europejski Konsensus ws. Rozwoju, będący wyrazem woli politycznej państw członkowskich UE. W Konsensusie czytamy bardzo ważne słowa, że jest to „po raz pierwszy, wspólna wizja działań UE, państw członkowskich i Wspólnoty Europejskiej, w zakresie współpracy rozwojowej²⁰”, czyli można stwierdzić, iż jest dokumentem rozpoczynającym proces zmierzający do uwspólnotowienia polityki rozwojowej.

Na kanwie Europejskiego Konsensusu kraje członkowskie zobowiązały się ustanowić wspólne cele współpracy rozwojowej UE takie, jak redukcja ubóstwa w kontekście zrównoważonego rozwoju, promocji demokratycznych rządów, realizację MDGs oraz spójności polityki na rzecz rozwoju. Istotnym postanowieniem było przyjęcie filozofii polegającej na wielowymiarowym podejściu do kwestii redukcji ubóstwa, czyli takim, który obejmuje kwestie społeczne, ekonomiczne, dotyczące ochrony środowiska, inwestowania w kapitał ludzki, ochrony zasobów naturalnych oraz równouprawnienia płci.

Konsensus konsumuje zasady ujęte w Deklaracji Paryskiej, a ponadto dodaje postulaty pogłębionego dialogu politycznego, udziału społeczeństwa obywatelskiego w rozwoju, równouprawnienia płci oraz uwzględniania potrzeb „krajów słabych”. Ważnym elementem jest także podjęcie kwestii dotyczących wspólnego programowania pomocy oraz komplementarności działań poszczególnych członków.

Ponadto państwa członkowskie uzgodniły zwiększenie i poprawę jakości pomocy rozwojowej poprzez osiągnięcie przez UE do 2015 r. poziomu 0,7 % ODA/PKB

²⁰ Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: The European Consensus (2006/C 46/01).

(w 2010 r. – 0,56 %). Postanowiono również, iż połowa nowych środków na pomoc rozwojową będzie przeznaczona dla Afryki Subsaharyjskiej²¹.

Bardzo istotną kwestią poruszaną w Konsensusie jest problematyka spójności polityki na rzecz rozwoju (*policy coherence for development – PCD*), która jest nieodłącznym elementem agendy efektywności. W dokumencie znajdują się zapisy stanowiące o potrzebie koordynacji innych obszarów działalności państw członkowskich, w taki sposób, aby wszystkie zasadnicze decyzje państwa – donatora podejmowane były z pełną świadomością ich potencjalnego wpływu na rozwój krajów mniej zaawansowanych. Wdrożenie zasad PCD wymaga bowiem podjęcia działań wykraczających daleko poza program pomocy rozwojowej *sensu stricto* i dokonania umiejętnych dostosowań w zakresie polityki handlowej, rolnej, ekologicznej, inwestycyjnej, migracyjnej oraz w zakresie bezpieczeństwa²².

Tak sformułowane zapisy są o tyle istotne, o ile całokształt podejmowanych działań w stosunku do krajów partnerskich w powiązaniu z własnymi prorozwojowymi wysiłkami tych ostatnich oraz z wykorzystaniem zasad ujętych w unijnych dokumentach daje szansę na ich faktyczny rozwój oraz zniwelowanie zacofania cywilizacyjnego krajów rozwijających się²³.

3. KODEKS POSTĘPOWANIA UE DOTYCZĄCY PODZIAŁU PRACY W ZAKRESIE POMOCY ROZWOJOWEJ

28 lutego 2007 roku Komisja Europejska wydała Komunikat do Rady i Parlamentu Europejskiego z propozycją unijnego Kodeksu Postępowania na rzecz Podziału Pracy w Polityce Rozwojowej UE (*EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy*)²⁴.

Przyjęcie Kodeksu ma być dobrowolne, co wynika z faktu, iż Unia Europejska nie jest jeszcze przygotowana do pełnego uwspólnotowienia polityki rozwojowej. Przede wszystkim dlatego, iż w XXI w. współpraca na rzecz rozwoju często jest bardzo ważną osią stosunków międzynarodowych państw, wokół której państwa niejednokrotnie kreują własne interesy polityczne w stosunku do innych państw. Choć proponowane zapisy wskazują na potrzebę większej harmonizacji polityki rozwojowej, to jednak inicjatywę tę należy traktować jako zbiór, uzgodniony na wysokim szczeblu, zasad i mechanizmów służących do podnoszenia efektywności działań pomocowych. Znamienny jest fakt, iż w zamyśle twórców projektu kodeks nie ma być jeszcze jednym

²¹ *Ibidem.*

²² *Ibidem.*

²³ Zob. szerzej: *Policy Coherence for development, Promoting Institutional Good Practice*, OECD 2005, P. Bagiński, *Spójność pomocy rozwojowej*, artykuł wygłoszony podczas Konferencji Młodych Badaczy w Jabłonnej zorganizowanej przez IKR UW, dnia 25 listopada 2006 roku.

²⁴ Communication from The Commission to The Council and The European Parliament Proposal for a EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy COM (2007) 72 final.

zbiurokratyzowanym instrumentem unijnym, wręcz przeciwnie powinien pozostawiać „przestrzeń decyzyjną” dla wykorzystania różnego poziomu rozwoju i doświadczeń systemów pomocowych państw członkowskich²⁵.

Kodeks zawiera operacyjne zasady dla donatorów w zakresie komplementarności²⁶. Jak zostało to już stwierdzone, celem podziału pracy, jak i komplementarności jest wzrost efektywności działań pomocowych oraz poprawa ich rezultatów. Dokument ten ucieleśnia (*embodied*) zasady własności, dostosowania, harmonizacji i zarządzania opartego na wynikach, które są istotą poprzednio przyjętych dokumentów i inicjatyw w tym zakresie. W dokumencie znajduje się postanowienie stanowiące o tym, iż Komisja Europejska będzie stosowała zasady i cele Kodeksu w ramach działań Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz Instrumentu Współpracy Rozwojowej, a więc tych mechanizmów pomocowych, gdzie prowadzona jest polityka wspólnotowa.

Wśród głównych zasad (*general principles*) wymienia się własność i przywództwo (*ownership and leadership*), za które mają odpowiadać kraje partnerskie, a więc beneficjenci pomocy. W ten sposób wyrażany jest postulat, aby implementacja działań pomocowych oparta była na priorytetach i potrzebach kraju partnerskiego, była długofalowa oraz charakteryzowała się pragmatycznym podejściem i sekwencyjnością. Jednakże najbardziej znaczącą zasadą jest postulat oparcia swoich działań o przewagi komparatywne. Krokiem naprzód omawianego kodeksu jest niewątpliwie próba zdefiniowana przewagi komparatywnej w kontekście pomocy rozwojowej. W aneksie do dokumentu sformułowana jest następująca definicja: „przewaga komparatywna donatora odnosi się do wartości dodanej, relatywnej przewagi w ramach danego działania oraz charakteryzuje się najniższymi, w porównaniu z innymi donatorami kosztami”²⁷. Wartość dodana natomiast jest określana w oparciu o następujące kryteria: „obecność w terenie, doświadczenie w danym kraju lub sektorze, posiadanie

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Komplementarność rozumiana jest jako optymalny podział pracy pomiędzy różnymi donatorami mający na celu optymalizację użycia dostępnych zasobów ludzkich i finansowych w ramach współpracy na rzecz rozwoju. Por. COM(2007) 72 final. Ponadto poruszając tematykę komplementarności warto przedstawić jej postaci wypracowane na forum UE: komplementarność wewnątrz kraju – biorcy (*in - country complementarity*), realizowana poprzez wspólne programowanie i realizowanie wspólnych strategii pomocy; komplementarność pomiędzy poszczególnymi krajami (*cross - country complementarity*) – rozdział środków pomocowych pomiędzy poszczególnych biorców tak, aby uniknąć problemu krajów nadmiernie i zbyt mało wspieranych (*aid darlings i aid orphans*); komplementarność pomiędzy poszczególnymi sektorami (*cross-sector complementarity*) – rozdział środków pomocowych pomiędzy poszczególnymi dziedzinami wsparcia tak, aby uniknąć problemu nadmiernie i zbyt mało wspieranych sektorów; komplementarność wertykalna – komplementarność pomiędzy działaniami podejmowanymi przez poszczególnych dawców na poziomie lokalnym, regionalnym i ogólnoświatowym oraz komplementarność pomiędzy instrumentami pomocy, przede wszystkim pomiędzy pomocą w formie darowizn (grantów) i pożyczek.

²⁷ Commission Staff Working Paper, *Annex To The Communication From The Commission To The Council And The European Parliament proposal for a EU Code Of Conduct On Division Of Labour In Development Policy Com (2007) 72 Final*, Sec (2007) 249.

technicznych możliwości, globalny oraz lokalny poziom udzielanej pomocy, zaufanie innych donatorów oraz rządu kraju partnerskiego, możliwości zaangażowania w inne sektory wsparcia, możliwości szybkiego reagowania na zmiany, przewidywalność zakresu pomocy, skuteczność metodologii i procedur oraz w niektórych przypadkach przez fakt podjęcia działania pomocowego²⁸.

Ponadto kodeks formułuje 10 przewodnich zasad (*guiding principles*). W ramach pierwszej zasady zachęca się donatorów, aby koncentrowali swe działania na maksimum dwóch sektorach, oczywiście po uwzględnieniu potrzeb i priorytetów kraju partnerskiego, dostosowaniu swoich priorytetów oraz w ramach procesu harmonizacji z innymi donatorami. Istotą tej zasady, jak i następnych jest oparcie swojego wyboru na precyzyjnie zidentyfikowanej przewadze komparatywnej. Zaangażowanie się w dany sektor powinno być długofalowe (minimum 5-7 lat), co ma przyczynić się do kompleksowych działań pomocowych gwarantujących ich długotrwałość. Wsparcie dodatkowych sektorów jest oczywiście możliwe w ramach zasad Kodeksu, ale tylko poprzez bezpośrednią pomoc budżetową. Ponadto poza „swoimi” specjalnościami donator może bezpośrednio angażować się w działania z zakresu wsparcia społeczeństwa obywatelskiego oraz badań i nauki.

Druga zasada jest kontynuacją pierwszej, polega na przekazaniu swoich dotychczasowych kompetencji w zakresie prowadzenia działań pomocowych w ramach sektora, z którego donator się wycofuje, innemu donatorowi, będącemu liderem w tym sektorze (*redployment for other in - country activity*). W oparciu o tzw. negocjacje w terenie podmiot wdrażający, na podstawie delegacji uprawnień z kwatery głównej, ma prawo przelać kompetencje, a za nimi przekazać środki finansowe liderowi w danym sektorze w danym kraju partnerskim. Ponadto, w ramach tej zasady Kodeks wyraźnie stanowi o odpowiedzialnej strategii wycofywania się danego donatora z określonego sektora. Ważną instytucją jest pozycja lidera, czyli tej agencji lub innego podmiotu wdrażającego, która ma materialny (oparty na porozumieniu) mandat do odgrywania przewodniej roli w danym sektorze. Rola ta może polegać na koordynacji procesu wsparcia danej dziedziny w danym regionie.

Trzecia zasada stanowi o potrzebie obecności przynajmniej jednego państwa członkowskiego UE, operującego w sektorze będącym ważnym dla redukcji ubóstwa. Ponadto, istnieje zapis o ograniczeniu do 2010 roku maksymalnie do trzech donatorów w ramach jednego sektora. Wydaje się, iż z uwagi na fakt, że przyjęcie Kodeksu jest dobrowolne, jego twórcy nie powinni zapisywać zasady koniecznej obecności przynajmniej jednego członka UE w strategicznym sektorze w zakresie redukcji ubóstwa. Istnieje wielu innych donatorów, którzy mogą mieć większe przewagi komparatywne w danym sektorze. Powyższy zapis można określić jako pewną niespójność w filozofii podnoszenia efektywności.

Czwarta zasada zachęca do stosowania mechanizmów przedstawionych w poprzednich zasadach w ramach porozumień regionalnych, co jest podyktowane faktem

²⁸ *Ibidem*.

oczekiwana wzrostu nakładów finansowych, który umożliwi realizację programów pomocowych wykraczających poza obszar jednego państwa partnerskiego. Ponadto, wiele programów, w szczególności infrastrukturalnych z założenia wykracza poza granice pojedynczych państw.

Następna, piąta zasada stanowi o ustanawianiu państw priorytetowych, czyli takich, w których dany donator koncentruje swój wysiłek pomocowy. Ma ona na celu przeciwdziałanie sytuacjom, w których nadmierna liczba państw znajduje się w orbicie działań pomocowych poszczególnych donatorów z jednej strony, a z drugiej, ma zapobiegać „pozostawieniu” niektórych państw rozwijających się bez należytego wsparcia. Decyzja o włączeniu danego państwa partnerskiego do katalogu krajów priorytetowych donatora powinna być szeroko konsultowana na forum UE (jest to szósta zasada).

Cztery ostatnie dotyczą wzmacniania procesu identyfikacji swoich przewag komparatywnych przez donatorów w celu ich optymalizacji, komplementarności, promocji procesu podziału pracy oraz doskonalenia jego mechanizmów²⁹.

4. PODSUMOWANIE

Zarysowane powyżej mechanizmy ujęte w ramy zasad: własności, dostosowania, harmonizacji, wspólnej odpowiedzialności za rozwój oraz zarządzania opartego na wynikach wydają się precyzyjnym drogowskazem do poprawy efektywności działań pomocowych, a tym samym mają potencjał przyczynienia się do terminowej realizacji MDGs. Jednakże, mimo powszechnej znajomości tych zasad, nie są one stosowane w zdecydowanej większości przypadków³⁰. Można by stwierdzić, że donatorzy mają jeszcze czas na dostosowanie swoich programów do przedstawionych zasad, jednak zasady te nie są nowe – jest to zebrany katalog mechanizmów, dzięki którym działania pomocowe na przestrzeni ostatnich 40 lat przynosiły pozytywny skutek. Tak więc brak ich wdrażania należy łączyć także z motywami natury politycznej. W XXI w. pomoc rozwojowa jest niejednokrotnie osią stosunków państw zamożnych z krajami rozwijającymi się, za pomocą której kraje bogatej Północy kształtują swoje strefy wpływów w kontekście stosunków politycznych oraz gospodarczych. W świetle powyższego oraz debaty na forum UE wiele trudności dawcy pomocy będą mieli z wdrażaniem zasady koncentracji swoich działań pomocowych w kilku krajach priorytetowych, gdyż w ten sposób tracą realną możliwość promocji swoich narodowych interesów. Trudno jest bowiem sobie wyobrazić Francję wycofującą się z realizacji bezpośrednich działań pomocowych w swoich byłych koloniach.

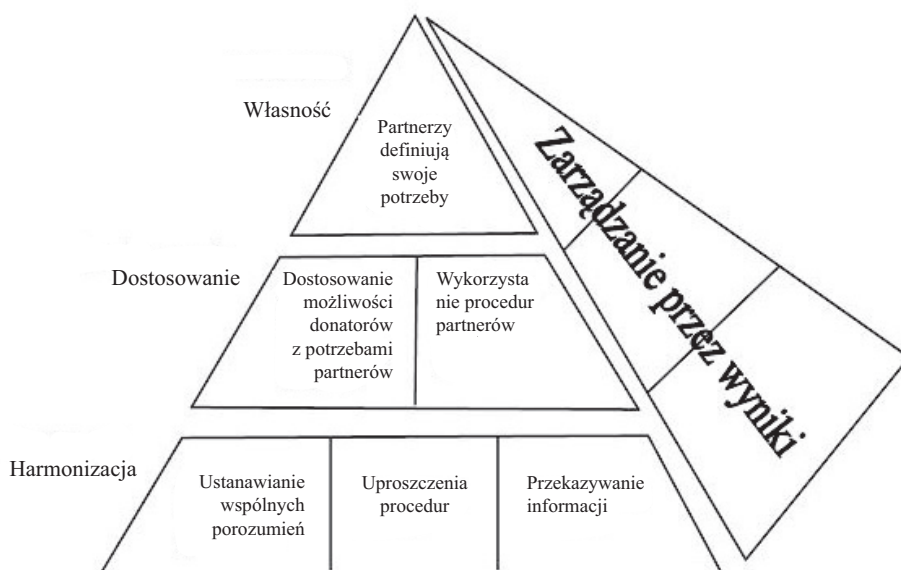
²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Working Party On Aid Effectiveness And Donor Practices Compendium of Donor Reports on Disseminating The Paris Declaration Summary Of Trends And Individual Reports, DCD/DAC/ EFF(2006)7/REV1*

Oczywiście występuje cały szereg przykładów, gdzie donatorzy realizują powyższe zasady, tym niemniej wydaje się, że obecnie są to raczej sporadyczne sytuacje w dalszym ciągu traktowane jako pilotażowe programy zmierzające do podniesienia efektywności działań pomocowych. Nie umniejsza to roli, jaką mają odgrywać przedstawione zasady i mechanizmy wypracowane przez wspólnotę donatorów, bowiem należy traktować wdrażanie międzynarodowego podziału pracy na rzecz współpracy rozwojowej jako długofalowy proces.

Także odnosząc się do wdrażania powyższych zasad w ramach tworzącego się polskiego systemu pomocy rozwojowej, należy zaobserwować pozytywny trend respektowania ich przynajmniej w warstwie deklaratywnej – analizując oficjalne dokumenty, począwszy od *Strategii polskiej współpracy na rzecz rozwoju* z 2003 r., a także roczne programy polskiej pomocy zagranicznej, które wyraźnie kładą nacisk na zasadę własności oraz pozostałe zasady ujęte w najważniejszych dokumentach międzynarodowych, dotyczących efektywności pomocy.

Podsumowując, można odwołać się do publikacji OECD obrazującej przedstawione zasady w ujęciu graficznym.



Rys. 1 Piramida obrazująca zwiększenie efektywności pomocy

Źródło: Harmonization, Alignment, Results: Progress on Aid Effectiveness, OECD 2005

Tak przedstawioną piramidę efektywności można czytać w dwójnasób, z góry do dołu oraz odwrotnie. Pierwszy sposób przedstawia sytuację, w której kraje partnerskie (beneficjenci pomocy) definiują swoje cele na podstawie filozofii zarządzania opartego

na wynikach, następnie donatorzy dostosowują do tego swoje wsparcie, opierając się na systemach wdrożeniowych krajów partnerskich. Na tych dwóch poziomach kluczowe znaczenie ma rozwój i wzmacnianie możliwości instytucjonalnych beneficjenta pomocy. Podstawą piramidy ma być komplementarność donatorów, rozumiana jako ustanawianie wzajemnych porozumień dotyczących delegacji uprawnień, ustanawiania krajów priorytetowych oraz w zakresie definicji przewag komparatywnych, upraszczanie procedur oraz wymiana informacji. Na wszystkich poziomach piramidy istotnym elementem jest wdrażanie filozofii zarządzania bazującego na wynikach, czyli skierowanego na redukcję ubóstwa poprzez definiowanie spodziewanych rezultatów³¹.

Czytając piramidę odwrotnie, obserwujemy tzw. stadia dojrzałości działań pomocowych oraz oddzielnych, ale wzmacniających się oczekiwanych korzyści na każdym stopniu piramidy. W każdym warunkach uwzględnianie zasad ujętych na dolnym poziomie piramidy w działaniach pomocowych może je usprawnić lub chociażby obniżyć koszty (np. w zakresie przyjmowania wspólnego podejścia w zakresie wdrażania pomocy, zasad księgowych, ewaluacji i monitoringu). Ostatecznym celem jest realizacja celów zdefiniowanych na szczycie piramidy i tak przedstawiony obraz ma uświadczać, że to kraj partnerski jest dysponentem tych celów, czyli ma prawo komunikować, w jaki sposób donatorzy mają harmonizować i dostosowywać swoje działania, bowiem w ostateczności ma przecież prawo zrzec się pomocy w sytuacji nierespektowania jego woli przez donatorów³².

Jest jeszcze za wcześnie, aby formułować precyzyjną oceną zagadnień dotyczących podziału pracy. Jednakże większość opracowań i raportów uważa te inicjatywy za krok w dobrym kierunku.

W styczniu 2007 roku podczas panelowej dyskusji organizowanej przez KfW – Niemiecki Bank Rozwoju w Berlinie przedstawiciele rządowych agencji uznali, iż Deklaracja Paryska „zmierza we właściwym kierunku”³³. Jednakże wyrażano także obawy, czy w tak formułowanym modelu efektywnej pomocy nie zawiedzie najważniejszy element systemu – państwa partnerskie, bowiem niejednokrotnie nie mają one wystarczających możliwości instytucjonalnych, by być dysponentem całego procesu³⁴.

W debacie pojawiają się także głosy bardziej krytyczne. Na przykład Duński Instytut Studiów Międzynarodowych w swoim opracowaniu pt.: *Harmonization and alignment: The double - edged swords of budget support and decentralized aid administration* wskazuje, że nowe podejście oparte na partnerstwie, gloryfikowane przez przedstawione w niniejszym opracowaniu dokumenty nie jest w stanie pogodzić tak różnych interesów i strategii w mozaice dawców i biorców pomocy³⁵.

³¹ *Harmonization, Alignment, Results: Progress on Aid Effectiveness*, OECD 2005, s. 19.

³² *Ibidem*.

³³ P. Meyer, *Debate on impact of Paris declaration*, “Development and Cooperation, Governance and Government”, Volume 34, February 2007, s. 50.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ O. L. Andersen., O. Therkildsen, *Harmonization and alignment: The double – edged swords of budget support and decentralized aid administration*, DIIS Working Paper no 2007/4.

Wydaje się ponadto, iż do tej pory nie kładziono wystarczającego nacisku na sprawne zarządzanie informacją. Otóż całkowity proces związany z przetwarzaniem, organizowaniem, wymianą oraz rozpowszechnianiem informacji pozwala na zapewnienie spójności pomiędzy wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w działania pomocowe.

Reasumując, należy zauważyć, że wszystkie głosy zabierane w debacie na temat efektywności pomocy rozwojowej są istotne, gdyż pozwalają na ulepszenie wypracowanych dotąd zasad i mechanizmów, bowiem zmiana podejścia do pomocy rozwojowej nie powinna być oparta na gwałtownych przeobrażeniach, a na procesie ewolucji. Pamiętajmy, iż bezpośrednim beneficjentem pomocy jest człowiek.

Ponadto należy zauważyć, że przedstawiane zasady są uniwersalne i powinny być stosowane nie tylko w ramach pomocy rozwojowej realizowanej w państwach najsłabiej rozwiniętych, gdzie skupiona jest pomoc unijnych donatorów, ale także powinny być uwzględniane w stosunku do wszystkich obszarów objętych działaniami pomocowymi³⁶, w szczególności do państw klasyfikowanych jako średnio rozwinięte³⁷.

ABSTRACT

Aid effectiveness is considered as a very important issue on international development agenda. Since Millennium Developments Goals and political commitment on aid volume scaling up were announced there is one element that is still missing - probably the most important - the method of assistance delivery. Aid effectiveness is regarded in terms of complementarity and division of labour. The latest EU and OECD initiatives indicate that implementing the set of the following principles: ownership, alignment, harmonization, mutual accountability and result-based management provide better performance of aid delivery.

Key words: development cooperation, effectiveness, ownership, alignment, harmonization, mutual accountability, result-based management

Bartosz Sobotka – absolwent Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, doktorant w Kolegium Gospodarki Światowej SGH, w latach 2006-2007 pracownik Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP

³⁶ 43 % globalnego wolumenu pomocy UE kierowana jest do Afryki Subsaharyjskiej. Zob. *EU Donor Atlas, Mapping Official Development Assistance*, Development Strategies and IDC, 2004.

³⁷ Należy tu nadmienić, iż w ramach polskiego programu pomocy zagranicznej większości pomocy kierowana jest właśnie do takich państw, jak: Białoruś, Ukraina, Mołdowa, czy Gruzja.