

Jan Bielawski

Działalność OECD na rzecz ograniczenia ubóstwa w skali światowej

International Journal of Management and Economics 14, 27-42

2003

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

Jan Bielawski

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Działalność OECD na rzecz ograniczenia ubóstwa w skali światowej

Ku nowemu paradygmatowi rozwoju

Już w latach 70. zaznaczył się prymat liberalnych teorii rozwoju gospodarczego. W latach 80. światową literaturę ekonomiczną, politykę rządów oraz działalność organizacji międzynarodowych zdominowały poglądy liberalne przedstawiane niekiedy w taki sposób, jakby sprawdzić się miała nie tylko teza o końcu historii, lecz także o końcu nauk ekonomicznych.

Według Maddisona okres od 1973 r. do chwili obecnej zasługuje na miano „neoliberalnego porządku”, w którym mimo przeciętnie wysokiej dynamiki gospodarczej i intensyfikacji międzynarodowych powiązań, zaznaczyło się gwałtowne zwolnienie tempa wzrostu gospodarczego, dystans gospodarczy zaś, mierzony relacją dochodu *per capita* w krajach najbogatszych i najbiedniejszych, osiągnął poziom 19:1¹. Globalizacji i liberalizacji towarzyszyło pogłębienie nierówności między krajami i wewnątrz poszczególnych społeczeństw. Większość najbiedniejszych krajów pozostaje w tyle w wyścigu o udział w globalnych rynkach, a ich udział w handlu globalnym zmniejszył się – z 0,8% w 1980 r. do 0,4% w 1997 r. i utrzymuje się na tym poziomie². Założenia dobroczynnych efektów transmisji koniunktury z krajów rozwiniętych do rozwijających się (*trickle-down concept*), jak przyznał Bank Światowy, nie sprawdziły się. Rzeczywistość nie potwierdziła założenia, że wzrost gospodarczy „jak fala przyływu podnosi wszystkie łódzie”.

Wprawdzie już od połowy lat 80. w około 1/8 krajów rozwijających się nastąpił znaczący postęp gospodarczy, w większości z nich odnotowano stagnację, zaś tempo wzrostu – szybkie dla krajów azjatyckich i niewielkie w krajach latyno-
skich, w krajach afrykańskich było tak niskie, że przyjęło się mówić o straconej dekadzie, również na skutek pogorszenia się wielu wskaźników socjalnych. Spośród 48 krajów najslabiej rozwiniętych tylko 6 osiągnęło stopę wzrostu wyższą od 3%, uznaną umownie za niezbędny warunek skutecznej walki z ubóstwem³.

Doświadczenia wielu krajów średnio i słabo rozwiniętych udowodniły nierealność założenia, że zaniechanie przez państwa interwencji w życiu gospodarczym i kurczenie się sektora publicznego automatycznie doprowadzą do powstania dobrze funkcjonujących i konkurencyjnych rynków⁴. Wdrażanie przez kraje rozwijające się opartych na tych pryncypiach programów dostosowawczych i stabi-

lizacyjnych przez międzynarodowe organizacje finansowe niejednokrotnie związane było z nadmiernymi kosztami społecznymi.

Zdaniem Josepha Stiglitz, prywatyzacja, polityka zaciskania pasa i liberalizacja były trzema filarami konsensusu waszyngtońskiego, uznanego za wzorzec dobrej polityki gospodarczej i stosowanego przez MFW i Bank Światowy. Jego zdaniem, grzechem głównym MFW była chęć narzucenia własnej ideologii krajom, które nie były jeszcze przygotowane do wprowadzania tych właśnie reguł ekonomicznych. Globalizacja według Stiglitz może przyjmować inne wzorce i przejawiać się inaczej, niż wynikałoby to z haseł, które głoszą MFW i BS⁵. Coraz powszechniejsze uznanie zyskuje teza, że problem nie polega na tym, czy akceptować liberalizację rynków i integrację z gospodarką światową, lecz jak taka integracja powinna postępować i w jakim tempie. Jest bowiem zauważalne, że dla wielu z najuboższych regionów świata szybka integracja bez dostatecznych fundamentów gospodarczych, regulacyjnych, prawnych i technologicznych może mieć, co potwierdza praktyka, negatywne konsekwencje⁶.

W wewnętrznym studium Banku Światowego z 2000 r. oceniono, że z projektów finansowanych w krajach najbiedniejszych zaledwie co trzeci przyniósł zadowalające rezultaty. Surową ocenę wystawia Bankowi „The Economist”, uznając, że w ciągu ostatniego półwiecza osiągnął on niewiele więcej poza obciążeniem bardzo biednych krajów brzemieniem długów, które i tak będą musiały zostać obecnie darowane⁷. Zwołana w 2002 r. Konferencja MFW i BS – organizacji, których polityka była dla wielu ucieleśnieniem waszyngtońskiego konsensusu, przyniosła trzeźwą samoocenę jej efektów oraz kolejną falę krytyki ze strony państw, które realizowały programy dostosowawcze.

Świadom tych nastrojów Horst Kohler – dyrektor wykonawczy Funduszu potwierdził podczas tej dorocznej wspólnej z Bankiem Światowym konferencji, że Fundusz odszedł już od założenia, że „najszybsza liberalizacja rynków finansowych to optymalna liberalizacja”, stwierdzając, iż „nie ma powodów do pośpiechu”. Z kolei główny ekonomista Banku Światowego – Nicholas Stern oświadczył: „Już dawno wyszliśmy poza konsensus waszyngtoński”⁸. Można się wręcz zastanawiać, jak stwierdzano w komentarzach prasowych, dlaczego Bank Światowy aż tak ostentacyjnie stara się wykazać, jak niesprawiedliwe są handlowe praktyki (i restrykcje) krajów uprzemysłowionych, które hamują wzrost krajów rozwijających się, przy czym takie konstatacje są niczym innym, jak „jajkiem w twarz” autorów waszyngtońskiego konsensusu⁹.

Wygląda na to, że „rebelia” Stiglitz jest obecnie, przynajmniej w głównych założeniach, uznanym *credo* szefów głównych międzynarodowych instytucji gospodarczych i finansowych, choćby był to tylko przejaw nowej politycznej poprawności usankcjonowanej przez Śesję Milenijną ZO NZ, bez której inna, znacznie niebezpieczniejsza rebelia krajów rozwijających się byłaby, sądząc po doświadczeniach z Seattle, bardziej niż prawdopodobna. Nawet jeżeli Stiglitz

należy do zbyt surowych krytyków obecnego stadium kapitalizmu, szala ocen i oficjalnych stanowisk państw przechyla się na stronę eksponowanych przez niego racji, które w dużym stopniu wpłynęły na dalszą politykę organizacji międzynarodowych, w tym OECD, których polityka i język oficjalnych komunikatów uległy zauważalnym zmianom¹⁰.

O ile konsensus waszyngtoński uznawał za drugorzędne czy wręcz ignorował potencjalne znaczenie reform instytucjonalnych dla przyspieszenia rozwoju ekonomiczno-społecznego oraz ograniczania ubóstwa, to obecnie coraz większy poklask zyskuje teza, że globalizacja „pogłębiając integrację gospodarczą, tworzy jednocześnie kryzys instytucjonalny”, ponieważ procesy, które uruchamia i które są jej częściami składowymi, ograniczają możliwości rozwiązywania problemów. Innymi słowy, na plan pierwszy wysuwa się obecnie kwestia globalnego rządzenia (*global governance*), w tym zarówno nowych form współpracy międzynarodowej, jak i skutecznych form rządzenia w państwie zdolnym do optymalnego wykorzystania i utrzymania w ryzach mechanizmu rynkowego. Poszukiwanie nowej równowagi prowadzi do powrotu do podręcznikowych prawd, że gospodarka rynkowa może funkcjonować właściwie jedynie w ramach instytucjonalnych, politycznych i etycznych, które zapewniają jej stabilność i regulację¹¹.

Przyszła zatem pora, konstatuje Dani Rodrik, na odejście od neoliberalizmu oraz konsensusu waszyngtońskiego i poszukiwania alternatywnego zestawu środków promujących wzrost gospodarczy. Kluczowe znaczenie ma tworzenie instytucji gwarantujących trwały wzrost i jego odporność na szoki. Wymaga to przede wszystkim uwzględnienia specyfiki krajowej ze świadomością, że reformy, które powiodły się w jednym kraju, w innym mogą przynieść marne efekty albo nie udać się w ogóle¹².

Znamienne jest, że poszukiwania całościowych rozwiązań problemów globalnych w latach 90. przez organizowanie, podobnie jak w latach 70., „globalnych konferencji” w sprawie światowego bezpieczeństwa żywnościowego, problemów demograficznych, społecznych i innych, które nieodmiennie przyjmowały polityczne deklaracje i wartościowe skądinąd „programy działania”, nie wniosło wiele w strukturę światowego rządzenia podporządkowanego starej doktrynie.

Pozostawiając innym do rozstrzygnięcia, czy mamy już do czynienia z rzeczywiście nowym globalnym konsensusem w sprawie rozwoju, można utrzymywać, że przyjęcie przez ONZ we wrześniu 2000 r. Deklaracji Milenijnej oraz ośmiu Milenijnych Celów Rozwoju, a także ustaleń z Monterrey stanowi zarówno wielkie osiągnięcie, jak i przybliżenie do tego celu. Można utrzymywać, że głównym *novum* powaszyngtońskiego konsensusu jest uzupełnienie tradycyjnych zaleceń utrzymywania makroekonomicznej stabilności i dalszej liberalizacji gospodarek krajowych, deregulacji, prywatyzacji itd. oraz wskazanie na konieczność realizacji komplementarnych reform strukturalnych i istnienia właściwych, dobrze funkcjonujących instytucji krajowych.

Jednym z ważnych założeń tego konsensusu, wynikających z pełniejszego dostrzegania również negatywnych stron globalizacji, takich jak pogłębienie nierówności oraz ubóstwa, jest konieczność zwrócenia większej uwagi na podział korzyści ze współpracy międzynarodowej. Prócz tego dążenie do eliminowania deficytu demokracji w instytucjach międzynarodowych powoduje, że zwrotami robiącymi karierę w żargonie organizacji międzynarodowych są teraz: „*inclusive development*” oraz „*inclusive globalization*”, akcentujące pełną partycypację krajów rozwijających się.

Oprócz odejścia od neoliberalnej ortodoksji, narzucania jedynie słusznych wzorców i polityk rozwojowych oraz szukania nowych form partnerskiego współokreślania programów pomocowych, powaszyngtoński konsensus cechują także:

- próby odbudowy zaufania w stosunkach między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się, zwłaszcza w handlu międzynarodowym

- konieczność zwrócenia uwagi na finansowanie rozwoju i walki z ubóstwem¹³

- zwiększenie starań o pełną partycypację słabszych partnerów w międzynarodowych procesach decyzyjnych i sprawiedliwym podziale korzyści ze współpracy

- szersze uwzględnianie konkretnych działań potrzebnych do określenia wymiernych wyników i ich kontrolowania (większe znaczenie nadużywanych kiedyś, a następnie w dużej mierze zarzuconych prób kwantyfikacji i prognozowania postępu społeczno-gospodarczego).

Na tym tle szczególnie ważne jest, że działania na rzecz rozwoju, w tym zwłaszcza energiczna walka z ubóstwem oraz pomoc dla krajów najmniej rozwiniętych, wysunęły się na czoło priorytetów społeczności międzynarodowej oraz, jak stwierdza OECD w ostatnim raporcie w sprawie pomocy rozwojowej, „nabrały nowego rozmachu”¹⁴.

Sesja Ministerialna Rady OECD w 2002 r. podkreśliła, że Agenda Rozwoju przyjęta na szczycie w Doha, konsensus z Monterrey, a także szczyt w Johannesburgu są elementami nowego partnerstwa krajów rozwijających się i rozwiniętych. Partnerstwo to ma na celu: „stawienie czoła jednemu z największych wyzwań XXI wieku, czym jest zagwarantowanie polepszenia jakości życia mieszkańców biedniejszych regionów świata, a także zapewnienie zrównoważonego rozwoju krajów tych regionów”¹⁵.

Główne przesłanie OECD, jakim jest dążenie do otwartości gospodarek i ułatwiania międzynarodowych przepływów gospodarczych, pozostaje niezmiennicze. Zgodnie z przesłaniem ministrów państw OECD „liberalizacja handlu i przepływu inwestycji, oparta na ustaleniach wielostronnych i powiązana z dobrze przemyślanymi politykami, bezpośrednio przyczynia się do powiększenia dobrobytu, zrównoważonego rozwoju i ograniczenia ubóstwa w krajach rozwijających się”¹⁶.

Zmiana rozkładu akcentów polega przede wszystkim na zrównoważonym traktowaniu korzyści i zagrożeń związanych z procesami globalizacji oraz wiązaniu istoty dobrego rządzenia z umacnianiem krajowych i międzynarodowych systemów zapewniania dóbr publicznych.

Zdaniem OECD kraje rozwijające się uzyskały nową korzystną perspektywę. Zręby pod osiągnięcie uznanych przez społeczność międzynarodową celów Deklaracji Milenijnej zostały już położone. Umacnia je powszechne odczucie, iż efektywny rozwój wymaga podejścia wszechstronnego, opartego na partnerstwie i zorientowanego na uzyskiwanie wymiernych efektów. OECD wyraża stałe przekonanie swych członków, że rozwój gospodarczy i społeczny państw rozwijających się zależy w pierwszej kolejności od nich samych, od ich zaangażowania w tworzenie instytucji „dobrego rządzenia” i w ustanawianie właściwych polityk, mających na celu zmobilizowanie lokalnych środków i przyciągnięcie prywatnych inwestycji.

Jednocześnie wskazuje się w raporcie OECD na fakt, że „państwa rozwinięte przywiązują coraz większą wagę do wpływu, jaki efekty ich polityki wywołują w państwach rozwijających się, wspomagając je, a w szczególności te najmniej rozwinięte, w budowaniu struktur koniecznych do efektywnego wykorzystania handlu, inwestycji i środków pomocowych i w rezultacie – w ograniczaniu ubóstwa i zrównoważonym rozwoju”¹⁷.

Państwa OECD oświadczyły, że są zdecydowane promować jakościowe czynniki rozwoju – w tym efektywne, demokratyczne i odpowiedzialne rządzenie, ochronę praw człowieka i poszanowanie reguł prawa – popierając tym samym wysiłki kraju partnera w budowaniu stabilnego, bezpiecznego, opartego na uczestnictwie (*participatory*) i sprawiedliwego społeczeństwa. Zapewniły także o gotowości dołożenia wszelkich starań, by zwiększyć efektywność pomocy i zmobilizować dodatkowe środki służące ograniczeniu ubóstwa. By to osiągnąć, konieczny jest, jak większość członków wskazuje, poziom 0,7% PNB przeznaczanego na oficjalną pomoc rozwojową (ODA)¹⁸.

Nowe podejście OECD do polityki ograniczania ubóstwa wyrażają najpełniej jej wytyczne (*DAC Guidelines on Poverty Reduction*) przyjęte w 2001 r. Na uwagę zasługuje zwłaszcza rozwinięcie pięciu głównych zagadnień: koncepcji i podejścia do tematu ubóstwa, zagadnień współpracy, dostosowania strategii do specyfiki danego kraju, spójności polityki i zmian instytucjonalnych w agencjach rozwoju.

Z wielu dokumentów OECD jasno wynika, że efektywność polityki współpracy rozwojowej musi być logiczną konsekwencją przyjęcia jako celu ograniczenia ubóstwa w krajach rozwijających się. Szczególnie istotny jest wysoki poziom ogólnej spójności polityk rządów poszczególnych państw – członków OECD w odniesieniu do wpływu tych polityk na rzecz zredukowania światowego ubóstwa.

W roku 1998 DAC Network On Poverty Reduction (POVNET) zleciła przeprowadzenie przeglądu osiągnięć każdej z dwustronnych agencji zajmujących się ograniczaniem ubóstwa. Jego wyniki opublikowane w formie *DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practicies* (OECD, Paris 1999) świadczą, że osiągnięcia agencji w zakresie ograniczenia ubóstwa, zaangażowania w ten proces i jego kontynuację są dalekie od zamierzonych na wstępie celów. Promowanie ograniczania ubóstwa w polityce i działalności agencji będzie wymagać, zdaniem OECD, czegoś więcej niż tylko stworzenia specjalnej – zajmującej się ubóstwem – komórki organizacyjnej. Będzie wymagać włączenia zagadnień ograniczania ubóstwa do głównego nurtu polityki agencji, tzn. doprowadzenia do tego, że cele ograniczania ubóstwa będą brane pod uwagę w każdej działalności i na każdym poziomie organizacyjnym agencji.

Zwiększenie spójności polityk członków OECD mogłoby mieć ogromne znaczenie dla państw rozwijających się. Szacunki Sekretariatu OECD i Banku Światowego mówią, że cła i subsydia OECD w odniesieniu do rolnictwa i dóbr przetworzonych mogą równie mocno wpływać w sposób negatywny na gospodarki państw rozwijających się, jak w sposób pozytywny wpływa oficjalna pomoc rozwojowa (ODA). Koszty ponoszone przez kraje OECD na wdrożenie założeń samej tylko polityki rolnej wynoszą ok. 1 mld USD dziennie, co jest wielkością niemalże siedem razy większą od ogólnego poziomu wydatków na oficjalną pomoc rozwojową ponoszonych przez te kraje¹⁹.

W ocenie OECD spójne polityki mogą stanowić antidotum na asymetrię występującą w procesie globalizacji, wynikającą często z niespójności polityk zarówno w państwach rozwiniętych, jak i rozwijających się. Przyjmując spójną politykę ograniczania ubóstwa za cel nadrzędny, państwa rozwinięte mogą zwiększyć poparcie i zaufanie dla globalizacji, jako procesu zwiększającego dobrobyt w skali całego świata.

OECD, określająca się jako organizacja globalna, acz nie mająca uniwersalnego członkostwa, ma ambicje zwiększenia kolektywnego wpływu na decyzje państw członkowskich dotyczące polityki rozwojowej, w tym zwłaszcza na kształt porozumień dwustronnych zawieranych z krajami rozwijającymi się. Dążenie OECD do spójności polityki powinno wyrazić się również w interakcji z innymi instytucjami międzynarodowymi, których członkostwo pokrywa się do pewnego stopnia z członkostwem w OECD (np. Unii Europejskiej) i które posiadają własne programy współpracy na rzecz rozwoju. Szczęólnego znaczenia nabierają tu następujące kwestie:

– zwiększenie spójności między politykami współpracy rozwojowej poszczególnych państw członkowskich OECD oraz monitoring zobowiązań co do ilościowego zwiększania środków pomocowych

– analityczna ocena przez OECD działań o charakterze pomocowym opracowywanych i realizowanych przez UE (takich jak realizacja zapisów układu z Cotonou z czerwca 2000 r., dostosowującego dotychczasowe porozumienia UE – AKP do reguł WTO, inicjatywa *Everything but Arms* o wolnym dostępie do rynku UE dla prawie wszystkich towarów z krajów najślabiej rozwiniętych od 2002 r.).

Miejsce problematyki rozwojowej w pracach nad reformą OECD

Ograniczanie ubóstwa nie będzie przysłaniać innych priorytetów w procesie decyzyjnym państw – członków OECD, niemniej obserwuje się obecnie bardziej widoczną wolę nadawania temu zagadnieniu większego znaczenia. Znalazło to wyraz w pracach nad reformą OECD, której punktem wyjścia był raport Sekretarza Generalnego, poświęcony wyzwaniom i strategicznym celom, przygotowany jesienią 2001 r. W dokumencie tym Sekretarz Generalny odniósł się do metod określania priorytetów OECD, oceny oddziaływania organizacji na politykę państw członkowskich, optymalizacji wykorzystania prac komitetów i innych ciał roboczych, poprawy synergii działania OECD i organizacji afiliowanych, podejścia do perspektywy rozszerzenia OECD, a także jej roli w globalnej architekturze międzynarodowych organizacji gospodarczych. Tymi sześcioma grupami problemów miały się zająć grupy robocze ambasadorów państw członkowskich. W wyniku dyskusji szefów delegacji oraz Rady ustalono, że proces prac nad reformą OECD będzie miał charakter nieformalny, albowiem toczyć się one będą pod nadzorem szefów delegacji, ci zaś będą składać sprawozdania Radzie. Ostatecznie przyjęto, że prace będą prowadzone w trzech grupach roboczych na szczeblu ambasadorów. Grupa I pracowała nad priorytetami OECD, programem pracy i budżetem, grupa II – nad oceną struktury komitetów i multidyscyplinarności, wreszcie grupa III – nad architekturą rozwojową i interakcjami z organami afiliowanymi.

Grupa II przygotowała rekomendacje, których celem miało być uproszczenie struktury organizacyjnej OECD i ulepszenie systemu zarządzania nią, a także zaproponowanie mechanizmów efektywniejszej realizacji przez Organizację tematów interdyscyplinarnych. Wskazano w nich m.in. na potrzebę wiązania poszczególnych komitetów w ramach pięciu jednorodnych grup funkcjonalnych (*clusters*), odpowiadających głównym funkcjom i strategicznym obszarom działalności OECD. Wyodrębnieniu tych wiązek programów towarzyszyłoby wzmocnienie funkcji zastępców Sekretarza Generalnego OECD, którzy nadzorowaliby poszczególne grupy funkcjonalne.

Prace II Grupy Roboczej szefów delegacji, opierające się na powszechnie uświadomianym w większości organizacji międzynarodowych rosnącym znaczeniu problematyki rozwojowej i konieczności zintegrowanego podejścia do niej, zwłaszcza w wyniku Sesji Milenijnej oraz konferencji w Monterrey i Johannesburgu,

stworzyły podstawę dla propozycji zmian w strukturze programów OECD, związanych z problematyką rozwojową.

W decyzji podjętej 12 września 2002 r. Rada zaleciła Sekretarzowi Generalnemu utworzenie „clusteru” obejmującego jednostki i programy związane z tą problematyką, który mieć będzie wspólną strategię i skoordynowany program pracy. Chodzi tu o dwie duże jednostki i dwie mniejsze.

– Dyrektoriat Współpracy Rozwojowej, pełniący funkcję sekretariatu Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD

– Centrum ds. Współpracy z Krajami Nieczłonkowskimi, spełniające podobne funkcje w odniesieniu do Komitetu Współpracy OECD z Państwami Nieczłonkowskimi

– Centrum Rozwoju OECD

– Klub Sahelu i Afryki Zachodniej.

W odniesieniu do Centrum Rozwoju, które jest jednostką nastawioną na badania i analizy, w tym zwłaszcza problemów międzynarodowego rozwoju i globalizacji, zmiany oznaczały integrację z podstawową strukturą organizacyjną OECD, przy zachowaniu „niezbędnej intelektualnej niezależności” Centrum. Dotychczasowa Rada Doradcza Centrum zostanie przekształcona w Komitet Zarządzający, który zostanie wyposażony w kompetencje zbliżone do pozostałych Komitetów Organizacji. Zarówno Centrum Rozwoju, jak i Klub Sahelu i Afryki Zachodniej będą nadal finansowane jako odrębne programy z części drugiej budżetu OECD.

Odpowiedzialność za kierowanie tą grupą programów zostanie powierzona Zastępcy Sekretarza Generalnego. Propozycje wejdą w życie od 1 stycznia 2003 r. W decyzjach tych przejawia się racjonalne dążenie, by zapewnić OECD, nie będącej organizacją uniwersalną, globalny zasięg i znaczenie odpowiadające roli jej państw członkowskich w gospodarce światowej i ambicjom nie tylko analizowania, ale i oddziaływania na jej rozwój.

Wkład OECD w międzynarodowe działania na rzecz poprawy sytuacji krajów najmniej rozwiniętych

Starania o ograniczenie ubóstwa w skali światowej przejawiają się w sposób najbardziej czytelny w pomocy dla krajów najmniej rozwiniętych. Już na początku lat 70. społeczność międzynarodowa wyróżniła wśród krajów rozwijających się kategorię krajów najmniej rozwiniętych (*Least Developed Countries* – LDC). Obecnie do kategorii tej zalicza się 48 państw. Cechuje je niski poziom rozwoju gospodarczego, słabość instytucji, niski poziom wykształcenia kadr, niekorzystne warunki geograficzne oraz ubóstwo ludności (dzienny koszt utrzymania jednej osoby wynosi mniej niż jeden dolar). W 43 krajach najmniej rozwiniętych PKB

nie przekracza kwoty 900 USD na osobę. Kraje te zamieszkuje 614 mln ludzi, co stanowi ok. 10,5% populacji świata. Udział LDC w handlu światowym jest minimalny i obecnie wynosi 0,4% światowych obrotów. Pomoc dla tych krajów stanowi ważne i trudne wyzwanie dla społeczności międzynarodowej, co znalazło wyraz m.in. w komunikacie szczytu G-8 na Okinawie, deklaracji Sesji Milenijnej ONZ i programach pracy OECD; WTO i międzynarodowych instytucji finansowych.

Działania na rzecz krajów najmniej rozwiniętych znajdują się w programie prac OECD i wielu organizacji międzynarodowych. W ślad za podjętymi już inicjatywami, takimi jak zapewnienie bezcłowego i nieograniczonego kontyngentami dostępu do rynku wewnętrznego dla krajów najmniej rozwiniętych czy wkład w redukcję długu najbiedniejszych a zarazem wysoce zadłużonych przedstawicieli tej grupy (HIPC), należy także odnotować przełom, po dłuższym impasie, w negocjacjach – głównie na forum Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD, na którym podjęto decyzję o niedopuszczalności (z małymi wyjątkami) wiązania pomocy dla krajów najmniej rozwiniętych z dodatkowymi warunkami. OECD i jej państwa członkowskie wnoszą także istotny wkład w realizację zintegrowanego planu pomocy technicznej w zakresie handlu (Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to Least Developed Countries), przyjętego na Konferencji Ministerialnej WTO w Singapurze w grudniu 1996 r.²⁰. Celem programu jest udzielanie pomocy tym krajom, zainicjowanie wzrostu gospodarczego i ograniczenie poziomu ubóstwa. Program koncentruje się na zagadnieniach wzmocnienia potencjału firm krajowych, instytucji wspomagających handel, szkoleniach i doradztwie oraz wspólnym rozpoznawaniu potrzeb w zakresie pomocy technicznej.

Ocenia się, że program może być zrealizowany w sprzyjających warunkach makroekonomicznych, przy zapewnionym udziale sektora prywatnego w formułowaniu planów związanych z rozwojem wymiany handlowej oraz przy dużej pomocy zewnętrznej dla LDC w obszarach:

- dostępu do informacji i do osiągnięć naukowych
- szkoleń w zakresie prowadzenia negocjacji pomagających sprostać wymogom handlu światowego.

W ocenie ekonomistów Banku Światowego realizacja Milenijnych Celów Rozwoju (MCR) wymagałaby dodatkowych nakładów rządu 40–60 mld USD rocznie, a więc praktycznie oznaczałaby podwojenia oficjalnej pomocy rozwojowej. Jest to mało prawdopodobne, jeśli uwzględni się nadal wysoce merkantylistyczne podejście krajów wysoko rozwiniętych, nawet wobec krajów najmniej rozwiniętych.

W tej sytuacji organizacje międzynarodowe muszą skupić się, tak jak czyni to OECD, na poszukiwaniu nowych źródeł finansowania Milenijnych Celów Rozwoju i związanych z nimi globalnych dóbr publicznych²¹, a także rozważyć dotychczasowe zasady oferowania pomocy rozwojowej.

Zważywszy, że dysproporcja środków i potrzeb związanych z rozwojem i ograniczaniem ubóstwa jest i pozostanie nadal znaczna, warto wskazać na podjęcie przez OECD trudnego tematu, jakim są kryteria przynależności do grupy krajów rozwijających się. Niezależnie od trafności istniejących już podziałów włączanie „wysoko rozwiniętych krajów rozwijających się”, takich jak np. Singapur (nazywany Szwajcarią Dalekiego Wschodu) czy też ponadregionalnych potęg gospodarczych, takich jak: Chiny, Indie i Brazylia, musi budzić poważne wątpliwości. Sekretariat OECD przygotował na sesję Komitetu Handlu OECD w lutym 2001 r. materiał, w którym po raz pierwszy dokonano oficjalnego podziału krajów rozwijających się na różne kategorie, stosując nomenklaturę Banku Światowego i przyjmując jako kryterium dochód na głowę mieszkańca. Przyjęcie tej zasady, politycznie bardzo trudne, oznaczałoby fundamentalną zmianę traktowania krajów rozwijających się, obecnie identyfikowanych przez samookreślenie, z których część – te o najwyższych dochodach i uznane za „dojrzałe” gospodarki, musiałaby zrezygnować z tego statusu. Miałoby to oczywiście pozytywne następstwa. Jeśli powyższa propozycja doczekałaby się realizacji, prowadziłoby to do zmniejszenia liczby krajów traktowanych do tej pory jako rozwijające się i położenia jeszcze większego nacisku na pomoc i zwiększenie środków dla krajów mniej i najmniej rozwiniętych. Krajów, które bez takiego wsparcia nie mają szans na wyrwanie się z „zaklętego kręgu ubóstwa”.

Udział OECD w NEPAD

Idea nowego partnerstwa na rzecz rozwoju Afryki (NEPAD) wywodzi się z dwóch wcześniejszych inicjatyw przywódców kontynentu. W 2001 r. prezydenci RPA, Nigerii i Algierii wystąpili z propozycją Milenijnego Partnerstwa na Rzecz Programu Odbudowy Afryki (MAP). W tym samym roku przedstawiony został społeczności międzynarodowej tzw. Plan OMEGA, autorstwa prezydenta Senegal. Pierwsza z powyższych inicjatyw dotyczyła sposobów realizacji, dla potrzeb kontynentu afrykańskiego, Milenijnych Celów Rozwoju (MDGs), druga zaś określała podstawowe potrzeby Afryki oraz środki niezbędne do ich zaspokojenia. Oba programy, pierwotnie określane wspólnym mianem Nowej Inicjatywy Afrykańskiej (NAI) zostały formalnie zaakceptowane pod nową nazwą: NEPAD podczas spotkania na szczycie Unii Afrykańskiej (poprzednio OJA) w Lusace, w lipcu 2001 r. Dokument założycielski NEPAD został przyjęty w październiku 2001 r. w stolicy Nigerii – Abudży.

Cele tej inicjatywy są następujące:

- wprowadzenie kontynentu na ścieżkę trwałego rozwoju
- zmniejszenie luki rozwojowej dzielącej Afrykę od innych regionów świata
- likwidacja ubóstwa oraz realizacja pozostałych celów rozwojowych zawartych w Milenijnej Deklaracji ONZ

– zatrzymanie procesu marginalizacji Afryki w coraz silniej zglobalizowanej gospodarce światowej.

W dokumencie uznano pokój, bezpieczeństwo, demokrację oraz dobre zarządzanie za podstawowe warunki trwałego rozwoju kontynentu. Dlatego też głównym i strategicznym postanowieniem NEPAD jest zobowiązanie jego sygnatariuszy do umacniania tych wartości w skali całego kontynentu oraz, co zasługuje na podkreślenie, przejście odpowiedzialności za rozwój Afryki.

Wraz z podstawowym dokumentem NEPAD zostały też przyjęte plany działania, w których określono potrzeby rozwojowe kontynentu w poszczególnych sektorach (m.in. infrastruktura, energia, rolnictwo, nauka i technologia) oraz środki niezbędne do ich zaspokojenia (takie jak zwiększenie inwestycji prywatnych, pogłębienie integracji między niewielkimi, nie dającymi szans na osiągnięcie korzyści skali rynkami krajów afrykańskich, redukcja zadłużenia, reforma zasad przekazywania oficjalnej pomocy rozwojowej, zwiększenie dostępu do rynków państw rozwiniętych, dywersyfikacja produkcji i eksportu). Dla realizacji celów NEPAD powołano strukturę zarządzającą, na którą składa się Komitet Szefów Państw i Rządów, Komitet Sterujący (przedstawiciele przywódców pięciu państw założycielskich NEPAD) oraz Sekretariat.

Uczestnicy ostatniej Sesji Ministerialnej Rady OECD oświadczyli w komunikacie końcowym „przyjmujemy z zainteresowaniem wszelkie inicjatywy regionalne, tj. NEPAD i zgłaszamy swoją gotowość do dzielenia się doświadczeniami i ekspertyzami OECD, szczególnie tymi, które dotyczą przeglądów równych sobie (*peer review*), popierając tym samym stałe zaangażowanie w umacnianie kierowania w dziedzinie polityki i gospodarki”²².

Do głównych przyczyn zdecydowanego poparcia państw OECD i jej Sekretariatu dla inicjatywy NEPAD należy zaliczyć zwłaszcza:

– dążenie do umocnienia wymiaru rozwojowego w działalności OECD zgodnie z trendami zauważalnymi w innych międzynarodowych organizacjach gospodarczych

– poszukiwanie politycznie nośnej płaszczyzny pomocy dla Afryki

– wyraźne zbliżenie stanowisk między państwami wysoko rozwiniętymi skupionymi w organizacji a krajami afrykańskimi w kwestiach odnoszących się do rozwoju społeczno-ekonomicznego

– wspólną odpowiedzialność za realizację Milenijnych Celów Rozwoju

– dążenie państw afrykańskich do zastosowania, w skali kontynentu, zasad wypracowanych w ramach OECD (m.in. zasady *peer pressure* i *peer review*)

– ostatnie porozumienie o współpracy OECD – UNCTAD.

Współpraca OECD z krajami NEPAD obejmuje następujące obszary:

- kontynuację prac w ramach Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) związanych z koordynacją działań pomocowych celem zwiększenia ich skuteczności
- nawiązanie ścisłej współpracy z Sekretariatem NEPAD, zwłaszcza w dziedzinie planowania i realizacji programów współpracy oraz integracji regionalnej
- umacnianie dialogu politycznego z państwami NEPAD oraz ściślejsze włączenie krajów zaangażowanych w tę inicjatywę do programów współpracy OECD z krajami nieczłonkowskimi, wraz z ewentualną realizacją horyzontalnego programu dotyczącego Afryki.

W ocenie ogólnej NEPAD jest poważną inicjatywą polityczną a zarazem kompleksowym programem rozwoju kontynentu afrykańskiego w warunkach globalizacji gospodarki światowej. Jest porozumieniem świadczącym o dążeniu jego sygnatariuszy do przyspieszenia rozwoju Afryki we wszystkich dziedzinach życia, z uwzględnieniem obszarów określanych jako tzw. nowa gospodarka (ograniczenie luki technologicznej). Trzeźwa ocena własna przyczyn zjawiska znanego jako *development fatigue* oraz potrzeba aktywniejszego zaangażowania państwa w realizowanie narodowych strategii rozwoju spowodowały podkreślenie w programie Nowego Partnerstwa roli inwestycji, handlu, rodzimej przedsiębiorczości oraz instytucji publicznych w przyspieszaniu procesów rozwojowych, wobec których działania o charakterze pomocowym mają mieć charakter wspierający i komplementarny.

OECD powinna ponadto wesprzeć działania krajów NEPAD w celu opracowaniu kompleksowej oceny potrzeb rozwojowych Afryki w poszczególnych sektorach, takich jak infrastruktura, sektor ICT, energia, zdrowie, edukacja, rolnictwo. Na rozważenie zasługuje również wsparcie krajów uczestniczących w programie w budowaniu systemu *peer pressure* oraz w innych dziedzinach związanych z instytucjonalnymi uwarunkowaniami współpracy wewnątrzafrykańskiej. Specjalnymi gośćmi Sesji Ministerialnej Rady OECD w 2002 r. byli członkowie rządów państw NEPAD. Zapoczątkowana została ścisła współpraca pomiędzy Sekretariatami Komisji Gospodarczej ONZ dla Afryki i OECD, dotycząca wspólnego monitorowania zobowiązań krajów rozwiniętych. Ważnym wkładem OECD było opublikowanie, wraz z Afrykańskim Bankiem Rozwoju, studium gospodarki Afryki (*African Economic Outline*) przedstawiającego dane i rekomendacje dotyczące poszczególnych krajów, w sposób porównywalny do innych publikacji OECD.

Szanse powodzenia NEPAD powinny być postrzegane w szerszym kontekście rysującego się nowego paradygmatu rozwoju, którego odzwierciedleniem jest zwłaszcza konsensus z Monterrey. Jego istotą jest z jednej strony akceptacja przez kraje Południa tezy o konieczności pogłębienia reform wewnętrznych sprzyjających racjonalizacji polityki gospodarczej, mobilizacji środków rozwojowych, dalszej liberalizacji i rozszerzeniu wymiany handlowej oraz dokonywaniu inwestycji bezpośrednich, z drugiej zaś – zwiększenie przez kraje wysoko rozwinięte oficjal-

nej pomocy rozwojowej, kierowanej przede wszystkim do krajów najsłabiej rozwiniętych i mniej związanej z warunkami krajów donatorów.

Dlatego też, mimo świadomości wzlotów i upadków niezliczonych programów partnerstwa oferowanych przez państwa uprzemysłowione krajom rozwijającym się jako kolejny przejaw wzajemnego porozumienia i postępu, NEPAD – będący autonomiczną inicjatywą, zasługuje na szczególną uwagę. Wyraża bowiem nowe, bardziej odpowiedzialne podejście obu stron do problemów związanych z rozwojem, w tym szczególnie ważnego problemu wykorzystania sektora nowych technologii do zmniejszenia luki rozwojowej. Rokuje też nadzieję na bardziej skoordynowane i wszechstronne działania wspólnoty międzynarodowej na rzecz zagrożonej marginalizacją Afryki.

Sukces NEPAD, podobnie jak perspektywa realizacji zapisów Deklaracji Milenijnej zależy w równym stopniu od dotrzymania przez kraje Afryki podjętych w dokumencie zobowiązań, co od działań państw Północy, tj. przede wszystkim członków OECD, zmierzających do otwarcia swoich rynków dla towarów z krajów afrykańskich, zwiększenia wolumenu oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA), rozszerzenia pomocy technicznej oraz działań typu *capacity building*, jak również od rzeczywiście partnerskiego współdziałania w negocjacjach handlowych prowadzonych w ramach zbliżającej się rundy wielostronnych negocjacji handlowych w ramach WTO. Powodzenie nowego partnerstwa zależy więc od szerokiego kontekstu realizacji podstawowych celów Deklaracji Milenijnej. Konieczne jest zwłaszcza zarówno zwiększenie wolumenu ODA, jak i wzrost inwestycji w krajach Południa, co z kolei zależy od przeprowadzenia reform wewnętrznych i stworzenia korzystnego klimatu inwestycyjnego.

Wnioski

W OECD następuje znaczne przewartościowanie międzynarodowej strategii rozwoju. Kraje rozwijające się otrzymują z organizacji międzynarodowych zalecenia w zakresie racjonalnej polityki makroekonomicznej, ale nie jest już ona utożsamiana z powtarzaną przez dwie minione dekady mantrą polityki zaciskania pasa, deregulacji, prywatyzacji i „strukturalnych dostosowań”.

OECD przyznaje, że walka z ubóstwem, która stała się naczelnym hasłem Banku Światowego od 1999 r. i jednym z głównych celów Deklaracji Milenijnej ONZ, nie może ponownie prowadzić do uniformizacji podejścia do różnorodnych potrzeb i możliwości krajów rozwijających się, dla których rozwój może, z uwagi na znaczne zróżnicowanie ich potencjałów, wytyczać bardzo odmienne ścieżki dochodzenia do celu.

Wydaje się więc słuszne, aby kraje rozwijające się były w stanie dokonywać wyboru strategii rozwojowej z szerszej obecnie palety różnych opcji, w tym zwłaszcza tych, które kładą nacisk na utrwalanie czynników wzrostu gospodarczego²³.

OECD ma wiele do zaoferowania krajom rozwijającym się jako organizacja grupująca kraje wysoko rozwinięte. Do mocnych jej stron należy zaliczyć:

- możliwości przeprowadzania wielopłaszczyznowych analiz i dialogu politycznego

- możliwości dzielenia się doświadczeniami z najlepszymi – system „najlepszych praktyk”

- możliwości monitorowania działalności swych członków poprzez mechanizm „przeglądu równych sobie” (*peer review*)

- szeroko prowadzony dialog polityczny z ponad siedemdziesięcioma gospodarkami nieczłonkowskimi, organizacjami międzynarodowymi i innymi zainteresowanymi uczestnikami.

Komitet Pomocy Rozwojowej OECD daje możliwości zachęcenia donatorów do zharmonizowanego, dobrze zorganizowanego, a także efektywnego i odpowiednio finansowanego wysiłku społeczności międzynarodowej, nakierowanego na rozwój i ograniczenie ubóstwa państw rozwijających się.

Można przyjąć, że największe znaczenie w międzynarodowych staraniach o redukcję ubóstwa będzie miała spójność polityki krajów wysoko rozwiniętych. Polegać ona powinna na:

- harmonizacji i powiązaniu polityki współpracy ku rozwojowi z innymi płaszczyznami polityki makroekonomicznej. Rzecz więc w wielokrotnie już postulowanej integracji celów rozwojowych z zapewnieniem właściwych proporcji trzech głównych składników polityki trwałego zrównoważonego rozwoju. Konsekwencją realizacji tej polityki powinno być przede wszystkim podjęcie przez kraje rozwinięte takich działań, jak nieograniczanie dostępu do rynków w dziedzinach, w których kraje rozwijające się mają komparatywną przewagę, niesubsydiowanie własnego rolnictwa

- likwidacji luki koordynacji wewnętrznej, której przejawem są rozbieżne stanowiska i praktyki agend rządowych w sprawach dotyczących rozwoju i walki z ubóstwem

- likwidacji luki koordynacji zewnętrznej powodującej niespójne zachowania państw na forum organizacji międzynarodowych

- większej koordynacji działalności organizacji międzynarodowych, co dotyczy nie tylko podziału zadań, ale także jedności ideowego przekazu i sposobu realizacji ich misji.

Przypisy

- ¹ A. Maddison, *The World Economy: a Millennial Perspective*, Development Centre of the OECD, OECD 2001, s. 125.
- ² Trade Development and Poverty Reduction, Prepared Jointly by the Staffs of IBRD and the IMF for the Development Committee, April 17, 2000, s. 2.
- ³ *Entering the 21st Century*, World Development Report 1999–2000, The World Bank, Oxford University Press 1999, s. 24–26.
- ⁴ R. Piasecki, Globalizacja a rozwój gospodarczy, w: *Polityka konkurencji w krajach wschodzących rynków, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, Łódź 2001*, s. 7–77.
- ⁵ J. Stiglitz, Entretien, „Le Figaro Magazine” 27 juillet 2002.
- ⁶ Open Markets but Look after the Losers, „International Herald Tribune” October 21, 2002.
- ⁷ „The Economist” May 18, 2002; dodatek: Capitalism and its Troubles.
- ⁸ Globalization: Cause for Reassessment, „IHT” 27 September 2002.
- ⁹ W. Keegan, US Hangover as Party Turned to Orgy, „The Observer”, October 6, 2002.
- ¹⁰ Z prymitywnymi apologetami liberalnej ortodoksji, którym niewygodne są poglądy laureata Nobla, polemizuje Jan Czekaj w artykule pt. Nie ośmieszać liberalizmu, „Gazeta Wyborcza”, 8.10.2002.
- ¹¹ M. Allais, La mondialisation, le chômage et les impératifs de l’humanisme, Unesco, „Science et Humanisme” 9–10 avril 1999.
- ¹² D. Rodrik, Co po neoliberalizmie, „Rzeczpospolita” 19–20 października 2002.
- ¹³ Dyrektor Generalny WTO – Supachai stwierdził ostatnio, że „potrzebujemy procesu globalnego rządzenia, co umożliwiłoby nam połączenie naszych potencjałów – zdolności tak, aby główny nurt handlu międzynarodowego przyczyniał się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju”, „Financial Times” October 2, 2002.
- ¹⁴ Rapport 2001 sur la cooperation pour le developpement, Doc. DCD/DAC (2001)21/CHAP1, s. 1.
- ¹⁵ OECD Council at Ministerial Level, 15–16 May 2002, Final Communiqué – Paris 16 May, 2002” PAC/COM/NEWS(2002)58, s. 2
- ¹⁶ Ibidem, s. 4.
- ¹⁷ Ibidem.
- ¹⁸ DAC Scoping Study of Donar Poverty Reduction Policies and Practices, OECD, Paris 1999, s. 10.
- ¹⁹ Ibidem., s. 90.
- ²⁰ Są to: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Międzynarodowe Centrum Handlu ITC, UNCTAD, UNDP, Bank Światowy i Światowa Organizacja Handlu.
- ²¹ Adaptive Capacity and Inclusive Development, Dok CD/AB(2002)2/Rev1.
- ²² Komunikat końcowy Sesji Ministerialnej Rady OECD, 2002, s. 5.
- ²³ K. Ohno, For Diversity in Development Strategies, „OECD Observer” August 2000, No 233, s. 26.

The OECD activity on behalf of poverty reduction on a global scale

(Summary)

As regards the Washington Consensus and a lack of positive effects in combating poverty, the author poses a question concerning neoliberalism and the new global consensus on development. The question is whether it is time to abandon the first and establish the second? Adoption of the Millennium Declaration and the eight Millennium Development Aims by the UN in September 2000 as well as the Monterrey Consensus, indicates that we are steering towards leaving the liberal orthodoxy and establishing the new partnership between the developing and developed countries in order to achieve a real development in the quality of life of the inhabitants of the poorer regions of the world. The OECD actions are included in this new consensus. The author discusses the participation of the OECD in the international actions for improvement of the least developed countries and in the NEPAD.