

Paweł Bagiński

W poszukiwaniu efektywnego modelu globalnej współpracy na rzecz rozwoju

International Journal of Management and Economics 18, 8-22

2005

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.

Paweł Bagiński
Doktorant w KGŚ

W poszukiwaniu efektywnego modelu globalnej współpracy na rzecz rozwoju

Wstęp

Przez znaczną część okresu po II wojnie światowej głównym czynnikiem determinującym stosunki między rozwiniętymi krajami Północy a rozwijającymi się krajami Południa była daleko idąca rozbieżność stanowisk co do pożądanego kształtu gospodarki światowej i problemów rozwoju międzynarodowego. Wynikała ona z odmiennych uwarunkowań politycznych, gospodarczych i społecznych w obu grupach krajów, a nierzadko również ze sprzecznych interesów i różnic ideologicznych. Owa rozbieżność ujawniała się przy okazji dyskusji nad lansowanymi na forum ONZ kolejnymi „dekadami rozwoju”, w trakcie prac nad Nowym Międzynarodowym Ładem Ekonomicznym (NIEO) czy podczas kryzysu zadłużeniowego z lat 80. ubiegłego stulecia. Dopiero od ostatniego dziesięciolecia XX w. stopniowo kształtuje się jakościowo nowy model współpracy pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się, którego zasadniczym celem jest ograniczenie rażących dysproporcji rozwojowych w skali świata oraz likwidacja ubóstwa na znacznych obszarach globu.

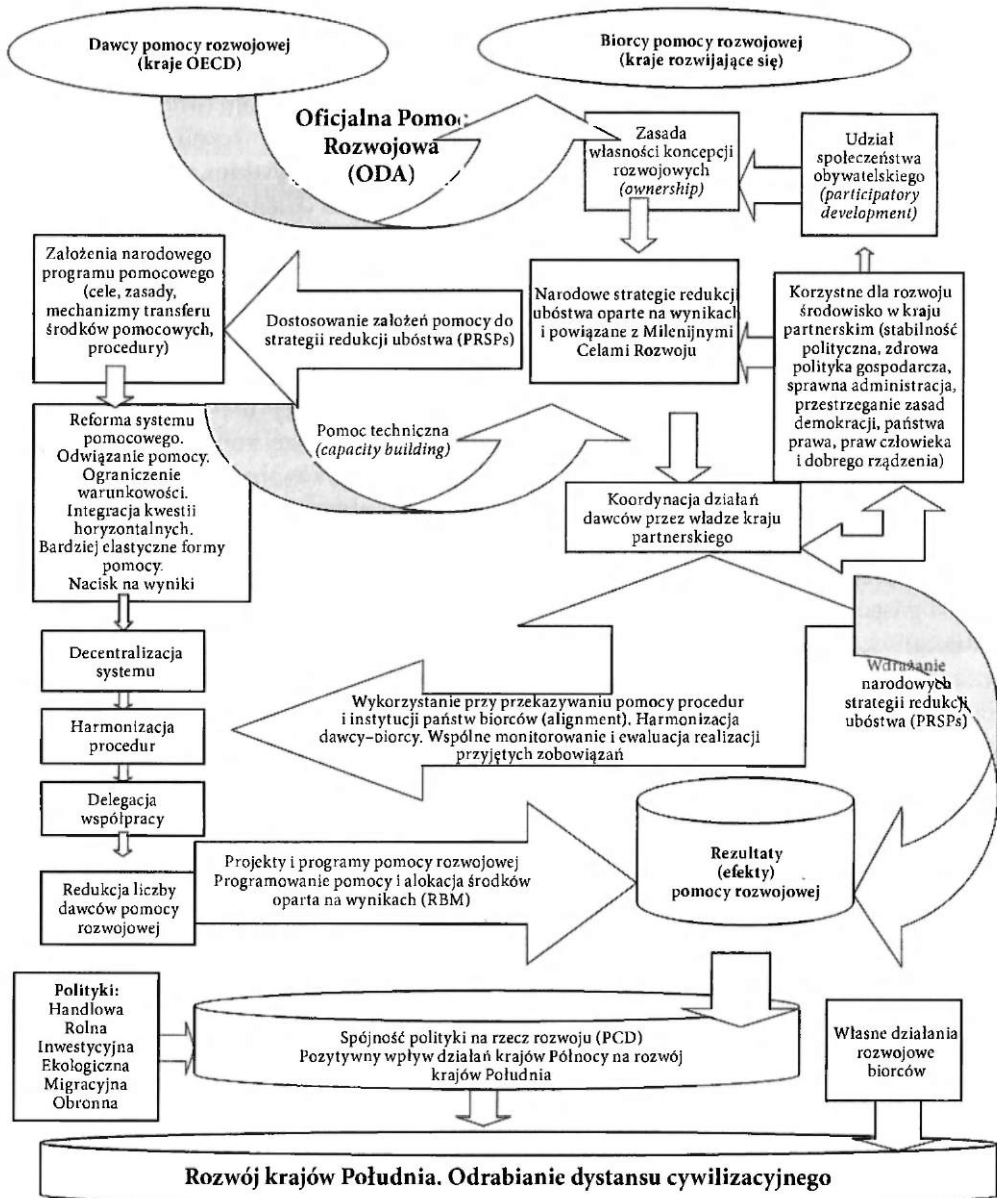
Dysproporcje rozwojowe pomiędzy poszczególnymi regionami świata istniały zawsze i nie uległy znaczącej redukcji w ciągu ostatniego półwiecza. Zmieniła się tylko nieco ich „geografia”. W wielu rejonom świata udało się osiągnąć w ciągu ostatnich dziesięcioleci wysokie tempo wzrostu gospodarczego, co przełożyło się na podniesienie poziomu życia znacznej części ludności. Najbardziej spektakularny postęp dokonał się w krajach Azji Południowo-Wschodniej, i to mimo fali kryzysów finansowych w II połowie lat 90. Odczuwalna poprawa poziomu życia nastąpiła również w wielu krajach Ameryki Łacińskiej, Azji Południowej czy Europy Wschodniej. Wyzwaniem dla społeczności międzynarodowej pozostaje natomiast Afryka, która mimo podejmowanych wysiłków wciąż pozostaje na marginesie gospodarki światowej¹.

Przemiany na arenie międzynarodowej, które miały miejsce w latach 90. ubiegłego stulecia, w tym przede wszystkim zakończenie „zimnej wojny” (w której kraje rozwijające się często pełniły funkcję pola wzajemnej rywalizacji supermocarstw), a także rosnąca (szczególnie po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r.) świadomość współzależności problemów Północy i Południa, sprzyjały bardziej konstruktywne-

mu podejściu do zjawiska globalnego ubóstwa oraz dysproporcji rozwojowych. W następstwie podpisania przez światowych przywódców *Deklaracji Milenijnej*² z września 2000 r., sformułowanych zostało 8 tzw. Milenijnych Celów Rozwoju (*Millennium Development Goals* – MDGs), które zakładały, że do 2015 r. nastąpi znaczne przyspieszenie szeroko rozumianego rozwoju krajów Południa, a przede wszystkim, że uda się zredukować o połowę liczbę ludności żyjącej za mniej niż 1 USD dziennie³.

Przyjęcie przez społeczność międzynarodową Milenijnych Celów Rozwoju (jak również ustaleń globalnych konferencji nt. finansowania rozwoju w Monterrey i zrównoważonego rozwoju w Johannesburgu) stanowiło ważny etap w procesie transformacji stosunków Północ-Południe. Przynajmniej od połowy ubiegłej dekady ewolucji uległy bowiem relacje pomiędzy krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się. W warstwie koncepcyjnej nastąpiło wyraźne przejście od idei „pomocy rozwojowej” (*development assistance*), implikującej asymetryczność relacji dawca-biorca, do szerszej koncepcji „współpracy na rzecz rozwoju” (*development co-operation*), pociągającej za sobą bardziej równoprawne stosunki pomiędzy „partnerami w rozwoju”. Pod wpływem przyjęcia MDGs pomiędzy krajami Północy i Południa zaczął się jednocześnie kształtować nowy model relacji, który oparty jest na wspólnym dążeniu do realizacji celów w zakresie rozwoju społecznego i gospodarczego. W warstwie operacyjnej dokonano natomiast zasadniczej rewizji skuteczności programów pomocy rozwojowej, przez wiele dziesięcioleci krytykowanych za nieefektywność i niewielki wpływ na rozwój krajów najbiedniejszych. Działania na rzecz zwiększenia efektywności pomocy rozwojowej były po części wymuszone zmianami w latach 90. ubiegłego stulecia kontekstem międzynarodowym, po części zaś trudną sytuacją budżetową wielu donatorów, zmuszającą ich do wdrażania rozwiązań umożliwiających jak największą „wydajność” podejmowanych przedsięwzięć pomocowych, mierzoną stosunkiem nakładów (kosztów) do coraz bardziej konkretnych jakościowych i ilościowych rezultatów.

Współpracując ze sobą, przede wszystkim na forum Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), główni światowi pomocodawcy wypracowali zestaw zasad określających, w jaki sposób pomoc rozwojowa powinna być przekazywana, aby była jak najbardziej efektywna i korzystna dla ostatecznego jej beneficjenta. Na zestaw ten składają się zasady zarówno o charakterze ogólnym, jak i o charakterze bardziej szczegółowym, określające techniczną stronę przekazywania pomocy. Zebrane zasady pozwalają na skonstruowanie **modelu efektywnej współpracy na rzecz rozwoju**, który dzięki coraz powszechniejszej akceptacji (także przez biorców pomocy oraz instytucje międzynarodowe) jest stopniowo wdrażany do praktyki stosunków krajów Północy i Południa (por. rys. 1).



Rys. 1. Model efektywnej współpracy na rzecz rozwoju

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów OECD.

Podstawowe zasady efektywnej współpracy rozwojowej

Kluczowym założeniem modelu efektywnej współpracy na rzecz rozwoju jest podział zadań pomiędzy dawcami i biorcami pomocy rozwojowej. Zadania te nie są identyczne, ale – na zasadzie pewnego sprzężenia zwrotnego – wzajemnie się warunkują. Efektywność pomocy i skuteczność współpracy zależy bowiem od działań podejmowanych zarówno przez kraje rozwijające się, jak i przez kraje rozwinięte, przy czym niedostosowania po którejsz ze stron wpływają negatywnie na jakość i efektywność całej współpracy.

Zasadniczą osią modelu efektywnej współpracy rozwojowej jest transfer zasobów z krajów rozwiniętych do rozwijających się, a więc Oficjalna Pomoc Rozwojowa (*Official Development Assistance* – ODA)⁴. Istnieje konsensus co do tego, że przekazywanie pomocy rozwojowej powinno być adekwatne do potrzeb biorców oraz odbywać się w sposób przewidywalny, a więc najlepiej na podstawie wieloletnich porozumień finansowych dopasowanych do planów budżetowych beneficjentów.

Działania, które muszą podjąć kraje rozwijające się, wynikają przede wszystkim z konieczności dokonania przez nie identyfikacji własnych potrzeb i interesów w zakresie szeroko rozumianego rozwoju. Chodzi tu przede wszystkim o długofalową wizję rozwoju gospodarczego, społecznego i instytucjonalnego, opartą na rzeczywistych przesłankach i dostosowaną do uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych oraz do rzeczywistej pozycji danego państwa w gospodarce światowej. Kluczowe jest, aby wizja ta nie była narzucona z zewnątrz, lecz była elementem wzmacniającym suwerenność państwa i jej emanacją oraz czynnikiem zwiększającym odpowiedzialność danego kraju za strategiczne decyzje odnoszące się do jego przyszłości. Jest to kwintesencja tzw. zasady „własności koncepcji rozwojowych” (*ownership*)⁵, będącej punktem wyjścia do współpracy kraju biorcy z partnerami zewnętrznymi.

Istota zasady *ownership* nie może być ograniczona do decyzji podejmowanych przez rząd danego kraju rozwijającego się, choć jego rola w całym procesie wypracowywania wizji rozwoju jest kluczowa. W procesie tym musi uczestniczyć jak największa część społeczeństwa, a tam, gdzie jest to możliwe – instytucje społeczeństwa obywatelskiego, a więc organizacje pozarządowe, stowarzyszenia, sektor prywatny, związki wyznaniowe itp. Instytucje te odgrywają coraz większą rolę w życiu społecznym wielu krajów rozwijających się, także Afryki. Jednocześnie często już sam fakt uruchomienia procesu formułowania wizji rozwoju kraju przyczynia się do daleko idącej aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego⁶. Warunkiem wstępnym jest oczywiście możliwość wywierania przez te instytucje realnego wpływu na decyzje dotyczące rozwoju podejmowane na szczeblu rządowym (tzw. *participatory development*).

Aby własna wizja rozwoju danego kraju mogła być podstawą współpracy ze wspólnotą donatorów, musi nastąpić jej formalizacja, a więc ujęcie w formie kompleksowego dokumentu, mającego sankcję kompetentnych władz państwowych i będącego dla

nich pewnego rodzaju długoterminowym planem działania. Dokumenty tego typu najczęściej funkcjonują pod nazwą strategii redukcji ubóstwa (*Poverty Reduction Strategy Papers* – PRSPs). Strategie te powinny odzwierciedlać przede wszystkim cele w zakresie rozwoju i walki z biedą, wypracowane na szczeblu krajowym i oddające rzeczywiste potrzeby społeczeństwa. Powinny też – do pewnego stopnia – odnosić się do Milenijnych Celów Rozwoju oraz wskazywać rzeczywiste priorytety rozwojowe danego kraju i alternatywne możliwości wyboru między nimi (*trade-offs*)⁷.

W procesie wypracowywania PRSPs od samego początku, a więc od końca lat 90., uczestniczą partnerzy zewnętrzni, zarówno instytucje międzynarodowe (Bank Światowy i MFW), jak i donatorzy skupieni w Komitecie Pomocy Rozwojowej OECD. Partycypacja ta polega na udzielaniu krajom partnerskim pomocy technicznej w identyfikacji źródeł własnego niedorozwoju, w wypracowywaniu koncepcji rozwoju poszczególnych dziedzin gospodarki oraz w umacnianiu ich zdolności do uczestniczenia na równych prawach w partnerskiej współpracy rozwojowej (tzw. *capacity building*). Tego typu pomoc jest niezwykle istotnym elementem, powinna jednak być udzielana w taki sposób, aby w całym procesie podejmowania decyzji nie ograniczała suwerenności kraju biorcy ani odpowiedzialności jego władz za całokształt strategii rozwoju.

Kompleksowe strategie redukcji ubóstwa stanowić powinny podstawę koordynacji działań rozwojowych zarówno rządu, jak i partnerów zewnętrznych. Z założenia koordynacja powinna spoczywać w gestii rządu kraju biorcy. Należy podkreślić, że w tym obszarze dokonał się w ostatnim czasie zasadniczy przełom myślowy prowadzący do przekazania władzom krajów rozwijających się kluczowych uprawnień do koordynowania działań pomocowych dawców działających na ich terenie. Wynikało to w dużym stopniu z nieefektywności istniejących dotychczas mechanizmów koordynacyjnych (takich, jak np. grupy konsultacyjne i konsorcja pomocowe Banku Światowego czy „okrągłe stoły” Programu Rozwoju Narodów Zjednoczonych – UNDP), opartych na priorytetach i interesach dawców oraz ich strategiach pomocy rozwojowej, a nie na rzeczywistych potrzebach biorców i ich dokumentach dotyczących rozwoju. Jest to do pewnego stopnia krok w kierunku „samoograniczenia się” dawców poprzez ich zgodę na działanie „pod dyktando” biorców, jednakże na podstawie dokumentów o charakterze strategicznym, takich jak PRSPs.

Koordynacja przez rządy krajów rozwijających się działań pomocowych realizowanych przez kraje rozwinięte uwarunkowana jest z jednej strony zapewnieniem dialogu rzeczywistego partnerstwa między obiema stronami, a z drugiej jak najpełniejszym dostosowaniem oferty pomocowej państw OECD do określonych w PRSPs potrzeb i priorytetów rozwojowych biorców oraz przekazywaniem pomocy (tam, gdzie jest to możliwe) za pośrednictwem instytucji i na podstawie procedur funkcjonujących w tych krajach (*alignment*). Do tej pory bowiem często bywało tak, że procedury i praktyki dawców częściej osłabiały niż wzmacniały instytucje krajów rozwijających się. Niemniej coraz powszechniej uważa się, że skoro o perspektywach poszczególnych krajów decydują w równym stopniu zewnętrzne i wewnętrzne źródła finansowania rozwoju, bardziej

efektywną formą pomocy będzie usprawnienie procedur i instytucji biorców (tak aby efektywnie zarządzały oboma rodzajami środków) niż ustanawianie przez dawców równoległych do krajowych struktur odpowiedzialnych wyłącznie za zarządzanie środkami pomocowymi (np. instytucji typu *project implementation units* – PIUs).

Dostosowanie oferty pomocowej dawców do potrzeb i priorytetów rozwojowych biorców oraz przekazywanie im pomocy za pośrednictwem instytucji i na podstawie procedur funkcjonujących w krajach rozwijających się stanowi pewnego rodzaju łącznik pomiędzy zobowiązaniami państw Południa i Północy. Zobowiązania tych ostatnich są nie mniej istotne. Należy bowiem podkreślić, że uznanie przez wspólnotę donatorów zasad partnerstwa na rzecz rozwoju (w tym *ownership* oraz *alignment*) wymaga szeregu zmian w systemach pomocowych większości krajów rozwiniętych, tak aby ich działania mogły faktycznie wesprzeć suwerenny proces rozwojowy w krajach Południa.

Zmiany, o których mowa, dotyczą wszystkich stadiów kształtowania i realizacji polityki w zakresie rozwoju międzynarodowego i pomocy zagranicznej. Uwarunkowania międzynarodowe wymuszają bowiem na dawcach rewizję zarówno strategicznych celów i zasad działań pomocowych, jak i mechanizmów transferu środków do krajów rozwijających się. Rewizja przez dawców powyższych założeń wynika przede wszystkim z przyjęcia Milenijnych Celów Rozwoju oraz z konieczności uznania zasady, że kraje partnerskie są w pierwszej kolejności odpowiedzialne za swój rozwój. Oznacza to, że podstawy narodowych programów pomocowych w mniejszym stopniu powinny odpowiadać partykularnym interesom dawców, w większym zaś stanowić odzwierciedlenie priorytetów krajów partnerskich ujętych w PRSPs. Wymaga to z jednej strony uogólnienia celów dawców, z drugiej zaś uelastycznienia mechanizmów przekazywania pomocy, tak aby mogły one bardziej elastycznie dopasowywać się do priorytetów krajów rozwijających się. Użytecznym instrumentem w tym zakresie jest potraktowanie przez najważniejszych dawców redukcji ubóstwa jako zasadniczego celu programów pomocowych, z którego wynikają dopiero cele „drugiego rzędu”.

Dostosowanie programów pomocowych dawców do celów i priorytetów rozwojowych biorców określonych w ich strategiach redukcji ubóstwa uwarunkowane jest tym, że dawcy (tak indywidualnie, jak i zbiorowo) dokonają zasadniczej rewizji i reformy własnych systemów pomocowych. Reforma ta powinna obejmować przede wszystkim:

- szersze wprowadzenie zasad wolnej konkurencji do systemów pomocowych (a więc przede wszystkim odejście od „wiązaną” pomocy rozwojowej)
- zróżnicowanie (w zależności od zdolności instytucjonalnych i poziomu rozwoju biorcy) i uczynienie przejrzystymi oraz ograniczenie do niezbędnego minimum warunków przyznawania pomocy rozwojowej (tzw. *conditionality*) na rzecz wspólnej odpowiedzialności (*mutual accountability*) za rezultaty planowanych i realizowanych przedsięwzięć pomocowych
- wdrożenie do programów i projektów rozwojowych kwestii horyzontalnych, takich jak równouprawnienie płci, ochrona środowiska naturalnego, poszanowanie praw człowieka, umacnianie demokracji czy zapobieganie konfliktom

- przejście od mniej do bardziej elastycznych form pomocy rozwojowej (od pomocy projektowej do ogólnego wsparcia budżetowego⁸ i programów sektorowych⁹ oraz od przekazywania kredytów do darowizn), które sprzyjają zasadzie *ownership*
- wprowadzenie tzw. zarządzania opartego na wynikach (*results based management*).

Wprowadzenie wymienionych zmian we wszystkich systemach pomocowych krajów OECD nie powinno pozostać bez wpływu na zwiększenie efektywności pomocy rozwojowej. W pierwszej kolejności umożliwi bardziej zaawansowaną decentralizację zarządzania funduszami pomocowymi przez przekazanie większych niż dotychczas uprawnień ambasadom w krajach biorcach i ograniczenie roli centrali (resortów spraw zagranicznych, agencji pomocowych) do planowania strategicznego oraz wspierania samodzielnej działalności pomocowej ambasad. Decentralizacja systemów pomocowych państw dawców jest z kolei kluczem do uproszczenia i harmonizacji pomiędzy nimi stosowanych na szczeblu lokalnym procedur w dziedzinie programowania, monitoringu, ewaluacji, zamówień publicznych itp.

Harmonizacja procedur dawców ma również daleko idące konsekwencje dla efektywności pomocy rozwojowej. Umożliwia m.in. wykonywanie przez jednego donatora działań pomocowych w imieniu i z funduszy innych pomocodawców (tzw. delegacja współpracy), łącznie z ewentualnym tworzeniem wspólnych biur pomocowych w krajach rozwijających się, a także ograniczeniem częstotliwości wizyt w państwach będących biorcami pomocy¹⁰. Wówczas bezpośrednim rezultatem harmonizacji może być – przy niezmiennym wolumenie pomocy – stopniowa redukcja liczby donatorów i tym samym odciążenie administracji państw – biorców od konieczności koordynacji działań zbyt wielu podmiotów zaangażowanych w przekazywanie pomocy rozwojowej i związanych z tym kosztów administracyjnych, które niekiedy nawet przewyższają wartość zaoferowanego wsparcia. Z drugiej strony harmonizacja ułatwia wykorzystanie przez dawców procedur i systemów państw biorców (*alignment*), co również ułatwia biorcom koordynację działań pomocowych.

Spełnienie powyższych warunków zwiększy szansę na to, że projekty i programy pomocy rozwojowej finansowane przez dawców z krajów rozwiniętych będą odpowiadać potrzebom krajów rozwijających się. Aby jednak zarówno dawcy, jak i biorcy pomocy mieli możliwość racjonalnego podejmowania decyzji o kształcie wzajemnej współpracy na podstawie możliwie najpełniejszych i najdokładniejszych informacji, konieczne jest wprowadzenie mechanizmu zarządzania opartego na wynikach. Jego istota sprowadza się zasadniczo do zmiany filozofii w myśleniu o pomocy rozwojowej, polegającej na odejściu od stawiania sobie celów w postaci np. wybudowania 10 szpitali i przestawienia się na projekcję koniecznych i spodziewanych rezultatów, które mają być bezpośrednim efektem działań pomocowych (np. o ile zmniejszy się śmiertelność niemowląt w wyniku wybudowania tych szpitali). Dopiero tego typu informacje pozwolą na dostosowanie do potrzeb biorców programowanie pomocy i optymalną alokację środków finansowych, wreszcie na zmierzenie rzeczywistych efektów działań pomocowych.

Istotnym uzupełnieniem i swoistą klamrą zamykającą kluczowe elementy modelu efektywnej współpracy rozwojowej po stronie dawców jest zapewnienie spójności polityki na rzecz rozwoju (*policy coherence for development* – PCD)¹¹. Warunkiem pozytywnego oddziaływania na kraje rozwijające się wszystkich zaprezentowanych powyżej zmian w narodowych programach pomocowych państw OECD i ogólnej skuteczności przedsięwzięć pomocowych jest bowiem ich spójność z innymi działaniami krajów rozwiniętych wpływającymi na rozwój krajów Południa. Istota spójności polityki na rzecz rozwoju polega na tym, aby działania prowadzone przez kraje rozwinięte w dziedzinie pomocy rozwojowej nie były ograniczane lub wręcz niweczone przez działania tychże krajów w zakresie handlu, rolnictwa czy ochrony środowiska, które oddziałują negatywnie na gospodarki krajów rozwijających się i warunki życia w tych krajach. Wystarczy dla przykładu wspomnieć, że o ile państwa rozwinięte przeznaczają na pomoc rozwojową rokrocznie kwoty rzędu 60–80 mld USD, o tyle wartość ich pomocy dla własnych rolników wyniosła w 2003 r. około 320 mld USD (prawie 5% PNB) i od 2001 r. cechuje się tendencją zwyżkową¹². Pomoc ta pozwala producentom artykułów rolnych z krajów rozwiniętych sprzedawać swoje produkty po zaniżonych cenach i wypierać tym samym z rynków państw OECD tańsze produkty eksportowane przez kraje Południa. Dlatego też należy podkreślić, że dopiero pozytywny wpływ całokształtu działalności dawców na rozwój biorców (co warunkuje spójność polityki na rzecz rozwoju), w powiązaniu z własnymi rozwojowymi wysiłkami tych ostatnich, daje im szansę na ich faktyczny rozwój oraz zniwelowanie dystansu cywilizacyjnego do krajów rozwiniętych.

Trudności z wdrożeniem efektywnej współpracy rozwojowej

Zaprezentowany model efektywnej współpracy na rzecz rozwoju jest oczywiście pewnym ujęciem teoretycznym i świadomym uproszczeniem wyłaniających się nowych mechanizmów funkcjonowania światowego systemu pomocowego. Niemniej umożliwia on identyfikację szeregu czynników, które w poważnym stopniu ograniczają efektywność pomocy rozwojowej i kładą się cieniem na stosunki Północ–Południe. Czynniki te mają źródło zarówno w sytuacji krajów rozwijających się, jak i krajów rozwiniętych.

Zasadniczym problemem utrudniającym współpracę wielu rozwijających się krajów Afryki, Azji czy Ameryki Łacińskiej z państwami rozwiniętymi jest niemożność demokratycznego uzgodnienia i sformułowania długofalowej wizji rozwoju oraz jej operacjonalizacji i wdrożenia. Jest rzeczą oczywistą, że w krajach o niestabilnej sytuacji wewnętrznej lub nieprzestrzegających podstawowych zasad demokratycznych proces aktywnego udziału społeczeństwa w wypracowywaniu kompleksowej strategii rozwoju nie może mieć miejsca. Rządy tych państw nie są też najczęściej zdolne do odgrywania zasadniczej roli w koordynacji działań zagranicznych pomocodawców. W odniesieniu do takich krajów (określanych coraz częściej anglojęzycznym terminem *fragile states* – „państwa słabe”) działania społeczności donatorów powinny być w pierwszej kolejno-

ści nakierowane na wzmocnienie istniejących struktur (w tym instytucji demokratycznych), tak aby realizacja zasady *ownership*, a co za tym idzie rzeczywistego partnerstwa na rzecz rozwoju była możliwa¹³.

Wypracowanie kompleksowych strategii redukcji ubóstwa w procesie otwartego dialogu władz kraju rozwijającego się z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego jest zadaniem bardzo trudnym także z uwagi na słabość, a często także niestabilność struktur administracyjnych tych krajów. Warto pamiętać, że w przypadku niektórych krajów zaliczanych do grupy *fragile states*, takich jak Somalia czy Sierra Leone, mamy do czynienia z faktyczną implozją struktur państwowych i niemożnością nawiązania przez dawców pomocy jakiegokolwiek oficjalnej współpracy z jej biorcami. Towarzyszy temu często tłący się lub otwarty konflikt zbrojny. W odniesieniu do tego typu sytuacji partnerska współpraca rozwojowa nierzadko zastępowana jest zwykłym transferem pomocy humanitarnej bezpośrednio na rzecz poszkodowanej ludności, najczęściej z pominięciem oficjalnych kanałów międzyrządowych. Bywa też, że kraj i jego ludność w ogóle pozbawieni są międzynarodowego wsparcia.

Należy jednak podkreślić, że na skutek szeregu pozytywnych zmian w krajach rozwijających się w ciągu dwóch ostatnich dziesięcioleci, zmniejsza się stopniowo liczba tych państw, z którymi trudno jest nawiązać partnerską współpracę na rzecz rozwoju. Częstsze są za to przypadki państw mających rzeczywistą wolę podjęcia owej współpracy, lecz jednocześnie zbyt słabych instytucjonalnie, aby skutecznie bronić swych priorytetów rozwojowych w negocjacjach z o wiele potężniejszymi dawcami pomocy, a tym bardziej z instytucjami międzynarodowymi, takimi jak MFW czy Bank Światowy. Dlatego też tak ważne jest przekazywanie tym krajom pomocy technicznej w tworzeniu sprawnych instytucji demokratycznego państwa prawa oraz gospodarki rynkowej.

Wśród kluczowych problemów rodzących się po stronie krajów rozwiniętych – dawców pomocy rozwojowej, należałoby wskazać przede wszystkim wciąż duże znaczenie czynników geostrategicznych i politycznych decydujących o alokacji środków pomocowych, nieadekwatność wielkości pomocy rozwojowej do potrzeb krajów biorców, nieprzewidywalność transferów pomocowych, opory przed całkowitym niewiązaniem pomocy, problemy prawne i instytucjonalne ograniczające harmonizację procedur stosowanych przy zarządzaniu pomocą rozwojową, wreszcie problemy wewnętrzne utrudniające spójność polityki na rzecz rozwoju.

Wiele krajów OECD (dotyczy to zwłaszcza byłych metropolii kolonialnych) przekazuje pomoc przede wszystkim tym krajom rozwijającym się, z którymi łączą je więzy natury historycznej lub w których mają określone interesy polityczne bądź gospodarcze, nawet jeśli ich poziom rozwoju nie wskazuje na konieczność udzielenia takiego wsparcia. Tak jest m.in. w przypadku amerykańskiej pomocy dla Egiptu i Izraela, holenderskiej dla Indonezji czy brytyjskiej dla Indii. Jest rzeczą oczywistą, że zmiany na „rozwojowej mapie świata” i zobowiązania podejmowane na arenie międzynarodowej w coraz większym stopniu ograniczają swobodę poszczególnych państw dawców w zakresie wyboru priorytetowych kierunków działań pomocowych. Chodzi tu przede wszystkim

o podniesienie się poziomu życia w wielu regionach świata (Azji Południowo-Wschodniej, Ameryce Łacińskiej, Europie Wschodniej) i o coraz wyraźniejszą wśród donatorów tendencję do koncentrowania pomocy na krajach rzeczywiście najbiedniejszych, pozbawionych innych źródeł finansowania rozwoju, a więc przede wszystkim na państwach Afryki subsaharyjskiej i pozostałych krajach najmniej rozwiniętych (*least developed countries* – LDCs). Chodzi też o krystalizujący się na forum międzynarodowym (ONZ, OECD, także UE) konsensus co do traktowania walki z ubóstwem jako pierwszego i najważniejszego celu przedsięwzięć podejmowanych w ramach programów pomocy rozwojowej.

Jest rzeczą oczywistą, że kluczowe znaczenie dla rozwoju krajów słabiej rozwiniętych ma wielkość przekazywanej pomocy rozwojowej. Dekada lat 90. stała pod znakiem redukcji budżetów pomocowych wielu państw rozwiniętych do kwot nie przekraczających 40–50 mld USD rocznie. Wynikało to w dużym stopniu z ich trudnej sytuacji budżetowej. Jednakże w ciągu pierwszych lat nowego stulecia udało się zahamować i odwrócić tę tendencję. Według wstępnych danych OECD, w 2004 r. pomoc rozwojowa państw członkowskich DAC wzrosła do 78,7 mld USD, co stanowiło 0,25% ich zbiorowego PNB, podczas gdy w 2003 r. wynosiła 69,1 mld USD, zaś w 2002 r. – 58,3 mld USD¹⁴. Warto jednak zaznaczyć, że kwoty, jakie kraje rozwinięte przekazują obecnie na pomoc zagraniczną, są niewystarczające, aby zrealizować do 2015 r. Milenijne Cele Rozwoju¹⁵.

Istotny postęp dokonał się także w zakresie odchodzenia od „wiązanania” pomocy rozwojowej, a więc przekazywania jej pod warunkiem zakupu dóbr lub usług od państwa dawcy lub grupy państw. O ile jeszcze w połowie lat 80. XX w. praktycznie połowa ODA miała charakter wiązany, o tyle w chwili obecnej jej udział spadł do mniej niż 20%. Na ugruntowanie tej pozytywnej tendencji wpłynęło niewątpliwie przyjęcie przez OECD w 2001 r. rekomendacji dotyczącej niewiązania pomocy rozwojowej dla państw najmniej rozwiniętych¹⁶. Należy jednak zaznaczyć, że udział pomocy niewiązanej jest różny w różnych krajach rozwiniętych. O ile takie państwa jak Francja, Irlandia, Norwegia, Szwajcaria czy W. Brytania niemal nie praktykują wiązania pomocy rozwojowej (udział pomocy niewiązanej przekracza 90%), o tyle w przypadku Australii, Grecji, Hiszpanii czy Portugalii wciąż znaczna część pomocy ma charakter wiązany¹⁷. W tych ostatnich krajach pomoc rozwojowa jest wciąż ważnym instrumentem promocji własnych interesów gospodarczych w krajach Południa.

Przeszkodę dla harmonijnego rozwoju krajów Południa stanowią nie tylko ograniczone zasoby finansowe dawców oraz wiązanie pomocy, ale także „nieprzewidywalność” wolumenu zewnętrznych środków finansowania rozwoju, w tym także środków pomocowych. Problem polega na tym, że kraje słabiej rozwinięte odczuwają skutki zarówno częstych fluktuacji w wielkości ODA, jak też wahań światowych cen produktów przez siebie eksportowanych (głównie surowców i artykułów rolnych) oraz napływających do nich krótkoterminowych kapitałów prywatnych. O ile jednak stabilizacja poziomu cen światowych czy przepływów kapitałowych wymaga zmian dostosowawczych w całym systemie gospodarki światowej, o tyle stabilizacja transferów pomocowych zależy

w dużej mierze od wewnętrznych procedur w państwach rozwiniętych i organizacjach międzynarodowych, w tym od gotowości donatorów do przyjmowania i realizowania wieloletnich (a nie jednorocznych) budżetów pomocowych.

Wiele problemów sprawia też obecny system instytucjonalny przekazywania pomocy, cechujący się ogromną ilością podmiotów (agencji rządowych, organizacji międzyrządowych i pozarządowych, wielostronnych banków rozwoju, przedsiębiorstw, fundacji, osób prywatnych itd.), wymagający uporządkowania i ściślejszego skoordynowania. Jednocześnie struktury, które w poszczególnych państwach rozwiniętych odpowiadają za przekazywanie pomocy rozwojowej, są niezwykle złożone, a do tego silnie zróżnicowane. W jednych krajach za planowanie i realizację programów pomocy rozwojowej odpowiadają ministerstwa spraw zagranicznych, w innych podległe im agencje ds. pomocy rozwojowej, w jeszcze innych – niezależne ministerstwa ds. rozwoju międzynarodowego¹⁸. Tego typu sytuacja jest pochodną historycznego rozwoju programów pomocowych poszczególnych państw rozwiniętych, a także jest uwarunkowana takimi czynnikami, jak więzy danego dawcy z krajami rozwijającymi się (w tym o charakterze postkolonialnym), wielkość gospodarki czy kultura zarządzania.

Z uwagi na fakt, że systemy pomocy rozwojowej poszczególnych państw OECD kształtowały się w dużym stopniu niezależnie od siebie, cechuje je też duża różnorodność procedur i mechanizmów regulujących transfer pomocy zagranicznej. Co gorsza, między donatorami nie ma dostatecznej wymiany informacji o realizowanych projektach i programach pomocowych. Stąd konieczność usprawnienia koordynacji działań wspólnoty donatorów. Oprócz zwiększenia koordynacji konieczne jest też ujednoczenie standardów wykorzystywanych przy przekazywaniu pomocy krajom biorcom, w tym harmonizacji procedur stosowanych przez poszczególnych dawców przy realizacji projektów i programów pomocowych. W lutym 2003 r. w stolicy Włoch szefowie wielostronnych i dwustronnych instytucji pomocowych, w tym międzynarodowych instytucji finansowych, oraz przedstawiciele państw biorców podpisali *Deklarację rzymską* nt. harmonizacji. Zobowiązali się w niej do uszanowania zasady, że każdy kraj rozwijający się określa samodzielnie swoje priorytety i programy rozwojowe (zasada *ownership*), do przekazywania pomocy rozwojowej zgodnie z tymi priorytetami oraz za pośrednictwem instytucji i na podstawie procedur funkcjonujących w tych krajach (zasada *alignment*), a także do uproszczenia i harmonizacji wymogów stawianych biorcom (zwłaszcza na szczeblu lokalnym)¹⁹. Postanowienia rzymskie zostały wzmocnione i rozszerzone w kolejnej deklaracji zawartej w Paryżu w marcu 2005 r.²⁰ W *Deklaracji paryskiej* nacisk położono właśnie na przekazywanie pomocy rozwojowej za pośrednictwem instytucji i przy pomocy procedur obowiązujących w krajach biorcach. Dotychczas postęp w tej dziedzinie jest jednak niewielki. Wystarczy wspomnieć, że w kluczowych obszarach, takich jak audyt, monitoring, ewaluacja czy zamówienia publiczne jedynie około 30% projektów zarządzanych jest za pośrednictwem instytucji i w oparciu o procedury krajów, w których projekty te są realizowane²¹. Aby zmienić tę sytuację, konieczne jest nie tylko usprawnienie systemów administracyjnych wielu krajów rozwijających się,

ale także powszechne uznanie ich za dobrze funkcjonujące, tak aby nie było oporów ze strony dawców przed alokacją środków na ich podstawie.

Wiele państw dawców ma też ogromne problemy z zapewnieniem rzeczywistej spójności polityki na rzecz rozwoju. Wynika to w pierwszej kolejności z faktu, że dla rządu kraju rozwiniętego pomoc zagraniczna nie jest priorytetem, co powoduje, że w sytuacjach konfliktowych, gdy w grę wchodzi żywotne interesy narodowe, potrzeby krajów rozwijających się nie są należycie brane pod uwagę w procesie podejmowania decyzji. Sprawia to, że reforma wielu instrumentów polityki gospodarczej państw Północy (takich jak np. Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej) w kierunku zapewnienia korzystniejszego wpływu na gospodarki państw rozwijających się napotyka na silny opór wielu grup interesów, a jej tempo nie odpowiada oczekiwaniom biedniejszej części ludności świata.

Zakończenie

Reasumując, należy podkreślić, że po latach sporów o kształt międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, pomiędzy krajami Północy i Południa ukształtował się – poparty konkretnymi zobowiązaniami każdej ze stron – konsensus odnośnie do zasad, na jakich powinna się ona opierać. Konsensus ten bazuje na uznaniu współodpowiedzialności zarówno krajów rozwijających się, jak i rozwiniętych za trwałą i zrównoważony rozwój ludzkości. Od tego, w jakim stopniu zostanie on wdrożony do codziennej praktyki wszystkich członków społeczności międzynarodowej, zależy w dużej mierze likwidacja wielu problemów współczesnego świata, w tym masowej nędzy, terroryzmu, nielegalnej emigracji zarobkowej czy degradacji środowiska naturalnego.

Przypisy

¹ Zob. szerzej: Our Common Interest. Report of the Commission for Africa, London 2005.

² United Nations Millennium Declaration. Resolution adopted by the General Assembly. A/res/55/2. <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>.

³ Milenijne Cele Rozwoju przedstawiają się następująco: 1. Wyeliminowanie skrajnego ubóstwa i głodu; 2. Zapewnienie dla wszystkich dzieci powszechnej edukacji na poziomie podstawowym; 3. Promocja równouprawnienia płci i zwiększenie uprawnień kobiet; 4. Ograniczenie śmiertelności dzieci poniżej 5 lat; 5. Ograniczenie o trzy czwarte liczby matek umierających przy porodzie; 6. Zredukowanie o połowę liczby osób żyjących z HIV/AIDS, chorujących na malarię lub inne choroby zakaźne; 7. Poprawa sta-

nu środowiska naturalnego Ziemi; 8. Rozwinięcie globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju. Zob.: <http://www.millenniumgoals.org>.

⁴ Zgodnie ze stosowaną przez państwa OECD definicją, Oficjalna Pomoc Rozwojowa to przepływy kierowane do określonej grupy krajów rozwijających się i instytucji wielostronnych, które to przepływy pochodzą od oficjalnych instytucji (państwowych i samorządowych) lub ich agencji wykonawczych, mających za podstawowy cel wspieranie rozwoju gospodarczego i dobrobytu krajów rozwijających się oraz opierających swoją działalność w co najmniej 25% na darowiznach. Zob.: *Is it ODA? (Note by the Secretariat)*, OECD, Paris 2001.

⁵ Anglojęzyczny termin *ownership* używany jest w terminologii pomocowej jako „efektywne wykonywanie władzy kraju partnerskiego nad jego programem rozwojowym, także wtedy, gdy do jego realizacji wykorzystywane są zewnętrzne środki finansowe”. Zob.: *Survey on Harmonisation and Alignment. Measuring Aid Harmonisation and Alignment in 14 Partner Countries*, OECD, Paris 2005, s. 9.

⁶ *Harmonisation, Alignment, Results: Report on Progress, Challenges and Opportunities. Joint Progress Towards Enhanced Aid Effectiveness*, Paris High Level Forum, February 28 – March 2, 2005, s. 16.

⁷ Nie ma jednego modelu konstruowania strategii redukcji ubóstwa, niemniej do podstawowych zasad ich opracowywania należy zaliczyć: 1. Szerokie konsultacje władz państwa biorcy z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego na temat priorytetów rozwojowych i sposobów implementacji strategii. 2. Koncentracja strategii na rezultatach, zwłaszcza w dziedzinie redukcji ubóstwa. 3. Wielowymiarowe podejście do problemu ubóstwa. 4. Partnerstwo z innymi podmiotami w procesie implementacji strategii. 5. Długoterminowa perspektywa. PRSPs zawierają zazwyczaj opis procesu konsultacji i wypracowywania strategii, pogłębioną analizę ubóstwa w kraju, jasno sformułowane priorytety rozwoju ekonomicznego i społecznego, a także cele, wskaźniki i zasady monitoringu oraz ewaluacji procesów rozwojowych. Zob.: *Overview of Poverty Reduction Strategies*, <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm>.

⁸ Ogólne wsparcie budżetowe definiowane jest najczęściej jako metoda finansowania kraju partnerskiego przez transfer środków finansowych bezpośrednio z zewnętrznej agencji pomocowej do budżetu biorcy. Środki te są przekazywane i zarządzane w sposób zgodny z procedurami budżetowymi obowiązującymi w kraju biorcy. Zob.: *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Vol. 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management. DAC Guidelines and Reference Series*, OECD, Paris 2005, s. 11.

⁹ Programy sektorowe (*Sector Wide Approaches* – SWAs) to metoda pomocy dla kraju partnerskiego polegająca na realizacji działań wspierających kompleksowy program rozwoju określonego sektora jego gospodarki (tzw. *Sector Development Programme* – SDP). Zob.: *Harmonising Donor Practices...*, op.cit., s. 20–21.

¹⁰ Z uwagi na fakt, że przedstawiciele każdej agencji pomocowej chcą na miejscu dokonać ewaluacji finansowanych przez siebie projektów i programów, kraje o największej koncentracji pomocodawców przyjmują rocznie po kilkaset misji ewaluacyjnych (np. Kambodża i Wietnam po ok. 400, Nikaragua, Boliwia, Bangladesz, Kirgistan i Tanzania po 200–300). Zob.: *Harmonisation, Alignment, Results...*, op.cit., s. 44.

¹¹ Szerzej na temat spójności polityki na rzecz rozwoju patrz: *Policy coherence: Vital for global development*, OECD Policy Brief, „OECD Observer” July 2003; *Policy Coherence in Development Co-operation*, ed. J. Forster, O. Stokke, EADI, Book Series 22, London 1999; *Policy Coherence for Development. Promoting institutional good practice*, OECD, Paris 2005; *Policy Coherence for Development in a Global Economy*, OECD, Paris 2005.

¹² The Millennium Development Goals Report 2005, United Nations, New York 2005, s. 39.

¹³ Zob.: Chair's summary: Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States, London, 13–14 January 2005, OECD, Paris 2005.

¹⁴ Simulation of ODA prospects for 2006 and 2010, OECD, Paris 2005 oraz Development Co-operation Report, OECD, Paris 2003 i 2004. Należy jednak podkreślić, że zdecydowany wzrost wydatków na pomoc rozwojową w pierwszej dekadzie obecnego stulecia jest w dużym stopniu efektem redukcji długów krajów, które zaprzestały ich spłaty, oraz znacznego zwiększenia pomocy humanitarnej i rekonstrukcyjnej, w tym po katastrofie tsunami w Azji Południowo-Wschodniej w końcu 2004 r. The Millennium Development..., op.cit., s. 37.

¹⁵ Eksperti pracujący w ramach Projektu Milenijnego kierowanego przez prof. J. Sachsa oszacowali, że aby osiągnąć MDGs w planowanym terminie, trzeba wygospodarować na ten cel w 2006 r. 121 mld USD, w 2010 r. – 143 mld USD, zaś w 2015 r. – 189 mld USD. Zob.: Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Overview, UNDP, New York 2005, s. 55–58.

¹⁶ Recommandation du CAD sur le deliement de l'aide publique au developpement aux pays les moins avances, 25 avril 2001, OCDE, Paris 2001.

¹⁷ Development Co-operation. 2003 Report, OECD, Paris 2004, s. 185.

¹⁸ Szerzej o systemach pomocowych poszczególnych państw OECD patrz: H. Chang, A.M. Fell, M. Laird, J. Seif, A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members, OECD, Paris 1999, a także: Managing Aid: Practices of DAC Member Countries, OECD, Paris 2004.

¹⁹ Rome Declaration on Harmonization, February 25, 2003.

²⁰ Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. Paris High Level Forum, February 28 – March 2, 2005.

²¹ Harmonisation, Alignment..., op.cit., s. 11–31.

In search of an effective model of global development co-operation (Summary)

As a result of major changes on the international scene in the 1990, the adoption of Millennium Declaration and the formulation of Millennium Development Goals, the new consensus on how to tackle the problems of world poverty and development inequalities is emerging. It is based on a principle of division of labour between developing and developed countries.

The developing countries of Africa, Asia or Latin America are committed to elaborate democratically their own vision of social and economic development and present it in the form of the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). At the same time, developed countries commit themselves to provide the appropriate and stable quantity of development assistance adequate to the needs and priorities of developing countries. Their objective is to channel aid in accordance with the procedures and through the systems of the recipients, to harmonize the aid delivery mechanisms and to ensure that other policies (commercial, agricultural) do not limit the positive effects of development assistance.

The problems with implementing aforementioned model of effective development co-operation are linked to the internal problems of developing countries such as lack of democracy, weak institutions, corruption, and conflicts, and – in some cases – the implosion of state structures. The developed countries have problems with implementing it as well, especially because they tend to provide foreign aid according to national political and geostrategic interests and to tie aid with commercial interests. The problems stem also from a diversity of development assistance programmes of different OECD countries, that makes the coordination of aid activities difficult. Ensuring policy coherence for development remains a challenge for many industrialized countries as well.