

ANALIZA

Problematyka współpracy rozwojowej
w kontekście istniejących przeszkód

The logo consists of the letters 'FDI' in a white, bold, sans-serif font, centered within a dark blue square.

FUNDACJA DOBRYCH INICJATYW

www.fdi.org.pl

Warszawa, maj 2016

Cześć 1 Współpraca rozwojowa, czyli co?

Wstęp

Pomoc rozwojowa staje się coraz ważniejszym instrumentem polityki zagranicznej krajów rozwiniętych w czasach dynamicznych zmian zachodzących na arenie międzynarodowej. Zmiany te są szczególnie dobrze widoczne na przykładzie krajów, które niedawno dołączyły do elitarnego grona „dawców pomocy”. Za przykład może posłużyć Polska jako państwo nastawione na „odbiór” pomocy z zagranicy, które po dwudziestu sześciu latach od zmiany ustroju, coraz aktywniej działa na rzecz pomocy rozwojowej. Idea współpracy rozwojowej jako instrumentu polityki zagranicznej wpisuje się również w koncepcję Josepha Nye, który zalicza ją do elementów tzw. „soft power”. Nye nazywa „soft power” jednym z trzech elementów polityki międzynarodowej obok siły wojskowej i potęgi ekonomicznej. W tej autorskiej interpretacji stosunków międzynarodowych, gdzie soft power ma coraz większe znaczenie w kształtowaniu relacji między państwami, współpraca rozwojowa staje się jednym z jej głównych elementów.

Według autora niniejszej pracy, współpraca rozwojowa jest istotnym elementem kształtowania wizerunku darczyńcy na danym obszarze geograficznym i może znacząco przyczynić się do realizacji wcześniej zamierzonych interesów narodowych oraz do zwiększenia bezpieczeństwa narodowego w kraju darczyńcy. Jednak w opinii autora, współpraca rozwojowa rozumiana jako efektywny sposób udzielania wsparcia innym krajom była i jest źle zarządzana.

Wstępem do badań nad skutecznością pomocy rozwojowej stały się obserwacje autora dotyczące projektów realizowanych przez państwa rozwinięte w Gruzji w latach 2009-2010, w Ukrainie po 2005 r. oraz na Bliskim Wschodzie. Krytyczne spostrzeżenia w stosunku do niektórych projektów, wzbogacone o wiedzę z zakresu omawianego tematu dały autorowi całościowy obraz problematyki oraz skuteczności działań podejmowanych przez państwa rozwinięte i rozwijające się. Założenia te stały się podstawą do postawienia hipotezy, że obecny charakter pomocy rozwojowej w tych regionach jest nieefektywny.

Ideą niniejszej pracy jest ukazanie warunków, jakie powinny zająć na poziomie politycznym, ekonomicznym, społecznym i technicznym, aby cele rozwojowe, które stawia przed sobą społeczność międzynarodowa, mogły zostać zrealizowane. Wymiar praktyczny niniejszej pracy stanowi analiza najistotniejszych problemów, mogąca pomóc instytucjom i organizacjom, które podejmują się (lub dopiero zamierzają się podjąć) realizacji projektów międzynarodowych o charakterze pomocowym.



Zdjęcie: Podwórko palestyńskiej rodziny w Jerozolimie (Jerozolima, 2015r.)

Charakter badań, opierających się na analizie typu „case study” programów narodowych i międzynarodowych oraz form organizacji rządowych i pozarządowych, stanowić będzie podstawę do oceny skuteczności projektów w zależności od wybranej metody zarówno na poziomie narodowych/międzynarodowych programów jak i podmiotu realizującego projekt.

Część pierwsza to skondensowana analiza genezy pomocy rozwojowej w kontekście uwarunkowań historycznych oraz podejmowanych prób reform tejże pomocy przez społeczność międzynarodową. W tej części autor wskazuje, że debata nad skutecznością pomocy rozwojowej ma długoletnią tradycję, a krytyka metod i działań podejmowanych przez bogatą „Północ” nierozdzielnie się z nią łączy. Do najważniejszych punktów, tzw. „kroków milowych” autor zaliczył takie aspekty, jak: instytucjonalizacja, kryzys naftowy, Konsensus Waszyngtoński, lata 90. XX w., Milenijne Cele Rozwoju, konferencje w: Doha, Johannesburgu, Nowym Jorku. Ta część badań oparta została na analizie zestawienia: zakładane cele, metody ich realizacji oraz osiągnięte rezultaty.

Kolejna część to próba wskazania obecnych i najistotniejszych przeszkód w realizacji skutecznej współpracy rozwojowej od czasu ogłoszenia Milenijnych Celów Rozwoju. Każdy z badanych problemów

ukazany został przez pryzmat teoretycznych rozważań nad warunkami, jakie powinny zajść w celu jego ograniczenia lub całkowitego wyeliminowania. Badania te zostały wzbogacone o dane statystyczne, założenia wynikające ze współcześnie prowadzonej polemiki w literaturze przedmiotu, uwag podmiotów realizujących konkretne projekty oraz własnych obserwacji.



Zdjęcie: Młodzież z Euroklubu remontuje szkolną klasę w szkole podstawowej (Meria, 2010r.)

Ostatni rozdział to próba odniesienia przeprowadzonych analiz do działań podejmowanych przez międzynarodową społeczność w Afganistanie w latach 2001-2014 r., gdzie jakość pomocy rozwojowej może budzić wątpliwość.

Polskie badania nad problematyką pomocy rozwojowej mają krótką historię, co może wiązać się z faktem, że Polska niedawno dołączyła do grona darczyńców. Wśród wąskiego grona ekspertów z zakresu teoretycznych rozważań na temat pomocy rozwojowej należy wymienić: dr. Pawła Bagińskiego (Europejska Polityka Rozwojowa), dr Katarzynę Czaplicką (Wyzwania Międzynarodowej Współpracy na Rzecz Rozwoju – praca zbiorcza; Międzynarodowa Współpraca na Rzecz Rozwoju praca zbiorcza) oraz dr. Kamila Zajączkowskiego (Polski system współpracy na rzecz rozwoju; literatura z zakresu geoekonomicznych aspektów pomocy rozwojowej oraz jej uwarunkowań). W związku ograniczoną liczbą polskich publikacji, autor korzystał z opracowań zagranicznych autorów oraz raportów i analiz sporządzonych przez międzynarodowe instytucje.

Pomoc rozwojowa definicja i ewolucja pojęcia

Obecny kształt współpracy rozwojowej jest konsekwencją reform oraz działań podejmowanych na przestrzeni wielu lat. Proces ten w ostatnim dziesięcioleciu został znacznie przyspieszony, dzięki coraz częstszym inicjatywom skoncentrowanym na zwiększeniu skuteczności programów pomocy rozwojowej. Jednak aby zrozumieć obecny stan rzeczy, konieczne jest prześledzenie wcześniejszych decyzji oraz uwarunkowań zewnętrznych, które wpływały na sposób funkcjonowania podmiotów uczestniczących w procesie pomocy rozwojowej. Taka analiza pozwoli również odpowiedzieć na pytanie, dlaczego pomimo wielu wysiłków nie udało się w znaczącym stopniu zredukować różnic ekonomicznych pomiędzy Północą, a Południem oraz osiągnąć zakładanych celów. W tej części rozważań zwrócono również uwagę na trzy główne elementy, które spopularyzowały współpracę rozwojową w polityce rządów oraz organizacji międzynarodowych. Do tych elementów zalicza się: zniszczenia po II wojnie światowej w Europie, rozpoczęcie procesu dekolonizacji oraz polaryzację stosunków międzynarodowych po II wojnie światowej na linii Wschód – Zachód.



Zdjęcie: Fabryki w okolicach Doniecka (Donieck, 2014r.)

Pomoc rozwojowa – próba definicji

Pomoc rozwojowa to, de facto, nowe pojęcie w historii stosunków międzynarodowych, choć o pewnych jej formach można mówić już w okresie kolonializmu. Za początki pomocy rozwojowej we współczesnym jej znaczeniu uważa się jednak Plan Marshalla z 3 kwietnia 1948 r.

Teoretycy i praktycy przez wiele lat próbowali stworzyć spójną definicję pomocy rozwojowej, co udało się osiągnąć dopiero w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Za Oficjalną Pomoc Rozwojową (ODA) uznano takie elementy jak:

- przyptywy do instytucji wielostronnych i krajów-biorców oraz terytoriów umieszczonych na specjalnej liście ustalonej przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD (DAC – Development Assistance Committee);
- kraj-dawca przekazuje pomoc w ramach oficjalnych instytucji (rządowych/samorządowych) lub przez specjalnie powołane do tego agencje w formie pomocy dwustronnej lub wielostronnej;
- celem pomocy rozwojowej jest rozwój gospodarczy i dobrobyt krajów rozwijających się;
- co najmniej 25% przekazanych środków musi stanowić formę darowizny.

Z tak opisanej definicji ODA wynika, że środki przeznaczane na rozwój militarny, jak również pożyczki udzielane przez Agencje Kredytów Eksportowych (ang. Export Credit Agencies - ECA) nie wchodzi w skład pomocy rozwojowej.

We współczesnej debacie na temat pomocy rozwojowej, coraz częściej podnosi się aspekt skuteczności działań podejmowanych przez społeczność międzynarodową. Szczególnie w latach 90. XX wieku zaczęto podkreślać rolę państw-biorców w kreowaniu skutecznej pomocy. Włączenie państw-biorców do dyskusji o pomocy rozwojowej miało dwa znaczące skutki. Po pierwsze przyznano, że rządy krajów Północy nie sprostają celom, które same sobie wyznaczyły, jeśli chodzi np.: o redukcję ubóstwa na świecie. Po drugie zmiana ta spowodowała reorganizację w myśleniu o pomocy. Obecnie podkreśla się partnerski charakter współpracy na linii: Północ–Południe oraz włączenie krajów Południa w system decyzyjny, a tym samym przekazanie im coraz większej samodzielności i odpowiedzialności za pomoc rozwojową. W związku z tym w światowej literaturze zaczęto wprowadzać takie określenia, jak: „współpraca na rzecz rozwoju”, „współpraca rozwojowa” (ang. development co-operation). W ten sposób do myślenia o pomocy rozwojowej, jako o jednostronnych działaniach, które są domeną krajów rozwiniętych na rzecz rozwoju krajów Południa, dodano aktywne zaangażowanie państw rozwijających się na równych zasadach. Jak zauważa Paweł Bagiński: „*Pojęcie „współpraca na rzecz rozwoju”*”

implikuje współzależność potrzeb i interesów partnerów, których wspólnym celem jest wzajemne osiągnięcie jak najwyższego poziomu rozwoju poprzez stosowanie różnorodnych mechanizmów, z których bardzo istotnym – choć, co ważne, nie jedynym – pozostaje klasycznie rozumiana pomoc rozwojowa”.

Efektywność a skuteczność: różnice w terminologii

Równie istotne, jak zdefiniowanie terminu pomocy rozwojowej jest wyjaśnienie różnic pomiędzy terminami: skuteczność i efektywność. W polskiej literaturze przedmiotu przyjęło się używanie obu określeń zamiennie. Natomiast w literaturze anglosaskiej skuteczność (ang. effectiveness) definiuje się jako zakres osiągniętego celu. W raporcie ONZ „*Development Effectiveness – Review of evaluative evidence 2001*” dokładna definicja skuteczności brzmi: „*Skuteczność: stopień w jakim projekt lub program osiągnął swoje cele, a podjęte działania przyniosły oczekiwane rezultaty, niezależnie od kosztów, które były do tego potrzebne. Ocena skuteczności projektu lub programu wymaga jasnej definicji bezpośrednich celów interwencji i wskaźników, które będą wykorzystane do ich pomiaru.*”¹Natomiast efektywność (ang. efficiency) oznacza realizację celów adekwatnych do sytuacji w kontekście poniesionych nakładów i osiągniętych rezultatów. W raporcie ONZ ujęto to w następujących słowach: „*Efektywność: stosunek między wartością poniesionych kosztów, a wartością efektów uzyskanych dzięki tym nakładom. Wymaga to optymalnego połączenia zasobów ludzkich, materialnych i zasobów naturalnych podczas zarządzania danym procesem.*”

Wynika z tego, że skuteczny projekt z zakresu współpracy rozwojowej, może być równocześnie projektem nieefektywnym, gdyż np. wkład poniesionego wysiłku i kapitału może okazać się zbyt wysoki w stosunku do osiągniętych celów. Innymi słowy decydenci mogli wybrać inne – lepsze rozwiązanie, którego celem byłoby osiągnięcie tych samych rezultatów, przy ograniczeniu poniesionych kosztów, czasu i zasobów.

Należy również podkreślić, że w dyskusji na temat skuteczności i efektywności projektów, a szerzej programów pomocowych nie może zabraknąć myślenia o rzeczywistych problemach społeczności, która jest jej beneficjentem. W praktyce część projektów spełnia zarówno kryteria skuteczności oraz efektywności działań wg podanych powyżej definicji, ale nie odpowiada na rzeczywiste problemy społeczności/regionów/państw. Dlatego też autor niniejszej pracy postanowił opracować i wprowadzić do dyskursu o przeszkodach w realizacji skutecznej pomocy rozwojowej -

termin „bezużytecznej pomocy” (ang. useless aid), który określałby powyższe zjawisko. Celem wprowadzenia nowego terminu do prowadzonych badań jest dostrzeżenie problemu braku wystarczającej klasyfikacji pomocy ze względu na jej efektywność, a nie jedynie ilościowe wsparcie (np. ilość środków finansowych), ilość zrealizowanych projektów, czy też ilość beneficjentów objętych wsparciem. Termin ten wg autora odnosi się do działań podmiotów ze strony krajów-dawców, jak i krajów-biorców pomocy rozwojowej, które pomimo spełnienia kryteriów skuteczności oraz efektywności nie wpływają w sposób znaczący na podniesienie jakości życia mieszkańców krajów-biorców, ze względu na brak dostosowania pomocy do rzeczywistych uwarunkowań, wyzwań oraz potrzeb owej społeczności. Do grupy projektów oraz programów spod znaku „bezużytecznej pomocy” zaliczyć można te, które zostały zrealizowane:

- bez analizy realnych potrzeb społeczności lokalnej (lub na podstawie przestarzałych analiz i raportów);
- bez wcześniejszego i profesjonalnego nawiązania kontaktu i współpracy z podmiotem (partnerem) z kraju-biorcy;
- pomimo braku wiedzy i kompetencji w realizacji projektów z danego obszaru;
- pomimo realizacji podobnych projektów w tym samym czasie przez inne wyspecjalizowane podmioty (dublowanie).

Autor: Bartłomiej Jojczyk

Bibliografia:

- Joseph S. Nye, Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej, WAIP, Warszawa 2007.
- Na podstawie: Nye J., Soft Power Jak osiągnąć sukces w polityce światowej, WAiP, Warszawa 2007.
- IMF, 2003, External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users Appendix III, Glossary, IMF, Washington DC.
- P. Bagiński, Europejska polityka rozwojowa, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Raport ONZ: Development Effectiveness – Review of evaluative evidence , 2001.
- Sylwia K., Debata o skuteczności współpracy rozwojowej, [w:] A. Dańda, P. Kugiel, K. Pędziwiatr (red.), Współczesne wyzwania dla budowania pokoju i pomocy rozwojowej, WSE, Kraków 2011.