

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
Wydział Ekonomii

Katarzyna Andrzejczak

Pomoc rozwojowa Francji  
dla krajów rozwijających się  
w latach 1981-2007

Opiekun naukowy:

Dr hab. Przemysław Deszczyński, prof. nadzw. UEP

Poznań 2010

## SPIS TREŚCI:

|   |            |
|---|------------|
| WSTĘP.....  | 4          |
| <b>ROZDZIAŁ 1 POMOC ROZWOJOWA – UJĘCIE TEORETYCZNE.....</b>                               | <b>13</b>  |
| 1.1. POJĘCIE POMOCY ROZWOJOWEJ.....   | 13         |
| 1.1.1. <i>Oficjalna Pomoc Rozwojowa</i> .....   | 13         |
| 1.1.2. <i>Podstawowe formy i instrumenty pomocy rozwojowej</i> .....                      | 21         |
| 1.1.2.1. Pomoc techniczna.....  | 23         |
| 1.1.2.2. Pomoc projektowa.....  | 24         |
| 1.1.2.3. Pomoc programowa.....  | 25         |
| 1.1.2.4. Pomoc humanitarna.....   | 28         |
| 1.1.2.5. Pożyczki i darowizny.....  | 30         |
| 1.1.3. <i>Wiązanie pomocy rozwojowej</i> .....  | 32         |
| 1.1.4. <i>Problem efektywności, skuteczności i jakości pomocy</i> .....                   | 34         |
| 1.2. TEORIE POMOCY ROZWOJOWEJ A WZROST I ROZWÓJ GOSPODARCZY.....                          | 38         |
| 1.2.1. <i>Pomoc rozwojowa w ekonomii rozwoju</i> .....                                    | 38         |
| 1.2.2. <i>Państwo i industrializacja</i> .....  | 39         |
| 1.2.3. <i>Koncepcje potrzeb podstawowych</i> .....  | 43         |
| 1.2.4. <i>Dostosowanie strukturalne i konsensus waszyngtoński</i> .....                   | 45         |
| 1.2.5. <i>Współczesne poglądy na pomoc rozwojową</i> .....                                | 49         |
| <b>ROZDZIAŁ 2 POMOC ROZWOJOWA – PROBLEMY JEJ UDZIELANIA W PRAKTYCE.....</b>               | <b>54</b>  |
| 2.1. POLITYKA ROZWOJOWA.....  | 54         |
| 2.1.1. <i>Polityka rozwojowa w stosunkach Północ-Południe</i> .....                       | 54         |
| 2.1.2. <i>Motywy udzielania pomocy rozwojowej</i> .....                                   | 62         |
| 2.1.3. <i>Priorytety pomocy rozwojowej w XX wieku</i> .....                               | 68         |
| 2.2. UWARUNKOWANIA POMOCY ROZWOJOWEJ.....   | 78         |
| 2.2.1. <i>Wpływ pomocy rozwojowej na wzrost gospodarczy</i> .....                         | 78         |
| 2.2.2. <i>Czynniki wpływające na działanie pomocy rozwojowej</i> .....                    | 83         |
| 2.2.2.1. Czynniki odbiorcy.....   | 83         |
| 2.2.2.2. Czynniki donatora.....   | 85         |
| 2.2.2.3. Typologia czynników skuteczności pomocy.....                                     | 88         |
| 2.2.3. <i>Działanie pomocy rozwojowej w zależności od formy</i> .....                     | 90         |
| 2.3. OPERACJONALIZACJA I OCENA PROJEKTÓW POMOCY ROZWOJOWEJ.....                           | 93         |
| 2.4. POMOC ROZWOJOWA KOMITETU POMOCY ROZWOJOWEJ.....                                      | 96         |
| 2.4.1. <i>Statystyki pomocy rozwojowej OECD</i> .....                                     | 96         |
| 2.4.2. <i>Wysokość pomocy DAC w latach 1981-2007</i> .....                                | 101        |
| <b>ROZDZIAŁ 3 UWARUNKOWANIA POMOCY ROZWOJOWEJ FRANCJI.....</b>                            | <b>110</b> |
| 3.1. GENEZA POMOCY ROZWOJOWEJ FRANCJI.....  | 110        |
| 3.1.1. <i>Neokolonializm</i> .....  | 110        |
| 3.1.2. <i>Strefa franka</i> .....   | 115        |
| 3.1.3. <i>Wpływ stosunków bipolarnych na relacje Francji z byłymi koloniami</i> .....     | 118        |
| 3.2. POLITYKA ROZWOJOWA FRANCJI W LATACH 1981-1998.....                                   | 122        |
| 3.2.1. <i>Polityka francuska w trakcie prezydentury F. Mitterranda</i> .....              | 122        |
| 3.2.2. <i>Początki zmian – polityka rozwojowa w trakcie prezydentury J. Chiraca</i> ..... | 127        |
| 3.2.3. <i>Reformowanie polityki rozwojowej w latach 1998-2007</i> .....                   | 129        |
| 3.2.4. <i>Współczesne priorytety francuskiej pomocy rozwojowej</i> .....                  | 132        |
| <b>ROZDZIAŁ 4 STRUKTURA INSTYTUCJONALNA POMOCY ROZWOJOWEJ FRANCJI.....</b>                | <b>139</b> |
| 4.1. UWARUNKOWANIA I EWOLUCJA.....  | 139        |
| 4.1.1. <i>Czynniki zewnętrzne i wewnętrzne procesu zmian</i> .....                        | 139        |
| 4.1.2. <i>Założenia reformy struktury instytucjonalnej</i> .....                          | 141        |
| 4.2. PROCESY ZWIĄZANE Z UDZIELANIEM FRANCUSKIEJ POMOCY ROZWOJOWEJ.....                    | 148        |
| 4.2.1. <i>Formułowanie strategii i koordynowanie pomocy rozwojowej</i> .....              | 148        |
| 4.2.2. <i>Wdrażanie pomocy rozwojowej w życie</i> .....                                   | 152        |
| 4.2.3. <i>Ewaluacja pomocy rozwojowej</i> .....   | 154        |

|  |            |
|--|------------|
| 4.2.4. Współpraca ze społeczeństwem francuskim .....   | 156        |
| 4.3. ORGANIZACJA POMOCY FRANCUSKIEJ ZA GRANICĄ .....   | 159        |
| 4.4. PODMIOTY PRYWATNE W SYSTEMIE FRANCUSKIEJ POMOCY ROZWOJOWEJ .....  | 160        |
| <b>ROZDZIAŁ 5 STRUKTURA FRANCUSKIEJ POMOCY ROZWOJOWEJ .....</b>  | <b>166</b> |
| 5.1. KRYTERIA OCENY JAKOŚCI POMOCY ROZWOJOWEJ FRANCJI .....  | 166        |
| 5.2. STRATEGIA SEKTOROWA I GEOGRAFICZNA .....  | 167        |
| 5.3. WYSOKOŚĆ POMOCY FRANCJI DLA KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ W LATACH 1981-2007 .....   | 175        |
| 5.4. STRUKTURA GEOGRAFICZNA BILATERALNEJ POMOCY ROZWOJOWEJ W LATACH 1981-2007 .....  | 182        |
| 5.4.1. Pomoc rozwojowa dla Afryki .....  | 182        |
| 5.4.2. Pomoc rozwojowa dla Oceanii, Azji, Ameryki Łacińskiej i Europy .....  | 187        |
| 5.5. STRUKTURA SEKTOROWA FRANCUSKIEJ POMOCY ROZWOJOWEJ W LATACH 1981-2007 .....  | 190        |
| 5.6. OCENA STRUKTURY ODBIORCÓW FRANCUSKIEJ POMOCY W LATACH 1981-2007 .....   | 200        |
| <b>ROZDZIAŁ 6 FORMY I INSTRUMENTY FRANCUSKIEJ POMOCY ROZWOJOWEJ W LATACH 1981-2007. ....</b>                               | <b>210</b> |
| 6.1. BILATERALNA POMOC ROZWOJOWA FRANCJI .....   | 210        |
| 6.1.1. Instrumenty pomocy bilateralnej .....   | 210        |
| 6.1.2. Wybrane instrumenty pomocy Francuskiej Agencji Rozwoju .....  | 212        |
| 6.1.3. Fundusz solidarności priorytetowej .....  | 216        |
| 6.1.4. Pomoc techniczna i budżetowa .....  | 217        |
| 6.1.5. Pomoc poprzez redukcję zadłużenia .....   | 218        |
| 6.1.6. Nowe instrumenty finansowania rozwoju .....   | 220        |
| 6.1.7. Instrumenty finansowania programów globalnych .....   | 221        |
| 6.1.8. Rola poszczególnych form pomocy .....   | 223        |
| 6.1.9. Stopień związania francuskiej pomocy rozwojowej .....   | 230        |
| 6.2. MULTILATERALNA POMOC FRANCJI DLA KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ .....   | 235        |
| 6.2.1. Rola Francji w pomocy multilateralnej dla AKP .....   | 235        |
| 6.2.2. Instrumenty pomocy multilateralnej .....  | 239        |
| 6.2.3. Pomoc multilateralna Francji w latach 1981-2007 .....   | 242        |
| <b>ROZDZIAŁ 7 STUDIUM PRZYPADKU – POMOC FRANCJI DLA SEKTORA EDUKACJI PODSTAWOWEJ BURKINA FASO W LATACH 2003-2007. ....</b> | <b>249</b> |
| 7.1. KONTEKST HISTORYCZNY I GOSPODARKA BURKINA FASO .....  | 249        |
| 7.2. ZNACZENIE POMOCY ROZWOJOWEJ DLA BURKINA FASO .....  | 253        |
| 7.3. POMOC DLA SEKTORA EDUKACJI PODSTAWOWEJ .....  | 256        |
| 7.4. ZMIANY W SEKTORZE EDUKACJI PODSTAWOWEJ W LATACH 2003-2007 .....   | 258        |
| <b>PODSUMOWANIE .....</b>  | <b>271</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA .....</b>  | <b>274</b> |
| <b>SPIS RYSUNKÓW I TABEL .....</b>   | <b>292</b> |
| <b>ZAŁĄCZNIKI .....</b>  | <b>297</b> |

Problem ogromnych dysproporcji pomiędzy zamożnymi państwami rozwiniętymi, a ubogimi krajami rozwijającymi się stanowi jedno z najważniejszych wyzwań współczesnego świata. Wyrazem tego jest głębokie zaangażowanie państw zarówno w dyskusję o możliwych sposobach przewycięzenia lub choćby złagodzenia skutków niedorozwoju, jak i podejmowane w tym kierunku działania. Zmniejszenie różnic poprzez podniesienie poziomu życia osób zamieszkujących najbiedniejsze i najsłabiej rozwinięte obszary globu jest dziś przedmiotem tego obszaru polityki zagranicznej państw rozwiniętych, który nazywany jest polityką rozwojową<sup>1</sup>. Coraz częściej mówi się o ekonomii rozwoju jako o nowej dziedzinie nauk ekonomicznych.

Państwa rozwinięte łączą siły, aby znaleźć wspólny kierunek i wzajemnie się motywować oraz zobowiązywać do realizowania ustalonych priorytetów polityki rozwojowej. Początek XXI stulecia przyniósł refleksję nad dotychczasową polityką i podejmowanymi działaniami i skłonił je do wyznaczenia wspólnych celów pomocy rozwojowej, które zebrano w Deklaracji Milenijnej ogłoszonej w 2000 roku na szczycie Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku oraz m.in. w Deklaracji Paryskiej z 2005 roku dotyczącej podniesienia skuteczności działań.

Udzielanie pomocy rozwojowej ma swoje silne uzasadnienie ekonomiczne, polityczne oraz społeczne. Formy, w jakich pomoc może być przekazywana, sektory oraz obszar na który zostanie skierowana to zagadnienia, których rozwikłanie stanowi ważne zadanie współczesnych rządów. Pomoc rozwojowa nie jest traktowana jako narzędzie filantropii, ale jako instrument, którego skuteczność przejawiać ma się w pobudzeniu rozwoju najuboższych regionów. Ważnym jest podjęcie dyskusji dotyczącej tego, jak należy udzielać pomocy, aby wpływała na wzrost gospodarczy i poprawę jakości życia. Pomimo podejmowania działań na rzecz rozwoju, kraje rozwijające się nadal pogrążone są w biedzie, poziom opieki zdrowotnej jest zatrażający i nadal niewiele dzieci ma szansę na edukację. Podstawowe pytanie brzmi, dlaczego tak się dzieje? Czy pomocy udziela się zbyt mało, zbyt dużo, czy udzielana jest w nieodpowiedni sposób?

W badaniach naukowych obejmujących problemy krajów rozwijających się można wyróżnić trzy zasadnicze etapy. Pierwszy ściśle związany jest z dokonującymi się procesami dekolonizacji, których apogeum przypadło na przełom lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku. Drugi wywołany został w latach siedemdziesiątych kryzysem energetycznym i

---

<sup>1</sup> Pomoc rozwojowa jest jednym z narzędzi polityki rozwojowej.

surowcowym. Trzeci natomiast zapoczątkowały wydarzenia w Nowym Jorku z 11 września 2001 roku. Pomimo zbudowania bardzo wielu koncepcji teoretycznych i prób ich realizacji w praktyce, większość krajów rozwijających się pozostaje nadal na marginesie gospodarki światowej, ciągle nie mogąc znaleźć dla siebie skutecznej drogi rozwoju. Co więcej zachodzące procesy globalizacji nie prowadzą do konwergencji gospodarczej, a wprost przeciwnie do dywergencji, zwiększając różnice w stopniu zamożności na świecie.

Skala ubóstwa jest już tak wielka, że pojawiło się realne zagrożenie dla funkcjonowania dotychczasowego porządku międzynarodowego. Trudności krajów rozwijających się urosły do problemów rangi globalnej, a ich rozwiązanie staje się coraz bardziej istotne, nie tylko dla nich samych, ale dla całego demokratycznego świata. Lekceważenie i postępująca marginalizacja krajów najbiedniejszych może przynieść tragiczne, co więcej globalne reperkusje, a w konsekwencji doprowadzić do nowego podziału świata, eskalacji nienawiści, wojny zachodniej cywilizacji z wyznawcami islamu, wielkich niekontrolowanych migracji, dalszego niszczenia ekosystemów, ogólnoswiatowego terroryzmu. To tylko nieliczne konsekwencje niedoceniań problemów krajów rozwijających się<sup>2</sup>.

Istnieje zatem pilna potrzeba rozwijania badań naukowych w celu zdiagnozowania przyczyn pogłębiania się katastrofalnej sytuacji gospodarczej państw rozwijających się, a przede wszystkim wypracowania realnych rozwiązań przezwyciężenia „zakłętą kręgu ubóstwa”. Jedną z dróg wyjścia upatruje się właśnie w pomocy rozwojowej. Dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie nie są jednak imponujące. Interesujące jest badanie, jakie są tego przyczyny, skoro pomoc gospodarcza w ramach „Planu Marshalla” dla zniszczonej Europy przyniosła pożądany efekt.

Państwa rozwinięte udzielające pomocy rozwojowej zrzeszone są w Komitecie Pomocy Rozwojowej (*Development Assistance Committee – DAC*) w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD*). Wśród największych donatorów pomocy od lat znajdują się Stany Zjednoczone, Japonia i Francja, a także Niemcy i Wielka Brytania. Francja, spośród tych

---

<sup>2</sup> P. Deszczyński, *Die Ost-West Und Nord-Süd Beziehungen und ihre gegenseitige Bedingtheit* [w:] *Leben in der einem Welt, Friedrich Ebert Stiftung*, Bohn 1991, s. 55-59, P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się a monopol Związku Sowieckiego*, *Przegląd Zachodni*, nr 3/2001, s. 141-142. Sprzężenie wzrostu gospodarczego i bezpieczeństwa ma charakter zwrotny. Rozwój gospodarczy zapewnia większy poziom bezpieczeństwa, a równocześnie bezpieczeństwo (polityczne, społeczne, socjalne) jest warunkiem rozwoju. Por. F. Bourguignon, *Stabilité, securit et développement: une introduction, Securiser le développement dans un monde instable*, *Revue d’Economie du Développement*, Vol. 20, 2006/4, s. 6-8.

państw, przez wiele lat (okres 1950 – 1972) była największym europejskim donatorem.<sup>3</sup> Analiza pomocy rozwojowej Francji ważna jest jednak nie tylko ze względu na jej wielkość, ale także ze względu na jej ewolucję, która miała miejsce na przełomie wieków i poszukiwania nowych rozwiązań pomocy rozwojowej na świecie. Francuska polityka zagraniczna, a w tym polityka rozwojowa, nierozłącznie związana jest z kolonialną przeszłością i bliskimi związkami z Afryką. Krytyka takiej polityki rozwojowej Francji zarówno zewnętrzna jak i wewnętrzna, skłoniły ekonomistów i polityków pod koniec lat dziewięćdziesiątych do poszukiwania nowych priorytetów i nowych instrumentów pomocy.

Doświadczenia Francji są dzięki temu ważnym źródłem weryfikowania w praktyce przyjętych założeń w ekonomii rozwoju. Jest to o tyle istotne, że Polska jeszcze niedawno należała do państw pomoc otrzymujących, natomiast w związku ze wstąpieniem 1 maja 2004 roku do Unii Europejskiej ma obowiązek jej udzielania. Potrzeba pogłębienia zagadnień ekonomii rozwoju ma zatem wymiar praktyczny i jak najbardziej aktualny.

W polskiej polityce zagranicznej nadal zbyt mało miejsca poświęca się krajom rozwijającym się, w stosunku do ich potencjału ekonomicznego, demograficznego i terytorialnego. Istnieją poważne zaniedbania, będące dziedzictwem poprzedniego systemu, które jak dotąd skutecznie hamują penetrację rynków tej grupy państw. Członkostwo w Unii Europejskiej (UE), która ma długoletnie (umowy z Jaundé podpisane z inspiracji rządu francuskiego, a także z Lomé i Cotonou) instytucjonalne powiązania z krajami rozwijającymi się, zobowiązuje do ujednolicenia celów polskiej polityki zagranicznej wobec obszarów pozaeuropejskich. Polska będzie musiała też w zdecydowanie większym niż dotychczas zakresie udzielać pomocy rozwojowej tej grupie państw.

Polska stoi także przed trudnym zadaniem stworzenia rządowej struktury instytucjonalnej, a następnie rozbudowania struktury pozarządowej i dostosowania swojej polityki rozwojowej do obowiązującej już w ramach UE. Jako członek pierwotny Organizacji Narodów Zjednoczonych, w 2000 roku wśród innych państw przyjęła Deklarację Milenijną. Nawet jeżeli w najbliższych latach nie będzie w stanie przeznaczać postulowanego od wielu dekad poziomu 0,7% PKB na cele rozwojowe, to z pewnością wielkości te będą znacząco rosły (w 2005 roku było to zaledwie 0,068%, a w 2007 0,1% PKB)<sup>4</sup>. Polska musi zadbać o to, by w ramach własnych możliwości i wydawanych środków osiągnąć jak najwyższą jakość pomocy, przekładającą się na jej skuteczność i efektywność z punktu widzenia beneficjentów.

---

<sup>3</sup> Dane statystyczne OECDstat, <http://stats.oecd.org>

<sup>4</sup> *Ibidem*.

Realizacja tych zadań, wymaga wiedzy i czerpania z doświadczeń innych państw. Polityka rozwojowa Francji jest dla polskich naukowców, praktyków życia politycznego i gospodarczego nie tylko wysoce interesująca w kontekście jej dotychczasowych długoletnich doświadczeń, ale także z powodu wprowadzenia do systemu politycznego RP wielu instytucji z systemu V Republiki, co może sprzyjać adaptacji francuskich rozwiązań w polskich warunkach np. jeśli chodzi o strukturę instytucjonalną pomocy rozwojowej. Analiza francuskiej polityki rozwojowej może być także wielce pomocna, jeżeli rząd polski chciałby połączyć urzeczywistnianie własnej pomocy rozwojowej z równoczesnym uwzględnianiem celów polityki zagranicznej. Francja należy bowiem do tej grupy krajów, w których instrumentalizacja pomocy rozwojowej należała do największych. Wynikała ona z kolonialnej przeszłości, ale również z kierowania się w polityce zagranicznej własnymi interesami, częstokroć wysoce egoistycznymi.

Celem badań jest dokonanie analizy, a następnie oceny francuskiej pomocy rozwojowej ze względu na realizowaną strategię geograficzną i sektorową oraz stosowane formy pomocy. Zidentyfikowano główne determinanty francuskiej pomocy rozwojowej w latach 1981-2007 oraz określono specyfikę francuskiej pomocy rozwojowej z punktu widzenia teorii i polityki pomocy rozwojowej. Zasadniczym problemem badawczym było znalezienie odpowiedzi na pytanie: Czy zmiana narzędzi francuskiej pomocy rozwojowej oznacza realizację nowych priorytetów polityki rozwojowej zgodnych z Deklaracją Milenijną?

Za podstawową hipotezę w pracy przyjęto, że instrumentalizacja polityki rozwojowej była wprost proporcjonalna do realizacji bieżących i długoterminowych celów francuskiej polityki zagranicznej i odwrotnie proporcjonalna do jej efektywności z punktu widzenia krajów rozwijających się. Badanie ma także na celu weryfikację drugiej hipotezy, wedle której pomoc rozwojowa Francji jest wypadkową celów francuskiej polityki zagranicznej i wewnętrznej.

Osiągnięcie głównego celu pracy wymagało realizacji następujących zadań szczegółowych:

1. Przedstawienia ewolucji koncepcji pomocy rozwojowej oraz motywów jej udzielania.
2. Zbadania, jakie są przesłanki ekonomiczne, polityczne i społeczne udzielania pomocy rozwojowej.
3. Zaprezentowania toczącej się w literaturze dyskusji na temat wpływu pomocy rozwojowej na wzrost i rozwój gospodarczy krajów rozwijających się.

4. Wskazania jak zmieniały się priorytety sektorowe i geograficzne oraz formy pomocy Francji, szczególnie w związku z reformą struktury instytucjonalnej pomocy rozwojowej.
5. Zanalizowania procesu przekształcania współpracy międzynarodowej opartej na dawnych stosunkach kolonialnych w stosunki oparte na zasadach solidarności międzynarodowej.
6. Wykazania, na ile opcja polityczna sprawujących władzę wpływała na strategię alokacji pomocy rozwojowej.
7. Zbadania na ile deklarowane kierunki polityki Francji znajdują odzwierciedlenie w podejmowanych działaniach w praktyce.
8. Zbadania, na ile pomoc rozwojowa Francji stanowiła realizację interesów donatora, a na ile jej beneficjentów.

Praca składa się ze wstępu, siedmiu rozdziałów, podsumowania, bibliografii, spisu rysunków i tabel i załączników. W pierwszym rozdziale podjęto próbę uporządkowania pojęć z zakresu ekonomii rozwoju na podstawie literatury przedmiotu. Zaprezentowano kanały udzielania pomocy, a także podstawowe formy pomocy wyodrębnione na podstawie kilku kryteriów. Omówiono pojęcie Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (*Official Development Assistance* – ODA) i wymogi, które spełniać musi transfer środków, aby zostać do niej zaliczonym. Poruszono też problem efektywności, skuteczności i jakości pomocy. W sposób syntetyczny przedstawiono ewolucję poglądów ekonomii rozwoju na pomoc rozwojową i jej rolę w promowaniu rozwoju biednych krajów rozwijających się po II wojnie światowej.

W rozdziale drugim przedstawiono praktyczne problemy związane z realizacją polityki rozwojowej, a także motywy udzielania pomocy rozwojowej przez kraje wysoko rozwinięte. Omówione zostały współczesne priorytety pomocy rozwojowej, będące owocem refleksji nad pogłębiającym się niedorozwojem niektórych regionów świata w drugiej połowie XX wieku. Odniesiono się też do skomplikowanej kwestii wpływu pomocy rozwojowej na wzrost gospodarczy w ujęciu makroekonomicznym – stymulowania wzrostu gospodarczego oraz w ujęciu operacyjnym – na poziomie ewaluacji konkretnych projektów. Przedstawiono wysokość pomocy przekazywanej do krajów rozwijających się przez Komitet Pomocy Rozwojowej, co stanowi tło do dalszych, bardziej szczegółowych rozważań dotyczących działań Francji na tym polu.

Dalsze dwa rozdziały obejmują obserwacje dotyczące systemu pomocy rozwojowej we Francji i jej specyfikę. Poddano analizie próbę przeobrażenia polityki byłego imperium



kolonialnego w politykę nowoczesnego państwa działającego w duchu solidarności międzynarodowej. Przedstawiono strukturę instytucjonalną systemu pomocy i jej uwarunkowania. Wskazano główne kierunki polityki francuskiej oraz procesy związane z udzielaniem pomocy. Poruszono także zagadnienie roli organizacji pozarządowych we francuskim systemie pomocy, aby uzupełnić obraz francuskich działań o transfery ODA za pośrednictwem podmiotów prywatnych.

W części empirycznej dokonano próby oceny francuskiej polityki rozwojowej oraz jej zgodności z deklarowanymi celami w kontekście faktycznie podejmowanych działań. Badania objęły strukturę geograficzną i sektorową podejmowanych przez Francję działań, strukturę odbiorców w sensie ich zamożności, stopień skoncentrowania francuskich działań i miejsce byłych kolonii we francuskim systemie pomocy. Opisano wybrane instrumenty francuskiej pomocy rozwojowej, a także strategie w oparciu o które są dobierane. Ostatni rozdział dotyczy pomocy Francji dla sektora edukacji podstawowej Burkina Faso. Przedstawiono w nim specyfikę tego kraju rozwijającego się i rolę, jaką odgrywa w nim pomoc rozwojowa, a także podjęto problematykę technicznej realizacji projektów przez agencje terenowe donatorów.

W pracy skoncentrowano się na tych transferach środków pomocy rozwojowej, które w terminologii OECD określane są mianem Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Przedmiotem badań jest jakość pomocy rozumiana jako zgodność francuskich działań z wytyczonymi przez społeczność międzynarodową założeniami dotyczącymi wzorcowego udzielania pomocy, czyli jej współczesnymi priorytetami. Przyjęto w związku z powyższym dwa założenia. Po pierwsze, że pomoc może stymulować rozwój gospodarczy. Po drugie, że bardziej prawdopodobne jest, iż pomoc będzie stymulowała rozwój i prowadziła do zmniejszenia ubóstwa na świecie, jeśli będzie zgodna ze wzorcem udzielania pomocy rozwojowej wyznaczonym przez metanormy uznane przez społeczność międzynarodową<sup>5</sup>.

W pracy przedstawiono ewolucję pomocy rozwojowej Francji, jako byłego imperium kolonialnego. Zaprezentowano w szczególności współczesne trendy udzielania pomocy rozwojowej w kontekście reformy struktury instytucjonalnej pomocy. Zakresem przedmiotowym badań objęto zarówno konkretne instrumenty pomocy jak i strategie, w oparciu o które są one wykorzystywane przez państwo francuskie. W badaniach skoncentrowano się na bilateralnym kanale dystrybucji Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (*Official Development Assistance*), co podyktowane było sposobem sformułowania hipotez

---

<sup>5</sup> Por. J. Amprou, P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney, *Aid selectivity according to augmented Criteria*, *The World Economy*, May 2007, Vol. 30, Iss. 5, s. 733.

badawczych pracy, które odnoszą się do miejsca polityki rozwojowej w polityce zagranicznej Francji. W konsekwencji w węższym zakresie zaprezentowano udział Francji w multilateralnym systemie udzielania pomocy, w którym głos Francji, jakkolwiek ważny, stanowi jeden z wielu.

Zakres podmiotowy objął Francję, tj. francuskie instytucje zaangażowane w udzielanie pomocy rozwojowej i kraje rozwijające się, będące beneficjentami jej pomocy. Szczególną uwagę zwrócono na stosunki pomiędzy Francją a krajami afrykańskimi, gdyż po pierwsze są to najbiedniejsze rejony świata (Afryka Subsaharyjska), po drugie wiele z nich należało w przeszłości do imperium kolonialnego Francji, a w konsekwencji relacje te miały szczególny charakter z punktu widzenia celów i hipotez pracy, wiele z nich należy do krajów strefy franka, a także ze względu na złożoność problemów niedorozwoju na tym kontynencie. Położenie nacisku na Oficjalną Pomoc Rozwojową udzielaną przez V Republikę implikowało koncentrację na aktywności państwa francuskiego podejmowanej dla poprawy sytuacji krajów rozwijających się. Rozważania te uzupełniono poprzez krótkie omówienie roli organizacji pozarządowych i ich miejsca w systemie pomocy.

Badania objęły lata 1981-2007. Cezura ta nie jest przypadkowa. Podyktowana została wyborem po raz pierwszy w historii V Republiki na prezydenta socjalisty F. Mitteranda, druga związana jest z zakończeniem okresu prezydentury gaullisty J. Chiraca. Chodzi o zbadanie dodatkowo, na ile dominujące w danym okresie opcje polityczne (lewicowa – F. Mitterand i prawicowa – J. Chirac) oraz sytuacje koabitacji w różnych konfiguracjach (F. Mitterand – prawicowi premierzy, J. Chirac – lewicowy premier) miały swoje odzwierciedlenie w realizowaniu polityki rozwojowej Francji. W rozprawie skoncentrowano się szczególnie na pomocy bilateralnej Francji w ostatniej części badanego okresu, tj. na latach 1999-2007 oraz 2003-2007. Wynika to zarówno z przyjętych hipotez badawczych, faktu przeprowadzenia reformy systemu pomocy rozwojowej po roku 1998, jak i dostępności danych.

Praca doktorska ma charakter opracowania teoretyczno-empirycznego. Wykorzystano w niej wnioskowanie typu indukcyjnego, uogólnienia wyprowadzono z zebranych w trakcie badań źródeł o charakterze pierwotnym oraz wtórnym. Podejmowany problem naukowy, przyjęte hipotezy badawcze i cele pracy zdecydowały o wyborze metod badawczych. Są to głównie metody analizy porównawczej i analizy systemowej. Zastosowanie analizy porównawczej jest szczególnie uzasadnione, gdyż badania objęły stosunkowo długi okres – lata 1981-2007 oraz znaczną liczbę państw. Występuje tutaj zatem szereg płaszczyzn, w których występują cechy wspólne (np. w okresie rządów prawicowych lub lewicowych, w

ramach byłych kolonii azjatyckich, państw arabskich), jak też ma miejsce szereg odmierności (np. okresy prezydentury F. Mitteranda, a następnie J. Chirac'a, czy też w odniesieniu do byłych kolonii Czarnej Afryki i byłych afrykańskich kolonii arabskich). Analiza porównawcza była także wysoce przydatna przy dokonywaniu zgodności deklarowanych celów z praktyką udzielania francuskiej pomocy rozwojowej, w tym także w odniesieniu do założeń Deklaracji Milenijnej.

Wybór analizy systemowej uzasadnia z kolei interdyscyplinarność i wielowymiarowość podjętego tematu. Pomoc rozwojową Francji można traktować jako podsystem francuskiej polityki zagranicznej i wewnętrznej, która zwiększa efektywność realizacji bieżących oraz długoterminowych celów francuskiej polityki zagranicznej, a także wewnętrznej traktowanej jako system. Pomoc rozwojową Francji można też uznać jako część składową w skali metaekonomicznej systemu pomocy rozwojowej realizowanej przez państwa Zachodu, czy też podsystemu w ramach państw Unii Europejskiej, których działania, przynajmniej w teorii, powinny przyczyniać się do powodzenia całości w postaci zrównoważonego i długotrwałego rozwoju gospodarczego zorientowanego na konwergencję gospodarczą krajów rozwijających się.

Realizacji przyjętych w rozprawie celów badawczych, pomocne były studia przede wszystkim obcojęzycznej literatury ekonomicznej, prawnej i politologicznej w zdecydowanej większości z zakresu francuskiej pomocy rozwojowej oraz wpływu pomocy na wzrost gospodarczy (P. Bonne, W. Easterly, O. Charnoz, J.-M. Severino, A. Bigsten, F.D. Lindauer, L. Pritchett, F. Tarp, J.-J. Gabas). Polska literatura stanowiła niezbędne uzupełnienie z zakresu ogólnej problematyki dotyczącej krajów rozwijających się (P. Deszczyński, M. Gulcz, Z. Krasucki, R. Piasecki, A. Chmielak). Wykorzystano ponadto metodę obserwacji w kraju rozwijającym się, a także wywiadu przeprowadzonego z francuskimi pracownikami naukowymi oraz pracownikami terenowymi systemu pomocy rozwojowej w Burkina Faso. Wykorzystanie tych metod umożliwione zostało dzięki sfinansowaniu wyjazdu do Paryża oraz Wagadugu ze środków grantu promotorskiego z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Chodziło przede wszystkim o to, aby w jak największym zakresie uwzględnić rezultaty badań i opinie środowiska akademickiego oraz praktyków pomocy rozwojowej w terenie.

Wśród wykorzystanych źródeł znalazły się analizy problematyki rozwojowej w polskiej, a przede wszystkim międzynarodowej literaturze ekonomicznej i społeczno-politycznej. Praca oparta została w znacznej mierze na raportach, statystykach i biuletynach najważniejszych francuskich oraz międzynarodowych organizacji zajmujących się współpracą

międzynarodową oraz pomocą dla krajów rozwijających się. Należy do nich zaliczyć: Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Bank Światowy (*World Bank*), Organizację Narodów Zjednoczonych (*United Nations*), Ministerstwo Spraw Zagranicznych Francji (*Ministère des Affaires Etrangères*), Ministerstwo Gospodarki, Finansów i Przemysłu (*Ministère d'Economie, Finances et Industrie*), Międzyresortowy Komitet Współpracy i Rozwoju (*Comité interministériel de la coopération internationale et du développement*) oraz Francuską Agencję Rozwoju (*Agence Francais de Développement*). Ponadto wykorzystane zostały francuskie akty normatywne regulujące kompetencje organów odpowiedzialnych za współpracę z krajami rozwijającymi się, a także uchwały i komunikaty tych podmiotów oraz umowy dwustronne z krajami rozwijającymi.

## Rozdział 1 Pomoc rozwojowa – ujęcie teoretyczne.

---

### 1.1. Pojęcie pomocy rozwojowej.

---

#### 1.1.1. Oficjalna Pomoc Rozwojowa.

---

Ekonomia rozwoju to dyscyplina naukowa, która zajmuje się badaniem przyczyn podziału świata na kraje biedne i bogate w oparciu o teorie i modele wzrostu gospodarczego, a także ewaluacją działań podejmowanych, aby różnice te znieść i wprowadzić kraje rozwijające się na ścieżkę rozwoju gospodarczego. Przedmiotem jej zainteresowania jest problematyka uwarunkowań ekonomicznych leżących u podstaw rozwoju gospodarczego i środków służących jego osiągnięciu w świetle bieżących przeobrażeń gospodarczych<sup>6</sup>. Ekonomia rozwoju narodziła się po drugiej wojnie światowej, a paradygmaty formułowane przez jej pionierów oparte zostały na ówczesnym stanie wiedzy, aby w następnych dekadach ewoluować pod wpływem ważnych bieżących wydarzeń<sup>7</sup>. Wśród kluczowych pojęć dla tej dziedziny wymienić należy m.in. wzrost gospodarczy i rozwój gospodarczy w odniesieniu do krajów rozwijających się, a także pomoc rozwojową, jako środek służący ich osiągnięciu stosowany przez kraje rozwinięte<sup>8</sup>.

Wzrost gospodarczy, a w zasadzie wzrost gospodarki, obejmuje zagregowany przyrost PKB w danym okresie i jest zmianą o charakterze ilościowym, jak z biegiem czasu wykazano - niezbędną, ale nie wystarczającą dla osiągnięcia rozwoju gospodarczego<sup>9</sup>. Rozwój gospodarczy obejmuje bowiem nie tylko zmiany ilościowe, ale także jakościowe w sferach takich jak jakość wytwarzanych dóbr i usług, ich struktura asortymentowa, doskonalenie technik pracy, dobrobyt ekonomiczny, zmiany instytucjonalne oraz ogólne podwyższenie poziomu życia wszystkich warstw społeczeństwa<sup>10</sup>. Na rozwój gospodarczy wpływają obok czynników czysto ekonomicznych także uwarunkowania o charakterze społecznym czy

---

<sup>6</sup> Por. D.L. Lindauer, L. Pritchett, *What's the Big Idea? The Third Generation of Policies for Economic Growth*, *Economia*, Vol. 3, Nr 1, Fall 2002, s. 2, passim.

<sup>7</sup> Por. R. Piasecki, *Ewolucja teorii rozwoju gospodarczego krajów biednych*, [w:] *Ekonomia rozwoju*, red. R. Piasecki, PWE, Warszawa 2007, s. 17-18.

<sup>8</sup> G. Azoulay, *Les Théories du développement. Du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités*, Coll. Didact Economie, Presses Universitaires de Rennes, Rennes 2002, s. 27-51.

<sup>9</sup> Por. J. Siedlecki, *Równowaga a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Wrocław 2000, s. 81-82.

<sup>10</sup> Por. M.G. Woźniak, *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*, AE Kraków, Wyd. II, Kraków 2008, s. 10-21; A. Łukaszewicz, *Dylematy ekonomiczne przełomu stuleci*, Wyd. Key Text, Warszawa 2001, s. 125 i n.; J. Boehlke, *Zacofanie i rozwój w teorii rozwoju społeczno-gospodarczego*, [w:] *Czynniki wzrostu gospodarczego*, red. M. Haffer, W. Kraszewski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2004, s. 39.

kulturowym, które w znacznym stopniu przyczyniają się lub stoją na przeszkodzie implementowanych instrumentów ekonomicznych wpływając na ich powodzenie lub niepowodzenie<sup>11</sup>. Wzrost gospodarczy może być korzystny, ale i niekiedy niekorzystny dla niektórych warstw społecznych, jeśli nie pociąga za sobą możliwości rozwoju człowieka (*human development*). Coraz częściej wzrost gospodarczy traktowany jest jako środek służący osiągnięciu właściwego celu, jakim jest poprawa poziomu życia jednostek, rozumiana jako zwiększenie ilości możliwych do dokonania wyborów i podniesienia ich wartości<sup>12</sup>.

W warunkach gospodarki światowej funkcjonują kraje nierówno rozwinięte. Z jednej strony są to kraje rozwinięte, a z drugiej kraje rozwijające się, zwane w niniejszej pracy także odpowiednio krajami Północy i Południa<sup>13</sup>. Kraje te pomimo nierównego poziomu rozwoju zmuszone są do współistnienia, a także do współdziałania w ramach gospodarki globalnej. Dysproporcje dotyczące zarówno poziomu życia społeczeństw jak i stopnia rozwoju ich gospodarek są jednak przeszkodą, aby w równym stopniu mogły czerpać z globalizacji<sup>14</sup>.

Przyczyny niedorozwoju państw<sup>15</sup> zajmują wielu ekonomistów rozwoju. J. Sachs wskazuje na osiem problemów, które mogą być przyczyną stagnacji, a nawet upadku gospodarki: pułapkę ubóstwa, położenie geograficzne, pułapkę finansową – zadłużenie, zawodność rządów, bariery kulturowe, geopolitykę, brak innowacji, oraz pułapkę demograficzną<sup>16</sup>. Dodatkowym czynnikiem, jaki można by tu wskazać jest historyczny układ stosunków wewnętrznych i zewnętrznych ukształtowany w okresie kolonialnym, szczególnie w Afryce, który doprowadził do ukonstytuowania się mechanizmów wyzysku zarówno całych państw i regionów jak i mniejszych grup społecznych lub etnicznych<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> Por. R. Piasecki, M. Wolnicki, *The evolution of development economics and globalization*, International Journal of Social Economics, Vol. 31, No. 3, 2004, Emerald, s. 312-313. Zdaniem P. Bauera, rozwój gospodarczy mierzony jest stopniem swobody dokonywania wyborów ekonomicznych, por. J. A. Dorn, *Economic Development and Freedom: The Legacy of Peter Bauer*, Cato Journal, Fall 2002, v. 22, iss. 2, s. 357-358.

<sup>12</sup> M. Ravallion, *Good and bad growth: The human development reports*, World Development, Vol. 25, No. 5, s. 631-632; por. M. Todaro, S. Smith, *Economic Development*, 10<sup>th</sup> ed. Pearson Education Limited, Harlow, London, New York, Boston 2009, s. 14-25.

<sup>13</sup> Terminy „Północ” dla krajów rozwiniętych i „Południe” dla rozwijających się stosowane są dla uniknięcia nadmiernych powtórzeń. Wprawdzie praktyka ta stosowana jest w ekonomii rozwoju, jednak należy mieć świadomość, że terminy te nie odzwierciedlają rzeczywistości w pełni, gdyż np. Australia czy Nowa Zelandia położone są na półkuli południowej, a należą do krajów rozwiniętych.

<sup>14</sup> C.-A. Michalet, *Comment la globalisation oblige à remettre en cause certains concepts économiques*, L’Economie politique, 2007/4, nr 36, s. 69.

<sup>15</sup> Tematyka niedorozwoju państw ze względu na objętość pracy nie została w niej podjęta. Szerzej, por. m.in. P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się w koncepcjach ekonomicznych SPD*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001, J. Sachs, *Koniec z nędzą*, Wyd. PWN, Warszawa 2006, D. Hübner, *Międzynarodowe uwarunkowania rozwoju gospodarczego*, Wyd. PWN, Warszawa 1987, M. Gulcz, *Kraje rozwijające się a zewnętrzne środki finansowania rozwoju*, Wyd. PWE, Warszawa 1988.

<sup>16</sup> J. Sachs, *op. cit.*, s. 68.

<sup>17</sup> Por. A. Zwoliński, *Bieda Afryki*, Wyd. Petrus, Kraków 2009, s. 182-187.

Niedorozwój krajów rozwijających się jest wynikiem splotu czynników zewnętrznych i wewnętrznych<sup>18</sup>. Występują w nich obok dualizmów gospodarczego, politycznego i społecznego, strukturalne niedobory kapitału, dewiz, żywności i wykwalifikowanej siły roboczej, których wspólnym mianownikiem jest niedostateczna stopa akumulacji. Brak wystarczającego poziomu oszczędności przekłada się na niewystarczającą ilość kapitału przeznaczanego na inwestycje, wymagane do osiągnięcia wzrostu. Spuścizną po epoce kolonialnej jest ukształtowany w procesie dekolonizacji układ stosunków gospodarczych i międzynarodowy podział pracy. W konsekwencji na poziom ich rozwoju wpływają także czynniki egzogeniczne<sup>19</sup>.

Kraje rozwijające się u schyłku okresu kolonizacji a u progu procesu dekolonizacji miały do zrealizowania trudne zadanie przebudowy własnych gospodarek, aby zmniejszyć uzależnienie od eksportu surowców i importu towarów przemysłowych. Zadanie to nie zostało zrealizowane, a równocześnie w gospodarkach rozwiniętych zaczęto stawiać na postęp technologiczny i jak największe uniezależnienie się od surowców. Intensyfikacja metod rolniczych w krajach rozwiniętych obniżyła zapotrzebowanie na ich zakup z krajów postkolonialnych. W konsekwencji przepaść pomiędzy bogatymi i biednymi krajami zamiast maleć, powiększa się sukcesywnie<sup>20</sup>.

Interesującą koncepcję wyjaśnienia niedorozwoju niektórych regionów świata sformułował M. Matusiak, który wykorzystał metodę interpretacji humanistycznej wg. J. Kmity, aby wyjaśnić zachowania podstawowego podmiotu gospodarującego krajów nierozwiniętych, tj. drobnego producenta towarowego. W tym odmiennym do czysto ekonomicznego podejściu, odwołał się do uwarunkowań kulturowych, które wpływają na wiedzę, cele i potrzeby podmiotu, które różnią się od posiadanych przez przedsiębiorcę kapitalistycznego krajów rozwiniętych. Dowodził, że ukształtowane w obliczu realiów życia krajów Południa cykliczne pojmowanie czasu tak silnie oddziałuje na potrzeby (głównie konsumpcja) podmiotu i jego postawę (bierna), że podejmuje on inne decyzje niż podmiot nastawiony na maksymalizację zysku ekonomicznego<sup>21</sup>. Kluczowa jest zatem odpowiedź na pytanie, dlaczego produkuje się tylko dla konsumpcji, a nie dlaczego cała produkcja jest konsumowana.

---

<sup>18</sup> P. Deszczyński, *op. cit.*, s. 44.

<sup>19</sup> P. Deszczyński, *op. cit.*, s. 44-73, M. Balicka, M. Gulcz, *Problemy ekonomiczne krajów rozwijających się*, Wyd. AE, Poznań 1983, s. 5-18.

<sup>20</sup> J. Misala, J. Sołdaczuk, *Międzynarodowa polityka ekonomiczna 1945-2000*, Wyd. WSHiP, Warszawa 2000, s. 20-21.

<sup>21</sup> M. Matusiak, *Uwagi obadaniach nad istotą niedorozwoju gospodarczego*, [w:] *Z problematyki wzrostu gospodarczego krajów rozwijających się*, red. M. Gulcz, Wyd. AE, Poznań 1984, s. 66-77.

Sytuacja na rynkach światowych jak i wzrost gospodarczy krajów rozwiniętych są powiązane z kondycją biedniejszych i słabiej uprzemysłowionych regionów świata. Kraje rozwijające się, nadal pełnią rolę zaplecza surowcowego dla świata rozwiniętego i rynków zbytu produktów uprzemysłowionych, co wpływa na ich silne uzależnienie od krajów rozwiniętych i ich aktywności gospodarczej<sup>22</sup>. Spadek cen na żywność przy równoczesnym utrzymywaniu się cen na towary przemysłowe może mieć na nie zgubny wpływ<sup>23</sup>. Szansą dla najbiedniejszych krajów rozwijających się jest rozwijanie stosunków horyzontalnych z innymi krajami Południa<sup>24</sup>.

Pomoc rozwojowa jest jednym z narzędzi stosowanych przez państwa rozwinięte oraz organizacje międzynarodowe służących stymulowaniu wzrostu, a w konsekwencji rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się<sup>25</sup>. Jej stosowanie wynika z przekonania, że rozwój słabej gospodarki wymaga napływu obcego kapitału, gdyż nie jest ona w stanie osiągnąć dobrobytu własnymi siłami<sup>26</sup>. Pojęcie pomocy dla krajów rozwijających się, uzasadnienie teoretyczne leżące u podstaw jej stosowania, a także zespół celów, których osiągnięciu ma służyć, ewoluują. „Pomoc” nazywana początkowo „zagraniczną” lub „gospodarczą”, w ostatnich latach najczęściej określana jest „rozwojową”. Dodawany do rzeczownika przymiotnik podkreśla określone cechy tego instrumentu (gospodarczy albo zagraniczny charakter) lub odwołuje się do podstawowych celów, których realizacji ma w założeniu służyć (rozwój). Terminy „pomoc zagraniczna” (*foreign aid*), „pomoc gospodarcza” (*economic aid*) i „pomoc rozwojowa” (*development aid*) mają jednak to samo znaczenie i odnoszą się do tych samych międzynarodowych transferów środków.

Pomoc rozwojowa postrzegana jest jako narzędzie polityki rozwojowej krajów rozwiniętych, które stanowi przede wszystkim element polityki zagranicznej państwa. W rzeczywistości polityka rozwojowa obejmuje szereg działań podejmowanych przez państwo zarówno na poziomie międzynarodowym jak i wewnętrznym (np. kwestie migracji, promocja

---

<sup>22</sup> Należy tu jednocześnie zaznaczyć, że struktura eksportu wielu krajów rozwijających się zmieniła się i obecnie eksport surowców nie stanowi już podstawowej pozycji, P. Deszczyński, *op. cit.*, s. 58.

<sup>23</sup> D. Hübner, *op. cit.*, s. 112.

<sup>24</sup> Odnotowywany w ostatnich latach wzrost gospodarczy w Afryce, szczególnie Subsaharyjskiej wynika właśnie z takich czynników jak poszerzenie stosunków handlowych z krajami rozwijającymi się o średnich i wyższych dochodach np. z Ameryki Południowej, a także Azji – w tym przede wszystkim z Chinami (wskazuje się także na korzystne warunki pogodowe w ostatnich latach oraz na wzrost wewnętrznego popytu konsumpcyjnego i kształtowanie swoistej klasy średniej). Inwestycje chińskie, a także kredyty i redukcje zadłużenia przyznawane przez Państwo Środka sprawiły, że kraj ten stał się obok Francji i Stanów Zjednoczonych głównym partnerem Afryki. Na ile stosunki te oparte są na zasadzie *win win*, a na ile stanowią kolejną formę wyzysku zasobów Afryki, zdania są podzielone. Nie ulega jednak wątpliwości, że ekspansja chińska będzie ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego Afryki w nadchodzącej przyszłości.

<sup>25</sup> Na temat pojęcia krajów rozwijających się, por. P. Deszczyński, *op. cit.*, s. 13-20.

<sup>26</sup> J. Siedlecki, *op. cit.*, s. 93.



ochrony środowiska itp.)<sup>27</sup>. Ponadto należy mieć na względzie, że działalność państwa w zakresie polityki celnej, subwencji dla rolników, czy przyjmowanie międzynarodowych norm jakościowych dla określonych produktów, to działania nie bezpośrednio skierowane wobec krajów rozwijających się, ale wywierające znaczący wpływ na ich możliwości rozwoju<sup>28</sup>. Polityka rozwojowa kraju rozwiniętego obejmuje cały szereg aktywności państwa i nie odnosi się jedynie do działań w zakresie pomocy rozwojowej. Pomoc stanowi jedynie część środków finansowania rozwoju przez kraje rozwinięte. Całkowita wartość pomocy pozostaje niższa niż wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w krajach rozwijających się<sup>29</sup>. W niniejszej rozprawie analizie poddana została pomoc rozwojowa, jako jedno z wielu z narzędzi polityki rozwojowej kraju rozwiniętego, na przykładzie Francji<sup>30</sup>.

Według definicji pomocy rozwojowej sformułowanej przez M. Gulcza, pomoc to: „tzw. oficjalne przekazy zasobów zewnętrznych na rzecz rządu kraju beneficjenta oraz osiągnięte przez niego nadzwyczajne korzyści wynikające z uprzywilejowanego traktowania w stosunkach handlowych, jeśli: podstawowym efektem jej uzyskania jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego w stopniu niemożliwym do osiągnięcia bez tej pomocy; dla beneficjenta uzyskanie tej pomocy jest związane z mniejszym kosztem bezpośrednim lub/i przychodem, niż wynikałoby to ze stosunków opartych na normalnych warunkach obowiązujących na rynkach światowych; dla donatora udzielanie pomocy jest związane z bezpośrednim ponoszeniem obciążeń finansowych; łączne z punktu widzenia długiego okresu, obciążenia beneficjenta kosztami obsługi oraz przyznanymi donatorowi koncesjami są niższe od łącznych korzyści wynikających z otrzymania zagranicznej pomocy gospodarczej”<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Polityka rozwojowa w znaczeniu przyjmowanym w pracy odnosi się do stymulowania wzrostu gospodarczego krajów rozwijających się, w odróżnieniu do polityki rozwojowej rozumianej jako oddziaływanie państwa na wewnętrzne procesy rozwojowe w gospodarce stanowiące efekt inwestycji i innowacji, por. M. Lissowska, *Polityka rozwoju a strategiczna autonomia podmiotów gospodarczych* [w:] *Problemy długofalowej polityki rozwoju*, red. J. Stacewicz, Prace i Materiały, Instytut Rozwoju Gospodarczego, SGH, Warszawa 1996, s. 125, 127; J. Stacewicz, *Dylematy wyboru długofalowej drogi rozwoju* [w:] *Metodologiczne i teoretyczne aspekty współczesnych studiów nad rozwojem*, red. J. Stacewicz, Prace i Materiały, Instytut Rozwoju Gospodarczego, Wyd. SGH, Warszawa 1995, s. 140-141.

<sup>28</sup> J.E. Stiglitz, A. Charlton, *Un cycle de négociations commerciales pour le développement? Doha, Monterrey, Johannesburg: Sommer-nous sur la vocie?* Revue d'économie du développement, Vol. 19, 4/2005 s. 19-21. O nadzwyczajnych korzyściach ekonomicznych, M. Gulcz, *op. cit.*, s. 53.

<sup>29</sup> Wartość pomocy rozwojowej była mniej więcej dwukrotnie niższa niż wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w roku 2003, a pod koniec lat dziewięćdziesiątych przed kryzysem azjatyckim nawet trzykrotnie, J.-B. Véron, *L'Aide au développement. Evolutions récentes et grands débats*, Agence Française de Développement, Paris, s.18.

<sup>30</sup> Por. O. Charnoz, J.-M. Severino, *Aide publique au développement*, Coll Reperes, La Découverte, Paris 2007, s. 109 i n.

<sup>31</sup> M. Gulcz, *op. cit.*, s. 52.

Definicja ta jakkolwiek przekonująca, zakłada idealizację współczesnego oblicza pomocy rozwojowej. Gdyby ją przyjąć, część empiryczna pracy nie mogłaby zostać oparta na statystykach prowadzonych przez OECD, ani inną organizację. Wynika to z faktu, że jakkolwiek słusznie M. Gulcz przyjmuje jako konstytutywną cechę pomocy jej cel odnoszący się do efektu w kraju beneficjenta (korzyść), tak w praktyce przepływy środków liczone są jako pomoc, niezależnie od tego, czy jest on osiągany czy też nie. Ponadto koncepcja pomocy zagranicznej w ujęciu M. Gulcza obejmuje także tzw. nadzwyczajne korzyści handlowe, które również nie są ujmowane w danych statystycznych dotyczących pomocy<sup>32</sup>.

W pracy przyjęto definicję pomocy rozwojowej stosowaną przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – kiedy mowa jest o pomocy rozwojowej, chodzi właśnie o to znaczenie terminu. Aby przepływ środków pomiędzy państwem donatorem a beneficjentem mógł być zaliczony jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa (*Official Development Assistance* – ODA ang. lub *Aide Publique Au Développement* – APD), musi spełniać cztery warunki<sup>33</sup>. Po pierwsze musi być wydatkiem ze środków publicznych, tj. z budżetu państwa. Może być przekazywana przez władzę centralną lub ze środków samorządowych (określana jest wówczas mianem współpracy zdecentralizowanej) lub innych podmiotów działających w imieniu państwa. Kryterium to pozwala odróżnić pomoc rozwojową publiczną od prywatnej, która nie pochodzi ze środków pobieranych jako daniny publiczne, czyli z podatków. Pomoc prywatna, to pomoc przekazywana przez społeczeństwo obywatelskie na zasadzie dobrowolnych wpłat np. dla organizacji pozarządowych. Pomoc prywatna jest lepiej rozwinięta w Stanach Zjednoczonych niż w Europie<sup>34</sup>.

Aby transfer mógł zostać zaliczony jako ODA, skierowany musi być do kraju rozwijającego się albo do organizacji międzynarodowej zajmującej się udzielaniem pomocy. Transfer przekazywany z jednego państwa bezpośrednio do odbiorcy nazywany jest pomocą bilateralną<sup>35</sup>. Jeśli środki trafiają do beneficjenta za pośrednictwem organizacji, na której decyzje wpływają państwa ją tworzące, pomoc określa się mianem multilateralnej. Pomoc multilateralna przekazywana jest przede wszystkim za pośrednictwem Organizacji Narodów

---

<sup>32</sup> M. Gulcz, *op. cit.*, s. 54; M. Gulcz wskazuje, że większość donatorów pomocy w mniejszym stopniu nastawiona jest na charytatywne wsparcie rozwoju biedniejszych krajów, niż na realizację własnych interesów i promocję własnego wzrostu i rozwoju.

<sup>33</sup> Ilekroć w pracy używane jest pojęcie pomocy rozwojowej, bez podania specyficznego kontekstu, mowa o Oficjalnej Pomocy Rozwojowej.

<sup>34</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *op. cit.*, s. 8.

<sup>35</sup> W pracy przyjmuje się, że kraj rozwinięty udzielający pomocy rozwojowej nazywany jest donatorem pomocy, zaś kraj otrzymujący nazywany jest odbiorcą lub ewentualnie beneficjentem pomocy. Zwrócić należy uwagę, że bardziej precyzyjnym określeniem jest termin „odbiorca” gdyż nie jest nacechowany pozytywnie ani negatywnie, co w dobie toczącej się dyskusji na temat skuteczności pomocy rozwojowej i pobudek donatorów jest bardziej neutralnym określeniem.

Zjednoczonych, Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Unii Europejskiej, a ponadto innych banków i organizacji regionalnych<sup>36</sup>.

Odbiorcą pomocy zarówno bilateralnej jak i multilateralnej może być jedynie kraj zakwalifikowany przez OECD jako rozwijający się. Decyzje dotyczącą przyznania tego statusu dla określonego państwa podejmuje Komitet Pomocy Rozwojowej<sup>37</sup>. Ustala on listę krajów legitymowanych do otrzymywania Oficjalnej Pomocy Rozwojowej i weryfikuje ją co trzy lata na podstawie danych dotyczących wysokości dochodu narodowego na jednego mieszkańca. Lista krajów znacząco zmieniła się w latach dziewięćdziesiątych w związku z zakończeniem konfliktu Wschód-Zachód oraz w konsekwencji szybkiego rozwoju niektórych państw azjatyckich. Zaznaczyć należy także, że do roku 2005 na listę wpisane były dwie grupy krajów: Pierwsza, tzw. „*Part I*”, kraje rozwijające się i druga, „*Part II*”, kraje w tranzycji (tj. kraje Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polska). Środki przekazywane do państw grupy pierwszej określane były mianem pomocy rozwojowej - ODA, zaś przekazywane do grupy drugiej – pomocy publicznej (OA - *Official Aid*, AP – *Aide Publique*). Od roku 2005 podział na dwie części zniesiono, a na liście znajdują się państwa rozwijające się o różnym stopniu rozwoju, stanowiące ok. 80% populacji i generujące 40% PKB światowego<sup>38</sup>. Na liście krajów legitymowanych do otrzymywania pomocy znajdują się: kraje najbiedniejsze, LLDC<sup>39</sup> - *Least Developed Countries*, kraje o niskich dochodach, LIC - *Other Low Income Countries*, kraje o niższych średnich dochodach, LMIC - *Lower Middle Income Countries and Territories* i kraje o wyższych średnich dochodach UMIC - *Upper Middle Income Countries and Territories*<sup>40</sup>.

O publicznym charakterze pomocy nie przesądza status prawny podmiotu, który otrzymuje pomoc w kraju beneficjenta. Oficjalna Pomoc Rozwojowa nie musi trafiać do organów państwa, może być przekazywana do organizacji pozarządowych, czy np. bezpośrednio do przedsiębiorstw. Odbiorcą mogą być różne podmioty w kraju rozwijającym się. Pomoc rozwojowa z punktu widzenia jej odbiorców postrzegana jest jako akt zagłuszenia wyrzutów sumienia krajów bogatych względem biednych, i wymierzenia sprawiedliwości (wyrównawczej) za krzywdy związane z epoką kolonialną lub poczucia obowiązku wynikającego z solidarności bogatych z biednymi, których wyrazem stało się dążenie do

<sup>36</sup> Dane statystyczne OECDstat, <http://stats.oecd.org>

<sup>37</sup> OECD, *DAC Statistical Reporting Directive*, Paris 2007, s. 12 i n.

<sup>38</sup> Strona www OECD: [http://www.oecd.org/document/55/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_35832055\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/55/0,3343,en_2649_34447_35832055_1_1_1_1,00.html)

<sup>39</sup> W literaturze podnoszono dylemat tożsamości skrótu LDC stosowanego dla krajów najbiedniejszych i biedniejszych („*least*” i „*less developed countries*”) i zaproponowano skrót LLDC dla krajów najbiedniejszych. P. Deszczyński, *op. cit.*, s. 20-21.

<sup>40</sup> Wcześniej, wyróżniano także *High Income Countries* – kraje o wyższym dochodzie. Szerzej na temat typologii krajów rozwijających się por. P. Deszczyński, *op. cit.*, s. 20-21.

przyspieszenia wzrostu gospodarczego i poprawy warunków bytowych ludności krajów rozwijających się<sup>41</sup>.

Trzecim wymogiem zaliczenia transferu środków do kategorii pomocy rozwojowej jest jej przeznaczenie. Przepływ, musi mieć na celu rozwój gospodarczy kraju odbiorcy i poprawę poziomu i jakości życia jego obywateli. Wymóg dotyczy tylko intencji donatora, nie efektu jaki zostanie osiągnięty. Deklaratywny charakter tego kryterium wynika z przyczyn obiektywnych, takich jak niemożliwość bieżącego mierzenia skutków pozytywnych, neutralnych czy negatywnych pomocy, faktu iż skuteczność i efektywność pomocy zależy nie tylko od pobudek i zamiarów donatora, ale również od beneficjenta, a także od czynników koniunkturalnych. Nie są znane uniwersalne i obiektywne narzędzia mierzenia i jednoznacznego, czy procentowego kwalifikowania pomocy jako skutecznej w stymulowaniu rozwoju. Aby zobiektywizować przeznaczenie pomocy jako środków przekazywanych „dla generowania rozwoju gospodarczego”, nie wlicza się w zakres pomocy rozwojowej środków na współpracę militarną, utrzymanie pokoju (z wyjątkiem akcji ONZ), współpracę policyjną i badania nie mające bezpośredniego związku z krajem rozwijającym się. W 1993 roku wykluczono z ODA także redukcję zadłużenia, której podłoże miało charakter militarny<sup>42</sup>.

Ostatnim kryterium, które spełnić musi transfer, aby można go zakwalifikować jako Oficjalną Pomoc Rozwojową są sprzyjające – preferencyjne dla odbiorcy warunki finansowe. Przepływy pomocy dzielą się na granty (darowizny) i pomoc pozagrantową (pożyczki). Poprzez darowiznę rozumie się transfer środków pieniężnych lub innych, które nie wymagają zwrotu, w odróżnieniu do pożyczek. Brak konieczności zwrotu darowizny implikuje, że wszelkie darowizny odpowiadające wyżej wymienionym kryteriom uznawane są za pomoc publiczną. Aby pożyczkę można było zakwalifikować jako Oficjalną Pomoc Rozwojową, musi ona zawierać co najmniej 25% darowizny. Oznacza to, że zwrotowi może podlegać nie więcej niż 75% ogólnej wartości nominalnej przepływu. Element darowizny wynika z warunków transakcji, wpływa na niego wysokość odsetek, czas na jaki została przyznana, termin pierwszej spłaty, terminy płatności (O. Charnoz i J.-M. Severino podają przykładowo, że pożyczka w wysokości 100 mln USD na 30 lat oprocentowana na 2,5% z terminem 10 lat zawiera 60% elementu darowizny) i w dużym stopniu zależy od wysokości stopy dyskontowej, która została ustalona na poziomie 10% przez DAC<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> J.-B. Véron, *op. cit.*, s.11.

<sup>42</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *op. cit.*, s. 9-11.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s.12

Wśród transferów środków stosowanych przez kraje rozwinięte i zaliczanych przez OECD do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej znajdują się takie, które budzą wątpliwości ze względu na ich przeznaczenie lub na sposób zarządzania nimi. Zalicza się do nich pomoc dla uchodźców w kraju donatora, kosztów stypendiów dla uczniów z krajów rozwijających się i pomoc dla terytoriów zależnych. Goszczenie stypendystów z krajów rozwijających się w kraju donatora stanowi w większym stopniu współpracę kulturalną i jej propagowanie na świecie niż pomoc dla rozwoju. OECD uzależniło zaliczanie tych kosztów do pomocy rozwojowej pod warunkiem, że beneficjenci stypendiów, po ich zakończeniu wracają do swoich rodzimych stron i tam wykorzystują zdobytą wiedzę. Niestety kontrola tego procesu w zasadzie nie istnieje. Podobne zastrzeżenia budzi zaliczanie do pomocy rozwojowej kosztów utrzymania uchodźców w kraju przyjmującym. Pojawiają się sugestie, że w większym stopniu niż służą uchodźcom, działania te służą realizacji zadań politycznych z zakresu kontroli migracji<sup>44</sup>.

Wątpliwości budzi także wliczanie do pomocy rozwojowej różnych form wsparcia dla terytoriów zależnych politycznie od donatora. O ile w skali świata nie jest to znaczny odsetek przepływów, o tyle w odniesieniu do niektórych donatorów, dość istotna kwestia. Kwestia ta pozostaje nierozstrzygnięta, a sposobem jej kontrolowania może być jedynie wykreślanie obszarów z listy odbiorców ODA (np. w roku 2000 wykreślona została m.in. Polinezja Francuska i Nowa Kaledonia). Francja jest liderem światowym przyznawania takiej kontrowersyjnej pomocy. Jej udział udział w całkowitym wolumenie pomocy francuskiej jest wyższy w porównaniu z innymi krajami<sup>45</sup>.

### 1.1.2. Podstawowe formy i instrumenty pomocy rozwojowej.

Pomoc rozwojową może stanowić przekazanie towarów, usług albo środków finansowych. Często przekazaniu pomocy towarzyszą warunki dotyczące sposobu jej wykorzystania, zarządzania, kontroli czy przeznaczenia na określone cele polityczne. Istnieje kilka kryteriów wyodrębnienia poszczególnych form pomocy rozwojowej.

Przyjmując za kryterium podziału kanał dystrybucji, mówi się o pomocy bilateralnej oraz multilateralnej. Pomoc przekazywana bezpośrednio od dawcy do odbiorcy ma charakter dwustronny i w większym stopniu uwzględnia interesy donatora. Pomoc przekazywana przez organizacje międzynarodowe zarządzana jest przez państwa w nich skupione, niekiedy także

<sup>44</sup> Pomoc „wątpliwa” – O. Charnoz, J.-M. Severino, *op. cit.*, s. 22.

<sup>45</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *op. cit.*, s. 25-26.

kraje rozwijające się i uwzględnia ich interesy. Kanał pomocy może mieć kierunek horyzontalny bądź wertykalny. Pomoc przekazywana kanałem horyzontalnym udzielana jest przez donatorów, którzy zaliczani są przez OECD do krajów rozwijających się (np. pomoc ZSRR, kraje OPEC), a wertykalnym przez kraje rozwinięte. W pracy skoncentrowano się na kanale wertykalnym udzielania pomocy, a przez donatorów rozumie się kraje zrzeszone w Komitecie Pomocy Rozwojowej.

Można dokonać dodatkowego podziału pomocy w oparciu o kryterium rzeczowe. Wyróżnia się wówczas pomoc finansową (programy, projekty, pomoc techniczna, humanitarna), o charakterze usługi (projekty, techniczna) oraz towarową. Pomoc finansową stanowią środki pieniężne przekazywane do beneficjenta i zarządzane albo przez niego albo przez donatora. Pomoc finansowa przyjmuje najczęściej formę programów lub strategii sektorowych (programów celowych), a także pomocy humanitarnej zarówno doraźnej jak i stałej skierowanej na rozwiązanie określonych problemów w kraju odbiorcy. Coraz częściej pomoc finansową stanowią redukcje zadłużenia krajów rozwijających się. Pomoc finansowa może być także realizowana poprzez projekt, jeśli środkami na jego realizację zarządza państwo odbiorcy.

Pomoc w formie projektów i pomocy technicznej najczęściej trafia do odbiorcy jako usługa świadczona przez donatora. Projekty realizowane są przez agencje rządowe donatora w terenie jedynie w porozumieniu z państwem odbiorcy. Podobnie pomoc techniczna, której głównym założeniem jest transfer technologii z kraju rozwiniętego realizowana jest w oparciu o środki zarządzane przez samego donatora. Pomoc towarowa polega na przekazaniu do dyspozycji beneficjenta określonych towarów, najczęściej stanowiących pomoc humanitarną (żywność, leki), ale niekoniecznie (maszyny rolnicze).

Z punktu widzenia obciążenia spłatą pomoc można podzielić także na zwrotną i bezzwrotną<sup>46</sup>. Pierwszą z nich stanowią pożyczki zawierające określony element darowizny, gdyż przyznawane są na warunkach bardziej korzystnych niż rynkowe. Pomoc bezzwrotna to granty (darowizny, subwencje), w przypadku których nie jest wymagany zwrot, ale mogą być nałożone określone warunki dotyczące sposobu wykorzystania. Pożyczki i darowizny stanowią dwa podstawowe instrumenty pomocy rozwojowej i stosowane są w ramach szerszych form (np. pożyczka na wyszkolenie personelu szpitala stanowi pomoc techniczną).

Mówi się także o pomocy wiązanej, niewiązanej i wiązanej częściowo z gospodarką beneficjenta. Jeśli przyznanie pomocy wymaga dokonania zakupu dóbr w kraju dawcy,

---

<sup>46</sup> P. Deszczyński, *Pomoc gospodarcza RFN dla krajów rozwijających się*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu nr 191, Poznań 1990, s. 33.

pomoc ma charakter wiązany. Oficjalną Pomoc Rozwojową dzieli się także na programową sensu largo i pozaprogramową. Programowa pomoc sensu largo nie uwzględnia redukcji zadłużenia, kosztów szkolnictwa i pomocy dla uchodźców w kraju donatora oraz kosztów administracyjnych zarządzania pomocą<sup>47</sup>.

W oparciu o kryterium funkcjonalne najczęściej wyróżnia się i gromadzi dane dotyczące czterech podstawowych form pomocy rozwojowej: programy, projekty, pomoc techniczną, pomoc humanitarną. Podział ten nie ma charakteru zupełnego, a poszczególne formy mają cechy wspólne i wzajemnie się przenikają. Ponadto w związku z rozwojem nowych sposobów przekazywania pomocy, formy te ewoluują.

#### 1.1.2.1. Pomoc techniczna

---

Pomoc techniczna, nazywana także błędnie „współpracą” techniczną polega na wysyłaniu z kraju rozwiniętego do kraju rozwijającego się specjalistów z określonych dziedzin, urzędników, studentów, czy techników ekspertów, którzy wspomóc mają lokalne władze, instytucje i inne podmioty poprzez transfer wiedzy i technologii<sup>48</sup>. Jej celem jest podniesienie poziomu wiedzy, kwalifikacji, technicznego know-how lub możliwości i sposobów produkcji w krajach rozwijających się<sup>49</sup>. Pomoc techniczną może stanowić dostarczenie bądź finansowanie zakupu określonych sprzętów oraz finansowanie kształcenia specjalistów z kraju rozwijającego się<sup>50</sup>. Jej założeniem jest także rozwój kapitału ludzkiego w kraju odbiorcy. Służy usprawnieniu zarządzania i wprowadzaniu w życie reform w danym państwie albo ułatwieniu realizacji konkretnych projektów o charakterze technicznym, np. telekomunikacyjnym, irygacyjnym. Wartość pomocy przekazywanej w tej formie wzrosła w stosunku do połowy lat osiemdziesiątych z około 12% do 20% ogólnej wartości ODA.

Wśród zarzutów kierowanych wobec tej formy wspierania rozwoju gospodarczego np. we Francji, wskazuje się, że asystenci techniczni zapewniają wpływy polityczne dla własnego rządu, a także „zajmują” stanowiska w administracji hamując w ten sposób jej rzeczywisty rozwój. Zwolennicy tej formy podkreślają, że bez wprowadzenia asystentów technicznych nie

---

<sup>47</sup> H. Martinez, *L'aide publique au développement française: analyse des contributions multilaterales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité*, Paris 2009, s. 9.

<sup>48</sup> Pomoc techniczna przekazywana jest od państwa rozwiniętego do kraju rozwijającego się w celu transferowania wiedzy i technologii, natomiast współpraca techniczna odnosi się do porozumień horyzontalnych mających na celu dzielenie się wiedzą dla korzyści całej cywilizacji, S. Salamassi, *Bridges cross the South: Technical cooperation among developing countries*, by B. P. Menon, New York Programom Press, 1979 – Book Review, *American Economist* Fall 1981, s. 86.

<sup>49</sup> Por. W. Easterly, T. Pfitze, *Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid*, *Journal of Economic Perspectives* – Vol. 22. Nr 2, Spring 2008, s. 45.

<sup>50</sup> P. Deszczyński, *Pomoc gospodarcza...*, s. 32.

byłoby możliwe realizowanie wielu projektów pomocy i właściwe wykorzystanie innych środków, wymagające np. pewnego poziomu wiedzy technologicznej<sup>51</sup>.

Pomoc techniczna należy do najbardziej oczekiwanych form wsparcia przez ludność krajów rozwijających się, której brakuje dostępu do wiedzy potrzebnej, aby wyjść z ubóstwa. Równocześnie jednak nieodpowiedni dobór kadry asystentów technicznych, którzy źle realizują powierzone zadania (np. obnoszenie się z wyższym standardem życia niż ludność lokalna, czy zbyt zaawansowane technologie nierealne do wprowadzenia w danej infrastrukturze – np. ciągnik do którego brak części zamiennych) mogą nie tylko doprowadzić do nieefektywnego spożytkowania środków, ale nawet wzbudzać niechęć u ludności w kraju odbiorców<sup>52</sup>.

Zagrożeniem dla realizacji pomocy technicznej może być niedostosowanie specjalistów do warunków kulturowych panujących w kraju rozwijającym się i naturalna bariera do przyjmowania narzuconych z zewnątrz wzorców. Podobnie brak jasno sprecyzowanej misji może doprowadzić do tego, że pomoc techniczna skierowana zostanie w miejsca nieprzygotowane do jej przyjmowania, co zmniejsza szanse jej pozytywnego wpływu na rozwój<sup>53</sup>.

#### *1.1.2.2. Pomoc projektowa.*

---

Pomoc projektowa to forma pomocy, której celem jest zrealizowanie konkretnego przedsięwzięcia w kraju odbiorcy ze środków donatora. Stanowi około 25% ogółu pomocy przekazywanej kanałem bilateralnym<sup>54</sup>. Pomoc projektowa polegać może na wykonaniu przez donatora usługi, której przedmiotem jest wykonanie konkretnego projektu na rzecz beneficjenta albo na przekazaniu mu środków finansowych do samodzielnej jego realizacji. Zawiera elementy pomocy technicznej. Finansowaniu przedsięwzięcia towarzyszy zwykle kontrola wydatkowanych środków. Najczęściej projekty służą wspieraniu sektora produkcji lub tworzenia, rozbudowy czy modernizacji infrastruktury (drogi, linie kolejowe, szkoły, szpitale). Przyznanie finansowania w ramach pomocy projektowej pozwala na zakup dóbr i usług na rzecz realizacji określonego celu, który z założenia ma wpłynąć na poprawę sytuacji ludności w jakimś regionie. Przykładowo budowa studni pozwala na zwiększanie dostępu do

---

<sup>51</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *op. cit.*, s. 14.

<sup>52</sup> Por. P. Deszczyński, *Kraje rozwijające...*, s. 76; E. Berg, *Augmenter l'efficacité de l'aide: une critique de quelques points de vue actuels*, Revue d'Economie de Développement, Vol. 17, Iss. 4, 2003, s. 16.

<sup>53</sup> R. C. O'Brien, *Colonization to Co-operation? French Technical Assistance in Senegal*, Journal of Development Studies, October 1971, Vol. 8, Iss. 1, s. 45 i n.

<sup>54</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *op. cit.*, s. 15.



wody, a to z kolei pozwala na poprawę warunków sanitarnych czy rozszerzenie dostępu do szkolnictwa podstawowego (w krajach afrykańskich noszenie wody z odległych studni należy do obowiązków dzieci) dzięki czemu w dalszej perspektywie osiągane są cele rozwojowe<sup>55</sup>.

Cechą pomocy projektowej jest duże zaangażowanie donatora, który uczestniczy w każdym z etapów projektu, nawet bezpośrednio płacąc za realizowane prace. Jeśli polega na przekazaniu środków finansowych, państwo otrzymujące pomoc projektową może o tyle zmienić przeznaczenie środków, o ile dokona realokacji własnych środków przeznaczonych pierwotnie do realizacji podobnych projektów. Możliwość ta istnieje zatem, aczkolwiek jest ograniczona. Kontrolowanie pomocy projektowej (budowa tamy, oczyszczalni ścieków) jest łatwiejsze niż pomocy programowej (realizacji polityki makroekonomicznej mającej np. pobudzić rozwój sektora prywatnego). Pomoc projektowa jest odpowiednia dla krajów silnie skorumpowanych albo mających słabo rozwiniętą infrastrukturę wiejską (np. brak elektryczności, ujęć wodnych), miejską (brak sanitariatów, dróg, sieci telekomunikacyjnych) bądź komunikacyjną (np. brak lub słaba jakość dróg). Jest także bardziej przydatna, gdy odbiorca posiada mało własnych zasobów, a jego preferencje nie są zgodne z preferencjami donatora<sup>56</sup>.

### *1.1.2.3. Pomoc programowa*

---

Pomoc programowa polega na przekazaniu środków finansowych do budżetu odbiorcy na realizację celów makroekonomicznych odnoszących się do skali całego sektora. Obejmuje zespół instrumentów pomocy takich jak wsparcie importu, pomoc budżetowa, redukcja zadłużenia, programy sektorowe. Termin pomoc programowa w odróżnieniu od pomocy projektowej, nie zmierza do realizacji konkretnego projektu rozwojowego, ale ma szersze cele natury makroekonomicznej.

Programy wpisują się w politykę makroekonomiczną i mechanizmy budżetowe beneficjenta. Pomoc w tej formie trafia do rządu kraju odbiorcy i podlega wewnętrznym regulacjom w kwestiach zarządzania i księgowania. Musi być w związku z tym spójna z istniejącymi planami rozwoju poszczególnych sektorów i w ten sposób staje się elementem strategii rozwoju państwa<sup>57</sup>. Programy stanowią ważny element negocjacji pomiędzy

---

<sup>55</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *op. cit.*, s. 15-16.

<sup>56</sup> T. Cordella, G. Dell'Araccia, *Budget Support Versus Project Aid: A Theoretical Appraisal*, *The Economic Journal*, October 2007, s. 1273-1275.

<sup>57</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *op. cit.*, s.12

odbiorcą, a donatorem a ich realizacja wymagać może spełnienia określonych warunków przez kraje rozwijające się (np. warunkowa pomoc w ramach dostosowania strukturalnego)<sup>58</sup>.

Pomoc programowa służy do bezpośredniego finansowania określonej (istniejącej już) polityki sektorowej odbiorcy pomocy. Wymaga sprzyjającego otoczenia makroekonomicznego i pewnej kontroli łańcucha wydatków w budżecie państwa lub instytucji otrzymującej pomoc. Realizowana jest poprzez transfer dewiz, które są zamieniane na walutę lokalną aby zwiększyć wydatki lub zmniejszyć zadłużenie odbiorcy. Przyjmuje postać pomocy budżetowej, wsparcia bilansu płatniczego, wsparcia konkretnego sektora lub redukcji zadłużenia.

Wspieranie bilansu płatniczego pożądane jest, gdy kraj rozwijający się boryka się z deficytem i topnieją jego rezerwy walutowe. Donator pożyczka brakujące dewizy bankowi centralnemu na długi okres. Pożyczkom tym często towarzyszą warunki, od których spełnienia uzależnione jest ich otrzymanie. Polityka dostosowania strukturalnego instytucji z Bretton Woods opierała się właśnie na nakładaniu na kraje rozwijające się wymogów dostosowania ich struktur do warunków zbliżonych do panujących w państwach o utrwalonej gospodarce rynkowej. Ich założeniem było inicjowanie reform strukturalnych oraz zmniejszenie ubóstwa.

Pomoc budżetowa i sektorowa polega na bezpośredniej wpłacie kwoty pożyczki na zasadach preferencyjnych lub darowizny do skarbu państwa odbiorcy za pośrednictwem centralnej instytucji bankowej na określony cel. Bank sprzedaje następnie dewizy na licytacji, a środki uzyskiwane w ten sposób w lokalnej walucie wpłacane są do skarbu państwa, który przeznacza je na ogólne wsparcie budżetu (pomoc budżetowa) albo konkretnego sektora (programy sektorowe). Programy sektorowe mają umożliwić koordynację działań donatorów, którzy dążą do wspólnego celu w ramach określonej misji budżetowej odbiorcy. Może przyjąć postać wpłat do wspólnej puli (koszyk finansowy) programów sektorowych zrzeszających wszystkich donatorów pomocy. Takie fundusze wpisywane są do budżetu beneficjanta, ale mogą być zarządzane według specyficznych reguł<sup>59</sup>. W budżecie wydzielić można specjalne konto, z którego środki wydawane są w oparciu o ustaloną strategię sektorową (np. koszyk finansowania sektora edukacji podstawowej w Burkina Faso)<sup>60</sup>. Pozwalają nawiązać dialog pomiędzy donatorami a administratorami pomocy, a do

---

<sup>58</sup> C. Hefeker, *Project Aid or Budget Aid? The Interests of Governments and Financial Institutions*, Review of Development Economics, May 2006, Vol. 10, Iss. 2, s. 241.

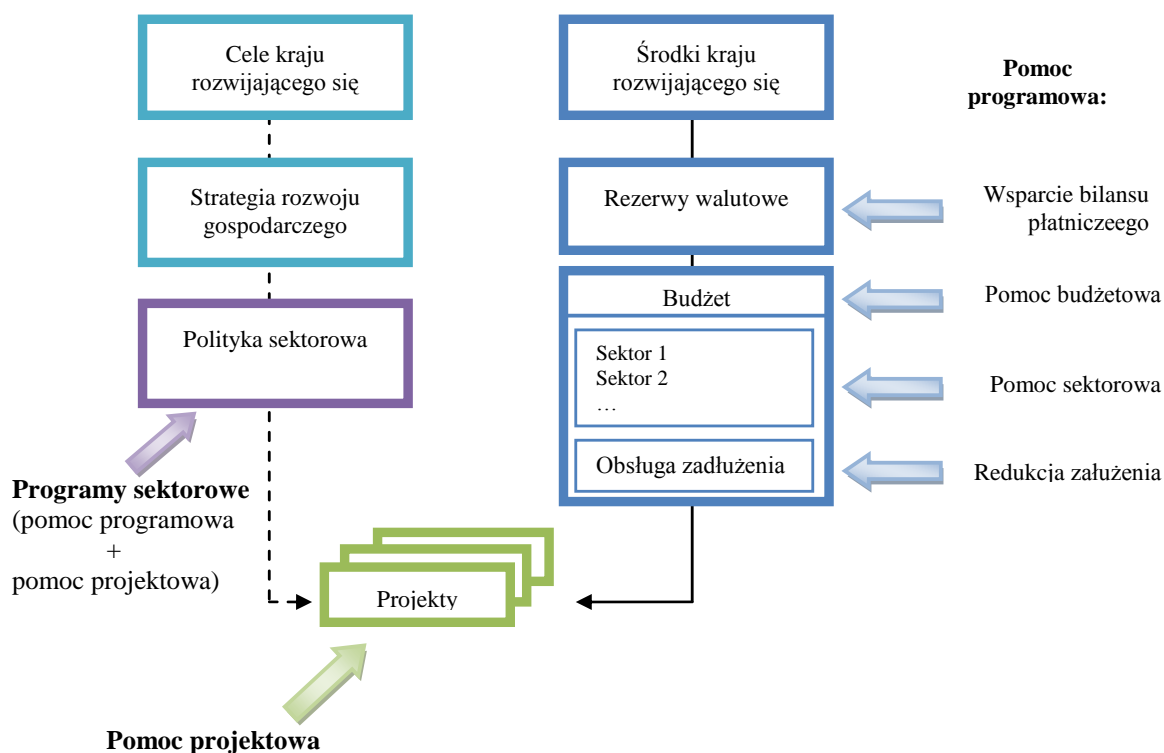
<sup>59</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *Aide publique...*, s.16-19.

<sup>60</sup> J. Samoff, *From funding Project to supporting sectors? Observation on the aid relationship In Burkina Faso*, International Journal of Educational Development 24/2004, s. 410.

współpracy zapraszane są także podmioty prywatne, przedsiębiorstwa, wspólnoty samorządowe.

Przyznanie pomocy w formie programu uzależnione jest od jakości polityki ekonomicznej i socjalnej prowadzonej przez odbiorcę, jego potrzeb i sposobu zarządzania środkami publicznymi. Udzielenie pomocy programowej wymaga zaufania między donatorem i odbiorcą. Realizowana przez beneficjenta strategia rozwojowa powinna być spójna ze strategią donatora. Wydatki z budżetu podlegają kontroli ze strony dawcy pomocy pod kątem ich przeznaczenia. Wymagana jest stabilna polityka makroekonomiczna i monetarna.

Istotnym, szczególnie z punktu widzenia ostatniej dekady instrumentem pomocy programowej stała się redukcja zadłużenia. Polega ona na zmniejszeniu zobowiązań finansowych państwa obejmujących spłatę zadłużenia (pożyczki, odsetek) i w związku z tym uwolnieniu środków, które zostałyby na nią przeznaczone. Efektywność stosowania tego instrumentu uzależniona jest od tego czy po pierwsze, kraj rozwijający się zapłaciłby ratę kredytu, gdyby nie było redukcji i po drugie, czy ten instrument wspiera inne, czy ma je zastąpić. Od odpowiedzi na te kwestie zależy, czy redukcja zadłużenia realnie zwiększa środki kraju rozwijającego się, który je otrzymuje.



Rys. 1.1. Pomoc projektowa, programowa i programy sektorowe.

Źródło: O. Charnoz, J.-M. Severino, *Aide publique au développement, Coll Reperes, La Découverte, Paris 2007*, s. 18.

Umarzanie długów bywa kwestionowane, jako narzędzie stymulowania rozwoju<sup>61</sup>. Z drugiej strony podnoszone są argumenty, że z punktu widzenia krajów rozwiniętych, redukcja zadłużenia nie powinna być postrzegana jako brzemię, ale jako inwestycja, poczyniona na rzecz przyszłej stabilizacji sytuacji międzynarodowej<sup>62</sup>. Z umarzaniem długów wiąże się konieczność spełniania warunków stawianych przez wierzycieli, co zbliża je do pomocy budżetowej i sektorowej.

W związku z rosnącym zadłużeniem krajów rozwijających zlikwidowanie jego części uznane zostało za konieczność. Najszerzej znane inicjatywy oddłużeniowe to Bardzo Zadłużone Kraje Biedne (*Pays Pauvres très Endettées* – PPTE, *Heavily Indebted Poor Countries* – HIPC) oraz redukcja zadłużenia w ramach Klubu Paryskiego<sup>63</sup>. Inicjatywę HIPC uważa się za krok naprzód w stosunku do wcześniejszych działań oddłużeniowych, gdyż miała od początku długoterminowe założenia, uczestniczyły w niej poza krajami rozwiniętymi organizacje multilateralne, a także objęła kwoty wyższe niż jakiegokolwiek wcześniejsze inicjatywy. Pierwszy raz redukcja długów miała za cel prowadzić do zmniejszenia biedy w krajach nim objętych. Jako słabe strony HIPC wskazuje się faktyczną niezdolność do ustabilizowania sytuacji i zmniejszenia zadłużenia krajów rozwijających się w wystarczającym stopniu, techniczne problemy związane z jej realizacją, a także zmniejszenie przepływu pozostałej pomocy<sup>64</sup>. Stosowanie tego instrumentu rozpowszechniło się w ostatnich latach. Szczególnie znaczące umorzenia długów zastosowano m.in. wobec Iraku i Nigerii.

#### 1.1.2.4. Pomoc humanitarna.

Obok wymienionych już podstawowych form pomocy wskazać należy także pomoc humanitarną. Przyjmuje ona postać działań jednorazowych lub ciągłych, może być finansowa lub towarowa. Pomoc doraźna ma na celu złagodzenie uciążliwych dla ludności danego obszaru skutków kataklizmów i katastrof pochodzenia ludzkiego czy naturalnego (wojny, susze, trzęsienia ziemi, powódzie etc.). Ma na celu ratowanie życia ludzkiego, zmniejszanie cierpień dotkniętej kataklizmem ludności, a także ochronę godności człowieka. Jej głównym założeniem jest zapobieżenie skutkom bieżących kryzysów. Zalicza się ją do pomocy

---

<sup>61</sup> R. J. Barro, *Nic Świętego*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2003, s. 153-154.

<sup>62</sup> G. Bernhard, *What's Wrong with the HIPC Initiative and What's Next?*, *Development Policy Review*, March 2002, Vol. 20 Iss. 1, s. 21.

<sup>63</sup> Klub Paryski zrzesza państwa wierzycieli krajów rozwijających się.

<sup>64</sup> G. Bernhard, *op.cit.*, s. 20-21.

rozwojowej, kiedy jest neutralna, niezależna i zgodna z ogólnie przyjętymi przez ludzkość zasadami humanitaryzmu. Jej całkowita wartość rośnie, gdyż w latach osiemdziesiątych stanowiła 1% międzynarodowej ODA, w latach dziewięćdziesiątych już 5%, a w ostatnim dziesięcioleciu nawet 10%<sup>65</sup>.

Wśród problemów związanych z jej stosowaniem wskazać można niewystarczające przywiązywanie uwagi do istniejących sieci społecznych w ramach grup odbioru i brak wykorzystania kapitału społecznego. Zbyt duże scentralizowanie tej formy pomocy, a także niebezpieczeństwo korupcji, powoduje problemy z efektywnym wykorzystywaniem środków<sup>66</sup>. Wyzwaniem dla donatorów pomocy humanitarnej jest także harmonizowanie własnych działań z działaniami organizacji multilateralnych oraz organizacji pozarządowych, aby wysiłki zmierzały w jednym skoordynowanym kierunku, nie zaś dublowały się lub pozostawały w sprzeczności<sup>67</sup>.

Do pomocy humanitarnej zalicza się działania takie jak: zapobieganie i przygotowanie przed katastrofami; zapewnianie schronienia, jedzenia, wody, sanitariatów, opieki zdrowotnej i inne działania służące ludności dotkniętej katastrofą - w tym ułatwianie powrotu do normalnego życia; środki podejmowane w celu promocji i ochrony bezpieczeństwa, dobrobytu i godności cywilów i tej ludności, która zaprzestała prowadzenia działań zbrojnych. Pomoc humanitarna nie obejmuje działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa, jeśli zakładają użycie jakiegokolwiek siły. Należy mieć na uwadze, że pomoc humanitarna, podobnie jak pomoc w każdej innej formie, ma swoje uzasadnienie jak i swoje konsekwencje polityczne i może przynieść zarówno pozytywne jak i negatywne skutki dla danej społeczności w danych okolicznościach<sup>68</sup>. Wyłącza się z zakresu pomocy humanitarnej pomoc dla uchodźców w kraju donatora, chociaż jest ona ujmowana w statystykach OECD<sup>69</sup>.

Szczególną postacią pomocy humanitarnej jest towarowa pomoc żywnościowa kierowana do tej części populacji, która cierpi chroniczny głód, niezależny od czynników koniunkturalnych. Świadczona jest zarówno w pieniądzu jak i w naturze. Jej założeniem jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego na danym obszarze. Nie wlicza się w jej zakres pomocy polegającej na dostarczaniu żywności do obszaru objętego klęską, gdyż działanie to

---

<sup>65</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *Aide publique...*, s. 13.

<sup>66</sup> M. Tan-Mullins, J. Rigg, L. Law, C. Grundy-Warr, *Re-mapping the politics of aid: the changing structures and networks of humanitarian assistance in post-tsunami Thailand* *Progress in Development Studies*, Oct. 2007, Vol. 7 Iss. 4, s. 342.

<sup>67</sup> *Humanitarian Aid and Intervention: The Challenges of Integration, Ethics & International Affairs*, 2004, Vol. 18 Iss. 2, s. 1-2.

<sup>68</sup> D. P. Chong, *UNTAC in Cambodia: A new model for humanitarian aid in failed states?* *Development & Change*, Nov2002, Vol. 33 Iss. 5, s. 957, 975-976

<sup>69</sup> OECD, *DAC Statistical Reporting Directive*, Paris 2007, s. 19.

stanowi doraźną pomoc humanitarną. Na jej poczet zalicza się natomiast wiele kosztów dodatkowych takich jak transport, przechowywanie czy dystrybucję żywności. Pomoc żywnościowa w naturze jest szeroko krytykowana za to, że w rzeczywistości służy utrzymywaniu producentów na rynku donatora. Według obliczeń OECD, ekwiwalent żywności przekazany w formie pieniężnej pozwoliłby na zakup 40% produktów suplementarnych na rynkach światowych i 100% na rynkach lokalnych.

Pomocy towarowej, której przedmiotem jest żywność zarzuca się również, że niszczy inicjatywę do produkowania żywności na rynku beneficjenta. Jest niechętnie przyjmowana, gdyż stanowi konkurencję dla lokalnych producentów i barierę wejścia na rynek dla producentów potencjalnych. Wskazuje się, że zarządzanie pomocą żywnościową przez donatorów uzależniane jest od światowych wahań cen produktów żywnościowych, nie od potrzeb krajów rozwijających się. Wykazano, że jej ogólna wartość jest wyższa gdy spadają światowe ceny żywności, zaś mniejsza, gdy ceny rosną. W konsekwencji dąży się do zmniejszenia wolumenu pomocy żywnościowej i do przekazywania jej raczej w postaci środków pieniężnych (3% w roku 2000)<sup>70</sup>.

#### *1.1.2.5. Pożyczki i darowizny.*

---

Pomoc w określonej formie przyznawana może być za pośrednictwem różnych instrumentów. Dwa podstawowe instrumenty to pożyczki i darowizny. Państwa w toku udzielania pomocy rozwojowej wykształcają indywidualne mechanizmy finansowania rozwoju i tworzą własny zbiór instrumentów. Instrumentem może być specyficzna procedura przyznawania danych środków, albo przyznawanie ich z określonego funduszu. Zalicza się do nich na gruncie rozprawy także redukcje zadłużenia, pomoc budżetową czy udzielenie gwarancji. O instrumentach mowa jest w odniesieniu do konkretnego działania podjętego przez jakiś podmiot, np. projekt budowy elektrowni wodnej można zrealizować w formie pomocy programowej (jeśli środki bezzwrotnie przekazane zostaną do budżetu odbiorcy na rozwój sektora infrastruktury) lub projektowej (jeśli donator za pośrednictwem swojej agencji wybuduje stosowne budynki i urządzenia i sam pokrywa ich koszt nie żądając zwrotu nakładów). Instrumenty charakterystyczne dla francuskiej pomocy rozwojowej omówione zostaną w rozdziale szóstym.

Pożyczka dla kraju rozwijającego się udzielona przez kraj rozwinięty uznawana jest za pomoc rozwojową jeśli jest koncesyjna, tzn. zawiera określony „element grantu”.

---

<sup>70</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *op. cit.*, s. 13.

Koncesyjność pożyczki przejawia się obniżoną wysokością odsetek lub wydłużonym okresem karencji lub spłaty w taki sposób, że staje się ona bardziej korzystna dla pożyczkobiorcy od pożyczek dostępnych na rynku. Element grantu powinien wynosić co najmniej 25% wartości rynkowej pożyczki<sup>71</sup>. Pożyczka koncesyjna przyznana musi być przez sektor publiczny kraju rozwiniętego (rząd lub agencja rządowa) i na rzecz kraju wpisanego na listę odbiorców ODA przez Komitet Pomocy Rozwojowej<sup>72</sup>.

Gospodarki krajów rozwijających się są bardziej podatne na działanie czynników zewnętrznych niż gospodarki krajów rozwiniętych. Wyższy poziom wrażliwości (*vulnerability*) wynika m.in. z tego, że podstawą ich eksportu jest kilka produktów nieprzetworzonych (np. bawełna, kakao, owoce). Skutkuje to wrażliwością na zmiany koniunktury na rynku światowym i jest jednym z powodów, dla których mają one ograniczony dostęp do międzynarodowych rynków finansowych. Dlatego też pożyczki stały się źródłem finansowania krajów rozwijających się przez kraje rozwinięte.

Przyznawanie pomocy poprzez pożyczki zaczęto szeroko krytykować w związku z rosnącym zadłużeniem krajów rozwijających się. Konsensus uzgodniony na konferencji w Monterrey w 2002 roku zakładał, że kraje najbiedniejsze i o niskich dochodach powinny otrzymywać darowizny, a z pożyczek powinno się rezygnować. Kwestia, który z tych instrumentów jest lepszy, pozostaje dyskusyjna, a wśród najbardziej przekonujących stanowisk wymienić należy te, które sugerują łączenie pożyczek i darowizn i dostosowywanie ich do indywidualnych potrzeb i warunków odbiorcy<sup>73</sup>. Niektórzy specjaliści twierdzą, że odpowiednio zarządzany system udzielania pożyczek i umarzania długu może być lepszym instrumentem niż granty i proponują nowe systemy udzielania pożyczek<sup>74</sup>.

Podnosi się, że pożyczki w większym stopniu niż granty przeznaczone są na inwestycje; granty są z kolei częściej konsumowane. Z drugiej strony, jeśli pożyczka zostanie źle zainwestowana, nie przyniesie korzyści, tylko zwiększy zadłużenie<sup>75</sup>. Istnienie argumentów za i przeciw pożyczkom i grantom skłania do przyjęcia postawy, która indywidualizowałaby podejście kraju rozwiniętego i doboru instrumentów podobnie jak form

---

<sup>71</sup> Należy jednocześnie mieć na uwadze, że element darowizny określony na poziomie minimalnym 25% obliczany jest w oparciu o sztywną stopę dyskontowa ustaloną w roku 1960 na poziomie 10% w skali roku.

<sup>72</sup> *Glossary of statistical terms*, OECD, <http://stats.oecd.org/glossary/search.asp>

<sup>73</sup> P. Jacquet, J.-M. Severino, *Prêter, donner : comment aider ?* Revue d'économie financière, No. 74/2004, s. 291 i n.

<sup>74</sup> D. Cohen, H. Djoufelkit-Cottenet, P. Jacquet, C. Valadier, *Lending to the poorest countries: a new counter-cyclical debt instrument*, Working Paper No. 269, OECD Development Centre, March 2008, s. 8-9 i n.

<sup>75</sup> J. Dovert, P. Nunnenkamp, *Aid and Growth Accelerations: An Alternative Approach to Assessing the Effectiveness of Aid*, *Kyklos*, 2007, Vol. 60, Iss. 3, s. 379.

pomocy w zależności od specyfiki odbiorcy<sup>76</sup>. Agencje pomocy rozwojowej w krajach rozwiniętych dysponują kadrą specjalistów i stać je na takie dobranie pożyczek i darowizn, aby w konkretnej sytuacji były najlepiej dostosowane do bieżących potrzeb beneficjenta. Nie należy zatem całkowicie rezygnować z pożyczki jako instrumentu pomocy rozwojowej<sup>77</sup>. Można tu także zaznaczyć, że w odróżnieniu od wielu innych państw Komitetu Pomocy Rozwojowej, Francja nie rezygnuje z udzielania pożyczek koncesyjnych (*concessional loan*)<sup>78</sup>.

### 1.1.3. Wiązanie pomocy rozwojowej.

---

Pomoc rozwojowa budzi także wątpliwości, gdy warunki towarzyszące jej przyznaniu nie odnoszą się do demokratyzacji lub przyspieszenia gospodarczego kraju rozwijającego się, ale do bezpośredniej realizacji interesów ekonomicznych donatora<sup>79</sup>. Pomoc, która pociąga za sobą ograniczenie swobody wydatkowania środków w interesie kraju rozwiniętego, np. wymaga eksportu dóbr z kraju donatora do odbiorcy, nazywana jest pomocą wiązaną<sup>80</sup>. W roku 1972 DAC wyróżnił cztery kategorie pomocy pod względem miejsca nabywania dóbr z jej środków:

1. We wszystkich krajach;
2. Regionalnie wg standardowych procedur regionu;
3. W kraju donatora i ograniczonej liczbie innych określonych państw;
4. Wyłącznie w kraju donatora.

Pierwsza kategoria, to pomoc niewiązana, druga i trzecia to pomoc wiązana częściowo, natomiast czwarta obejmuje pomoc wiązaną. W 1987 DAC podkreślił, że pomoc nie jest wiązana, wtedy gdy zakup dóbr obejmuje wolny i pełny dostęp od wszystkich krajów rozwiniętych i rozwijających się<sup>81</sup>. Pomoc wiązana z kolei może nakładać na odbiorcę obowiązek zwiększenia importu do wysokości przyznawanych środków albo wykorzystania

---

<sup>76</sup> J. Harrigan, *The Doubling of Aid to Sub-Saharan Africa: Promises and Problems*, Journal of Contemporary African Studies, September 2007, Vol. 25 Iss. 3, s. 384-385.

<sup>77</sup> D. Cohen, P. Jacquet, H. Reisen, *Au-delà de la controverse prêts ou dons : comment utiliser le dette pour le développement ?*, Revue d'économie du développement, Vol. 20, 2-3/2006, s. 152.

<sup>78</sup> Słownik projektu Breton Woods, <http://www.brettonwoodsproject.org/glossary/item.shtml?x=344934>

<sup>79</sup> Por. P. Deszczyński, *Pomoc gospodarcza...*, s. 35.

<sup>80</sup> M. C. Kemp i S. Kojami uznają, że pomoc jest wiązaną dla beneficjenta, kiedy jest wydawana nieefektywnie w stosunku do indywidualnych preferencji, a dla donatora, kiedy jest finansowana nieefektywnie, por. M. C. Kemp, S. Kojima, *Tied aid and the paradoxes of donor-enrichment and recipient-impooverishment*, International Economic Review, Vol. 26, Nr 3, October, 1985, s. 721.

<sup>81</sup> F. Lammersen, A. D. Owen, *The Helsinki Arrangement: Its Impact on the Provision of Tied Aid*, International Journal of Finance and Economics, Vol. 6, Nr 1, s. 70.



ich do subsydiowania importu od donatora. Pomoc wiązana może prowadzić do zwiększenia produkcji określonych dóbr w związku z zakupem od donatora. Paradoksalnie pomaga wzbogacić się donatorowi i może sprzyjać pogłębieniu biedy odbiorcy<sup>82</sup>. Uznaje się obecnie w zasadzie powszechnie, że pomoc niewiązana jest znacznie lepsza dla biednych krajów rozwijających się niż pomoc wiązana<sup>83</sup>.

Jakkolwiek pomoc wiązana z handlem może mieć pozytywny wpływ na światową gospodarkę, jeśli prowadzi do zwiększenia środków przekazywanych na pomoc dla krajów rozwijających się, jest równocześnie ryzykownym narzędziem polityki zagranicznej. Po pierwsze sprzyja lokowaniu pomocy z pominięciem rzeczywistych potrzeb, po drugie może negatywnie oddziaływać na gospodarkę odbiorcy poprzez naruszenie równowagi rynkowej i nieprawidłową alokację zasobów<sup>84</sup>. Na stopień wiązania pomocy przez donatorów wpływają dawne więzy kolonialne i łączące dawne metropolie i beneficjentów interesy gospodarcze. W latach 1962-1987 dwadzieścia byłych kolonii francuskich w Afryce płaciło ceny na poziomie około 20-30% wyższym niż inni importerzy za stal i żelazo z Francji. Straty importerów sięgały 2 mld USD<sup>85</sup>.

Uzasadnieniem teoretycznym leżącym u źródeł finansowania wiązane jest utrzymanie bilansu płatniczego kraju rozwiniętego. Wiązanie pomocy ma zmniejszać straty rzeczywistego dochodu, który nastąpiłby gdyby transfer pomocy nie pociągnął za sobą wzrostu popytu eksportowego. Wiązanie pomocy zapewnia wydatkowanie pomocy w kraju donatora i zapobiega przeciekom w kierunku innych źródeł importu, co sprzyja bilansowi płatniczemu. Przedstawia się je jako korzystne rozwiązanie dla odbiorców w ten sposób, że przekonuje się ich, iż ma ono służyć jak najbardziej efektywnemu wykorzystaniu środków. Twierdzi się, że rozpoznawalność producenta w społeczeństwie odbiorcy wzbudzić może zaufanie lokalnych społeczności do realizowanych projektów<sup>86</sup>.

Kryzys finansowy w latach osiemdziesiątych sprawił, że pomoc wiązana stała się jednym z głównych przedmiotów sporów wśród donatorów. W związku z ustaleniem porozumienia dotyczącego warunków subsydiowania kredytów konsumpcyjnych, pomoc

---

<sup>82</sup> K. Abe, Y. Takarada, *Tied Aid and Welfare*, *Review of International Economics*, 13(5) 2005, s.965; M.C. Kemp, S.Kojima, *op. cit.*, s. 721 i n. Por. też A.G. Schweinberger, *On the welfare effects of tied aid*, *International Economic Review*, Vol. 31, Nr 2, May 1990, s. 457 i n., 461.

<sup>83</sup> M. S. Michael, Ch. van Marrewijk, *Tied to Capital or Untied Foreign Aid?* *Review of Development Economics*, 2(1), 1998, s. 74.

<sup>84</sup> L. Tajoli, *The impact of tied aid on trade flows between donor and recipient countries*, *Journal of International Trade and Economic Development*, December 1999, Vol. 8, iss. 4, s.386.

<sup>85</sup> A. J. Yeats, *Do African Countries Pay More for Imports? Yes*, *The World Bank Economic Review*, Vol. 4, Nr 1, January 1990, s. 13 I n.

<sup>86</sup> B. Osei, *How Aid Tying Can Impost Additional Cost*, *African Development Review*, December 2005, Vol. 17 Nr 3, s. 362.

wiązana pozostała jedynym narzędziem promocji eksportu. Całkowita wartość pomocy wiązanej rosła, gdyż zarówno donatorzy jak i odbiorcy upatrywali w niej korzyść.

W związku z tym, że pomoc niewiązana lepiej służy interesom odbiorców jest rekomendowana przez DAC<sup>87</sup>. W roku 1992 Komitet ograniczył możliwość wiązania pomocy przy realizacji projektów, gdyż miała negatywny wpływ na wolny rynek. Zaniechanie wiązania pomocy rozwojowej od lat dziewięćdziesiątych jest także postulowane przez Bank Światowy<sup>88</sup>. Doprowadziło to do częściowego obniżenia udziału pomocy wiązanej. Nie dotyczyło to pomocy technicznej i żywnościowej, które w znacznej części są wiązane ze względu na swój charakter<sup>89</sup>. Problemem pozostaje tzw. nieformalne wiązanie pomocy. Polega ono na nieoficjalnym sugerowaniu rządowi kraju odbiorcy kontrahenta mającego dostarczyć dobra lub usługi na które przeznaczona ma być pomoc. Niestety nie jest możliwe wykrywanie wszystkich forteli wiązania pomocy stosowanych przez kraje rozwinięte i kontrola nieformalnych porozumień lub korupcji<sup>90</sup>. Wynika to ze zмовы milczenia i obustronnych niekiedy korzyści mogących wypływać z takich transakcji dla wysokich urzędników zarówno kraju donatora jak i beneficjenta.

#### 1.1.4. Problem efektywności, skuteczności i jakości pomocy.

Pomoc rozwojowa płynęła do krajów rozwijających się przez pół wieku, a jednak kraje te nadal pogrążone są w ubóstwie. Idea Planu Marshalla z powodzeniem zrealizowana w Europie nie sprawdziła się na Czarnym Lądzie i w wielu innych biednych rejonach świata. Naukowcy zastanawiają się dlaczego tak się nie stało i nadal dzieje. Dlaczego przekazywane do krajów rozwijających się środki nie spowodowały rozwoju gospodarczego, czy gdyby nie były przekazywane wcale byłby on większy, czy też mniejszy? Czy należy wobec tego pomagać, czy nie?

Istotą przekazywania przez jedno państwo do drugiego państwa pomocy rozwojowej jest wywołanie wzrostu gospodarczego, a w konsekwencji rozwoju gospodarczego i zmniejszenia ubóstwa. Dzięki ewolucji ekonomii rozwoju, wiemy, że nie chodzi tylko o ilościowy wzrost PKB, ale także o podniesienie poziomu życia i wykształcenie

---

<sup>87</sup> Ograniczenie wiązania pomocy postulowane było także przez Komisję Pearsona, P. Deszczyński, *Pomoc gospodarcza RFN... tamże*, s. 43.

<sup>88</sup> L. Tajoli, *op. cit.*, s.374.

<sup>89</sup> *Global Monitoring Report. Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum*, World Bank, Washington DC 2005, s. 172-173.

<sup>90</sup> L. Tajoli, *op. cit.*, s.374.

podstawowych instytucji nowoczesnego społeczeństwa<sup>91</sup>. Pożądanymi efektami pomocy rozwojowej są zatem zmiany: gospodarcze, społeczne, polityczne i kulturowe w kraju odbiorcy następujące na skutek udzielenia mu pomocy rozwojowej. Obejmują one wszystkie dziedziny wpływające na podniesienie dobrobytu całości społeczeństwa i przyszłych pokoleń<sup>92</sup>.

Nauki ekonomiczne koncentrują się najczęściej na badaniu efektywności określonych działań w sferze gospodarowania. Pojęcie efektywności odnosi się do stosunku poczynionych nakładów do uzyskanych rezultatów. Im mniejszy koszt potrzebny jest, aby osiągnąć dany rezultat, tym działanie jest bardziej efektywne. Zbadanie efektywności pomocy rozwojowej jest natomiast zadaniem niezwykle trudnym do przeprowadzenia, z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze nie jest możliwe zbadanie efektywności pomocy rozwojowej z punktu widzenia wzrostu gospodarczego beneficjenta *ceteris paribus*, gdyż na wzrost lub regresję gospodarczą krajów oddziałuje zbyt wiele bardzo różnorodnych czynników jednocześnie. Po drugie zaś, badacze nie zgadzają się dotychczas, czy pomoc rozwojowa w ogóle wpływa na wzrost gospodarczy<sup>93</sup>.

W literaturze anglo- i francuskojęzycznej rozstrzygana jest wspólnie kwestia, czy pomoc wpływa na wzrost gospodarczy i rozwój gospodarczy. We wcześniejszych pracach badano wpływ pomocy na wzrost inwestycji oraz na wzrost oszczędności<sup>94</sup>. W dyskusji stosowany jest termin *effectiveness* ang. i *efficacité* fr. Pojawia się dylemat, czy należy go rozumieć jako skuteczność, czy jako efektywność pomocy. W pracy przyjęto, że jeśli *aid effectiveness* definiowana jest jako: wywieranie przez pomoc rozwojową wpływu na wzrost gospodarczy (*impact on growth* ang., *capacité a stimuler la croissance* fr.) lub na zmiany podstawowych wskaźników rozwoju człowieka (takich jak śmiertelność niemowląt, piśmienność), to należy przyjąć, że chodzi o skuteczność<sup>95</sup>. Skuteczność pomocy rozumiana

---

<sup>91</sup> G. Azoulay, *op. cit.*, s. 49.

<sup>92</sup> Niektóre zmiany mogą mieć bowiem skutek krótkofalowy (np. zwiększenie ilości miejsc pracy w danym regionie w danym roku), a inne długofalowy (np. ochrona gatunku ryby poławianej na danym obszarze).

<sup>93</sup> Por. H. Doucouliagos, M. Paldam, *Aid effectiveness on growth: a meta study*, *European Journal of Political Economy*, 24/2008, s. 1-3.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> Bonne P., *Politics and the effectiveness of foreign aid*, *European Economic Review*, Iss. 40, 1996, s. 293; B. Abegaz, *Multilateral development aid for Africa*, *Economic Systems* 29/2005, s.439; S. Kosack, *Effective aid: how democracy allows development aid to improve quality of life*, *World Development*, Vol. 31, No. 1/2003, s. 1-3; H. B. Chenery, N. G. Carter, *Foreign Assistance and Development Performance, 1960-1970*, *American Economic Review*, May 1973, Vol. 63, Iss. 2, s.467.

jest jako skuteczność w osiągnięciu celu, jakim jest wywołanie wzrostu gospodarczego, który nie wystąpiłby, gdyby pomocy nie udzielono<sup>96</sup>.

W dyskusji na poziomie makroekonomicznym prezentowane są zarówno poglądy, że pomoc rozwojowa może stymulować wzrost jak i te, że nie istnieje istotna zależność pomiędzy pomocą i wzrostem. Wielu ekonomistów uważa zaś, że pomoc może stymulować rozwój, jeśli spełnione są pewne dodatkowe warunki. Uważa się także, że pomoc może nie wpływać na wzrost gospodarczy, ale służyć poprawie poziomu życia w krajach rozwijających się. Inni naukowcy wskazują na istnienie paradoksu mikro-makro, który polega na tym, że makroekonomiczne badania nie wykazują wpływu pomocy na wzrost gospodarczy, zaś badania mikroekonomiczne wykazują skuteczność realizowanych projektów<sup>97</sup>. Bardziej szczegółowo dyskusja ta przytoczona zostanie w rozdziale drugim traktującym o praktycznych problemach związanych z udzielaniem pomocy.

Wobec braku możliwości jednoznacznego stwierdzenia skuteczności pomocy, tym bardziej brak uznanych metod badania jej efektywności. Z punktu widzenia teorii ekonomii rozwoju istnieje zatem nierozstrzygnięty dylemat, czy pomoc stymuluje wzrost gospodarczy. Z punktu widzenia praktyków poszukuje się natomiast metod zwiększenia zarówno skuteczności jak i efektywności podejmowanych działań w odniesieniu zarówno do formułowania strategii pomocy rozwojowej jak i stosowania konkretnych instrumentów w różnych formach. W związku z bezradnością wobec możliwości zbadania efektywności pomocy od końca lat dziewięćdziesiątych społeczność międzynarodowa koncentruje się na zwiększeniu skuteczności podejmowanych działań. Wprowadzono także nowe pojęcie, jakości pomocy - *quality of aid*<sup>98</sup>.

Ocena jakości pomocy odnosi się do motywów donatora badanych w kontekście faktycznie alokowanych przez niego zasobów w różnych krajach, w różnych formach oraz w różnych sektorach<sup>99</sup>. Jakość wyrażana jest przez selektywność (*aid selectivity*, *selectivité de l'aide*) w podejmowanych przez donatora decyzjach i praktycznej ich realizacji<sup>100</sup>. Problem jakości pomocy jest jednym z podstawowych przedmiotów międzynarodowej debaty na temat

---

<sup>96</sup> Por. S. Feeny, M. McGillivray, *What determines bilateral aid allocations? Evidence from time series data*, *Review of Development Economics*, 12(3), 2008, s. 515.

<sup>97</sup> J.-M. Severino, O. Charnoz, *Un paradoxe du développement ?* *Revue d'économie du développement*, Vol. 17, 4/2003, s. 81; H. Hansen. F. Tarp, *Aid effectiveness disputed*, *Journal of International Development*, Nr. 12/2000, s. 376.

<sup>98</sup> I. Bergamaschi, A. Diabaté, E. Paul, *L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'appropriation et nouvelles modalités de l'aide au Mali*, *L'Afrique contemporaine, Afrique et développement*, 2007-3/4, s. 219-220.

<sup>99</sup> S. Madaule, *L'aide publique au développement. L'abecedaire de la reforme*, L'Harmattan, Paris 2008, s. 103, 119-126.

<sup>100</sup> J. Amprou, P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney, *op. cit.*, s. 733.

pomocy rozwojowej, gdyż jej mierzenie wydaje się być zadaniem bardziej realnym niż ma to miejsce w przypadku efektywności pomocy<sup>101</sup>. Im pełniej donator dostosowuje swoją pomoc do norm międzynarodowych, tym wyższa jest jakość jego pomocy i dzięki temu większa szansa, że spowoduje ona wzrost gospodarczy. Standardy te zawarte są w dokumentach takich jak Deklaracja Milenijna i Deklaracja Paryska. Obejmują postulaty takie jak minimalna wysokość pomocy, ograniczenie wiązania pomocy, kierowanie jej do najbiedniejszych krajów rozwijających się i najbardziej potrzebujących sektorów. Stanowią one współczesne priorytety polityki rozwojowej omówione w rozdziale drugim.

Dostrzeżenie problematyki jakości pomocy pozwala na ocenę skuteczności pomocy przez pryzmat jej zgodności ze wzorcem. Dążenie do zwiększenia skuteczności pomocy odbywa się poprzez dążenie do poprawy jej jakości. Choć nie można dokładnie zmierzyć, na ile przynosi to oczekiwane rezultaty, można jednak w świetle prowadzonych badań ekonomicznych oczekiwać, że pomoc o wyższej jakości lepiej przyczyni się do stymulowania rozwoju, niż gdyby nie podlegała takiej kontroli i ocenie.

W pracy przyjęto w związku z powyższym dwa założenia. Po pierwsze, że pomoc może stymulować rozwój gospodarczy. Po drugie, że bardziej prawdopodobne jest iż pomoc będzie stymulowała rozwój i prowadziła do zmniejszenia ubóstwa na świecie, jeśli będzie zgodna ze wzorcem udzielania pomocy rozwojowej wyznaczonym przez metanormy uznane przez społeczność międzynarodową<sup>102</sup>. Przyjęcie drugiego założenia wynika z etycznego i aksjologicznego uzasadnienia obowiązywania pewnych metanorm uznanych przez społeczność międzynarodową. Przyjmuje się założenie o racjonalności międzynarodowego normodawcy, którym są organizacje międzynarodowe, szefowie państw, a także grono akademickie. W oparciu o ich autorytet i na podstawie prezentowanych przez tegoż normodawcę reguł, stworzono kryteria oceny jakości polityki rozwojowej w kontekście stopnia realizacji norm wzorcowych udzielania pomocy rozwojowej. Przedmiotem badań w niniejszej pracy jest zgodność francuskich działań z wytyczonymi przez społeczność założeniami dotyczącymi wzorcowego udzielania pomocy, tj. jakość pomocy.

---

<sup>101</sup> Por. J. Harrigan, *op. cit.*, s. 369 i n.

<sup>102</sup> Por. J. Amprou, P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney, *Aid ...*, s. 733.

## 1.2. Teorie pomocy rozwojowej a wzrost i rozwój gospodarczy.

---

### 1.2.1. Pomoc rozwojowa w ekonomii rozwoju.

---

Teorie wzrostu i rozwoju mają swoje korzenie już w pracy A. Smitha z 1776 roku „*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*”. Po drugiej wojnie światowej nastąpiła intensyfikacja prac naukowych zmierzających do zbadania z jednej strony przyczyn niedorozwoju jak i czynników wzrostu, a następnie rozwoju<sup>103</sup>. Modele i teorie wzrostu gospodarczego i udzielania pomocy rozwojowej po drugiej wojnie światowej kształtowane były w świetle bieżących wydarzeń ekonomicznych. Zmierzch jednej teorii, a świt kolejnej związany był z niedoskonałościami poprzedniej i reakcją na nie<sup>104</sup>. Różniły się podejściem do wzrostu gospodarczego, rozwoju społecznego, bilansu płatniczego, a przede wszystkim rolą przypisywaną dwóm aktorom rozwoju: państwu i rynkowi<sup>105</sup>.

Rozwój gospodarczy i społeczny państw rozwijających się nie leżał w interesach świata rozwiniętego tak długo, jak utrzymywał się kolonialny porządek. Dopiero lata czterdzieste i pięćdziesiąte dwudziestego wieku, w trakcie których dotychczasowe terytoria kolonialne zaczęły uzyskiwać niepodległość, a system kolonialny chylił się ku upadkowi, dały szansę na rozkwit ich potrzeb, a w konsekwencji poszukiwanie środków pozwalających je zaspokoić. Koniec wojny oznaczał dla krajów słabo rozwiniętych wejście na ścieżkę samodzielnego rozwoju i początek bardziej niezależnych stosunków z byłymi metropoliami kolonialnymi. Dla polityków i badaczy stało się to przyczynkiem do badania kwestii wzrostu gospodarczego oraz formułowania strategii ekonomicznych do niego prowadzących<sup>106</sup>.

Teorie rozwoju porządkowane są według różnych kryteriów. P. Deszczyński wskazuje na klasyfikację G. Brauna opartą na kryteriach czynników wewnętrznych, zewnętrznych, wewnątrzno-zewnętrznych i globalnych, które wpływały na sytuację gospodarczą krajów rozwijających się<sup>107</sup>. R. Piasecki odwołuje się do podziału teorii rozwoju na dwie kategorie, w odniesieniu do interesów narodów; pierwszą – zwolenników poglądu, że interesy narodów i klas są zgodne i harmonijne (klasycy, neoklasycy), oraz drugą – tych, którzy twierdzą, że

---

<sup>103</sup> A. P. Thirwall, *The Nature of Economic Growth*, Cheltenham, Northampton 2002, s. 1.

<sup>104</sup> Por. A. F. Chalmers, *What is this Hing called science*, Queensland 2007, s. 108.

<sup>105</sup> A. Chmielak, *Instytucjonalne podstawy trwałości rozwoju gospodarczego*, Wyd. WSiFZ w Białymstoku, Białystok 2002, s. 11-12; O. Charnoz, J.-M. Severino, *Aide publique...*, s. 71; Zdaniem F. Fukuyamy spór o rolę państwa i rynku pomija ważną kwestię środowiska i kontekstu społecznego, historycznego i politycznego. Nie ma cudownych recept na rozwój, bo pewne działania przynoszą pozytywne efekty w jednym kraju, ale negatywne w innym. F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Wrocław 1997, s. 32.

<sup>106</sup>E. Thorbecke, *The Evolution of the Development Doctrine, 1950-2005*, Research Paper No. 2006/155, UNU-WIDER 2006, s. 1, R. Piasecki, *op. cit.*, s. 17.

<sup>107</sup> P. Deszczyński, *Kraje rozwijające...*, s. 30 i n.

interesy te pozostają w konflikcie (marksści, dependyści, radykałowie). Dokonywany jest także podział na trzy grupy teorii rozwoju gospodarczego: neoklasycznych teorii rozwoju, teorii strukturalnego braku równowagi oraz radykalnych i marksistowskich teorii rozwoju gospodarczego, które różnią się podejściem wobec rynku i mechanizmu kształtowania cen „słusznych”, rolą przypisywaną państwu i stosunkiem wobec gospodarki światowej<sup>108</sup>.

W nauce francuskiej, P. Hugon wyróżnia trzy etapy w ekonomii rozwoju: okres debaty pomiędzy ekonomistami ortodoksyjnymi i strukturalistami (1945/50-1960/65), okres radykalizacji i ideologicznych konfrontacji (1960/65-1975/80) i okres modelizacji (*modelisation* ang.), tj. debaty pomiędzy polityką ortodoksyjną a alternatywnymi modelami rozwoju (1975/80-1990)<sup>109</sup>. Z kolei D.L. Lindauer i L. Pritchett analizują ewolucję poglądów na wzrost, rozwój i pomoc w oparciu o koncepcję wielkich idei (*big ideas*) lat sześćdziesiątych i osiemdziesiątych, które determinowały działania państw rozwiniętych i rozwijających się w drugiej połowie XX wieku<sup>110</sup>.

Teorie rozwoju wg kryterium chronologicznego uporządkował także E. Thorbecke. Jego zdaniem doktryna rozwoju obejmuje cztery komponenty: (1) dominujące cele rozwojowe, (2) stan wiedzy na temat teorii rozwoju, modele oraz narzędzia rozwoju, (3) system danych, (4) oraz wynikającą z nich strategię. Autor analizuje doktrynę rozwoju i pomocy rozwojowej dekada po dekadzie, począwszy od lat pięćdziesiątych XX wieku. Według niego teorie rozwoju, cele rozwoju oraz systemy informacji oddziałują na siebie wzajemnie, a ponadto wszystkie trzy wpływają na kształtowanie bieżących strategii pomocy rozwojowej<sup>111</sup>. Dla potrzeb niniejszej pracy przedstawione zostaną teorie wzrostu i rozwoju, a następnie pomocy rozwojowej w oparciu o kryterium czasowe i związane z nim wydarzenia historyczne. Zrozumienie poszczególnych teorii ekonomii rozwoju jest łatwiejsze w świetle wydarzeń, w obliczu których były one formułowane<sup>112</sup>.

### 1.2.2. Państwo i industrializacja.

---

Teorie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych wypracowywano w kontekście doświadczeń kryzysu gospodarczego z roku 1930 oraz gospodarczych aspektów drugiej wojny światowej. Wiedza ówczesnych ekonomistów obejmowała z jednej strony niestabilność gospodarki

---

<sup>108</sup> R. Piasecki, *op. cit.*, s. 18.

<sup>109</sup> P. Hugon, *The three periods of Francophone thinking in development economics*, *The Journal of Development Research*, Vol. 3, No. 2, December 1991, s. 84-85 i n.

<sup>110</sup> D. L. Lindauer, L. Pritchett, *op. cit.*, s. 2, *passim*.

<sup>111</sup> E. Thorbecke, *op. cit.*, s. 1.

<sup>112</sup> Por. D. L. Lindauer, L. Pritchett, *op. cit.*, *passim*.

kapitalistycznej i niebezpieczeństwo związane z nieuregulowaniem np. systemu bankowego, a z drugiej przekonanie o zbawiennym działaniu interwencjonizmu państwowego<sup>113</sup>. Rosja na przekór Zachodowi stworzyła potęgę Związku Radzieckiego, a Plan Marshalla pozwolił na odbudowanie powojennej Europy<sup>114</sup>. Lata pięćdziesiąte i sześćdziesiąte to także zmierzch ery kolonializmu i narodziny wielu nowych państw, a także początek pogłębiania się różnic pomiędzy poszczególnymi częściami świata. W roku 1952 francuski demograf A. Sauvy po raz pierwszy użył terminu „Trzeci Świat”, porównując kraje spoza bloków zachodniego i sowieckiego do trzeciego stanu w przedrewolucyjnej Francji<sup>115</sup>.

W latach pięćdziesiątych uznawano, że aby zmniejszyć nierówność społeczną i zwiększyć dochody, wystarczy osiągnąć wzrost gospodarczy i uprzemysłowienie. Pozostałe czynniki ekonomiczne czy społeczne uważano za komplementarne, a nawet wynikające ze wzrostu gospodarczego. Poziom PKB postrzegano zarówno za cel jak i miarę rozwoju, gdyż pojęcia wzrostu i rozwoju utożsamiano. Badacze tego okresu podkreślali potrzebę inwestowania w przemysł<sup>116</sup>. Koncepcja *big push*, wielkiego pchnięcia P.N. Rosensteina-Rodana, zakładała że wzrost w krajach mniej rozwiniętych to proces wymagający przede wszystkim zastrzyków inwestycyjnych – akumulacji kapitału<sup>117</sup>. Rosnąca podaż miała stymulować popyt. Środków, umożliwiających szybką industrializację i osiągnięcie minimum rozmiarów inwestycji, poszukiwano w rolnictwie, które pełniło rolę zaplecza rozwoju przemysłu<sup>118</sup>.

Koncepcja „błędnego koła ubóstwa” sformułowana przez R. Nurske opisywała rzeczywistość krajów rozwijających się, których ubóstwo wynikało z ubóstwa. Zarówno po stronie podaży jak i popytu przeszkodą zainicjowania akumulacji kapitału było narastanie określonych stosunków zależności narastania ubóstwa. Rozwiązaniem „błędnego koła” było przerwanie go poprzez zwiększenie rozmiarów fizycznych rynku oraz jego głębokości poprzez zrównoważony wzrost. Wymagało to inwestowania bezpośrednio w produkcję oraz pośrednio, w infrastrukturę – urządzeń społecznego kapitału podstawowego<sup>119</sup>.

---

<sup>113</sup> Por. A. Sen, *Economic development and capability expansion*, Pacific Economic Review, Vol. 6 Iss. 2, 2001, s. 179-180.

<sup>114</sup> D. L. Lindauer, L. Pritchett, *op. cit.*, s. 1 i n.

<sup>115</sup> R. Piasecki M. Wolnicki, *op. cit.*, s. 301.

<sup>116</sup> Wśród nich wymienić należy koncepcję „big-push”, „balanced growth”, „Take-off”, model Harroda-Domara i „critical minimum effort thesis” H. Leibenstein, *Economic Backwardness and Economic Growth*, Wiley, New York 1957, s. 94 i n. Inicjacja procesu rozwoju wymaga stymulanty, gospodarka osiąga pewien minimalny poziom wymagany, aby proces zaszedł. A. Chmielak, *op. cit.*, s.

<sup>117</sup> E. Thorbecke, *op. cit.*, s. 3.

<sup>118</sup> *Ibidem* 4-5.

<sup>119</sup> Z. Krasucki, *Współczesne teorie rozwoju krajów gospodarczo słabiej rozwiniętych*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996, s. 16-17.



A.O. Hirschmann sformułował koncepcję wzrostu nie zrównoważonego, która zakładała konieczność akumulacji kapitału dla rozwoju inwestycji, jednak równocześnie wymagała przemiennego wzrostu inwestycji bezpośrednio produkcyjnych z inwestycjami infrastruktury. Preferowana była przez niego taka sekwencja, która maksymalizowałaby inwestycje indukujące dalszy rozwój. Miało to zapobiegać nadmiarowi produkcji w jednym sektorze, który mógłby spowodować braki kapitału w drugim i wyhamować jego rozwój<sup>120</sup>. Był zatem zwolennikiem przechodzenia słabo rozwiniętych gospodarek przez fazę wzrostu nie zrównoważonego z niedoborem infrastruktury, gdyż jego zdaniem o ile nadwyżka infrastruktury jedynie zachęca do podejmowania przedsięwzięć bezpośrednio produkcyjnych, o tyle niedobór infrastruktury wymusza prędzej czy później podjęcie wysiłków mający na celu jej zlikwidowanie. Jednocześnie zwracał uwagę i ostrzegał, że zbyt duże niedobory infrastruktury, mogą przyczynić się do stagnacji, a nawet regresu<sup>121</sup>.

Opierano się głównie na jednoczynnikowych modelach wzrostu typu Harroda-Domara, w których jedynym ograniczonym zasobem jest kapitał. Elementem tych koncepcji był ICOR – *Incremental capital-output ratio*, współczynnik o stałej wartości (zwykle 2-5), określający wartość dodatkowych jednostek kapitału potrzebnych do zwiększenia produkcji o jednostkę. Poprzez podzielenie jednostek dodatkowego kapitału i produkcji przez początkową produkcję otrzymuje się współczynnik inwestycji względem PKB, a w konsekwencji oblicza się wysokość oszczędności pozwalających osiągnąć dany poziom wzrostu<sup>122</sup>.

Według amerykańskiego ekonomisty W. Rostowa, autora teorii stadiów wzrostu gospodarczego, osiągnięcie pewnego minimalnego poziomu inwestycji wystarcza do osiągnięcia wzrostu i jego kontynuacji w kierunku rozwoju. Model H. Chenery'ego i A. Storuta uzupełnia tę koncepcję poprzez wykazanie w krajach rozwijających się deficytu dewiz, który odstrasza import niezbędnych dla przemysłu dóbr<sup>123</sup>. Opracowywane modele wzrostu zakładały, że w krajach rozwijających się, które mają ograniczoną elastyczność strukturalną, występują luki (*gap*) i ograniczenia dotyczące alternatywnie równowagi handlu zagranicznego lub braku inwestycji, które ograniczają wzrost gospodarczy<sup>124</sup>.

---

<sup>120</sup> Z. Krasucki, *op. cit.*, s. 18.

<sup>121</sup> M. Ratajczak, *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wyd. AEP, Poznań 1999, s. 41; A. O. Hirschmann, *Stratégie du développement économique*, Économie et humanism, Les éditions ouvrières, Paris 1964, s. 114-116.

<sup>122</sup> W. Easterly, *Can Foreign Aid Buy Growth?*, Journal of Economic Perspectives, Vol. 17, Nr 3, Summer 2003, s. 31.

<sup>123</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *Aide publique...*, s. 72.

<sup>124</sup> H. B. Chenery, *The Two Gap Approach to Aid and Development: Reply to Bruton*, American Economic Review, June 1969, Vol. 59, Iss. 3, s. 446-449; H. B. Chenery, N. G. Carter, *op. cit.*, s. 459, 465-468; E. Thorbecke, *op. cit.*, s. 9.

W modelu dwóch niedoborów H. Chenery'ego i A. Strouta, pierwszy niedobór występuje w obszarze dostępnych oszczędności w stosunku do wymaganego dla wzrostu poziomu inwestycji, a drugi pomiędzy potrzebami importowymi dla danego poziomu produkcji, a poziomem eksportu. Pomoc zagraniczna w każdym momencie czasu wypełniać miała te różnice i doprowadzić do stadium gospodarczego *take-off*, poprzez akumulację wystarczającego kapitału<sup>125</sup>. Związane z modelem wątpliwości dotyczą liniowej zależności pomiędzy inwestycjami i wzrostem w krótkim i średnim okresie i twierdzenia, że ICOR faktycznie reprezentuje jakość inwestycji. Alternatywne modele wzrostu endogenicznego, uwzględniają poza kapitałem fizycznym technologię, kapitał ludzki, kapitał organizacyjny, kapitał społeczny i instytucje. ICOR uwzględniałby wówczas zmiany każdego z tych zasobów<sup>126</sup>. Model finansowania niedoboru zakłada, że pomoc rozwojowa przeznaczana jest na inwestycje. Jest to możliwe, gdy warunki do inwestowania są sprzyjające, a inwestycje wymagają przepływu pieniądza. Jeśli warunki inwestowania nie są sprzyjające, pomoc przeznaczana jest na konsumpcję i może wręcz negatywnie wpłynąć na motywację do inwestowania, gdyż spodziewane jest jej otrzymanie także w przyszłości (tzw. dylemat Samarytanina)<sup>127</sup>.

W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku rozwijały się także teorie heterodoksyjne – strukturalizm i teorie zależności, które zakładały istotny wpływ spuścizny kolonializmu na światową sytuację gospodarczą. Strukturaliści opierali swoje założenia na dualnym charakterze gospodarki światowej, w ramach której istnieje dobrze rozwinięte centrum i słabiej rozwinięte peryferia. Wynika to pewnej dyskryminacji krajów słabszych, stanowiących rynki zbytu i zaplecze surowcowe w ramach międzynarodowego systemu gospodarczego. Jednym z głównych przedstawicieli nurtu był P. Prebisch, który twierdził, że *terms of trade* produktów nieprzetworzonych i przemysłowych mają tendencję do pogarszania się w czasie (tzw. teza Singera-Prebischa). Dlatego kraje peryferyjne powinny dążyć do dywersyfikacji struktury własnej oferty eksportowej oraz uniezależniać się od importu, np. poprzez politykę jego substytucji<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> Por. P. Bagiński, K. Czaplicka, J. Szczyciński, *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju*, PWE, Warszawa 2009, s. 43; J. Witkowski, *Ewolucja koncepcji rozwoju od końca II wojny światowej do roku 2000*, Dialogi o rozwoju, nr 2 2008, s. 8.

<sup>126</sup> W. Easterly, *op. cit.*, s. 32.

<sup>127</sup> Por. też R. Grant, J. Nijman, *The Global Crisis in Foreign Aid*, Syracuse University Press, New York 1998., s. 15. Dylemat Samarytanina polega na tym, że już samo oczekiwanie darowizny (jałmużny) w przyszłości, może powodować postawę bierności.

<sup>128</sup> Strukturaliści silnie wpływali na politykę gospodarczą Ameryki Łacińskiej do końca lat siedemdziesiątych XX wieku. Szczególnie znani byli przedstawiciele Komisji Ekonomicznej Narodów Zjednoczonych dla Ameryki Łacińskiej, C. Furtado, O. Sunkel, P. Paz, por. P. Bagiński, K. Czaplicka, J. Szczyciński, *op. cit.*, s. 45.

Rozwijające się teorie zależności przeciwstawiły kraje rozwinięte – zindustrializowane oraz rozwijające się – produkujące dobra podstawowe. Międzynarodowy podział pracy, zdaniem zwolenników tych teorii, wynikał z przeistoczenia się systemu kolonialnego w system neokolonialny. Gospodarka w wymiarze globalnym miała charakter dwubiegunowy. Nie sprowadzał się on jedynie do opisywanych przez R. Prebischa asymetrii w handlu międzynarodowym powodujący nierówny podział korzyści, ale również uzależnienie wynikające z dominacji jednych krajów nad drugimi powodujące wyzysk. Uważano, że następuje transfer nadwyżki z krajów słabiej rozwiniętych do centrum<sup>129</sup>. Wśród różnych koncepcji forsowanych w ramach teorii zależności wyróżnić można te, które zakładały poszukiwanie rozwiązań problemów niedorozwoju na gruncie gospodarki rynkowej (reformistyczne) oraz te, które odrzucały zasady gospodarki rynkowej, a w najbardziej radykalnym ujęciu uważały, że receptą na wywołanie rozwoju jest zmiana rewolucyjna<sup>130</sup>.

Wizja modernistycznego uprzemysłowienia w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych prowadziła do dyskryminacji sektora rolniczego. Ceny produktów rolnych podlegały regulacji, a w konsekwencji następował transfer zasobów do ludności miejskiej<sup>131</sup>. Wielkie idee tamtego okresu skupiały się na wiodącej roli państwa jako dźwigni wzrostu oraz akumulacji kapitału (także ludzkiego) na rzecz industrializacji. Handel uważano za o tyle potrzebny, na ile potrzeba było zewnętrznego wkładu dla przystosowania rodzimego przemysłu, a eksport za w zasadzie zbędny. Stosowano praktyki substytucji importu. Państwo w ówczesnych koncepcjach powinno było się uniezależnić od rynków międzynarodowych i nie dostrzegano potencjału w napływie kapitału zagranicznego<sup>132</sup>.

### 1.2.3. Koncepcje potrzeb podstawowych.

---

Lata siedemdziesiąte wykazały nieskuteczność podejmowanych wcześniej działań oraz błędy w opracowywanych teoriach. Zdiagnozowano szereg problemów, z którymi nadal borykały się kraje rozwijające się. Dostrzeżono niedoskonałości rynku pracy, nierówną dystrybucję dochodu, niską rentowność inwestycji, a także rosnącą liczbę ludzi żyjących w ubóstwie. Przyspieszeniu uległ proces migracji ludności ze wsi do miast. Kraje rozwijające się wykazywały także ujemny bilans płatniczy i deficyt dewiz. Powoli zaczęto dostrzegać w

---

<sup>129</sup> P. Bagiński, K. Czaplicka, J. Szczypiński, *op. cit.*, s. 46.

<sup>130</sup> Z. Krasucki, *op. cit.*, s. 71-73.

<sup>131</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *Aide publique...*, s 73

<sup>132</sup> D. L. Lindauer, L. Pritchett, *op. cit.*, s. 4-5.

większym stopniu niż przedtem problemy społeczne, których rozwiązania, jak się okazało, nie zapewniał sam wzrost gospodarczy<sup>133</sup>.

Zaprzestano utożsamiania rozwoju gospodarczego z przyrostem PKB. Przeciwnie, zauważono rolę odgrywaną w gospodarce przez sektory nieformalne. Ówczesne badania ekonomiczne zajmowały się związkami pomiędzy wzrostem a poziomem zatrudnienia, determinantami migracji wiejsko-miejskich oraz rolą tradycyjnego rolnictwa w procesie rozwoju. W latach siedemdziesiątych pewne znaczenie uzyskały neomarksistowskie teorie dotyczące niedorozwoju<sup>134</sup>.

Reakcją na pogarszające się warunki bytu ludności krajów rozwijających było położenie większego nacisku na poprawę dystrybucji dochodu światowego względem krajów najbiedniejszych<sup>135</sup>. Opracowano koncepcję wzrostu zrównoważonego i więzi międzysektorowych, a później koncepcję podstawowych potrzeb człowieka<sup>136</sup>. Zaczęto wypracowywać teorie oparte na dualizmie gospodarczym, gdyż dostrzeżono współzależności pomiędzy sektorami przemysłowym i rolniczym. Pierwszy z nich absorbować miał środki uwalniane przez drugi, przy czym obie role zaczęto traktować jako równie istotne. We wczesnym stadium wzrostu dostrzeżono konieczność nakładów także na sektor agrarny, ponieważ skuteczność rolnictwa jako dostawcy zasobów wymagała, aby traktowane było jako równorzędny partner przemysłu<sup>137</sup>.

W kontekście sukcesów gospodarczych Azji Wschodniej, forsowano hasło *trade not aid*. Wśród jego założeń znajdowało się otwarcie ekonomiczne na gospodarke światową, przy równoczesnym interwencjonizmie<sup>138</sup>. Handel jako recepta rozwoju w przeciwieństwie do pomocy rozwojowej forsowany był przez P. Bauera. Uważał on, że biedny kraj, w którym istnieją warunki zachęcające inwestycje (*incentives to invest*) nie potrzebuje pomocy, zaś kraj który takich warunków nie posiada (*without incentives*) i tak nie przeznaczy pomocy na inwestycje<sup>139</sup>. Lata siedemdziesiąte, to także okres kryzysów naftowych, których konsekwencją była koncepcja nowego ładu ekonomicznego<sup>140</sup>.

---

<sup>133</sup> A. Chmielak, *op.cit.*, s. 20-21.

<sup>134</sup> E. Thorbecke, *op. cit.*, s. 10-11; O. Charnoz, J.-M. Severino, *Aide publique...*, s. 75.

<sup>135</sup> W. Easterly, *Are aid agencies improving*, *Economic Policy*, October 2007, s. 645, 647.

<sup>136</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *Aide publique...*, s. 75-76.

<sup>137</sup> E. Thorbecke, *op. cit.*, s. 6-7.

<sup>138</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *Aide publique...*, s. 76-77.

<sup>139</sup> W. Easterly, *Was Development Assistance a Mistake?*, *American Economic Review*, Vol. 97, No. 2, May 2007, s. 329.

<sup>140</sup> Por. M. Szostak, *Ewolucja międzynarodowego ładu ekonomicznego i meandry negocjacji Północ-Południe*, *Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej*, nr 14/2003, passim.

E. Schumacher uważał, że w krajach rozwijających się stosowane powinny być takie techniki produkcji, które odpowiadają poziomowi wiedzy oraz kwalifikacji posiadanych przez społeczeństwo. Uważał on edukację za bardzo istotny czynnik rozwoju, gdyż może ona wpływać na poprawę wydajności i systemu organizacji pracy, co może doprowadzić do wyżej zaawansowanych technik produkcji. I. Sachs, który zajmował się analizą społecznych kosztów i korzyści, zwrócił uwagę na negatywny wpływ niewłaściwych technik wytwarzania dla środowiska. Uważa się go za twórcę szkoły ekorozwoju. G. Myrdal (publikujący także we wcześniejszych dekadach) zwracał uwagę na wzrost nierówności dochodów i społecznych w skali krajowej i światowej. Uważał, że wzrost osiąga się poprzez ich wyrównywanie, dlatego też proponował radykalną reformę instytucjonalną, która miała doprowadzić do zracjonalizowania stosunków własności oraz zlikwidowania korupcji. Pojawiły się w tym czasie pierwsze teorie uwzględniające wpływ czynników kulturowych i instytucjonalnych na proces rozwoju<sup>141</sup>.

#### 1.2.4. Dostosowanie strukturalne i konsensus waszyngtoński.

---

Kolejna dekada, lata osiemdziesiąte XX wieku, nazywana niekiedy „straconą”, przyniosła głęboki kryzys ekonomii rozwoju<sup>142</sup>. Na jej początku odnotowano fiasko gospodarek centralnie planowanych. Związek Radziecki, czy Kuba nie odniosły spodziewanego sukcesu, wręcz przeciwnie, zmagaly się z poważnymi, jeśli nie śmiertelnymi problemami. Wiedza ekonomistów o ostatnich wydarzeniach gospodarczych obejmowała kryzysy naftowe i towarowe lat siedemdziesiątych i niepowodzenia, a co najmniej trudności wielu państw, które się z nimi zmagaly. W Ameryce Południowej polityka substytucji importu przynosiła niezadowolające efekty. Wreszcie lata otrzymywanych pożyczek doprowadziły do kryzysu zadłużenia krajów rozwijających się zapoczątkowanego spektakularnym kryzysem meksykańskim z roku 1982<sup>143</sup>. Zadłużenie krajów rozwijających się wynikało m.in. z wysokich stóp procentowych, ruchu zwykłego USD na rynkach walutowych oraz spadku ich przychodów z eksportu<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> P. Bagiński, K. Czaplicka, J. Szczyciński, *op. cit.*, s.47-48.

<sup>142</sup> R. Piasecki, *op. cit.*, s. 18-24.

<sup>143</sup> *L'ajustement structurel et au-dela en Afrique Subsaharienne*, red. R. van der Hoeven, F. P. M. van der Kraaij Karthala, Paris 1995, s. 70-72; D. L. Lindauer, L. Pritchett, *op. cit.*, s. 7-8.

<sup>144</sup> A. Szeworski, *Przemiany strukturalne i koniunkturalne w gospodarce światowej a zadłużenie międzynarodowe* [w:] *Zadłużenie międzynarodowe a rozwój gospodarczy. Raport syntetyczny*, Centrum badań nad zadłużeniem i rozwojem przy Uniwersytecie Jagiellońskim, Kraków 1991, s.3-5.

Kryzys zadłużenia i recesja w krajach rozwiniętych zagroziły międzynarodowemu systemowi finansowemu. Koniecznym stało się przewrócenie równowagi zewnętrznej – bilansu płatniczego i wewnętrznej – deficytu budżetowego, państw<sup>145</sup>. Rozpoczął się proces dostosowywania strukturalnego<sup>146</sup>. Pożyczki udzielane w ramach dostosowania strukturalnego od roku 1979 miały stanowić owoc doświadczeń zebranych przez wcześniejsze lata. Ich uzasadnieniem było korygowanie wysokiego deficytu budżetowego i zabezpieczenie finansów publicznych przed kryzysem zadłużenia<sup>147</sup>.

Centralna rola państwa w sterowaniu gospodarką przestała być gwarancją sukcesu. Działanie państwa zaczęto uważać za przeszkodę na drodze do wzrostu gospodarczego. Nadal dużą wagę przywiązywano do akumulacji kapitału, ale rola sektora państwowego jako głównego inwestora przestała być oczywista - zaczęto przyznawać prymat inwestycjom prywatnym. Głównym motorem wzrostu uznano rynek. Podobnie zmieniono podejście do handlu zagranicznego, który zaczęto uważać za korzystny z punktu widzenia gospodarki. Otwarcie na import i eksport miało pozwolić dyscyplinować rodzimych producentów. Cofnięto poparcie dla finansowania państwowych inwestycji z pożyczek dla rządu, a dostrzeżono potrzebę przyjmowania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych<sup>148</sup>. Stagflacja zarówno na Północy jak i na Południu sprawiła, że szkoła neokeynesowska ustąpiła miejsca szkole monetarystycznej M. Friedmana z Chicago. Założenia neoliberalne, ujęte w tzw. konsensusie waszyngtońskim (J. Williamson) na początku lat dziewięćdziesiątych, stały się podstawą myślenia o rozwoju na dwie dekady.

Sformułowano teorię wzrostu endogenicznego, która zakłada że tworzenie nowej wiedzy w jednym przedsiębiorstwie przyczynia się poprzez pozytywny zewnętrzny efekt do wzrostu możliwości produkcyjnych w pozostałych, ponieważ wiedza nie może być idealnie chroniona i utrzymywana w tajemnicy<sup>149</sup>. Postęp techniczny przestał być traktowany jako czynnik wyłącznie egzogeniczny względem gospodarki. Wzrosła także rola przypisywana kapitałowi ludzkiemu (edukacji, wykształceniu naukowemu i zawodowemu), który pozwalał na transfer wiedzy i rozpowszechnianie technologii<sup>150</sup>.

---

<sup>145</sup> P. Guillaumont, *Economie du développement. Dynamique internationale du développement*, Presses Universitaires de France, Paris 1985, s. 357; R. Piasecki, M. Wolnicki, *op. cit.*, s. 302.

<sup>146</sup> P. Hugon, *Introduction [w:] L'ajustement structurel et apres?*, red. O. Castel, Economies en Développement Coll dir. par P. Béraud, Paris 1995, s.14-15.

<sup>147</sup> W. Easterly, *Are aid ...*, s. 659.

<sup>148</sup> D. L. Lindauer, L. Pritchett, *op. cit.*, s. 7-8.

<sup>149</sup> R. Żelazny, *Wiedza jako determinanta rozwoju gospodarczego - problemy i kontrowersje w aspekcie koncepcji gospodarki opartej na wiedzy [w:] Kapitał ludzki w gospodarce opartej na wiedzy*, red. D. Kopycińska, Szczecin 2006, s. 14.

<sup>150</sup> Por. J. Grodziecki, *Edukacja czynnikiem wzrostu gospodarczego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2000; A. Sen, *op. cit.*, s. 182-187.

Korzystny wpływ otwarcia gospodarki na rynek światowy i handel zagraniczny na wzrost gospodarczy potwierdzał sukces państw azjatyckich. Zwolennicy wzrostu endogenicznego, tłumaczyli tę relację transferem technologii, który towarzyszy otwartej polityce handlowej – aby dotrzymać tempa eksporterom na rynkach światowych, trzeba przyjmować nowe technologie poprzez import, adaptację lub imitację. Dzięki efektowi *spillover*<sup>151</sup>, technologia następnie rozprasza się wewnątrz gospodarki. Eksport napędza postęp techniczny<sup>152</sup>.

W latach osiemdziesiątych rozwinięto także koncepcje ekonomii instytucjonalnej. Dostrzeżono, że instytucje i odpowiedni system norm postępowania pozwala na tworzenie sprzyjającego wzrostowi otoczenia gospodarczego i zmniejszeniu korupcji. Instytucje uznano za instrument zmniejszania kosztów transakcyjnych, a wśród nich za podstawową dla stosunków gospodarczych uważano prawo własności (O. Williamson, D. North)<sup>153</sup>. Uznawano, że odpowiedzialnością państwa jest stworzenie warunków makroekonomicznych sprzyjających rozwojowi sektora prywatnego<sup>154</sup>. Badano m.in. rolę spółdzielni wiejskich i nieformalnego kredytowania działalności rolniczej jako instytucji wywierających korzystny wpływ na sektor rolniczy.

Forsowany w latach osiemdziesiątych paradygmat rozwoju był do pewnego stopnia wewnętrznie sprzeczny. Rynek uznawano za samoregulujący się, a równocześnie zaczęto prowadzić badania nad jego niedoskonałościami i instytucjami, które mogą im zapobiegać. Podobnie idea pełnej otwartości jest mało kompatybilna z koniecznością utrzymania równowagi bilansu płatniczego<sup>155</sup>. Dostrzeżono, że do prawidłowego funkcjonowania rynku konieczne jest współistnienie określonych instytucji i wartości – np. rozwój kapitalizmu możliwy był dzięki gospodarce opartej na prawie własności i ustalonych zasadach zawierania kontraktów<sup>156</sup>.

W połowie lat osiemdziesiątych doszło do wyraźnego podziału poglądów na rolę państwa i sposób kształtowania cen, pomiędzy grupą Banku Światowego i resztą środowisk.

---

<sup>151</sup> Efekt *spillover* – efekt „rozlewania”, polega na transferze wiedzy z przedsiębiorstw zagranicznych do krajowych.

<sup>152</sup> Por. J. Baruk, *Nauka i technika w rozwoju gospodarczym*, Wyd. Uniwersytetu Mari Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997, s. 19-20, 34, 56, 67-70. P. Krugman twierdzi, że wzrost był konsekwencją zwiększenia środków produkcji, nie produktywności.

<sup>153</sup> O. E. Williamson, *The institutions of governance*, The American Economic Review, Vol. 88, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association, May, 1998, s. 75; O. E. Williamson, *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond*, Oxford University Press, Oxford New York 1990, s. 210-211; E. Thorbecke, *op. cit.*, s.15-17.

<sup>154</sup> W. Easterly, *Are aid ...*, s. 645. Por. A. Sen, *How does development happen?* Cato Journal, Vol. 25, No. 3 (Fall 2005), s. 457.

<sup>155</sup> O. Chanoz, J.-M. Severino, *Aide publiue...*, s. 80.

<sup>156</sup> A. Sen, *Economic development ...*, s. 182.

Grupa Banku Światowego była zwolennikiem samoregulacji rynków. Przeciwnicy tego poglądu twierdzili, że nie ma podstaw, by uznać, iż nieznieskształcony system cen pozwala na osiągnięcie wyższego poziomu rozwoju niż system cen regulowanych (uznawali równocześnie, że zły system cen może zablokować rozwój). Uważali, że nie jest możliwe uruchomienie procesów rozwojowych bez interwencji państwa. Warto jednak zaznaczyć, że koniec lat osiemdziesiątych nie sprzyjał silnej pozycji zwolenników interwencjonizmu. Zarówno rządy państw rozwiniętych jak i rozwijających się źle oceniane były przez opinię publiczną, krytykowano biurokrację i korupcję przy rozdziale pomocy rozwojowej pomiędzy elity autorytarnych państw (zjawisko kleptokracji)<sup>157</sup>.

W latach dziewięćdziesiątych rozwijano wcześniejsze koncepcje. Przedmiotem dyskursu pozostawała rola państwa i samoregulacji rynków. W ich wyniku sformułowano m.in. katalog zadań państwa, mających ułatwić rozwój ekonomiczny: tworzenie środowiska mikroekonomicznego i makroekonomicznego sprzyjającego wydajnej działalności gospodarczej, infrastruktury instytucjonalnej, zapewnianie podstawowej opieki społecznej i dostępu do podstawowych usług publicznych. Pozycję kraju rozwijającego w obliczu wejścia na drogę rozwoju L. Balcerowicz określał z punktu widzenia dwóch czynników: natury balastu (braku umiejętności i nawyków wykształconych przez dotychczasowy system) oraz mocy silnika napędowego wzrostu (istniejące instytucje)<sup>158</sup>.

Konsensus waszyngtoński stanowił zbiór reguł i zaleceń dla polityki ekonomicznej, co do którego zgodni byli przedstawiciele Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Na jego podstawie formułowana wskazówki udzielane krajom słabo rozwiniętym. Obejmował takie kwestie jak prywatyzacja, deregulacja, ograniczanie wydatków budżetowych o charakterze transferowym, walkę z deficytem finansów publicznych, swobodę w sferze handlu międzynarodowego, dostosowywanie do realiów polityki kursowej oraz politykę stóp procentowych odwołującą się do monetaryzmu. Jakkolwiek oblicze konsensusu waszyngtońskiego złagodzone zostało w drugiej połowie lat

---

<sup>157</sup> Por. R. Piasecki, *op. cit.*, s. 20 i n. Systemy polityczne krajów rozwijających się mianem kleptokracji określił P.T. Bauer. W kleptokracji osoby będące u władzy wykorzystują stanowiska do nakładania obciążeń finansowych na obywateli, w celu pomnażania swoich osobistych fortun. Do ochrony zdobytych nieuczciwie pieniędzy wykorzystywane są rozmaite metody, jak pranie pieniędzy czy anonimowe konta bankowe. Kleptokracje są stabilne, gdyż jedną grupę kleptokratów zastępują następne, które idą w ślady poprzedników, <http://www.slownik-online.pl/kopalinski>

<sup>158</sup> Por. L. Balcerowicz, *Democracy is no substitute for capitalism*, Eastern European Economics, March-April 1994, Vol. 32, Iss. 2, s. 39-49.



dziewięćdziesiątych poprzez dodanie postulatów odnoszących się do polityki socjalnej państwa, pozostał przedmiotem krytyki w swej pierwotnej postaci<sup>159</sup>.

W drugiej połowie dekady rozwinęła się dyskusja o skuteczności dostosowania strukturalnego. Prezentowano dwa rodzaje stanowisk, ortodoksyjne i heterodoksyjne. Zwolennicy pierwszego z nich, ekonomiści związani z Bankiem Światowym, uznawali że pakiet reform dostosowania jest wystarczający do wejścia na ścieżkę wzrostu. Heterodoksyjne podejście forsowało ideę dostosowania „z ludzką twarzą”. Jego zwolennicy uważali, że głębokie zmiany strukturalne wymagają komplementarnych reform (np. dywersyfikacja eksportu, budowa kapitału ludzkiego, reformy ziemskie) i dopiero wówczas możliwy jest długofalowy wzrost<sup>160</sup>. Zarzucali teoretykom dostosowania strukturalnego, że pozwala ono jedynie na tymczasową stabilizację i nie rozwiązuje prawdziwych problemów. Przedmiotem krytyki było także uznanie uniwersalnego charakteru zaleceń, nie uwzględniających zróżnicowania społeczno-ekonomicznego krajów rozwijających się i służyły realizacji interesów krajów rozwiniętych. Wśród największych krytyków konsensusu waszyngtońskiego i zaleceń narzucanych przez instytucje finansowe krajom rozwijającym się wymienić należy laureata nagrody Nobla, J. Stiglitz<sup>161</sup>.

#### 1.2.5. Współczesne poglądy na pomoc rozwojową.

Współczesne poglądy dotyczące pomocy rozwojowej kształtowały się w kontekście zarówno niepowodzeń dostosowania strukturalnego i konsensusu waszyngtońskiego, jak i fiaska wcześniejszych idei, upatrujących drogi do wzrostu i rozwoju w interwencjonizmie państwowym. Wśród wydarzeń lat dziewięćdziesiątych, które w największym stopniu wpływały na doktrynę, wymienić należy zmierzch konfliktu Wschód-Zachód i głębokie przemiany społeczno-gospodarcze w Europie Środkowo-Wschodniej. W latach dziewięćdziesiątych utrzymywała się stagnacja w państwach afrykańskich i słaby wzrost w Ameryce Łacińskiej pomimo implementowania polityki dostosowania. Kryzys azjatycki w roku 1997 ponownie zwrócił międzynarodową uwagę na problemy ubóstwa i aspekt społeczny wzrostu gospodarczego<sup>162</sup>. Okazało się, że połączenie stałego kursu i dużego

---

<sup>159</sup> M. Ratajczak, *Nurt liberalny w ekonomii* [w:] *Liberalizm we współczesnej gospodarce* red. W. Jarmołowicz, M. Ratajczak, Wyd. AEP, Poznań 2008, s. 61-62.

<sup>160</sup> Por. M. Ratajczak, *Nurt liberalny...*, s. 62.

<sup>161</sup> *Ibidem*.

<sup>162</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *Aide publique...*, s. 81; W związku z kryzysem azjatyckim krytykowano wcześniejsze poglądy Międzynarodowego Funduszu Walutowego, dotyczącego tego, że złe funkcjonowanie gospodarki związane jest z ingerencją państwa w wolny rynek. Por. M. Raffinot, R. Meier, *S'approuver les*

napływu obcego kapitału mogą być niebezpieczne dla stabilności makroekonomicznej kraju rozwijającego się<sup>163</sup>.

U progu nowego wieku po raz kolejny poddano rozważaniom kwestie ról państwa i rynku w stymulowaniu wzrostu i rozwoju. Wielkie, przeciwstawne, koncepcje rozwoju z lat sześćdziesiątych i osiemdziesiątych nie zdały egzaminu. Krytyce dostosowania strukturalnego i wcześniejszych recept na osiągnięcie wzrostu gospodarczego nie towarzyszyło tworzenie nowych wielkich wizji, jak te sprzed dwudziestu i czterdziestu lat. Ekonomiści rozwoju bieżącej dekady w większym stopniu skupiają się na analizowaniu konkretnych mechanizmów rynkowych oraz skuteczności i jakości pomocy rozwojowej, niż formułowaniu uniwersalnych recept na rozwój gospodarczy. Obecnie dostrzega się, że różnorodność polityczna, gospodarcza, geograficzna, klimatyczna, kulturowa, etniczna czy religijna krajów rozwijających się, nie pozwala na opracowanie jednego mechanizmu, zdolnego doprowadzić do powszechnego wzrostu i rozwoju<sup>164</sup>.

Wśród teoretycznych koncepcji rozwoju nowego tysiąclecia wskazuje się na tę, która dostrzega rolę kapitału społecznego w jego stymulowaniu. Stopień zaufania i sieci powiązań pomiędzy grupami społecznymi i poszczególnymi ich uczestnikami mogą sprzyjać obniżeniu kosztów transakcyjnych gospodarki i ułatwić jej funkcjonowanie<sup>165</sup>. Kultura społeczna i polityczna, formalne instytucje oraz priorytety, które określają zachowania podmiotów w procesie gospodarowania, wpływają na kształtowanie zdolności do rozwoju, obok czynników ekonomicznych<sup>166</sup>.

Wśród współczesnych koncepcji postrzegania rozwoju wymienić należy także neostrukturalizm. Zakłada on rozwój rynkowy przy zachowaniu regulacji państwa w obszarach takich jak rozwój, uprzemysłowienie, a także polityka socjalna. Siły rynkowe napędzają rozwój, na który wpływa przedsiębiorczość, sektor prywatny, bezpośrednio inwestycje gospodarcze itp. Z kolei państwo zachowuje kompetencje w kształtowaniu podatków, kredytów, a także podziale dochodu narodowego i walce z biedą<sup>167</sup>.

Współcześnie uznaje się, że rozwój wymaga, aby zadziałał zestaw czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Zakłada się, że kraje rozwinięte, tzw. Zachodu, są pierwowzorem zmian, rzadziej, że potencjał tkwi w lokalnej tradycji i kulturze. W praktyce

---

*politiques de développement: nouvelle mode ou vieille analyse a partir des experiences du Burkina Faso et du Rwanda*, Revue Tiers Monde, 2005, vol 46, nr 183.

<sup>163</sup> R. Piasecki, M. Wolnicki, *op. cit.*, s. 305.

<sup>164</sup> L.D. Lindauer, L. Pritchett, *op. cit.*, s. 17 i n.; R. Piasecki, M. Wolnicki, *op. cit.*, s. 310 i n.

<sup>165</sup> F. Fukuyama, *op. cit.*, s. 24-32.

<sup>166</sup> A. Chmielak, *op. cit.*, s. 61-69.

<sup>167</sup> *Ibidem*, s. 21-22.

opiera się strategię rozwoju na modelu neoklasycznym, paradygmacie modernizacji (usuwania luk i barier) i schemacie imitacyjnym, z wszelkimi jego niedoskonałościami wykazanymi w praktyce, choćby Europy Środkowo-Wschodniej<sup>168</sup>.

Przedmiotem zainteresowania badaczy jest także wpływ globalizacji na proces wzrostu i rozwoju gospodarczego. Początkowo, podejście do globalizacji było stosunkowo przychylne (otwartość, integracja regionalna, outsourcing, specjalne strefy ekonomiczne, porozumienia o wolnym handlu, itd.), ale już kryzys 1997 zmienił je w związku z tym, że najbardziej ucierpiały w jego wyniku państwa mocno zintegrowane ze światową gospodarką (Indonezja, Malezja, Singapur, Tajlandia). Podniosły się głosy, że państwa rozwijające się, nie są w stanie podołać dużej otwartości handlowej. Globalizacja była i jest obwiniana także o pogłębianie horyzontalnych i wertykalnych różnic w dochodach ludności<sup>169</sup>.

Kraje rozwijające się, choć teoretycznie w warunkach globalizacji uzyskują dostęp do rynków i możliwość pozyskania inwestycji zagranicznych, realistycznie patrząc są zawsze słabszym partnerem w negocjacjach. Wiele korporacji międzynarodowych wyprowadza działalność gospodarczą z krajów rozwijających się, mimo że początkowo uzyskały atrakcyjne warunki inwestycji. Sama konkurencja pomiędzy krajami rozwijającymi się w przyciąganiu inwestorów zagranicznych (podatki, subsydia, itp.) prowadzi do znacznego odłożenia w czasie uzyskania spodziewanych korzyści<sup>170</sup>. Dają coraz więcej aby przyciągnąć inwestora i dlatego coraz dłużej muszą czekać na opłacalność takich posunięć. Od lat osiemdziesiątych kraje rozwijające się podejmują próby by zintegrować się z gospodarką światową w warunkach globalizacji<sup>171</sup>.

Współczesne koncepcje ekonomii rozwoju związane są bezpośrednio z politycznym ustalaniem kierunków alokacji środków pomocy rozwojowej. Ma to miejsce w przypadku światowych dóbr publicznych, a także idei demokratyzacji oraz wspierania sektora prywatnego szerzej omówionych w rozdziale drugim. Koncepcja światowych lub międzynarodowych dóbr publicznych (*international public goods, global public goods*) oparta jest na koncepcji dobra publicznego (wspólnego), o którym po raz pierwszy wspomina D. Hume w XVIII wieku w *Traktacie o naturze ludzkiej*. Dobra publiczne to takie, których konsumpcja nie jest konkurencyjna (konsumpcja jednego podmiotu nie zmniejsza konsumpcji drugiego) i nie jest wyłączna (nie można jej odmówić). Temat potrzeby uregulowania

---

<sup>168</sup> *Ibidem*, s.22-24.

<sup>169</sup> Por. J. E. Stiglitz, *Making Globalisation Work – The 2006 Geary Lecture*, *The Economic and Social Review*, Vol. 39, Np. 3, Winter, 2008, s. 171-190.

<sup>170</sup> R. Piasecki, M. Wolnicki, *op. cit.*, s. 307-309.

<sup>171</sup> C.-A. Michalet, *op. cit.*, s. 69-70.

konsumpcji dla dobra wspólnego ze strony państwa poruszył P. Samuelson w artykule *The pure theory of public expenditure* z roku 1954<sup>172</sup>. Od lat sześćdziesiątych mówi się o dobrach wspólnych w kontekście globalnym. W 1986 roku opublikowano ważny artykuł Ch. Kindlebergera, a w latach dziewięćdziesiątych temat podjął J. Stiglitz uznając wiedzę i informację za dobro wspólne<sup>173</sup>. Następnie problematyką globalnych dóbr publicznych zainteresowała się ONZ. W roku 2000 do debaty w sensie politycznym i rozwoju dołączyła Francja<sup>174</sup>.

Dobro jest globalne, jeśli korzysta z niego społeczność globalna albo przynajmniej istnieje taka możliwość. Wyróżnia się dobra naturalne (np. powłoka ozonowa), wytworzone (np. szczepionki) oraz będące efektem polityki publicznej (np. porozumienia o handlu). Można je traktować jako stany (warstwa ozonu, norma środowiskowa) albo procesy (emisja dwutlenku węgla, runda negocjacyjna). Z punktu widzenia powstawania dobra wyróżnia się takie, których produkcja globalna jest sumą produkcji narodowych, sumą najsłabszych produkcji lub sumą najlepszych produkcji narodowych.

Wśród zagrożeń globalnych dóbr publicznych ONZ wskazuje: międzynarodowe konflikty zbrojne, wewnętrzne konflikty, ubóstwo, choroby zakaźne i degradację środowiska, broń nuklearną, chemiczną i biologiczną, terroryzm, zorganizowaną przestępczość międzynarodową. Listę tę, skoncentrowaną na bezpieczeństwie międzynarodowym, można uzupełnić o: otwartość handlu międzynarodowego, transfer wiedzy i technologii, oraz międzynarodową stabilizację finansową.

Globalne dobra publiczne definiowane są na różne sposoby. Po pierwsze uznaje się, że są to towary, środki, fakty lub usługi, które mogą być konsumowane przez jedną osobę bez ograniczania dostępu innym osobom (nie rywalizujące), które jest dostępne przy zerowym lub nieznacznym koszcie marginalnym dla dużej albo nieograniczonej liczby konsumentów i które nie przynoszą niedogodności dla żadnego z konsumentów teraz ani w przyszłości. Za globalne dobro uważa się takie dobro publiczne, które przynosi korzyść poza granice narodowe – dla ludności całego świata, a za dobro regionalne to, które przynosi je pewnej grupie sąsiadujących terytoriów. Musi także mieć pozytywny charakter i służyć przyszłym pokoleniom<sup>175</sup>.

---

<sup>172</sup> Por. Paul A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4. Nov., 1954, s. 387-389.

<sup>173</sup> C. P. Kindleberger, *International public goods without government*, *American Economic Review*, Vol. 76, Iss. 1, 1986, s. 1-13

<sup>174</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *Aide publique...*, s. 43.

<sup>175</sup> *Ibidem*.

Duże znaczenie na ekonomię rozwoju pierwszej dekady XXI wieku wywarły poglądy prezentowane przez C. Burnside'a i D. Dollara, o wpływie „dobrej polityki” na działalność pomocy w kraju odbiorcy. Wyniknęła z nich konkluzja, że pomoc powinna być przekazywana do tych krajów, które są dobrze rządzone, gdyż tam będzie miała szansę spowodować rozwój. Uznano także rolę kapitału społecznego, jako komplementarnego względem kapitału ludzkiego i ważnego czynnika wzrostu gospodarczego. Zaczęto podkreślać znaczenie demokratyzacji, a przede wszystkim postulować konieczność walki z korupcją w krajach rozwijających się<sup>176</sup>.

Podsumowując rozważania dotyczące współczesnych poglądów na pomoc rozwojową zacytować można W. Easterly'ego, który twierdzi: „Nie można powiedzieć, aby ekonomiści nie wiedzieli niczego o rozwoju, albo że nie wiedzą niczego o drobnych elementach (*pieces*), które przyczyniają się do rozwoju. Analiza ekonomiczna problemów z finansami, makroekonomiczna, dotycząca podatków, wydatków publicznych, zdrowia, rolnictwa, etc. utrzymuje się na dobrym poziomie. Ekonomiści są pewni, że niektóre kombinacje czynników wolnego rynku i dobrych instytucji, z historycznego punktu widzenia, mają dużą szansę przyczynić się do osiągnięcia rozwoju (w odróżnieniu do totalitarnej kontroli gospodarki sprawowanej przez kleptokratów). Jedyne problemy polegają na tym, że nie wiemy jak przejść z jednego punktu do drugiego; jakie należy przedsięwziąć działania, aby uwolnić rynek i ukształtować dobre instytucje; jak połączyć wszystkie drobne elementy ze sobą. Innymi słowami, nie wiemy, jak osiągnąć rozwój”<sup>177</sup>.

---

<sup>176</sup> W. Easterly, *Are aid ...*, s. 645.

<sup>177</sup> W. Easterly, *Was Development...*, s. 329.

## Rozdział 2 Pomoc rozwojowa – problemy jej udzielania w praktyce.

---

### 2.1. Polityka rozwojowa.

---

#### 2.1.1. Polityka rozwojowa w stosunkach Północ-Południe.

---

W czasie drugiej wojny światowej zapoczątkowano proces tworzenia międzynarodowego systemu stosunków gospodarczych. W tym celu jeszcze w roku 1943 utworzono Organizację Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy i Odbudowy UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) i Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (przekształconą w roku 1961 w OECD – Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju). Obok naprawiania powojennej rzeczywistości (Plan Marshalla) ich zadaniem była także liberalizacja wymiany. W konsekwencji OECD stała się ważnym ośrodkiem koordynującym politykę gospodarczą krajów rozwiniętych. W roku 1947 podpisano Układ Ogólny w Sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT), którego założeniem była liberalizacja międzynarodowego obrotu towarami poprzez zmniejszenie barier taryfowych i pozataryfowych.

W powojennym łańdże międzynarodowym dominującą pozycję na Zachodzie uzyskały Stany Zjednoczone. System ten działał w oparciu o mechanizm rynkowo-interwencyjny, którego fundamentem były tzw. instytucje z Bretton Woods (tamże w 1944 roku powołane do istnienia), tj. Międzynarodowy Fundusz Walutowy zapewniający płynność finansową i równowagę płatniczą oraz Światowy Bank Odbudowy i Rozwoju, zwany Bankiem Światowym. Instytucje Bretton Woods zapewnić miały stabilność kursów walut oraz wymienialność na złoto, a także zająć się wspieraniem rozwoju gospodarczego krajów słabo rozwiniętych<sup>178</sup>.

W stosunkach międzynarodowych pojawiła się także kwestia dysproporcji materialnych pomiędzy krajami Północy, a ich byłymi koloniami z Południa. W związku z powodzeniem Planu Marshalla w odbudowie powojennej Europy rozwijać zaczęto system pomocy rozwojowej także dla krajów rozwijających się. System pomocy rozwojowej funkcjonuje w sposób zorganizowany od roku 1961, w którym utworzono Komitet Pomocy Rozwojowej w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, zaś już od roku

---

<sup>178</sup> Por. J. Misala, J. Słodaczuk, *Międzynarodowa polityka ekonomiczna 1945-2000*, WSiP, Warszawa 2000, s. 14-43.

1960 dostępne są dane statystyczne dotyczące wysokości pomocy udzielanej przez donatorów<sup>179</sup>.

Początkowo najwięcej pomocy rozwojowej płynęło do krajów rozwijających się ze strony Stanów Zjednoczonych. Dążyły one w ten sposób do uzyskania rynków zbytu i dostępu do surowców naturalnych z krajów rozwijających się. Stany Zjednoczone m.in. poprzez udzielanie pomocy kształtowały swoją rolę światowego lidera gospodarczego i budowały przewagę geostrategiczną w oparciu o nowych sojuszników. Wszystko to, aby skuteczniej opierać się rozpowszechnianiu idei komunizmu. Obok pomocy amerykańskiej, liderami wsparcia krajów rozwijających się były dawne metropolie, takie jak Wielka Brytania i Francja, która nie była gotowa pogodzić się z utratą wpływów gospodarczych i dominującej pozycji w byłych koloniach. W latach sześćdziesiątych w Europie powstało też wiele agencji bilateralnej pomocy rozwojowej, m.in. w krajach skandynawskich. W ogólnosiwiatowym systemie pomocy rozwojowej znaczną rolę odgrywały i odgrywają do dziś także międzynarodowe organizacje, takie jak Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy<sup>180</sup>.

Główni donatorzy okresu lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku najczęściej udzielali pomocy w formie pożyczek i darowizn w dewizach oraz w formie pomocy technicznej, mających na celu wspomaganie importu i utrzymywanie równowagi bilansu płatniczego<sup>181</sup>. W związku z tym, pomoc projektowa i komplementarna wobec niej pomoc techniczna, były dominującymi formami pomocy w tamtym okresie. Finansowanie w ramach projektów służyć miało tworzeniu infrastruktury i rozwojowi przemysłu. W praktyce jednak okazywało się zbyt słabo zintegrowane z gospodarką beneficjentów, aby przynosić realne zmiany. Wiele projektów było efektem porozumień elit politycznych, służyło bogaceniu się firm z kraju donatora zatrudnianych do ich realizacji i nie miało głębokiego uzasadnienia gospodarczego z punktu widzenia interesów beneficjenta. Ówczesne projekty niekiedy nazywano „białymi słoniami” (*elephants blanc*) gdyż polegały na budowaniu niepotrzebnych zakładów lub infrastruktury - budowano zakład produkcyjny w państwie ogarniętym krwawym konfliktem, który ulegał zniszczeniu przed ukończeniem budowy albo montowano urządzenia, do których w przyszłości nie było części zamiennych<sup>182</sup>.

---

<sup>179</sup> P. Guillaumont, *Economie du développement. 3 Dynamique international du développement*, Presses Universitaires de France, Paris 1985, s.230-237.

<sup>180</sup> H. Hansen, F. Tarp, *Aid effectiveness disputed*, Journal of International Development, Nr. 12/2000, s. 20.

<sup>181</sup> Por. A. Bigsten, *Coordination et utilisations des aides, Défis d'un doublement de l'aide*, Revue d'économie du développement, Vol. 20, 2-3/2006, s. 77.

<sup>182</sup> S. Brunel, *Le gaspillage de l'aide publique*, Editions du Seuil, Paris 1993, s. 6; J.-M. Severino, O. Charnoz, *Un paradoxe du développement*, ? Revue d'Economie du Développement, Vol. 17, 4/2003, s. 82.

Strategia akumulacji kapitału, skuteczna przy realizacji Planu Marshalla w Europie, w państwach o ukształtowanych podstawach i instytucjach, mających możliwości wykorzystania oferowanych środków, nie zadziałała w krajach rozwijających się. Wśród przyczyn nieskuteczności opracowywanych modeli działania upatrywano m.in. nieuwzględniania w nich czynników mikroekonomicznych<sup>183</sup>. W latach siedemdziesiątych XX wieku, kiedy dostrzeżono, że wzrost nie następuje, a sytuacja ludności zamieszkującej kraje rozwijające się *de facto* pogarsza się, zmieniono podejście do kwestii pomocy zagranicznej. Położono większy nacisk na poprawianie sytuacji bytowej najbardziej potrzebujących warstw społeczeństwa, a jako główne cele pomocy uznano aktywizację bezrobotnych, wyrównywanie podziału dochodów i walkę z biedą. W sferze narzędzi utrzymano prymat formy projektów i mikroekonomiczny sposób ich ewaluacji (*cost-benefit analysis*)<sup>184</sup>. Wzrosła równocześnie rola pomocy multilateralnej. Inwestycje i programy (Banku Światowego, Międzynarodowej Organizacji Pracy) kierowane były na inwestowanie w sektor wiejski i drobną miejską przedsiębiorczość.

Na politykę rozwojową wpłynęły koncepcje potrzeb podstawowych, w których zwraca się uwagę na kwestie mieszkaniowe, sanitarne, edukację, opiekę zdrowotną, itp. dlatego zmniejszono wydatki na pomoc dla sektora infrastruktury na rzecz pomocy dla rolnictwa i usług socjalnych. Wyrazem zmiany było promowanie pomocy żywnościowej, mikrokredytów i kampanie szczepień przeciwko chorobom zakaźnym. Strategie pomocy oparto na programach rozwoju wsi skoordynowanych z innymi działaniami w sferze gospodarczej i socjalnej. Pomoc rozwojowa udzielana była w formie darowizn, a także współpracy przy przygotowywaniu reform agrarnych, badań naukowych, infrastruktury i instytucji wiejskich. Tego typu programy wpłynęły np. na przebieg zielonej rewolucji w Azji, która przyniosła nowe odmiany roślin oraz sposoby irygacji<sup>185</sup>.

W latach siedemdziesiątych odnotowywano powodzenie projektów pomocy w wielu krajach. Niestety równocześnie kraje rozwijające się zaciągały ogromne kredyty. Po kryzysie naftowym z 1973 roku wzrosła rola banków komercyjnych na arenie międzynarodowej. Drugi kryzys naftowy z roku 1979 obnażył słabość ekonomiczną krajów rozwijających się – musiały stawić czoła wysokim cenom paliw i znacznemu obniżeniu możliwości eksportowych związanych z ogólnym spowolnieniem gospodarki światowej. U progu lat osiemdziesiątych kraje rozwijające się mierzyły się z problemami zadłużenia i niestabilności

---

<sup>183</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *Aide publique au développement*, Coll Reperes, La Découverte, Paris 2007, s. 74.

<sup>184</sup> F. H. Hansen, F. Tarp, *op. cit.*, s. 21.

<sup>185</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *op. cit.*, s. 76.



gospodarczej. Wysoki poziom inflacji i deficyt bilansu płatniczego, równoległe z militarnymi konfliktami i głodem w państwach afrykańskich wymykały się spod kontroli<sup>186</sup>.

W latach 1973-1975 kraje rozwijające się forsowały interwencjonistyczny ład narodowy zakładający: pełną suwerenność państwową nad bogactwami naturalnymi i całokształtem działalności gospodarczej, kontrolę funkcjonowania korporacji transnarodowych, międzynarodowy kodeks postępowania, prawo nacjonalizacji własności zagranicznej, równomierną dystrybucję bogactwa w skali świata poprzez automatyczny transfer dochodu narodowego państw rozwiniętych na ich rzecz, zmianę relacji cen surowców, stabilizację i poprawę *terms of trade* na rzecz Południa (indeksacja cen, tworzenie zapasów buforowych w ramach porozumień towarowych, rozszerzenie rynków zbytu produktów naturalnych itp.), zwiększenie ODA do 1% PKB, zwiększenie udziału MFW w pomocy poprzez rewizję tzw. kwot, podniesienie pułapu kredytowania, przeznaczania części SDR-ów (Specjalne Prawa Ciągnięcia) na pomoc oraz zwiększenia własnego udziału w produkcji światowej<sup>187</sup>.

W ramach IV sesji Światowej Konferencji Handlu i Rozwoju (UNCTAD) w czerwcu 1976 roku nastąpiła zmiana stanowiska krajów rozwijających się, które wysunęły propozycje utworzenia „systemu bezpieczeństwa ekonomicznego”. Objęły one Zintegrowany Program Surowcowy, redukcję zadłużenia i mechanizm automatycznego finansowania deficytu bilansu obrotów bieżących. Kraje rozwijające się postulowały otwarcie rynków krajów rozwiniętych na produkty przemysłowe z Południa, a także wspieranie współpracy horyzontalnej Południe-Południe, w której upatrywano ogromne szanse rozwoju. Forsowano także kodeks transferu wiedzy naukowo-technicznej<sup>188</sup>.

Po stronie krajów wysoko rozwiniętych nastąpił znaczny zwrot dotyczący roli, jaką pełnić miała pomoc rozwojowa. Idee neoliberalne zawarte później w konsensusie waszyngtońskim w latach dziewięćdziesiątych oraz filozofii dostosowania strukturalnego wyparły poglądy uznające państwo za dźwignię wzrostu i rozwoju. Przyznano prymat samoregulacji rynków i cen oraz stabilizacji makroekonomicznej. Pomoc miała przestać służyć finansowaniu działalności państwa, a zacząć stymulować inwestycje w gospodarce. Warunkowy charakter pożyczek w ramach programów pomocowych, zachęcać miał kraje rozwijające się do implementacji reform dostosowania strukturalnego, które pozwalałyby tworzyć środowisko makroekonomiczne sprzyjające rozwojowi działalności inwestycyjnej.

---

<sup>186</sup> H. Hansen, F. Tarp, *op. cit.*, s. 22.

<sup>187</sup> M. Szostak, *Ewolucja międzynarodowego ładu ekonomicznego i meandry negocjacji Północ-Południe*, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej, nr 14 2003, [www.sgh.waw.pl/imsg](http://www.sgh.waw.pl/imsg)

<sup>188</sup> M. Szostak, *op. cit.*, [www.sgh.waw.pl/imsg](http://www.sgh.waw.pl/imsg)

Wśród warunków takich znajdowało się m.in. otwarcie na rynki światowe. W tym kontekście przyznawanie pomocy rozwojowej stanowiło stymulantę procesu globalizacji.

W latach osiemdziesiątych równocześnie zaczęto krytykować pomoc rozwojową. W niektórych państwach rozwiniętych uważano ją za przeszkodę liberalizacji rynków, zaś w rozwijających się, za przyczynę pojawienia się niekorzystnych społecznie aspektów wolnego rynku. Niemniej, trwanie konfliktu Wschód - Zachód - konfrontacja dwóch bloków - nadal stanowiła fundamentalne uzasadnienie pomocy rozwojowej<sup>189</sup>. Pomoc okazała się także niezbędna beneficjentom i donatorom, gdyż finansowała spłaty wcześniej zaciągniętego zadłużenia. Pozwalało to na utrzymywanie w latach osiemdziesiątych wysokiego poziomu pomocy. Dwie trzecie pożyczek Banku Światowego przeznaczano ponownie na infrastrukturę gospodarczą.

Zmiana otoczenia ekonomicznego i deklarowane strategie osiągnięcia wzrostu wymogły na donatorach zmianę preferowanych form pomocy. Pomoc projektową zastępowano makroekonomicznymi programami pomocy wspierającymi bilans płatniczy i budżety krajów rozwijających się, w celu skierowania ich na drogę stabilizacji w ramach programów dostosowania strukturalnego. Pomoc projektowa ustąpiła miejsca pomocy budżetowej przyznawanej na warunkach określonych w konsensusie waszyngtońskim<sup>190</sup>. Co warto zaznaczyć, wprawdzie warunkiem otrzymania pożyczki dostosowawczej było wprowadzenie reform stabilizujących sytuację makroekonomiczną, jednak wiele krajów rozwijających się, po otrzymaniu środków pomocowych, nie dotrzymywało złożonych obietnic i nie reformowało się, a w konsekwencji warunkowość ta była iluzoryczna<sup>191</sup>.

Z biegiem czasu okazało się, że państwa, które otrzymywały warunkowe pożyczki w ramach programu dostosowania strukturalnego zadłużały się i nie poprawiały swojej sytuacji gospodarczej. W konsekwencji, w latach dziewięćdziesiątych wzrosło znaczenie redukcji zadłużenia dla krajów najbiedniejszych jako instrumentu pomocy. W 2005 roku na szczycie G8 umorzono 100% multilateralnego zadłużenia dla bardzo zadłużonych krajów biednych (*Heavily Indebted Poor Countries* – HIPC). Założeniem pożyczek pomocowych jest przepływ pomocy w postaci pieniądza pomiędzy państwami. Pomoc transferowana jest do kraju biednego, który ma go produktywnie wykorzystać, żeby w późniejszym okresie zwrócić ten kapitał państwu bogatszemu, które przeznaczy go ponownie na pożyczkę. Pożyczki miały

---

<sup>189</sup> Por. A. Platier, *Aide au Tiers Monde et coexistence pacifique*, Revue Tiers Monde, Année 1968, Vol 9, No 35, s. 810 i n.

<sup>190</sup> H. Hansen, F. Tarp, *op. cit.*, s. 23.

<sup>191</sup> F. Noorbakhsh, A. Paloni, *Learning from structural adjustment: why selectivity may not be the key to successful programs in Africa*, Journal of International Development, 19/2007, s. 928 i n.

finansować inwestycje, których stopa zwrotu pozwalałaby spłacać zadłużenie. W rzeczywistości cyrkulacja środków nie nastąpiła, a wierzytelności nie były zaspakajane. Zadłużanie i redukowanie zadłużenia zdaje się nie mieć końca, gdyż kraje rozwijające się biorąc na siebie zadłużenie, coraz rzadziej gotowe są je spłacać, wiedząc iż prędzej czy później, zostanie umorzone<sup>192</sup>.

Lata dziewięćdziesiąte przyniosły kryzys pomocy rozwojowej, której wartość absolutna zaczęła spadać od roku 1992. Jako jedną z pierwszych przyczyn wskazać można zapewne koniec stosunków bipolarnych. Ponadto rozluźnieniu ulegać zaczęły dawne więzi postkolonialne o charakterze klientelistycznym. Pomoc rozwojowa odsuwana była przez niektórych polityków z krajów rozwiniętych na dalszy plan także w związku z wewnętrznymi problemami, takimi jak rosnąca przestępczość, degradacja środowiska czy problem uchodźców<sup>193</sup>. Instytucje udzielające pomocy poddawane były krytyce jako realizujące własne interesy, silnie zbiurokratyzowane i nieefektywne. Podobnie rządy krajów beneficjentów uważano za skorumpowane, nie warte zaufania i skłonne do defraudacji środków<sup>194</sup>.

Kontrowersje wokół pomocy rozwojowej, począwszy od fundamentalnej kwestii: czy działa (pozytywnie na wzrost i rozwój)?, jak działa? co wpływa na to by działała?, są przedmiotem zainteresowania badaczy i specjalistów w nowym tysiącleciu. Prowadzone są liczne badania, których przedmiotem są powiązania pomiędzy pomocą rozwojową a wzrostem gospodarczym. Analizowana jest zasadność pomocy z punktu widzenia wpływu na wzrost gospodarczy i rozwój<sup>195</sup>. Wyniki badań ekonometrycznych, w zależności od doboru próby, zmiennych i metod, wykazują zarówno pozytywny jak i negatywny wpływ pomocy rozwojowej na wzrost gospodarczy krajów rozwijających się, w zależności od dodatkowych zmiennych branych pod uwagę (np. demokratyzacja, klimat). Nie można zapominać, że na zależności pomiędzy pomocą rozwojową a wzrostem gospodarczym i innymi wskaźnikami, wielki wpływ wywiera postępująca globalizacja, która całkowicie odmieniła kontekst udzielania pomocy<sup>196</sup>.

W sferze deklaracji, od początku 2000 roku, dokonany został zwrot w kierunku idei podkreślanych w latach siedemdziesiątych, tj. przede wszystkim walki z ubóstwem. Pomoc

---

<sup>192</sup> W. Easterly, *Are aid agencies improving*, Economic Policy, October 2007, s. 665-667.

<sup>193</sup> R. Grant, J. Nijman, *The Global Crisis in Foreign Aid*, Syracuse University Press, New York 1998, s. 3,9.

<sup>194</sup> H. Hansen, F. Tarp, *op. cit.*, s. 23. W. Easterly, *Where Does the Money Go? Best and worst practices in Foreign Aid*, Journal of Economic Perspectives, Vol 22, Nr 2 Spring 2008, 29 i n.

<sup>195</sup> D. Headey, *Geopolitics and the Effect of Foreign Aid on Economic Growth: 1970-2001*, Journal of International Development, 20/2008, s. 161 i n. R. Hodler, *Rent seeking and aid effectiveness*, International Tax Public Finance (2007), Springer Science, 2006, s. 526 i n.

<sup>196</sup> H. Hansen, F. Tarp, *op. cit.*, s. 24.

rozwojowa przekazywana jest pod hasłami dobrego rządzenia i preferencji dla najuboższych. Państwa zobowiązały się do przekazywania środków ze szczególnym uwzględnieniem wspólnie ustalonych ośmiu Milenijnych Celów Rozwoju zmierzających do poprawy jakości życia w krajach rozwijających się, które wyrażane są m.in. wskaźnikiem dobrobytu, jakim jest *Human development index*<sup>197</sup>. Postuluje się aby pomoc niegdyś udzielaną głównie w formie projektowej, a następnie warunkowej pomocy programowej, zastąpić podejściem sektorowym dostosowywanym do krajowych strategii redukcji ubóstwa<sup>198</sup>.

Ważną kwestią silnie związaną z pomocą pozostają stosunki handlowe. Lata 1986-2002 przyniosły nowe koncepcje w ramach Narodów Zjednoczonych. Na VII sesji UNCTAD w Genewie dyskutowano i postulowano ożywienie rozwoju i handlu światowego, w Kartagenie stworzono koncepcję nowego partnerstwa na rzecz rozwoju. IX sesja w Midrand w roku 1996 promowała liberalizację stosunków i globalizację. W wyniku tzw. rundy urugwajskiej, w roku 1995 powstała Światowa Organizacja Handlu. W Bangkoku w roku 2000 tematem debat była unifikacja rynków i globalizacja w służbie rozwoju. W roku 2001 w Doha zaproponowano kolejną rundę negocjacji międzynarodowych, tzw. "rundę rozwoju". Runda negocjacji w Doha miała zniwelować nierówności i asymetryczne rozwiązania przyjęte w trakcie urugwajskiej daleko mniej korzystne dla krajów rozwijających się. Mimo tego, niechętnie zdecydowały się one na przystąpienie do niej, gdyż w ich odczuciu kraje rozwinięte wciąż realizują głównie swoje interesy handlowe<sup>199</sup>.

Równocześnie z kwestiami handlu międzynarodowego wspólnota międzynarodowa, wobec postępującej degradacji środowiska zajęła się problemem ochrony środowiska naturalnego. Znaczną wagę przywiązuje się do ochrony środowiska naturalnego, różnorodności biologicznej i przynależnych całej ludzkości światowych dóbr publicznych. Celem jest rozwój zrównoważony, z którego korzystać ma cała ludzkość. Dwa spotkania, Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro 1992 oraz w Johannesburgu w 2002 roku służyły opracowywaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju i kompromisu dotyczącego wspólnych działań na rzecz ochrony różnorodności biologicznej na Ziemi, zachowania źródeł surowców naturalnych czy wtórnego ich wykorzystywania<sup>200</sup>.

---

<sup>197</sup> Szerzej, S. R. Chakravarty, A. Majumder, *Millenium Development Goals: Measuring Progress towards their Achievement*, Journal of Human Development, Vol. 9, Nr 1, March 2008, s. 110 i n.

<sup>198</sup> A. Bigsten, *op. cit.*, s. 77.

<sup>199</sup> K. P. Gallagher, *Understanding Developing Country Resistance to the Doha Round*, Review of International Political Economy, February 2008, v. 15, Iss. 1, s. 62 i n.; Por. J. E. Stiglitz, A. Charlton, *Fair trade. Szansa dla wszystkich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 68-75 i n.

<sup>200</sup> P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się a globalizacja gospodarki*, Przegląd Zachodni, 2002, nr 2, s. 113 i n.; J.-B. Véron, *L'Aide au développement. Evolutions récentes et grands débats*, Agence Français de Développement, Paris, s. 14; M. Szostak, *op.cit.*; J.-M. Severino, P. Jacquet, *L'aide au développement: une*

Stosunki pomiędzy krajami rozwiniętymi a krajami rozwijającymi się są niezwykle trudne i stawiają te drugie w dość tragicznej sytuacji. Po pierwsze zmuszone są występować w roli petenta, gdyż nie dysponują wystarczającą siłą polityczną i gospodarczą dla forsowania swoich argumentów. Często osłabia je własna nieustabilizowana polityka wewnętrzna. Nie bez znaczenia jest poczucie krzywdy za lata kolonializmu i podział Afryki, który znalazł swoje odzwierciedlenie także w momencie ustalania granic niepodległych państw. Ustępstwa Północy na rzecz Południa nie są zadawalające, a równocześnie nie należy zapominać, że Północ nie jest przygotowana na rozwój gospodarczy krajów rozwijających się i jego konsekwencje<sup>201</sup>. Coraz ważniejszą rolę zaczyna odgrywać trzeci gracz - Chiny, które inwestują ogromny kapitał w Afryce, czego konsekwencje w długim okresie są trudne do przewidzenia.

Po 11 września 2001 roku największy w wartościach absolutnych donator pomocy USA, ogłosił nową strategię pomocy nazwaną *Millennium Challenge Account*, w którym obok hasła walki z biedą pojawia się walka z terroryzmem<sup>202</sup>. Po roku 2001 polityka pomocy rozwojowej stała się ważnym narzędziem służącym ochronie bezpieczeństwa międzynarodowego, a wśród jej założeń znalazło się zapobieganie ewentualnym konfliktom<sup>203</sup>. Wpływ bieżących wydarzeń na oblicze pomocy rozwojowej jest nieunikniony, podobnie jak miało to miejsce dekady wcześniej<sup>204</sup>. Obecnie coraz wyraźniej widać, że również pomoc może wpływać na wydarzenia. Niepowodzenie pomocy i związane z nimi frustracje mogą znaleźć wyraz w eskalacji międzynarodowej agresji i w tym kontekście pomoc również powinna być traktowana priorytetowo przez kraje rozwinięte. Pomoc wcześniej traktowana jako instrument odbudowy krajów ogarniętych wojną, jest obecnie także narzędziem służącym prewencji konfliktów zbrojnych<sup>205</sup>.

Pomoc rozwojowa funkcjonuje jako narzędzie polityki zagranicznej państw rozwiniętych w czterech podstawowych wymiarach. Po pierwsze solidarności międzynarodowej, która wyraża się poprzez walkę z ubóstwem i wspieraniem rozwoju społeczeństw krajów rozwijających się. Po drugie chodzi o geostrategiczne planowanie

---

*politique au Coeur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation*, Revue d'Economie Financiere, No 66, 2002, s. 1.

<sup>201</sup> P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się a globalizacja ...*, s. 115.

<sup>202</sup> S. Radelet, *Le Millennium Chalange Account peut-il transformer la politique d'aide americaine?* Revue d'economie du développement, Analyses des relations Nord-Sud, Vol. 17, 2003/4, s. 100 i n.

<sup>203</sup> J.-B. Véron, *op. cit.*, s. 6.

<sup>204</sup> Por. E. Mawdsley, *The millennium challenge account: Neo-liberalism, poverty and security*, Review of International Political Economy, 14:3, August 2007, s. 488.

<sup>205</sup> J.-B. Véron, *op. cit.*, s. 6; *Przemiany we Współczesnej gospodarce światowej*, red. E. Oziewicz, PWE, Warszawa 2006, s. 271.

przestrzeni międzynarodowej, które przejawia się budowaniem sojuszy w walce z terroryzmem i ustalaniem równowagi sił w rzeczywistości zagrożenia użyciem broni jądrowej. Nie mniej ważnym, jest wymiar dbałości o równowagę środowiska naturalnego i przeciwdziałania jego degradacji, tj. zrównoważony rozwój. Czwartym zaś wymiarem jest regulacja postępującego procesu globalizacji i ochrona światowych dóbr publicznych, które służą społeczności międzynarodowej i których podtrzymanie wymaga połączonego wysiłku społeczności w wymiarze globalnym<sup>206</sup>.

### 2.1.2. Motywy udzielania pomocy rozwojowej.

---

Od drugiej połowy lat czterdziestych XX wieku, pomoc rozwojowa jest elementem polityki zagranicznej państw rozwiniętych (donatorów), a sposobem finansowania krajów rozwijających się (odbiorców). Wśród głównych założeń leżących u jej podstaw wskazać należy przekonanie o korzystnym wpływie na wzrost i rozwój gospodarczy, względy regionalne i kulturowe, humanitaryzm i poczucie moralnej odpowiedzialności za kolonializm. Równie ważkim uzasadnieniem przyznawania pomocy było promowanie kapitalizmu. Wielowymiarowość tego instrumentu umożliwia realizację szerokiego spektrum celów, w tym planów geopolitycznych i geostrategicznych. Wśród motywów przyznawania pomocy wskazuje się też promowanie rozwoju sektora prywatnego, demokratyzację oraz walkę z terroryzmem.

Motywacja donatorów do udzielania pomocy, szczególnie w ubiegłym wieku, znajdowała swoje uzasadnienie w koncepcjach ekonomicznych dotyczących roli pomocy rozwojowej. We wczesnej literaturze ekonomii rozwoju za pomoc zagraniczną uważano przyrost kapitału o pochodzeniu egzogenicznym w zasobach beneficjenta. Przyjmowano (Rosenstein-Rodan), że każdy dolar USA pomocy rozwojowej zwiększy o dolara oszczędności i inwestycje kraju rozwijającego się, nie będąc liczoną do dochodów narodowych. Wyrazem tych założeń teoretycznych był model Harroda-Domara, który stanowił wg G. Papanka wizję „ciekawie naiwną”. K. Griffin i J. Enos uznali, że im większy napływ kapitału z zewnątrz, tym mniejsza stopa wzrostu w kraju go otrzymującym. Wyjaśniano to obserwacją, iż pomoc wpływa na zmniejszenie oszczędności (A. Rahman, T.E. Weisskopf). Teza ta poddana została pod wątpliwość przez H. Hansena i F. Tarpa, którzy

---

<sup>206</sup> B. Contamin, J. Milanese, J.-M. Montaud, *Les nouvelles logiques de l'aide publique au développement: Entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles*, L'Actualite Economique/Revue D'Analyse Economique, June 2008, v. 84, iss. 2, s 159-162.

utrzymują, że pomoc ma pozytywny wpływ na oszczędności i jest bodźcem dla rozwoju<sup>207</sup>. Koncepcje te wpisywały się w pierwsze pokolenia rozważań nad pomocą rozwojową, wiążące ją z poziomem oszczędności.

Druga generacja badań nad pomocą rozważała jej powiązania ze wzrostem gospodarczym (za pośrednictwem inwestycji lub wprost). Uznawały one pozytywną zależność pomiędzy pomocą i inwestycjami, a także pozytywną relację pomocy i wzrostu zawsze gdy istnieje pozytywna relacja oszczędności i wzrostu<sup>208</sup>. Wreszcie trzecia generacja badań nad pomocą rozwojową pozwoliła stwierdzić badaczom znaczącą nieliniarną zależność pomiędzy pomocą i wzrostem. Badania te, oparte o uproszczone równania i znacznie większą próbę, są niemniej spójne z badaniami wcześniejszymi opartymi na modelach neoklasycznych Harroda-Domara czy Solowa<sup>209</sup>.

Zdaniem W. Easterly'ego stosowanie pomocy rozwojowej jako narzędzia stymulacji wzrostu, a w konsekwencji rozwoju gospodarczego, uzasadniano i nadal uzasadnia się modelem dwóch niedoborów *two-gap* H. B. Chenery'ego i A. B. Strouta, a także współczynnikiem ICOR. W. Easterly przebadał działanie modelu na 88 państwach. 6 z nich wykazało pozytywną zależność pomiędzy pomocą a wzrostem gospodarczym, 4 pomiędzy wzrostem a inwestycjami, z czego Tunezja była jedynym państwem, w których oba testy dały wynik pozytywny. Model finansowania ma tym samym słabe podstawy teoretyczne i empiryczne, a jednak nadal używany jest jako uzasadnienie udzielania pomocy rozwojowej<sup>210</sup>.

Na pojęcie pomocy rozwojowej można spojrzeć także z punktu widzenia interesów. Pomoc finansowana jest przez grupę państw bogatszych i rozwiniętych gospodarczo, zaś jej beneficjentami jest druga grupa – kraje rozwijające się<sup>211</sup>. Istotną kwestią jest, czy transfer ten następuje w toku realizacji założeń strategicznych grupy pierwszej, czy w odpowiedzi na potrzeby drugiej. W trakcie zimnej wojny i w toku dalszej polaryzacji stosunków Wschód-Zachód, oczywistym było, że pomoc zagraniczna stanowiła instrument polityki zagranicznej służący utrzymywaniu lub pozyskiwaniu wpływów i kontroli (gospodarczej, politycznej,

---

<sup>207</sup> H. Hansen, F. Tarp, *op. cit.*, s. 380-382

<sup>208</sup> *Ibidem*, s. 382-385.

<sup>209</sup> *Ibidem*, s. 385-393.

<sup>210</sup> W. Easterly podaje liczne przykłady z bieżącej dekady, argumentowania przyznawania pomocy opartego na modelu, por. W. Easterly, *Can Foreign Aid Buy Growth?*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 17, Nr 3, Summer 2003, s. 32-33.

<sup>211</sup> Por. P. Deszczyński, *Pomoc gospodarcza RFN dla krajów rozwijających się*, *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu* nr 191, Poznań 1990, s. 28-29.

kulturalnej czy militarnej)<sup>212</sup>. Współcześnie, problem kierowania pomocy wobec obszarów ważnych strategicznie, nie tych które najbardziej jej potrzebują, jest nadal aktualny<sup>213</sup>. Jakkolwiek zwiększana jest ilość pomocy dla grupy krajów najbiedniejszych, wiele badań wykazuje, iż na kwestie uzyskiwania pomocy nadal wpływ mają takie czynniki jak dawne więzy kolonialne, sposób głosowania w ONZ czy inne względy historyczne i geostrategiczne (pomoc Stanów Zjednoczonych dla Egiptu i Izraela)<sup>214</sup>.

Motywacje do udzielania pomocy mogą mieć zatem nie tylko uzasadnienie ekonomiczne, ale znacznie szersze, opisywane przez wielu badaczy. Istnieje kilka grup czynników, które wpływają na udzielanie pomocy rozwojowej przez donatorów. Według A. Piatier motywacja może mieć charakter ponadnarodowy lub państwowy. Motywacja o podłożu międzynarodowym przyjmuje postać ideową lub gospodarczą, a odnosi się do kolektywnego poczucia moralnego obowiązku walki z biedą i głodem w celu ochrony słabszych społeczeństw. Druga odnosi się do multiplikacji rozwoju w oparciu o wymianę międzynarodową. Motywacja narodowa przejawia się w aspektach: moralnym, ekonomicznym, politycznym i militarnym. Wśród ekonomicznych argumentów pomocy wymienia się korzyści związane ze zwiększeniem popytu na własne dobra (pomoc wiązana), znalezieniem klienta na dobra inwestycyjne i konsumpcyjne, ustabilizowania przepływów finansowych, dostawami surowców a także absorpcją nadwyżki towarów – wina z Maghrebu, pistacji z Iranu czy kawy z Afryki. Motywacja polityczna służy budowaniu wizerunku poprzez wpływy kulturalne, a także pozycji - międzynarodowego prestiżu. Pozwala też na rozpowszechnianie preferowanego paradygmatu politycznego lub ekonomicznego<sup>215</sup>.

Wśród ekonomicznych celów pomocy rozwojowej RFN dla obszarów nierozwiniętych, które stanowiły motywację do jej udzielania P. Deszczyński wskazuje po pierwsze utrwalanie i rozwój stosunków handlowych oraz tworzenie rynków zbytu w bliższej i dalszej perspektywie. Współpraca gospodarcza służyć ma także tworzeniu nowych miejsc pracy i utrzymywaniu dotychczasowych. Utrzymywanie dobrych stosunków z krajami

---

<sup>212</sup> J.-B. Véron, *op. cit.*, s. 7. Warto zauważyć, że zintensyfikowane badania nad skutecznością pomocy zbiegły się w czasie z końcem zimnej wojny i silnym strategicznym uzasadnieniem jej transferowania do krajów trzeciego świata.

<sup>213</sup> W. Easterly, *Are aid...*, s. 646 i n. 651. Stany Zjednoczone są jedynym krajem, który wykazał większą selektywność w przyznawaniu pomocy po zakończeniu konfliktu Wschód - Zachód.. Wielka Brytania i Francja nie wykazują większej selektywności w przyznawaniu pomocy ani w aspekcie potrzeb kraju rozwijającego się, ani jego polityki ani jakości instytucji, s. 659. Inne źródła wskazują jednak, że selektywność zwiększono od połowy lat osiemdziesiątych do połowy lat dziewięćdziesiątych, por. F. Noorbakhsh, A. Paloni, *op. cit.*, s. 928 i n.; E. Mawdsley, *op. cit.*, s. 502-503.

<sup>214</sup> H. Hansen, F. Tarp, *op. cit.*, s. 27.

<sup>215</sup> A. Piatier, *op. cit.*, s. 801-806.



rozwijającymi się zapewnia także dostęp do surowców naturalnych, w które bogate są państwa Południa<sup>216</sup>.

J. I. Round i M. Odedokun wyróżniają dwie grupy czynników determinujących pomoc: pozapolityczne i polityczne. W pierwszej z nich wymieniają: (1) poziom dochodu per capita, (2) fazę cyklu gospodarczego, (3) poziom wydatków budżetowych, (4) deficyt budżetowy, (5) *peer pressure* – efekt stada<sup>217</sup>, (6) poziom ochrony socjalnej w polityce wewnętrznej – im niższy tym mniejszego spodziewa się altruizmu wobec innych, (7) wielkość państwa, strategia międzynarodowa i interesy militarne, (8) czynniki tymczasowe – np. koniec zimnej wojny. Wśród politycznych determinant pomocy upatrują: (1) orientację ideologiczną donatora, (2) konstytucyjną niezależność decydentów – czy pomoc wymaga szerokiego poparcia parlamentu, czy wystarczą kompetencje wykonawcze, a także (3) układ sił w rządzie, tzn. jak bardzo spolaryzowane są interesy<sup>218</sup>.

Niektórzy badacze nie wierzą w filantropię donatorów i uznają, że dbałość o rozwój krajów rozwijających się nie jest motywacją generowania przepływów ODA. Twierdzą, że naiwnym jest przypuszczać, iż pośrednio lub bezpośrednio założeniem pomocy jest zmiana polityczna i społeczna prowadząca do podniesienia poziomu życia w krajach rozwijających się. Jednostki są zdolne do współczucia, ale nie są do niego zdolne narody. Dowodów na instrumentalne przyznawanie pomocy poszukuje się w takich przypadkach jak ten, gdy Stany Zjednoczone zmniejszyły pomoc dla Peru na dwa lata, 1963-65 w związku z groźbą usunięcia amerykańskich firm naftowych. Demokratyczna Francja pomagała socjalistycznej Algierii, Stany Zjednoczone autorytarnej Hiszpanii, a Związek Radziecki demokratyzującym Indiom kierując się własnymi „żywoymi” interesami. Zwykle kraje otrzymują pomoc w zgodzie z określonym trendem, a jego początek lub koniec powiązany jest z wydarzeniami i zmianami o charakterze politycznym lub ekonomicznym<sup>219</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że czynniki o charakterze humanitarnym mają wpływ na udzielanie pomocy, szczególnie w przypadku pomocy z organizacji pozarządowych. Jakkolwiek nie można odmówić krajom rozwiniętym, że chcą pomóc „biednym ludziom z Afryki”, trudno oprzeć się wrażeniu, że przy okazji próbują również jak najlepiej zadbać o własne interesy. Czasem może to przynieść obustronną korzyść, czasem jest ona wątpliwa.

---

<sup>216</sup> P. Deszczyński, *Pomoc gospodarcza...*, s. 31.

<sup>217</sup> Efekt stada w kontekście pomocy rozwojowej przejawia się tym, że wysokość pomocy rozwojowej uzależniona jest od wysokości pomocy udzielanej przez innych donatorów, J. I. Round, M. Odedokun, *Aid effort and its determinants*, *Discussion Aid effort and its determinants*, *International Review of Economics and Finance*, 13/2004, s. 302.

<sup>218</sup> J. I. Round, M. Odedokun, *op. cit.*, s. 302-303.

<sup>219</sup> K. B. Griffin, J. L. Enos, *Foreign Assistance: Objectives and Consequences*, *Economic Development and Cultural Change*, April 1970, Vol. 18, Nr. 3, s. 313 i n.

Pomoc jest narzędziem władzy politycznej w polityce zagranicznej krajów rozwiniętych. Zawsze towarzyszą jej motywy polityczne, gdyż zapewnia poprawę stosunków z odbiorcą, współpracę (partnerstwo) donatorów w realizacji projektów, prestiż międzynarodowy oraz demonstrację siły i może być dyplomatycznym narzędziem nacisku<sup>220</sup>.

Dzięki pomocy rozwojowej, kraje rozwinięte mogą do pewnego stopnia wpływać na sytuację międzynarodową, w taki sposób aby sprawy przybierały korzystny dla nich obrót. Poprawa sytuacji w krajach rozwijających się może stanowić także środek do osiągnięcia innych celów, takich jak ograniczenie imigracji lub ograniczenie agresji. Problem migracji ludności z krajów biednych do krajów bogatych nie jest chętnie podejmowanym na oficjalnym forum, ale nie można jej pomijać. Udzielanie pomocy ma wspomagać starania, których założeniem jest zmniejszenie legalnych i nielegalnych migracji. Poprawa sytuacji bytowej ludności krajów rozwijających się ma też, jak wspomniano w punkcie wcześniejszym, ograniczyć niebezpieczeństwo niepokojów społecznych prowadzących do eskalacji agresji i możliwych konfliktów.

J.-M. Severino i P. Jacquet widzą trzy motywy udzielania pomocy przez kraje rozwinięte po rozpadzie ZSRR. Po pierwsze uważają, że kraje rozwinięte traktują pomoc jako rekompensatę przeszłości i swoje brzemie odpowiedzialności. Motywacja ta jest szczególnie istotna na płaszczyźnie stosunków bilateralnych. Po drugie motywacją społeczeństw Północy do podzielenia się swoim dobrobytem jest altruizm i poczucie solidarności międzynarodowej. Trzecim i ostatnim motywem wskazywanym przez tych autorów jest realistyczna wizja wspólnych interesów Północy i Południa, które muszą uzgodnić wspólny sposób zarządzania światowymi interesami w zmieniających się warunkach otoczenia<sup>221</sup>.

Znaczenie i rola odgrywana obecnie przez pomoc rozwojową wyraża się zdaniem P. Jacqueta w dwóch wymiarach. Po pierwsze pomoc rozwojowa jest płaszczyzną rozwijania solidarności międzynarodowej – dzielenia się bogatych z biednymi. Po drugie zaś pomoc tworzy stosunek zobowiązaniowy pomiędzy odbiorcą a donatorem. Każda ze stron realizuje swoje interesy na zasadach określonych w kontrakcie. Im lepiej określone zostaną potrzeby, tym większa szansa na ich zaspokojenie. Stanowi to zachętę do wewnętrznych przemian i lepszej organizacji instytucji i całego systemu. W kontekście globalizacji jest to ważny wymiar, w szczególności, że współczesne wyzwania, takie jak ochrona światowych dóbr

---

<sup>220</sup> R. Grant, J. Nijman, *op. cit.*, s.3-6.

<sup>221</sup> J.-M. Severino, P. Jacquet, *op. cit.*, s. 9.

publicznych wymaga prawdziwego kolektywnego wysiłku we wspólnym interesie. Pomoc rozwojowa może być katalizatorem takiego działania<sup>222</sup>.

Motywacje donatorów uzależnione są także od ich własnej historii, wielkości położenia geograficznego, a także roli odgrywanej na arenie międzynarodowej. Stany Zjednoczone tradycyjnie przyznawały pomoc Izraelowi, Egiptowi i Ameryce Łacińskiej, Japonia Azji Płd., zaś Europa krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Francja udziela wsparcia szczególnie obszarom frankofońskim. Japońska pomoc dla Chin przyczynić się miała do zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska w regionie, które ze względu na bliskość geograficzną stały się uciążliwe dla bogatszych sąsiadów. Z kolei stosunkowo duże zaangażowanie państw Europy Północnej w pomoc tłumaczy się ich potrzebą zaznaczenia własnej tożsamości wśród tradycyjnych potęg gospodarczych jak Francja i Niemcy. Co więcej autorstwo określonych pomysłów związanych z rozwojem legitymuje następnie przeprowadzenie określonym ich realizacjom<sup>223</sup>.

Motywacje donatorów do przyznawania pomocy rozwojowej znacząco ewoluowały. Od konstruowania sojuszy geopolitycznych w trakcie zimnej wojny, poprzez neokolonializm i promowanie własnych przedsięwzięć aż po Deklarację Milenijną. Podstawowe pytanie, czy jest to faktyczna zmiana podejścia świata rozwiniętego do rozwijającego się, czy też coraz lepszy public relations. Faktem pozostaje, że pomoc rozwojowa na stałe włączona została do instrumentów polityki zagranicznej zarówno donatorów jak i odbiorców pomocy<sup>224</sup>. Motywy donatorów, niezależnie od tego, które elementy w danym okresie i kontekście historycznym odgrywają rolę dominującą, a które drugoplanową to: motywy polityczne, ekonomiczne i społeczne<sup>225</sup>.

Obserwacja poczynań agencji rozwojowych, a nawet organizacji pozarządowych w terenie, prowadzi zdaniem J.-J. Gabasa do wniosków, że niezależnie od nazewnictwa i formułowanych deklaracji, rozwój nie jest głównym motywem udzielania pomocy rozwojowej. Nie ma jednego powodu i jednej pobudki, przeważnie ma się do czynienia ze złożoną motywacją działań, jednak rozwój jako taki nie jest pierwszą z nich, co negatywnie wpływa na skuteczność i długoterminową efektywność działań już z samego założenia. Przy realizacji projektów uczestniczą ludzie zatrudnieni w agencjach pomocy, którzy traktują tę

---

<sup>222</sup> P. Jacquet, *Quel rôle pour l'aide au développement ?* Agence Française de Développement, Aout 2008, Contribution au numéro de la revue AGIR sur le développement, <http://www.pierrejacquet.net/spip.php?article14>, s. 4-5.

<sup>223</sup> J.-J. Gabas, *Nord-Sud: L'impossible coopération?* Presse de Science Politiques, Paris 2002, s. 54-58.

<sup>224</sup> Por. P. Jacquet, *op. cit.*, s. 2-3.

<sup>225</sup> Por. D. H. Bearce, D.C. Tirone, *Foreign aid, recipient growth, and the strategic goals of donor governments*, Conference Papers American Political Science Association, 2007 Annual Meeting, s. 2.

pracę jako sposób zarabiania pieniędzy w trudnych warunkach kulturowych, sanitarnych, klimatycznych i w związku z tym otrzymują znaczne wynagrodzenie, zaliczane do wartości Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Pomoc budżetowa przekazywana jest niejednokrotnie na ręce szeroko skorumpowanych władz, które część „pomocy” przeznaczają na prywatne cele, za milczącym przyzwoleniem agencji rządów krajów rozwiniętych. Pomoc rozwojowa stanowi sektor gospodarki w ramach którego realizowane są obopólne interesy, jednak poprawa bytu najbiedniejszych stanowi go stanowczo za rzadko<sup>226</sup>.

### 2.1.3. Priorytety pomocy rozwojowej w XX wieku.

---

Nowe tysiąclecie przyniosło eskalację optymistycznych deklaracji dotyczących intensyfikowania działań na rzecz pomocy rozwojowej. Powrót do tematu pomocy związany był przede wszystkim z dwoma wydarzeniami. Pierwszym z nich było przyjęcie Deklaracji Milenijnej, a drugim zamach terrorystyczny z 11 września 2001 roku. Szczyt ONZ w roku 2000 w Nowym Jorku i sformułowanie Milenijnych Celów Rozwoju to wyzwanie dla krajów rozwijających się przy wsparciu krajów rozwiniętych do wspólnej walki z biedą i solidarności bogatych i biednych<sup>227</sup>. Z kolei ataki na World Trade Center i Pentagon 11 września 2001 roku uzmysłowiły światu, że kwestia rozwoju i dysproporcji Północ-Południe stała się w wyraźny sposób kwestią bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>228</sup>. Przedmiotem poniższych rozważań będą priorytety polityki rozwojowej wyznawane współcześnie przez kraje rozwinięte, z pominięciem oceny stopnia ich faktycznego wdrażania i wykonalności.

Konsekwencją powrotu pomocy rozwojowej na wokandę międzynarodowych dyskusji na szczycie jest zarówno zwiększenie środków finansowych na pomoc jak i przywrócenie dyskusji teoretycznej i praktycznej o pomocy rozwojowej. Bieżąca debata dotyczy celów, jakim to narzędzie polityki rozwojowej ma służyć. Środowisko międzynarodowe zajmuje się problematyką skuteczności poszczególnych form i instrumentów pomocy zarówno klasycznych jak i nowych (np. redukcja zadłużenia). Nadal nierozstrzygnięta pozostaje kwestia dylematu czy pożyczać, czy darować, i czy lepsza jest pomoc multilateralna od dwustronnej. Społeczność akademicka oraz praktyków rozważa, w jaki sposób najlepiej administrować pomocą. Problem ten obejmuje wybory dokonywane między pomocą

---

<sup>226</sup> J.-J. Gabas, *op. cit.*, s. 47; Wywiad z B. Niedzielskim, Head of Department Information Technology Department, Luxembourg Agency for Development Cooperation, Lux-Development, Wagadugu 27 listopada 2009.

<sup>227</sup> S. R. Chakravarty, A. Majumder, *op. cit.*, s. 110.

<sup>228</sup> J.-B. Véron, *op. cit.*, s. 6.

projektową a programową, podejściem ekonomicznym a socjalnym, alokacją geograficzną oraz skutecznością pomocy i jej miernikami w kontekście m.in. zarządzania agencjami pomocy<sup>229</sup>.

Tab. 2.1. Milenijne Cele Rozwoju.

|   |  |
|---|--|
| <b>1. Wyeliminować skrajne ubóstwo i głód</b>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zmniejszyć o połowę liczbę ludzi, których dochód nie przekracza 1 USD dziennie</li> <li>- Zmniejszyć o połowę liczbę ludzi, którzy cierpią głód</li> </ul>  |
| <b>2. Zapewnić powszechne nauczanie na poziomie podstawowym</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zapewnić wszystkim chłopcom i dziewczętom możliwość ukończenia pełnego cyklu nauki na poziomie podstawowym</li> </ul>   |
| <b>3. Promować równość płci i awans społeczny kobiet</b>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wyeliminować nierówny dostęp płci do pierwszego i drugiego szczebla edukacyjnego do 2005 roku, a na wszystkich szczeblach do 2015 roku</li> </ul>   |
| <b>4. Ograniczyć umieralność dzieci</b>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zmniejszyć o 2/3 wskaźnik umieralności dzieci w wieku do lat 5</li> </ul>   |
| <b>5. Poprawić opiekę zdrowotną nad matkami</b>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zmniejszyć o 3/4 wskaźnik umieralności matek</li> </ul>   |
| <b>6. Ograniczyć rozprzestrzenianie się HIV/AIDS, malarii i innych chorób</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Powstrzymać rozprzestrzenianie się HIV/AIDS i ograniczyć ilość nowych zakażeń</li> <li>- Powstrzymać rozprzestrzenianie się malarii i innych groźnych chorób i ograniczyć ilość zachorowań</li> </ul>   |
| <b>7. Stosować zrównoważone metody gospodarowania zasobami naturalnymi</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uwzględnić zasady zrównoważonego rozwoju w krajowych strategiach i programach; stosować metody hamujące zubożenie zasobów środowiska naturalnego</li> <li>- Zmniejszyć o połowę liczbę ludzi pozbawionych stałego dostępu do czystej pitnej wody</li> <li>- Do 2020 roku osiągnąć znaczącą poprawę warunków życia przynajmniej 100 milionów mieszkańców slumsów</li> </ul>  |
| <b>8. Stworzyć globalne partnerskie porozumienie na rzecz rozwoju</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dopracować dostępny dla wszystkich, oparty na jasnych przepisach, przewidywalny i nikogo nie dyskryminujący system handlowo-finansowy. Uczestnicy systemu powinni być zobowiązani do podejmowania aktywnej działalności promującej dobre praktyki rządzenia, rozwój i ograniczanie ubóstwa. Dotyczy to działań na poziomie narodowym i międzynarodowym.</li> <li>- Wyjść naprzeciw szczególnym potrzebom najsłabiej rozwiniętych państw poprzez zniesienie ceł i kontyngentów na towary eksportowane przez te kraje, zwiększenie skali redukcji długów poważnie zadłużonych ubogich krajów, umorzenie długów zaciągniętych w ramach oficjalnej pomocy bilateralnej oraz zwiększenie pomocy na rzecz rozwoju dla krajów podejmujących działania mające na celu ograniczenie ubóstwa</li> <li>- Wyjść naprzeciw szczególnym potrzebom krajów śródlądowych i krajów rozwijających się położonych na małych wyspach</li> <li>- Rozstrzygnąć kwestię zadłużenia krajów rozwijających się poprzez podjęcie narodowych i międzynarodowych kroków służących utrzymaniu długookresowej zdolności do spłaty zadłużenia</li> <li>- We współpracy z krajami rozwijającymi się stworzyć miejsca godnej i produktywnej pracy dla młodzieży</li> <li>- We współpracy z sektorem upowszechnić dostęp do nowych technologii, zwłaszcza technologii informacyjnych i komunikacyjnych</li> </ul> |

Źródło: Ośrodek informacji ONZ w Warszawie, <http://www.unic.un.org/pl/cele.php>

<sup>229</sup> J.-B. Véron, *op. cit.*, s. 6.

Deklaracja Milenijna, obejmuje osiem głównych celów rozwojowych, Milenijnych Celów Rozwoju. Jest współcześnie jednym z głównych ideowych założeń pomocy, a dążenie do jej realizacji jest jednym z podstawowych priorytetów wpisanych zarówno w politykę donatorów jak i odbiorców pomocy. W związku z tym, że wśród współczesnych wyzwań stojących przed krajami rozwiniętymi, na pierwszym miejscu stawia się walkę z ubóstwem w krajach rozwijających się, została ona wyrażona jako pierwszy z celów<sup>230</sup>. Stopień ubóstwa mierzony jest według kryterium 1 USD dziennie na przeżycie, gdyż nie każdy kraj rozwijający się posiada dokładne dane dotyczące przychodów i wydatków gospodarstw domowych<sup>231</sup>. Obniżenie liczby ludności żyjącej za mniej niż dolara dziennie uznano za pierwszy cel do zrealizowania.

Ubóstwo jest zjawiskiem wielowymiarowym, dlatego przy ocenie standardu życia ludności stosuje się obok pieniężnych, mierniki takie jak śmiertelność niemowląt, spodziewana długość życia, piśmienność<sup>232</sup>. W krajach rozwijających się, ciężkie warunki życia najtrudniej znoszą najsłabsze jednostki w społeczeństwie, którymi najczęściej są kobiety i dzieci. Kraje rozwinięte zobowiązały się umożliwić dzieciom w krajach rozwijających się ukończenie szkół na poziomie podstawowym, gdyż edukacja uważana jest za kluczowy czynnik walki z biedą i stworzenia perspektyw rozwoju. Postulowana jest też walka z dyskryminacją kobiet, które mają utrudniony dostęp do szkolnictwa, pracy czy urzędów. Pozycja kobiet, szczególnie w Afryce Subsaharyjskiej, w związku z kulturą tego kontynentu jest niezwykle trudna. Pełnią rolę służebną wobec mężczyzn, a w wielu krajach ich życie i zdrowie nie podlega ochronie na równi z płcią przeciwną.

Zmniejszenie umieralności dzieci poniżej 5 roku życia w krajach rozwijających się, szczególnie w Afryce Subsaharyjskiej, wymaga relatywnie niewielkich nakładów finansowych. Założono, że umieralność niemowląt należy zmniejszyć o 2/3 do 2015 roku. Poprawa warunków i zwiększenie bezpieczeństwa kobiet w trakcie porodu, a w konsekwencji zmniejszenie niechlubnego wskaźnika umieralności kobiet przy porodzie o 3/4, również włączono do Milenijnych Celów Rozwoju. O ile w krajach zachodnich ryzyko śmierci przy porodzie wynosi 1 do 2800, o tyle w Afryce Subsaharyjskiej 1 do 16. Taki stan rzeczy jest

---

<sup>230</sup> Zmniejszenie ubóstwa związane jest z problemem niedożywienia, gdyż jak przyjmuje się, około trzecia część ludności świata jest nim dotknięta. W roku 1996, w ramach Światowego Szczytu Żywności postawiono sobie za cel zmniejszenie o połowę liczby ludzi niedożywionych do roku 2015. Późniejsze badania nie rokują jednak możliwości na jego osiągnięcie, *Przemiany we współczesnej...*, s.269-270.

<sup>231</sup> Na temat sposobów mierzenia i mierników ubóstwa, por. A. Sen, *Levels of poverty*, Policy and change, World Bank Staff Working Paper No 401, July 1980, World Bank, Washington 1980, s. 1-7.

<sup>232</sup> T. Adison, *Development Policy*, Discussion Paper No. 2004/9, UNU Wider, Helsinki 2004, s. 3.

konsekwencją podstawowych braków w opiece zdrowotnej, szczególnie na obszarach wiejskich.<sup>233</sup>

Ogromnym problemem, który znalazł swój wyraz w Deklaracji Milenijnej, a który dotyka ludzi w krajach rozwijających się są także choroby zakaźne. Rocznie na malarię umiera około miliona osób, zaś na gruźlicę 1,6 miliona<sup>234</sup>. Nieustanne zagrożenie stanowi rozprzestrzeniający się wirus HIV, który w szczególny sposób zagraża ludności Afryki Subsaharyjskiej. Na świecie około 40 mln ludzi jest zakażonych tym wirusem<sup>235</sup>. Z przenoszeniem chorób, ale również z ograniczeniami do edukacji związany jest brak dostępu do wody pitnej w wielu krajach rozwijających się. Zmniejszenie liczby ludności, która boryka się z tym problemem o połowę, uznano za siódmy z celów.

Ostatni z Milenijnych Celów Rozwoju skierowany jest w szczególny sposób do krajów rozwiniętych, wyrażając postulaty służące osiągnięciu siedmiu pozostałych. Sformułowano w nim potrzebę nawiązania współpracy w dążeniu do osiągnięcia założonych celów do roku 2015. Odnosi się zarówno do potrzeby zwiększenia środków przekazywanych na pomoc jak i zmiany sposobu rządzenia państwami rozwijającymi się<sup>236</sup>. Deklarowane jest rozwiązanie problemu zadłużenia krajów rozwijających się i obiecywany transfer technologii do słabo rozwiniętych rejonów świata. Warunki do rozwoju ma też zapewnić dalsze opracowanie spójnego systemu handlu i finansów<sup>237</sup>.

W Deklaracji Paryskiej z 2 marca 2005 roku potwierdzono i doprecyzowano milenijny plan działania. Przedstawiciele 25 organizacji i 90 państw zobowiązali się dążyć do poprawy skuteczności pomocy w oparciu o 56 wytycznych i 5 głównych zasad: wyznaczanie celu – dostosowywanie pomocy do indywidualnych potrzeb odbiorcy (*appropriation*), wspólne działanie w oparciu o system, politykę i procedury odbiorcy zaakceptowane przez donatora (*alignment*), harmonizacja działań donatorów (*harmonisation*), zarządzanie zorientowane na rezultaty (*gestion axée sur resultats*), wspólna odpowiedzialność donatora i odbiorcy za osiągnięty postęp (*responsabilites mutuels*). Ustalono dwanaście wskaźników, które pozwalają ocenić postępy dokonane w zakresie osiągnięcia założonych rezultatów<sup>238</sup>. W tym

---

<sup>233</sup> *Milenijne Cele Rozwoju*, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w Polsce, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, [www.onz.org.pl/rozwoj](http://www.onz.org.pl/rozwoj), s. 2.

<sup>234</sup> Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w Polsce:  
[http://www.un.org.pl/rozwoj/mdg\\_mcr06.php](http://www.un.org.pl/rozwoj/mdg_mcr06.php)

<sup>235</sup> *Ibidem*.

<sup>236</sup> *The quality of growth*, red. T. Vinod, World Bank, Oxford University Press, Washington 2000, s. 135.

<sup>237</sup> *Milenijne Cele Rozwoju...*, s. 3.

<sup>238</sup> H. Martinez, *L'aide publique Au développement française: analyse des contributions multilaterales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité*, Paris 2009, s. 7.

samym roku w Glenagles kraje rozwinięte postanowiły zwiększyć wysokość pomocy i przyznać kolejne redukcje zadłużenia.

Następnie w roku 2008 przyjęty został Program z Akry, który dotyczy rozdziału zadań i dobrych praktyk donatorów w ramach udzielania pomocy. Według niego donatorzy prezentują 3-5 letnie plany działania odbiorcom pomocy (*predictability*) i w większym stopniu angażują organizacje pozarządowe i społeczeństwo w pomoc rozwojową (*ownership*). Pierwszeństwo ma zawsze strategia beneficjenta pomocy i jego system walki z niedorozwojem (*country system*). Pomoc uzależniana jest od skierowania na cele rozwojowe odbiorcy, nie od sposobu ich wydawania (*conditionality*), a donator nie narzuca w jaki sposób należy je ulokować (*untying aid*)<sup>239</sup>.

Większość Milenijnych Celów Rozwojowych zapewne nie zostanie zrealizowana przez kraje rozwijające się, w szczególności Afryki Subsaharyjskiej. Główny z nich, polegający na zmniejszeniu biedy na świecie o połowę, być może zostanie osiągnięty w niektórych regionach na świecie, ale na pewno nie w Czarnej Afryce<sup>240</sup>. Kraje rozwinięte wprawdzie zobowiązały się zwiększyć środki przekazywane na pomoc, m.in. na konferencji w Monterrey w 2002, ale już teraz wiadomo, że nie będą one w stanie sprostać nałożonym na siebie wymaganiom<sup>241</sup>. Środki przeznaczane przez kraje Północy na realizację założeń z Nowego Jorku nie są wystarczające i cele nie zostaną zrealizowane do 2015 roku, pozostaje jednak sama kwestia dążenia do osiągnięcia jak najlepszych rezultatów, w sposób pozwalający zmniejszyć rozmiar niepowodzenia. Proponowane są w związku z tym nowatorskie rozwiązania polegające np. na globalnym finansowaniu założeń Deklaracji poprzez globalne podatki, Międzynarodowe Instytucje Finansowe, loterie czy zwiększenie inwestycji prywatnych<sup>242</sup>.

Wspieranie globalnych dóbr publicznych może przyczyniać się realizacji szeroko pojętych celów polityki rozwojowej krajów rozwiniętych, w tym do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju, często bardziej efektywnie niż działania bezpośredniego finansowania

---

<sup>239</sup> *Accra Agenda for Action*, 3rd High Level Forum on aid effectiveness, September 2+4 2008, Accra Ghana, s. 1-7.

<sup>240</sup> Szerzej na temat stopnia realizacji Milenijnych Celów Rozwoju por. Annual World Bank Conference on Development Economics – Europe, *Are we on track to Achieve the Millennium Development Goals?*, red. F. Bourguignon, B. Pleskovic, A. Sapir, World Bank & Oxford University Press, New York, Washington 2005, s. 223.

<sup>241</sup> Na konferencji w Monterrey ustalono zasady finansowania rozwoju, m.in. w zakresie zwiększenia bezpośrednich inwestycji zagranicznych, liberalizacji handlu, wzmocnienia współpracy technicznej i finansowej w celu stymulowania rozwoju, zmniejszenia zadłużenia krajów i zwiększenia spójności systemów monetarnych, finansowych i handlowych, *Adapter l'aide de la France aux défis d'un monde changeant*, AFD, DGCID, DGTPE, Juillet 2008, s. 4.

<sup>242</sup> A. B. Atkinson, *Global Public Finance and Funding the Millennium Development Goals*, *The Economist*, September 2006, v. 154, iss. 3, s. 325-331.



założeń Deklaracji. Przy redagowaniu Milenijnych Celów Rozwoju uwzględniono potrzebę ochrony światowych dóbr publicznych, choć nie wszystkie cele do nich się odnoszą i nie wszystkie dobra zostały ujęte. Jako wspólny mianownik uznaje się np. walkę z chorobami zakaźnymi, wolny system handlu, stabilizację międzynarodowego systemu finansowego. Wśród dóbr nie uwzględnionych bezpośrednio w Deklaracji Milenijnej wskazać należy walkę z handlem narkotykami i zbrodniami oraz utrzymanie bezpieczeństwa międzynarodowego.

Działania służące ochronie światowych dóbr publicznych przyczyniają się do osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju w sposób pośredni. Uznaje się je za bardziej efektywne, gdyż koszt wyciągnięcia jednej osoby z ubóstwa poprzez działania takie jak badania, dotyczące sposobów uprawy czy globalizacja handlu jest szacowany jako niższy niż w przypadku stosowania tradycyjnych form pomocy rozwojowej<sup>243</sup>. Ochrona globalnych dóbr publicznych stanowi dodatkowe wyzwanie dla krajów rozwiniętych i wymaga wspólnego, zdaniem badaczy, wysiłku społeczności międzynarodowej Północy i Południa<sup>244</sup>.

Wśród głównych współczesnych priorytetów polityki rozwojowej wskazać należy również promowanie dobrego rządzenia i procesu demokratyzacji krajów rozwijających się<sup>245</sup>. Kwestie te, jak wskazuje ONZ, stały się szczególnie doniosłe w obliczu kryzysu finansowego, który dotknął świat w roku 2008. Dobre rządzenie może być kluczem dla słabych gospodarek do poradzenia sobie z sytuacją międzynarodową. Organizacja Narodów Zjednoczonych wspiera rządy w czterech podstawowych zakresach.

1. Rozszerzanie możliwości uczestniczenia w życiu publicznym, w szczególności w podejmowaniu decyzji politycznych, z uwzględnieniem kobiet i osób niezamożnych poprzez promowanie wyborów i finansowanie niezależnych mediów.
2. Wspieranie instytucji demokratycznych w obsłudze obywatela.
3. Promowanie idei dobrego rządzenia: równe szanse, walka z korupcją, prawa człowieka.
4. Pomoc przy organizowaniu ewaluacji działań zmierzających do demokratyzacji, monitorowanie i kontrola<sup>246</sup>.

---

<sup>243</sup> H. Reisen, M. Soto, T. Weithöner, *Financing global and regional public goods through ODA: Analysis and evidence from the OECD Creditor Reporting System*, Working Paper No. 232, OECD Development Centre, January 2004, s. 3 i n.

<sup>244</sup> P. Hugon, *L'économie du développement et la pensée francophone*, Editions des Archives Contemporaines, Paris 2008, s. 74.

<sup>245</sup> Por. P. Bonne, *Politics and the effectiveness of foreign aid*, *European Economic Review*, Vol. 40, No. 2, 1996, s. 323.

<sup>246</sup> *Democratic governance and UNDP*, UNDP Fast Facts, New York April 2009, s. 1-2.

Promowanie dobrego rządzenia w krajach rozwijających podniesione zostało nawet do wymogu skutecznego działania pomocy na kanwie znanej publikacji C. Burnside, D. Dollara<sup>247</sup>. Wiele krajów, w tym Francja włączyło do polityki rozwojowej szczegółowe plany wspierania społeczeństwa obywatelskiego świadomego swoich demokratycznych praw. Popieranie dobrego rządzenia jest jednak traktowane instrumentalnie, gdy w grę wchodzi interesy donatora, czego przykładem jest konflikt w Rwandzie i rola odgrywana tam przez kraje takie jak Francja, czy Wielka Brytania.

Zainteresowanie sytuacją wewnętrzną odbiorców pomocy przejawia się także w dostrzeżeniu problemu dystrybucji dochodu narodowego. Z punktu widzenia walki z ubóstwem na świecie istotne jest, iż poziom biedy nie jest uzależniony jedynie od średniego dochodu *per capita*, ale również od równomierności jego dystrybucji<sup>248</sup>. Wskaźnik Gini służy określaniu nierówności w dochodach na osobę w danym państwie. W czołówce znajdują się, takie kraje jak Brazylia, Republika Południowej Afryki czy Namibia. Nierówności w dochodzie *per capita* wskazują na nierówną dystrybucję dóbr takich jak ziemia, własność czy opieka zdrowotna albo edukacja. Są one często spuścizną po erze kolonialnej, jak np. po apartheidzie w RPA<sup>249</sup>.

Zmniejszenie ubóstwa wymaga wzrostu gospodarczego<sup>250</sup>. Aby go osiągnąć należy utrzymywać makroekonomiczną stabilność gospodarki zabezpieczoną niskim deficytem budżetowym, niską inflacją oraz przejrzystą i stabilną polityką pieniężną. Z kolei czynnikami wpływającymi niekorzystnie na wzrost gospodarczy, z którymi borykają się kraje rozwijające się, w tym zwłaszcza kraje afrykańskie, są niepokoje społeczne oraz konflikty zbrojne, które zniechęcają sektor prywatny do wykorzystywania swojego potencjału i uczestnictwa w wymianie<sup>251</sup>. W krajach rozwijających się niekorzystny wpływ na poziom wzrostu gospodarczego mają ponadto: rozprzestrzenianie się chorób zakaźnych, takich jak AIDS czy malaria, oraz niski poziom edukacji i opieki zdrowotnej, o których była mowa wcześniej<sup>252</sup>.

---

<sup>247</sup> Por. C. Burnside, D. Dollar, *Aid spurs growth – in a sound policy environment*, Finance and Development 34; C. Burnside, D. Dollar, *Aid, Policies and Growth*, American Economic Review September 2000, v. 90, iss. 4.

<sup>248</sup> Por. N. Birdsall, *Income distribution: Effects on growth and development*, Center for Global Development, Working paper Nr 118, April 2007, s. 3 i n.

<sup>249</sup> T. Adison, *op. cit.*, s. 3.

<sup>250</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>251</sup> Bardzo interesującym studium nastrojów i potencjału drzemiącego w Afryce i Afrykanach, a także jego ograniczenia w zakresie przedsiębiorczości opisuje polski malarz, który przejechał rowerem z Maroka do Demokratycznej Republiki Konga. Por. P. Wróblewski, *Do ciepłych krajów*, Wyd. Area, Gdańsk 2009.

<sup>252</sup> *Promoting Pro-Poor Growth. Private Sector Development*, OECD, Paris 2006, s. 15. Por. K. Czaplicka, *Wzrost i rozwój gospodarczy w krajach rozwijających się*, [w:] *Ekonomia rozwoju*, red. R. Piasecki, PWE, Warszawa 2007, s. 46 i n.

Wyzwaniem stojącym przed państwami afrykańskimi, co podkreślane jest coraz częściej, nie jest samo osiągnięcie wzrostu gospodarczego, a osiągnięcie takiej jego dynamiki, która przełoży się na realizację Milenijnych Celów Rozwoju, przede wszystkim zaś na zmniejszenie ubóstwa. Wzrost PKB w dłuższej perspektywie powoduje wzrost dochodów ludności, jednak nie zawsze przekłada się proporcjonalnie na polepszenie warunków życia, wiąże się z nim często zwiększenie różnic między dochodami najbiedniejszych i najbogatszych<sup>253</sup>. Proces zmian w krótszej perspektywie prowadzi do dużych różnic poziomu życia, co wzbudza niechęć do reform i wyrzeczeń wobec dalekiej perspektywy poprawy sytuacji<sup>254</sup>.

Wzrost gospodarczy jest preferencyjny dla najuboższych (*pro-poor growth*) wówczas, gdy rosną średnie dochody osób żyjących poniżej poziomu ubóstwa<sup>255</sup>. Wyrażany jest on za pomocą dwóch elementów: wzrostu gospodarczego przeliczanego na średnie dochody jednostek oraz struktury dystrybucji dochodów. Oceniając, czy wzrost gospodarczy przyczynił się do redukcji ubóstwa, bierze się zatem pod uwagę zarówno wzrost przeciętnych dochodów *per capita*, jak i to, czy dochody te wzrosły tylko w określonych grupach społecznych, czy też w całym społeczeństwie, z uwzględnieniem przede wszystkim średnich dochodów osób najuboższych. Im bardziej oba te elementy są komplementarne, tym większa korzyść ze wzrostu gospodarczego, gdyż dodatkowy dochód krajowy dystrybuowany jest nie tylko wśród najbogatszych, ale również wśród najbiedniejszych<sup>256</sup>. Przyjmuje się, że czynnikiem, który odgrywa dużą rolę w stymulowaniu takiego wzrostu gospodarczego krajów rozwijających się, jest rozwój sektora prywatnego<sup>257</sup>. Dlatego również pomoc powinna służyć

---

<sup>253</sup> T. Altenburg, *Donor Approaches to supporting pro-poor value chains*, OECD, Bonn 2004, s. 4, *Accelerating Pro-Poor Growth Through Support for Private Sector Development*, DAC Network on Poverty Reduction (POVNET), Paris 2004, s. 14-15; M. Ravallion, *Good and Bad Growth: The Human Development Reports*, World Development, Vol. 25, No. 5, s. 637.

<sup>254</sup> Przekonywanie mieszkańców krajów rozwijających się o potrzebie wyrzeczeń, przypomina przekonywanie Polaków o potrzebie zamknięcia nierentownego zakładu albo o zniesieniu emerytur pomostowych, tyle że jest znacznie trudniejsze (podobnie jak trudniejsza jest sytuacja Afryki niż Polski w roku 1989).

<sup>255</sup> A. Eiligmann, *Making Business Development Services Markets Work for the Poor*, OECD-PovNet Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH, Eschbom 2005, s. 6; Por. R. J. Barro, *Nic Świątego*, CeDeWu, Warszawa 2003, s. 122-23.

<sup>256</sup> Zwiększenie opodatkowania dochodów tylko o 2% w krajach rozwijających się o średnich dochodach przyniosłoby więcej środków niż otrzymują one w ramach zagranicznej pomocy gospodarczej. Por. P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się w koncepcjach ekonomicznych SPD. Doktryna i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001, s. 49; *Accelerating Pro-Poor Growth...*, s. 14-16.

<sup>257</sup> H. C. Haan, *Knowledge and Pro-Poor Business, Development*, Netherlands Development Assistance Research Council, Hague 2005, s. 1 i n.; *La croissance pro-pauvres dans les années 90. Quels enseignements tirer de l'expérience de 14 pays, Operationalizing Pro-Poor growth*, BIRD, Banque mondiale, Juin 2006, s. 1-15; *Instytucjonalne bariery rozwoju gospodarczego: Polska niezakończona transformacja*, red. J. Winiecki, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 1996, s. 109; B. Błaszczuk, *Wspieranie wzrostu sektora prywatnego [w:] Wspieranie wzrostu gospodarczego przez konsolidację reform*, red. A. Wojtyła, Raporty Case, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych nr 33, Warszawa 1999, s. 13.

wspieraniu sektora prywatnego, niwelowaniu niedoskonałości rynku i stymulowaniu przepływów Północ-Południe i Południe-Południe<sup>258</sup>.

Państwa rozwinięte, zdają sobie sprawę z tego, że kraje rozwijające się pozostawione same sobie nie będą w stanie osiągnąć wzrostu gospodarczego preferencyjnego dla najuboższych. Pomoc powinna zmierzać do rozwoju sektora prywatnego, szczególnie zaś tych rynków, na których przedsiębiorcami, pracownikami i konsumentami są osoby najuboższe. Jak wskazuje D. Snodgrass, najubożsi zarówno wpływają na wzrost gospodarczy, jak i korzystają z niego w różnych formach, jako:

1. Przedsiębiorcy i rolnicy – wzrost gospodarczy oznacza dla nich zwiększenie popytu na dobra i usługi oferowane przez mikro- i małe przedsiębiorstwa, zwiększając ich przychody.
2. Pracownicy – wzrost gospodarczy przekłada się na zwiększenie popytu na pracę i wzrost płac.
3. Konsumentci – zwiększenie produkcji małych i mikroprzedsiębiorstw zwiększa podaż produktów i usług o niskiej cenie, zwiększając siłę nabywczą konsumentów.
4. Potencjalni beneficjenci usług i transferów publicznych – zwiększenie dochodów budżetu państwa pozwala przeznaczyć więcej środków na szkolnictwo czy podstawową opiekę medyczną<sup>259</sup>.

Stopień, w jakim osoby najuboższe korzystają ze wzrostu gospodarczego, zależy od warunków, na jakich mają one dostęp do rynku, oraz od możliwości skorzystania z jego potencjalnych dobrodziejstw. Podstawowym wyzwaniem jest w związku z tym zidentyfikowanie tych zmian instytucjonalnych i politycznych oraz praktycznych sposobów ich implementacji, które wpływają korzystnie na rozwój sektora prywatnego krajów rozwijających się. W Komitecie Pomocy Rozwojowej zdefiniowano je jako:

1. Kreowanie bodźców dla rozwoju przedsiębiorczości i inwestycji.
2. Zwiększanie produktywności, konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw.
3. Wykorzystanie międzynarodowych powiązań gospodarczych.
4. Poprawa dostępu do rynków i ich funkcjonowania.
5. Zmniejszenie ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej i wrażliwości na zmiany<sup>260</sup>.

---

<sup>258</sup> P. Jacquet, J.-M. Severino, *Prêter, donner : comment aider ?* Revue d'économie financière Numéro 74 (2004), s. 298.

<sup>259</sup> *Accelerating Pro-Poor Growth...*, s. 16-17.

<sup>260</sup> *Ibidem*, s. 6.

Przyspieszenie wzrostu gospodarczego w taki sposób, aby sprzyjał najuboższym, zakłada zatem popieranie aktywności całego sektora prywatnego, ze szczególnym uwzględnieniem zwiększenia produktywności tych sektorów gospodarki, których uczestnikami są osoby o najniższych dochodach. Powszechnie uznaje się, że rozwój sektora prywatnego, w tym mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, jest ważnym czynnikiem wzrostu zatrudnienia i dochodów osób o niskich dochodach oraz najuboższych<sup>261</sup>. Dążąc do realizacji wspomnianych wyżej postulatów, mających dodatni wpływ na poziom rozwoju sektora prywatnego, a jednocześnie uwzględniając to, by skorzystały z tego osoby biedne, państwa rozwinięte oferują np. przedsiębiorcom państw rozwijających się usługi dla rozwoju biznesu (*Business Development Services* - BDS)<sup>262</sup>. Najubożsi mogą skorzystać z programów BDS na trzy podstawowe sposoby:

1. Jako mikroprzedsiębiorcy korzystający z BDS.
2. Bezpośrednio korzystając z rozwoju mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw dzięki zwiększeniu miejsc pracy lub poprawie warunków wynagrodzenia.
3. Pośrednio korzystając z rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw dzięki ogólnym korzyściom ze wzrostu gospodarczego i poprawie warunków życia w regionie<sup>263</sup>.

Programy BDS wprawdzie są kierowane do przedsiębiorstw, jednak w istocie ich beneficjentem jest całe społeczeństwo, w tym osoby najuboższe.

Wśród priorytetów pomocy rozwojowej pierwszej dekady XXI wymienić należy również te, które ustalane zostały także znacznie wcześniej, ale których realizacja nadal stanowi wyzwanie dla krajów rozwiniętych. Po pierwsze chodzi o udzielanie pomocy w wysokości 0,7% własnego PKB postulowane jeszcze przez komisję L. Pearsona w latach sześćdziesiątych XX wieku, a po drugie aby w jej ramach 0,15% własnego PKB trafiało do krajów najbiedniejszych – *Least Developed Countries* – LLDC. Wymienić tutaj trzeba także dążenie do ograniczenia pomocy bilateralnej na rzecz multilateralnej (co do którego nie

---

<sup>261</sup> A. O. Miehlsbradt, M. McVay, *Developing Commercial...*, s. 1 ; por. też A. Bąkiewicz, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w krajach rozwijających się*, [w:] *Ekonomia rozwoju* red. R. Piasecki, Warszawa 2007, s. 120-121.

<sup>262</sup> A. Eiligmann, *op. cit.*, s. 7.

<sup>263</sup> Por. K. Andrzejczak, *Usługi dla rozwoju biznesu (BDS) jako instrument wspierania rozwoju sektora prywatnego na przykładzie afrykańskich państw rozwijających się* [w:] *Zarządzanie przedsiębiorstwem. Uwarunkowania, strategie, instrumenty*, red. M. Sławińska, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009, s. 17-28.

wszyscy badacze i praktycy się zgadzają) oraz pomocy wiązanej i wiązanej częściowo na rzecz niewiązanej<sup>264</sup>.

Udzielanie pomocy w zgodzie z priorytetami ustalonymi przez społeczność międzynarodową stanowi dobrowolne zobowiązanie krajów rozwiniętych. W oparciu o szereg norm, jakie można sformułować na ich podstawie dokonywana może być ocena jakości pomocy konkretnych donatorów. Pomoc rozwojowa Francji również analizowana była w niniejszej pracy w ich kontekście.

## 2.2. Uwarunkowania pomocy rozwojowej.

---

### 2.2.1. Wpływ pomocy rozwojowej na wzrost gospodarczy.

---

Skoro efektem pomocy rozwojowej powinien być w założeniu rozwój gospodarczy, mierzenie efektywności pomocy rozwojowej odnosiłoby się do stosunku poniesionych nakładów do wywołanej zmiany w obrębie danego obszaru pożądaných efektów (wzrostu gospodarczego). Dzięki takiemu systemowi pomiaru, możliwe byłoby stosowne dobieranie form i instrumentów pomocy, w celu osiągnięcia optymalnego poziomu nakładów na rozwój w krajach rozwijających się.

W rzeczywistości jednak, zmierzenie efektów będących następstwem udzielonej pomocy rozwojowej jest niezwykle trudne. Jest to spowodowane tym, że gospodarki poszczególnych państw odbiorców są bardzo zróżnicowane i często nieporównywalne ze sobą ze względów politycznych, gospodarczych, kulturowych, naturalnych etc. Na poziom wzrostu i rozwoju gospodarczego tych krajów istotny wpływ ma w konsekwencji wiele różnych czynników o różnym nasileniu<sup>265</sup>. W związku z tym, zmierzenie efektów, jakie wywołuje pomoc rozwojowa nastęrcza wiele trudności. Znane są ponoszone nakłady, m.in. jako wysokość Oficjalnej Pomocy Rozwojowej, ale ciężko zmierzyć ich efekty. Analizowana jest efektywność pomocy w konkretnych przypadkach udzielenia pomocy, tj. na poziomie projektu, ale brak jednolitego zespołu mierników pozwalających zmierzyć efektywność pomocy rozwojowej udzielanej przez kraj A krajowi B, a nawet całkowitej pomocy udzielonej przez wszystkich donatorów dla kraju B.

---

<sup>264</sup> P. Deszczyński, *Kraje rozwijające...*, s. 36.

<sup>265</sup> Do czynników tych można zaliczyć ekonomiczne (np. poziom cen na rynkach światowych), polityczne (sytuacja polityczna wewnętrzna i zewnętrzna, poziom korupcji), naturalne (klimat, klęski żywiołowe, położenie geograficzne) czy kulturowe. Dodatkowo zważyć należy, że te same czynniki mogą stymulować gospodarczy jednego obszaru, a powodować regresję innego, np. ustrój polityczny czy poziom interwencjonizmu państwowego. Te same recepty nie spełniają się w różnych warunkach.

Co więcej, trudno zmierzyć, czy pomoc rozwojowa w ogóle wpływa korzystnie na rozwój gospodarczy<sup>266</sup>. W doktrynie ekonomii naukowcy zadają sobie pytanie o skuteczność pomocy rozwojowej, jako narzędzia polityki zagranicznej – formy międzynarodowego transferu środków - w sensie jej oddziaływania na wzrost gospodarczy, a w konsekwencji na rozwój gospodarczy<sup>267</sup>. W badaniach skuteczności pomocy najczęściej uwzględnia się korelację wielkości pomocy ze wzrostem gospodarczym albo ustala korelację pomocy ze wzrostem przy dodatkowej zmiennej, np. jakości polityki odbiorcy, warunków klimatycznych, położenia geograficznego czy odporności na zmiany cen na rynku światowym<sup>268</sup>. Skuteczność pomocy rozwojowej odnosi się w tym znaczeniu do odpowiedzi na pytanie, czy pomoc rozwojowa działa, czy nie działa - jeśli działa, to powoduje wzrost gospodarczy, jeśli nie, to albo nie wpływa na wzrost gospodarczy w ogóle albo wręcz hamuje go<sup>269</sup>. V. Levy zapytuje o skuteczność (*effectiveness*) pomocy w osiągnięciu celu jakim jest rozwój i sugeruje, że dopiero po jej stwierdzeniu możliwe byłoby badanie jej efektywności (*efficiency*)<sup>270</sup>.

Kontrowersje wokół wpływu pomocy rozwojowej na wzrost cieszą się tak długą tradycją jak jej przyznawanie, a jednak nadal są dalekie od rozstrzygnięcia<sup>271</sup>. W środowiskach badaczy, polityków i praktyków związanych z ekonomią rozwoju znaleźć można tych, którzy krytykują pomoc ze względu na brak lub negatywny wpływ na wzrost i rozwój gospodarczy (np. M. Friedman, P. Bonne, W. Easterly, P. Bauer) oraz tych którzy uważają, że pomoc działa, lub działać może pod pewnymi warunkami (np. J. Sachs, H. Hansen, F. Tarp, P. Collier, D. Dolar)<sup>272</sup>. Poniżej przedstawione zostaną argumenty podnoszone w tej dyskusji. Wśród zwolenników i adwersarzy pomocy rozwojowej pomocy znajdują się zarówno ci, którzy dopatrują się przyczyn jej skuteczności w istocie tego instrumentu (teoretycznej adekwatności pomocy jako stymulatora wzrostu) jak i w barierach związanych z jego praktycznym wykorzystaniem.

---

<sup>266</sup> Por. M. Balicka, M. Gulcz, *Problemy ekonomiczne krajów rozwijających się*, Skrypty uczelniane AEP, Zeszyt nr. 279, Poznań 1983, s. 121.

<sup>267</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *L'aide publique...*, s.91 i 100; E. Berg, *Augumenter l'efficacité de l'aide: une critique de quelques points de vue actuels*, Revue d'Economie de Développement, Vol 17, Issue 4, 2003, s. 12.

<sup>268</sup> C. R. Williamson, *Foreign Aid and Human Development: The Impact of Foreign Aid to the Health Sector*, Southern Economic Journal, 75(1), 2008, s. 188 i n., 199-200.

<sup>269</sup> Por. P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się...*, s. 74.

<sup>270</sup> V. Levy, *Anticipated Development Assistance, Temporary Relief Aid, and consumption behavior of Low-Income Countries*, The Economic Journal, June 1987, Vol. 97, Iss. 386, s. 457.

<sup>271</sup> J. Dovern, P. Nunnenkamp, *Aid and Growth Accelerations: An Alternative Approach to Assessing the Effectiveness of Aid*, *Kyklos*, 2007, v. 60, iss. 3, s. 359 i n.

<sup>272</sup> S. Radelet, M. Clemens, R. Bhavnani, *Aid and Growth: The Current Debate and Some New Evidence*, Centre for Global Development, February 2004, s. 1; P. Collier, D. Dolar, *Development Effectiveness: What Have We Learnt?* Economic Journal, June 2004, v. 114, iss. 496, s. 267; P. Bonne, *op. cit.*, s. 322-23.

Niewielki lub brak wpływu pomocy na wzrost gospodarczy wykazywał P. Bonne – jeden z najszerzej cytowanych autorów uznających nieskuteczność pomocy rozwojowej. Uważał, że pomoc zwiększa wprawdzie konsumpcję, ale nie przekłada się to na poprawę sytuacji biednych warstw społeczeństwa<sup>273</sup>. Podobnie P. Bauer krytykował pomoc rozwojową, już w latach siedemdziesiątych XX wieku twierdząc, iż pomoc może wpływać negatywnie na inwestycje, podkopywać aktywność sektora prywatnego i powstrzymać rozwój. Jako liberał, był zwolennikiem jak najmniejszej ingerencji państwa w życie gospodarcze i swobodę dokonywania wyborów przez jednostki. Uważał, że rola państwa powinna ograniczać się do ochrony nietykalności osobistej i własności prywatnej. Pomoc rozwojowa niosła ryzyko uzależniania jednostek od rządu i upolityczniania życia gospodarczego. Przepływy środków między rządami uważał za zamach na rynek, nawet jeśli udzielaniu pomocy towarzyszyłby postulat liberalizacji<sup>274</sup>. Uważał, że niedoceniana jest rola instytucji na rynku oraz handlu zarówno wewnętrznego jak i zewnętrznego w stymulowaniu rozwoju<sup>275</sup>.

Na działanie pomocy wpływ mogą mieć wypaczenia towarzyszące jej przyznawaniu. Po pierwsze w wielu przypadkach pomoc była i jest po prostu marnowana na dobra luksusowe dla elit politycznych (np. przypadek Mobutu Sese Sekou). Po drugie jej następstwem może być wzrost korupcji w strukturach władzy, a także zmniejszenie inicjatywy sektora prywatnego do inwestowania i rozwijania przedsiębiorczości<sup>276</sup>. Nieprawidłowo zarządzana pomoc żywnościowa może doprowadzić do obniżenia cen rynkowych i dochodów rolnictwa lokalnego. Wśród potencjalnych skutków ubocznych pomocy rozwojowej wylicza się obniżanie oszczędności budżetowych (wpływ na przychody państwa) i prywatnych (wpływ na wysokość odsetek)<sup>277</sup>. Pomoc może również przyczynić się do aprecjacji waluty, co zmniejsza zyskowność produkcji towarów handlowych (tzw. choroba

---

<sup>273</sup> Por. P. Bonne, *The impact of foreign aid on savings and growth*, London School of Economics, mimeo; P. Boone, *Politics and the effectiveness...*, s. 289-329.

<sup>274</sup> J. A. Dorn, *Economic Development and Freedom: The Legacy of Peter Bauer*, Cato Journal, Fall 2002, v. 22, iss. 2, s. 355-71, P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się...*, s. 74-75.

<sup>275</sup> A. Sen, *How Does Development Happen ?*, Cato Journal, Vol. 25, No.3 (Fall 2005), s. 457.

<sup>276</sup> W. Easterly, *Les pays pauvres sont-ils condamnés à le rester*, Editions d'Organisation, Paris 2006, s. 293-307.

<sup>277</sup> K. B. Griffin, J. L. Enos, *op. cit.*, s. 313 i n. Por. B. Ouatora, *Foreign Aid, Public Savings Displacement and Aid Dependency In Cote d'Ivoire: An Aid Disaggregation Approach*, Oxford Development Studies, Vol. 35, Nr 1, March 2007, s. 40-41; G. F. Papanek, *The effect of aid and other resource transfer on savings and growth in less developed economies*, The Economic Journal, Vol 82, 1972, s. 934-36, 949. .



holenderska<sup>278</sup>), a nawet oddalać wprowadzanie reform i utrzymywać złe rządzenie państwem<sup>279</sup>.

Zwolennicy pomocy uważają, że argumenty dotyczące wzmaganie biurokracji, złego rządzenia, wzbogacania elit albo marnotrawienia środków są częściowo prawdziwe, acz przesadzone. Twierdzą, że jakkolwiek pomoc nie zawsze działa (np. Rep. Środkowoafrykańska, Rep. Kongo, Haiti), znane są przypadki, gdy wpłynęła na redukcję ubóstwa i wzrost gospodarczy, np. w Ugandzie, Botswanie, Korei Płd., Tajwanie czy Mozambiku. Oznacza to ich zdaniem, że pomoc może być instrumentem stymulowania wzrostu i rozwoju gospodarczego, a jeśli on nie następuje, wynika to z potencjalnych błędów przy jej udzielaniu, których można uniknąć<sup>280</sup>. W konsekwencji, zwolennicy pomocy uważają, że nie należy rezygnować z udzielania pomocy rozwojowej, tylko wyciągać wnioski z dotychczasowej praktyki i eliminować rażące błędy<sup>281</sup>.

Teoretycznym uzasadnieniem wpływu pomocy na wzrost gospodarczy wskazywanym we wczesnych badaniach był jej pozytywny wpływ na zwiększenie oszczędności i finansowanie inwestycji, któremu zaprzeczają krytycy pomocy rozwojowej<sup>282</sup>. Pomoc miała także działać poprzez zwiększanie wydajności pracowników (podnoszone standardy edukacji i opieki zdrowotnej) i stymulowanie transferu wiedzy z krajów rozwiniętych (importowane towary i pomoc techniczna). Związek między pomocą a wzrostem gospodarczym wykazywali m.in. F.G. Papanek i V. Levy<sup>283</sup>.

W połowie lat dziewięćdziesiątych pewien przełom stanowiły badania zakładające, że pomoc stymuluje wzrost gospodarczy z uwzględnieniem prawa malejących przychodów. Wykazały one pozytywną średnią korelację między zwiększaniem pomocy, a szybkością wzrostu. C.-J. Dalagard, H. Hansen i F. Tarp wskazali, że pomoc wpływa na zwiększenie produktywności w długim okresie, zaś rozmiary i kierunek tego oddziaływania mogą zależeć od różnych czynników. Równocześnie stwierdzili, że pomoc nie jest panaceum na zmniejszenie ubóstwa na świecie<sup>284</sup>. Opracowania te nie potwierdzały tezy, iż pomoc zawsze działa, tylko że zwykle wyższa pomoc jest związana z szybszym wzrostem.

---

<sup>278</sup> Choroba holenderska polega na regresie niektórych działów gospodarki w wyniku pojawienia się możliwości zwiększenia produkcji na eksport, mającej swe źródło w zwiększeniu podaży niektórych czynników produkcji. Termin wprowadzono po odnalezieniu złóż gazu ziemnego w Holandii.

<sup>279</sup> P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się...*, s. 74; S. Radelet, M. Clemens, R. Bhavnani, *op. cit.*, s. 3.

<sup>280</sup> S. Radelet, M. Clemens, R. Bhavnani, *op. cit.*, s. 1-2.

<sup>281</sup> P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się...*, s. 76.

<sup>282</sup> Por. V. Levy, *op. cit.*, s. 446-58

<sup>283</sup> S. Radelet, M. Clemens, R. Bhavnani, *op. cit.*, s. 3-4; V. Levy, *op. cit.*, s. 457.

<sup>284</sup> C.-J. Dalagard, H. Hansen, F. Tarp, *On the empirics of foreign aid and growth*, The Economic Journal, nr 114 June 2004, s. 211.

Istnieją też poglądy, że pomoc multilateralna jest lepszym narzędziem stymulowania rozwoju niż bilateralna (oraz przeciwnie), co wynika z tego, że donatorzy multilateralni przywiązują większą wagę do jakości polityki w kraju odbiorcy i w mniejszym stopniu realizują partykularne interesy narodowe<sup>285</sup>. Równocześnie dostępne są publikacje, w których udowadnia się, że pomoc bilateralna gorzej służyła interesom krajów rozwijających się niż multilateralna w trakcie konfliktu Wschód - Zachód. Miało się to zmienić po jego zakończeniu, gdyż w latach dziewięćdziesiątych zaczęto pomoc bilateralną upodabniać do multilateralnej i spadło znaczenie więzi kolonialnych w polityce rozwojowej<sup>286</sup>.

Teza ta współgra z poglądem, że na działanie pomocy rozwojowej wpływ mają także czynniki zewnętrzne, takie jak wydarzenia i procesy historyczne. Jako jeden z głównych czynników o charakterze historycznym wskazuje się zimną wojnę, a także m.in. postanowienia konsensusu waszyngtońskiego. W ostatnich latach, a szczególnie po ataku na World Trade Center, polityka pomocy rozwojowej w dużym stopniu związana jest z walką z terroryzmem. Największy bilateralny donator pomocy w wartościach absolutnych, USA, uzależnia przyznawanie pomocy od wyraźnego zerwania z krajami wrogo do siebie nastawionymi<sup>287</sup>.

Współcześnie większość badaczy przyjmuje, że skuteczność pomocy jest uzależniona od pewnych czynników i w tym sensie jest „warunkowa”. Mogą one wynikać z istoty pomocy jako narzędzia polityki zagranicznej i sposobu jej wykorzystania, leżeć po stronie donatora albo odbiorcy i powodować, że w niektórych przypadkach pomoc stymuluje wzrost i rozwój, a w innych nie<sup>288</sup>. Przy udzielaniu pomocy trzeba mieć na uwadze zarówno własną specyfikę, jak i specyfikę potencjalnego odbiorcy, a także specyfikę poszczególnych form pomocy.

---

<sup>285</sup> Por. C. Burnside, D. Dollar, *Aid, policies ...*, s. 860 i n. D. Headey, *op. cit.*, s. 164 i n. Zdanie, że pomoc bilateralna jest lepszym narzędziem stymulowania rozwoju wyrażał m.in. G. Myrdal. P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się...*, s. 76.

<sup>286</sup> D. Headey, *op. cit.*, s. 162; J.-C. Berthélemy, A. Tichit, *Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions*, Discussion Paper No. 2002/123, World Institute for Economic Development Research, 2002, s. 2 – 25. A three-dimensional Panel Analysis

<sup>287</sup> J.-P. Azam, A. Delacroix, *Aid and the Delegated Fight against Terrorism*, Review of Development Economics, May 2006, v. 10, iss. 2, s. 330-44. O tym, że na mobilizację donatorów u progu XXI wieku wpłynąć może pojawienie się kolejnego zagrożenia dla Zachodu pisał w przeddzień zamachów na World Trade Center P. Deszczyński w P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się...*, s. 77.

<sup>288</sup> O. Charnoz, J.-M. Severino, *L'aide publique ...*, s. 100.

## 2.2.2. Czynniki wpływające na działanie pomocy rozwojowej

---

### 2.2.2.1. Czynniki odbiorcy.

---

Wśród czynników leżących po stronie odbiorcy wyróżnia się zarówno kwestie dotyczące jakości polityki i rządzenia krajami rozwijającymi się jak i czynniki zewnętrzne. To, czy udzielona pomoc rozwojowa spowoduje wzrost i rozwój zależy może od poziomu wolności obywatelskich, etapu rozwoju demokracji, kondycji gospodarczej, a nawet położenia geograficznego beneficjenta<sup>289</sup>. Wskazuje się, że pomoc może częściej pozytywnie wpływać na wzrost gospodarczy, gdy lepszy jest poziom instytucji w danym państwie, w tym np. poszanowanie prawa własności<sup>290</sup>. Korzystniejsze warunki rozwoju związane są także z wyższym poziomem wolności gospodarczej w danym państwie<sup>291</sup>.

Poważnym problemem krajów rozwijających się jest niedorozwój struktur politycznych. Wiele z nich w czasach kolonialnych zarządzane było wg reguł ustalanych przez metropolie. Urzędnicy administrujący koloniami przysyłani byli z Europy albo autorytarnie wyłaniani ze struktur plemiennych (często jako element antagonizowania ludności miejscowej). Dekolonizacja doprowadziła do rozrostu administracji wojskowej i aparatu policyjnego stanowiącego swego rodzaju kalkę wzorców z krajów rozwiniętych. Nie wytworzono własnych metod rządzenia, tylko bez powodzenia stosowano zapożyczone. Władza nie cieszyła się szacunkiem obywateli, a obywatele nie mogli się spodziewać przestrzegania prawa przez państwo. W rezultacie słabe struktury państwowe nie są w stanie, a często nie mają zamiaru ze względu na wysoki poziom korupcji i nepotyzmu, efektywnie wykorzystywać pomocy rozwojowej, tak, aby rzeczywiście służyła realizacji celu, jakim jest rozwój gospodarczy<sup>292</sup>.

Badania C. Burnside'a i D. Dollara, dotyczące nieskuteczności pomocy rozwojowej jako instrumentu stymulacji wzrostu gospodarczego w krajach źle rządzonych, wywarły ogromny wpływ na światową politykę i praktykę pomocy. Stwierdzili oni, że pomoc rozwojowa przyczynia się do wzrostu gospodarczego, jeśli lokowana jest w dobrze rządzonych krajach (niska inflacja, niski deficyt budżetowy, otwarcie na rynki

---

<sup>289</sup> C. Burnside, D. Dollar, *Aid, policies ...*, s. 864.

<sup>290</sup> O.E. Williamson, *The institutions of governance*, The American Economic Review, Vol. 88, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association, May, 1998, s. 75;

<sup>291</sup> K. Nawrot, *Economic freedom as a Measure of Development*, Zeszyty Studiów Doktoranckich Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Zeszyt 2005 nr 20, s. 48-53.

<sup>292</sup> P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się...*, s. 48-49.

międzynarodowe, państwo prawa, kompetentna biurokracja, brak korupcji)<sup>293</sup>. Hipoteza ta stała się w kolejnych latach ważnym argumentem decyzji dotyczących wysokości i struktury geograficznej pomocy przyznawanej przez donatorów bi- i multilateralnych<sup>294</sup>. Teza o korzystnym wpływie pomocy na wzrost gospodarczy w kraju, który jest dobrze rządzony pokrywa się zresztą z intuicyjną wiedzą większości praktyków. Z pewnością mogło to wpłynąć pozytywnie na jej popularyzację i włączenie do międzynarodowych standardów przyznawania pomocy<sup>295</sup>. Wiele instytucji (np. Bank Światowy) skorygowało swoje strategie udzielania pomocy właśnie w oparciu o wyniki badań C. Burnside'a i D. Dollara.

Trzeba tu jednak zaznaczyć, że wyniki te poddane zostały szerokiej krytyce ze strony innych ekonomistów. Wielu autorów podjęło się ich weryfikacji i doszło do przeciwnych wniosków. Zdaniem m.in. Levine'a D. Roodmana oraz W. Easterly'ego wyniki C. Burnside'a i D. Dollara nie potwierdzają się<sup>296</sup>. Z kolei C.-J. Dalgaard, H. Hansen i F. Tarp stwierdzili, że o ile zależność między polityką a pomocą nie jest istotna, o tyle w badanym przez nich okresie 30 lat, pomoc rządziej związana była z wyższym wzrostem na obszarach tropikalnych. Tym samym podnieśli, że zmienność klimatu oraz zlokalizowanie w tropikach ma związek z działaniem pomocy w danym regionie<sup>297</sup>.

Skuteczność pomocy zdaniem niektórych badaczy uzależniona jest od tego, w jakiej kondycji gospodarczej jest jej beneficjent. Kraj może nie wykorzystywać należycie otrzymywanej pomocy, gdy jest zbyt wrażliwy na wahania cen eksportowych albo ma niekorzystny *terms of trade*. Wiele krajów rozwijających się jest wrażliwych na nagłe zmiany zewnętrzne zarówno naturalne, np. klimatyczne jak i gospodarcze (ceny na rynkach światowych)<sup>298</sup>. Równocześnie jednak, zdaniem niektórych badaczy pomoc dla krajów w trudnej sytuacji jest bardziej potrzebna i może przynieść więcej korzyści, gdyż wyrównuje ona braki wywołane negatywnymi czynnikami (np. po konflikcie militarnym)<sup>299</sup>.

Na nieumiejętność wykorzystywania środków pochodzących z zewnątrz do stymulowania rozwoju własnej gospodarki wpływają także głęboko zakorzenione skłonności do ostentacyjnej konsumpcji, które przenikają wszystkie warstwy społeczne. Wynika ona z

---

<sup>293</sup> Por. H. Hansen, F. Tarp, *op. cit.*, s. 377.

<sup>294</sup> W. Easterly, *Can foreign aid...*, s. 2 i n.

<sup>295</sup> *The quality of growth...*, s. 136.

<sup>296</sup> S. Radelet, M. Clemens, R. Bhavnani, *op. cit.*, s. 5, P. Guillaumont i L. Chauvet, *Aid and Performance: A Reassessment*, Journal of Development Studies, August 2001, v. 37, iss. 6, s. 66.

<sup>297</sup> C.-J. Dalgaard, H. Hansen, F. Tarp, *op. cit.*, s. 191 i n., 211-12.

<sup>298</sup> Szerzej, P. Guillaumont, *La vulnérabilité macroéconomique des pays à faible revenu et les réponses de l'aide*, Sécuriser le développement dans un monde instable, Revue d'économie du développement, Vol. 20, 2006/4, s. 24.

<sup>299</sup> P. Guillaumont i L. Chauvet, *op. cit.*, s. 66-87; M. McGillivray, *Efficacité de l'aide et sélectivité: vers un concept élargi*, Revue d'économie du développement, De Boeck Université, vol. 17, nr 4, s. 54.

naśladowania wzorów konsumpcyjnych państw wysoko rozwiniętych. Ludność krajów rozwijających się przeznacza nadmierne środki na konsumpcję dóbr luksusowych, a coraz częściej także nieużytecznych lub niskiej jakości dóbr pochodzących z Chin, w sposób nieproporcjonalny do swojej pozycji ekonomicznej. Dzieje się to zarówno kosztem zaspokajania potrzeb podstawowych jak i wydatków inwestycyjnych<sup>300</sup>.

Problemem dla działania pomocy rozwojowej leżącym po stronie odbiorcy mogą być także ograniczone możliwości absorpcji środków w struktury beneficjenta, szczególnie w tak sformalizowanych sektorach gospodarki jak edukacja i opieka zdrowotna<sup>301</sup>. Na ograniczenie możliwości absorpcji pomocy wpływają postawy społeczne oraz uwarunkowania kulturowe. Przyjęciu wzorców konsumpcyjnych nie towarzyszyło w krajach rozwijających się przyjęcie podobnych postaw w zakresie przedsiębiorczości lub dyscypliny pracy. Przy dodatkowym braku poszanowania własności prywatnej, nie powstały warunki dla rozwoju nowoczesnych przedsiębiorstw. Ewentualna poprawa sytuacji bytowej w najliczniejszej rolniczej części społeczeństw nie prowadzi do inwestowania ani oszczędzania, tylko do zwiększenia konsumpcji. W związku z tym obok sektora przemysłowego przetrwał sektor tradycyjny<sup>302</sup>. Wpływa to na ograniczenie możliwości absorpcji i efektywnego wykorzystywania pomocy rozwojowej.

#### 2.2.2.2. Czynniki donatora.

---

Wśród czynników wpływających na działanie pomocy rozwojowej wskazano również na te, leżące po stronie donatora. Donator podejmując decyzję komu, na jakich zasadach i ile środków przekaze, ma możliwość przyczynienia się do lepszego ich wykorzystania, tj. do zwiększenia jakości pomocy, a w konsekwencji jej skuteczności i efektywności z punktu widzenia krajów rozwijających się. Organizacja w terenie, zasady współpracy z innymi donatorami, w także metody zarządzania i wybór strategii mogą wpływać na to, że pomoc jednego państwa będzie wpływała bardziej korzystnie na rozwój gospodarczy niż pomoc innego<sup>303</sup>. Im większa instrumentalizacja polityki rozwojowej względem interesów

---

<sup>300</sup> P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się...*, s. 46-47.

<sup>301</sup> Entretien avec J.-M. Severino, *Quel avenir pour l'aide au développement?*, *L'Economie politique*, Nr 28, 4/2005, s. 8; A. Bigsten, *op. cit.*, s. 78.

<sup>302</sup> P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się...*, s. 47.

<sup>303</sup> C. Minoiu, S. G. Reddy, *Development aid and economic growth: a positive long-run relation*, IMF Working Paper, WP/09/118, s. 17; D. H. Bearce, D. C. Tirone, *op. cit.*, s. 2.

zagranicznych donatora, tym mniejsze szanse, że pomoc okaże się efektywna z punktu widzenia beneficjenta.

Na jakość pomocy rozwojowej wpływa w szczególności motywacja donatora, która przesądza o wybieranej przez niego strategii działania, która obejmuje dobór geograficzny beneficjentów, sektorów, preferowane formy, wiązanie pomocy itp. Obieranie strategii zgodniej ze współczesnymi priorytetami pomocy rozwojowej znajdujące swoje odzwierciedlenie w podejmowanych działaniach określane jest mianem selektywności<sup>304</sup>. Zdaniem wielu autorów, jeśli pomoc służy realizacji celów geopolitycznych donatora w większym stopniu niż potrzebom odbiorcy, nie będzie stymulowała jego wzrostu gospodarczego<sup>305</sup>. Selektywność zmierza do udzielenia pomocy krajom najbiedniejszym, dostosowanej do ich strategii rozwojowej. Obok działań nieselektywnych, negatywny wpływ na działania pomocy ma zbytnia biurokracja, która eskaluje koszty samego administrowania pomocą, a także niewydajny system oceny prowadzonych działań<sup>306</sup>.

Ocena jakości udzielanej pomocy rozwojowej prowadzona jest, jak wskazuje D. Roodmann od lat siedemdziesiątych XX wieku wg różnych metod. M. McGillivray obliczył sumy ważone wypłat każdego donatora do wszystkich odbiorców, opierając wagi na PKB *per capita* jako wskaźnika potrzeb odbiorcy. M. McGillivray, J. Leavy, H. White w oparciu o literaturę dotyczącą determinant pomocy przyznali donatorom funkcje użyteczności uwzględniające handlowe i geopolityczne wartości odbiorcy, oparte na ich potencjale rozwojowym i potrzebach. Obliczali optymalny poziom alokacji pomocy i obniżali jego wartość za odstępstwa od niego. W. Easterly ocenia donatorów według różnych wskaźników ilościowych i jakościowych i uśrednia otrzymany wynik. Z kolei metoda D. Roodmanna uwzględnia sposób rządzenia i ubóstwo odbiorcy zaś negatywnie ocenia wiązanie pomocy i zbytnie rozproszenie projektów. Uwzględnia też udział redukcji zadłużenia w całkowitej wartości pomocy i nagradza system podatkowy zachęcający do prywatnych działań charytatywnych<sup>307</sup>.

W Centrum Globalnego Rozwoju (*Center for Global Development* - CGD) dokonuje się pomiarów wysiłków krajów rozwiniętych we wspieraniu rozwoju gospodarczego metodą D. Roodmana i w oparciu m.in. o nią tworzy się tzw. Indeks Zaangażowania w Rozwój (*Commitment to Development Index* – CDI). Obejmuje on pomoc rozwojową, handel,

---

<sup>304</sup> J. Amprou, P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney, *op. cit.*, s. 733 i n.

<sup>305</sup> T. Cordella, G. Dell'Araccia, *Budget Support Versus Project Aid: A Theoretical Appraisal*, *The Economic Journal*, October 2007, s. 117 i n.

<sup>306</sup> S. Radelet, M. Clemens, R. Bhavnani, *op. cit.*, s. 5.

<sup>307</sup> D. Roodman, *An index of donor performance*, Center for Global Development, Working Paper Nr 67, December 2008, s. 2.

inwestycje, migracje, środowisko, bezpieczeństwo i technologię. CDI uwzględnia przepływy pomocy rozwojowej (zmodyfikowane w stosunku do ODA wg OECD poprzez nieuwzględnianie np. umorzenia odsetek od zaległego kapitału), a następnie obniża wartość wskaźnika np. o 20% za wiązanie pomocy i o 10% za częściowe wiązanie pomocy. Przy obliczaniu wskaźnika brana jest także pod uwagę selektywność w alokowaniu pomocy. Odbiorcom przypisywana jest waga w oparciu o dochód *per capita* i sposób rządzenia krajów odbiorców poprzez przyznanie wartości od 0 do 1. CDI uwzględnia wielość i rozproszenie realizowanych projektów ze względu na problemy z ich koordynowaniem. Pozytywny wpływ na wartość CDI ma stosowanie preferencji podatkowych dla prywatnych darowizn charytatywnych na rozwój oraz udział w pomocy multilateralnej<sup>308</sup>.

Komponent CDI dotyczący pomocy rozwojowej służy określaniu jej jakości i w oparciu o niego ustala się ranking donatorów wg jakości udzielanej przez nich pomocy. CDI nie uwzględnia jednak wielu czynników, takich jak np. możliwości realizacyjne projektów, efektywność podejmowanych działań, warunkowość programów. Dlatego na wartość wskaźnika nadal w większym stopniu wpływa wielkość pomocy. Oznacza to, że wysoką jakość pomocy przypisuje się donatorom, którzy po prostu wiele jej udzielają. Jednocześnie jednak CDI pozwala zarejestrować ciekawe zjawiska, a także pozwala na porównywanie wyników działań w ramach polityki rozwojowej krajów rozwiniętych należących do DAC<sup>309</sup>. Wskaźnik obliczany modelem D. Roodmana, pozwala przekrojowo spojrzeć na aktywność krajów Północy na rzecz rozwoju krajów rozwijających się.

Do koncepcji zwiększania skuteczności pomocy rozwojowej poprzez poprawienie jej jakości nawiązują Milenijne Cele Rozwoju, Deklaracja Paryska czy Program z Akry. Koncentrują się one na ustalaniu zasad dobrych praktyk w zakresie pomocy rozwojowej. Wymagają one od donatorów spojrzenia na pomoc rozwojową przez pryzmat rynku pomocy rozwojowej. Pomoc postrzegana z punktu widzenia popytu i podaży ma być lepiej dostosowywana i zintegrowana z potrzebami odbiorców. Skuteczność pomocy rozwojowej uzależniona jest według tych koncepcji od dążenia do realizacji określonych celów (np. redukcja ubóstwa, równouprawnienie kobiet) w oparciu o ustalone normy postępowania (np. donator nakazane ma udzielać pomocy niewiązanej, a 0,15% PKB przeznaczać na pomoc dla krajów najbiedniejszych). Podnoszenie jakości pomocy zwiększać ma prawdopodobieństwo jej skuteczności, a także efektywności.

---

<sup>308</sup> Szerzej, D. Roodman, *op. cit.*, s. 3 -37.

<sup>309</sup> *Ibidem*, s. 3 -37.

Na skuteczność pomocy z punktu widzenia beneficjenta wpływa harmonizowanie działań przez poszczególnych donatorów pomocy. Harmonizacja działań poszczególnych donatorów pozwala na realizację komplementarnych zadań i zapobiega powielaniu zadań<sup>310</sup>. Chodzi tu o prowadzenie spójnych ze sobą misji na rzecz wspierania konkretnych sektorów, a także o przewidywalność otrzymania środków po stronie odbiorcy<sup>311</sup>. Obecnie wspólną płaszczyzną działań donatorów i polem do harmonizacji jest inicjatywa oddłużenia najbardziej zadłużonych krajów biednych oraz realizacja Milenijnych Celów Rozwoju i krajowych Strategii Redukcji Ubóstwa. Koordynacja działań dotyczy także donatorów i odbiorców. Ujmowano ją w warunkach stawianych beneficjentom programów dostosowania strukturalnego, jednak donatorzy nie byli w stanie egzekwować sankcji, którymi grozili, a rządy odbiorców potrafiły skutecznie do tych wymogów się nie dostosowywać<sup>312</sup>. Brak należytego dostosowywania się do specyficznych warunków beneficjentów pomocy i narzucanie własnych procedur i metod działania przez donatorów pozostaje jednym z ogromnych problemów praktycznej realizacji projektów pomocy rozwojowej<sup>313</sup>.

### 2.2.2.3. Typologia czynników skuteczności pomocy.

Należy mieć na uwadze, że udzielanie pomocy jest procesem niezwykle złożonym, na który oddziałuje wiele czynników. W praktyce zatem, najczęściej, konkretny przepływ pomocy i jego możliwości promowania wzrostu i rozwoju, związane są z wieloma równocześnie działającymi czynnikami leżącymi zarówno po stronie beneficjenta jak i donatora. Przykładowo, G. Mallik wykazał w swoich badaniach, że pomoc rozwojowa przekazywana 6 najuboższym krajom Afryki Subsaharyjskiej od roku 1965 nie wpłynęła na wzrost PKB na mieszkańca (z wyjątkiem Nigru)<sup>314</sup>. Badanie nie obejmowało przyczyn leżących u podstaw tej relacji, ekonomista wskazuje jednak katalog czynników, które najprawdopodobniej mogły mieć wpływ na nieskuteczność pomocy. Znalazły się wśród nich m.in. zła polityka odbiorców, niski poziom kapitału ludzkiego, duży udział pomocy humanitarnej, fakt iż pomoc była substytutem zamiast dodatkowym składnikiem oszczędności krajowych, brak dyscypliny

<sup>310</sup> B. Contamin, J. Milanesi, J.-M. Montaud, *op. cit.*, s. 160-68; A. Bigsten, *op. cit.*, s. 77.

<sup>311</sup> W latach osiemdziesiątych XX wieku próbowano wdrożyć system SWAP (*Sector-side Approaches*), który miał polegać na wspólnym finansowaniu sektora np. ochrony zdrowia. W praktyce jego użyteczność okazała się niewielka ze względu na koszty negocjacji oraz powolność wdrażania rozwiązań.

<sup>312</sup> A. Bigsten, *op. cit.*, s. 87.

<sup>313</sup> J. Samoff, *Chaos and certainty in development*, World Development, Vol. 24, Iss. 4, April 1996, s. 629. Szerzej temat ten poruszony został w rozdziale siódmym.

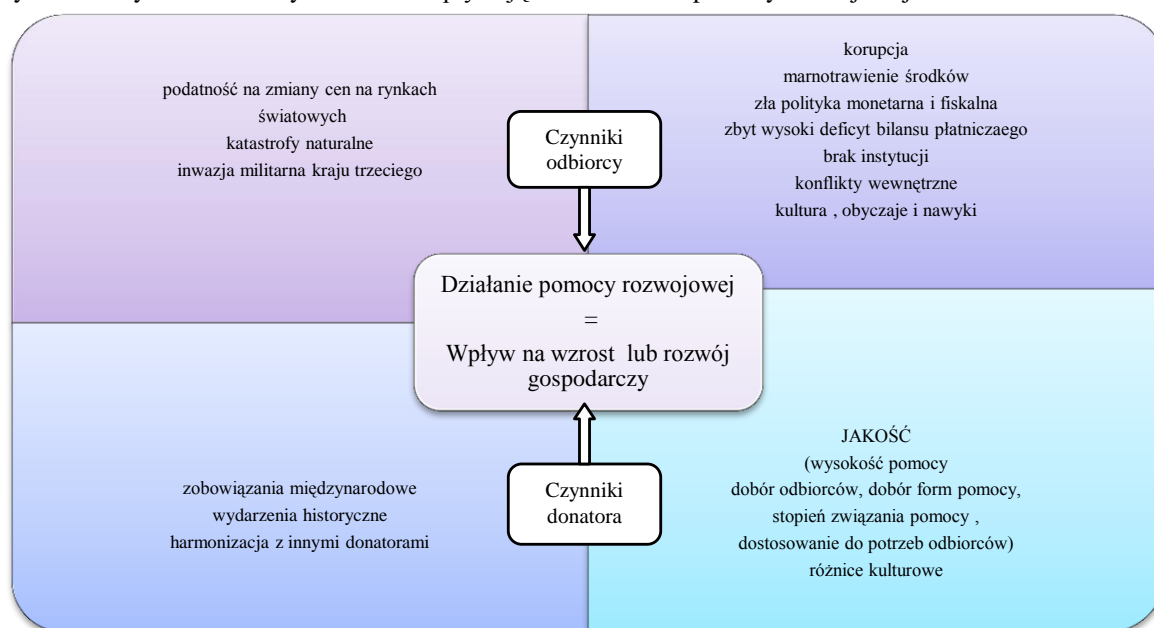
<sup>314</sup> G. Mallik, *Foreign Aid and Economic Growth: A Cointegration Analysis of the Six Poorest African Countries*, Economic Analysis & Policy, Vol. 38, Nr 2, September 2008, s. 259.



fiskalnej i monetarnej pozwalający zaliczać środki międzynarodowe jako substytut własnych przychodów oraz zmienną w czasie wysokość pomocy uniemożliwiającą strategiczne wieloletnie planowanie jej dysponowania<sup>315</sup>.

Czynniki wpływające na działanie pomocy rozwojowej można podzielić na kilka grup. Po pierwsze barierą wpływu pomocy na wzrost gospodarczy może być uznawana przez niektórych ekonomistów nieadekwatność tego narzędzia polityki zagranicznej. Uważają oni, że transfer środków z kraju donatora do beneficjenta może wpływać negatywnie lub indyferentnie na jego wzrost gospodarczy.

Rys. 2.1. Czynniki odbiorcy i donatora wpływające na działanie pomocy rozwojowej.



Źródło: opracowanie własne.

Po drugie wśród czynników niepowodzenia pomocy rozwojowej upatrywane są czynniki leżące po stronie odbiorcy lub donatora. Czynniki te wypaczają pierwotną użyteczność narzędzia, jakim jest pomoc rozwojowa lub wpływają korzystnie na wpływ pomocy na rozwój gospodarczy. Znajdują się w nich zatem zarówno stymulanty jak i destymulanty. Pomoc w takim ujęciu może działać, a jeśli nie działa to dlatego, że była źle zarządzana albo źle ulokowana.

Po stronie odbiorcy czynniki dzielą się na zależne od niego oraz na zewnętrzne. Wśród wewnętrznych barier można wskazać, np. wysoki poziom korupcji, brak instytucji i infrastruktury, które pozwoliłyby skorzystać z otrzymywanych środków w sposób wydajny. Czynniki zewnętrzne to te, których działanie jest w zasadzie niezależne od odbiorcy, np.

<sup>315</sup> *Ibidem*.

wahania cen na produkty żywnościowe czy kłęski żywiolowe, które istotnie osłabiają kraj i jego możliwości jak najbardziej efektywnego wykorzystania środków. Należy mieć na względzie, że podział ten nie ma charakteru zupełnego i nie istnieje pełna rozdzielność. Wynika to z faktu, że np. wrażliwość na zmiany popytu na dane dobra na rynku globalnym może być konsekwencją wcześniejszej polityki państwa.

Na wpływ pomocy rozwojowej na wzrost gospodarczy wpływają także czynniki będące konsekwencją decyzji donatora. Opracowuje on strategię pomocy i ma wpływ na jej skuteczność poprzez dobór narzędzi i odbiorców. Donator może dążyć do maksymalizacji efektywności podejmowanych działań z punktu widzenia swoich interesów lub z punktu widzenia interesów odbiorców. Na jego decyzje, dotyczące w szczególności faktycznie podejmowanych działań, wpływa zarówno wewnętrzna polityka i układ sił politycznych ją opracowujących jak i zobowiązania których się podejmuje, czy bieżące wydarzenia<sup>316</sup>. Jakość pomocy rozwojowej donatora jest głównym czynnikiem wpływającym na jej możliwości stymulowania wzrostu gospodarczego. Źródłem skuteczności pomocy mogą być także decyzje donatora odnoszące się do doboru konkretnej formy pomocy dla konkretnego odbiorcy, kwestia ta omówiona zostanie szerzej w następnym punkcie.

### 2.2.3. Działanie pomocy rozwojowej w zależności od formy.

Istotnym spostrzeżeniem z punktu widzenia skuteczności instrumentu jakim jest pomoc rozwojowa, jest podkreślenie jego wewnętrznej różnorodności. Pomoc rozwojowa obejmuje wypłaty podlegające zwrotowi lub nie (granty, pożyczki) i na różne cele (np. pomoc żywnościowa, pomoc techniczna, pomoc dla ONG), w tym takie, które już z założenia nie służą stymulacji wzrostu gospodarczego. Działanie pomocy rozwojowej, tj. wpływ na wzrost gospodarczy, może być zatem uzależnione od zastosowania odpowiedniej formy lub instrumentu pomocy rozwojowej. Niektóre z nich mogą wpływać na rozwój określonych wartości w społeczeństwie, które dopiero w dalszej perspektywie przyczynią się do wzrostu. S. Radelet, M. Clemens i R. Bhavnani dokonali kategoryzacji pomocy na: humanitarną, o krótkookresowym działaniu i długookresowym działaniu, w zależności od formy pomocy i skutków, jakie z założenia ma ona rodzić. Badacze ci przeprowadzili także badania, które

---

<sup>316</sup> Nieskuteczność pomocy rozwojowej w badaniach obejmujących dane z czasu trwania konfliktu Wschód-Zachód nie oznacza, że po zebraniu odpowiedniej ilości danych po roku 1990, 2000 czy 2010, nie zostanie wykazany wzrost długoterminowy. Nie można też wykluczyć ewolucji działań podejmowanych zarówno przez donatorów jak i beneficjentów, które mogą w dłuższym okresie zmienić korelację pomiędzy pomocą a wzrostem, por. D. H. Bearce, D.C. Tirone, *op. cit.*, s. 32.

wykazały, że instrumenty krótkoterminowe miały większy związek z poziomem PKB niż pomoc całkowita oraz pomoc długookresowa. Pomoc humanitarna zaś wykazała korelację negatywną ze wzrostem gospodarczym<sup>317</sup>.

Negatywny wpływ zwiększenia wysokości pomocy humanitarnej dla danego odbiorcy na poziom jego PKB uzasadniony jest tym, że kryzys naturalny, czy gospodarczy, który generuje potrzebę udzielenia takiej pomocy, niezależnie od faktu jej przyznania, wpływa niekorzystnie na kondycję kraju w danym czasie (np. tsunami, huragan)<sup>318</sup>. Kraj ogarnięty klęską powodzi pomimo otrzymania znacznego wsparcia w postaci pomocy humanitarnej potencjalnie narażony jest np. na spadek produkcji rolnej.

Zdaniem wielu autorów pomoc wiązana, żywnościowa, a nawet techniczna, z założenia nie może stymulować wzrostu gospodarczego. Pomoc wiązana nakłada na odbiorcę obowiązek zakupu dóbr w kraju przyznającym pomoc. Przynajmniej jej część musi być przeznaczona na dobra z kraju donatora, które sprzedawane są po mało konkurencyjnych cenach. Prowadzi to do wzmocnienia pozycji rynkowej donatora, zakłócenia warunków rynkowych i może pogorszyć *terms of trade* beneficjenta prowadząc do pogłębienia ubóstwa zamiast rozwoju gospodarczego. Import wynikający z pomocy związanej generuje wyższe koszty dla kraju rozwijającego się niż zwykły import<sup>319</sup>. Pomoc w tej formie uznawana jest za promocję eksportu kraju rozwiniętego<sup>320</sup>.

Równie niekorzystna może być pomoc żywnościowa i techniczna. Pomoc żywnościowa polega na dostarczeniu produktów z kraju donatora, które można by było w większości przypadków nabyć po niższej cenie lokalnie. Służy ona rozdystrybuowaniu nadwyżki produkcji rolnej z krajów rozwiniętych w krajach rozwijających się. Pomoc techniczna, mająca w założeniu służyć podniesieniu poziomu wiedzy, umiejętności i know-how kraju rozwijającego się, w wielu przypadkach jest jednocześnie wiązana i służy w większym stopniu realizacji potrzeb i priorytetów donatora aniżeli odbiorcy. Asystenci

---

<sup>317</sup> S. Radelet, M. Clemens, R. Bhavnani, *op. cit.*, s. 8-10. Podział dokonany przez tych badaczy jest przekonujący co do argumentacji dotyczącej np. innej perspektywy skutków działania mającego rozwiązać bieżące problemy, a skutków realizacji szerszych celów, np. walki o równouprawnienie kobiet. Dokonany przez nich podział nie jest natomiast przekonujący metodologicznie, gdyż pomoc budżetowa traktowana jest jako działanie krótkookresowe, a walka o rozwój edukacji jako długofalowe. Wiadomo zaś, że pomoc budżetowa jest jednym z instrumentów pomocy programowej wykorzystywanym dla poprawy poziomu wykształcenia.

<sup>318</sup> S. Radelet, M. Clemens, R. Bhavnani, *op. cit.*, s. 8 i n.

<sup>319</sup> B. Osei, *How Aid Tying Can Impose Additional Cost*, *African Development Review*, December 2005, Vol. 17 Nr 3, s. 349-360.

<sup>320</sup> W. Easterly, T. Pfutze, *Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid*, *Journal of Economic Perspectives* – Vol 22, Nr 2, Spring 2008, s. 45; L. Tajoli, *The impact of tied aid on trade flows between donor and recipient countries*, *Journal of International Trade and Economic Development*, December 1999, Vol. 8, iss. 4, s.387.

techniczni mają korzystne posady w egzotycznych zakątkach świata i często wypełniają nałożone na nich misje bez zaangażowania koniecznego w takiej pracy<sup>321</sup>.

Kontrowersje budzi także pomoc programowa. Niepowodzenia związane z jej stosowaniem w ramach programów dostosowania strukturalnego spowodowały, że ma wielu przeciwników. Jej działanie może być mniej skuteczne, jeśli w strukturach władzy odbiorcy istnieje problem korupcji. Równocześnie pomoc programowa ma wielu zwolenników, którzy twierdzą, że najbardziej korzystne dla gospodarki beneficjenta są programy realizowane z inicjatywy władz lokalnych znających realia własnego kraju<sup>322</sup>. Wyrazem tego jest postulowane zwiększanie środków na pomoc poprzez programy sektorowe w oparciu o krajowe strategie walki z ubóstwem<sup>323</sup>.

W literaturze szeroko dyskutowany jest dylemat czy lepiej stosować pomoc w formie projektów, kiedy środki zarządzane są przez donatora, czy programu, kiedy rola ta przypada odbiorcy<sup>324</sup>. T. Cordella, G. Dell'Araccia prezentują pogląd, że pomoc programowa (budżetowa) lepiej stymuluje wzrost gospodarczy od projektowej, jeśli preferencje donatora i potrzeby beneficjenta są zbieżne, a także jeśli stanowi ona dodatkową pulę środków beneficjenta, i nie jest jedynym źródłem finansowania<sup>325</sup>. Wyniki te połowicznie, co do drugiej tezy potwierdzają się w badaniach C. Hefekera<sup>326</sup>. W badaniach dotyczących wpływu pomocy na oszczędności państwa wykazano ujemną korelację z pomocą projektową i neutralną z pomocą programową. Co więcej, pomoc projektowa zwiększa uzależnienie od pomocy w większym stopniu niż programowa. Z kolei pomoc techniczna i humanitarna zwiększają oszczędności państwowe i mają neutralny wpływ na uzależnienie od pomocy według B. Ouatora<sup>327</sup>.

G. Mavrotas analizując przypadek Ugandy w latach 1980-1999 stwierdził m.in., że pomoc projektowa i żywnościowa zmniejsza inwestycje publiczne i konsumpcję rządową, z tym zastrzeżeniem, że pierwszą bardziej niż drugą. Pomoc programowa i techniczna zaś, wykazują pozytywną relację z inwestycjami publicznymi i konsumpcją. Rząd zmniejsza swoje zapotrzebowanie na pożyczki mając w perspektywie zwiększone finansowanie w

---

<sup>321</sup> W. Easterly, T. Pfutze, *op. cit.*, s. 45.

<sup>322</sup> Wywiad z Dr M. Raffinot, Maître de Conférences, Université Dauphine, dnia 17 listopada 2009 roku, Paryż.

<sup>323</sup> A. Bigsten, *op. cit.*, s. 77.

<sup>324</sup> G. Mavrotas, *Aid heterogeneity: Looking at aid effectiveness from different angle*, Journal of Interantional Development Vol 17 2005, s. 1019 i n.

<sup>325</sup> T. Cordella, G. Dell'Araccia, *op. cit.*, s. 117 i n.

<sup>326</sup> C. Hefeker, *Project Aid or Budget Aid? The Interests of Governments and Financial Institutions*, Review of Development Economics, May 2006, v. 10, iss.2, s.

<sup>327</sup> B. Ouatora, *op. cit.*, s. 40-41.

ramach pomocy programowej, technicznej i żywnościowej. Dodatkowe środki na pomoc projektową nie mają tak wyraźnego wpływu na zmniejszenie zapotrzebowania na kredyt<sup>328</sup>.

Ze studiów pomocy rozwojowej wynika, że określone formy pomocy mogą wywoływać różne skutki u innych odbiorców, a przez to lepiej przyczyniać się do wzrostu i rozwoju gospodarczego w jednych krajach, a mniej w innych<sup>329</sup>. Wynika to z faktu, że pomoc rozwojowa jest heterogeniczna (*aid heterogeneity*), mianem tym określa się wiele transferów środków, których wpływ na gospodarkę jest różny. Skuteczność poszczególnych przepływów objętych terminem pomoc rozwojowa (ODA) w stymulowaniu wzrostu może być inna. Wyzwaniem dla donatorów jest zatem dobieranie narzędzi polityki pomocy rozwojowej dostosowanych do określonego odbiorcy w taki sposób, aby osiągnąć jak najlepsze rezultaty<sup>330</sup>.

### 2.3. Operacjonalizacja i ocena projektów pomocy rozwojowej<sup>331</sup>.

Praktycznym problemem udzielania pomocy rozwojowej jest nie tylko makroekonomiczna skuteczność w generowaniu wzrostu gospodarczego, ale również ocena konkretnych działań w skali mikroekonomicznej. Chodzi o ewaluację aktywności donatora pomocy w danym czasie i miejscu, tj. o badanie skuteczności podjętego działania, np. pod względem stopnia zrealizowania założonych rezultatów, a także spójności z polityką rozwojową, efektywności itd<sup>332</sup>. Termin „skuteczność” pomocy rozwojowej w tym znaczeniu odnosi się do wyniku oceny - stopnia realizacji celów - konkretnego przedsięwzięcia w oparciu o z góry ustalone kryteria. Projekt był skuteczny, gdyż udało się wybudować oczyszczalnię ścieków w przewidzianym okresie czasu i przy nieprzekroczonym budżecie.

Od połowy lat dziewięćdziesiątych trwa dyskusja nad celowością udzielania pomocy, a jej emanacją jest m.in. poszukiwanie metod oceny praktycznej realizacji pomocy rozwojowej. Dokonywane są ewaluacje konkretnych działań wykonywanych przez agencje rozwojowe – programów, projektów i innych form pomocy. Zagregowane wyniki tych ocen służą definiowaniu kolejnych strategii w oparciu o uzyskiwane rezultaty. Wprowadzane zmiany często nie są właściwe i nie prowadzą do poprawy systemu pomocy, co przesądza o nieskuteczności działań w skali mikro i potencjalnie w skali makro, jednak dalsze

---

<sup>328</sup> G. Mavrotas, *op. cit.*, s. 1019.

<sup>329</sup> C. Minoiu, S. G. Reddy, *op. cit.*, s. 18.

<sup>330</sup> G. Mavrotas, *op. cit.*, s. 1021, 1032-1033.

<sup>331</sup> Punkt opracowany został głównie na podstawie: O.Charnoz, J.-M. Severino, *L'aide publique...*, s. 93-97.

<sup>332</sup> Por. J. L. Baker, *Evaluation de l'impact des projets de Développement sur la pauvreté. Manuel à l'attention de Practiciens*, Banque Mondiale, Washington DC, s. 1.

podejmowanie prób dostosowania działań terenowych do potrzeb ich odbiorców jest jedynym sensownym scenariuszem<sup>333</sup>.

Ocena projektów odbywać może się na różnych etapach ich realizacji. Wyróżnia się oceny: *ex ante*, audyt, bieżącą ewaluację, ocenę końcową oraz ocenę *ex post*. Ewaluacje *ex ante*, bieżącą i końcową przeprowadzają osoby odpowiedzialne za realizację projektu, z kolei audyt i ewaluację retrospektywną zewnątrz i niezależni agenci. Coraz częściej wprowadza się dla zobiektywizowania wniosków oceny także ocenę przez beneficjenta, przez współfinansującego czy przez inne, zewnętrzne agencje pomocy. Służy to wypracowywaniu sformalizowanych procedur oceny.

Ocena *ex ante* jest jednym z elementów przygotowania projektu i zmierza do sprecyzowania jego przebiegu, założeń i celów. Dokonywana może być w stosunku do projektu będącego pomysłem agencji albo do projektu zgłoszonego przez np. współpracującą jednostkę w terenie na podstawie zidentyfikowanych tam potrzeb<sup>334</sup>. Audyt pozwala weryfikować przebieg projektu pod kątem zgodności wykorzystania środków z harmonogramem i przepisami prawnymi. Bieżąca ewaluacja przeprowadzana jest w trakcie realizacji projektu i obejmuje kontrolę zarządzania projektem, zarówno w sensie technicznym jak i finansowym, a także postępów i stopnia wykonania założeń. Ujmowane są w niej także wstępne uwagi dotyczące rezultatów projektu. Ocena końcowa przeprowadzana jest niedługo po zakończeniu projektu i odnosi się do osiągniętych rezultatów i zgodności wykonania z instrukcjami. Obejmuje ocenę skutków krótkookresowych projektu, w odróżnieniu do oceny *ex post*, która dokonywana jest kilka lat po zakończeniu projektu i obejmuje skutki długookresowe i przebieg całego cyklu operacyjnego (identyfikacja, instrukcja, wykonanie).

Metody oceny stosowane przez poszczególnych donatorów są harmonizowane przez OECD, która skupia się na ocenie cyklu operacyjnego oraz rezultatów projektu, wg pięciu kryteriów fundamentalnych: ważność, skuteczność, efektywność, wpływ (*impact*), trwałość. Pierwsze kryterium, ważności projektu, odnosi się do jego spójności z priorytetami polityki rozwojowej. Badane jest, czy rezultaty projektu mają służyć rozwiązaniu problemu o podstawowym znaczeniu dla kraju rozwijającego się, tj. czy dobór projektów dokonywany jest w oparciu o podaż donatora, czy popyt u odbiorcy. Zgodność z deklarowanymi potrzebami odbiorcy, nie przesądza jednoznacznie o adekwatności i wadze projektu, gdyż zdarza się, że faktycznie służy jedynie interesom konkretnych grup, mających możliwość je

---

<sup>333</sup> E. Berg, *Augmenter l'efficacité de l'aide: une critique de quelques points de vue actuels*, *Revue d'Economie de Développement*, Vol 17, Issue 4, 2003, s. 11.

<sup>334</sup> Wywiad z D. Gleize, *Electriciens sans frontières - Rhône-Alpes*, Wagadugu, listopad 2009.

wyrażać. Projekty wybrane do finansowania powinny być dostosowane do całościowej wizji rozwoju danego odbiorcy, a także koncentrować się na rozwiązywaniu kluczowych dla niego problemów. Jest to istotna kwestia, gdyż niekiedy dochodzi do sytuacji, że realizowane są projekty, które wybierane są ze względu na prowadzony marketing (np. prężna terenowa organizacja pozarządowa promuje działania, w sektorze własnej aktywności rozbudowując własną działalność), a w rzeczywistości nie służą osiągnięciu najważniejszych dla danego obszaru celów<sup>335</sup>.

Kryterium skuteczności projektu w znaczeniu ekonomicznym, pozwala na stwierdzenie, na ile zostały osiągnięte zakładane rezultaty lub na ile realizacja projektu przyczyniła się do ich osiągnięcia. Skuteczność uzależniona jest od realności założeń, zgodności realizacji z planem i stopnia osiągnięcia założeń krytycznych – politycznych, gospodarczych i socjalnych, zewnętrznych względem projektu, ale niezbędnych do jego realizacji. Efektywność projektu uzależniona jest zaś od stosunku poniesionych kosztów do otrzymanych rezultatów. Środki mogą zostać źle wykorzystane albo może być ich za mało, aby skorzystać z innych zasobów.

Kryterium wpływu projektu określa jego długookresowe skutki. Poziom trudności ich oceny wzrasta, jeśli cele zostały źle sprecyzowane lub gdy sytuacja wyjściowa jest słabo znana. Zastana zmiana może być bowiem efektem rozmaitych czynników zewnętrznych, nie tylko projektu. Wielość realizowanych przez rozmaite agencje pomocowe programów również utrudnia weryfikację ich bezpośrednich rezultatów. Rozwiązaniem tego problemu może być porównanie badanej społeczności z populacją przykładową, nie objętą projektem. Metoda ta pozwala porównać, co innego wydarzyło się w ramach obu grup i czy realizacja projektu doprowadziła do osiągnięcia celów. Generalnie utrudniony dostęp lub brak danych sprawia, że ocena dokonywana jest w oparciu zarówno o metody jakościowe jak i ilościowe (studia przypadku, *focus groups*, kwestionariusze, wywiady)<sup>336</sup>.

Piąte i ostatnie kryterium, trwałość, odnosi się do ulepszeń zaprowadzonych dzięki realizacji projektu rozpatrywanych w szerszym kontekście społecznym. Zależy od natężenia napotkanych trudności oraz akceptacji działań przez społeczność lokalną. Chodzi o to, czy wprowadzone zmiany mają szansę utrzymać się, np. dzięki możliwości samofinansowania i dzięki korzystaniu z nich przez ludność miejscową.

Wymienione kryteria oceny sprawdzają się przy projektach, ale nie wszystkie programy mogą być oceniane w taki sam sposób. Programy mają kilka cech wspólnych,

---

<sup>335</sup> J.-J. Gabas, *L'aide publique française Au développement*, La documentation française, Paris 2005, s. 122-23.

<sup>336</sup> Por. szerzej na ten temat, J. L. Baker, *op. cit.*, s. 1-15.

takich jak ukierunkowanie na cele makroekonomiczne lub sektorowe, transfer środków za pomocą mechanizmów budżetowych odbiorcy, a także warunkowość uzależniająca pomoc od przeprowadzania reform. Ocena skutków programu jest znacznie trudniejsza niż projektu gdyż obejmuje całą populację, a zatem znalezienie grupy porównawczej i wyizolowanie skutków określonych strategii jest jeszcze bardziej skomplikowane niż w przypadku projektu. Stosuje się różne metody, np. robione są badania terenowe przy pomocy kwestionariuszy dla grup objętych programem i grup nie objętych albo porównuje się dane statystyczne, przy założeniu, że gdyby program nie został zrealizowany, żadne zmiany nie nastąpiłyby.

Istnieją także metody kontrfaktyczne. Model równowagi ogólnej symuluje ewolucję populacji nie objętej programem i tworzy grupę porównawczą, którą porównuje z grupą obserwowaną w społeczności objętej programem. Można także obserwować pewne zmienne statystyczne w kraju objętym programem i drugim kraju programem nie objętym, przy założeniu, że tylko tym się różnią i funkcjonują w takim samym otoczeniu<sup>337</sup>. Analiza ekonometryczna pozwala kontrolować różnice między krajami korzystającymi z programów i nie korzystającymi. Regresja biorąca pod uwagę wystarczającą ilość czynników pozwala wyizolować wpływ programu na wyniki gospodarcze kraju<sup>338</sup>.

## 2.4. Pomoc rozwojowa Komitetu Pomocy Rozwojowej.

### 2.4.1. Statystyki pomocy rozwojowej OECD.

OECD gromadzi dane statystyczne dotyczące Oficjalnej Pomocy Rozwojowej od krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej – DAC (*Development Assistance Committee*) od lat sześćdziesiątych XX wieku. Stosowana metodologia podlegała nieznacznym zmianom, a zakres gromadzonych informacji stopniowo rozszerzano. W niniejszej rozprawie oparto się w znacznym zakresie na terminologii dotyczącej transferów pomocy rozwojowej przyjętej i stosowanej przez OECD. Organizacja ta udostępnia dane dotyczące wartości netto i brutto Oficjalnej Pomocy Rozwojowej udzielanej przez państwa należące do DAC<sup>339</sup>. Wartości podawane w pracy obejmują wysokości pomocy rozwojowej netto, które są niższe z tego względu, że otrzymuje się je po odjęciu wartości zwróconych pożyczek od wartości brutto.

Dane statystyczne pomocy rozwojowej dotyczą wpłat (*disbursements*) oraz złożonych przyrzeczeń udzielenia pomocy (*commitments*). Transfer środków od kraju rozwiniętego do

<sup>337</sup> Por. T. Grabiński, S. Wydymus, A. Zeliaś, *Metody prognozowania rozwoju społeczno – gospodarczego*, Wyd. II, AEK, Kraków 1993, s. 57-59.

<sup>338</sup> O.Charnoz, J.-M. Severino, *Aide publique...*, s. 98-99.

<sup>339</sup> OECD, *DAC Statistical Reporting Directive*, Paris 2007, s. 12 i in.



kraju rozwijającego się podlega zatem zaliczeniu na poczet pomocy rozwojowej albo jako wpłata albo przyrzeczenie. Przyrzeczenie jest pisemnym zobowiązaniem się rządu lub agencji rządowej, dysponującej określonym funduszem na pomoc, do udostępnienia określonej ilości środków na uzgodnionych warunkach finansowych i na określone cele na rzecz odbiorcy albo organizacji multilateralnej. Przyrzeczenia uznaje się za dokonane, gdy podpisany zostaje dokument darowizny lub pożyczki, albo gdy informacja o nich zostaje przekazana do wiadomości odbiorcy (np. głosowanie zatwierdzające wydatek budżetowy na dany cel).

W przypadku niektórych form pomocy, np. pomocy humanitarnej, jako datę przyrzeczenia uznaje się datę wypłaty. Dwustronne przyrzeczenia nie obejmują przyrzeczeń odwołanych w trakcie danego roku, a odwołane przyrzeczenia z lat poprzednich ujmowane są w *Creditor Reporting System* - CRS – Systemie Raportów Wierzycieli OECD<sup>340</sup>. W przypadku przyrzeczeń na poczet organizacji multilateralnych zalicza się wypłaty spodziewane w roku następnym i te dokonane w raportowanym, bez zaliczonych uprzednio.<sup>341</sup>

Wpłata polega na wydaniu środków do dyspozycji państwa odbiorcy lub agencji. Może być mierzona i zaliczana na różnych etapach transferu. Pożyczki i darowizny zaliczane powinny być na etapie jak najbliższym zapisu w bilansie płatniczym. W przypadku pomocy rzeczowej – np. żywnościowej, w momencie przeniesienia własności (nie w momencie dokonania czynności zobowiązującej, np. samej umowy sprzedaży).

Niektórzy autorzy uważają, że przyrzeczenia wypłat w większym stopniu niż wpłaty ilustrują politykę donatora, gdyż niemożność zrealizowania przyrzeczenia związana bywa z ograniczeniami dotyczącymi możliwości absorpcji środków przez odbiorcę. Z drugiej jednak strony, donator powinien brać pod uwagę możliwości wchłonięcia określonych środków przez swojego partnera. Powinien także realistycznie oceniać własne możliwości. W związku z tym, że pomiędzy wartościami przyrzeczeń a wpłat mogą wystąpić rozbieżności, za bardziej obiektywne uznaje się opieranie na danych dotyczących wpłat i taką zasadę przyjęto w niniejszej pracy<sup>342</sup>. Na wartościach przyrzeczeń oparto się jedynie gdy brakowało dostępu do danych o wartości wpłat.

Wpłaty lub przyrzeczenia przekazywane są bezpośrednio od donatora do odbiorcy tj. kanałem bilateralnym albo za pośrednictwem organizacji wielostronnej, kanałem multilateralnym. Pomoc bilateralną OECD dzieli na pomoc w formie grantów oraz pomoc

---

<sup>340</sup> OECD, *DAC Statistical Reporting Directive*, Paris 2007, s. 6-7.

<sup>341</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>342</sup> Por. D. Roodman, *op. cit.*, s. 4.

pozagrantową. Granty obejmują bezzwrotne przepływy pieniężne lub towarowe, np. pomoc techniczną. Pożyczki udzielane są przez państwo lub agencję rządową w walucie donatora ale zwracane w walucie beneficjenta i transfer środków poprzez sprzedaż towarów w walucie beneficjenta. Wyłączone są reparacje i indemnifikacje dla podmiotów prywatnych, ubezpieczenia i pożyczki udzielane i zwracane w walucie beneficjenta<sup>343</sup>. OECD nie zachowuje klasycznego podziału na formy pomocy rozwojowej, ale zbiera dane wg przepływu wyróżnionych przez siebie typów pomocy (*aid type*). Na gruncie niniejszej rozprawy będą one traktowane jako formy, w odniesieniu do działań w obrębie danej formy - jako instrumenty pomocy lub jako pomoc przekazywana na określony cel i w ten sposób nazywane.

Do grantów, tj. pomocy bezzwrotnej OECD zalicza następujące transfery środków:

1. Pomoc projektowa i programowa
2. Pomoc techniczna
3. Pakiety finansowania towarzyszącego
4. Pomoc żywnościowa
5. Pomoc humanitarna
6. Redukcja zadłużenia
7. Inne działania związane z zadłużeniem
8. Wsparcie dla NGO
9. Wsparcie dla międzynarodowych organizacji prywatnych
10. Wsparcie dla Partnerstwa Publiczno-Prywatnego PPPs (*Private Public Partnership*)
11. Promocja wiedzy o rozwoju
12. Uchodźcy w kraju donatora
13. Inne granty

Z kolei za pomoc pozagrantową traktuje się:

1. Pożyczki rządowe
2. Objęcie udziałów (*equity acquisition*)
3. Wyrównawczą reorganizację długu (*offsetting debt reorganization*)
4. Inne.

Udział w pomocy multilateralnej liczony jest wg wpłat:

1. Dla Agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych

---

<sup>343</sup> OECD, *Is it ODA?*, Factsheet November 2009, Paris 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>, s. 1-4.

2. W ramach Wspólnoty Europejskiej
3. Dla IDA (*International Development Association*) w ramach Banku Światowego
4. Dla Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*)
5. Do Regionalnych Banków Rozwoju
6. Dla GEF (*Global Environment Facility*)
7. Na realizację postanowień Protokołu z Montrealu
8. Inne.

Pomoc bilateralna przyznawana jest z zamiarem osiągnięcia określonych celów rozwojowych, tj. przeznaczana jest do konkretnych sektorów w państwie jej beneficjenta lub nie. Wyróżnia się tym samym w ramach pomocy bilateralnej pomoc dla konkretnych sektorów gospodarki i pomoc pozasektorową, która przeznaczana jest na cele niezwiązane bezpośrednio ze wspieraniem konkretnych sektorów.

W statystykach prowadzonych przez OECD stosuje się następującą klasyfikację wg sektorów przeznaczenia pomocy bilateralnej:

1. Infrastruktura i usługi socjalne
  - a. Edukacja ogólnie
    - Edukacja podstawowa
    - Edukacja na poziomie średniego wykształcenia
    - Szkolnictwo wyższe
  - a. Opieka zdrowotna ogólnie
    - Ogólna opieka zdrowotna
    - Podstawowa opieka zdrowotna
  - b. Populacja i urodzenia
  - c. Dostęp do wody pitnej i warunki sanitarne
  - d. Rząd i społeczeństwo obywatelskie
    - Ogólnie
    - Pokój i kwestie bezpieczeństwa
  - e. Inne
2. Infrastruktura i usługi ekonomiczne
  - a. Transport i magazynowania
  - b. Komunikacja
  - c. Energia

- d. Bankowość i usługi finansowe
- e. Biznes i inne usługi
- 3. Sektory produkcyjne
  - a. Rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo
  - b. Rolnictwo
  - c. Leśnictwo
  - d. Rybołówstwo
- 4. Przemysł, wydobywanie i budownictwo
  - a. Przemysł
  - b. Wydobywanie kopalin
  - c. Budownictwo
- 5. Polityka i regulacja handlu
  - a. Turystyka
- 6. Pomoc wielosektorowa
- 7. Ochrona środowiska
- 8. Inne
- 9. Pomoc towarowa
- 10. Ogólne wsparcie budżetowe
- 11. Pomoc żywnościowa / bezpieczeństwo żywnościowe
- 12. Inne
- 13. Działania związane z zadłużeniem
- 14. Pomoc humanitarna
- 15. Pomoc doraźna
- 16. Rekonstrukcja
- 17. Zapobieganie katastrofom
- 18. Koszty administrowania pomocą
- 19. Wsparcie dla NGO
- 20. Uchodźcy w państwie donatora
- 21. Inne

Poszczególne państwa wykorzystują wybrane formy pomocy, niekiedy łącząc je lub modyfikując dla własnych celów, potrzeb i możliwości. Stosują własne zindywidualizowane instrumenty pomocy rozwojowej. Statystyki dotyczące konkretnych instrumentów prowadzone są przez nie same. Ze względu na długi okres badań w niniejszej dysertacji i w związku z

potrzebą zachowania jednolitego sposobu gromadzenia danych, większość statystyk w pracy pochodzi z OECD i obejmuje dane zbierane przez tę organizację wg uznawanej przez nią metodologii.

W rozprawie brane są pod uwagę głównie przepływy pomocy określane jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa, tj. wypłaty (*disbursements*) netto na rzecz krajów rozwijających się<sup>344</sup>. Jedynie w zakresie analizy pomocy sektorowej i wiązania pomocy z gospodarką donatora, rozważane będą nie tyle wypłaty, ile przyrzeczenia wypłaty (*commitments*) ze względu na to, że OECD prowadzi te statystyki w oparciu o to kryterium. Każdorazowo wymieniane kwoty ujmowane będą w USD lub mln USD po cenach stałych na rok 2007, również w oparciu o statystyki prowadzone przez OECD.

#### 2.4.2. Wysokość pomocy DAC w latach 1981-2007

---

Okolo 95% światowej pomocy przekazywane jest przez państwa należące do DAC oraz Komisję Europejską. Większość pomocy bilateralnej przekazywana jest przez głównych donatorów: Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię, Francję, Japonię, Włochy, Hiszpanię i Holandię. W świetle wcześniejszych rozważań dotyczących zarówno teoretycznych koncepcji pomocy rozwojowej jak i jej miejsca w światowej polityce zagranicznej państw rozwiniętych, stwierdzić należy na wstępie, iż wysokość faktycznych przepływów do krajów rozwijających się, w zasadzie stanowi odbicie bieżących wydarzeń zarówno politycznych, społecznych jak i gospodarczych, a w pewnym stopniu również deklarowanych priorytetów.

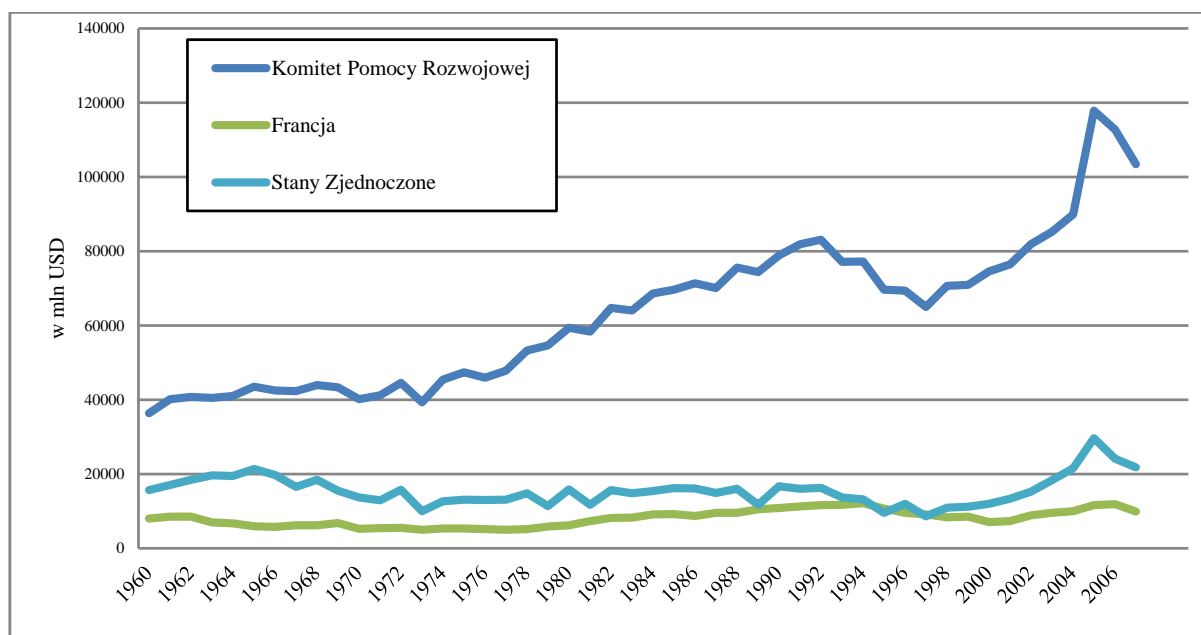
Zaznaczyć trzeba także, że oblicze pomocy w znacznym stopniu zmieniło się w badanym okresie. W latach osiemdziesiątych była instrumentem polityki zagranicznej pozwalającym na zdobywanie przewagi w rzeczywistości stosunków bipolarnych. W latach dziewięćdziesiątych, kiedy wiele krajów rozwiniętych dokonywało reform wewnętrznych, pomoc przekazywana była niejako z rozpędu i poddawana krytyce<sup>345</sup>. W nowym tysiącleciu przywrócono jej wymiar moralny w związku z walką z rosnącym ubóstwem, a także znaleziono nowy – gwarantowania bezpieczeństwa. Zmieniła się także struktura beneficjentów pomocy. Z upływem lat nie tylko pogłębiły się różnice pomiędzy Północą a Południem, ale również nastąpiła znaczna dywersyfikacja w ramach grupy odbiorców

---

<sup>344</sup> Por. D. Roodman, *op. cit.*, s. 4.

<sup>345</sup> G. B. Peters, *From Change to Change: Patterns of Continuing Administrative Reform in Europe*, Public Organization Review, March 2001, v. 1, iss. 1, s. 50.

Południe-Południe. Wśród krajów rozwijających się znajdują się zarówno wzrastające gospodarki azjatyckie jak i ubogie kraje Afryki Subsaharyjskiej<sup>346</sup>.



Rys. 2.2. Pomoc rozwojowa krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej, Francji i Stanów Zjednoczonych latach 1960-2007 (dane oznaczone zostały co dwa lata, dlatego rok 2007 nie jest wyszczególniony na osi odciętych) w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

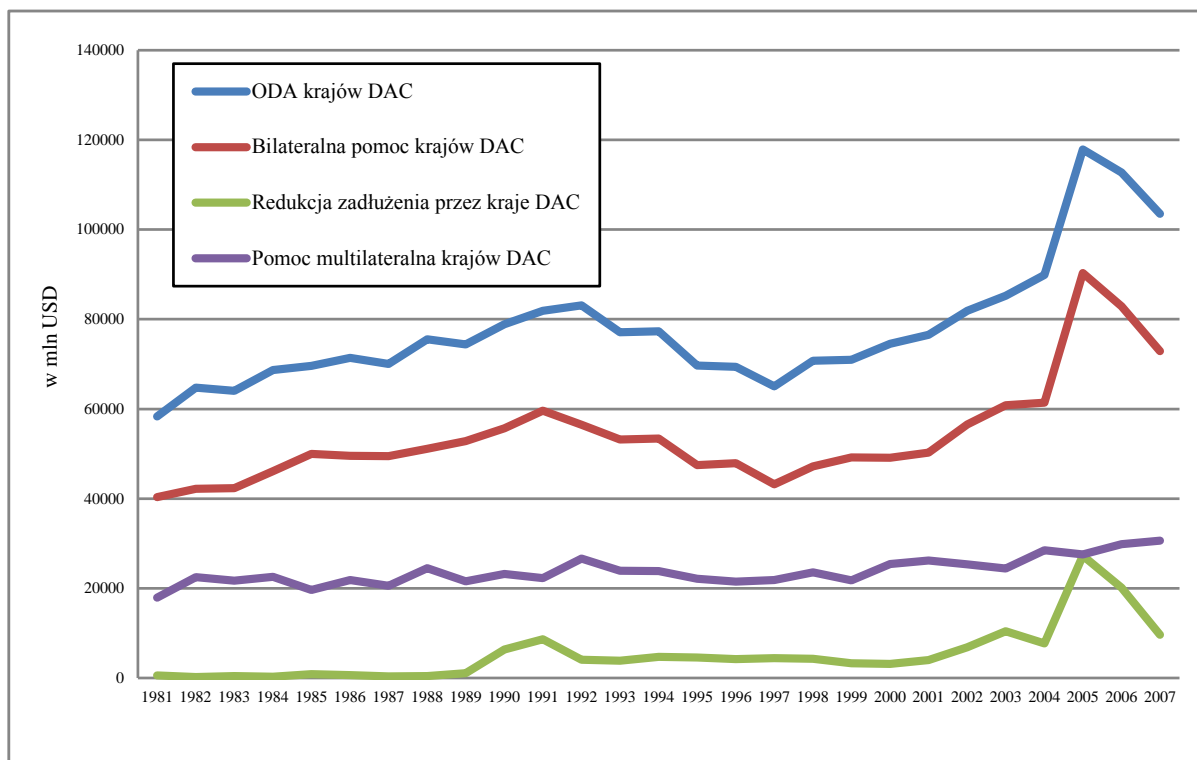
Pomimo zmieniających się warunków i przemian dotyczących rzeczywistości społecznej, politycznej i gospodarczej, wartość pomocy od krajów DAC w badanym okresie 1981-2007, generalnie wzrosła. Na rys. 2.2. wyraźnie widać tendencję wzrostową ogólnej wartości przyznanej pomocy rozwojowej po roku 1960, z uwzględnieniem przyspieszenia w latach osiemdziesiątych i obniżenia jej poziomu w latach dziewięćdziesiątych. Ograniczenie przepływów do krajów rozwijających dotyczyło w szczególności pomocy bilateralnej. Pomoc multilateralną utrzymywano na w miarę stałym poziomie (rys. 2.3.). Różnicę tę tłumaczy się mniejszym upolitycznieniem pomocy wielostronnej w kontekście konfrontacji Wschód - Zachód. Spadek pomocy rozwojowej w latach dziewięćdziesiątych doprowadził do tego, że straciła na znaczeniu w stosunku do innych instrumentów i stała się dodatkowym źródłem finansowania rozwoju, obok bezpośrednich inwestycji zagranicznych, handlu światowego oraz dochodów pracowników migrujących w poszukiwaniu pracy<sup>347</sup>.

Spadek wartości pomocy rozwojowej w latach dziewięćdziesiątych bez wątpienia związany był z upadkiem systemu bipolarnego, który stanowił uzasadnienie geopolityczne

<sup>346</sup> B. Contamin, J. Milanesi, J.-M. Montaud, *op. cit.*, s. 156.

<sup>347</sup> *Ibidem*, s. 155.

pomocy i przyczyniał się do zwiększania wartości przepływów w kierunku krajów rozwijających się. Równocześnie spadek ten został częściowo złagodzony rozwojem redukcji zadłużenia jako instrumentu Oficjalnej Pomocy Rozwojowej zarówno multilateralnej jak i bilateralnej.



Rys. 2.3. Wysokość pomocy rozwojowej przekazywanej przez Komitet Pomocy Rozwojowej DAC w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Dodatkowym czynnikiem obniżenia wydatków na pomoc w latach dziewięćdziesiątych była presja zmniejszania deficytu budżetowego w wielu krajach rozwiniętych. Należy tu równocześnie zaznaczyć, że ze spadkiem podaży pomocy, wzrósł popyt na nią, szczególnie, że lata dziewięćdziesiąte przyniosły rosnącą niestabilność makroekonomiczną krajów rozwijających się (zadłużenie, kryzysy finansowe, katastrofy naturalne) i pojawienie się nowych odbiorców. W konsekwencji, podstawowym tematem i priorytetem stała się potrzeba bardziej efektywnego wykorzystywania środków i dylemat pomocy jako skutecznego narzędzia stymulowania wzrostu gospodarczego<sup>348</sup>.

Dyskusja nad skutecznością pomocy rozwojowej, krytyka zakręcania kurka pomocy dla krajów Południa, społeczne niezadowolenie i powiększająca się przepaść pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się zaowocowały Deklaracją Milenijną, której

<sup>348</sup> L. Tajoli, *op. cit.*, s.374.

normatywnym wyrazem stało się wspólne zobowiązanie krajów rozwiniętych przede wszystkim do zwiększenia wysokości pomocy i zmniejszenia ubóstwa na świecie. W konsekwencji wartość wolumenu pomocy faktycznie ponownie zaczęła rosnać. Dotyczyło to zarówno pomocy multilateralnej jak i bilateralnej, aczkolwiek w większym stopniu tej drugiej. W znacznym stopniu wzrost pomocy od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych związany jest z rozwojem redukcji zadłużenia, co wiąże się z dwoma zjawiskami.

Po pierwsze uznać można, że kraje rozwinięte dostrzegając problemy zadłużenia krajów rozwijających się, powodowane altruistycznymi przesłankami, umarzają je. Po drugie redukcja zadłużenia jest formą pomocy nie wymagającą zaplecza technicznego ani rozbudowanej strategii długookresowego działania, a pozwalają znacząco poprawić wartość przekazywanej pomocy. Oba te czynniki wpłynęły na zwiększenie jej znaczenia w ostatnim dziesięcioleciu.

Należy podkreślić także dodatkowy czynnik - polityczny, który wpłynął na zwiększenie wartości pomocy po roku 2001. Po ataku terrorystycznym na World Trade Center 11 września, w znacznie większym stopniu niż wcześniej, pomoc rozwojowa zaczęła być postrzegana jako narzędzie walki z terroryzmem, szczególnie przez Stany Zjednoczone (rys. 2.2.). Tym samym pomoc rozwojowa pozostaje przede wszystkim instrumentem budowania sojuszy geopolitycznych. Walka z ubóstwem i dawanie szans i perspektyw ludności krajów rozwijających się, postrzegać można za konieczne dla zmniejszenia potencjalnej agresji na świecie<sup>349</sup>.

Mieszanie kwestii rozwoju ekonomicznego i walki z terroryzmem wydaje się być jednak ryzykownym posunięciem ze strony krajów rozwiniętych<sup>350</sup>. Uzasadnieniem łączenia kwestii rozwoju i terroryzmu jest przyjęcie, iż bezpieczeństwo jest warunkiem rozwoju<sup>351</sup>. Jakkolwiek jest to prawdą, jednak programy pomocy nie powinny być podsiżte politycznym uzasadnieniem i realizacją innego interesu niż rozwój w kraju beneficjenta, gdyż nigdy nie

---

<sup>349</sup> Komisja Europejska rozpoczęła programy pakietów antyterrorystycznych związanych z pomocą dla Algierii i Maroko. Do walki z terroryzmem nawiązują ponadto zrewidowane porozumienie z Cotonou oraz Śródziemnomorski Kodeks Postępowania Przeciwko Terroryzmowi z roku 2005. Por. D. Keohane, *The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism*, Journal of Common Market Studies, January 2008, Vol. 46, Iss. 1, s. 141-142. Równocześnie, niektóre badania wykazują, że wyższy poziom wykształcenia i poziomu życia może być pozytywnie związany z uczestnictwem w organizacjach terrorystycznych oraz udziałem w samobójczych atakach bombowych, szerzej: C. Berrebi, *Evidence about the Link between Education, Poverty and Terrorism among Palestinians*, Peace Economics, Peace Science and Public Policy, 2007, Vol. 13, Iss. 1, s. 28-30.

<sup>350</sup> J. Beall, T. Goodfellow, J. Putzel, *Introductory Article: On the Discourse of Terrorism, Security and Development*, Journal of International Development, January 2006, v. 18, iss. 1, s. 62.

<sup>351</sup> *Bezpieczna Europa w Lepszym Świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa*. Approved by the European Council held in Brussels on 11 and 12 December 2008 and drafted under the responsibilities of the EU High Representative Javier SOLANA, s. 3, 14.



będą równie skuteczne, co programy autentycznie skierowane na pomoc. Europa, która w większym stopniu koncentrowała się na budowaniu demokracji w Europie Wschodniej i Ameryce Południowej, ponosi obecnie konsekwencje pomijania kwestii Bliskiego Wschodu. Nadal dyskurs daleki jest od faktycznych działań, gdyż w rzeczywistości zbyt małe środki przekazywane są bezpośrednio na budowanie demokracji, a częściej na projektach infrastruktury oraz kontroli nielegalnych migracji<sup>352</sup>.

Dokonując analizy pomocy od krajów DAC pod kątem stosowanych przez nie form pomocy rozwojowej, wysnuć można kilka wniosków. W porównaniu z latami siedemdziesiątymi zmalało znaczenie pomocy projektowej w stosunku do pomocy programowej, pomocy technicznej, a także wsparcie dla sektora prywatnego. Duże znaczenie pomocy projektowej w latach siedemdziesiątych związane było z przekonaniem, że niedorozwój państw wynika z niedoborów kapitału; projekty służyły finansowaniu infrastruktury: dróg, kolei, urządzeń wodnych, portów, lotnisk, problemów, czy systemów odprowadzania ścieków. Projekty były szczególnie interesujące z punktu widzenia lobby biznesowego w kraju donatora, które realizowały je w krajach rozwijających się. Rola rządu w kraju odbiorcy była zwykle umniejszana, gdyż do realizacji projektów wyznaczano specjalne zespoły<sup>353</sup>.

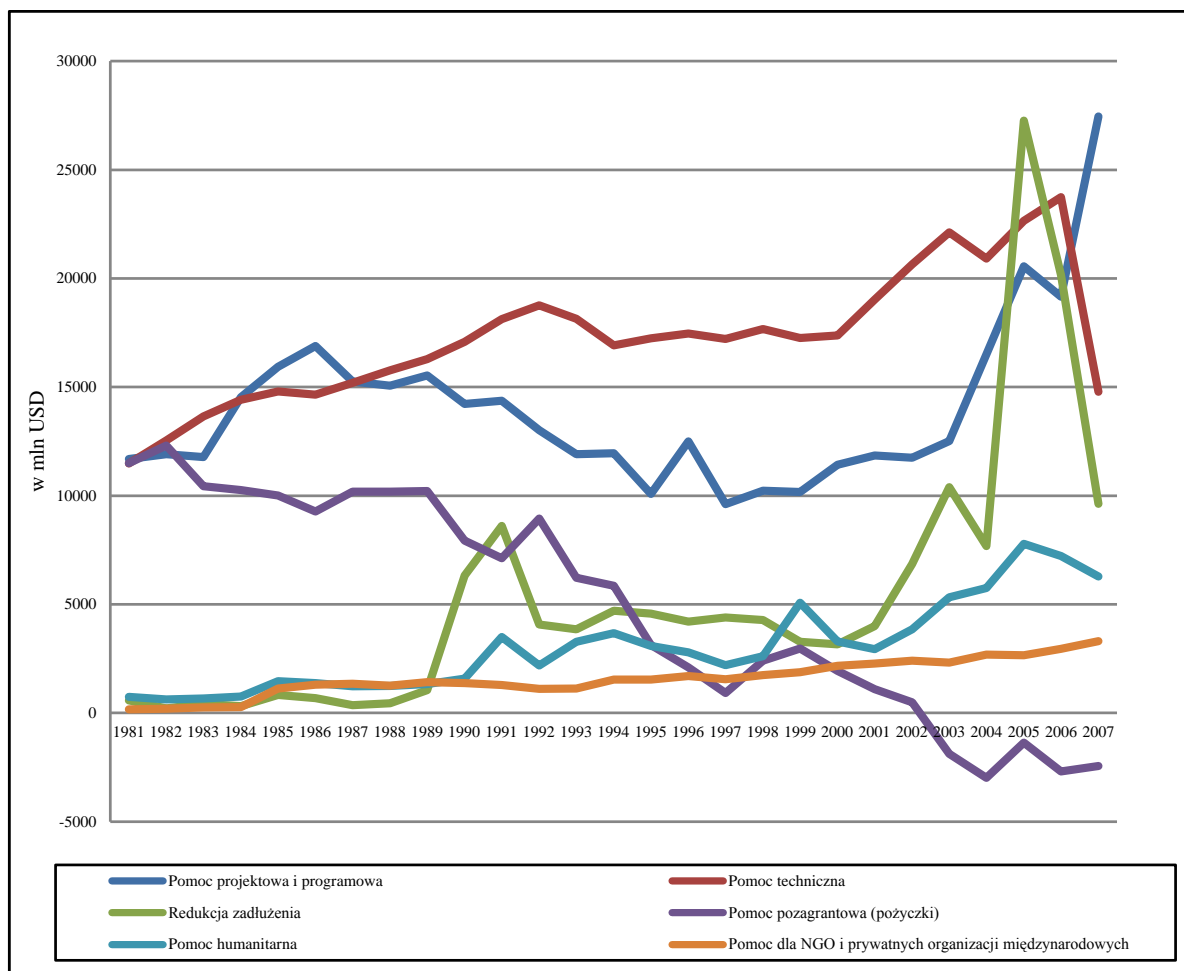
W latach siedemdziesiątych coraz więcej projektów kierowanych było do drobnych rolników. Finansowanie ochrony zdrowia i edukacji zaczęto przenosić z poziomu miast na poziom wsi. Zintegrowane Projekty Rozwoju Wsi (*Integrated Rural Development*) służyły rozwiązywaniu problemów leżących u podstaw biedy w krajach rozwijających się. Na niektórych obszarach przyniosły znaczne rezultaty, np. w Azji Południowej, przyczyniając się do długookresowego rozwoju regionów rolniczych i decentralizacji władzy. Jednocześnie zarządzanie projektami i ich ewaluacja nastroczała wiele problemów, ze względu na ich mnogość i różnorodność. Powodzenie projektów zależało zaś w większym stopniu od czynników zewnętrznych niż wewnętrznych, takich jak sposób zarządzania<sup>354</sup>.

---

<sup>352</sup> D. Keohane, *op. cit.*, s. 141-142

<sup>353</sup> P. Mosley, M.J. Eeckhout, *From Project Aid to programme assistance*, [w:] *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the future*, red. F. Tarp, P. Hjetholm, London 2000, s. 101-104

<sup>354</sup> P. Mosley, M.J. Eeckhout, *op. cit.*, s. 101-104



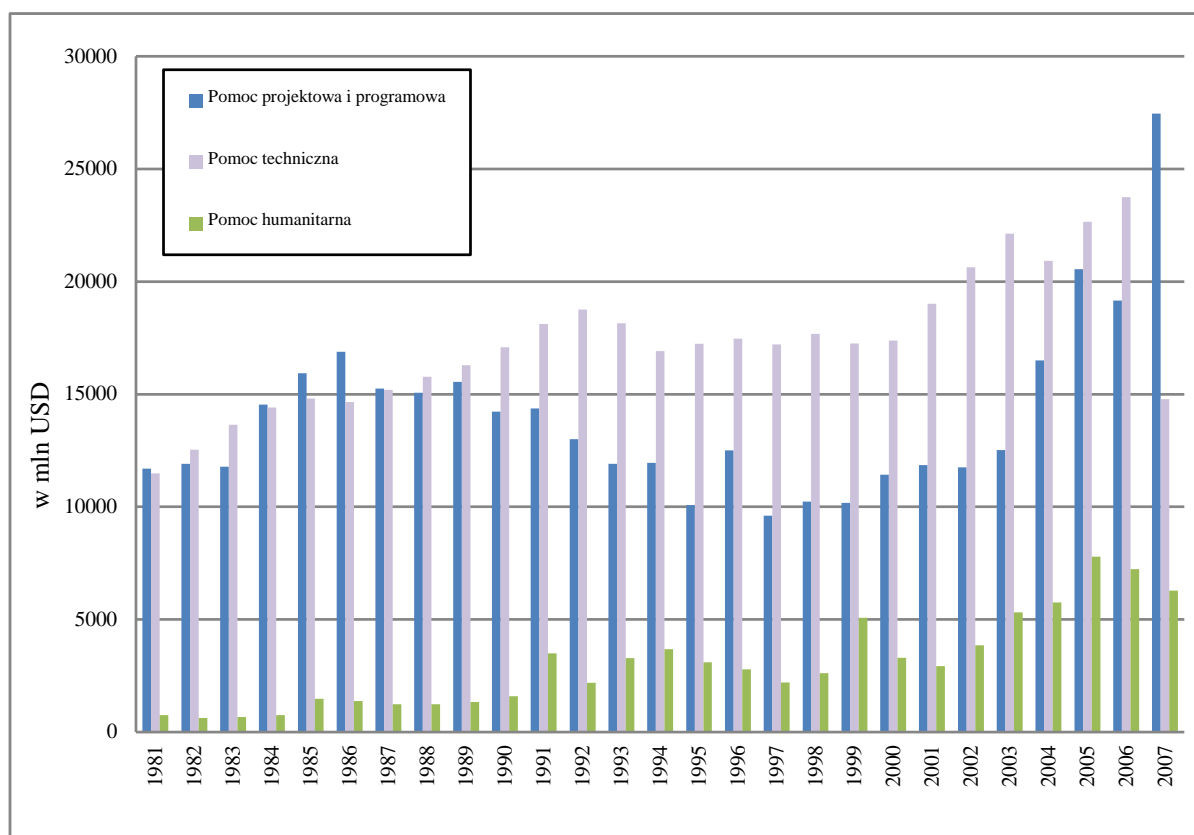
Rys.2.4. Pomoc rozwojowa od krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej wg form jej przyznawania w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

W latach osiemdziesiątych dominującymi formami pomocy były pomoc techniczna, pomoc projektowa i programowa, oraz pomoc pozagrantowa, tj. głównie pożyczki na zasadach preferencyjnych, pozwalających je zaliczyć do przepływów Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (zwrot pożyczki oznacza ujemną wartość pomocy i jest odejmowany od ogólnego wolumenu pomocy w roku wpłaty na rzecz donatora). Wzrastała także powoli rola umarzania zadłużenia, które przyczyniło się wraz z pomocą techniczną do chwilowego utrzymania wzrostu pomocy w latach 1990-1992. W niewielkim stopniu wzrastała także pomoc dla organizacji pozarządowych i międzynarodowych prywatnych organizacji wspierających rozwój.

W latach dziewięćdziesiątych obserwowane jest utrzymywanie pomocy technicznej, redukcji zadłużenia oraz pomocy humanitarnej i żywnościowej na podobnym poziomie przy nieznacznym spadku pomocy w formie projektów i programów i wartości pomocy w formie pożyczek. W pierwszej dekadzie XXI wieku wartość zwrotów pożyczek przekraczać zaczęła wartość udzielanych, skutkując ujemną wartością tej formy pomocy. Wartość transferów w

pozostałych formach zaczęła rosnąć. Najbardziej gwałtowny wzrost dotyczył umorzeń zadłużenia oraz projektów i programów.



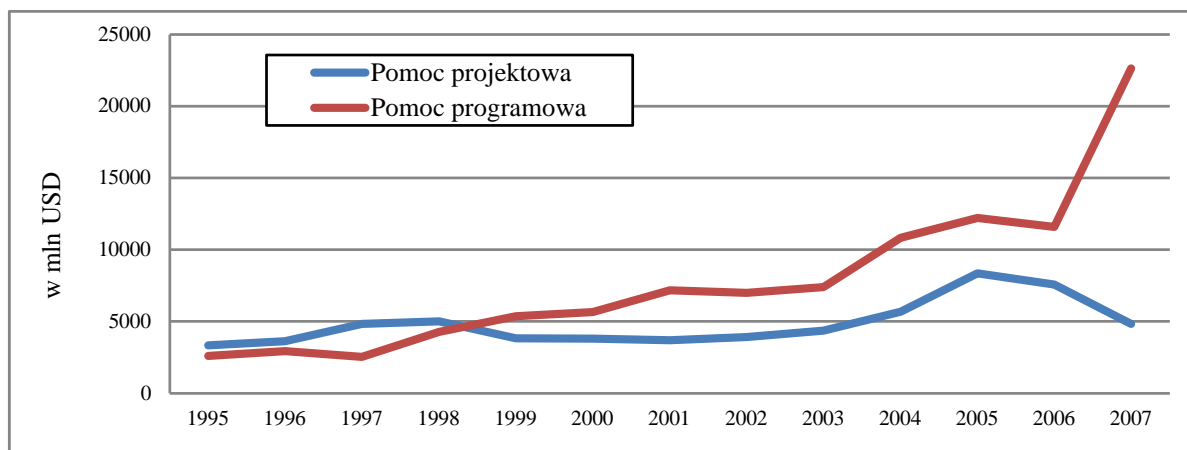
Rys. 2.5. Pomoc projektowa i programowa, techniczna i humanitarna od krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Umorzenie zadłużenia Nigerii, Iraku, Pakistanu, Kamerunu i Demokratycznej Republiki Kongo w bieżącej dekadzie objęło udzielone wcześniej pożyczki w ramach Innych Oficjalnych Przepływów - OOF (*Other Official Finance Flow*), które nie są zaliczane do ODA ze względu na zbyt mały element grantu lub np. militarne przeznaczenie środków<sup>355</sup>. Największy odbiorca w roku 2003, Demokratyczna Republika Kongo otrzymała 5 mld USD pomocy, z czego 4,5 mld stanowiła redukcja zadłużenia z OOF<sup>356</sup>. Pomoc techniczna od krajów DAC w latach 2000 nadal utrzymywana była na wysokim poziomie (choć w roku 2007 jej wartość spada w związku ze zmniejszeniem jej udziału w pomocy Stanów Zjednoczonych o ponad 8 mld USD).

<sup>355</sup> Por. J. Stiglitz, *Szalone lata dziewięćdziesiąte*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 23-24.

<sup>356</sup> D. Roodman, *op. cit.*, s. 4. Dane podane są w USD po cenach bieżących. Po cenach stałych na rok 2007, ogólna wartość pomocy wyniosła 6,5 mld USD, a redukcje zadłużenia 6 mld USD.



Rys. 2.6. Pomoc projektowa i programowa od krajów DAC w latach 1995-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Tab. 2.2. Udział poszczególnych form w pomocy rozwojowej od krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej w wybranych latach w mln USD po cenach bieżących.

| Pomoc rozwojowa od krajów DAC              | 1991-1992 | 1996-1997 | 2003   | 2004   | 2005    | 2006    | 2007    |
|--|-----------|-----------|--------|--------|---------|---------|---------|
| <b>ODA</b>                                 | 58 453    | 52 028    | 69 065 | 79 432 | 107 078 | 104 370 | 103 491 |
| <b>1. Pomoc bilateralna, w tym:</b>        | 35 678    | 33 925    | 50 888 | 57 246 | 83 432  | 79 440  | 75 326  |
| <b>techniczna</b>                          | 13 143    | 13 515    | 18 352 | 18 672 | 20 732  | 22 242  | 14 779  |
| <b>żywnościowa</b>                         | 1 707     | 951       | 1 196  | 1 169  | 887     | 956     | 1 051   |
| <b>humanitarna</b>                         | 2 003     | 1 783     | 4 360  | 5 193  | 7 121   | 6 751   | 6 278   |
| <b>redukcja zadłużenia</b>                 | 4 508     | 3 260     | 8 317  | 7 134  | 24 999  | 18 600  | 9 624   |
| <b>koszty administracyjne</b>              | 2 314     | 2 788     | 3 545  | 4 032  | 4 115   | 4 250   | 4 618   |
| <b>2. Pożyczki dwustronne</b>              | 7 139     | 1 818     | -1 153 | -2 942 | -1 008  | -2 531  | -2 433  |
| <b>3. Pomoc multilateralna, w tym:</b>     | 17 513    | 16 286    | 19 330 | 25 127 | 24 653  | 27 461  | 30 598  |
| <b>dla ONZ</b>                             | 4 694     | 4 209     | 4 828  | 5 129  | 5 469   | 5 239   | 5 801   |
| <b>dla UE</b>                              | 4 350     | 4 794     | 6 946  | 8 906  | 9 258   | 9 931   | 11 714  |
| <b>dla IDA</b>                             | 5 505     | 4 027     | 3 120  | 5 690  | 4 827   | 6 787   | 5 609   |
| <b>dla regionalnych banków rozwojowych</b> | 1 503     | 1 564     | 1 734  | 2 274  | 2 096   | 2 466   | 2 361   |

Źródło: OECD, Statistical Annex of the 2009 Development Co-operation Report, tab. 2e

Bardziej szczegółowe dane dotyczące ostatnich 10 lat pozwalają stwierdzić, że w stosunku do lat dziewięćdziesiątych wzrosło znaczenie pomocy programowej w stosunku do pomocy projektowej co przedstawiono na rys. 2.6.<sup>357</sup> Szczególnie duża różnica dotyczy roku 2007, w którym jest ona prawie pięć razy wyższa. Pozwala to raczej korzystnie ocenić działania donatorów skupiających się na realizacji swoich strategii. Wzrost pomocy humanitarnej z kolei wiązać należy z falą tsunami która dotknęła Azję oraz trzęsieniem ziemi w Pakistanie (por. tab. 2.2.)

<sup>357</sup> W związku z brakiem danych w latach wcześniejszych pomoc programowa i projektowa zostały przedstawione w sposób zagregowany.

Podsumowując należy wyraźnie podkreślić, że wzrost pomocy od krajów DAC obserwowany po roku 2002, jakkolwiek jest zjawiskiem pozytywnym, należy jednak równocześnie zaznaczyć, iż nie wystarczającym do osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju do roku 2015. Aby uczynić to bardziej prawdopodobnym państwa rozwinięte musiałyby znacznie bardziej zwiększyć wartość pomocy i lepiej kontrolować jej wykorzystanie<sup>358</sup>.

---

<sup>358</sup> Por. OECD, *Development Cooperation Report 2009*, Summary, Paris 2009, s. 8.

## Rozdział 3 Uwarunkowania pomocy rozwojowej Francji.

---

### 3.1. Geneza pomocy rozwojowej Francji.

---

#### 3.1.1. Neokolonializm<sup>359</sup>.

---

Przeszość kolonialna jest jednym z ważniejszych czynników kształtujących stosunki międzynarodowe Francji, w tym również udzielanie pomocy rozwojowej krajom rozwijającym się w badanym w pracy okresie 1981-2007. Rozpad francuskiego imperium kolonialnego<sup>360</sup>, nie unicestwił silnych związków między metropolią a byłymi koloniami, które oparte były zarówno na wspólnocie kulturowej (języka) jak i na interesach gospodarczych i militarnych<sup>361</sup>. Zainteresowanie Francji utrzymaniem współpracy z byłymi koloniami oraz departamentami i terytoriami zamorskimi, zaowocowało stosunkowo dużym zaangażowaniem tego państwa w system pomocy rozwojowej. Po zakończeniu drugiej wojny światowej Francja przekazywała pomoc jako jedno z pierwszych państw, obok Stanów Zjednoczonych. Obejmowała ona w szczególności rozwój infrastruktury i edukację<sup>362</sup>.

Proces dekolonizacji imperium kolonialnego Francji doprowadził do powstania trzech rodzajów podmiotów: Francji metropolitalnej, Francji zamorskiej oraz niepodległych państw w różnym stopniu związanych z dawną metropolią. Niniejszy punkt poświęcono wskazaniu, w jaki sposób podmioty te wykształciły się i w jakiej konstelacji funkcjonują do chwili obecnej.

---

<sup>359</sup> Neokolonializm, współczesna forma kolonializmu polegająca na wycisku ekonomicznym i uzależnieniu politycznym dawnych krajów kolonialnych lub krajów słabo rozwiniętych, dysponujących niewielkim potencjałem militarnym i politycznym. Polityka prowadzona przez byłe metropolie, które starały się utrzymać decydującą pozycję w byłych koloniach przez pozostawienie części własnej kadry urzędniczej, wojskowej, popieranie uległych sobie polityków, a przede wszystkim przez podporządkowanie rozwoju gospodarki swoim interesom; Por. S. Stockwell, *Economic History Review*, February 2004, Vol. 57 Iss. 1, s.142-143 i n.; <http://portalwiedzy.onet.pl/56819,,,neokolonializm,haslo.html>,

<sup>360</sup> Imperium kolonialne składało się z państwa macierzystego (metropolii) i kolonii znajdujących się zwykle w różnych częściach świata. Posiadłości francuskie obejmowały w Afryce Północnej: Algierię (niepodległość w 1962 roku), Maroko i Tunezję (niepodległość w 1956), a także obszary dzisiejszych: Beninu, Burkina Faso, Kamerunu, Republiki Środkowej Afryki, Czadu, Gabonu, Gwinei, Mali, Mauretanii, Nigru, Republiki Konga, Senegalu, Togo i Wybrzeża Kości Słoniowej (większość uzyskała niepodległość w „roku Afryki”, tj. 1960). W Azji francuskie były Indochiny, zajęte w trakcie wojny przez Japonię, czyli obszar dzisiejszego Laosu, Wietnamu i Kambodży, które odzyskały niepodległość na skutek wojny po 1954. W latach 1941-46 stopniowo spod francuskiej kontroli uwolniły się Syria i Liban, przejęte czasowo w trakcie II wojny światowej przez Wielką Brytanię i Stany Zjednoczone, podobnie jak Maroko i Algieria, por. T. Schramm, *Historia Powszechna. Wiek XX*, Wyd. Poznańskie, Poznań 1999, s. 136-142.

<sup>361</sup> Istnieje pogląd, iż historia francuskich kolonii postrzegana powinna być jako integralna część historii metropolitalnej, por. Recenzja: „E.T. Jennings, *Curing the Colonizers: Hydrotherapy, Climatology, and French Colonial Spas*, Duke University Press, Durham, London 2006”, *Africa Today* 54(4), s. 97.

<sup>362</sup> C. Lancaster, *Aid to Africa*, University of Chicago Press, Chicago 1999, s. 114.

Po drugiej wojnie światowej Francja nie była skłonna do pokojowej dekolonizacji i akceptowania suwerenności byłych kolonii. Francuskie imperium kolonialne zastąpione zostało przez Unię Francuską, powołaną na mocy konstytucji z 27 października 1946 roku. Objęła ona poza Francją kontynentalną, Korsykę, francuskie departamenty zamorskie, terytoria zamorskie, niektóre terytoria powiernicze ONZ, francuskie kolonie o statusie departamentów zamorskich i państwa stowarzyszone z Francją (protektoraty)<sup>363</sup>. Wprawdzie deklarowano przyznanie poszczególnym członkom dużej niezależności w ramach Unii, jednak dążenia do uzyskania niepodległości przez kraje zrzeszone stawały się coraz silniejsze<sup>364</sup>.

Z biegiem lat francuska polityka zagraniczna zaczęła napotykać na coraz większe trudności, a wizja utrzymania starego porządku stawała się coraz mniej realna. Na wiarygodność i wizerunek Francji szczególnie niekorzystnie wpłynęły konflikty zbrojne w Indochinach i Algierii, które nie przysporzyły jej ani sojuszników ani splendoru. W ich wyniku śmierć poniosły setki tysięcy osób, co do dziś rzuca cień na historię Francji. Jednocześnie były to interwencje bardzo kosztowne i znacząco obciążły francuski budżet<sup>365</sup>. W związku z tym, że Algieria była jedną z najstarszych posiadłości francuskich, położoną w stosunkowo bliskim sąsiedztwie i zasiedloną w 10% przez Europejczyków, Paryż traktował ją niemal nie jako kolonię, ale jako część metropolii. Konsekwencją wojny o niepodległość Algierii była nie tylko porażka Francji, ale również koniec IV Republiki<sup>366</sup>.

Powstanie w Indochinach, które wybuchło jeszcze w roku 1946, także zakończyło się porażką Francji w roku 1954. Wobec wydarzeń w Afryce Północnej i Azji Południowej stawało się jasnym, że polityka zagraniczna Francji wymagała zmian. Utrzymywanie kolonii w politycznej zależności od metropolii w świetle postępujących na świecie zmian i nowoczesnych tendencji nie było możliwe. Francja zmuszona została do przyjęcia modelu stosunków międzynarodowych stosowanego m.in. przez Wielką Brytanię, którego założeniem było przyznanie niepodległości byłym koloniom przy jednoczesnym utrzymaniu więzi

---

<sup>363</sup> Konstytucja z dnia 27 października 1946 roku, J.O.R.F. 28 octobre 1946 page 9166.

<sup>364</sup> Tendencje niepodległościowe silniejsze i bardziej ugruntowane były w państwach azjatyckich i Maghrebu, a słabsze w Afryce Subsaharyjskiej, w której dążenia do uzyskania własnej państwowości zaczęły pojawiać się dopiero po II wojnie światowej.

<sup>365</sup> Konflikt w Algierii wywołał silny kryzys polityczny we Francji w wyniku, którego władzę przejął generał Charles de Gaulle i proklamowano V Republikę. Algieria uzyskała niepodległość dopiero w roku 1962.

<sup>366</sup> W okresie IV Republiki w latach 1946-1958 utworzono aż 24 rządy. Każdy z nich funkcjonował przeciętnie ok. pół roku (najdłużej gabinet socjalisty G. Molleta, 16 miesięcy), a niektóre zaledwie kilka dni. Wiele z nich upadało w sposób pozaparlamentarny, co stanowiło realne zagrożenie dla istnienia demokratycznych podstaw państwa. Por. P. Deszczyński, *System mieszany Francji* [w:] *Europejskie systemy polityczne*, red. P. Deszczyński, Wydawnictwo WSB Poznań, Poznań 2008, s. 55-56. IV Ze względu na sytuację w Algierii jak i na niestabilność ministerialną i rządową V Republikę określano mianem „*homme malade*” – chorego człowieka. J. Chapsal, *La vie politique sous la Ve République*, Thémis Presses Universitaires de France, 1981, s. 194-196.

ekonomicznych. Francuski model takiej polityki nazywany „współpracą” (*coopération*), okazał się zresztą całkiem skuteczną receptą na realizowanie francuskich aspiracji przez wiele kolejnych lat i wpisywał się w politykę nazywaną w literaturze lewicowej neokolonializmem.

Elementem modernizacji panowania francuskiego w Afryce było przyjęcie 23 czerwca 1956 roku na wniosek ministra terytoriów zamorskich, socjalisty G. Defferre’a, ramowej ustawy stanowiącej, iż Francja jest jedyna i niepodzielna, zapowiadającej jednak stopniową decentralizację i dekoncentrację administracji<sup>367</sup>. Następnym krokiem było zastąpienie utworzonej po wojnie Unii Francuskiej przez Wspólnotę Francuską na mocy Konstytucji V Republiki z roku 1958. W art.1 Konstytucji, Republika przyznała terytoriom zamorskim, które wyraziły wolę przynależenia do niej, nowe instytucje oparte na wspólnym „ideale wolności, równości i braterstwa oraz dbałości o demokratyczny rozwój” tych państw<sup>368</sup>.

Członkowie Wspólnoty na podstawie art. 77 otrzymywali autonomię w sprawach wewnętrznych. Wspólnota utrzymywała kompetencje w zakresie polityki zagranicznej, obronności, polityki monetarnej, gospodarczej i finansowej, a także sądownictwa, transportu zewnętrznego i telekomunikacji. Początkowo za uczestnictwem we Wspólnocie głosowały wszystkie dawne posiadłości w Afryce Subsaharyjskiej. Fakt ten należy wiązać z postawionym przez Francję swoistym ultimatum, które sprowadzało się do ostrzeżenia, że terytorium odzyskujące swoją niepodległość nie może oczekiwać dalszej pomocy ze strony Francji<sup>369</sup>. Wyjątek w głosowaniu stanowiła Gwinea, która przyjęła hasło promowane przez swego przywódcę, Sekou Touré: „lepiej jest nędza na wolności niż bogactwo w niewoli”. W konsekwencji Gwinea uzyskała niepodległość, ale utraciła francuskie subwencje i pomoc techniczną<sup>370</sup>.

W związku z tym, że konstytucja wchodziła w życie w 6 miesięcy po jej ogłoszeniu, znaczenie regulacji dotyczących Wspólnoty było marginalne, gdyż większość kolonii uzyskała niepodległość w 1960 roku. W roku 1960, zwanym „rokiem Afryki”, łącznie 15 byłych kolonii francuskich uzyskało niepodległość. W związku z tym stosunki Francji z dawnymi koloniami oparte zostały na porozumieniach bilateralnych, a następnie

---

<sup>367</sup> Por. Ustawa Nr 56-619 z dnia 23 czerwca 1956 upoważniająca rząd do wydania reform i powzięcia środków zabezpieczenia ewolucji terytoriów podlegających pod kompetencje ministerstwa właściwego do Francji zamorskiej J.O.R.F. z dnia 24 czerwca 1956 roku, s. 05782, [http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo\\_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19560624&numTexte=&pageDebut=05782&pageFin=](http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19560624&numTexte=&pageDebut=05782&pageFin=)

<sup>368</sup> Konstytucja z dnia 4 października 1958 roku, J.O.R.F. 5 octobre 1958, s. 9151, [http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo\\_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19581005&numTexte=&pageDebut=09151&pageFin=](http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19581005&numTexte=&pageDebut=09151&pageFin=)

<sup>369</sup> C. Lancaster, *op. cit.*, s. 115.

<sup>370</sup> J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945-94*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 1994, s. 138 i n.



wielostronnych umowach międzynarodowych (np. Jaundé, Lomé, Cotonou). Proces dekolonizacji następował pokojowo, gdyż generał Ch. de Gaulle nie chciał powtarzać doświadczeń z wojny algierskiej i niepowodzenia w Indochinach. Pomędzy nowymi państwami i metropolią pozostała jednak gęsta sieć powiązań opartych na silnych więziach personalnych. Ich elementem pozostała pomoc rozwojowa, pomimo wcześniejszych ostrzeżeń z roku 1958 formułowanych przez generała Ch. De Gaulle'a. Francja musiała docenić siłę państwa afrykańskich i uznać ich dążenia, aby nie stracić innych korzyści wynikających z tych relacji<sup>371</sup>.

Poza Afryką Subsaharyjską, Francja utrzymywała także szerokie kontakty z innymi krajami rozwijającymi się, w szczególności państwami Maghrebu, Półwyspu Indochińskiego, Pacyfiku, a także Ameryki Środkowej. Kompetencje do utrzymywania stosunków międzynarodowych z poszczególnymi państwami były jednak organizacyjnie rozdzielone<sup>372</sup>. Zanim nastąpiła dekolonizacja, dawne kolonie francuskie oraz inne terytoria mandatowe i protektoraty podlegały albo ministerstwu właściwemu do spraw kolonii albo ministerstwu spraw wewnętrznych. Po jej zakończeniu, obszary, które przekształcono w departamenty i terytoria zamorskie Francji poddano administracji ministerstwa właściwego dla nich samych (resort zamorski). Do kierowania współpracą z byłymi koloniami powołano w 1961 roku Ministerstwo Współpracy. W konsekwencji wyróżniono trzy rodzaje niepodległych państw, z którymi Francja utrzymywała współpracę i którym udzielała pomocy rozwojowej: *champ*, *hors champ* i *pré carrée*.

Państwa, które odzyskały niepodległość od Francji utworzyły strefę nazywaną „*champ de coopération*”, tj. „polem współpracy” (tłum. aut.), nazywanym w skrócie *champ*<sup>373</sup>. *Champ* zostało później powiększone o inne państwa, z którymi Francja utrzymywała bliskie stosunki dwustronne, w tym hiszpańskojęzyczne państwa Afryki Subsaharyjskiej, a także np. Gambię i Seszele. W latach dziewięćdziesiątych terminem *champ* określano 37 państw, z którymi Francja utrzymywała uprzywilejowane stosunki, w tym 18 byłych kolonii i siedem państw karaibskich. Państwa te podlegały kompetencjom Ministerstwa Współpracy (dla byłych kolonii francuskich).

---

<sup>371</sup> C. Lancaster, *op. cit.*, s. 115.

<sup>372</sup> Francja zawarła układy i porozumienia z 17 państwami Czarnej Afryki w latach 1960-1963 dotyczące współpracy gospodarczej, finansowej, kulturalnej, wojskowej i technicznej, z 11 państwami układy obronne z czego 9 zakładało możliwość interwencji wojsk francuskich w wypadku zagrożenia wewnętrznego. Ograniczały one suwerenność państw i dlatego pod naciskiem Organizacji Jedności Afryki Francja została zmuszona do zmniejszenia liczby swoich wojsk z ponad 30 tysięcy do 6,6 tysięcy. J. Kukulka, *Historia ... tamże*, s. 173-174.

<sup>373</sup> J.-P. Fuchs, *Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparente: rapport au Premier ministre*, Documentation Française, Paris 1993, s. 9.

Współpracą z państwami, które nie były koloniami francuskimi – *hors champ* („poza polem” – tłum. aut.) zajmowało się Ministerstwo Spraw Zagranicznych (Afryka anglojęzyczna, Bliski i Środkowy Wschód, Ameryka Łacińska). Zaś grono tzw. najlepszych przyjaciół Francji podlegających prerogatywie i cieszących się względami Prezydenta Republiki (Senegal, Wybrzeże Kości Słoniowej, Togo, Gabon) określano mianem *pré carrée* (przedmurze)<sup>374</sup>. Obecnie system współpracy z krajami rozwijającymi jest ujednolicony i odpowiada za niego struktura instytucjonalna oparta o resort spraw zagranicznych. Zagadnienie to omówione zostanie w rozdziale trzecim.

Pozostałością po imperium kolonialnym Francji w największym stopniu związaną z metropolią były do roku 2003 departamenty zamorskie (DOM – *département d'outre-mer*) oraz terytoria zamorskie (TOM – *territoire d'outre-mer*) stanowiące terytorium Francji zamorskiej (*l'outre-mer*). W efekcie zmian legislacyjnych, tj. nowelizacji konstytucji z 2003 roku oraz reformy terytoriów zależnych z roku 2007, Francja posiada 13 terytoriów o różnym zakresie autonomii i zależności. Podział administracyjny posiadłości zamorskich został zorganizowany poprzez wydzielenie: departamentów i regionów zamorskich (DOM-ROM) (Gwadelupa, Martynika, Gujana Francuska, Reunion), zbiorowości zamorskich (Polinezja Francuska, Majotta, Saint-Pierre i Miquelon, Wallis i Futuna), Zbiorowości zamorskich *sui generis* (Nowa Kaledonia) oraz Terytorium Francuskich Ziem Południowych i Arktycznych (Saint Paul, Amsterdam, Archipelag Crozet, Archipelag Kerguelen, Ziemia Adeli, Wyspy Rozrzucone, Clipperton)<sup>375</sup>. Terytoria te traktowane są przez obywateli Francji jako integralna część ich państwa. Wśród samych terytoriów zamorskich, najsilniejsze dążenia do autonomii wykazuje Nowa Kaledonia. Co istotne, terytoria zamorskie traktowane są przez OECD jako kraje rozwijające się, a tym samym pomoc rozwojowa przekazywana im przez Francję zaliczana jest do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej<sup>376</sup>.

W polityce zagranicznej Francji z byłymi koloniami zawsze ważne miejsce zajmowała promocja kultury frankofońskiej i języka francuskiego. W roku 1970 powstała Międzynarodowa Organizacja Frankofonii. Wtedy również Francja i Belgia przy wsparciu Kanady i Szwajcarii stworzyły forum współpracy i pomocy krajom słabo rozwiniętym. Początkowo organizacja nazywała się Agencją ds. Współpracy Kulturalnej i Technicznej (*l'Agence de coopération culturelle et technique*), a jej założeniem była głównie promocja

---

<sup>374</sup> S. Brunel, *Le gaspillage de l'aide publique*, Editions du Seuil, Paris 1993, s. 26.

<sup>375</sup> Podmioty te w dalszej części opracowania będą dla uproszczenia nazywane terytoriami zależnymi lub zamorskimi Francji.

<sup>376</sup> Terytoria zależne otrzymujące Oficjalną Pomoc Rozwojową Francji zaliczane są do kategorii krajów rozwijających się przez Komitet Pomocy Rozwojowej.

języka i kultury francuskiej. W roku 1995 przekształcono ją w Agencję Frankofonii, a w roku 1999 postanowiono utrzymać nazwę zwyczajową Międzyrządowa Agencja Frankofonii – AIF (*Agence intergouvernementale de la Francophonie*).

Od 1986 roku organizowane są szczyty, na których spotykają się szefowie rządów, w trakcie których decyduje się o kierunkach współpracy w ramach wspólnoty języka francuskiego. W Cotonou w roku 1995 postanowiono utworzyć stanowisko Sekretarza Generalnego organizacji, aby podkreślić jej polityczny charakter. Pierwszym sekretarzem został M.B. Boutros-Ghali w roku 1997. Rok później zmieniono nazwę na Międzynarodową Organizację Frankofonii - *Organisation internationale de la Francophonie*. Od 2002 roku stanowisko sekretarza piastuje A. Diouf. Strategia na kolejną dekadę zakłada realizację 4 podstawowych zadań:

1. Promocję języka francuskiego i różnorodności kulturalnej;
2. Promocję pokoju i praw człowieka;
3. Wspieranie edukacji, wykształcenia, szkolnictwa wyższego i badań;
4. Popieranie współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju i solidarności<sup>377</sup>.

Priorytety te przyjęto na X szczycie szefów państw w Wagadugu w roku 2004. Zaznaczyć należy, że przynależność do wspólnoty języka w realny sposób przekłada się na przyznawanie dużej roli polityce rozwojowej i otrzymywanie pomocy ze strony Francji. Wynika to m.in. z faktu, że wspólny język i posiadane kanały współpracy ułatwiają postępowanie i przebieg formalnego procesu udzielania pomocy. Asystenci techniczni wysyłani do krajów francuskojęzycznych nie muszą znać obcych języków, a szkolenia i dokumentacja nie wymagają tłumaczenia. Prowadzenie negocjacji, ustalanie wspólnych kierunków działań i podejmowanie decyzji uproszczone jest dzięki platformie porozumienia, jaką jest język<sup>378</sup>.

### 3.1.2. Strefa franka.

---

Francja skonsolidowała swoje relacje z niektórymi krajami Afryki Subsaharyjskiej poprzez unię monetarną, zwaną strefą franka, w skład której weszło po uzyskaniu niepodległości 14 państw regionu. Przyjęły one wspólną walutę franka CFA o stałym kursie wobec franka francuskiego, FF<sup>379</sup>. W związku z tym, że kolonie afrykańskie zostały wyzwolone wcześniej

---

<sup>377</sup> Por. <http://www.francophonie.org/oif/historique.cfm>

<sup>378</sup> P. Hugon, *L'économie du développement et la pensée francophone*, Editions des Archives Contemporaines, Paris 2008, s. 80-81.

<sup>379</sup> J.-P.Fuchs, *op. cit.*, s. 10. L. Goreux, *L'Aide de la Banque Mondiale aux Pays de la Zone CFA*, Operations Evaluation Department, World Bank, Vol. 1, Washington 2001, s. 1-3.

niż metropolia, tj. do 1943 roku, zaś Francja w 1944 roku, inflacja w metropolii była na wyższym poziomie<sup>380</sup>. Wprowadzona w 1944 roku przez Ch. de Gaulle'a równość parytetów franka w metropolii i w koloniach była fikcją. Doprowadziło to do utworzenia nowej jednostki – franka CFA, równej 1,7 franka FF. Skrót CFA oznaczał początkowo Francuskie Kolonie Afrykańskie (*Colonies Française d'Afrique*), jednak w związku z dekolonizacją, zmieniono rozwinięcie skrótu na Afrykańską Wspólnotę Finansową, (*Communauté Financière Africaine*). Wreszcie zmieniono nazwę na Frank Wspólnoty Finansowej Afryki - *Franc de la Communauté Financière Africaine* – franka CFA dla siedmiu państw Unii Gospodarczej i Monetarnej Afryki Zachodniej<sup>381</sup>, Franka Współpracy Finansowej Afryki Środkowej - *Franc de la Coopération Financière de l'Afrique Centrale* dla sześciu państw członkowskich Banku Państw Afryki Centralnej<sup>382</sup> oraz Franka Komoryjskiego FC – *Franc Comorien* dla Komorów<sup>383</sup>.

W 1959 roku utworzono w Paryżu dwie instytucje emisyjne: Centralny Bank Krajów Afryki Zachodniej, *Banque Centrale des Etats de l'Afrique de'Ouest* (BCEAO) i Bank Centralny Krajów Afryki Równikowej i Kamerunu *Banque Centrale des Etats de l'Afrique Equatorial et du Cameroun* (BCEAEC). Członkowie strefy pozostali w niej na podstawie porozumień bilateralnych. W obrębie strefy wymieniano walutę po sztywnym kursie i utrzymywano jednolite prawo dewizowe. Jedyna dewaluacja po 1948 roku miała miejsce w 1994 roku. Zmieniono wówczas parytet z 50 CFA do 100 CFA za 1 franka FF. Funkcjonowanie strefy franka nie stanowiło obciążenia dla Banku Francji i nie powodowało zadłużania się Francji wobec partnerów, co pozwoliło jej przetrwać kryzysy walutowe.

W trakcie dwóch kadencji F. Mitterranda bilans współpracy Francji z krajami strefy franka nie przedstawiał się korzystnie. Francja znalazła się w impasie z jednej strony próbując utrzymać tradycyjne kierunki polityki i narzędzia współpracy w ramach regionu, a z drugiej usiłując dopasować działania do polityki strukturalnego dostosowania forsowanego przez instytucje z Bretton Woods. W wyniku niestabilnej sytuacji ekonomicznej regionu jej interesy zostały zagrożone. Brak analizy makroekonomicznej i nieumiejętność skutecznego

---

<sup>380</sup> Francja zmagala się z powojenną inflacją do 1952 roku. Stabilizacja waluty francuskiej stanowiła zasługę Antoine'a Pinaya i jego rządu. Zwieńczeniem stabilizacji waluty była przeprowadzona w 1960 roku denominacja franka w relacji 100:1.

<sup>381</sup> Państwa należące do Unii Gospodarczej i Monetarnej Afryki Zachodniej: Benin, Burkina Faso, Mali, Niger, Wybrzeże Kości Słoniowej, Senegal, Togo.

<sup>382</sup> Państwa zrzeszone w Banku Państw Afryki Centralnej: Kamerun, Kongo, Gabon, Gwinea Równikowa, Republika Środkowoafrykańska, Czad.

<sup>383</sup> P. Robson, *Zone Franc et Développement Africain*, Economic Journal, Mar86, Vol. 96, Iss. 381, s. 276.

realizowania nawet w zasadzie słusznych założeń polityki gospodarczej stanowiły źródło jej niepowodzeń. Wiele przedsiębiorstw upadło, a inwestycji nie doczekało się realizacji<sup>384</sup>.

Od połowy lat osiemdziesiątych XX wieku frank CFA był przewartościowany co zachwiało pozycję konkurencyjną strefy i spowodowało głębszą niż w krajach spoza niej recesję w latach 1987-1993. Załamanie międzynarodowej koniunktury, wzrost deficytów publicznych i zadłużenia spowodowały kryzys płynności systemów bankowych i regresję gospodarczą w strefie<sup>385</sup>. Wprawdzie dewaluacja w roku 1994 przyniosła oczekiwane efekty i wzrost, jednak przyjmuje się, że kraje strefy w latach dziewięćdziesiątych były biedniejsze niż w roku 1985<sup>386</sup>.

Krytykowanym elementem strefy walutowej było zdaniem E. Chrabonszczewskiej jej niedostosowanie do potrzeb i możliwości gospodarczych krajów afrykańskich. Wśród podkreślanych wad strefy franka wymienia się sztywny parytet wobec franka FF, który wpływał na zmiany kosztów pożyczek w innych walutach, podporządkowanie Francji i jej polityce monetarnej, nadmierną kontrolę kreacji pieniądza i umożliwianie ucieczki kapitału. Z kolei jako pozytywne aspekty funkcjonowania strefy uznawano m.in. napływ francuskiej pomocy, gwarantowanie kursu i wymienialności franka CFA, stały kurs jako zachętę do bezpośrednich inwestycji zagranicznych, niższą inflację i bodziec do wymiany regionalnej. Dla Francuzów korzyścią wynikającą z istnienia strefy walutowej były zawsze zwiększone możliwości zbytu towarów pochodzących z Francji na rynkach afrykańskich oraz wzmocnienie franka FF dzięki wspólnemu gromadzeniu rezerw<sup>387</sup>.

Inicjatywa dewaluacji franka leżała po stronie instytucji Bretton Woods, które naciskały na kraje afrykańskie, a te z kolei na Francję<sup>388</sup>. Po dewaluacji kraje strefy zobowiązane zostały do wprowadzenia programów dostosowania strukturalnego, których najważniejszym instrumentem miała być warunkowa pomoc budżetowa. Francja pod wpływem instytucji Bretton Woods zawiesiła swoją pomoc uzależniając ją od przyjęcia tego ultimatum<sup>389</sup>. W dłuższej perspektywie sytuacja ta doprowadziła do ogłoszenia przez premiera Francji E. Balladura doktryny z Abidżanu, o której będzie mowa w dalszej części rozdziału.

---

<sup>384</sup> B. Hibou, *Politique économique de la France en zone franc*, *Politique Africaine*, Nr 58, 1995, s. 39.

<sup>385</sup> P. Hugon, *La zone franc a l'heure de l'euro*, Karthala, Paris 1999, s. 67-68 ; B. Claveranne, *La zone franc. Au-delà de la monnaie...*, Economica, Paris 2005, s. 92.

<sup>386</sup> L. Goreux, *op. cit.*, s. 3

<sup>387</sup> E. Chrabonszczewska, *Strefa frankafrancuskiego*, Monografie i Opracowania nr 292, SGHiS, Warszawa 1989, s. 208-209.

<sup>388</sup> P. Hugon, *La zone franc ...*, s. 100-101.

<sup>389</sup> J.M. Parmentier, R. Tenconi, *Zone franc en Afrique. Fin d'une ère ou renaissance ?* L'Harmattan, Logiques économiques, Paris Montreal 1996, s. 165, 201.

Władze francuskie wprawdzie krytycznie nastawione do instytucji Bretton Woods, nie zdołały wypracować alternatywnej wobec nich polityki. Proponowane przez Francję rozwiązania nie były formułowane w sposób operacyjny, rozwijane ani dostosowywane do problemów wewnętrznych i zewnętrznych krajów Afryki Subsaharyjskiej. W rzadkich przypadkach, gdy administracja francuska znajdowała rozwiązania określonych problemów, blokada biurokratyczna i polityczna, wielość oraz niespójność podejmowanych działań uniemożliwiały ich implementację do systemu gospodarczego. Nie sformułowano także jasnego stanowiska wobec procesu integracji europejskiej w kontekście polityki afrykańskiej<sup>390</sup>.

Po wprowadzeniu Euro w roku 1999 ustalono, iż będzie ono ekwiwalentem 656 franków CFA i odpowiednio 6,56 franka FF. Strefa franka nie ma obecnie wielkiego znaczenia dla rozwoju Afryki Subsaharyjskiej, a wcześniej także, traktowano ją raczej jako narzędzie polityki zagranicznej Francji<sup>391</sup>. A. de Raulin twierdzi przykładowo, że wprowadzenie Euro i ustalenie parytetu franka CFA względem nowej waluty, miało we francuskim zamyśle służyć ograniczeniu amerykańskich wpływów w Afryce<sup>392</sup>. Podsumowując powiedzieć należy, że polityka francuska względem krajów strefy częściej promowała konsumpcję niż inwestycje. Dlatego kluczowym wyzwaniem dla krajów rozwijających się tego regionu jest poszukiwanie drogi do rozwoju w integracji horyzontalnej, a nie w zależności od byłej metropolii<sup>393</sup>.

### 3.1.3. Wpływ stosunków bipolarnych na relacje Francji z byłymi koloniami.

Pomoc rozwojową jako narzędzie polityki zagranicznej zaczęto stosować, a w konsekwencji analizować, po drugiej wojnie światowej<sup>394</sup>. Historycznie jej uzasadnienie wiąże się z Planem Marshalla, którego realizacja pomogła w odbudowie powojennej Europy. Niemniej pomoc i system pomocy w znaczeniu, jakie się jej dzisiaj przypisuje, jest w znacznej mierze produktem zimnej wojny. Udzielanie pomocy nie miało podłoża altruistycznego i osadzone było w trudnych realiach powojennych. Z jednej strony miało umożliwić dalsze czerpanie

<sup>390</sup> B. Hibou, *op. cit.*, s. 39-40.

<sup>391</sup> Wywiad z J.-M. Siroen, Professeur Université Dauphine, Paryż, 19 listopada 2009.

<sup>392</sup> A. De Raulin, *La zone franc face à l'Euro* [w:] *La zone franc, l'euro et le développement*, red. R. Charvin, Artois Presses Université, Artois 2000, s. 147.

<sup>393</sup> J.M. Parmentier, R. Tenconi, *op. cit.*, s. 201-202.

<sup>394</sup> Wcześniej używa się tego pojęcia w odniesieniu do pomocy udzielonej przez Stany Zjednoczone Meksykowi i w kilku innych odosobnionych przypadkach. Por też, *A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in Dares, Names and Figures*, red. H. Führer, OECD/GD(94)67, Paris 1994, s. 4.

korzyści ekonomicznych z byłych kolonii dawnym imperiom kolonialnym, a z drugiej poszerzyć strefy wpływów politycznych i militarnych potężnych i rosnących w siłę mocarstw amerykańskiego i radzieckiego<sup>395</sup>.

Współzawodnictwo Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego wywierało znaczny wpływ na proces dekolonizacji po drugiej wojnie światowej. Zimna wojna nie stanowiła tła, ale czynnik oddziałujący na kształtowanie stosunków i rozkład sił na arenie międzynarodowej<sup>396</sup>. Polityka neokolonialna Francji po drugiej wojnie światowej również związana była z rozwojem zimnej wojny oraz dalszej polaryzacji stosunków Wschód – Zachód i w ich kontekście może być lepiej zrozumiana. Francja nie mogła pogodzić się z utratą roli imperialnej i zaakceptować, że na świecie liczą się dwie potęgi, ale ona nie jest żadną z nich. Musiała odnaleźć się w nowej sytuacji.

Jakkolwiek nie ma prostego przełożenia procesu dekolonizacji na strategię zimnej wojny, istnieją jednak silne powiązania pomiędzy jednym i drugim zjawiskiem (czy zespołem zjawisk). Konstrukcja ideologiczna nacjonalizmów powstających w procesie dekolonizacji państw pozostawała pod wpływem globalnej zimnej wojny, która sprawiła, że problemy nowopowstałych państw zostały podniesione do rangi międzynarodowych i wymknęły się spod wyłącznych wpływów metropolii<sup>397</sup>. Wojna w Algierii była m.in. związana z dążeniem Francji do utrzymania kontroli w regionie i prymatu przed Stanami Zjednoczonymi. Polityka ta w konsekwencji doprowadziła zresztą do ocieplenia stosunków francusko-radzieckich. USA i wiele innych państw NATO krytycznie odnosiły się do militarnych posunięć dawnego imperium<sup>398</sup>. Niemniej, tak długo jak długo Francja utrzymywała swoje wpływy w Afryce Subsaharyjskiej, nie dopuszczając tam Związku Radzieckiego, sytuacja była akceptowana przez Stany Zjednoczone.

Polityka neokolonialna Francji od drugiej połowy lat sześćdziesiątych XX wieku charakteryzowała się dużą konsekwencją i stabilnością. Pozwalając kolonom na ogłoszenie niepodległości dostosowywała się do zmieniającej się sytuacji międzynarodowej, jednak faktycznie planowała utrzymać swoje wpływy i dalej czerpać korzyści z byłych kolonii, formalizując stosunki z nimi na innej podstawie prawnej. Przyznanie niepodległości i

---

<sup>395</sup> D. Connell, F. Smyth, *Africa's New Bloc*, Foreign Affairs, Vol. 77 Nr 2, s. 82, 88-89.

<sup>396</sup> Poparcie dla poszczególnych państw afrykańskich polegało w zasadzie na tym, że poparcie Związku Radzieckiego dla przywódcy danego państwa implikowało poparcie dla antagonistycznego względem niego przywódcy bądź grupy ze strony Stanów Zjednoczonych, Francja wysyłała wojska, aby utrzymać władzę dyktatorów w państwach frankofońskiej Afryki, por. *So little done, so much to do*, Economist, 9/07/96, Vol. 340 Iss. 7982, Special section, s. 3-4.

<sup>397</sup> M. Thomas, *France's North African Crisis, 1945-1955: Cold War and Colonial Imperatives*, History, Apr. 2007, Vol. 92 Iss. 306, s. 233-234.

<sup>398</sup> M. Thomas, *op.cit.*, s. 207-234.

zawarcie korzystnych porozumień stanowiło legitymizację dalszego czerpania z zasobów Afryki przy akceptacji świata zewnętrznego, pod przykrywką stabilizowania sytuacji militarnej w cieniu konfliktu USA i Związku Radzieckiego. Kontynuacja dawnych stosunków i ich stabilność wynikały z elastycznego podejścia do dyskursu kolonialnego i odpowiedniego ukształtowania dalszej współpracy<sup>399</sup>.

Faktycznie uzyskanie niepodległości przez państwa afrykańskie odbywało się na takich warunkach, by zapewnić Francji hegemonię. Więzy kolonialne zamienione zostały na porozumienia militarne, polityczne i gospodarcze z Francją<sup>400</sup>. „Współpraca” była nową formą prawną uzależnienia afrykańskich krajów rozwijających się. Francja zaczęła oferować „pomoc” w zamian za którą oczekiwała lojalności i uprzywilejowanego traktowania. Współpraca pozwalała zminimalizować utratę kolonii dzięki utrzymywaniu stosunków o charakterze klientelistycznym z państwami afrykańskimi<sup>401</sup>. Pokojowe, jak je nazywano, zarządzanie Afryką w dobie stosunków bipolarnych wiązało się przy tym z około 122 interwencjami militarnymi w Afryce. Państwa współpracujące traktowano zaś instrumentalnie, odpowiednio do własnych potrzeb gospodarczych i politycznych<sup>402</sup>.

Sam proces dekolonizacji przebiegł stosunkowo szybko głównie dlatego, że kolonializm zastąpiony został przez neokolonializm, a przyznanie niepodległości politycznej państwom pozwalało nadal czerpać korzyści ekonomiczne z byłych kolonii. Proces ten postępował, a nowo wyzwolone państwa stawały się areną politycznej walki wpływów dwóch mocarstw. Mocarstwa wprawdzie nie posiadały kolonii, ale w toku zimnej wojny i napiętej sytuacji w kolejnych latach starały się kontrolować jak najwięcej państw, szczególnie tych nowopowstałych – najbardziej podatnych. Dokonywano ideologicznego podziału świata na socjalistyczny i kapitalistyczny.

Jedną z ważniejszych determinant udzielania pomocy było właśnie promowanie kapitalizmu (kapitalistycznego modelu rozwoju). Jak twierdzą R. Grant u J. Nijman: „Pomoc od drugiej połowy lat czterdziestych XX wieku stała się powszechnym instrumentem polityki zagranicznej państw donatorów, a źródłem dochodów państw beneficjentów” (tłum. aut.)<sup>403</sup>. Uniwersalny charakter tego instrumentu wyrażał się w dobroczynności, a zarazem elastyczności, dzięki czemu mógł służyć wielu celom. Donatorzy, a wśród nich Francja, działali od zawsze mając na uwadze motywy polityczne takie jak: pozytywny wpływ na

---

<sup>399</sup> Por. B. Charbonneau, *France and New Imperialism. Security Policy in Sub Saharian Africa*, 2008, s. 55.

<sup>400</sup> Por. S. Brunel, *op. cit.*, s. 33 i n.

<sup>401</sup> B. Charbonneau, *op. cit.*, s. 58

<sup>402</sup> B. Charbonneau, *op. cit.*, s. 67 i 71.

<sup>403</sup> R. Grant, J. Nijman, *The global crisis in Foregin Aid*, Syracuse University Press, New York 1998, s. 3.



stosunki z beneficjentem, dobre stosunki i płaszczyzna porozumienia z innymi donatorami, prestiż i demonstracja siły. Udzielanie pomocy stanowiło ważny argument w dyskusji dyplomatycznej i narzędzie wpływów<sup>404</sup>.

Francja sąsiadując z Niemcami i rywalizując z Wielką Brytanią w Europie, a Stanami Zjednoczonymi w Afryce odczywa swoistą potrzebę zaznaczenia własnej wagi na arenie międzynarodowej, właśnie poprzez popularyzację swojej kultury; określa się to mianem „potrzeby błyszczenia” (*besoin de rayonnement*). Próbowwała za wszelką cenę nie dopuścić do wzrostu znaczenia USA na Czarnym Lądzie, dopuszczając się nawet utrudniania amerykańskim dyplomatom i wysłannikom agencji pomocowych swobodnego przemieszczania w krajach afrykańskich. Zdaniem redaktorki magazynu *Zachodnia Afryka*: „prawdziwa zimna wojna w Afryce toczyła się między Francją a Stanami Zjednoczonymi”<sup>405</sup>. Francja była także uprzedzona do Banku Światowego, jako instytucji anglo-saskiej. Aby utrzymać swoje wpływy, musiała przeznaczać wielkie środki na pomoc dla dawnych kolonii i innych krajów francuskojęzycznych, w których pragnęła utrzymać swoją uprzywilejowaną pozycję<sup>406</sup>.

Zainteresowanie Wschodu i Zachodu Afryką i innymi krajami rozwijającymi się osłabił zmierzch systemu bipolarnego w stosunkach międzynarodowych. Dla mniejszych państw, które wspierały ideologię któregoś z supermocarstw, koniec konfliktu Wschód - Zachód oznaczał koniec bezwarunkowego poparcia. Wówczas ponownie wzrosło znaczenie Francji jako adwokata krajów rozwijających się, szczególnie w Afryce. Na tradycyjnym szczycie francusko-afrykańskim, który miał miejsce w roku 1990 w La Baule, prezydent Francji, F. Mitterrand, zapewnił afrykańskich przywódców, że francuska pomoc będzie dalej przyznawana, acz proporcjonalnie do wysiłków czynionych na rzecz demokracji. Przemówienie to, znane pod nazwą „mowy z La Baule”, miało świadczyć o dalszym, pomimo zmieniającej się sytuacji politycznej na świecie, zaangażowaniu Francji w sprawy Afryki i było w tym sensie wyjątkowe. Francja była związana z niemalże jedną trzecią obszaru Afryki przeszłością kolonialną, a od drugiej połowy XX wieku silnymi powiązaniem

---

<sup>404</sup> *Ibidem*, s. 6 i n.

<sup>405</sup> Były prezydent Francji G. Pompidou powiedział: „Ze wszystkich krajów, Francja najgłębiej angażuje się w eksport własnej kultury. Jesteśmy wyjątkowi pod tym względem. Kiedy Francuz, będąc w obcym kraju spotyka inną osobę, która mówi po francusku, czytał francuską literaturę, czuje się jakby spotkał brata. To jest ambicja naszego intelektu, być może geniuszu. Nasza współpraca (np. pomoc gospodarcza) jest bez wątpienia zorientowana i powinna być, w sposób fundamentalny na poszerzenie wpływu naszego języka i kultury.” C. Lancaster, *op. cit.*, s. 116.

<sup>406</sup> *Ibidem*, s. 117.

gospodarczymi, monetarnymi (strefa franka), militarnymi i językowymi i nie zamierzała rezygnować z profitów, jakie to dla niej oznaczało<sup>407</sup>.

### 3.2. Polityka rozwojowa Francji w latach 1981-1998.

---

#### 3.2.1. Polityka francuska w trakcie prezydentury F. Mitterranda.

---

Okres prezydentury F. Mitterranda związany jest w szczególności z dwoma ważnymi dla krajów rozwijających się wydarzeniami, które przypadły na początek i koniec jego kadencji. W roku 1981 rozpoczęto systematyczne wdrażanie polityki dostosowania strukturalnego i opublikowany został raport Banku Światowego dotyczący jej założeń, natomiast w roku 1994 miała miejsce dewaluacja franka CFA w stosunku do franka FF<sup>408</sup>.

Polityka socjalisty F. Mitterranda wobec krajów afrykańskich od samego początku oparta została na silnych więzach personalnych z przywódcami krajów afrykańskich<sup>409</sup>. F. Mitterrand uważał, że polityka zagraniczna należy do tzw. strefy zastrzeżonej kompetencji prezydenta i nie uznawał kompetencji premiera w tym zakresie<sup>410</sup>. Determinował politykę zagraniczną (w tym rozwojową) i nie pozwalał, aby była ustalana bez jego zgody, a w zasadzie bez jego inicjatywy. Z punktu widzenia krajów rozwijających się było to o tyle problematyczne, że w związku z koncentrowaniem się na integracji europejskiej, sprawy afrykańskie odsunięto na dalszy plan<sup>411</sup>.

Stosunki francusko-afrykańskie czasów prezydentury F. Mitterranda charakteryzował rozdźwięk pomiędzy dyskursem o charakterze utopijnym, a nastawionymi na zysk i słabo skoordynowanymi działaniami. Brakowało długookresowej strategii i wizji polityki rozwojowej<sup>412</sup>. Nie wprowadzano żadnych nowych istotnych impulsów do francuskiej polityki zagranicznej w stosunku do krajów rozwijających się. Wśród głównych priorytetów współpracy, wskazywano zwyczajowo potrzebę utrzymania więzi kulturowych i politycznych (militarnych) oraz gospodarczej obecności Francji w Afryce. Dotyczyło to w szczególności

---

<sup>407</sup> N.F. Ngarhodjim, *African Charter on Democracy, Elections and Governance: A Critical Analysis*, Open Society Institute, May 2007, s.1.

<sup>408</sup> Tzw. „Raport Berga”, B. Hibou, *op. cit.*, s. 25.

<sup>409</sup> Polityka rozwojowa w największym stopniu skupiona była na stosunkach z Afryką, gdyż inne rejony świata otrzymywały znacznie mniejszą pomoc. Dlatego główny nacisk kładziony jest na problematykę stosunków francuskich z Afryką, a kwestie stosunków z pozostałymi kontynentami poruszane są w ograniczonym zakresie.

<sup>410</sup> P. Deszczyński, *Europejskie systemy polityczne*, Wyd. WSB, Poznań 2008, s. 60-61. W praktyce prezydent dzieli kompetencje reprezentacyjne z premierem w okresach koabitacji.

<sup>411</sup> Szerzej na temat tzw. „strefy zastrzeżonej” w: A. Kuczyńska, *Francja V Republiki i jej koabitacje (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002)*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2008, s. 318-377.

<sup>412</sup> Np. Preferowanym instrumentem pomocy, często nieefektywnej, była pomoc budżetowa, szczególnie dla państw strefy franka.

strefy franka i obszarów frankofońskich. Spośród pozostałych terytoriów, ogromną pomoc otrzymywały terytoria zamorskie Polinezja Francuska i Nowa Kaledonia<sup>413</sup>. Stosunki handlowe Francji z krajami rozwijającymi się miały charakter protekcyjnistyczny, i nie poruszano w nich kwestii otwarcia gospodarczego<sup>414</sup>.

F. Mitterand oficjalnie zadeklarował w Jaundé, że nie ma rozdzwiewu pomiędzy polityką francuską w Afryce sprzed maja 1981 roku i po objęciu przez niego urzędu, że jeśli zmieniły się metody jej prowadzenia, to nie zmieniły się jej cele. Obserwatorzy polityki F. Mitterranda zauważyli jednak, że również zmiana metod, pozostała jedynie deklaratywna, gdyż polityka w zasadzie nie zmieniła się w żaden sposób<sup>415</sup>. Politycy francuscy nie byli w stanie konkretnie i rzeczowo reagować na trudną sytuację państw afrykańskich, pomimo sporządzania licznych raportów i analiz wewnętrznych.

Swoisty „brak polityki” Francji wobec krajów rozwijających się był zresztą w pewnym sensie zamierzony. Stosunki zagraniczne oparte o więzi personalne i deklaracje polityczne o dużym stopniu ogólności pozwalały na realizację dwóch założeń. Po pierwsze, Francja dzięki swojej uprzywilejowanej pozycji w Afryce zapewniała sobie potwierdzenie wielkości i znaczenia na arenie międzynarodowej, po drugie realizowała dobroczynną misję.

Hegemonia Francji w Afryce, forsowana w tej czy innej formie, stanowiła realizację tradycyjnych narodowych interesów. U podstaw stosunków francusko-afrykańskich leżało przyjęcie wątpliwej skądinąd tezy, że obecność Francji w Afryce była lub jest niezbędna, by tamtejsze kraje mogły się rozwijać<sup>416</sup>. Zadaniem Francji było zapewnianie krajom afrykańskim ochrony i stabilizacji. W zamian za to otrzymywała dostęp do strategicznych zasobów i rynków oraz poparcie sojuszników na arenie międzynarodowej. Gwarantowanie bezpieczeństwa w regionie miało zapewnić Francji wysoką pozycję międzynarodową, a bardziej praktycznie, wierne głosowania w Organizacji Narodów Zjednoczonych<sup>417</sup>. Wspieranie Afryki stanowiło o wielkości i sile państwa francuskiego. Drugim fundamentem

---

<sup>413</sup> Nowa Kaledonia i Polinezja Francuska otrzymywały łącznie taką pomoc jak cała Azja, a znacznie większą niż Europa i Ameryka.

<sup>414</sup> B. Hibou, *op. cit.*, s. 25.

<sup>415</sup> A. N. Ayissi, *Une perception Africaine de la politique étrangère de la France*, [www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FDOO1171.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FDOO1171.pdf), s. 383. Por. J.-F. Bayart, *France-Afrique: La fin du pacte colonial*, *Politique Africaine*, Nr 39, 1990, s. 47.

<sup>416</sup> J. Foccart był jednym z głównych architektów francusko-afrykańskich stosunków w dobie dekolonizacji. Twierdził, że współpraca z Francją stanowi dla Afryki *sine qua non* kulturalnego, gospodarczego i społecznego rozwoju, gwarantując pokój i stabilizację sytuacji. Dzięki współpracy z Francją, w stabilnych warunkach politycznych Afrykańczycy mieli odnaleźć w sobie umiejętność stworzenia stabilnych społeczeństw. Zadaniem Francji było prowadzić kraje afrykańskie aż do momentu, kiedy osiągną stopień rozwoju pozwalający rządzić się samodzielnie. Równocześnie realizowane miały być zarówno interesy ekonomiczne Francji jak i jej aspiracje polityczne na arenie międzynarodowej.

<sup>417</sup> P. Marchesin, *Mitterrand Africain*, *Politique Africaine*, Nr 58, 1995, s. 9.

polityki afrykańskiej, pozostającym w niejkiej sprzeczności z pierwszym, było przyjęcie koncepcji historycznej roli Francji, jako byłej metropolii odpowiedzialnej za swoje dawne kolonie. Francja poczytywała się za adwokata Afryki i realizowała misję dobroczynną zagłuszającą ewentualne wyrzuty sumienia związane z dobą kolonializmu<sup>418</sup>.

Wyzwaniem dla polityki zagranicznej F. Mitterranda wobec krajów rozwijających się było niewątpliwie zakończenie konfliktu Wschód - Zachód. F. Mitterrand nie wycofał się z polityki afrykańskiej, a wręcz przeciwnie wygłosił mowę na szczycie w La Baule, w której po raz pierwszy uzależnił francuską pomoc od demokratyzacji potencjalnych beneficjentów i zapowiedział zamianę pożyczek na granty dla krajów najbiedniejszych. Krytycy zarzucają jednak F. Mitterrandowi, że pod przykrywką doktryny z La Baule, faktycznie realizował dawną politykę i dążył do utrzymania *status quo*<sup>419</sup>.

Po dewaluacji franka w roku 1994 premier E. Balladur ogłosił nową doktrynę w Abidżanie, która była mniej medialna niż „mowa z La Baule” i pozwalała Francji pomijać warunek demokratyzacji jako konieczności dla otrzymywania francuskiej pomocy. Postulowano w niej skoncentrowanie się na odbudowie gospodarczej i finansowej w perspektywie współpracy bilateralnej i multilateralnej. Francuską pomoc uzależniano od przebiegu programów dostosowania strukturalnego negocjowanych ze światowymi instytucjami finansowymi. Doktryna z Abidżanu miała być wyrazem troski reformatorskiej zmierzającej do normalizowania stosunków francusko-afrykańskich dotychczas podporządkowanych m.in. solidarności politycznej w obrębie strefy franka, pozwalającej utrzymywać uprzywilejowane stosunki z byłymi koloniami *pré carrée*. Francja miała zaprzestać faworyzowania tradycyjnych przyjaciół. Zapowiedzi te nie zostały jednak zrealizowane, bynajmniej nie w toku realizacji doktryny z Abidżanu<sup>420</sup>.

W niepowodzeniu doktryny z Abidżanu objawił się brak konsekwencji francuskiej polityki zagranicznej. Niemożliwe było równoczesne realizowanie doktryny i zachowanie strefy franka. Francja pomimo deklarowania własnej neutralności czyniła odstępstwa od ogłoszonych zasad, aby ocalić bankrutujących przywódców z kluczowych zaprzyjaźnionych państw (Kamerun, Republika Środkowoafrykańska, Wybrzeże Kości Słoniowej), które nie odpowiadały standardom dobrego rządzenia. W związku ze strategicznym znaczeniem

---

<sup>418</sup> B. Charbonneau, *op. cit.*, s. 1-2.

<sup>419</sup> R. Banégas, R. Marchal, J. Meimon, *France – Afrique. Sortir du pacte colonial*, Politique Africaine, Nr 105, 2007, s. 7 i n.; Prime à la démocratisation? 16ème sommet, La Baule, 1990, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo\\_833/afrique\\_1063/sommets-afrique-france\\_326/prime-democratisation-16eme-sommet-baule-1990\\_1578.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/afrique_1063/sommets-afrique-france_326/prime-democratisation-16eme-sommet-baule-1990_1578.html)

<sup>420</sup> <http://archives.lesechos.fr/archives/1994/LesEchos/16698-10-ECH.htm>

niektórych sojuszników Paryż stosował różne miary i kryteria przyznawania pomocy rozwojowej, co osłabiało fundamenty doktryny z Abidżanu<sup>421</sup>.

F. Mitterrand otaczał się bliskimi współpracownikami, realizującymi jego politykę, wśród których znalazł się jego syn J.-C. Mitterrand<sup>422</sup>. Należał on do grupy wysokich urzędników utrzymujących z przywódcami Afryki stosunki oparte o wzajemne sympatie i przysługi, nie o rzetelną ocenę sytuacji ekonomicznej i politycznej. Układy personalne i przyjaźnie z przywódcami afrykańskimi często wpływały, jak wskazuje się w literaturze na krytykowane decyzje prezydenta, takie jak te w sprawie Rwandy, Togo czy Zairu. Oparcie polityki zagranicznej i rozwojowej na urzędnikach wykonujących prezydenckie zamiary (Ch. Nucci, G. Penne, J.-C. Mitterrand) i podtrzymywanie relacji towarzyskich pozwalało na utrzymanie w stosunkach z Afryką *status quo*<sup>423</sup>.

Z kolei sytuacja pomiędzy F. Mitterrandem a Partią Socjalistyczną w kontekście polityki zagranicznej wobec Afryki była momentami napięta. Socjalistyczne postulaty, które znalazły się w programie partii i kampanii prezydenckiej, dotyczące m.in. renegocjacji porozumień militarnych z państwami afrykańskimi, nie zostały zrealizowane. Po roku 1981 utrzymano w mocy porozumienia militarne zawarte wcześniej i kontynuowano politykę współpracy. W listopadzie 1986 roku przy okazji szczytu w Lomé, lewica podpisała nawet petycję przeciwko polityce afrykańskiej swojego prezydenta. W szczególności skrytykowano działania wojskowe w Togo<sup>424</sup>. Polityka Francji wobec krajów rozwijających się w czasie współrządzenia F. Mitterranda i Partii Socjalistycznej była nietypowa z szerszej perspektywy poglądów lewicowych na kwestie nierówności pomiędzy narodami<sup>425</sup>.

Wyrazem nieporozumień pomiędzy F. Mitterrandem, a niektórymi socjalistami był także konflikt z ministrem współpracy J.-P. Cotem, który był prekursorem zmian i zaproponował nową politykę francuską w sferze rozwoju. J.-P. Cot postulował dekolonizację współpracy, nacisk na rozwój i prawa człowieka, a także dążenie do „umoralnienia” francuskiej polityki zagranicznej. Jego postawa nie odpowiadała ani prezydentowi, ani przywódcom afrykańskim, którzy woleli by sprawy toczyły się dotychczasowym rytmem. 27 lipca 1982 roku premier Francji P. Mauroy z Partii Socjalistycznej podpisał dekret na mocy którego kompetencje Ministerstwa Współpracy rozciągnięte miały być na wszystkie kraje rozwijające się. F. Mitterrand odmówił jego podpisania. J.-P. Cot niedługo później zmuszony

---

<sup>421</sup> R. Banégas, R. Marchal, J. Meimon, *op. cit.*, s.10 i n., B. Charbonneau, *op. cit.*, s. 67 i n.

<sup>422</sup> Nazywany potocznie: „Papa-m-a-dit”, „Tata mi powiedział”

<sup>423</sup> Por. B. Charbonneau, *op. cit.*, s. 2.

<sup>424</sup> P. Marchesin, *op. cit.*, *Politique Africaine*, Nr 58, 1995, s. 21.

<sup>425</sup> Por. P. Deszczyński, K. Gołata, J. Krawulski, *Wybrane współczesne doktryny polityczne*, Pomocnicze Materiały Dydaktyczne AEP, Poznań 1993, s. 80-81.

został do opuszczenia stanowiska<sup>426</sup>. S. Brunel określa politykę F. Mitterranda wobec Afryki jako „ideologiczną abdykację lewicy”<sup>427</sup>.

O ile relacje F. Mitterranda z lewicą w kwestii polityki rozwojowej nie zawsze układały się najlepiej, o tyle z rządem prawicowym wręcz przeciwnie. W okresach koabitacji lewicowego prezydenta i prawicowego parlamentu stosunki pomiędzy pałacem Elysée (Kancelaria Prezydenta) i Matignon (Kancelaria Premiera) układały się nie tylko poprawnie, ale momentami wręcz serdecznie (J. Chirac, 1986-1988, E. Balladur, 1993-1995). Jak zauważył P. Marchesin „Nieprzejdane doktryny polityczne w niespodziewany sposób bywają jednomyślne w warunkach tropikalnych”<sup>428</sup>.

Potrzeba utrzymania *status quo* w stosunkach francusko-afrykańskich znajdowała szczególny wyraz w pomocy rozwojowej<sup>429</sup>. Powtarzano te same recepty makroekonomiczne: postulowano zwiększenie wolumenu pomocy i zmniejszenie zadłużenia. Przejawem aktywności prezydenckiej w ramach polityki zagranicznej było organizowanie szczytów francusko – afrykańskich i spotkania z przywódcami. Jak wskazuje P. Marchesin, „wizytowanie Cancun nie jest warunkiem wystarczającym dla zastąpienia refleksji dotyczącej sposobów prowadzenia działań i dostosowania ich do warunków i sposobu funkcjonowania społeczeństw krajów rozwijających się”<sup>430</sup>.

Francuskie działania gospodarcze z okresu prezydentury F. Mitterranda określa się jako „cerowanie”. Od początku lat osiemdziesiątych zwiększano pomoc doraźną i działania krótkookresowe mające pomóc uniknąć deficytu poprzez generowanie zaległości zewnętrznych. Podejmowane działania nie tylko nie sprzyjały wydajności ekonomicznej państw i ich rozwojowi, a wręcz zwiększały ich podatność na naciski polityczne i interwencje protekcyjnistyczne<sup>431</sup>. Po reelekcji F. Mitterrand coraz mniej skupiał się na stosunkach z krajami rozwijającymi, poświęcając więcej uwagi procesowi integracji europejskiej i utrzymaniu równowagi sił.

Prezydentura F. Mitterranda to okres prymatu relacji osobistych z przywódcami państw afrykańskich. Propozycje zreformowania współpracy w zakresie pomocy rozwojowej zostały przedstawione dopiero w październiku 1992 roku<sup>432</sup>. Poza koncentracją na utrzymaniu wpływów geopolitycznych, a w zasadzie w ich konsekwencji, Francja dążyła do utrzymania,

---

<sup>426</sup> P. Marchesin, *op. cit.*, s. 17-18.

<sup>427</sup> S. Brunel, *op. cit.*, s. 21-22.

<sup>428</sup> P. Marchesin, *op. cit.*, s. 17-18.

<sup>429</sup> Por. B. Charbonneau, *op. cit.*, s. 2.

<sup>430</sup> P. Marchesin, *op. cit.*, s. 22-23.

<sup>431</sup> B. Hibou, *op. cit.*, s. 40.

<sup>432</sup> P. Marchesin, *La politique africaine de F. Mitterrand*, *Politique Africaine*, Nr 58, 1995, s. 3.

a nawet poszerzenia strefy swoich wpływów, angażując się m.in. w operacje militarne, jak np. w Czadzie czy Rwandzie. Skandaliczne zaangażowanie w konflikty wojskowe, czerpanie ekonomicznych zysków ze strefy wpływów współistniało z utopijną doktryną pomocy rozwojowej, która nie przyniosła wzrostu gospodarczego, rozwoju ani redukcji biedy. W latach 1981-1992 stanowisko Ministra Współpracy piastowało 6 różnych osób. Jak wskazywane jest w literaturze, tak duża rotacja uniemożliwiała z przyczyn czysto technicznych opracowanie, a co dopiero wdrożenie długookresowej strategii pomocy. Rządy lewicowego prezydenta przyniosły w tym kontekście rozczarowanie, szczególnie, że brak polityki nie oznaczał przekazania kompetencji w ręce premiera<sup>433</sup>.

### 3.2.2. Początki zmian – polityka rozwojowa w trakcie prezydentury J. Chiraca.

J. Chirac, podobnie jak F. Mitterrand i jego poprzednicy, postrzegał Afrykę jako strefę francuskich wpływów i przez pryzmat francuskiej siły politycznej na arenie światowej. W momencie przejmowania władzy przez J. Chiraca, polityka francuska w Afryce przeżywała jeden z najpoważniejszych kryzysów w historii. Paryż wplątany był we współpracę z Hutu Power Juvénde Habyariamana i operację Turquoise (realizowaną przez koabitacyjny rząd). Francuska polityka zagraniczna wobec państw rozwijających się zdecydowanie potrzebowała zastrzyku zasad moralnych i racjonalnego spojrzenia na rolę Francji w Afryce.

Okres drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych przypadających na początek kadencji J. Chiraca to czas polityki niezdecydowanej. Z jednej strony zrodziła się pokusa do wycofania z Afryki pod osłoną zaangażowania w pomoc multilateralną oraz doktrynę E. Balladura z Abidżanu, z drugiej trwała wciąż silna potrzeba utrzymania francuskiej potęgi w duchu tradycji gaullistowskiej, gwarantowanej przez wpływy na kontynencie afrykańskim. Był to okres ścierania się zwolenników nowej polityki francuskiej współpracy i zwolenników *status quo*, z różnych jednostek decyzyjnych takich jak: „komórka afrykańska” pałacu prezydenckiego, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, rządu, Dyrekcji Afryki i Oceanu Indyjskiego, dawnego Ministerstwa Współpracy, późniejszej Francuskiej Agencji Rozwoju, ministerstw właściwych ds. obrony, finansów i nauki<sup>434</sup>.

Początek prezydentury J. Chiraca, to czas antagonizmów pomiędzy zwolennikami „starego” i „nowego”. Zaraz po objęciu urzędu J. Chirac powołał na swojego doradcę, J.

<sup>433</sup> Szerzej A. Kuczyńska, *op. cit.*, s.331 i n.

<sup>434</sup> R. Banégas, R. Marchal, J. Meimon, *op. cit.*, s. 9-10.

Foccarta<sup>435</sup>. Powrót J. Foccarta do grona najbliższych doradców Prezydenta nie oznaczał jednak automatycznego powrotu do dawnych praktyk i tradycji gaullistowskiej polityki zagranicznej. W otoczeniu prezydenta znajdował się również A. Juppé ze Zgromadzenia na Rzecz Republiki, który w roku 1995 został premierem. A. Juppé był zwolennikiem reform i zamierzał poprawić wizerunek Francji w Afryce. D. de Villepin, sekretarz generalny w kancelarii prezydenckiej, pomagał utrzymać równowagę pomiędzy jednym a drugim frontem. Prezydent korzystał z rad zwolenników starego porządku i reformatorów.

Sytuacja ta zmienia się w roku 1997, wraz ze śmiercią J. Foccarta i rozwiązaniem Zgromadzenia Narodowego, które skutkowało przywróceniem rządu lewicowego. Objęcie urzędu szefa rządu przez L. Jospina, to moment zwrotny dla polityki rozwojowej. Lewicowy premier ogłosił odcięcie się od starej polityki zarówno prawicowej jak i lewicowej, ogłaszając inwentaryzację prawa i nową politykę francuskiego rządu w Afryce<sup>436</sup>.

Brak interwencji w Kongo-Brazzaville i ogłoszenie w 1997 roku neutralności stanowił sygnał wysłany do przywódców afrykańskich o zmianie francuskiego nastawienia i był wyrazem nowej polityki L. Jospina znanej później jako „ni-ni” („*ni ingérence, ni indifférence*” – ani nie ingerować ani nie pozostawać obojętnym, tłum. aut.). Nowa linia rządu została zmanifestowana także w roku 1999, kiedy wbrew prezydenckim planom udzielenia pomocy H.K. Bédiemu, rząd postanowił nie działać<sup>437</sup>. Znaczenie tej decyzji było tym większe, że dotyczyła Wybrzeża Kości Słoniowej - „okna Francji na Afrykę”<sup>438</sup>.

Istotną zmianę polityki Francji w stosunku do krajów rozwijających się zapoczątkowały reformy rozpoczęte pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Dokonano m.in. reformy współpracy wojskowej z Afryką w kierunku profesjonalizacji, zaprzestano poborów i przekształcono armię w zawodową. Nastąpiło to z inicjatywy J. Chiraca i miało duży wpływ na unowocześnienie współpracy militarnej<sup>439</sup>. Retoryka i praktyka polityki bezpieczeństwa została zreorganizowana w kontekście wydarzeń w Rwandzie w celu zrewidowania uzasadnienia interwencji militarnych Francji w Afryce – przykładem i symbolem zmian miała być inicjatywa Wzmocnienia Afrykańskich Możliwości Utrzymania Pokoju - Recamp

---

<sup>435</sup> J. Foccart był doradcą ds. afrykańskich dwóch pierwszych prezydentów V Republiki.

<sup>436</sup> R. Banégas, R. Marchal, J. Meimon, *op. cit.*, s. 17.

<sup>437</sup> 24 grudnia 1999 Francja prowadziła akcję Khaya na Wybrzeżu Kości Słoniowej.

<sup>438</sup> Należy mieć jednak na uwadze, że Francja ogółem prowadziła około 122 operacje, z czego około 40 po roku 1998, B. Charbonneau, *op. cit.*, s. 70 i n.

<sup>439</sup> B. Charbonneau, *op. cit.*, s. 55.



*Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix*<sup>440</sup>. Jego utworzenie wspomagać miały wojska afrykańskie poprzez szkolenia i dostarczanie materiałów<sup>441</sup>.

### 3.2.3. Reformowanie polityki rozwojowej w latach 1998-2007.

---

Najważniejszym przejawem nowej polityki lewicowego rządu z punktu widzenia systemu pomocy rozwojowej była reforma struktury instytucjonalnej pomocy rozwojowej. Reforma ta miała duże znaczenie symboliczne w związku ze zniknięciem ze sceny politycznej Ministerstwa Współpracy (zwanego potocznie „Ministerstwem Afryki”), które utworzone zostało do utrzymywania relacji z byłymi koloniami. Ministerstwo Współpracy wraz z Prezydentem kreowało politykę współpracy gospodarczej i militarnej, która kojarzyła się z licznymi skandalami politycznymi i z neokolonialną polityką Francji wobec krajów *champ* i *pré carrée*. Reforma zmierzała do zerwania z tym dziedzictwem i stworzenia nowych relacji opartych na fundamencie pomocy rozwojowej, a nie dotychczasowej „współpracy”.

Założenia reformy były bardzo ambitne. Miała ona na celu na nowo zdefiniować kompetencje poszczególnych organów w sferze pomocy rozwojowej dla krajów rozwijających się. Utworzenie międzyresortowego Komitetu Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju - CICID (*Comité Interministériel de Coopération Internationale et de développement*) miało pozwolić na skoncentrowanie kompetencji i utworzenie jednego ośrodka decyzyjnego nadającego kształt polityce współpracy i rozwoju. Istotnym posunięciem reformatorskim było docenienie czynnika społecznego i utworzenie Wysokiej Rady Współpracy Międzynarodowej - HCCI (*Haut Conseil de la Coopération Internationale*), w skład której oprócz polityków wchodzić mieli przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego uzyskujący w ten sposób możliwość oceny francuskich działań na arenie międzynarodowej.

Ważnym elementem reformy z punktu widzenia zmiany polityki francuskiej było także utworzenie Strefy Solidarności Priorytetowej - ZSP (*Zone de Solidarité Prioritaire*). Objęła ona obszary uprzywilejowane pod względem otrzymywania pomocy francuskiej. Co istotne, w skład strefy weszły nie tylko dawne państwa *champu*, ale poza Afryką również kraje Ameryki Łacińskiej, Azji i Bliskiego Wschodu<sup>442</sup>. Założeniem reformy było zerwanie z

---

<sup>440</sup> B. Charbonneau uważa, że rola Francji polegała raczej na destabilizowaniu sytuacji w Afryce i dążeniu do uzależnienia krajów afrykańskich niż wspierała ich rozwój poprzez swoją politykę obroną na kontynencie, por. B. Charbonneau, *op. cit.*, s. 50.

<sup>441</sup> R. Banégas, R. Marchal, J. Meimon, *op. cit.*, s. 11 i n.

<sup>442</sup> Włączenie nowych państw nie zmieniło wysokości pomocy i tak przyznawanej byłym koloniom, na ten temat szerzej w rozdziale V.

ideą *Françafrique* w jej pejoratywnym znaczeniu i budowa nowoczesnej polityki współpracy na rzecz rozwoju<sup>443</sup>.

Wbrew oczekiwaniom, modernizacja administracji nie poszła w parze ze zmianą strategii francuskiej polityki wobec Afryki i innych krajów rozwijających się. Źródłem takiego stanu rzeczy była m.in. postawa J. Chiraca. Wskazuje się, że wizyty prezydenta w Togo, Kamerunie i Gujanie w roku 1999 stały w oczywistej sprzeczności z obranym przez rząd kierunkiem „redekoracji” stosunków z Afryką. Działania J. Chiraca i bliskich mu nieformalnych środowisk miały na celu podkreślenie starych więzów frankofońskich i nadal wpływały na politykę współpracy. Paryż niejednokrotnie prowadził podwójną grę. Miało to miejsce np. w przypadku konfliktu w Kongo-Brazzaville przytoczonego wcześniej. Mimo ogłoszonej przez rząd neutralności wyrażono poparcie dla obozu D.S. Nguesso, znajomego prezydenta J. Chiraca, ze względu na interesy energetyczne Francji.

Polityka francuska pozostawała w zawieszeniu i ambiwalencji również dlatego, że dwóch szefów egzekutywy mających odmienne zdanie nie potrafiło wypowiedzieć sobie otwartej wojny o kształt stosunków z Afryką i pomocy rozwojowej, zagadnień nie wystarczająco istotnych w obliczu kampanii prezydenckiej w 2002 roku. Reforma nie przyniosła oczekiwanego efektu także, dlatego że stanowiła poniekąd reformę koabitacji prezydenta i premiera w kwestii polityki zagranicznej, niezwykle delikatnej w polityce francuskiej<sup>444</sup>. Podsumowanie początków wprowadzania reformy wg S. Smitha to: „*ni ingérence, ni indifférence, mais indolence postcoloniale*” („ani nie ingerencja, ani nie obojętność, ale indolencja postkolonialna”)<sup>445</sup>.

Lata dziewięćdziesiąte XX wieku, zarówno czasu prezydentury F. Mitterranda jak i J. Chiraca stanowiły raczej okres stagnacji, a nawet wycofywania się z polityki afrykańskiej. Ambiwalentna polityka znajdowała wyraz w liczbach – ogółem przekazywano mniej pomocy netto w dolarach USD po cenach bieżących, zmniejszono liczbę asystentów pomocy technicznej. Spadła także ilość inwestycji zagranicznych i zlikwidowano niektóre bazy

---

<sup>443</sup> F.-X. Verschave parafrazował określenie *Françafrique* nazywając tym mianem „mgławicę gospodarczych, politycznych i wojskowych układów we Francji i Afryce, zorganizowanych w sieci i lobby i spolaryzowanych wokół dwóch monopolu: monopolu na zasoby i monopolu na pomoc rozwojową dla rządów”. Logika tego drenażu sprowadza się do niedopuszczenia inicjatyw z zewnątrz. System, samodegradujący się, przetwarza się poprzez jego kryminalizację. Jest naturalnie sprzeczny z demokracją. Za głównego twórcę i architekta tego systemu uważa J. Foccatra. Francja pod hasłem bezpieczeństwa i stabilizacji sytuacji regionu, a za pomocą militarnych porozumień legitymizowała poczynania przywódców afrykańskich. Francuska armia pomagała szkolić ochronę, komanda i specjalne służby afrykańskich dyktatorów. J. Foccart nie sprzeciwiał się zamachom stanu przewrotom i utrzymywaniu dyktatu, dopóki było to korzystne z punktu widzenia francuskich interesów. B. Charbonneau, *op. cit.*, s. 57.

<sup>444</sup> Por. A. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 191 i n.

<sup>445</sup> Cyt. za R. Banégas, R. Marchal, J. Meimon, *op. cit.*, s. 19.

wojskowe. Tendencję taką przejawiały zarówno rządy prawicowe, jak i lewicowe. Rozwiązanie problemu nie było kwestią sporu prawicy i lewicy, ale wyborem pomiędzy „starym”, a „nowym” podejściem.

Kolejny zwrot nastąpił w roku 2002, kiedy ponownie wybrany J. Chirac, mając do dyspozycji większość parlamentarną, zwrócił się ku „nowemu interwencjonizmowi” w Afryce. Na wokandę ponownie trafiła kwestia hegemonii francuskiej i dominacji na kontynencie (w kontekście krytyki polityki amerykańskiej w Iraku. J. Chirac uważał, że prowadzona przez Francję polityka, w odróżnieniu do amerykańskiej, jest nastawiona na łagodzenie sytuacji pokonfliktowych w gronie multilateralnym). Francja stawiała się w pozycji lepszego adwokata Afryki. J. Chirac ogłosił ponowny wzrost pomocy Francji do poziomu 0,7% PKB. Zadeklarowano zerwanie z polityką „ni-ni” L. Jospina.

Nową postawę J. Chiraca należy także wiązać z wydarzeniami 11 września 2001 roku. Nowy rząd stwierdził, że brak działań w latach 1999-2002 leżał u źródeł konfliktów afrykańskich. W związku z tym podnoszono, że Francja powinna ponownie stanąć na wysokości zadania i podjąć się swojej historycznej roli opiekuna Afryki, z czym związane były działania na Wybrzeżu Kości Słoniowej, w Czadzie, Republice Demokratycznej Konga i Republice Środkowoafrykańskiej. W toku realizacji nowej polityki Francja nadal jednak nie była szczerą ani wobec Afryki ani organizacji multilateralnych. Przykładowo operacja na Wybrzeżu Kości Słoniowej, formalnie prowadzona na podstawie mandatu ONZ, faktycznie podlegała wyłącznie władzom francuskim, które nie zamierzały stracić kontroli nad swoimi oddziałami.

Dalsze działania reformatorskie podjęto w latach 2004-2005. Dokonano wówczas wyraźniejszego podziału kompetencji pomiędzy instytucjami zarządzającymi pomocą. Wprowadzono także nowe narzędzia zarządzania strategicznego pomocą bilateralną. Ważnym osiągnięciem było zreformowanie ustawy budżetowej i bardziej przejrzyste w porównaniu do poprzedniego, zdefiniowanie misji budżetowych związanych z udzielaniem pomocy.

Polityka nowego interwencjonizmu miała stanowić wyraz odcięcia się od przeszłości kolonialnej na rzecz nowoczesnej polityki zaangażowanej w wielostronne wsparcie dla krajów rozwijających się. Faktycznie jednak zarówno w kwestiach obronności jak i cywilnej współpracy na rzecz demokracji czy praw człowieka, deklaracje francuskich polityków wydawały się pozostawać jedynie deklaracjami. Francja J. Chiraca pozostała Francją rozdartą pomiędzy:

- „pokusą wycofania się a utrzymaniem uprzywilejowanych wpływów;
- normalizacją stosunków a zachowaniem ich personalnego charakteru;

- tendencją do przeniesienia współpracy z krajami rozwijającymi się na poziom multilateralny i europejski a zachowaniem polityki bilateralnej współpracy i wpływów;
- ograniczeniem współpracy do obszaru frankofonii i *pré carrée* a otwarciem politycznym i gospodarczym na inne kraje rozwijające się;
- modernizacją systemu współpracy militarnej a utrzymaniem starej polityki ingerencji (Czad, Afryka Środkowa);
- pomiędzy warunkiem demokratyzacji a poparciem dla starych dyktatur;
- poszukiwaniem nowych interesów gospodarczych a reprodukcją starych układów politycznych;
- pomocą programową a pomocą projektową<sup>446</sup>.

Ostateczne zerwanie z przeszłością kolonialną i dokonanie wyborów w celu zbudowania fundamentów polityki francuskiej już nie tylko wobec Afryki, ale wobec wszystkich krajów rozwijających się stanowi wyzwanie dla nowego prezydenta, N. Sarkozy.

W trakcie dwóch kadencji prezydentury J. Chiraca, w większym stopniu niż miało to miejsce w przypadku F. Mitterranda, na kreowanie polityki wobec krajów rozwijających się (Afryki, a potem innych kontynentów) wpływ miały rządy koabitacyjne. O ile F. Mitterrand był głównym decydującym „strefy zastrzeżonej”, o tyle J. Chirac odczuł dążenie lewicowego premiera do egzekwowania swoich konstytucyjnych prerogatyw w zakresie kształtowania stanowiska Francji na arenie międzynarodowej.

#### 3.2.4. Współczesne priorytety francuskiej pomocy rozwojowej.

Francuska pomoc rozwojowa, obok tradycyjnych kierunków polityki promowania kultury i języka francuskiego, koncentruje się obecnie na kilku nowych priorytetach zgodnych z priorytetami całego świata rozwiniętego ustalanych w trakcie międzynarodowych konferencji<sup>447</sup>. Francja dąży do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju, ochrony światowych dóbr publicznych, redukcji ubóstwa oraz rozwoju demokracji w krajach rozwijających się. Włączenie nowych postulatów do politycznego dyskursu Francji należy jednak oceniać z pewną ostrożnością. Odnoszą się one do działań przyszłych i mają charakter idealistycznej wizji tego, jak powinna wyglądać francuska pomoc rozwojowa. Praktyczna weryfikacja

<sup>446</sup> R. Banégas, R. Marchal, J. Meimon, *op. cit.*, s. 23.

<sup>447</sup> Przyjmuje się za współczesny układ instytucji na rok 2007, zgodnie z zakresem czasowym objętym niniejszą pracą.

zgodności faktycznych działań z postulatami możliwa będzie dopiero w dłuższej perspektywie.

Po przyjęciu Deklaracji Milenijnej w roku 2000 oraz potwierdzeniu konieczności realizacji zawartych w niej celów w Deklaracji Paryskiej w roku 2005 zdefiniowano sektory priorytetowe, które wspierać ma Francja. Zaliczone do nich zostały: edukacja, dostęp do wody pitnej i higiena, zdrowie i kontrolowanie AIDS, rolnictwo i bezpieczeństwo żywnościowe, rozwój infrastruktury, ochrona środowiska i różnorodności biologicznej<sup>448</sup>. Przyjęto założenie, że dzięki skoncentrowaniu pomocy na wybranych Milenijnych Celach Rozwoju, zwiększy się jej selektywność, a tym samym jakość. Realizując swoją strategię sektorową poprzez skupienie na nich głównego strumienia pomocy, Francja zobowiązuje się największą uwagę przywiązywać do:

- poprawy jakości edukacji; Francja wspiera rozwój sektora edukacji w państwach otrzymujących pomoc, zarządzanie szkołami, a także wyrównanie szans dla dziewczynek w dostępie do podstawowej edukacji;
- szczepień przeciwko chorobom zakaźnym oraz walki z AIDS; w tym celu inwestuje się w badania naukowe, a także w rozwój kapitału ludzkiego i infrastrukturę;
- ułatwienia dostępu do leków;
- polepszenia warunków opieki medycznej dla matek w okresie porodu oraz noworodków;
- poprawy jakości życia wiejskiego;
- utrzymywania farm rodzinnych poprzez tworzenie i wspieranie odpowiedniej polityki rolnej, zwiększanie konkurencyjności i polepszanie warunków środowiska rolnego;
- realizacji projektów i programów służących zachowaniu różnorodności biologicznej, powstrzymaniu rozszerzania terenów pustynnych, szczególnie w Afryce oraz przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym;
- poprawy warunków sanitarnych, oczyszczaniu oraz oszczędzaniu wody, uczestnictwie w wielostronnych i regionalnych projektach dla Afryki;
- rozwoju infrastruktury w Afryce Subsaharyjskiej;
- rozwoju przedsiębiorstw, poprzez poprawę warunków ekonomicznych, w których funkcjonują oraz ułatwienie im dostępu do rynku globalnego;

---

<sup>448</sup> W związku z dokonywaniem kolejnych zmian polityki rozwojowej ostatecznie ustalono 9 priorytetów francuskiej pomocy sektorowej, poprzez dodanie rozwoju sektora produkcyjnego, zarządzania, szkolnictwa wyższego i badań. *DAC Peer Review of France*, OECD, Paris 2008, s. 40.

- poszanowania praw człowieka oraz równouprawnieniu płci, które stanowią element większości programów pomocy realizowanych przez Francję<sup>449</sup>.

Uzupełnieniem strategii sektorowej jest przyjęcie określonych priorytetów geograficznych. Aby pomoc trafiała do najbardziej potrzebujących, postanowiono skierować jej strumień w kierunku państw najuboższych. W związku z tym głównym beneficjentem pomocy Francji uczyniono Afrykę, w szczególności Subsaharyjską<sup>450</sup>. Naturalnie nie należy zapominać o tym, że w tym regionie znajduje się większość byłych kolonii francuskich i że zawsze miał on znaczny udział w wolumenie francuskiej pomocy. Tym samym dyskurs polityczny dotyczący priorytetów geograficznych ma do pewnego stopnia charakter deklaracyjny i nie prowadzi do rewolucyjnych przemian w praktyce geograficznej struktury alokacji pomocy rozwojowej.

Obok realizacji Celów Milenijnych, drugim priorytetem polityki dla rozwoju Francji uczyniono demokratyzację krajów rozwijających się. Francja, podobnie jak inne państwa rozwinięte, zaczęła w ciągu ostatniego piętnastolecia przykładąć większą wagę do sposobu sprawowania władzy w krajach otrzymujących pomoc. Zauważono, że „dobre rządzenie” lub „dobre sprawowanie władzy” (*good governance*) służy skutecznemu przeprowadzaniu reform, a w szczególności reform o charakterze ekonomicznym, przy utrzymaniu politycznej stabilności. Takie przekonanie reprezentowane jest zarówno wśród donatorów pomocy bilateralnej, jak i w Unii Europejskiej<sup>451</sup>.

We Francji przyjmuje się, że sposób sprawowania władzy to proces rządzenia społeczeństwem i jego dobrami na różnych poziomach i obszarach, pozwalający regulować stosunki społeczne i koordynować interakcje ich uczestników. W związku z tym, aby go zmienić lub ulepszyć, nie wystarczy reforma państwa, konieczne jest także przekonanie społeczeństwa, aby zmieniło myślenie o procedurach rządzenia i stworzyło sobie pojęcie takiej władzy, która najlepiej będzie realizować stojące przed tym społeczeństwem wyzwania. Stąd nacisk Francji na „dobre rządzenie” w krajach rozwijających się w procesie

---

<sup>449</sup> J.-M. Berthon, P. Manceau, B. Humbaire, *French international cooperation*, DGCID, MAE, Paris 2005, s. 19-23.

<sup>450</sup> *Ibidem*.

<sup>451</sup> *Governance Strategy For French Development Assistance*, Ministère des Affaires Etrangères, Paris 2006 [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/ministry\\_158/publications\\_2288/international-cooperation-and-development\\_2289/brochures-grand-public-serie\\_2535/governance-strategy-for-french-development-assistance\\_5510/governance-strategy\\_8872.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/ministry_158/publications_2288/international-cooperation-and-development_2289/brochures-grand-public-serie_2535/governance-strategy-for-french-development-assistance_5510/governance-strategy_8872.html), s. 3. Popieranie demokracji spójne jest z wspomnianym w rozdziale drugim poglądem prezentowanym przez C. Burnside'a i D. Dollara odnośnie możliwości wpływania pomocy rozwojowej na wzrost gospodarczy w stabilnych warunkach politycznych i gospodarczych.

przyznawania pomocy rozwojowej, a przede wszystkim w procesie tworzenia płaszczyzny dla współpracy pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się<sup>452</sup>.

Francja postuluje kształtowanie w krajach rozwijających się demokratycznej kultury prawnej. Związane jest to z przyjęciem założenia, że stały wzrost gospodarczy wymaga rządów demokratycznego państwa prawa, z wyraźnym podziałem władzy, poszanowaniem podstawowych praw i wolności jednostek. Demokratyczne państwo powinno implementować zasady, takie jak przejrzystość władzy i niezależność wymiaru sprawiedliwości, promować prawa człowieka i wolności obywatelskie. Obywatele takiego państwa umieją świadomie egzekwować swoje prawa oraz wykonywać obowiązki<sup>453</sup>. Wprawdzie nie można postawić znaku równości pomiędzy ideą dobrego rządzenia i demokracją, jednak przyjmuje się, że w warunkach systemu demokratycznego jej realizacja jest bardziej prawdopodobna.

Ważnym elementem strategii służącej popieraniu stabilnej władzy w krajach rozwijających się jest promowanie decentralizacji władzy oraz współpracy na poziomie lokalnym. Wspieranie samorządów i podejście regionalne w kwestiach kluczowych, takich jak redukcja i harmonizowanie taryf, czy reformowanie i dostosowywanie prawa podatkowego, pozwala partnerom na wspólne zebranie takich zasobów, jakich w pojedynkę nie udałoby się zgromadzić. Francja deklaruje, że podejmować będzie działania mające wesprzeć realizację programów zagospodarowania przestrzennego i rozwój regionalny, a także wspieranie zrównoważonej urbanizacji<sup>454</sup>.

Wśród priorytetów francuskiej polityki znalazły się również kwestie zarządzania finansami państwa oraz przejrzystość dokonywanych operacji finansowych. Chodzi o opracowanie systemów analizy sytuacji makroekonomicznej państw, strategii rozwoju i walki z ubóstwem oraz jakości zarządzania finansami publicznymi w państwach otrzymujących pomoc rozwojową. Popierana jest także realizacja krajowych Strategii Redukcji Ubóstwa (*Poverty Reduction Strategy Papers - PRSPs*) i dostosowywanie do nich własnych form i instrumentów pomocy<sup>455</sup>. Ważnym elementem strategii wspierania dobrej władzy jest walka z problemem korupcji w krajach rozwijających się.

Aby zrealizować cel nadrzędny, jakim jest wspieranie demokracji w krajach rozwijających się, Francja popiera także rozwój kapitału ludzkiego. Pozwala to na wzmocnienie zarówno struktur organizacyjnych danego państwa, jak i na rozwijanie

---

<sup>452</sup> Por. N. Meisel, J.O. Aoudia, *Is "Good Governance" a Good Development Strategy?*, Working Paper No. 58, AFD, January 2008, s. 16-20.

<sup>453</sup> *Governance...*, s. 8-9.

<sup>454</sup> J.-M. Berthon, P. Manceau, B. Humbaire, *op. cit.*, s. 35-36.

<sup>455</sup> *Governance...*, s. 13 ; Projet Aster-Gabon, por. <http://www.finances.gouv.ga/aster-gabon/>

indywidualnych możliwości egzekwowania własnych praw. Stąd duży nacisk na współpracę naukową i akademicką pomiędzy Francją, a państwami rozwijającymi się. Wysiłek skoncentrowany jest głównie na uniwersytetach francuskojęzycznej Afryki, na trzech rodzajach działań: współpracy regionalnej, narodowej oraz fundowaniu stypendiów. Zakłada się także konieczność organizowania profesjonalnych szkoleń dla polityków i działaczy szczebla centralnego jak i lokalnego<sup>456</sup>.

Unia Europejska uczyniła z postulatu promowania „dobrego sprawowania władzy”, w krajach rozwijających się, jeden ze swoich priorytetów. Podobnie państwa członkowskie, zmodyfikowały swoje kierunki pomocy bilateralnej, aby skoncentrować ją na realizacji tego celu. Zwraca się równocześnie uwagę na fakt, że poszczególne programy są ze sobą słabo skoordynowane. Problem ten dyskutowany jest na forach organizacji międzynarodowych takich jak Bank Światowy, Organizacja Narodów Zjednoczonych czy OECD. Francja uczestniczy w pracach mających przynieść wspólną ujednoliconą definicję „sprawowania władzy”, co pozwoli na lepszą koordynację działań i pogłębiony dialog, dostrzeżenie niezgodności i zwiększanie spójności działań.

Reforma struktury instytucjonalnej francuskiej pomocy rozwojowej w roku 1998 rozszerzona w latach 2004-2005, zapoczątkowała ewolucję, która nadal trwa. Reforma utrzymała szerokie kompetencje Ministerstwa Spraw Zagranicznych w zakresie pomocy rozwojowej, co niekoniecznie oznacza korzystne rozwiązania, gdyż utrwała model podporządkowywania polityki rozwojowej polityce zagranicznej. Realizacja priorytetów pomocy wymaga dalszych zmian w obrębie systemu. Opracowanie priorytetów nie oznacza bowiem automatycznej zmiany stosowanych praktyk.

Dalsza modernizacja ujęta jest w ramach kompleksowego programu Rewizji Polityki Publicznej (*Révision Generale des Politiques Publiques*). Zmiany przeprowadzane mają być w oparciu o Białą Księgę polityki zagranicznej. Reforma ma umocnić rolę Francji jako jednego z głównych donatorów na świecie, pozwolić jaśniej zdefiniować i zrationalizować zarówno priorytety i ich hierarchię w budżecie, a także wprowadzić ewaluację działań w oparciu o rezultaty nie o podejmowane środki (*result based evaluation*)<sup>457</sup>. Szczególnie wzmocniona ma zostać koncentracja geograficzna i sektorowa francuskiej pomocy, czyli jej selektywność<sup>458</sup>.

---

<sup>456</sup> *Governance...*, s. 15-16.

<sup>457</sup> *Révision Generale des Politiques Publiques. La modernization de la Politique d'Aide au Développement*, 4.04.1998, <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=21>, s.1.

<sup>458</sup> Por. *La France et L'Europe dans le Monde, Livre Blanc sur la politique étrangere et europeenne de la France 2008-2020*, red. A. Juppé, L. Schweitzer, MAE, Paris 2007, s. 74 i n.



Francja planuje w ramach udzielania pomocy rozwojowej wspierać kraje rozwijające się w budowaniu własnej pozycji w świecie. Pomoc ma wzmacniać budowanie takiej polityki, która pozwoli na wykorzystanie własnych atutów i znalezienie swojej pozycji w zmieniających się warunkach gospodarczych. Pomoc krajów OECD powinna nie tylko rosnąć, ale także służyć w większym stopniu realizacji priorytetów socjo-ekonomicznej równości i zarządzania światowymi dobrami publicznymi. Pomoc rozwojowa jako narzędzie polityki zagranicznej, aby w większym stopniu odpowiadać na potrzeby jej odbiorców, wymaga wewnętrznej dywersyfikacji. Innowacje, badania, a także nowe źródła finansowania przedsiębiorczości, to właściwy kierunek jej ewolucji. Im większa różnorodność instrumentów i dostosowywanie do potrzeb konkretnego odbiorcy, tym lepiej. Tak jak mówi się o tym, że nie chodzi o to by podarować biednemu rybę, ale wędkę, tak należy równocześnie pamiętać, że nie każda wędka nadaje się do połowu w każdym miejscu<sup>459</sup>.

Wśród głównych francuskich priorytetów realizacji polityki rozwojowej należy zatem wymienić przede wszystkim zorientowanie na rezultaty, w tym zwiększenie możliwości odbiorców pomocy. Francja stara się poprawić skuteczność swoich działań w oparciu o Deklarację Paryską i wyrażone w niej zasady połączonych sił w dążeniu do rozwoju. Ważna jest także harmonizacja podejmowanych wysiłków z działaniami Wspólnoty Europejskiej zarówno za poziomie planowania, jak i w szczególny sposób realizacji konkretnych działań w terenie, a także z międzynarodowymi instytucjami finansowymi. Wyzwaniem jest intensyfikacja i zacieśnienie współpracy ze społeczeństwem obywatelskim. Dyskusyjnym pozostaje, czy pomoc rozwojowa powinna być przyznawana tylko państwom o stabilnych rządach, czy należy ją przyznawać także państwom o niestabilnej władzy, z tym zastrzeżeniem, że za pośrednictwem odpowiednio dobranych narzędzi<sup>460</sup>. W celu ochrony światowych dóbr publicznych przyszłe działania w większym stopniu muszą służyć badaniom naukowym i promowaniu edukacji na poziomie wyższym, a także wykorzystywaniu innowacyjnych metod stymulowania rozwoju gospodarczego<sup>461</sup>.

Plany dotyczące przyszłości polityki rozwojowej Francji są obiecujące. Należy jednak podchodzić do nich z pewną dozą rezerwy. Czas pokaże, czy zmiany zapoczątkowane w trakcie drugiej kadencji J. Chiraca i kontynuowane przez N. Sarkozy'ego doprowadzą do rzeczywistego zerwania z instrumentalnym traktowaniem krajów rozwijających się i do wypracowania takiego systemu pomocy, który będzie w większym stopniu sprzyjał

---

<sup>459</sup> *Adapter l'aide de la France aux défis d'un monde changeant*, AFD, DGCID, DGTPE, Juillet 2008, s. 3.

<sup>460</sup> D. Cohen, S. G. Jeanneney, P. Jacquet, *La France et l'Aide Publique au développement*, Conseil d'analyse économique, Paris 2006, s. 13.

<sup>461</sup> *Adapter l'aide ...*, s. 19.

rozwojowi niż interesom donatora. Dotychczasowe doświadczenia krajów udzielających pomoc pokazują, w obliczu utrzymującego się niedorozwoju Południa, że jest to wyzwanie bardzo trudne do zrealizowania.

## Rozdział 4 Struktura instytucjonalna pomocy rozwojowej Francji.

---

### 4.1. Uwarunkowania i ewolucja.

---

#### 4.1.1. Czynniki zewnętrzne i wewnętrzne procesu zmian.

---

Struktura instytucjonalna pomocy rozwojowej pierwotnie zorganizowana była w oparciu o kryterium geograficzne, które wyznaczało podział kompetencji na współpracę z dawnymi koloniami („champ”) i z tzw. „resztą świata”<sup>462</sup>. Organem odpowiedzialnym za stosunki z dawnymi posiadłościami było Ministerstwo Współpracy (*Ministère de Coopération*) utworzone w roku 1961 oraz Kasa Centralna Współpracy Gospodarczej (*Caisse centrale de coopération économique*), obecnie Francuska Agencja Rozwoju (*Agence Française de développement* - AFD). Pozostałe państwa podlegały Ministerstwu Spraw Zagranicznych. Podmiotem zaangażowanym w pomoc rozwojową było także ministerstwo właściwe ds. finansów i skarbu, w związku ze współpracą monetarną w ramach strefy franka, a także wyzwaniem stawianymi przez instytucje z Bretton Woods (m.in. dostosowanie strukturalne) i utworzeniem Klubu Paryskiego (1956)<sup>463</sup>.

Na obecny kształt struktury organizacyjnej instytucji udzielających pomocy rozwojowej we Francji wpłynęły czynniki endogeniczne i egzogeniczne. W związku z tym, że po odzyskaniu przez większość francuskich kolonii niepodległości w roku 1960, Francji ciężko było się pogodzić z utratą pozycji imperialnej, proces dekolonizacji doprowadził do zmiany polityki kolonialnej na politykę neokolonialną, której założeniem było zastąpienie więzów kolonialnych „współpracą” z nowopowstałymi państwami. Zasady współpracy opierały się najczęściej na warunkach jednostronnie korzystnych dla Francji i były silnie spersonalizowane przez osoby blisko ze sobą zaprzyjaźnionych przywódców. Pomoc rozwojowa przekazywana w ramach tych relacji stawiała Francję wśród głównych donatorów na świecie w wartościach absolutnych, jednak jej jakość i celowość podlegała szerokiej krytyce międzynarodowej i wewnętrznej<sup>464</sup>.

Wśród czynników o charakterze wewnętrznym, które leżały u podwalin ewolucji systemu pomocy wymienić należy po pierwsze potrzebę nadania polityce zagranicznej wymiaru moralnego i zmiany paternalistycznej postawy Francji wobec byłych kolonii i

---

<sup>462</sup> Por. J.-P. Fuchs, *Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparent: rapport au Premier ministre*, Documentation Française, Paris 1993, s. 9.

<sup>463</sup> *Memorandum de la France 2008*, s. 37.

<sup>464</sup> S. Brunel, *Le gaspillage de l'aide publique*, Editions du Seuil, Paris 1993, *passim*. J.-J. Gabas, *L'aide publique française au développement*, La documentation Française, Paris 2005, s. 21.

innych państw rozwijających się, szczególnie Afryki. Poparcie udzielane przez Francję przywódcom afrykańskim i zajmowanie stanowiska wysoce kontrowersyjnego wobec wielu konfliktów zbrojnych w Afryce stało w jawnej sprzeczności z poczuciem sprawiedliwości, promowaniem demokracji i pokoju<sup>465</sup>. Postawa wobec krajów rozwijających się budziła niesmak wśród elit politycznych, akademickich jak i opinii publicznej. Należy także zaznaczyć, że ważną determinantą przemian było rosnące zaangażowanie społeczeństwa francuskiego w kwestie globalizacji i ubóstwa na świecie, a także sygnalizowana przez nie potrzeba szerszego zaangażowania w politykę rozwojową prowadzonej przez państwo i jej większą transparentność.

Krytyka francuskiego systemu pomocy wyrażana przez opinię publiczną dotyczyła małej przejrzystości podejmowanych działań. Skomplikowana struktura instytucji i krzyżujące się kompetencje dawały nieczytelny obraz wydatkowania publicznych pieniędzy. Uważano, że system jest nieskuteczny ze względu na nadmiar instrumentów i rozproszenie środków pomocy. Za przeżytek uważano podział na współpracę z krajami *champ* i *hors champ*. Uważano także, że dublowanie kompetencji generuje niepotrzebne koszty administracyjne. Skomplikowanie systemu pomocy negatywnie oceniane było także przez odbiorców pomocy, choć w pewnym zakresie dawało możliwość ubiegania się o dofinansowanie tego samego projektu równoległe z różnych źródeł<sup>466</sup>.

Istotny czynnik zewnętrzny, który wpłynął na zmiany w polityce rozwojowej stanowiła konieczność wywiązania się z zaciągniętych zobowiązań międzynarodowych (m.in. Deklaracja Milenijna, Konsensus z Monterrey, Deklaracja Paryska) zmierzających do zwiększenia wolumenu pomocy (także w stosunku do własnego PKB), a także poprawy jej selektywności. Podjęcie międzynarodowej dyskusji o skuteczności pomocy rozwojowej, rosnącym zadłużeniu krajów rozwijających się, demokratyzacji i poprawie sposobu rządzenia nimi, wpłynęło pozytywnie na proces zmian i kształtowanie struktury instytucjonalnej pomocy francuskiej. Podobnie uczestnictwo w międzynarodowych organizacjach takich jak Unia Europejska, Bank Światowy, Organizacja Narodów Zjednoczonych czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy sprzyja podnoszeniu standardów pomocy we Francji. Realizacja międzynarodowych zobowiązań wymaga nie tylko zmiany retoryki, ale zmiany

---

<sup>465</sup> Por. B. Charbonneau, *France and New Imperialism. Security Policy in Sub Saharian Africa*, 2008, s. 67 i n.

<sup>466</sup> J.-P. Fuchs, *op. cit.*, s. 39-40.

filozofii polityki zagranicznej, a przede wszystkim przebudowy systemu opartego na tradycjach postkolonialnych<sup>467</sup>.

#### 4.1.2. Założenia reformy struktury instytucjonalnej

---

Wśród podstawowych założeń leżących u podstaw reformy struktury instytucjonalnej wskazać należy chęć wzmocnienia pozycji Francji w łonie instytucji międzynarodowych, zwiększenia spójności pomocy bilateralnej z pomocą multilateralną, usprawnienie procesu ewaluacji pomocy oraz poprawę koordynacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Odczuwano potrzebę doboru odpowiednich form pomocy dla promowania rozwoju. Za konieczne uważano zerwanie z ideą *champ* jako pozostałością systemu kolonialnego. Problemy polityki rozwojowej chciano zintegrować z kwestiami gospodarczymi, a także wyraźnie zdefiniować politykę rozwojową jako element polityki zagranicznej Francji. Uznano także potrzebę przekazania kompetencji realizowania projektów pomocy jednemu podmiotowi i potrzebę poszukiwania nowych form finansowania rozwoju<sup>468</sup>.

Reformę systemu udzielania pomocy rozwojowej dla krajów rozwijających się postanowiono we Francji przeprowadzić pod wpływem, m. in. opinii OECD i w kontekście kryzysów gospodarczych tego okresu. Pierwszy krok w tym kierunku poczyniono w lutym 1996 roku. Premier Francji, A. Juppé, ogłosił wówczas potrzebę zacieśnienia więzów pomiędzy Ministerstwem Współpracy (*Ministère de Coopération*) a Ministerstwem Spraw Zagranicznych (*Ministère des Affaires Étrangères*- MAE). Powołano także nowy organ, Międzyresortowy Komitet ds. Pomocy Rozwojowej (*Comité interministériel de l'aide au développement* – CIAD)<sup>469</sup>.

Na czele CIAD stanął szef rządu, natomiast jego głównym zadaniem uczyniono określanie kierunków, a także warunków i sposobu przekazywania pomocy rozwojowej o charakterze zarówno bilateralnym jak i multilateralnym. Wśród zadań nowo powołanej instytucji znalazło się zwiększenie dbałości o koordynację ogólnych kierunków polityki oraz realizacji planów operacyjnych, i poprawienie jakości oraz efektywności udzielanego wsparcia<sup>470</sup>. W związku z reformą starano się zmienić profil udzielanej pomocy, stawiając na

---

<sup>467</sup> Por. P. Jacquet, *Revisiter l'aide publique au développement*, Economie Internationale, 2006, iss. 108, pp. 139-52

<sup>468</sup> J.-P. Fuchs, *op. cit.*, s. 47-76

<sup>469</sup> *France. Development Co-operation Review*, OECD, Paris 1997,

[http://www.oecd.org/document/50/0,3343,en\\_33873108\\_33873376\\_2087282\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/50/0,3343,en_33873108_33873376_2087282_1_1_1_1,00.html).

<sup>470</sup> *Ibidem*.

partnerstwo pomiędzy państwem donatorem i beneficjentem pomocy oraz walkę z ubóstwem, jako głównymi priorytetami pomocy.

Kluczowa reforma struktury instytucjonalnej współpracy międzynarodowej weszła w życie 1 stycznia 1999 roku, po wygranej lewicy w wyborach parlamentarnych. Założeniem zmian instytucjonalnych było osiągnięcie kilku zasadniczych celów. W pierwszej kolejności postanowiono zwiększyć spójność wysiłków na rzecz rozwoju poprzez skupienie głównych kompetencji w rękach dwóch ministerstw: Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa Gospodarki, Finansów i Przemysłu (*Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* - MEFP). Uzyskały one upoważnienie do tworzenia, monitorowania, oceny i nadzoru zarówno nad bilateralną jak i multilateralną współpracą w zakresie gospodarki, nauki i technologii, a ponadto nad działaniami humanitarnymi i współpracą pozarządową oraz zdecentralizowaną<sup>471</sup>. Dzięki tej formie zarządzania zamierzano stworzyć bardziej wydajny system lepiej skoordynowanej pomocy skoncentrowanej na przejrzystych celach.

Równie istotnym założeniem reformy było zwiększenie skuteczności udzielanej pomocy, poprzez unowocześnienie procedur i wyraźny podział na działania polityczne oraz techniczną implementację systemów operacyjnych dokonywaną przez wyspecjalizowane do tego celu agencje. Centralnym operatorem udzielania pomocy bilateralnej uczyniono Francuską Agencję Rozwoju, której rola i zadania zostały zdefiniowane na nowo.

Aby uczynić strumień pomocy bardziej selektywnym i skoncentrowanym na najbardziej potrzebujących państwach, utworzono Strefę Priorytetowej Solidarności (*Zones de Solitarité Prioritaire*). Na obszarach należących do niej skupić miała się francuską pomoc bilateralną<sup>472</sup>. Zdefiniowano ją jako obszar geograficzny państw najmniej rozwiniętych pod względem dochodu oraz dostępu do rynków, dla którego Oficjalna Pomoc Rozwojowa udzielana ma być na szczególnych warunkach, dla wywarcia znacznych efektów w sferze poprawy funkcjonowania gospodarki oraz polityki (dotyczy to państw francuskojęzycznych w szczególności)<sup>473</sup>. Ustalono nowe reguły udzielania pomocy dwustronnej, na podstawie

---

<sup>471</sup> Por. Art 3 Dekret Nr 98-66 z dnia 4.02.1998 o utworzeniu Międzyresortowego Komitetu Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (*Création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement*), J.O. n°31 z dnia 6.02.1998, s. 1911, Zarządzenie z dnia 10.12.1998 w sprawie organizacji administracji centralnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych (*L'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères*), J.O. n° 289 13.12.1998, p. 18768.

<sup>472</sup> OECD, *DAC Development Co-operational Review, France, Pre-print of the DAC Journal 2000*, Volume 1, No. 3, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/29424648.pdf> s. I-31.

<sup>473</sup> OECD, *DAC Development ...*, s. I-31.

indywidualnie negocjowanych umów, które oparte zostały na zasadach partnerstwa, elastyczności i selektywności<sup>474</sup>.

W związku z rosnącą aktywnością organizacji pozarządowych w procesie wspierania rozwoju oraz potrzebą włączenia społeczeństwa obywatelskiego w działalność rozwojową, zainicjowano politykę dialogu z jego przedstawicielami. Dostrzeżono potrzebę uczynienia polityki rządu w sferze współpracy międzynarodowej bardziej zrozumiałej dla społeczeństwa<sup>475</sup>. W tym celu powołano Wysoką Radę dla Współpracy Międzynarodowej (*Haut Conseille de coopération internationale*)<sup>476</sup>.

Jedną z ważniejszych decyzji w procesie ewolucji francuskiej struktury organizacyjnej pomocy było utworzenie dekretem z dnia 8 lutego 1998 roku Międzyresortowego Komitetu Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Comité interministériel de la coopération internationale et du développement - CICID*). Sensem powołania CICID było skoordynowanie działań dwóch ministerstw - filarów systemu pomocy – Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa Gospodarki, Finansów i Przemysłu (*Ministère de l'Économie, de Finances et de l'Industrie*)<sup>477</sup>. Komitet od momentu powołania po chwilę obecną pełni kluczową rolę w strukturze instytucjonalnej pomocy rozwojowej Francji, a jego zadania nie uległy od tego czasu większym zmianom. Współpraca ministrów w ramach CICID owocować ma definiowaniem celów, zarządzaniem i kontrolą polityki rozwojowej Francji<sup>478</sup>.

Komitet Współpracy zastąpił dwa lata wcześniej powstały CIAD, który nie spełnił pokładanych w nim oczekiwań. W obrębie dwóch ministerstw tworzących filary polityki rozwojowej, każde z nich zachowało swoje indywidualne zadania, funkcje oraz obszary podlegające ich zarządzaniu. Resort finansów pozostał główną instytucją odpowiedzialną za zarządzanie instrumentami finansowymi dla rozwoju. W wyniku dalszych zmian instytucjonalnych, w 2007 Komitet oparto także o trzeci filar Ministerstwo Tożsamości

---

<sup>474</sup> Por. Tekst przemówienia Premiera Francji M.L. Jospin'a z dnia 28 stycznia 1998 roku: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositif-institutionnel\\_5155/cicid\\_5171/cicid-janvier-1999\\_5183/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/cicid_5171/cicid-janvier-1999_5183/index.html).

<sup>475</sup> OECD, *DAC, Development Co-operational...*, s. I-30 i n.

<sup>476</sup> OECD, *DAC Development Co-operational...* s. I-31.

<sup>477</sup> Podobne rozwiązanie instytucjonalne przyjęte jest w Portugalii, Międzyresortowa Komisja Współpracy, por. H. Chang, A. Fell, M. Baird, J. Seif, *Comparasion des sestemes de gestion de la coopération au développement dans les pays de l'Oecd membres au CAD*, 2000, s. 31.

<sup>478</sup> OECD, *France: Examen d'aide, Resume et conclusions*, [http://www.oecd.org/document/57/0,3343,fr\\_33873108\\_33873376\\_1896825\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/57/0,3343,fr_33873108_33873376_1896825_1_1_1_1,00.html)

Narodowej i Migracji, zaś resort spraw zagranicznych przemianowano na Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Europejskich<sup>479</sup>.

Zlikwidowanie ówczesnego Ministerstwa Współpracy miało ułatwić normalizowanie stosunków z Afryką w niemal czterdzieści lat po uzyskaniu niepodległości przez byłe kolonie. Strukturalnie Ministerstwo Współpracy zostało wchłonięte przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a kadre oraz środki, którymi dysponowało przydzielono do nowo utworzonych jednostek organizacyjnych: Generalnej Dyrekcji Stosunków Kulturalnych, Technologicznych i Badawczych (*Direction Générale des Relations Culturelles, Scientifiques et Techniques* - DGRCST) i Generalnej Dyrekcji Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (*Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement* - DGCID) lub wcielono do jednostek wcześniej istniejących<sup>480</sup>. Realizację niektórych zadań byłego ministerstwa rząd powierzył Ministerstwu Spraw Zagranicznych i Państwowemu Sekretariatowi ds. Współpracy i Rejonów Francuskojęzycznych.

Dzięki aktywności CICID zmieniono priorytety przyznawania pomocy rozwojowej w celu położenia większego nacisku na najbardziej newralgiczne sektory gospodarek najbardziej potrzebujących państw. Miało to znaleźć wyraz w bardziej selektywnym i nieautomatycznym lokowaniu pomocy, zarówno pod względem geograficznym jak i sektorowym<sup>481</sup>. Zwrócono uwagę na konieczność realizacji Milenijnych Celów Rozwoju, a tym samym skupiono się na dostępie do edukacji i ochronie zdrowia, równouprawnieniu kobiet, walce z chorobami zakaźnymi, utrzymaniu stabilności politycznej i demokratyzacji oraz zapobieganiu degradacji środowiska.

Jak już wcześniej wspomniano, w efekcie reformy z 1998 roku centralnym dysponentem francuskiej pomocy bilateralnej uczyniono Francuską Agencję Rozwoju<sup>482</sup>, której kompetencje zostały zmodyfikowane<sup>483</sup>. Dzięki temu AFD kontynuuje swoją wcześniejszą działalność, a jedynie jej zadania jako głównego operatora pomocy

---

<sup>479</sup> W związku ze zmianami w nazewnictwie ministerstwa, dla uproszczenia w pracy przyjmuje się termin Ministerstwo Spraw Zagranicznych, także dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Europejskich.

<sup>480</sup> OECD, *DAC Development ...*, s. I-35.

<sup>481</sup> Por. Tekst wystąpienia premiera Francji M. L. Jospin'a podczas pierwszego posiedzenia w ramach CCID Paryż, 28 stycznia 1999, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositif-institutionnel\\_5155/cicid\\_5171/cicid-janvier-1999\\_5183/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/cicid_5171/cicid-janvier-1999_5183/index.html)

<sup>482</sup> W wyniku dokonanej reformy zmieniono nazwę istniejącej instytucji Francuskiej Kasy Rozwoju na Francuską Agencję Rozwoju

<sup>483</sup> Dekret Ministra Gospodarki, Finansów i Przemysłu Nr 98-294 z dnia 17.04.1998 w sprawie Francuskiej Agencji Rozwoju, J.O n°92 z dnia 19.04.1998 s. 6067.



gospodarczej oraz technologicznej dla państw ZSP zostały doprecyzowane<sup>484</sup>. Status AFD, który obowiązywał wcześniej, nie został zmieniony. Agencja pozostała zarówno jednostką publiczną realizującą niektóre kompetencje w imieniu Skarbu Państwa, jak i prywatną instytucją finansową, o pewnej samodzielności i większej elastyczności działań niż ciała rządowe<sup>485</sup>.

CICID unowocześnił system francuskiej pomocy rozwojowej także poprzez wprowadzenie Dokumentów Ramowych Współpracy jako narzędzia pomocy bilateralnej<sup>486</sup>. Założeniem tworzenia tych dokumentów jest ulepszenie procedur przyznawania pomocy rozwojowej, dzięki koncentracji działań na realizacji Celów Milenijnych. Oznacza to w praktyce skupienie na zaakceptowanych przez CICID siedmiu, a później dziewięciu sektorach strategicznych. Ustalono nowe reguły udzielania pomocy dwustronnej, na zasadach partnerstwa, elastyczności i selektywności

Wśród zmian wprowadzonych do systemu bilateralnej pomocy rozwojowej wskazuje się także przeprowadzenie reformy tzw. protokołów finansowych (*protocoles financières*). Przed wejściem w życie reformy z roku 1998, za pośrednictwem ówczesnego Ministerstwa Współpracy, państwa rozwijające się mogły otrzymywać dofinansowanie z francuskiego Skarbu Państwa w formie niskoprocentowanych pożyczek, na realizację określonych projektów dla sektora prywatnego. Odbywało się to na mocy podpisywanego protokołu finansowego. Według nowych zasad protokoły te miały być podpisywane z państwami wpisywanymi corocznie na listę Obszarów Partnerstwa Gospodarczego (*Zone de partenariat économique - ZPE*). Znalazły się wśród nich zarówno państwa nie należące do ZSP, które korzystają także ze środków Funduszu Wspierania Sektora Prywatnego, jak i państwa należące do ZSP, które już wcześniej otrzymywały pomoc w tej formie (państwa Magrebu, Wietnam). Dla realizacji pomocy w tej formie utworzono Rezerwę dla Państw Rozwijających się (*Reserve Pays Emergants - RPE*)<sup>487</sup>.

Jednym z najbardziej innowacyjnych elementów reformy systemu instytucjonalnego współpracy międzynarodowej i wspierania rozwoju było utworzenie w listopadzie 1999 roku

---

<sup>484</sup> Art. 1 Dekretu Ministra Gospodarki, Finansów i Przemysłu Nr 2000-878 z dnia 11.09.2000 w sprawie Francuskiej Agencji Rozwoju, J.O n°211 z dnia 12.0.2000 s. 14294.

<sup>485</sup> OECD, *DAC Development...*, s. I-35.

<sup>486</sup> DCP zastąpiły wprowadzone w roku 2000 Dokumenty Strategii dla Krajów (*Documets de strategie pays*), por. DGCID, *Documents Cadres de Partenariat français (DCP) et stratégies pays dans l'Union Européenne*, Les Notes du jeudi, Nr 36, 19/05/2005, s. 1. Por. Tekst przemówienia Premiera Francji M.L. Jospin'a z dnia 28 stycznia 1998 roku: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositif-institutionnel\\_5155/cicid\\_5171/cicid-janvier-1999\\_5183/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/cicid_5171/cicid-janvier-1999_5183/index.html).

<sup>487</sup> OECD, *DAC Development...*, s. I-36.

Wysokiej Rady Współpracy Międzynarodowej (*Haut Conseil pour la Coopération Internationale* - HCCI)<sup>488</sup>. Z powstaniem tej instytucji pojawiła się szansa na poprawę jakości procesu informowania społeczeństwa w kwestiach dotyczących pomocy rozwojowej. Wcześniej rząd francuski nie przejawiał większej aktywności w celu udzielania swoim obywatelom informacji o problemach państw rozwijających się, ani o podejmowanych przez siebie w związku z tym działaniach. Jedyne obszary aktywności, w których opinia publiczna była brana pod uwagę, stanowiła zdecentralizowana współpraca międzynarodowa, realizowana przez władze samorządowe. Utworzenie HCCI było wyrazem dążenia do zmiany polityki i wyrazem chęci włączenia społeczeństwa obywatelskiego w politykę rozwojową<sup>489</sup>. Podobnie, w wyniku reformy z 1998 roku zwiększona została rola parlamentu, który wcześniej miał niewielki wpływ na politykę rządu. Odtąd pomoc rozwojowa stała się przedmiotem debat parlamentarnych nad raportami rocznymi przedstawianymi przez CICID oraz HCCI<sup>490</sup>.

Aktywność CICID w latach 2004-2005 zaowocowała wprowadzeniem dalszych reform mających na celu zwiększenie efektywności i przejrzystości polityki współpracy dla rozwoju. Reforma 2004-2005 stanowiła odpowiedź na krytykę fragmentacji i małej czytelności francuskiej pomocy dokonanej przez Komitet Pomocy Rozwojowej w roku 2004. Ich założeniem była poprawa zarządzania pomocą i koordynacji działań<sup>491</sup>. Dokonano wyraźnego podziału kompetencji pomiędzy Agencją a Ministerstwem Spraw Zagranicznych w odniesieniu do sektorów udzielanej pomocy<sup>492</sup>. Od tego czasu, Ministerstwo ma za zadanie: zapewnienie rządów prawa w państwach rozwijających się, wspieranie reform ustrojowych, pomoc w zarządzaniu instytucjami i finansami, wspieranie współpracy zdecentralizowanej – samorządowej oraz pozarządowej, wspieranie obszarów francuskojęzycznych i języka francuskiego, szkolnictwo wyższe oraz badania naukowe. Z kolei AFD realizuje swoje uprawnienia w sferze rolnictwa i rozwoju wsi, dostępu do podstawowej opieki zdrowotnej i edukacji, wykształcenia zawodowego i ochrony środowiska. Wspiera ponadto sektor prywatny, rozwój infrastruktury oraz urbanizację w państwach rozwijających się<sup>493</sup>.

---

<sup>488</sup> Art. 1 Dekretu Prezydenta Republiki Nr 99-90 z dnia 10.02.1999 roku w sprawie utworzenia Wysokiej Rady Współpracy Międzynarodowej, J.O n° 36 z dnia 12.02.1999 s. 2252, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Hcci1.pdf>

<sup>489</sup> OECD, *DAC Development...*, s. I-95.

<sup>490</sup> Ibidem.

<sup>491</sup> *L'aide publique française au développement et la politique de coopération au développement : état des lieux, analyses et propositions*, red. R. Mabilais, K. Herrgott, La Coordination SUD, Paris 2006, s. 90 i n.

<sup>492</sup> P. Etienne, J.M. Severino, *La réforme de la coopération: ou en sommes-nous? L'ENA hors murs*, Regards sur 2006, Nr 367, 12/2006.

<sup>493</sup> Y. Nicolas, *Enjeux, Bonnes Pratiques, propositions pour un développement durable du Sud et du Nord*, 06/2006, s. 68. Sprawozdanie z posiedzenia CCID z lipca 2004: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions->

Jako istotny element reformy systemu francuskiej polityki rozwojowej wskazać należy formułowanie strategii pomocy rozwojowej w ramach budżetu w Ustawie o Finansach Publicznych - LOLF (*lois organique relative aux lois de finance*) wprowadzonej w roku 2006. Reforma budżetu zmieniła sposób zarządzania wydatkami publicznymi w celu uczynienia ich bardziej przejrzystymi. Założeniem jej było uzupełnienie reformy struktury instytucjonalnej zajmującej się pomocą rozwojową. W projektach ustaw budżetowych od roku 2006 formułowane są misje budżetowe dotyczące pomocy rozwojowej. Misja pomocy rozwojowej realizowana jest w oparciu o trzy główne strategie: solidarności międzynarodowej względem państw rozwijających się oraz reagowania na sytuacje kryzysowe, realizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (*Ministère des Affaires Étrangères*), pomocy gospodarczej i finansowej przyznawanej za pośrednictwem Ministerstwa Gospodarki, Finansów i Przemysłu oraz misji solidarnego rozwoju i migracji, od momentu powołania ministerstwa właściwego ds. tożsamości narodowej<sup>494</sup>.

Wprowadzenie w roku 1998 reformy struktury instytucjonalnej pomocy rozwojowej zainicjowało szereg dalszych działań o charakterze reformatorskim, które służą realizacji zobowiązań międzynarodowych Francji. Utworzenie nowej struktury organizacyjnej pozwoliło na bardziej sprawne zarządzanie polityką rozwojową, powoływanie nowych organów wspierających już istniejące, a także wdrażanie nowych procedur, które mają zwiększać skuteczność, efektywność i przejrzystość pomocy oraz realizację obranych priorytetów<sup>495</sup>. Umożliwić to ma stopniowe dostosowywanie się do ogólnie przyjmowanych na szczeblu europejskim zasad udzielania pomocy rozwojowej.

Wśród głównych osiągnięć reformy wskazać należy utworzenie Strefy Priorytetowej Solidarności oraz Dokumentów Ramowych Współpracy. Pozwalają one na dystrybucję pomocy dla wybranych regionów według reguł koncentracji i selektywności sektorowej i geograficznej. Oznacza to nacisk na realizację kluczowych celów takich jak dostęp do wody pitnej, usług medycznych i edukacji na poziomie podstawowym czy walka z chorobami zakaźnymi, np. dzięki rozszerzeniu kompetencji Francuskiej Agencji Rozwoju o te sektory. Ważnym elementem reformy jest także większe otwarcie się rządu na społeczeństwo i organizacje pozarządowe. Dostrzeżono potrzebę dialogu i ogromny potencjał, który spoczywa w połączonych działaniach sektora państwowego i prywatnego. Przejawem tej nowej

---

france\_830/aide-au-developpement\_1060/politique-francaise\_3024/dispositif-institutionnel\_5155/cicid\_5171/cicid-juillet-2004\_5266/index.html

<sup>494</sup> DAC Peer Review of France, OECD, Paris 2008, s. 40.

<sup>495</sup> R. Mabilais, K. Herrgott, *op.cit.*, *passim*.

tendencji jest także przyłożenie większej uwagi do przejrzystości podejmowanych działań i szukania dla nich poparcia społecznego.

Jednocześnie reforma jest krytykowana. Wzrost znaczenia resortu spraw zagranicznych w systemie pomocy rozwojowej uważany jest za jej słabość. Ministerstwo to mając inne kompetencje nie wystarczająco koncentruje się na powierzonych mu w tym zakresie roli. Cel jakim miała być poprawa koordynacji działań w praktyce nie został osiągnięty. Polityka rozwojowa ustalana jest na zbiegu obszarów dyplomatycznego i gospodarczego, a przez to bywa marginalizowana. System jest zbyt rozdrobniony, a uprawnienia nadal zbyt rozproszone – mała koordynacja zbyt wielu podmiotów uczestniczących w systemie prowadzi do jego słabości<sup>496</sup>. Wskazuje się, że najlepiej przygotowanym podmiotem jest Francuska Agencja Rozwoju i to jej kompetencje należałoby rozszerzyć<sup>497</sup>.

## 4.2. Procesy związane z udzielaniem francuskiej pomocy rozwojowej.

### 4.2.1. Formułowanie strategii i koordynowanie pomocy rozwojowej.

Państwo francuskie udziela oficjalnej pomocy rozwojowej (*Aide publique au développement* - APD) rzędu 10 mld USD rocznie poprzez system podmiotów tworzących hybrydową strukturę organizacyjną opartą o procesy: zarządzania (definiowanie kierunków, priorytetów i celów polityki rozwojowej), działań operacyjnych (wdrażania w życie i technicznej realizacji zadań) i ewaluacji. Dla potrzeb niniejszej rozprawy wyróżniono następujące zadania związane z realizacją tego fragmentu polityki zagranicznej Francji: formułowanie strategii i koordynacja, wdrażanie programów w życie<sup>498</sup>, współpraca ze społeczeństwem francuskim, realizacja zadań pomocy w terenie, ocena. Omówiona zostanie ponadto rola podmiotów prywatnych w pomocy rozwojowej<sup>499</sup>.

Podmiotem odpowiedzialnym za koordynowanie działań podmiotów zaangażowanych w udzielanie pomocy rozwojowej jest Sekretarz Współpracy i Frankofonii (*Secrétaire d'État*

---

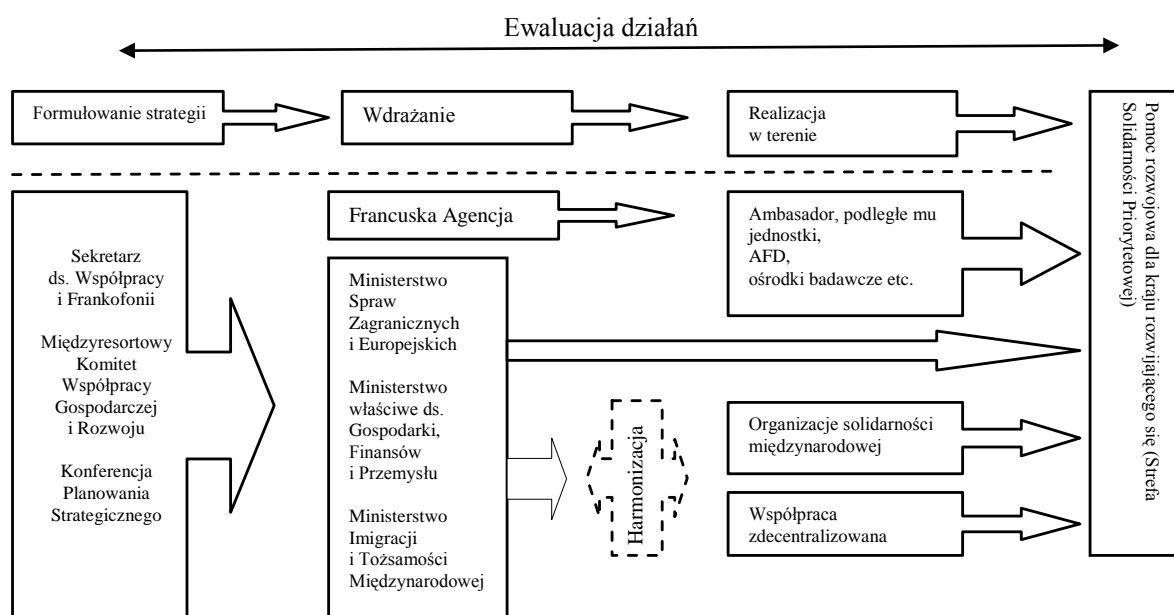
<sup>496</sup> J.-J. Gabas, *Nord-Sud: L'impossible coopération?* Presses de Science Politiques, Paris 2002, s. 59 ; J. Tinturier, *De la coopération à l'aide au développement en Afrique, Propositions pour une politique d'aide de la France*, L'Hartman, Paris 2000, s. 40-45 ; G. Olivier, *L'aide au développement un outil à réinventer*, Editions Charles Leopold Mayer, Paris 2004, s. 59-62.

<sup>497</sup> Wywiad z Dr M. Raffinot, Maître de Conférences, Université Dauphine, dnia 17 listopada 2009 roku, Paryż.

<sup>498</sup> Program 209 - „solidarność z krajami rozwijającymi się – 2115 mln Euro w 2007 roku, Program 110 - „pomoc ekonomiczna i finansowa dla rozwoju” –987 mln Euro w 2007 Program 301 – „wspólny rozwój”, który wg projektu ustawy budżetowej dotowany jest w wysokości 29 mln Euro. Misja publicznej pomocy rozwojowej stanowi około 60% publicznej pomocy rozwojowej Francji, ze względu m.in. na to, że wiele programów służy celom rozwojowym, ale ich główne założenia nie są związane stricte z misją rozwojową. *Memorandum de la France* 2008, s. 43.

<sup>499</sup> Udzielanie pomocy rozwojowej bez pośrednictwa państwa nie jest przedmiotem głównego zainteresowania niniejszego opracowania, jednak zostanie pokrótce omówione dla nakreślenia kontekstu.

à la Coopération et à la Francophonie). Działa on na podstawie upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych<sup>500</sup>. Sekretarz jako szef pomocy przygotowuje i wdraża politykę rządu w sprawach współpracy kulturalnej, badawczej, technicznej i pomocy rozwojowej. Reprezentuje rząd na arenie międzynarodowej i prowadzi negocjacje w kwestiach podlegających jego kompetencji, tj. problemów współpracy międzynarodowej i rozwoju. Jego zadaniem jest zapewnienie priorytetowej roli pomocy rozwojowej – z nim konsultowane są wszelkie kwestie państwowe mające związek z rozwojem państw partnerskich<sup>501</sup>.



Rys. 4.1. Uproszczony schemat głównych procesów francuskiej pomocy rozwojowej.

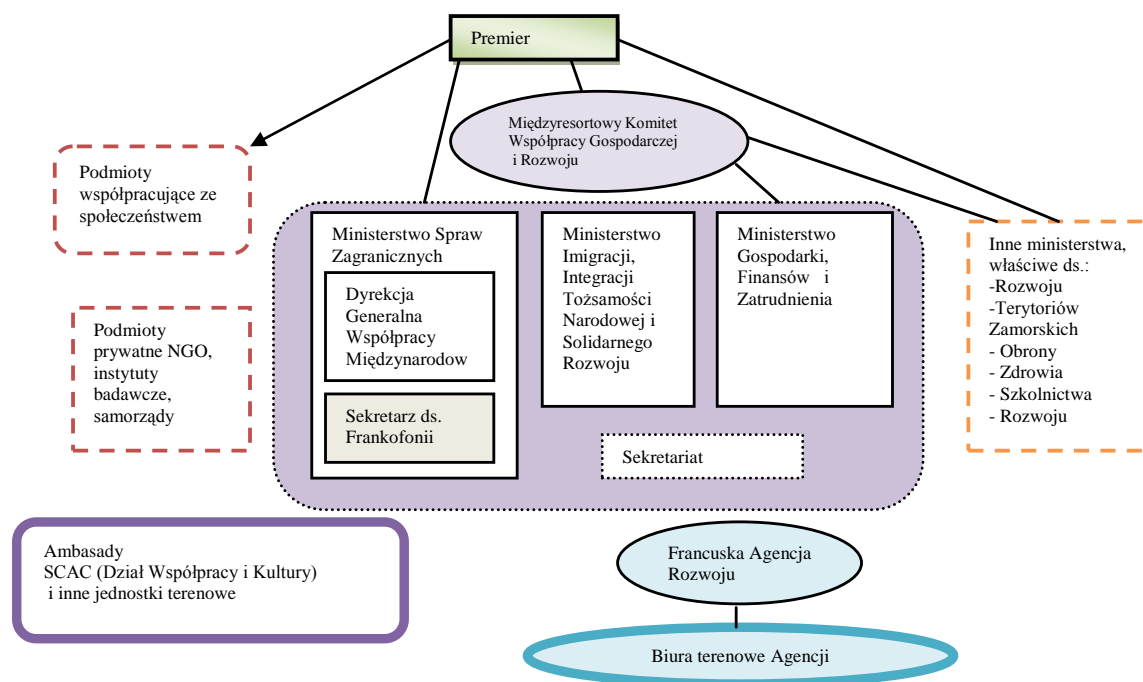
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Examen du CAD par les pairs: France*, OECD, Paris 2008, s.53-58.

Definiowaniem ogólnych kierunków współpracy międzynarodowej i pomocy rozwojowej zajmuje się Międzyresortowy Komitet Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, którego spotkaniom przewodniczy premier. Zgodnie z dyspozycjami dekretu o utworzeniu CICID z roku 1998, w jego obradach uczestniczą minister spraw zagranicznych, minister właściwy ds. gospodarki i finansów, a także ministrowie właściwi ds.: ludności, migracji, edukacji, współpracy budżetu, środowiska, rozwoju, handlu zagranicznego i posiadłości zamorskich. W

<sup>500</sup> *Examen du CAD par les pairs: France*, OECD, Paris 2008, s.55.

<sup>501</sup> Art. 1 Dekretu n° 2006-1093 z dnia 13 lipca 2007 roku, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000649415&dateTexte=>

pracach Komitetu bierze również udział przedstawiciel prezydenta. Przybyć może każdy minister, który uzna, że wpisana w porządek obrad kwestia dotyczy podległego mu resortu<sup>502</sup>.



Rys. 4.2. Uproszczony schemat struktury organizacyjnej francuskiej pomocy rozwojowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Examen du CAD par les pairs: France*, OECD, Paris 2008, s.53-58.

Do zadań Komitetu zaliczono nadzór nad realizacją kierunków polityki rozwojowej. Komitet wyznacza cele pomocy bilateralnej oraz multilateralnej Francji oraz instrumenty służące ich osiągnięciu. Zgodnie z założeniem prawodawcy wyrażonym w dekrete, CICID wykonuje swoje kompetencje w toku odbywających się raz do roku obrad. Zapewnienie realizacji jego bieżących zadań spoczywa na ministrze właściwym ds. spraw zagranicznych i ministrze właściwym ds. gospodarki, finansów i przemysłu, których prace organizowane są przez działający przy Komitecie sekretariat. W praktyce kompetencje CICID spoczywają na służbie cywilnej. Współpracę administracji francuskiej ze strukturami Unii Europejskiej zapewnia Sekretariat Generalny Spraw Europejskich (*Le secrétariat général des affaires européennes*)<sup>503</sup>. Sekretariat negocjuje konkretne porozumienia, a następnie przekazuje odpowiednie instrukcje stałej reprezentacji francuskiej przy Unii Europejskiej i OECD.

<sup>502</sup> Dekret Nr 98-66 z dnia 4.02.1998 o utworzeniu Międzyresortowego Komitetu Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (*Création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement*), J.O. n°31 z dnia 6.02.1998, s. 1911.

<sup>503</sup> *Projet Loi de Finances 2006, Politique française en faveur du développement*, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DPTapd-2.pdf>, s. 8.

Komitet obradował dotychczas osiem razy<sup>504</sup>. W toku posiedzeń ustala priorytety polityki zagranicznej. W ramach nadzoru nad realizacją polityki rozwojowej Komitet stale monitoruje i ocenia skuteczność prowadzonych działań, w odniesieniu do założonych celów<sup>505</sup>. Poruszane są zarówno kwestie dotyczące realizacji strategii i zobowiązań podjętych na konferencjach międzynarodowych, jak i kwestie bardziej szczegółowe, dotyczące konkretnych procedur przyznawania pomocy czy rozwiązań instytucjonalnych i operacyjnych<sup>506</sup>. Decyzje Komitetu Współpracy pozwalają na stopniowe zwiększanie wolumenu Oficjalnej Pomocy Rozwojowej i realizację zaciągniętych zobowiązań<sup>507</sup>.

Ogólne kierunki działań wyznaczone przez CICID konkretyzowane są przez Konferencję Planowania Strategicznego - *Conference d'orientation strategique et de Programmation* – COSP. COSP zatwierdza i nadzoruje m.in. Dokumenty Ramowe Partnerstwa, główne narzędzie strategicznego planowania współpracy z państwami należącymi do Strefy Solidarności Priorytetowej, w których określone są szczegółowe zasady alokacji pomocy gospodarczej na kolejnych 5 lat wynegocjowane przez Francję oraz beneficjenta pomocy. Wśród kompetencji COSP znajduje się kontrola podziału środków według państw oraz sektorów, w których każde z nich otrzyma wsparcie<sup>508</sup>. Dzięki temu zapewnia realizację priorytetów sektorowych i geograficznych polityki francuskiej. Na czele tej struktury stoi minister właściwy ds. współpracy i regionów francuskojęzycznych. W ramach realizacji swoich zadań COSP kieruje się zasadą selektywności i koncentracji pomocy<sup>509</sup>. COSP dba o zapewnienie spójności pomocy udzielanej kanałem bilateralnym i multilateralnym. Dokonuje oceny pod względem jakości realizowanych operacji oraz kryteriów lokowania pomocy.

Bieżące funkcjonowanie CICID gwarantuje jego połączony Sekretariat działający w oparciu o struktury trzech ministerstw filarów systemu pomocy rozwojowej (por. rys.1), tj. Dyrekcji Generalnej Współpracy Międzynarodowej<sup>510</sup> (*Direction générale de la coopération*

---

<sup>504</sup> Komitet obradował po raz dziewiąty 5 czerwca 2009 roku, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/institutions-francaises\\_19758/dispositif-institutionnel-francais\\_19759/comite-interministeriel-cooperation-internationale-du-developpement-cicid\\_13871.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/institutions-francaises_19758/dispositif-institutionnel-francais_19759/comite-interministeriel-cooperation-internationale-du-developpement-cicid_13871.html)

<sup>505</sup> OECD, *DAC Development...*, s. I-32.

<sup>506</sup> Por. *L'année 2005, Année du développement*, Les Notes du Judei, Nr 32, 7.04.2005, s.1.

<sup>507</sup> *Projet Loi de finances 2006*, s. 7.

<sup>508</sup> Por. Herrgott, K., *Les grands axes de la réforme de la coopération française au développement*, Coordination Sud, Paris 2005, [http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Reforme\\_cooperation\\_version\\_finale\\_.pdf](http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Reforme_cooperation_version_finale_.pdf).

<sup>509</sup> Por. K. Herrgott, *op. cit.*, passim.

<sup>510</sup> Na mocy dekretu z dnia 16 marca 2009 roku DGCID zastąpiony został przez Dyrekcję Generalną Globalizacji, Rozwoju i Partnerstwa (*Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats* - DGM), Dekret nr 2009-291 z dnia 16 marca 2009 w sprawie organizacji administracji centralnej

*et du développement* – DGCID) przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych i Europejskich oraz Dyrekcji Generalnej Skarbu i Polityki Gospodarczej (*Direction Générale du Trésor et de la Politique Économique* - DGTPE) przy Ministerstwie Gospodarki, Finansów i Przemysłu, a od 2007 roku także Ministerstwa Imigracji i Tożsamości Narodowej. Sekretariat zapewnia bieżące realizowanie polityki określonej przez CICID, a jego częstsze spotkania po roku 2004 zaowocowały poprawą spójności i jakości działań związanych z pilotowaniem pomocy Francji, m.in. dzięki współpracy z AFD<sup>511</sup>. Wprawdzie pomimo złożonej struktury, w ostatnich latach udało się wprowadzić administracji wiele pozytywnych zmian w pomocy rozwojowej, jednak niewątpliwie uproszczenie procesu opracowywania strategii mogłoby wpłynąć pozytywnie na szybkość zmian i elastyczność.

#### 4.2.2. Wdrażanie pomocy rozwojowej w życie.

Wprowadzanie w życie założeń i ogólnych kierunków pomocy rozwojowej powierzone jest przede wszystkim Francuskiej Agencji Rozwoju, a także ww. dyrekcjom generalnym i podlegającym im jednostkom organizacyjnym. Podmioty te opracowują plan działania w oparciu o wyznaczone przez Sekretarza, CICID oraz COSP założenia francuskiej polityki rozwojowej.

Działania Agencji zmierzają do osiągnięcia przede wszystkim trzech założeń: realizacji Milenijnych Celów Rozwoju, promowania wzrostu gospodarczego i zachowania światowych dóbr publicznych (*biens publics mondiaux*)<sup>512</sup>. Spośród podstawowych form pomocy rozwojowej Agencja działa głównie w oparciu o projekty udzielając także pożyczek i subwencji. Szczególnym instrumentem jej działania są kontrakty oddłużeniowe dla rozwoju tzw. C2D (*Contrats desendettement développement*), które stanowią swoistą hybrydę pomocy projektowej i programowej. Wspiera ponadto rozwój sektora prywatnego za pośrednictwem

---

Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Europejskich (portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes), J.O.R.F. n°0064 z dnia 17.03.2009 s. 5.

<sup>511</sup> *Memorandum de la France 2008*, s. 39-43. Art. 1 Dekretu n° 2006-1093 z dnia 13 lipca 2007 roku, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000649415&dateTexte=> Misja publicznej pomocy rozwojowej stanowi około 60% publicznej pomocy rozwojowej Francji, ze względu m.in. na wiele programów służących celom rozwojowym, których jednak główne założenia nie są związane stricte z samą misją rozwojową.

<sup>512</sup> Szerzej na temat światowych dóbr publicznych w: V. Aussillaux, S. Hel-Thelie, E. Martinez, *Une hierarchisation des biens collectifs globaux fondée sur le concept de développement durable*, *Revue française d'économie*, Vol. 17, Iss. 3, 2003, s. 129-170, DGCID, *Rapport sur les biens publics mondiaux : du débat académique à l'action politique*, Les Notes du jeudi, tom III, 09/2006, s. 30 i n ; J.-J. Gabas, P. Hugon, *Les biens publics mondiaux : conceptions et implications pour la coopération internationale*, 08.2001, <http://www.hcci.gouv.fr/lecture/synthese/biens-publics-mondiaux-bpm.html#haut>;



PROPARCO, instytucji finansowej, której jest głównym udziałowcem<sup>513</sup>. Jej zadaniem jest wdrażanie operacji finansowych na rzecz Francji zamorskiej oraz państw rozwijających się w celu promowania rozwoju i w poszanowaniu środowiska naturalnego oraz innych świadczeń zmierzających do realizacji tych celów<sup>514</sup>. AFD jest podmiotem państwowym o charakterze komercyjnym, a wspólną pieczęć nad nią sprawują DGCID wraz z DGTPE, m.in. w zakresie kredytów ze środków publicznych przyznawanych za pośrednictwem AFD<sup>515</sup>.

Francuska Agencja Rozwoju ma także kompetencje do podejmowania działań *ad hoc* w sytuacjach kryzysowych. W ramach swoich działań udziela pożyczek, finansuje rozmaite projekty (nie będąc ograniczona tylko do państw ZSP), występuje też w roli gwaranta zaciąganych zobowiązań finansowych. AFD współuczestniczyła w realizacji inicjatywy redukcji zadłużenia dla najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych krajów świata ustalonej w 1996 roku w Lyonie. Zarządza także środkami w ramach innowacyjnych sposobów finansowania rozwoju współpracując z UNITAID i będąc przedstawicielem Francji w ramach inicjatywy międzynarodowego finansowania szczepień. Razem z Europejskim Funduszem Rozwoju realizuje projekty pomocy technicznej.

Agencje AFD działają w wielu państwach świata, dzięki czemu może ona prowadzić negocjacje na gruncie lokalnym z przedstawicielami państw otrzymujących pomoc. Ponad 50% pomocy udzielanej za pośrednictwem AFD lokowane jest w państwach afrykańskich<sup>516</sup>. Jej funkcjonowanie zapewniają 53 agencje terenowe i 1628 agentów w 60 krajach<sup>517</sup>.

AFD zajmuje się finansowaniem programów o charakterze publicznym i prywatnym, w wielu różnych sektorach: rolnictwie, gospodarce wodnej, rybołówstwie, polityce energetycznej, transporcie, turystyce, telekomunikacji, rozwoju infrastruktury urbanistycznej czy finansach. Dodatkowym sektorem objętym jej kompetencją w wyniku reformy 1998 jest finansowanie projektów związanych z ochroną zdrowia oraz dostępem do podstawowej edukacji. AFD finansuje pomoc zarówno dla krajów należących do ZSP jak i dla krajów spoza tego obszaru<sup>518</sup>.

---

<sup>513</sup> Por. K. Andrzejczak, *Priorytety i instrumenty bilateralnej pomocy rozwojowej Francji dla krajów rozwijających się* [w:] *Polityka unijnej integracji - wybrane relacje zewnętrzne i wewnętrzne*, red. M. Dudek, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2008, s.79 i n.

<sup>514</sup> *Examen du CAD par les paires: France...*, s.55.

<sup>515</sup> [http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo\\_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20060511&numTexte=15&pageDebut=06860&pageFin=06862](http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20060511&numTexte=15&pageDebut=06860&pageFin=06862)

<sup>516</sup> Francuska Agencja Rozwoju: <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/MissionFinancerDeveloppement>

<sup>517</sup> *Projet Loi de Finances 2008*, s. 56-57.

<sup>518</sup> Informacje dotyczące AFD, France Diplomatie: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositif-institutionnel\\_5155/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/index.html)

Wdrażaniem pomocy rozwojowej w życie zajmują się także jednostki DGCID i DGTPE. DGCID, a od 2009 roku Dyrekcja Generalna Globalizacji, Rozwoju i Partnerstwa, która przejęła jego kompetencje, zajmuje się w szczególności współpracą z organizacjami pozarządowymi i samorządami, realizuje misję humanitarną państwa, wspierania dobrego rządu w krajach rozwijających się oraz współpracy kulturalnej. Dyrekcja Generalna podlegająca ministerstwu właściwemu ds. skarbu podejmuje współpracę multilateralną, współpracę monetarną w ramach strefy franka, pomoc budżetową dla krajów AKP oraz kwestie zadłużenia i handlu międzynarodowego. Dysponuje instrumentami takimi jak pożyczki koncesjonowane i darowizny<sup>519</sup>.

#### 4.2.3. Ewaluacja pomocy rozwojowej.

---

Pomoc rozwojowa Francji, podobnie jak inne wydatki budżetowe podlega kontroli (parlamentu, izby kontroli – *Cour de Comptes*). Sprawowanie jej jest o tyle utrudnione, że większość wydatków na pomoc jest realizowana za granicą. Poprawienie systemu kontrolowania pomocy rozwojowej stanowiło jedno z wyzwań reformy systemu po roku 1998. Jest ona fundamentalna, szczególnie z punktu widzenia francuskich obywateli. Ewaluacja pomocy wiąże się bowiem z jej oceną pod względem zarówno skuteczności i działań jak i efektywności wykorzystania środków.

Wielość i różnorodność finansowanych projektów stanowi utrudnienie i jest przyczyną zaniedbań w procesie ich ewaluacji. Powinno się ją wykonywać na etapie wstępnym, przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu środków, w trakcie – w celu dokonania ewentualnej korekty podejmowanych działań oraz następnie, zgodnie z regułami oceny omawianymi w rozdziale drugim. Szczególnie istotna jest ocena następcza, gdyż pozwala zweryfikować prawidłowość samej decyzji o finansowaniu projektu, a także sposobie jego realizacji. Ewaluacja działań powinna być dokonywana systematycznie i stosownie do rodzaju projektu<sup>520</sup>. Mówiąc o ewaluacji pomocy rozwojowej, trzeba równocześnie pamiętać, że termin ten nie jest tożsamy z kontrolą, nadzorem czy inspekcją. Ewaluacja może dotyczyć projektu (techniczna), być dokonywana przez specjalistów zewnętrznych (naukowców, ekspertów) lub obejmować politykę państwa<sup>521</sup>.

Od lat osiemdziesiątych XX wieku oceną francuskiej polityki pomocy rozwojowej zajmował się w zasadzie tylko Komitet Pomocy Rozwojowej w ramach swojej działalności

---

<sup>519</sup> *Memorandum de la France 2008*, s. 41-42.

<sup>520</sup> J.-P. Fuchs, *op. cit.*, s. 36-37.

<sup>521</sup> J. -J. Gabas, *L'aide publique française Au développement*, La documentation française, Paris 2005, s. 113.

statutowej. W prawie wewnętrznym Francji zaczęło normować te kwestie dopiero od połowy lat dziewięćdziesiątych. Wcześniej ewaluacja odnosiła się głównie do realizacji konkretnych projektów, nie do polityki publicznej. Obecnie trzy podmioty są upoważnione do jej dokonywania: DGCID, Dyrekcja Skarbu oraz AFD. Swoje zadania wykonują w ramach ustalonej struktury organizacyjnej, tj. nie wydzielono specjalistycznego organu, który miałby się tym zajmować<sup>522</sup>.

W ramach Ministerstwa Spraw Zagranicznych działa Biuro Ewaluacji, Ministerstwa Skarbu – jednostka ewaluacji działań związanych z rozwojem, zaś w AFD – misja dla ewaluacji. Ciała te podlegają funkcjonalnie pod zarząd strategiczny pomocy w ramach każdej z instytucji. Biuro Ewaluacji zajmuje się projektami, programami, dokonuje raportów sektorowych i tematycznych, a także obejmujących konkretne instrumenty, instytucje, a nawet państwa. Bada przede wszystkim działalność i finansowanie w ramach Funduszu Solidarności Priorytetowej podlegającego ministerstwu. Jednostka ewaluacji resortu skarbu dokonuje w zasadzie takich samych ewaluacji, z wyłączeniem tych dotyczących instrumentów i instytucji. Od roku 2004 przez jej ręce przechodzą wszystkie projekty realizowane z Rezerwy dla Krajów Rozwijających się. W ramach Francuskiej Agencji Rozwoju dokonywane są wyłącznie ewaluacje projektów i programów oraz sektorowe. Ich wybór dokonywany jest w oparciu o cele strategiczne instytucji oraz wartość i otrzymane wnioski.

Wśród metod wykorzystywanych przez te podmioty wymienić można badania przez ekspertów wewnętrznych oraz zewnętrznych. Eksperci mogą pochodzić z innych resortów, m.in. z Generalnej Inspekcji Finansów. Ewaluacja dokonywana jest zarówno *ad hoc* jak i w odniesieniu do kryteriów Komitetu Pomocy Rozwojowej. W przypadku AFD ewaluacje wewnętrzne łączy się z zewnętrznymi, a w odniesieniu do sektorów, grupy ekspertów zewnętrznych przy udziale jednego lub dwóch wewnętrznych. Porównanie budżetów oraz kosztów działań jednostek zajmujących się ewaluacją przedstawiono w tabeli 4.1.

Z dokonywanych ewaluacji wynika, że nadal, podstawowym problemem francuskiej polityki rozwojowej jest zdefiniowanie i stosowanie strategicznych priorytetów współpracy. Często w obliczu bieżących wydarzeń politycznych, wyborów lub jakiegokolwiek innej destabilizacji sytuacji, dawna polityka i jej nawyki powracają. Generalnie bilans ocen jest sprzeczny. Wynika to z faktu, że ekspertyzy dokonywane są przez specjalistów w sposób

---

<sup>522</sup> U progu wdrażania reformy po roku 1999 utworzono niezależne ciało, które miało dokonywać ewaluacji polityki rozwoju i współpracy międzynarodowej. Przygotowano jeden raport, który jednak nie został opublikowany, w dalszych latach jego rola została zmarginalizowana, a obecnie przestało istnieć. J.-J. Gabas, *L'aide...*, s.113-114.

naukowy i pozbawiony praktycznych wskazówek dla decydentów politycznych – mają charakter bardzo techniczny. Zdaniem J.-J. Gabas, brakuje także refleksji dotyczącej wykorzystywania nowych metod ewaluacji.

Tab. 4.1. Średnie koszty i czas trwania ewaluacji we Francji.

|   | DGCID  | MINEFI          | AFD  |
|---|--|-----------------|--|
| <b>Budżet roczny na 2004 rok w Euro</b> | Ok. 120 000  | Ok. 460 000     | <b>Ok. 680 000</b>   |
| <b>Średni koszt ewaluacji w Euro</b>    | Od 6 000 do 60 000, średnio 40 000-50 000                    | 33 000          | <b>Ewaluacja projektu programu – 30 000<br/>Sektora – 150 000</b>          |
| <b>Czas trwania</b>                     | Od 3 miesięcy (projekty) do 18 miesięcy (sektory, strategię) | Średnio 128 dni | <b>Projekt / Program średnio 2,5 miesiąca<br/>Sektor – 6 do 8 miesięcy</b> |

Źródło: J.-J. Gabas, *L'aide publique française Au développement*, La documentation française, Paris 2005, s. 120.

Ewaluacja pomocy sprowadza się do oceny kryteriów OECD, o których była mowa w rozdziale drugim: ważności, skuteczności, efektywności, wpływu (*impact*) i trwałości. Wreszcie we Francji nie docenia się nadal korzyści płynących z ewaluacji dla procesu decyzyjnego. Brak poczucia, że pozwala ona zarówno na refleksję jak i na wyciągnięcie wniosków na przyszłość. Być może pewnym krokiem naprzód będzie wprowadzona po 2006 roku LOLF, ustawa budżetowa, porządkująca system pomocy rozwojowej. Na razie Francja do zarządzania opartego na rezultatach (*result-based management*) odnosi się bardziej na poziomie deklaracji niż faktycznych działań. Ewaluacje obejmują głównie projekty FSP i AFD, a wiele działań pozostaje nie objęte ich zakresem<sup>523</sup>. Zdaniem J.-J. Gabas, agencje pomocowe przyjmują terminologię i praktyki organizacji międzynarodowych, aby wykazać że stają się organizacjami uczącymi się. Wprowadzanie zmian stało się synonimem ulepszania, niezależnie od skutków i osiągniętych rezultatów. Jego zdaniem, Francja na razie poprzestaje na retoryce i nie wprowadza rzeczywistych zmian.

#### 4.2.4. Współpraca ze społeczeństwem francuskim.

Obok instytucji publicznych w procesie udzielania pomocy rozwojowej uczestniczą również podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, m.in. organizacje solidarności międzynarodowej i samorządy. Ważnym zadaniem państwa jest harmonizowanie ich działań z polityką publiczną poprzez nawiązywanie kontaktu i poszukiwanie kompromisowych

<sup>523</sup> J.-J. Gabas, *L'aide...*, s. 124.

rozwiązań, a także łączenie sił w dążeniu do wspólnych celów. W obecnej strukturze instytucjonalnej francuskiej pomocy rozwojowej funkcjonują trzy podmioty pełniące wskazane funkcje: Komisja Współpracy Rozwojowej (*Commission Coopération Développement*), Narodowa Komisja Współpracy Zdecentralizowanej (*Commission Nationale de la Coopération Décentralisée*) i Wysoka Rada Współpracy Międzynarodowej (*Haut Conseil de la Coopération Internationale*), zastąpiona w roku 2008 przez Radę Strategiczną ds. Pomocy Rozwojowej (*Le Conseil stratégique pour la coopération non gouvernementale*)<sup>524</sup>.

Wysoka Rada tworzyła w latach 1999-2008 platformę porozumienia pomiędzy rządem a społeczeństwem francuskim, m.in. poprzez informowanie o nowych założeniach i kierunkach interwencji. Jej powołanie pozwoliło na zwiększenie przejrzystości francuskiej polityki. Wydawała opinie oraz rekomendacje dotyczące strategii bilateralnej i multilateralnej polityki rozwojowej rządu, a także aktywności sektora prywatnego w zakresie pomocy dla rozwoju. Ponadto organizowała konferencje, które były miejscem spotkań przedstawicieli rządu i społeczeństwa zaangażowanych w działalność rozwojową i humanitarną. Z działalności Wysokiej Rady sporządzany był roczny raport, który przedstawiano premierowi, a także dyskutowano w parlamencie.

Powołanie Wysokiej Rady było nowym elementem strategicznym systemu współpracy międzynarodowej, w tym szczególnie sfery pomocy rozwojowej Francji. W skład HCCI wchodziło początkowo 60, a następnie 45 członków desygnowanych na 3-letnią kadencję przez premiera<sup>525</sup>. W Radzie Strategicznej zasiada natomiast 20. Wśród członków Wysokiej Rady, a obecnie Rady Strategicznej większość reprezentowała stowarzyszenia wspierające solidarność międzynarodową, czyli organizacje non-profit działające na rzecz rozwoju państw najuboższych oraz niosące pomoc humanitarną. Należały do niej także osoby cieszące się autorytetem w dziedzinie stosunków międzynarodowych, współpracy technologicznej, rozwojowej oraz kulturalnej. Wysoka Rada była w dużym stopniu niezależna od rządu, dzięki czemu realizowała swoje kompetencje, nie angażując się w politykę. Autonomiczny charakter Wysokiej Rady przejawiał się także w tym, że dysponowała, w odróżnieniu od np. CICID, własną kadrami wyspecjalizowanych pracowników.

Zadaniem Wysokiej Rady było umożliwienie dialogu i płaszczyzny porozumienia pomiędzy państwem a społeczeństwem i dbałość o przejrzystość polityki międzynarodowej

---

<sup>524</sup> *Examen du CAD par les pairs: France...*, s.54.

<sup>525</sup> *Mémoire de la France sur ses politiques et programmes en matière de coopération pour le développement*, 05/2004, s. 42.

realizowanej przez rząd. W celu realizacji swojej misji HCCI wydawała opinie i rekomendacje dotyczące francuskiej pomocy bilateralnej i multilateralnej oraz działalności podmiotów prywatnych w sferze współpracy międzynarodowej. Instytucja ta koordynowała współpracę pomiędzy rządem a organizacjami pozarządowymi w sferze pomocy rozwojowej oraz humanitarnej, ma też za zadanie organizowanie konferencji tematycznych. Z raportem Wysokiej Rady zapoznawał się premier, a następnie parlament<sup>526</sup>. Rada Strategiczna kontynuuje misję HCCI umożliwiając dialog publiczno-prywatny na tematy solidarności międzynarodowej, rozwoju i wyzwań globalizacji.

Komisja Współpracy Rozwojowej (*Commission Coopération Développement - CCD*) została utworzona w roku 1984 jako ciało konsultacyjne pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi udzielającymi pomocy doraźnej np. w razie katastrofy humanitarnej. Przekazuje organizacjom pozarządowym informacje dotyczące polityki rozwojowej państwa. Bada źródła finansowania i wydatki stowarzyszeń działających na rzecz pomocy rozwojowej i podpowiada administracji państwowej, w jaki sposób zwiększyć udział francuskiego społeczeństwa w procesie udzielania pomocy rozwojowej. Dzięki temu ułatwia dialog pomiędzy organizacjami solidarności międzynarodowej a rządem<sup>527</sup>.

Narodowa Komisja Współpracy Zdecentralizowanej (CNCD) utworzona w roku 1992 odpowiada za zbieranie i udostępnianie aktualnych danych i praktycznych informacji dotyczących kwestii prawnych i współpracy zdecentralizowanej. Przewodniczy jej premier lub minister właściwy ds. współpracy, a w jej skład wchodzi wybrani przedstawiciele samorządów oraz państwa. Współpraca zdecentralizowana staje się coraz bardziej popularna we Francji (w 2006 roku 3250 samorządów prowadziło prawie 6000 działań w ramach współpracy)<sup>528</sup>. Stanowi ważny łącznik pomiędzy społeczeństwem francuskim a problemami krajów rozwijających się. Jej znaczenie będzie prawdopodobnie rosło w przyszłości, gdyż pozwala na nawiązanie partnerskich stosunków i bardzo konkretną współpracę.

W kwestie pomocy rozwojowej zaangażowany jest także francuski parlament, który sprawuje kontrolę nad poczynaniami i polityką rządu. Kompetencje Zgromadzenia Narodowego zostały dodatkowo wzmocnione po wejściu w życie ustawy o finansach publicznych LOLF. Przy okazji uchwalania ustawy budżetowej w parlamencie prowadzone są debaty w trakcie których właściwi ministrowie wyjaśniają swoje działania w zakresie pomocy

---

<sup>526</sup> Art. 2 Dekretu Prezydenta Republiki Nr 99-90 z dnia 10.02.1999 roku w sprawie utworzenia Wysokiej Rady Współpracy Międzynarodowej, J.O n° 36 z dnia 12.02.1999 s. 2252, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Hcci1.pdf>

<sup>527</sup> <http://www.wwo.fr/ong-1055-COMMISSION-COOPERATION-DEVELOPPEMENT.php>

<sup>528</sup> *Examen du CAD par les pairs: France...*, s.56.

rozwojowej. Parlament ma także uprawnienia do kontroli i oceny władzy wykonawczej poprzez zapytania pisemne, zapytania do rządu oraz w ramach procedury legislacyjnej.

Aby aktywizować społeczeństwo francuskie na rzecz wspierania pomocy rozwojowej podejmowane są także mniej formalne wysiłki<sup>529</sup>. Prowadzone są zarówno akcje promocyjne we Francji, jak i takie, które mają na celu wykazać zaangażowanie Francji w pomoc w wydarzeniach za granicą (np. Europejskie Dni Rozwoju w Brukseli 2006, Lizbonie 2007, Strasburgu 2008). Zaangażowanie Francuzów w problemy pomocy rozwojowej badane jest przez Biuro Statystyczne Wspólnoty Europejskiej (Eurostat), a od roku 2006 również AFD prowadzi sondaż opinii Francuzów o polityce pomocy rozwojowej. Wynika z niego m.in., że 75% społeczeństwa uważa, że Francja odgrywa wielką rolę jako donator pomocy<sup>530</sup>.

#### 4.3. Organizacja pomocy francuskiej za granicą.

Francja posiada jednostki dyplomatyczne w 142 krajach rozwijających się, z czego 113 otrzymuje dotacje z Działu Współpracy i Kultury (*Service de coopération et d'action culturelle - SCAC*) przy DGCID, 78 w ramach misji gospodarczej DGTPE, a w 53 znajdują się ośrodki AFD. Funkcjonuje też 87 ośrodków kultury francuskiej, a także centra badawcze i jednostki badawcze Instytutu Badań nad Rozwojem (*Instytut de recherche pour le développement - IRD*) oraz Centrum Współpracy Międzynarodowej i Badań Agronomicznych dla Rozwoju (*Centre de coopération internationale de recherche agronomique pour le développement - CIRAD*)<sup>531</sup>. Ilość francuskich jednostek organizacyjnych za granicą różni się w poszczególnych państwach. Najbardziej kompletna reprezentacja instytucjonalna zlokalizowana jest w państwach Strefy Solidarności Priorytetowej<sup>532</sup>. Koordynacja działań podmiotów reprezentujących Francję w terenie należy do ambasadora<sup>533</sup>. Odpowiedzialny jest za pilotaż i strategię pomocy rozwojowej. Wśród jego zadań znajduje się także przygotowywanie Dokumentów Ramowych Współpracy<sup>534</sup>.

Warunki współpracy ambasady z jednostkami AFD, ze względu na charakter agencji i przepisy prawa finansowego, określane są w decyzjach CICID i w umowach AFD z państwem. Określają one zgodność strategii opracowanej przez Agencję, warunki nominacji

<sup>529</sup> Por. A. Biccum, *Marketing Development : Live 8 and the Production of the global Citizen*, *Development and Change* 38(6), 2007, s. 1112 i n.

<sup>530</sup> Por. [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/autres-acteurs-nationaux-aide\\_5158/communication-sensibilisation-citoyens\\_19203/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/autres-acteurs-nationaux-aide_5158/communication-sensibilisation-citoyens_19203/index.html)

<sup>531</sup> *Projet Loi de Finances 2008*, s.11.

<sup>532</sup> *DAC Peer Review of France...*, s. 54.

<sup>533</sup> Wywiad z Dr M. Raffinot, Maître de Conférences, Université Dauphine, dnia 17 listopada 2009 roku, Paryż.

<sup>534</sup> K. Andrzejczak, *op. cit.*, s. 86-88.

szeffa Agencji i opinię o projektach. W praktyce ambasador na co dzień współpracuje z dyrektorem AFD, który uczestniczy w spotkaniach zrzeszających przedstawicieli poszczególnych jednostek podlegających ambasadzie.

Poza reprezentacją władzy publicznej w terenie obecne są także inne podmioty, w tym prywatne, a wśród nich: asystenci techniczni, badacze, ONG, działania zdecentralizowane, partnerzy w zakresie opieki zdrowotnej i szkolnictwa. Wielość i różnorodność form uczestnictwa podmiotów francuskich stanowi siłę francuskiej pomocy rozwojowej. Silnej reprezentacji instytucjonalnej w terenie towarzyszy postępująca dekoncentracja procesu decyzyjnego. SCAC od lat cieszy się dużą autonomią realizowania powierzonych jej zadań. Podobnie dzieje się w przypadku AFD, która realizuje swoje projekty dzięki fizycznej obecności wsparcia technicznego w krajach rozwijających się<sup>535</sup>.

#### 4.4. Podmioty prywatne w systemie francuskiej pomocy rozwojowej.

W systemie francuskiej pomocy rozwojowej funkcjonują także podmioty z sektora prywatnego, a wśród nich Organizacje Solidarności Międzynarodowej<sup>536</sup>, instytucje badawcze oraz przedsiębiorcy. Pomoc rozwojowa jest przekazywana zarówno przez państwo za pośrednictwem tych podmiotów, jak przez nie same - ze środków samodzielnie uzyskiwanych. Mianem Oficjalnej Pomocy Rozwojowej określone są tylko te środki, które pochodzą z budżetu państwa i trafiają do sektora prywatnego na podstawie decyzji upoważnionych organów, głównie Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Znaczenie organizacji pozarządowych i ich udział w dystrybucji pomocy rośnie, choć nadal w mniejszym stopniu niż w innych państwach Komitetu Pomocy Rozwojowej<sup>537</sup>.

Terminem „organizacje pozarządowe” lub NGO (*non-governmental organisation*) objętych jest wiele podmiotów, o różnych źródłach finansowania, różnych zasadach funkcjonowania, a także działających w wielu sektorach. Po raz pierwszy użyto go w roku 1946 na forum ONZ. We Francji, podobnie jak w wielu innych państwach, nie posiada definicji legalnej<sup>538</sup>. Źródłem ich finansowania mogą być zarówno środki prywatne jak i

<sup>535</sup> *DAC Peer Review of France...*, s. 42

<sup>536</sup> Dane dotyczące ONG we Francji w znacznej mierze pochodzą z badań prowadzonych przez CCD na podstawie ankiet wypełnianych przez przedstawicieli organizacji co dwa lata. Dane liczbowe są zatem zbliżone do rzeczywistości, nie przedstawiają informacji dotyczących całego sektora, a jedynie jego znacznej części.

<sup>537</sup> W latach 1991-2001 pomoc krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej wzrosła o 34%, por. G.S. Epstein, I. N. Gang, *Contests, NGOs, and Decentralizing Aid*, Review of Development Economics, May 2006, Vol. 10, Iss. 2, s. 285.

<sup>538</sup> Brak definicji delgalnej oznacza, że dane pojęcie nie zostało zdefiniowane w przepisach prawnych i jego treścią kształtowana jest przez naukę prawa.



środki publiczne, przekazywane im przez państwo<sup>539</sup>. Organizacje pozarządowe o których mowa w niniejszym opracowaniu, to organizacje których celem statutowym jest propagowanie rozwoju w państwach rozwijających się oraz udzielające pomocy humanitarnej<sup>540</sup>. We Francji organizacje te nazywane są również stowarzyszeniami solidarności międzynarodowej „*association de solidarité internationale*” (ASI) lub organizacjami solidarności międzynarodowej lub „*organisations de solidarité internationale*” (OSI), w związku z tym, że wiele z nich przyjęło stowarzyszenie jako formę organizacyjno-prawną swojej działalności. Inną formą działania dla NGO jest koncesjonowana fundacja użyteczności publicznej<sup>541</sup>.

Tab. 4.2. Procentowy udział ODA przekazywanej za pośrednictwem NGO przez państwa europejskie w latach 2006-2007.

| Donator           | Udział ODA w stosunku do ODA za pośrednictwem NGO w latach 2006-07 |
|-------------------|--|
| Australia         | 5,2  |
| Austria           | 4,1  |
| Belgia            | 10,9   |
| Dania             | 7,8  |
| Finlandia         | 1,0  |
| Francja           | 0,5  |
| Grecja            | 4,0  |
| Hiszpania         | 20,2   |
| Holandia          | 21,4   |
| Irlandia          | 18,6   |
| Japonia           | 1,1  |
| Kanada            | 10,6   |
| Luksemburg        | 9,7  |
| Niemcy            | 6,4  |
| Norwegia          | -  |
| Nowa Zelandia     | 12,8   |
| Portugalia        | 2,1  |
| Stany Zjednoczone | -  |
| Szwajcaria        | 18,8   |
| Szwecja           | 12,4   |
| Wielka Brytania   | 9,7  |
| Włochy            | 0,1  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

<sup>539</sup> T. Besley, M. Ghatak, *L'offre des services publics par les acteurs non-gouvernementaux*, Revue d'Economie du Développement, 2008/7, nr 22, s. 98.

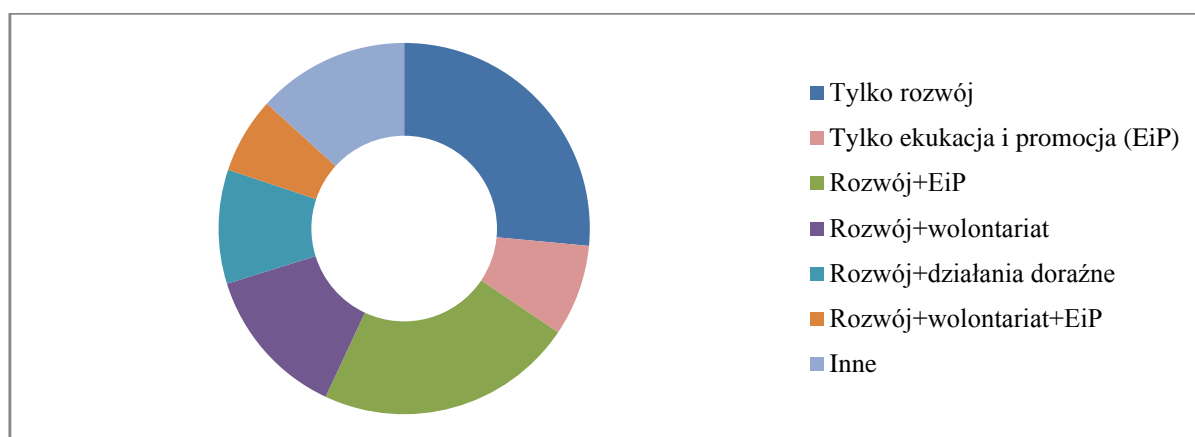
<sup>540</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/action-humanitaire-urgence\\_1039/acteurs-francais\\_2379/les-organisations-solidarite-internationale-osi-humanitaires\\_3131/presentation\\_22859.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/action-humanitaire-urgence_1039/acteurs-francais_2379/les-organisations-solidarite-internationale-osi-humanitaires_3131/presentation_22859.html).

<sup>541</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/action-humanitaire-urgence\\_1039/acteurs-francais\\_2379/les-organisations-solidarite-internationale-osi-humanitaires\\_3131/presentation\\_22859.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/action-humanitaire-urgence_1039/acteurs-francais_2379/les-organisations-solidarite-internationale-osi-humanitaires_3131/presentation_22859.html). Une ONG peut aussi prendre la forme juridique d'une fondation, régie par la loi n°87-571 du 23 juillet 1987.

*Une fondation est " l'acte légal par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident de l'affectation irrévocable de biens, de droits ou de ressources, à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif "* (art. 18 §1).

Organizacje pozarządowe realizują wiele rodzajów misji. Niektóre zajmują się pomocą humanitarną *ad hoc* inne udzielają stałej pomocy na rozwój gospodarczy. Ich plany mają charakter krótko- i długoterminowy np. w sektorze ochrony zdrowia (szczepienia, lekarze pierwszego kontaktu, higiena, leczenie chorób), szpitalnictwa (pierwsza pomoc), wyżywienia (np. Akcja Zwalczenia Głodu, *Action contre le faim*) albo uzdatniania wody. Udzielają też wsparcia dla działalności gospodarczej (mikrokredyt, wsparcie dla drobnych rzemieślników). Organizacje prowadzące stałą działalność na rzecz pomocy rozwojowej, np. Komitet Katolicki przeciwko głodowi i na rzecz rozwoju, (*Comité catholique contre le faim et pour le développement*), podejmują się także interwencje w nagłych kryzysach np. w stosunku do uchodźców<sup>542</sup>.

We Francji funkcjonują organizacje duże, o budżecie powyżej 10 mln Euro (11%), średnie o budżecie między 1 a 10 mln Euro oraz małe dysponujące budżetem poniżej 1 mln Euro (54%, spośród których ponad połowa poniżej 200 tys. Euro). Często działają wspólnie, zrzeszone regionalnie lub na stopniu międzynarodowym. Spośród tych, które nie deklarują przynależności do sieci czy zrzeszenia ponad połowa to organizacje małe. Największe organizacje zrzeszone są w federacji na skalę państwową *Coordination Sud* (Współpraca – Południe). Dostrzegana jest także specjalizacja działalności OSI w oparciu o kryterium geograficzne albo tematyczne (sektorowe), niekiedy o dwa kryteria łącznie. Ich działalność często oparta jest na wolontariacie. Organizują także akcje edukacyjne i promocję rozwoju (Por. Rys. 4.3.)<sup>543</sup>.



Rys. 4.3. Podział procentowy OSI według specjalizacji prowadzonej działalności.

Źródło: *Argent et organisations de solidarité internationale 2004/2005*, Commission Coopération Développement, Paris 2008, s. 11.

<sup>542</sup> J-J. Gabas, *L'aide publique...*, s. 100.

<sup>543</sup> *Argent et organisations de solidarité internationale 2004/2005*, Commission Coopération Développement, Paris 2008, s. 10 i n.

Specyfika NGO we Francji przejawia się w dwóch aspektach, po pierwsze są finansowane głównie ze środków prywatnych. Na tle innych państw europejskich Francja przekazuje stosunkowo niewiele oficjalnej pomocy rozwojowej za pośrednictwem organizacji pozarządowych (około 1%, średnia europejska to 5%)<sup>544</sup>.

Środki transferowane są do organizacji pozarządowych głównie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych<sup>545</sup> oraz Francuską Agencję Rozwoju. Cele, na jakie instytucje państwowe zdecydowały się przeznaczyć środki muszą być spójne z priorytetami sektorowymi i geograficznymi francuskiej polityki rozwojowej ustalonymi przez CICID. Na finansowanie publiczne z resortu spraw zagranicznych mogą zatem liczyć głównie te organizacje, które działają na rzecz społeczeństw w krajach partnerskich poprzez wspieranie idei obywatelskich. W roku 2006 przekazano 97 089 617,50 Euro dla organizacji francuskich oraz 126 473 085,39 Euro dla wszystkich<sup>546</sup>. Francuska Agencja Rozwoju ujęła współpracę z ONG w swoim planie strategicznym 2007-2011, a także wprowadziła nowy instrument finansowania, *Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG* (Ułatwienie dla innowacji sektorowych dla ONG - FISONG), służący usprawnieniu naboru projektów tematycznych według sektorów działań należących do kompetencji AFD<sup>547</sup>.

W ramach Ministerstwa Spraw Zagranicznych funkcjonuje wyspecjalizowana jednostka, Misja dla Współpracy Pozarządowej - *La Mission pour la coopération non gouvernementale* – MCNG, która zajmuje się współpracą z organizacjami solidarności międzynarodowej. W ramach struktury wydzielono trzy biura odpowiednio do spraw: OSI i przedsiębiorstw, współpracy zdecentralizowanej oraz do spraw ogólnych i wolontariatu. Do zadań jednostki należy:

- Wspieranie społeczeństw krajów rozwijających się;
- Popieranie współpracy i rozwijanie partnerstwa pomiędzy państwem a podmiotami prywatnymi;
- Wykorzystywanie kredytów otrzymywanych na cele współpracy pozarządowej;
- Promowanie edukacji rozwojowej we Francji;
- Wdrażanie w życie projektów wspólnego rozwoju w celu aktywizowania organizacji zajmujących się kwestiami imigracyjnymi;

---

<sup>544</sup> Por. J-J. Gabas, *L'aide publique...*, s. 97, 111.

<sup>545</sup> W roku 2006 przekazano 97 089 617,50 Euro dla organizacji francuskich oraz 126 473 085,39 Euro dla wszystkich, Por. Dane Ministerstwa Spraw Zagranicznych, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/APD-ONG.2006.Bilan\\_de\\_1\\_etude\\_2006.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/APD-ONG.2006.Bilan_de_1_etude_2006.pdf)

<sup>546</sup> Dane Ministerstwa Spraw zagranicznych, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/APD-ONG.2006.Bilan\\_de\\_1\\_etude\\_2006.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/APD-ONG.2006.Bilan_de_1_etude_2006.pdf)

<sup>547</sup> <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/lang/en/home/ONG/pid/1832>

- Wcielanie w życie środków wsparcia wolontariatu<sup>548</sup>.

Organizacje pozarządowe (NGO) pozwalają na wyrażenie opinii publicznej na światowych forach, np. spotkaniach G8. Współpracują na szczeblu terytorialnym z programami rządowymi, gdzie wykorzystywana jest ich specyfika i umiejętności nawiązywania dialogu, dostosowywania się do beneficjentów i elastyczności w podejmowaniu działań. NGO pomagają aktywizować wspólnoty lokalne, co stało się jednym z wyzwań milenijnych, a także podkreślone zostało na konferencji w Monterrey i Paryżu. Zaangażowanie społeczności w procesy przygotowywania, wdrażania i prowadzenia polityki publicznej jest szczególnie ważne dla jej efektywności z punktu widzenia beneficjenta.

CICID wskazuje na ważną rolę, jaką odgrywają konsultacje z udziałem organizacji pozarządowych w procesie negocjowania DCP. Współpraca ta ma szczególną wagę właśnie przy wypracowywaniu porozumień na szczeblu lokalnym<sup>549</sup>. Organizacje pozarządowe są ponadto istotnym uczestnikiem procesu komunikowania się rządu zarówno z państwami otrzymującymi pomoc jak i ze społeczeństwem francuskim. Jest to jedna z przyczyn, dla których nawiązywanie współpracy z nimi jest coraz szerzej postulowane.

Wyrazem współpracy pomiędzy sektorem państwowym i prywatnym jest popierana przez CICID, a prowadzona od 2006 roku przez AFD we współpracy z Sanofi Aventis, Veolia Environnement oraz Instytutem Pasteura inicjatywa pod hasłem Współpraca Dla Rozwoju (*Alliance pour développement*). Jej ogólnym założeniem jest realizacja Celów Milenijnych, a konkretnie działania w sektorze ochrony zdrowia i dostępu do wody pitnej. Współdziałanie podmiotów komercyjnych i instytucji doprowadziło do wprowadzenia trzech programów pilotażowych dla Madagaskaru (dostęp do wody, ochrona zdrowia), Nigerii (zdrowie w szkołach) i Wietnamu (walka z gorączką tropikalną)<sup>550</sup>. Tego rodzaju akcje mają na celu solidarne dążenie do ochrony wartości powszechnie uważanych za podstawowe.

Współpraca pomiędzy donatorami, a NGO wymaga z całą pewnością przemyślenia szczególnie ze strony państwa. Oczekiwania wobec organizacji, a także wymogi im stawiane powinny być lepiej precyzowane. Istotną kwestią jest także uświadomienie sobie różnicy pomiędzy udzielaniem wsparcia finansowego organizacji, a wsparcia jej konkretnych działań.

---

<sup>548</sup> *Le cofinancement des projets et programmes des associations de solidarité internationale*, DGCID, Tom I, Paris 2004, s. 3.

<sup>549</sup> Spotkanie CCID lipiec 2006: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositif-institutionnel\\_5155/cicid\\_5171/cicid-juin-2006\\_14617/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/cicid_5171/cicid-juin-2006_14617/index.html).

<sup>550</sup> Diplomatie France: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositif-institutionnel\\_5155/agence-francaise-developpement\\_5176/alliance-pour-developpement\\_35111.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/agence-francaise-developpement_5176/alliance-pour-developpement_35111.html)

Rosnąca rola organizacji pozarządowych, powinna stanowić uzupełnienie działań publicznych i w ten sposób przyczyniać się do wspierania rozwoju i rozwiązywania problemów krajów rozwijających się<sup>551</sup>.

Nadal niewiele jest we Francji fundacji przeznaczających część swojego budżetu na pomoc rozwojową. Coraz bardziej aktywnymi uczestnikami systemu pomocy rozwojowej są natomiast przedsiębiorstwa. Zaangażowanie to związane jest z wyrażaniem postawy obywatelskiego zainteresowania albo prywatnymi pobudkami. Niekiedy ma służyć uwiarygodnieniu wizerunku firmy lub osiągnięciu zysku. Rośnie też znaczenie mecenatu przedsiębiorstw (*mécénat d'entreprise*) jako nowego gracza w systemie pomocy rozwojowej. Francuskie Stowarzyszenie Admical założone w roku 1972 promuje ideę mecenatu przedsiębiorstw w dziedzinach kultury, ochrony środowiska i sportu. Niektórzy przedsiębiorcy współpracują z ONG. W pewnym sensie na ustalanie celów strategicznych pomocy rozwojowej wpływ wywierają także instytuty badawcze, gdyż uczestniczą we wdrażaniu programów w krajach rozwijających w terenie. Prace badawcze służą jako refleksja pozapolityczna, mająca ulepszyć i modernizować struktury organizacyjne i działania operacyjne. Niekiedy ułatwiają też dialog pomiędzy różnymi uczestnikami procesu udzielania pomocy.

---

<sup>551</sup> A. Greek, A. Matthias, *NGO's – a Policy panacea for the next millennium?* Journal of International Development, Vol. 7, No. 3, 565-572.

## Rozdział 5 Struktura francuskiej pomocy rozwojowej

---

### 5.1. Kryteria oceny jakości pomocy rozwojowej Francji.

---

W pracy przyjęto założenie, że pomoc rozwojowa może wpływać na wzrost gospodarczy i na poprawę sytuacji ludności krajów rozwijających się z większym prawdopodobieństwem wówczas, gdy jest zgodna z wytyczonymi przez społeczność międzynarodową (w tym badaczy i polityków, których działalność legitymizuje społeczność międzynarodowa) założeniami dotyczącymi wzorcowego udzielania pomocy. Za wzorcowe przyjęto udzielanie pomocy zgodne ze współczesnymi priorytetami pomocy, m.in. z Deklaracją Milenijną i Deklaracją Paryską, które definiują zbiór dobrych praktyk w zakresie zarządzania i wdrażania pomocy, a także koncepcją ochrony światowych dóbr publicznych, preferencji dla najuboższych, wspierania demokracji oraz rozwoju sektora prywatnego.

Zgodność z wzorcowym udzielaniem pomocy rozpatrywana jest w niniejszym i kolejnym rozdziale w odniesieniu do faktycznie podejmowanych przez Francję działań. Aby dokonać oceny jakości francuskiej polityki rozwojowej postanowiono wziąć pod uwagę kilka kryteriów. Stopień ich spełnienia oceniany będzie w oparciu o dane statystyczne dotyczące transferów środków z Francji do krajów rozwijających się, ale także w kontekście bieżących wydarzeń, uwarunkowań historycznych wpływających na stosunki Francji z krajami rozwijającymi się. Wybrano następujące kryteria oceny:

- Stosunek wysokości ODA do PKB<sup>552</sup> Francji;
- Stosunek wysokości ODA przekazywanego dla LLDC do DNB Francji;
- Miejsce w rankingu CDI w kategorii pomoc;
- Stopień związania pomocy z gospodarką Francji;
- Stopień realizacji międzynarodowych norm wyznaczonych w ramach Milenijnych Celów Rozwoju w kontekście geograficznym i sektorowym;
- Stopień realizacji zasady koncentracji i selektywności w kontekście strategii sektorowej i geograficznej (Strefa Solidarności Priorytetowej) Francji.
- Udział byłych kolonii w strukturze odbiorców francuskiej pomocy.

Wśród wymienionych kryteriów znalazły się zarówno te o charakterze ilościowym jak i jakościowym. Spójność pomocy rozwojowej Francji z wymienionymi kryteriami w ramach

---

<sup>552</sup> Wprawdzie postulowane jest udzielanie pomocy w stosunku 0,7% PKB, jednak w większości statystyk podawane są dane dotyczące udziału procentowego pomocy w DNB – statystyki dotyczące PKB, w rzeczywistości podawane są na podstawie danych o DNB.

niniejszej dysertacji zbadana została w szczególności z uwzględnieniem cezury, jaką jest przełom wieków niosący reformę systemu francuskiej pomocy rozwojowej. Celem zakotwiczenia rozważań dotyczących działań Francji w szerszym kontekście, w rozdziale drugim przedstawiono wysokość pomocy wszystkich krajów należących do Komitetu Pomocy Rozwojowej. Wykazane ogólne trendy stanowią tło dla dalszych rozważań.

Ocena trzech pierwszych kryteriów jakości pomocy dokonana została w oparciu o dane statystyczne dla lat 1981-2007. Jako punkt odniesienia przyjęto postulat wysokości pomocy w stosunku do PKB ustalony przez Organizację Narodów Zjednoczonych<sup>553</sup>. Przyjęto, że należy negatywnie oceniać wiązanie pomocy, w związku z tym, że często bardziej służy ono gospodarce odbiorcy niż donatora. Wskazano także wartość wskaźnika pomocy w ramach CDI dla Francji, omówionego w rozdziale drugim. Pozostałe kryteria oceniono w sposób opisowy uwzględniający działania Francji w zakresie alokacji środków Oficjalnej Pomocy Rozwojowej, w szczególności w latach 1999-2007 oraz 2003-2007 (co podyktowane było dostępem do danych statystycznych). Realizacja norm wyrażonych w międzynarodowych porozumieniach uwzględnia także narodowe priorytety w tym zakresie. Interpretacji poddana została struktura głównych odbiorców francuskiej pomocy w kontekście m.in. położenia geograficznego, związków kolonialnych i ich dochodów *per capita*. Aplikacja reguł selektywności i koncentracji odnoszących się do doboru obszarów geograficznych i sektorowych, które traktowane są priorytetowo oceniona została w kontekście ewentualnych zmian struktury lokowania środków.

## 5.2. Strategia sektorowa i geograficzna.

---

Dostosowanie bilateralnej polityki rozwojowej do obranych priorytetów wymaga sprecyzowania podstawowych kwestii, tj. komu, na jaki cel oraz w jaki sposób pomoc będzie przekazywana, poprzez dobór odpowiednich instrumentów pomocy oraz wypracowanie strategii geograficznej i sektorowej. Narzędziem służącym określeniu terytorialnego zasięgu pomocy, a tym samym realizacji strategii geograficznej we francuskim systemie pomocy rozwojowej, jest Strefa Solidarności Priorytetowej (*Zone de Solidarite Prioritaire* - ZSP).

---

<sup>553</sup> Wzrost poziomu pomocy gospodarczej do 0,7% w stosunku do PKB proponowany od początku lat siedemdziesiątych przez Komisję L. B. Pearsona. Postulat ten pojawił się także w Deklaracji Milenijnej. Por. P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się w koncepcjach ekonomicznych SPD. Doktryna i praktyka*, Wyd. AE Poznań, Poznań 2001, s. 211-213. Wcześniejsze postulaty sformułowano w roku 1964 w Genewie, gdzie ustalono poziom 1% DNB i następnie w 1968 CNUED, uznał że wystarczy 0,75% DNB. P. Guillaumont, *Economie du développement. 3 Dynamique international du développement*, Presses Universitaires de France, Paris 1985, s. 234.

Sektory, na których skoncentrowana ma być pomoc udzielana państwom do niej należącym oraz konkretne narzędzia, przy pomocy których pomoc jest udzielana, określone są w tzw. Dokumentach Ramowych Współpracy (*Documents Cadres de Partenariat – DCP*). Kompetencję do wyznaczania zasięgu ZSP i strategii sektorowej konkretyzowanej w DCP, ma Międzyresortowy Komitet Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju.

Utworzenie Strefy Solidarności Priorytetowej reformą z roku 1998 pozwolić miało na skoncentrowanie pomocy na wyznaczonym obszarze geograficznym. Strategia geograficzna uwzględnia w założeniach priorytet kontynentu afrykańskiego i krajów o najniższych dochodach<sup>554</sup>. Na pierwszą listę ZSP Komitet wpisał w styczniu 1999 roku państwa najslabiej rozwinięte pod względem dochodu *per capita* oraz tradycyjnie współpracujące z Francją, czyli wcześniej objęte współpracą z dawnym Ministerstwem Współpracy<sup>555</sup>. Następnie do strefy włączono wiele państw subsaharyjskich, państwa Maghrebu, kilka państw azjatyckich oraz niektóre państwa karaibskie. Aby zapobiec mechanicznemu przyznawaniu pomocy rozwojowej wybranym krajom, co było krytykowanym elementem wcześniejszej polityki francuskiej, CICID został wyposażony w kompetencję do rocznej weryfikacji obszarów objętych ZSP. CICID ma też prawo zawiesić pomoc dla państwa należącego do ZSP, jeśli dochodziłoby w nim do łamania praw człowieka, zasad demokracji, czy korupcji na wielką skalę<sup>556</sup>.

Strefę zdefiniowano jako obszar, dla którego francuska pomoc bilateralna będzie selektywna i skoncentrowana, aby wywołać znaczne pozytywne skutki w dziedzinie rozwoju gospodarczego. Jej założeniem było zmniejszenie rozproszenia francuskiej pomocy rozwojowej. W strefie wyznacza się zasięg stosowania określonych instrumentów pomocy, takich jak Fundusz Solidarności Priorytetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Jest także obszarem preferencyjnym pod względem działalności Francuskiej Agencji Rozwoju. W krajach ZSP zlokalizowane są najpełniejsze reprezentacje terenowe francuskiego systemu pomocy.

Strefa obejmuje 55 państw, w tym Afganistan, który przynależy tymczasowo. Priorytetowym obszarem w ramach strategii geograficznej jest Afryka, gdyż na tym kontynencie znajduje się 43 na 55 państw Strefy. ZSP skupia następujące terytoria (por. rys. 5.1.):

---

<sup>554</sup> *Memorandum de la France 2008*, Paris 2007, s. 24-25.

<sup>555</sup> Tzw. „*ambit*” lub „*champ*”, czyli państwa wcześniej wspierane zwyczajowo przez Francję.

<sup>556</sup> Sprawozdanie z posiedzenia CICID luty 2002, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositif-institutionnel\\_5155/cicid\\_5171/cicid-fevrier-2002\\_5180/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/cicid_5171/cicid-fevrier-2002_5180/index.html)



Afryka Północna: Algieria, Maroko, Tunezja.

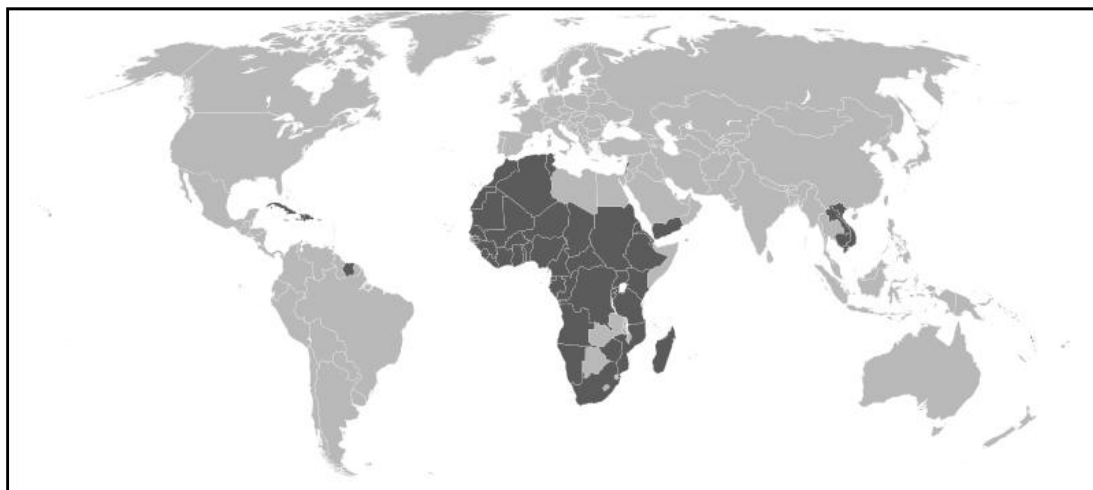
Środkowy Wschód: Liban, Palestyna, Jemen.

Afryka Subsaharyjska i Ocean Indyjski: Afryka Południowa, Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Zielony Przylądek, Republikę Środkowoafrykańską, Komory, Kongo Brazzaville, Demokratyczną Republikę Kongo, Wybrzeże Kości Słoniowej, Dżibuti, Erytrea, Etiopia, Gabon, Ghana, Gambia, Gwinea, Gwinea Bissau, Gwinea Równikowa, Kenia, Liberia, Madagaskar, Mali, Mauretania, Mozambik, Namibia, Niger, Nigeria, Uganda, Rwanda, Wyspy Św. Tomasza i Książęca, Senegal, Sierra Leone, Sudan, Tanzania, Czad, Togo, Zimbabwe.

Karaiby: Kuba, Haiti, Republika Dominikany, Surinam.

Indochiny: Kambodża, Laos, Wietnam.

Pacyfik: Vanuatu<sup>557</sup>.



Rys. 5.1. Strefa Solidarności priorytetowej (państwa strefy zaznaczono ciemniejszym kolorem).

Źródło: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:ZSP\\_Map.svg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:ZSP_Map.svg)

Strategia sektorowa Francji obejmuje dziewięć sektorów, na których koncentrowana jest pomoc: edukacja, woda i dostęp do wody, zdrowie i walka z AIDS, rolnictwo i bezpieczeństwo żywnościowe, rozwój infrastruktury w Afryce Subsaharyjskiej, ochrona środowiska i różnorodności biologicznej, rozwój sektora produkcyjnego, zarządzanie i szkolnictwo wyższe. Strategie sektorowe opracowywane są przez CICID i korespondują z głównymi priorytetami francuskiej polityki rozwojowej, tj. realizacją Milenijnych Celów Rozwoju, ochroną światowych dóbr publicznych i popieraniem dobrego rządzenia w krajach

<sup>557</sup> *Memorandum de la France 2008*, Paris 2007, s. 75 i n.

rozwijających się<sup>558</sup>. Wysiłki Francji w szczególności skoncentrowane są na poprawie dostępu do edukacji podstawowej i opieki zdrowotnej.

W celu zwiększenia skuteczności działań, w roku 2004 Francja dokonała kilku zmian w prowadzonej przez siebie polityce pomocy, poprzez położenie nacisku na planowanie i czytelność swoich działań. CICID postanowił zmodernizować narzędzie planowania współpracy średniookresowej z państwami otrzymującymi pomoc w ramach ZSP. Utworzone w roku 2000 Dokumenty Strategiczne dla Państw (*Documents Strategique Pays*) zastąpione zostały przez Dokumenty Ramowe Partnerstwa<sup>559</sup>.

Dokumenty Ramowe Partnerstwa są kluczowym elementem strategii sektorowej bilateralnej pomocy rozwojowej dla państw Strefy Solidarności Priorytetowej. Sensem organizowania pomocy bilateralnej za ich pośrednictwem jest definiowanie sektorów pomocy, usprawnienie jej pilotażu oraz wzmocnienie dialogu z beneficjentem<sup>560</sup>. Przy przygotowywaniu porozumień ramowych uwzględnia się zaprojektowaną przez lokalny rząd Strategię dla Walki z Ubóstwem (*Cadres Stratégiques de la Lutte contre la Pauvreté*), strategię dla państw przygotowaną przez Komisję Europejską oraz komplementarność z działaniami innych donatorów pomocy. W DCP dla państw afrykańskich wymagana jest także kompatybilność z zasadami Nowego Partnerstwa dla Rozwoju Afryki, NEPAD (*The New Partnership for Africa's Development*). Z założenia obejmować powinny zarówno analizę bieżącą jak i prognozę rozwoju regionu. W konsekwencji, Dokumenty Ramowe Partnerstwa umożliwić mają harmonizację działań podejmowanych przez Francję z działaniami innych podmiotów na danym obszarze<sup>561</sup>. Opracowanie ich w obecnej formule inspirowane było doświadczeniem innych państw udzielających pomocy bilateralnej, a także Komisji Europejskiej, która zreformowała europejskie Dokumenty Strategiczne dla Państw (*Documents Stratégiques Pays*) na przełomie 2004 i 2005 roku<sup>562</sup>. DCP uważa się za dźwignię procesu modernizacji systemu pomocy rozwojowej Francji<sup>563</sup>.

W przygotowaniu DCP uczestniczy ambasador, władze lokalne, Służby Współpracy i Działan Kulturalnych, agencje Francuskiej Agencji Rozwoju, a także organizacje naukowe,

---

<sup>558</sup> Strona WWW Ministerstwa Spraw Zagranicznych Francji, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/priorites-strategiques\\_5156/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/priorites-strategiques_5156/index.html)

<sup>559</sup> *Projet Loi de Finances 2006*, s. 78.

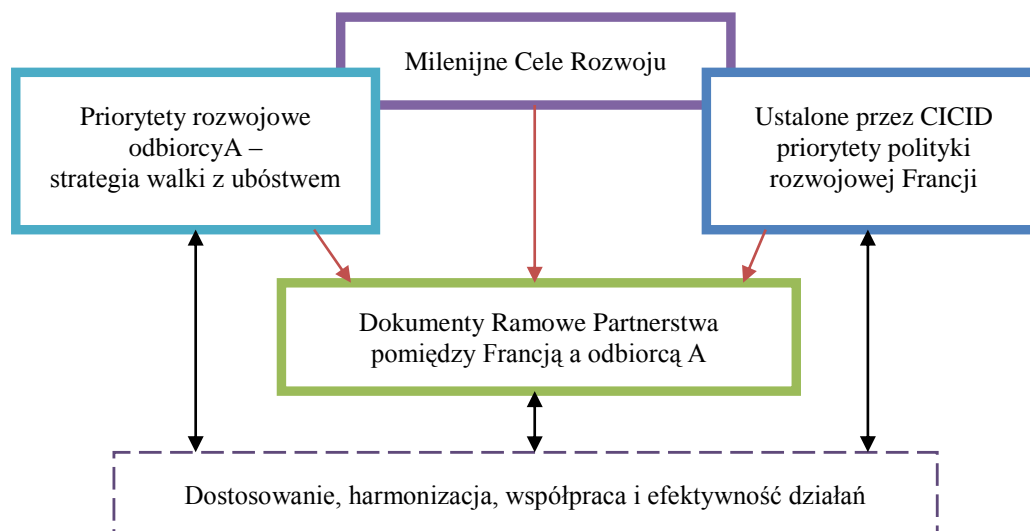
<sup>560</sup> OECD, *Policies and efforts of bilateral donors*, Development Cooperational Re-view 2006, Vol 8 Nr 1, s. 78.

<sup>561</sup> Por. A. Bigsten, *Coordination et utilisations des aides, Défis d'un doublement de l'aide*, Revue d'économie du développement, Vol. 20, 2-3/2006, s. 77.

<sup>562</sup> *Documents Cadres de Partenariat français et stratégies pays dans l'Union Européenne*, Les Notes du Jeudi, DGCID MAE, Nr 36 05/2005, s. 4-5.

<sup>563</sup> *Les documents cadres de partenariat (DCP): un instrument de rénovation de l'aide français*, Les Notes du Jeudi, DGCID MAE, Nr 51, 02/2006, s. 1.

organizacje solidarności międzynarodowej i przedsiębiorcy. Zarządzanie współpracą dwustronną odbywa się na dwóch poziomach: centralnym i terenowym. Przygotowanie DCP należy głównie do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Gospodarki, Finansów i Przemysłu oraz Francuskiej Agencji Rozwoju, natomiast za ich wprowadzanie w życie odpowiada przede wszystkim rezydujący w państwie otrzymującym pomoc ambasador. Pierwsze DCP podpisano z Kambodżą (wrzesień 2005), Gabonem (październik 2005), Beninem (listopad 2005) i Ghaną (styczeń 2006). Porozumienie z Ghaną stało się następnie niejako wzorcem dla kolejnych zawieranych. Ujęte są w nich wszelkie formy i instrumenty udzielania Oficjalnej Pomocy Rozwojowej: projekty, programy, pomoc techniczna, pożyczki oraz inne<sup>564</sup>.



Rys. 5.2a. Dokumenty Ramowe Partnerstwa w polityce Francji i przykładowego odbiorcy pomocy.  
Źródło: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/jpg/shema-5.jpg>

W DCP określone są priorytetowe sektory, w których państwo rozwijające się otrzyma pomoc w ciągu kolejnych pięciu lat (rys. 5.2a.). Dzięki temu, beneficjent pomocy uzyskuje możliwość opracowania własnej polityki rozwoju, w oparciu o informacje określające, dla jakich obszarów może spodziewać się pomocy. Wprowadzenie DCP wymaga realizowania zasady selektywności sektorowej<sup>565</sup>. Polega ona na skupieniu 80% wolumenu pomocy na maksymalnie trzech sektorach spośród siedmiu. W związku z tym tylko 20% środków może być rozdysponowane na pozostałe sektory, z uwzględnieniem aktywności pozostałych donatorów na danym obszarze, szczególnie Komisji Europejskiej. Dzięki skoncentrowaniu

<sup>564</sup> *Les documents cadres de partenariat...*, s. 2 ;

<sup>565</sup> K. Herrgott, *Les grands axes de la réforme de la coopération française au développement*, 2005, [http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Reforme\\_cooperation\\_version\\_finale\\_.pdf](http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Reforme_cooperation_version_finale_.pdf), s. 1-3

pomocy na wybranych sektorach, unika się zdaniem członków resortu spraw zagranicznych Francji zbytniego rozproszenia pomocy, a jednocześnie zwiększa jej efektywność i transparentność<sup>566</sup>.

Wprowadzenie DCP w ich obecnym kształcie pozwala na zwiększenie komplementarności pomocy francuskiej i pomocy alokowanej przez innych donatorów bilateralnych oraz multilateralnych na danym obszarze. Dotyczy to zarówno komplementarności terytorialnej jak i sektorowej. W związku z tym, elementem każdego DCP są trzy aneksy. Pierwszy aneks określa sektory, które otrzymać mają pomoc, w drugim aneksie określone jest zaangażowanie finansowe wszystkich donatorów we wsparcie dla poszczególnych sektorów, z kolei w aneksie trzecim określone jest, jaka instytucja, w jakim okresie przyzna określoną ilość środków zarówno dla realizacji Deklaracji Milenijnej jak i pozostałych celów polityki rozwojowej. Pomoc ma być dzięki temu lepiej skoordynowana, szczególnie z działaniami Komisji Europejskiej i państw członkowskich Unii Europejskiej. W Dokumentach Ramowych Partnerstwa uwzględniane są również cele niezwiązane z Deklaracją Milenijną, na które Francja planuje przeznaczyć określone środki. Chodzi tu przede wszystkim o tradycyjną zamorską politykę Francji, w dziedzinach współpracy kulturowej, naukowej, językowej, a także bezpieczeństwa, wsparcia zmian instytucjonalnych i popierania reform administracyjnych<sup>567</sup>.

Wśród największych trudności, które związane są z realizowaniem DCP wskazać można zapewnienie spójności działań wszystkich podmiotów, zaangażowanych zarówno w ich przygotowanie, jak i realizację. Wyzwaniem dla sprawnego wykonywania założeń porozumień jest zbudowanie partnerskich stosunków pomiędzy sektorem publicznym, a prywatnym. Dużego wysiłku wymaga także skoordynowanie stosowanych instrumentów pomocy oraz dostosowanie się do strategii walki z ubóstwem obranej przez samego beneficjenta pomocy. Trudności następcza również pogodzenie dwóch założeń, jakich osiągnięciu ma służyć realizacja postanowień porozumienia, tj. osiągnięcia korzyści z punktu widzenia państwa i poprawy sytuacji w ramach konkretnego sektora pomocy. Zwiększenie efektywności pomocy z uwzględnieniem interesu beneficjenta i sektora wymaga analizy sytuacji całego regionu. Dużą rolę w odgrywa tutaj COSP, która ostatecznie zatwierdza DCP dla każdego państwa ZSP, przed ich podpisaniem<sup>568</sup>.

---

<sup>566</sup> *Les documents cadres de partenariat...*, s. 3.

<sup>567</sup> *Ibidem*, s.5.

<sup>568</sup> *Ibidem*, s. 4.

Po zatwierdzeniu przez COSP i podpisaniu, DCP podawane są do publicznej wiadomości, dzięki czemu założenia polityki francuskiej mają być czytelne, a zarazem przewidywalne zarówno dla społeczeństwa otrzymującego pomoc jak i dla francuskiego<sup>569</sup>. Początkowo planowano przygotowanie 30 takich umów, jednak w roku 2005 CICID zdecydował o objęciu nimi całej Strefy Solidarności Priorytetowej. W roku 2006, w związku ze wzmożeniem aktywności AFD w tym regionie, rozpoczęto negocjacje w sprawie DCP z państwami Afryki Subsaharyjskiej<sup>570</sup>.

Dokumenty Ramowe Partnerstwa zmierzają do koncentracji pomocy dla określonych regionów na konkretnych sektorach, a zatem pozwalają na łączenie priorytetów sektorowych i geograficznych (rys. 5.2b)<sup>571</sup>. Sektory w rozumieniu DCP zdefiniowane są w sposób spójny z priorytetami polityki francuskiej i niecałkowicie pokrywają się z rozróżnieniem sektorów stosowanym przez OECD. Wyróżnia się wśród nich: edukację, dostęp do wody pitnej i poprawę warunków sanitarnych, ochronę zdrowia i walkę z AIDS, rolnictwo i bezpieczeństwo żywnościowe, rozwój infrastruktury, ochronę środowiska i różnorodności przyrodniczej i rozwój sektorów produkcyjnych<sup>572</sup>. Na rys. 5.2b. przedstawione zostały kraje, z którymi Francja podpisane ma DCP i sektory, na których zamierza skoncentrować swoją pomoc. Błękitnym okręgiem zaznaczono państwa, w których realizowana jest także tradycyjna polityka współpracy francuskiej obejmująca kulturę, frankofonię, współpracę naukową, uniwersytecką, badawczą i dobre rządzenie<sup>573</sup>.

Koncentracja sektorowa określona została w Dokumentach Ramowych Partnerstwa z poszczególnymi państwami na lata 2006-2010, 2007-2011 i 2008-2012. Wynika z nich, że w większości krajów Francja najwięcej środków zamierza przeznaczyć na rozwój infrastruktury (*développement des infrastructures*) zarówno społecznej jak i ekonomicznej: Tunezja, Maroko, Kamerun, Senegal, Burnika Faso, Ghana, Benin, Wyspy Zielonego Przylądka, Republika Południowej Afryki, Madagaskar, Mauritius, Namibia, Kenia i Wietnam. Edukacja stanowić będzie priorytet w Mali, Nigrze, Mauretanii, Gwinei, Namibii, Burundi, Dżibuti, Vanuatu i Demokratycznej Republice Kongo, a drugim priorytetem ma być w: Kamerunie,

---

<sup>569</sup> *Ibidem*, s. 1.

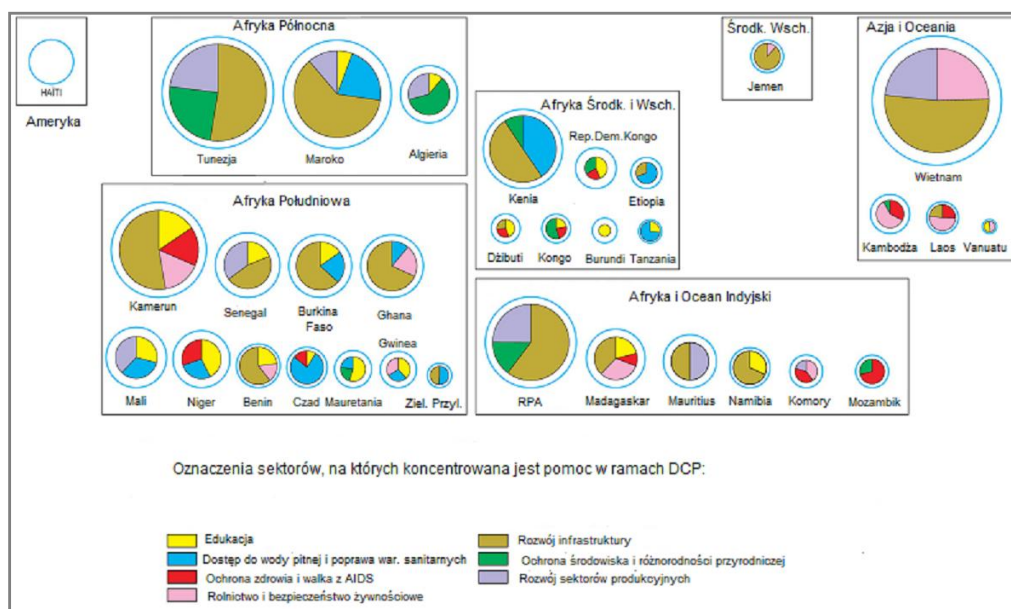
<sup>570</sup> Dane Ministerstwa Spraw Zagranicznych: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/instruments-aide\\_2639/documents-cadres-partenariat-dcp\\_5219/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/instruments-aide_2639/documents-cadres-partenariat-dcp_5219/index.html)

<sup>571</sup> *Les documents cadres de partenariat: un instrument de renovation de l'aide française*, Les Notes du Jeudi, DGCID, Nr 51, 23 fevrier 2006, s. 1-5.

<sup>572</sup> Strona www Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

<sup>573</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/instruments-aide\\_2639/bds-actualite-services-aux-entreprises\\_13012/bds-numero-15\\_18363/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/instruments-aide_2639/bds-actualite-services-aux-entreprises_13012/bds-numero-15_18363/index.html)

Burkina Faso, Senegalu, Beninie, Namibii, Kongu, Tanzanii i na Madagaskarze. Polepszenie dostępu do wody pitnej stanowi priorytet współpracy z Czadem, Tanzanią i Etiopią, a zajmuje ważne miejsce w stosunkach z Maroko, Kenią, Burkina Faso, Ghaną, Mali, Nigrem, Mauretanią, Gwineą i Wyspami Zielonego Przylądka.



Rys. 5.2b. Dokumenty Ramowe Partnerstwa w roku 2008.

Źródło: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/jpg/Partdessecteursdeconcentration.jpg>

Ochrona środowiska jest przedmiotem największej koncentracji francuskich działań w Kongo i Algierii, a znajduje się wśród innych głównych sektorów wsparcia w Tunezji, Kenii, Demokratycznej Republice Kongo, Mauretanii, Kambodży, Mozambiku i Republice Południowej Afryki. Rozwój rolnictwa dominuje współpracę z Kambodżą, Laosem, Vanuatu, Komorami, a także z Wietnamem, Madagaskarem, Jemenem, Ghaną, Kamerunem, Gwineą i Beninem. W Mozambiku prawie trzy czwarte pomocy skoncentrowane ma być wg francuskiej strategii na walce z AIDS i ochronie zdrowia. Problem chorób zakaźnych za istotny element polityki współpracy uznany został także w dwustronnych relacjach z Komorami, Kambodżą, Laosem, Nigrem, Kamerunem, Czadem, Demokratyczną Republiką Kongo, Dżibuti, Kongo i Madagaskarem. Na Mauritiusie, w Republice Południowej Afryki, Komorach, Senegal, Mali, Tunezji, Maroku, Algierii i Wietnamie wśród sektorów największej koncentracji znalazło się popieranie rozwoju produkcji.

Szczególnie interesującym zadaniem byłoby zbadanie, na ile formalnie określona w ramach DCP strategia sektorowa wobec konkretnych obszarów jest realizowana faktycznie. Problemu tego nie poruszono w pracy ze względu na fakt, iż obejmuje ona okres do roku

2007, zaś DCP podpisywano najwcześniej na okres 2006-2010. Wprowadzenie DCP należy jednak już teraz ocenić pozytywnie, szczególnie z punktu widzenia postulowanej przez badaczy ekonomii rozwoju przewidywalności otrzymywania pomocy dla odbiorców<sup>574</sup>. Kraje rozwijające się, jeśli mają wiedzę dotyczącą przyszłej pomocy mogą ją lepiej rozplanować i włączyć we własne strategie działania. Niespodziewany napływ środków narażony jest na gorsze wykorzystanie i niższą efektywność poczynionych inwestycji. Wagę właściwej i zorganizowanej absorpcji środków pokazuje także polskie doświadczenie w związku z wykorzystywaniem pomocy pochodzącej z Unii Europejskiej.

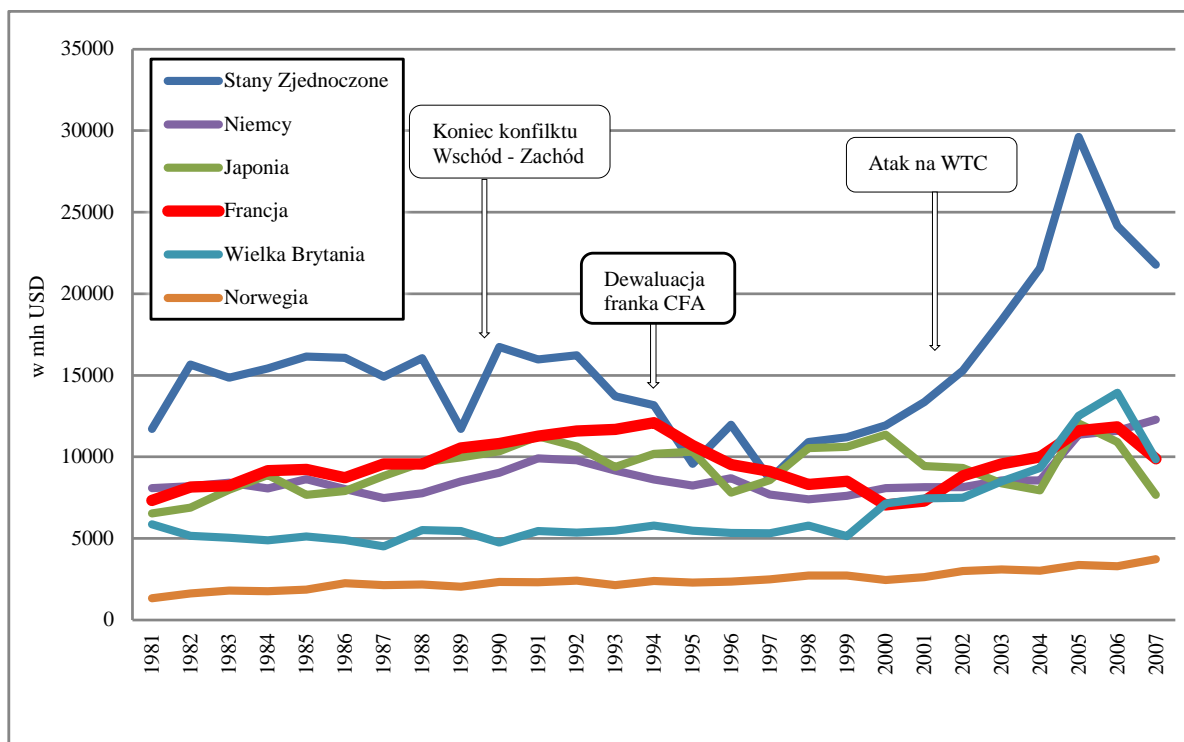
### 5.3. Wysokość pomocy Francji dla krajów rozwijających się w latach 1981-2007.

Względy polityczne, gospodarcze i humanitarne związane z odpowiedzialnością za przeszłość kolonialną w dużym stopniu wpłynęły na fakt, że od lat sześćdziesiątych Francja należy do czołówki donatorów pomocy rozwojowej. Do połowy lat dziewięćdziesiątych przeznaczała na pomoc rozwojową więcej środków niż dawna potęga kolonialna, tj. Wielka Brytania, a także niż Niemcy i Japonia (rys. 5.3.). Okresowy spadek wysokości francuskiej pomocy w latach dziewięćdziesiątych XX wieku pokrywał się ze spadkiem całkowitego wolumenu pomocy od krajów rozwiniętych dla krajów rozwijających się. Dlatego niezależnie od zmian wysokości pomocy udzielanej przez Francję, zawsze miała ona silną pod tym względem pozycję wśród innych donatorów bilateralnych. W bieżącej dekadzie Francja utraciła wprawdzie dominującą pozycję europejskiego lidera pomocy, ale pozostała w gronie największych donatorów. Przykładowo, w roku 2007 przeznaczyła na pomoc rozwojową 9,94 mld USD, plasując się na trzecim miejscu wśród krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej (rys. 5.4.).

Francja, podobnie jak pozostali wielcy donatorzy, przekazując stosunkowo dużo pomocy, równocześnie nie należy do liderów, jeśli chodzi o „hojność” donatora, tj. udział pomocy rozwojowej w stosunku do własnego PKB. Stosunek procentowy francuskiej pomocy do wysokości PKB jest obecnie daleki od postulowanego przez ONZ poziomu 0,7%. W roku 2007 wyniósł on około 0,38%, co postawiło Francję na 11 miejscu wśród innych krajów DAC i poniżej średniej, która dla roku 2007 osiągnęła poziom 0,45%. Francji udaje się jedynie utrzymać poziom udziału pomocy w PKB powyżej średniej dla wszystkich państw DAC ogółem, która wynosi 0,28%.

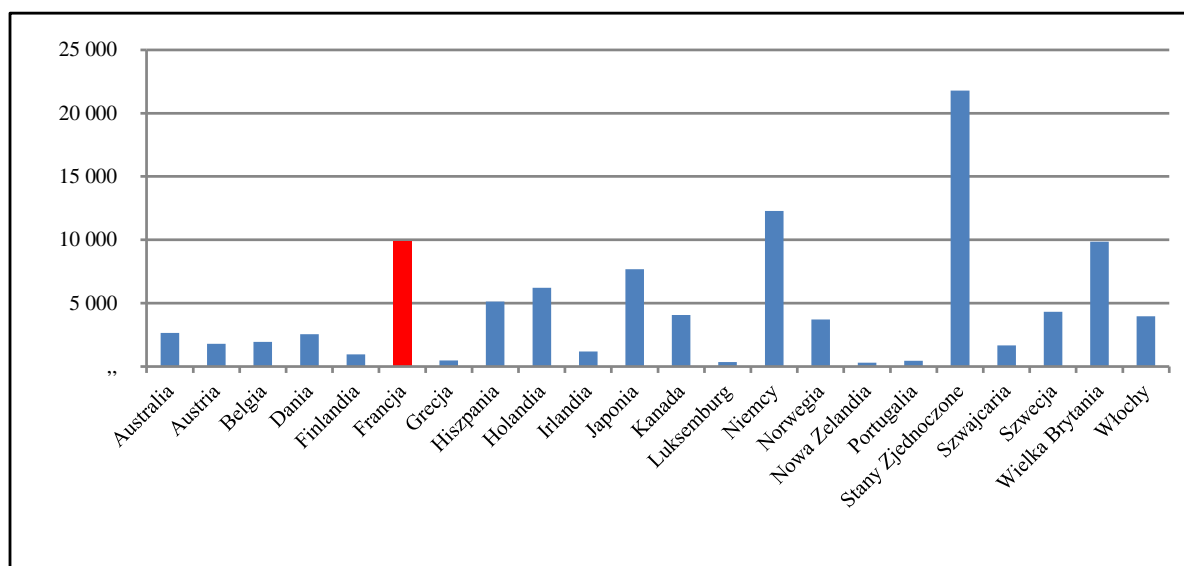
---

<sup>574</sup> V. Levy, *Anticipated Development Assistance, Temporary Relief Aid, and consumption behavior of Low-Income Countries*, *The Economic Journal*, June 1987, Vol. 97, Iss. 386, s. 447.



Rys. 5.3. Pomoc rozwojowa największych donatorów Komitetu Pomocy Rozwojowej w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych OECD, [http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_1893129\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html)



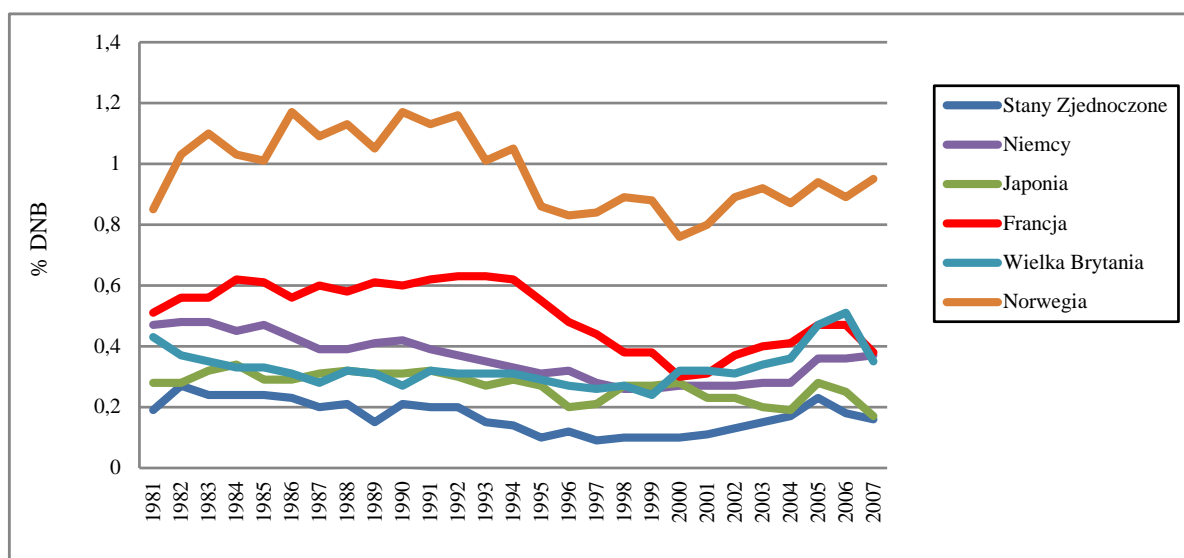
Rys. 5.4. Pomoc rozwojowa krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej w roku 2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych OECD, [http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_1893129\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html)

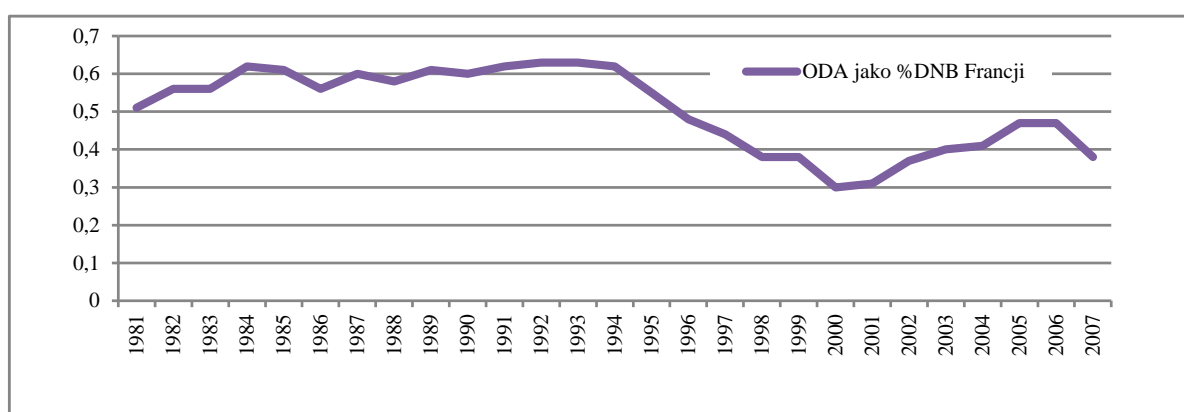
W latach osiemdziesiątych XX wieku we Francji postulowano udzielanie pomocy na poziomie 0,7% PKB, jednak następnie w latach dziewięćdziesiątych priorytet ten nie został wyraźnie powtórzony. Co ważne, w latach osiemdziesiątych Francja była bliżej osiągnięcia



wymaganego poziomu pomocy niż obecnie (rys. 5.5. i rys. 5.6.). Dopiero w roku 2002 w Monterrey złożona została obietnica prezydencka, przekazania pomocy w wysokości 0,5% PKB w roku 2007 i 0,7% PKB w 2012. Niestety obecnie wiadomo już, że nie została ona dotrzymana w pierwszej części, a co do drugiej - ogłoszono jej przesunięcie do 2015 roku<sup>575</sup>. W największym stopniu z „zobowiązania 0,7%” wywiązują się kraje skandynawskie, które przeznaczają ogółem mniej pomocy niż najwięksi donatorzy, ale stanowi ona większy udział w ich produkcie narodowym. W przypadku Norwegii stanowił on powyżej 1% w latach osiemdziesiątych XX wieku, a obecnie ok. 0,95% (rys. 5.5)<sup>576</sup>.



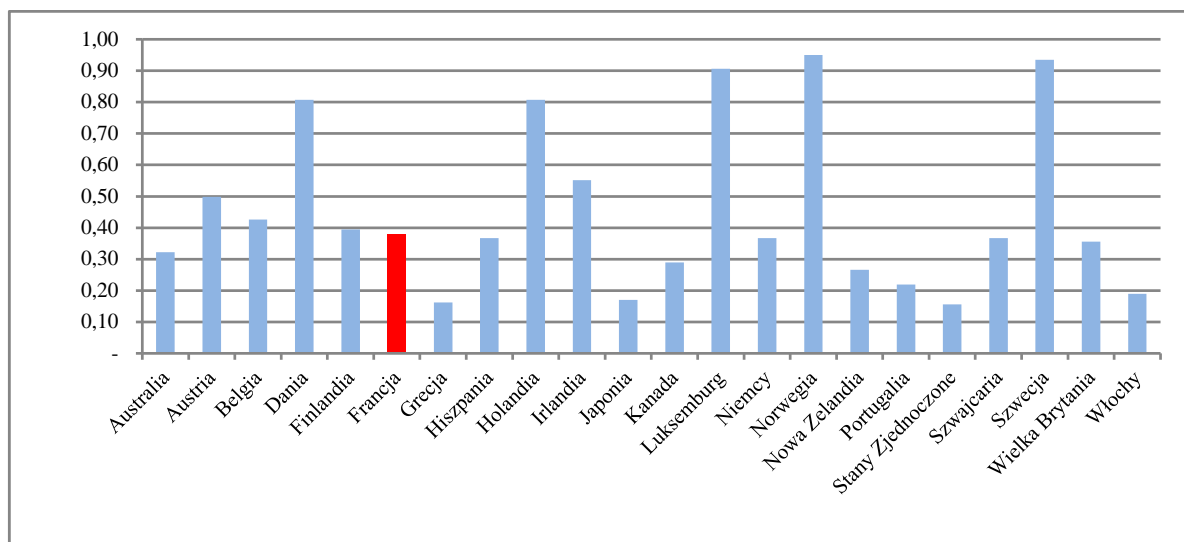
Rys. 5.5. Pomoc rozwojowa jako procent DNB krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej w latach 1981-2007. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych OECD, [http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_1893129\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html)



Rys. 5.6. Procentowy udział wysokości pomocy rozwojowej ODA w DNB Francji w latach 1981-2007. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

<sup>575</sup> DAC Peer Review of France, OECD, Paris 2008, s. 39.

<sup>576</sup> Statistical Annex of the 2009 Development Co-operation Report, OECD, Paris 2009. Warto zaznaczyć tu, że udział pomocy w PKB Norwegii spadła w bieżącej dekadzie w porównaniu do wcześniejszych lat.

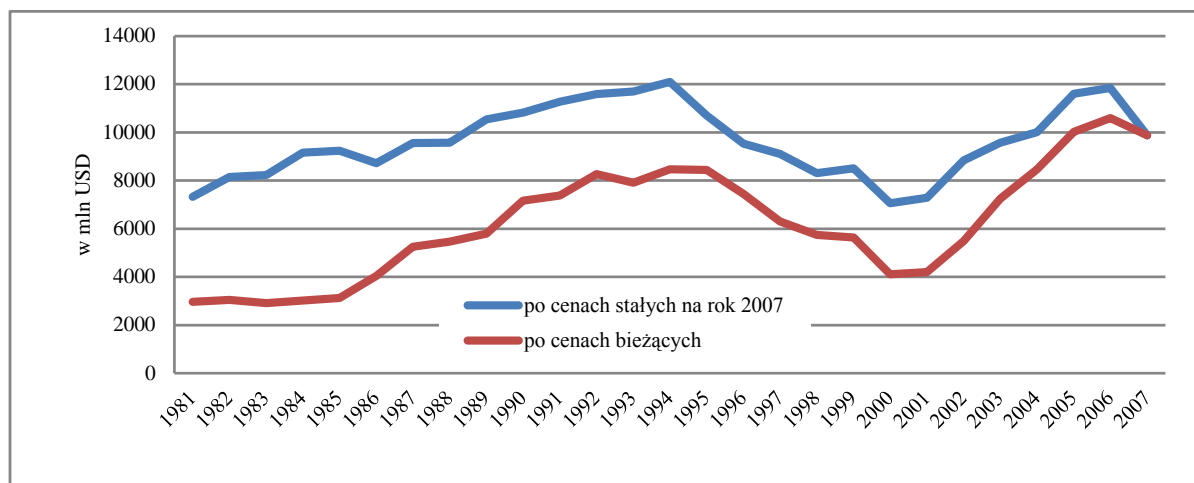


Rys. 5.7. Pomoc rozwojowa jako procent DNB krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej w roku 2007.  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych OECD, [http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_1893129\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html)

W latach 1981-2007, w trakcie prezydentury F. Mitterranda, a następnie J. Chiraca wysokość francuskiej pomocy rozwojowej generalnie wzrosła. Niemniej, w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, u progu wprowadzenia reformy struktury instytucjonalnej, nastąpił okresowy, dość gwałtowny spadek całkowitego wolumenu pomocy (rys. 5.8.). Redukcja pomocy rozwojowej począwszy od roku 1996 dotyczyła głównie Afryki, a przede wszystkim głównego beneficjenta francuskiej pomocy w sensie regionu, Afryki Subsaharyjskiej – w której zlokalizowane są kraje strefy franka. Zmiany wysokości pomocy były m.in. wynikiem potrzeby dostosowania francuskiej pomocy do systemu międzynarodowych instytucji finansowych, co wymagało dewaluacji franka CFA. Czynnikiem dodatkowym było zjawisko tzw. „zmęczenia pomocy” – stanowiące fenomen psychologiczny, polityczny i moralny oraz ograniczone możliwości absorpcji pomocy przez kraje rozwijające się, ze względu na toczące się konflikty (szczególnie w Afryce Subsaharyjskiej)<sup>577</sup>. Na obniżenie wartości francuskiej pomocy wpłynęła także konieczność ograniczenia deficytu budżetowego do 3% PKB ustalona przez państwa Unii Europejskiej, przygotowujące się do przyjęcia wspólnej waluty<sup>578</sup>.

<sup>577</sup> J.-J. Gabas, *L'aide publique française au développement*, La documentation Française, Paris 2005, s. 56-60.

<sup>578</sup> C. Lancaster, *Aid to Africa*, University of Chicago Press, Chicago 1999, s. 125.



Rys. 5.8. Francuska pomoc rozwojowa ODA w latach 1981-2007 w mln USD po cenach bieżących i stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Analizując przyczyny redukcji francuskiej pomocy należy mieć na uwadze, że jej bardzo wysoka wartość w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych była w pewnym sensie zjawiskiem negatywnym, gdyż stanowiła efekt przewartościowania franka CFA. W tym kontekście nie można jej uznawać za działania korzystne z punktu widzenia interesów afrykańskich społeczeństw i ich możliwości rozwoju. Zbyt silny frank CFA ograniczał eksport i stymulował import, przyczyniał się do powiększania dziur w bilansach płatniczych krajów strefy franka i depresji gospodarczej regionu. Francja nie była chętna przeprowadzić dewaluacji franka CFA głównie ze względów politycznych. Obawiała się, że mogłoby to stanowić krok w kierunku rozluźnienia więzów z przywódcami afrykańskimi. Ci z kolei usatysfakcjonowani byli ze zwiększonych możliwości zakupu dóbr konsumpcyjnych wynikających z przewartościowanego franka CFA<sup>579</sup>.

Decyzja o dewaluacji franka CFA w styczniu 1994 roku była następstwem zarówno presji wywieranej przez międzynarodowe instytucje finansowe (Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz regionalne banki rozwoju, w skrócie MIF) na Francję i kraje afrykańskie, jak i śmierci prezydenta Wybrzeża Kości Słoniowej - Houphouët-Boigny, który najbardziej spośród afrykańskich przywódców sprzeciwiał się jej przeprowadzeniu oraz postawy premiera Francji E. Balladura, który zdawał sobie sprawę z negatywnych implikacji gospodarczych utrzymywania przewartościowanego franka CFA<sup>580</sup>. Pomimo własnych oporów i braku zainteresowania przywódców afrykańskich, Francja

<sup>579</sup> C. Lancaster, *op. cit.*, s. 120.

<sup>580</sup> Por. J.-P. Fuchs, *Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparent*, Rapports officiels, La Documentation française, Paris 1995, s. 48.

zmuszona została w latach 1993-2000 dostosowywać swoją pomoc rozwojową do zasad i praktyk pomocy multilateralnej instytucji z Bretton Woods.

Dewaluacja franka stanowiła przede wszystkim kapitulację Francji względem międzynarodowych instytucji finansowych, które groziły wstrzymaniem własnej pomocy i nie doprowadziła do głębokich transformacji relacji wewnątrz strefy ani z Francją. Z punktu widzenia pomocy rozwojowej, wiązało się z nią ogłoszenie tzw. doktryny z Abidżanu przez E. Balladura.<sup>581</sup> Doktryna ta leżała u podstaw redukcji wysokości pomocy motywowanej potrzebą jej reorientacji względem norm MIF. Przyznaje się zresztą, że pomoc francuska skierowana na wspieranie gospodarek deficytowych, nie miała przyszłości w swej tradycyjnej postaci. Środki wydawane były w sposób nieracjonalny i nie przyczyniały się do wzrostu gospodarczego, ale do utrzymywania nierentownych przedsiębiorstw i promowania niegospodarnych rządów.

Krytyka i niesmak jaki budziła francuska pomoc rozwojowa w tamtym czasie, doprowadziły do wspomnianego zjawiska „zmęczenia pomocy” (*„fatigue de l'aide”*) i wynikającej z niego potrzeby jej zmniejszenia. Pomoc francuską krytykowano za wspieranie interesów paliwowych i relacji interpersonalnych z przywódcami niedemokratycznymi. Krytyka napływała zarówno ze strony MIF jak i Wspólnoty Europejskiej, która nie popierała ani strefy franka ani jej finansowania. Wpłynęło to dodatkowo na zmniejszenie francuskiej ODA<sup>582</sup>. O ile pomoc bilateralną zmniejszono aż o połowę, o tyle multilateralną o 27%. O połowę zmniejszył się także procentowy udział pomocy w PKB, spadając z postulowanego 0,7% do 0,31%. Co istotne, na zmniejszenie francuskiej pomocy w mniejszym stopniu niż w przypadku innych państw wpłynęło samo zakończenie konfrontacji Wschód-Zachód.

Redukcja pomocy rozwojowej dotyczyła w zasadzie wszystkich instrumentów pomocy. Pomoc projektowa spadła o 70% między 1994 a 2000 rokiem. Praktycznie zaprzestano realizacji programów w ramach dostosowania strukturalnego z 331 mln Euro w 1995 do 29 mln Euro w 2001. Druga połowa lat dziewięćdziesiątych to również wyhamowanie redukcji zadłużenia ze względu na jej ogromne sformalizowanie i długotrwałość przygotowywania stosownej dokumentacji. Wśród merytorycznych argumentów za zmniejszeniem wysokości pomocy wskazywano konieczność ograniczenia rozproszenia pomocy na rzecz jej koncentracji<sup>583</sup>. Na obniżenie wartości pomocy wpłynęło

---

<sup>581</sup> B. Hibou, *Contradictions de intégration régionale en Afrique Centrale*, Politique Africaine, Nr 54, June 1994, <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/054066.pdf>, s. 67 ; Por. B. Coquet, J.-M. Daniel, *Perspective historique*, Politique Africaine. Dévaluation, Nr 54, Juin 1994, s. 15-18.

<sup>582</sup> J.-J. Gabas, *op. cit.*, s. 59.

<sup>583</sup> *Ibidem*, s. 29.

także, korzystne w dalszej perspektywie, ograniczenie wysokości pomocy wiązanej, o którym będzie mowa szerzej w rozdziale szóstym.

Do rekordowo niskiego poziomu pomocy w roku 2000 przyczyniło się również wykreślenie terytoriów Nowej Kaledonii i Polinezji Francuskiej z listy krajów rozwijających się legitymowanych do otrzymywania Oficjalnej Pomocy Rozwojowej wg OECD. Terytoria te otrzymywały znaczną część całkowitego wolumenu pomocy i dlatego wyraźnie wpłynęło to na dalsze obniżenie wysokości pomocy. W roku 1999 Nowa Kaledonia otrzymała pomoc stanowiącą 7,5%, a Polinezja Francuska 8,5% całkowitej pomocy bilateralnej, zaś ogółem w latach 1981-1999 pomoc dla tych terytoriów stanowiła 13% pomocy bilateralnej<sup>584</sup>.

Na początku nowego tysiąclecia, wysokość pomocy bilateralnej Francji zaczęła ponownie rosnąć. Wpłynęło na to w znacznej mierze udzielanie jednorazowych umorzeń zadłużenia dla państw takich jak Nigeria czy Irak. O ile pomoc dla Nigerii w latach 1981-2004 stanowiła około 0,15% całkowitego wolumenu, o tyle w latach 2005-2007 aż 16%, z czego w roku 2006, 25%. Podobnie Irak, w latach 1981-2004 otrzymywał pomoc francuską w wysokości średnio 5,14 mln USD zaś w latach 2005-2007 około 792 mln USD rocznie, czyli 10% całkowitego wolumenu<sup>585</sup>. Wskazuje to wyraźnie na wzrost pomocy generowany jednorazowymi działaniami oraz brak nowych rozwiązań systemowych służących realizacji podstawowych założeń polityki rozwojowej w długim okresie.

Odnosząc się do wysokości francuskiej pomocy rozwojowej w kontekście oceny jej jakości, należy stwierdzić, że nie była w pełni zadowalająca. Po pierwsze wysokość pomocy francuskiej w większej mierze uzależniano od zewnętrznych czynników gospodarczych i politycznych po stronie donatora niż odbiorców pomocy, czego przykładem są jej ogromne wahania w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Podniesienie stosunkowego udziału francuskiej pomocy do postulowanego poziomu 0,7% PKB pozostaje hasłem chętnie powtarzanym przez przywódców politycznych, jednak bliżej było do jego realizacji w latach osiemdziesiątych niż obecnie. Pozytywnie ocenić należy natomiast obrany w nowym tysiącleciu kierunek zmian i obserwowane dążenie do zwiększenia wysokości pomocy. W dalszej perspektywie można będzie stwierdzić na ile będzie miało ono stały charakter i na ile przełoży się także na zbudowanie czytelnej i przewidywalnej strategii pomocy.

---

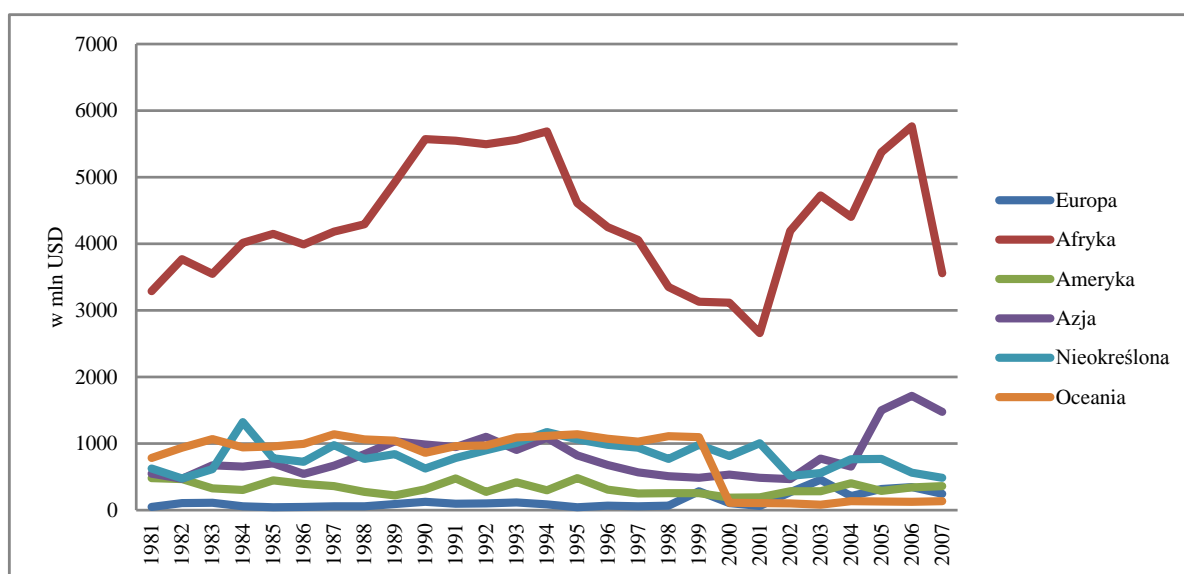
<sup>584</sup> Obliczenia własne na podstawie danych statystycznych OECD.

<sup>585</sup> *Ibidem*.

## 5.4. Struktura geograficzna bilateralnej pomocy rozwojowej w latach 1981-2007.

### 5.4.1. Pomoc rozwojowa dla Afryki.

Od początków udzielania przez Francję pomocy rozwojowej dla krajów rozwijających się skupiano ją na obszarze *champ*. Jego zasięg wyznaczały związki kulturowe i językowe, co w większości przypadków związane było z dawną przynależnością do imperium kolonialnego Francji. W konsekwencji, pod względem geograficznym, pomoc Francji koncentrowana była na krajach afrykańskich, a także na terytoriach zamorskich Francji. Afryka stanowi obszar uprzywilejowany pod względem otrzymywania francuskiej pomocy, stąd wiele krajów kontynentu należy do Strefy Solidarności Priorytetowej. Politycznie strategia ta znajduje uzasadnienie w międzynarodowych zobowiązaniach Francji, które obligują do wspierania krajów najbardziej potrzebujących, z których większość leży w Afryce.



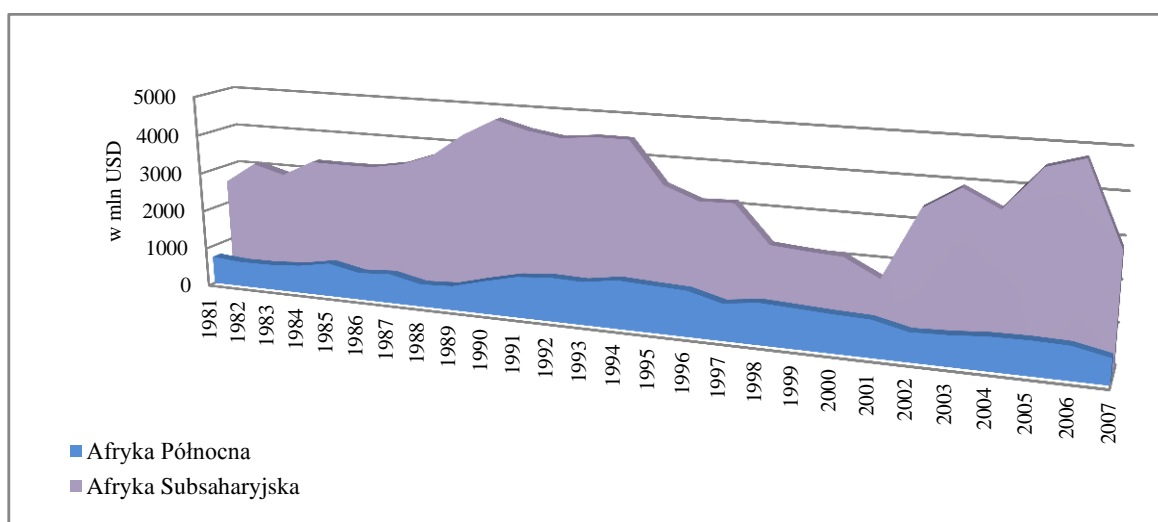
Rys. 5.9. Pomoc rozwojowa Francji według regionów w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Analiza danych statystycznych obejmujących pomoc rozwojową Francji wg regionów pozwala stwierdzić, że również w sferze praktycznej, pomoc Francji w okresie 1981-2007 w przeważającej mierze przekazywana była Afryce (rys. 5.9.). Średni udział pomocy dla kontynentu afrykańskiego w całkowitej pomocy bilateralnej utrzymywał się na wyrównanym poziomie ok. 60%. Ponadto podkreślić należy, że wyraźne zmiany wysokości całkowitej bilateralnej pomocy Francji w badanym okresie wynikały w największym stopniu ze zmian wysokości pomocy dla tego kontynentu. Chodzi tu przede wszystkim o wzrost pomocy dla

Afryki w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych i jej obniżenie w drugiej połowie tej samej dekady.

W związku z różnicami kulturowymi i gospodarczymi wyróżnia się Afrykę Północną (obejmującą m.in. kraje Maghrebu) i Subsaharyjską. Jako obszar Afryki Subsaharyjskiej przyjmuje się kraje położone na południe od Sahary<sup>586</sup>. Około 80% francuskiej pomocy dla Afryki i średnio ok. 48% ogółu pomocy trafiało w badanym okresie do Afryki Subsaharyjskiej. Mając to na względzie należy jednocześnie zdawać sobie sprawę z faktu, że do Afryki Północnej zalicza się mniej krajów, a jej populacja jest ok. pięć razy jest niższa, w konsekwencji, w przeliczeniu wartości pomocy na jednego mieszkańca, Afryka Północna otrzymywała więcej pomocy (ok. 4,24 USD) niż Subsaharyjska (3,80 USD)<sup>587</sup>.



Rys. 5.10. Pomoc bilateralna Francji dla Afryki Północnej i Subsaharyjskiej w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Pomoc dla Afryki Subsaharyjskiej podlegała dużo większym wahaniom niż pomoc dla krajów północnej części kontynentu. W latach 1998-2001 pomoc dla Afryki Subsaharyjskiej spadła w stosunku do lat wcześniejszych i późniejszych nawet o ponad miliard USD (rys. 5.10). Było to w pierwszej kolejności skutkiem dewaluacji franka CFA, a także po części innych przyczyn wymienionych w punkcie poprzednim. Z danych statystycznych dotyczących

<sup>586</sup> Afryka Subsaharyjska: Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Czad, Demokratyczna Republika Kongo, Dżibuti, Erytrea, Etiopia, Gabon, Gambia, Ghana, Gwinea Bissau, Gwinea Równikowa, Gwinea, Kamerun, Kenia, Komory, Lesoto, Liberia, Madagaskar, Majotta, Malawi, Mali, Mauritius, Mozambik, Namibia, Niger, Nigeria, Rep. Południowej Afryki, Rep. Środkowoafrykańska, Republika Kongo, Rwanda, Senegal, Seszele, Sierra Leone, Somalia, Suazi, Sudan, Św. Helena, Tanzania, Togo, Uganda, Wybrzeże Kości Słoniowej, Wyspy Św. Tomasza i Książęca, Zambia, Zielony Przylądek, Zimbabwe.

<sup>587</sup> Obliczenia własne na podstawie danych statystycznych OECD.

pomocy dla poszczególnych odbiorców z regionu wynika ponadto, że w tym okresie nie przekazywano znacznych jednorazowych transferów dla poszczególnych państw regionu, których nie brakowało wcześniej. Ograniczono pomoc dla wielu ważnych odbiorców (np. Madagaskar, Niger).

Tab. 5.1. Pomoc rozwojowa krajów DAC dla Afryki Subsaharyjskiej w mln USD.

| Pomoc bilateralna | 1991-1992   | 1996-1997   | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Australia         | 80          | 72          | 48          | 55          | 56          | 49          | 57          |
| Austria           | 87          | 93          | 80          | 131         | 129         | 527         | 350         |
| Belgia            | 313         | 254         | 1219        | 546         | 588         | 811         | 569         |
| Kanada            | 590         | 373         | 624         | 687         | 728         | 835         | 718         |
| Dania             | 439         | 534         | 510         | 533         | 579         | 710         | 743         |
| Finlandia         | 253         | 86          | 117         | 129         | 139         | 166         | 184         |
| <b>Francja</b>    | <b>3950</b> | <b>2777</b> | <b>3494</b> | <b>3116</b> | <b>4034</b> | <b>4274</b> | <b>2525</b> |
| Niemcy            | 1638        | 1178        | 2156        | 1233        | 2437        | 3184        | 1767        |
| Grecja            | 0           | 4           | 4           | 9           | 10          | 13          | 15          |
| Irlandia          | 27          | 122         | 295         | 308         | 318         | 389         | 448         |
| Włochy            | 831         | 398         | 824         | 326         | 898         | 1054        | 217         |
| Japonia           | 938         | 829         | 510         | 587         | 1065        | 2519        | 1715        |
| Luksemburg        | 17          | 40          | 70          | 88          | 93          | 100         | 105         |
| Holandia          | 776         | 824         | 1137        | 1214        | 1370        | 1285        | 1449        |
| Nowa Zelandia     | 2           | 6           | 14          | 14          | 17          | 10          | 9           |
| Norwegia          | 672         | 649         | 703         | 665         | 703         | 709         | 761         |
| Portugalia        | 300         | 216         | 136         | 858         | 127         | 124         | 111         |
| Hiszpania         | 170         | 290         | 198         | 197         | 589         | 276         | 424         |
| Szwecja           | 658         | 470         | 694         | 631         | 758         | 826         | 823         |
| Szwajcaria        | 293         | 210         | 269         | 248         | 302         | 294         | 285         |
| Wlk. Brytania     | 1105        | 915         | 1734        | 2405        | 3915        | 5397        | 2098        |
| Stany Zjednoczone | 1451        | 881         | 5086        | 3731        | 4193        | 5603        | 4451        |
| Kraje DAC         | 14592       | 11221       | 19922       | 17710       | 23049       | 29153       | 19824       |

Źródło: OECD, Statistical Annex of the 2009 Development Co-operation Report, tab. 29e.

Wraz z początkiem bieżącej dekady pomoc dla Afryki Subsaharyjskiej ponownie wzrosła. Jej wartość przekroczyła wysoki poziom z połowy lat dziewięćdziesiątych w USD po cenach bieżących, a dorównała do poziomu pomocy po cenach stałych na 2007 rok, m.in. w związku z ogromnymi redukcjami zadłużenia (Nigeria). Wzrost ten wyhamowany został już w roku 2007, kiedy wartość pomocy dla regionu subsaharyjskiego ponownie obniżono, co przedstawiono w tabelach 5.1. i 5.2. Wartość transferów pomocy spadła nie tylko w wartościach bezwzględnych, ale także procentowo, w stosunku do wartości całej pomocy. Jest to zjawisko niepokojące w kontekście priorytetu dla tego regionu i zważywszy na fakt, że wiele z państw Afryki Subsaharyjskiej należy do Strefy Solidarności Priorytetowej, a także do najbardziej ubogich krajów na świecie. Tu właśnie pomoc francuska, zgodnie z deklarowanymi priorytetami, powinna w coraz większym stopniu się koncentrować. Wyjaśnieniem tego stanu



rzeczy może być ich przejściowy charakter wynikający z wprowadzanych reform. Przekonać o tym będzie można się dopiero w dłuższej perspektywie.

Od momentu uzyskania niepodległości przez byłe kolonie francuskie, w związku z utworzeniem strefy franka i polityką współpracy, Afryka Subsaharyjska, stanowiła tradycyjny obszar wpływów i interesów francuskich, a także jej dominacji jako najpoważniejszego donatora pomocy. Większą rolę niż Francja, a w konsekwencji większy udział we własnej strukturze geograficznej alokacji pomocy, choć niższą pomoc, przyznawała jej w dłuższym okresie jedynie Irlandia, a wcześniej Portugalia. W ostatnich latach, z pominięciem roku 2007, również inne kraje rozwinięte zwiększyły swój wysiłek na rzecz pomocy dla Afryki Subsaharyjskiej. Wśród nowych, znacznych darczyńców tego regionu wymienić można Stany Zjednoczone, Niemcy i Wielką Brytanię, które zintensyfikowały swoje wsparcie, nie tylko w sensie ilościowym ale również we własnym budżecie pomocowym.

Tab.5.2. Udział pomocy rozwojowej dla Afryki Subsaharyjskiej w pomocy krajów DAC w %.

| Pomoc bilateralna | 1991-1992 | 1996-1997 | 2003      | 2004      | 2005      | 2006      | 2007      |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Australia         | 8         | 7         | 4         | 4         | 4         | 3         | 3         |
| Austria           | 53        | 24        | 30        | 35        | 10        | 48        | 29        |
| Belgia            | 45        | 43        | 70        | 57        | 44        | 60        | 51        |
| Kanada            | 25        | 19        | 34        | 28        | 23        | 33        | 25        |
| Dania             | 44        | 40        | 42        | 42        | 41        | 48        | 50        |
| Finlandia         | 45        | 35        | 33        | 31        | 23        | 37        | 35        |
| <b>Francja</b>    | <b>50</b> | <b>44</b> | <b>57</b> | <b>53</b> | <b>54</b> | <b>54</b> | <b>45</b> |
| Niemcy            | 27        | 26        | 47        | 32        | 32        | 45        | 25        |
| Grecja            | 0         | 10        | 1         | 5         | 5         | 7         | 7         |
| Irlandia          | 58        | 70        | 70        | 71        | 64        | 61        | 61        |
| Włochy            | 29        | 48        | 65        | 44        | 39        | 53        | 19        |
| Japonia           | 11        | 13        | 8         | 11        | 11        | 35        | 29        |
| Luksemburg        | 48        | 49        | 37        | 46        | 46        | 49        | 46        |
| Holandia          | 29        | 28        | 35        | 43        | 36        | 30        | 35        |
| Nowa Zelandia     | 1         | 4         | 9         | 9         | 8         | 5         | 4         |
| Norwegia          | 51        | 42        | 35        | 35        | 32        | 32        | 29        |
| Portugalia        | 100       | 97        | 62        | 92        | 56        | 59        | 46        |
| Hiszpania         | 14        | 24        | 14        | 13        | 30        | 13        | 14        |
| Szwecja           | 40        | 33        | 34        | 30        | 33        | 29        | 32        |
| Szwajcaria        | 33        | 28        | 26        | 21        | 21        | 23        | 24        |
| Wlk. Brytania     | 42        | 34        | 37        | 43        | 46        | 62        | 42        |
| Stany Zjednoczone | 12        | 12        | 32        | 22        | 16        | 26        | 24        |
| Kraje DAC         | 27        | 27        | 35        | 31        | 27        | 38        | 29        |

Źródło: OECD, Statistical Annex of the 2009 Development Co-operation Report, tab. 29e.

Prowadzone przez organizacje międzynarodowe rankingi pozwalają na porównywanie działań poszczególnych donatorów, z uwzględnieniem innych poza wysokością pomocy czynników,

takich jak np. wiązanie pomocy, czy rozproszenie projektów. W tabeli 5.3. zaprezentowano zbiorcze porównanie działań 22 donatorów pomocy dla najbiedniejszego regionu świata, Afryki Subsaharyjskiej, wg rankingu CDI Centrum Globalnego Rozwoju w latach 2003-2007.

Tab. 5.3. CDI dla Afryki Subsaharyjskiej w latach 2003-2007.

| Rok            | 2003       |          | 2004       |          | 2005       |           | 2006       |           | 2007       |           |
|----------------|------------|----------|------------|----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|
| Państwo        | Pomoc      | Miejsce  | Pomoc      | Miejsce  | Pomoc      | Miejsce   | Pomoc      | Miejsce   | Pomoc      | Miejsce   |
| Australia      | 1,7        | 16       | 1,9        | 16       | 2,0        | 16        | 2,1        | 17        | 2,8        | 15        |
| Austria        | 2,9        | 13       | 2,0        | 15       | 2,9        | 14        | 2,5        | 14        | 2,8        | 16        |
| Belgia         | 5,8        | 6        | 5,5        | 6        | 4,6        | 8         | 6,0        | 6         | 6,8        | 6         |
| Dania          | 13,1       | 1        | 12,6       | 1        | 12,9       | 2         | 11,5       | 2         | 13,3       | 1         |
| Finlandia      | 3,9        | 10       | 4,3        | 8        | 4,5        | 9         | 4,4        | 9         | 5,0        | 8         |
| <b>Francja</b> | <b>3,9</b> | <b>9</b> | <b>4,3</b> | <b>7</b> | <b>3,7</b> | <b>12</b> | <b>4,4</b> | <b>10</b> | <b>4,3</b> | <b>10</b> |
| Grecja         | 1,1        | 21       | 1,1        | 20       | 1,4        | 18        | 1,5        | 20        | 1,3        | 20        |
| Hiszpania      | 1,9        | 14       | 1,7        | 17       | 1,9        | 17        | 2,1        | 16        | 2,3        | 18        |
| Holandia       | 10,1       | 3        | 8,6        | 5        | 9,4        | 4         | 12,2       | 1         | 11,7       | 3         |
| Irlandia       | 9,4        | 4        | 10,5       | 4        | 12,5       | 3         | 11,3       | 4         | 11,9       | 2         |
| Japonia        | 1,3        | 19       | 1,2        | 19       | 1,2        | 21        | 1,0        | 22        | 1,0        | 21        |
| Kanada         | 1,3        | 20       | 2,0        | 13       | 3,2        | 13        | 3,4        | 12        | 3,7        | 11        |
| Niemcy         | 3,4        | 12       | 2,9        | 12       | 3,7        | 11        | 4,3        | 11        | 3,0        | 13        |
| Norwegia       | 10,6       | 2        | 10,9       | 2        | 13,0       | 1         | 11,4       | 3         | 10,5       | 5         |
| Nowa Zelandia  | 1,3        | 18       | 1,1        | 21       | 1,3        | 20        | 1,2        | 21        | 2,0        | 19        |
| Portugalia     | 3,4        | 11       | 3,1        | 11       | 4,0        | 10        | 3,3        | 13        | 3,1        | 12        |
| Szwajcaria     | 4,7        | 7        | 4,0        | 9        | 5,8        | 7         | 5,0        | 8         | 4,5        | 9         |
| Szwecja        | 7,3        | 5        | 10,7       | 3        | 8,2        | 5         | 8,7        | 5         | 11,6       | 4         |
| USA            | 1,5        | 17       | 2,0        | 14       | 2,0        | 15        | 2,4        | 15        | 2,5        | 17        |
| Wlk. Brytania  | 4,4        | 8        | 3,6        | 10       | 6,1        | 6         | 5,0        | 7         | 5,4        | 7         |
| Włochy         | 1,9        | 15       | 1,4        | 18       | 1,4        | 19        | 1,6        | 19        | 3,0        | 14        |
| <b>Średnia</b> | 4,5        |          | 4,6        |          | 5,0        |           | 5,0        |           | 5,4        |           |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centrum Rozwoju Globalnego, [http://www.cgdev.org/section/initiatives/\\_active/cdi/data\\_graphs/](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/data_graphs/)

Z zaprezentowanych danych wynika, że Francja plasuje się w zasadzie w połowie stawki wśród innych donatorów. Nie jest to dobra wiadomość dotycząca jakości jej polityki, szczególnie zważywszy na fakt, że jest jednym z największych donatorów. Co więcej, budzi wątpliwości jej stosunkowo niska pozycja w rankingu w kontekście tego, że Afryka Subsaharyjska jest obszarem priorytetowym w systemie francuskiej pomocy rozwojowej. Nie dziwi natomiast wysokie pozycjonowanie w rankingu krajów skandynawskich, które znane są nie tylko jako najbardziej hojni donatorzy pomocy, ale także przywiązujący wielką wagę do jej efektywnego wykorzystywania<sup>588</sup>.

Priorytet Afryki jako odbiorcy francuskiej pomocy potwierdza także ranking trzydziestu głównych odbiorców pomocy w okresie 1981-2007 oraz rankingi pośrednie z

<sup>588</sup> Por. I. Barczak, *Pomoc Szwecji w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w krajach rozwijających się*, Gospodarka, finanse i społeczeństwo, red. W. Przybylska – Kapuścińska, Wyd. AE Poznań, Poznań 2008, s. 241-245.

okresów 1981-1998, tj. przed wprowadzeniem reformy, oraz 1999-2007, po jej wprowadzeniu. Głównym odbiorcą w całym badanym okresie było Wybrzeże Kości Słoniowej, które w latach dziewięćdziesiątych otrzymywało połowę całej swojej pomocy rozwojowej od Francji. Wśród głównych beneficjentów lat 1981-2007 wskazać należy także Senegal, Maroko, Kamerun, Egipt, Nigerię, Algierię, Madagaskar, Republikę Kongo, Tunezję, Mali, Niger, Burkina Faso, Czad, Gabon, Gwineę, Rep. Środkowoafrykańską, Mozambik, Benin, Mauretanię, Dżibuti oraz Togo. Wzrost francuskiej pomocy dla poszczególnych odbiorców wiązał się z określonymi interesami i wydarzeniami. Pomoc dla Gwinei wzrosła po śmierci przywódcy S. Touré, który w roku 1958 namawiał do głosowania przeciwko wstąpieniu swojego kraju do Wspólnoty Francuskiej. Gabon jest niewielkim państwem, ale posiada bogate złoża ropy. Z kolei pomoc dla Mali wzrosła czterokrotnie po jego ponownym wstąpieniu do strefy franka. Poparcie dla Wybrzeża Kości Słoniowej miało natomiast największe znaczenie, gdy jego prezydentem był Houphouët-Boigny, który był ministrem w rządzie francuskim przed odzyskaniem niepodległości przez ten kraj i dobrym znajomym francuskich przywódców politycznych<sup>589</sup>.

#### 5.4.2. Pomoc rozwojowa dla Oceanii, Azji, Ameryki Łacińskiej i Europy.

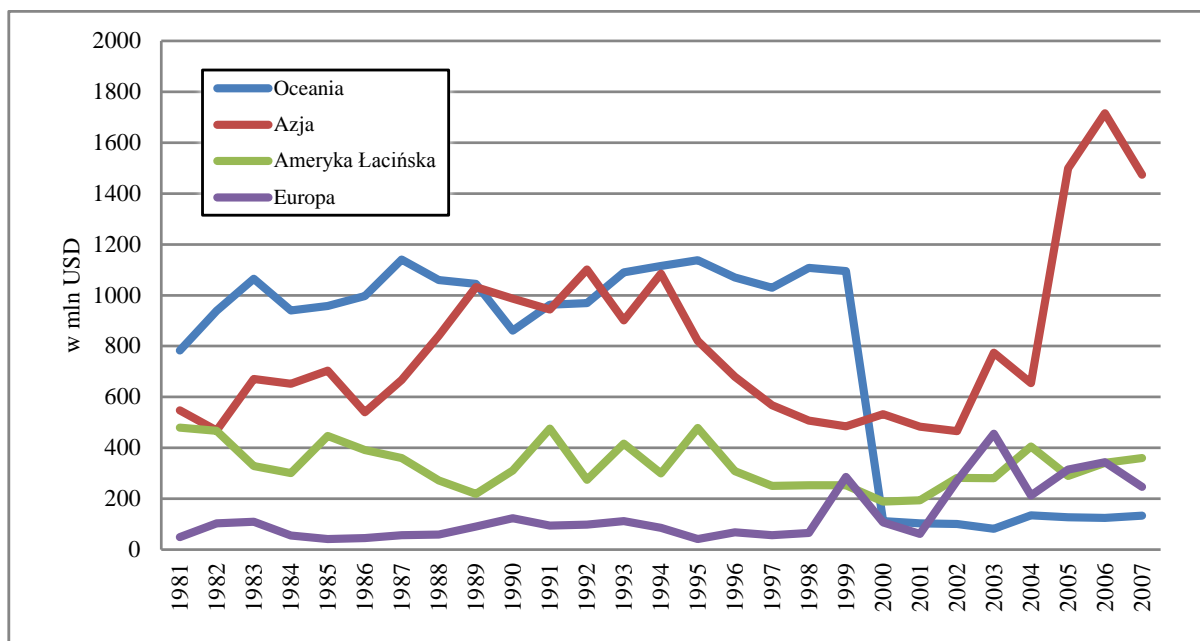
---

Francja udziela także pomocy innym regionom świata, w tym Oceanii, Azji, Ameryce Łacińskiej i Europie. Do przełomu wieków największe znaczenie w strukturze geograficznej pomocy miały transfery dla krajów położonych w Oceanii, tj. przede wszystkim dla Polinezji Francuskiej, Nowej Kaledonii, a w dalszej kolejności do Wallis i Futuna oraz Vanuatu. Przekazywanie pomocy dla własnych terytoriów zamorskich nie jest samo w sobie godne krytyki, aczkolwiek wątpliwości budzi zaliczanie tych przepływów do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. W przypadku francuskiej pomocy, dylemat ten częściowo stracił na znaczeniu, kiedy to z początkiem nowego tysiąclecia wykreślono dwóch najpoważniejszych odbiorców, zarazem należących do tej kategorii, Nową Kaledonię i Polinezję Francuską z listy legitymowanych odbiorców ODA OECD (rys. 5.11.). Od tego momentu pomoc Francji dla francuskich terytoriów zamorskich tego regionu świata - skierowana głównie do Vanuatu, Wallis i Futuny i w niewielkiej wartości do Fidżi - została obniżona, jednak nadal pozostaje znaczna w przeliczeniu na osobę (ok. 550 USD pomocy *per capita*)<sup>590</sup>.

---

<sup>589</sup> C. Lancaster, *op. cit.*, s. 118.

<sup>590</sup> Wśród głównych odbiorców pomocy francuskiej należących do jej terytoriów zamorskich wskazać należy także Majottę, położoną na północ od Madagaskaru i zaliczaną do terytorium Afryki.



Rys. 5.11. Pomoc bilateralna Francji dla regionów Oceanii, Azji, Ameryki Łacińskiej i Europy w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

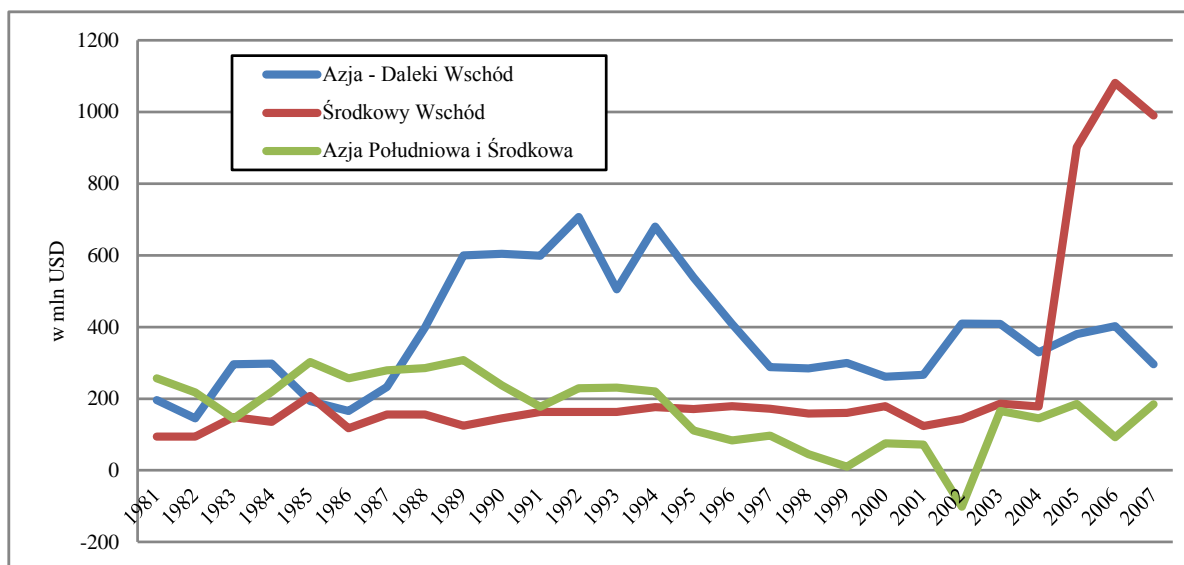
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Istotnym odbiorcą francuskiej pomocy w badanym okresie była także Azja. Wśród głównych beneficjentów w regionie wymienić należy następujące państwa: Indonezję, Bangladesz, Indie, Pakistan, Liban, Syrię, Chiny, a także od pewnego momentu Wietnam i Kambodżę. Do azjatyckich odbiorców francuskiej pomocy zalicza się także Palestynę, którą wpisano na listę krajów Strefy Solidarności Priorytetowej. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych znaczną pomoc otrzymały Chiny, Tajlandia i Indonezja, a w latach dziewięćdziesiątych Filipiny i Wietnam. Wartość pomocy obniżona została natomiast w roku 2002 w związku z rozliczeniami z tytułu dawnych protokołów finansowych między Francją a Indiami (ODA dla Indii wyniosło -135,89 mln USD, por. rys. 5.12).

W ostatnich latach Francja przeznaczała stosunkowo wiele środków na pomoc dla Chin. W roku 2007 pomoc wyniosła przeszło 200 mln USD, z czego większość skierowano dla sektora szkolnictwa wyższego (ok. 146 mln USD) oraz na transport (ok. 25 mln USD). Pomoc miała charakter grantów ministerialnych oraz Francuskiej Agencji Rozwoju. Dominujące wsparcie dla edukacji oraz transportu jest zresztą widoczne w alokacji francuskiej pomocy także w latach wcześniejszych 2003-2007<sup>591</sup>. Znaczny wzrost pomocy dla Azji w ostatniej dekadzie wynika w największym stopniu i najwyraźniej w związku z umorzeniem zadłużenia dla Iraku w latach 2005-2007 (rys. 5.11.). Zwiększenie pomocy dla

<sup>591</sup>Dane statystyczne Creditor Reporting System, OECD, [http://stats.oecd.org/qwids/microdata.html?q=1:9+2:36+3:51+4:1+5:3+6:2006+7:1+9:85&ds=CRS\\_SMPL&f=json](http://stats.oecd.org/qwids/microdata.html?q=1:9+2:36+3:51+4:1+5:3+6:2006+7:1+9:85&ds=CRS_SMPL&f=json)

Azji związane może być także z walką z terroryzmem i wspieraniem krajów Bliskiego Wschodu, w szczególności w zakresie popierania rozwoju demokracji i promowania edukacji, jako alternatywy dla dżihadu<sup>592</sup>.



Rys. 5.12. Pomoc dla poszczególnych regionów w Azji w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

W Ameryce Łacińskiej głównymi odbiorcami była Brazylia, a w dalszej kolejności Argentyna, Peru, Boliwia, Ekwador, Chile i Kolumbia, Meksyk, Haiti, Nikaragua. Inne państwa tego regionu również otrzymywały pomoc, ale w znacznym stopniu rozproszoną i o mniejszych wartościach.

Pomoc rozwojowa (ODA) dla Europy obejmowała nieduże sumy, gdyż większość środków dla tego regionu, w szczególności dla państw byłego bloku wschodniego, w tym Polski, przyjmowała postać pomocy zagranicznej (OA). Wzrost pomocy notowany w końcu lat dziewięćdziesiątych i na początku bieżącej dekady związany jest z pomocą dla krajów byłej Jugosławii zaliczanych przez OECD do kategorii krajów rozwijających się (rys. 5.11.). Pomoc dla Serbii w bieżącej dekadzie zapewniła jej miejsce w rankingu głównych odbiorców francuskiej pomocy 1999-2007<sup>593</sup>.

<sup>592</sup> D. Keohane, *The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism*, *Journal of Common Market Studies*, January 2008, v. 46, iss. 1, s. 143.

<sup>593</sup> Pomoc dla Serbii w znacznej mierze (około 200 mln USD) stanowiła redukcja zadłużenia, a w pozostałym zakresie głównie wsparcie szkolnictwa i edukacji oraz w mniejszym stopniu uchodźców. [http://stats.oecd.org/qwids/microdata.html?q=1:2+2:149+3:51+4:1+5:3+6:2003+7:1+9:85&ds=CRS\\_SMPL&f=json](http://stats.oecd.org/qwids/microdata.html?q=1:2+2:149+3:51+4:1+5:3+6:2003+7:1+9:85&ds=CRS_SMPL&f=json)

Nowa Kaledonia i Polinezja Francuska, które skreślone zostały z listy obszarów legitymowanych do otrzymywania pomocy rozwojowej w 2001 roku otrzymywały jej wcześniej tak wiele, że pozostają drugim i trzecim głównym beneficjentem w całym badanym okresie. Zaskakującym może być także fakt, jak wiele pomocy przeznaczyła Francja dla Chin, które wprawdzie stają się jedną z najpoważniejszych gospodarek na świecie, jednak według rankingu OECD nadal mają legitymację do otrzymywania pomocy. Najwięcej francuskiej pomocy spośród państw nieafrykańskich w latach 1999-2007 otrzymał Irak, a także Chiny, oraz Wallis i Futuna (terytorium francuskie), Serbia, Liban (dawne terytorium mandatowe Francji) i Brazylia. Stosunkowo wzrosła pomoc dla dawnej kolonii, Wietnamu, który w związku z przeprowadzoną w latach dziewięćdziesiątych reformą otwarcia na rynki światowe oraz z zakończeniem konfliktu Wschód - Zachód i zmniejszeniem rosyjskich wpływów zaczął otrzymywać więcej pomocy od krajów zachodnich, w tym od Francji<sup>594</sup>. Z czołówki beneficjentów wypadły z kolei Indonezja i Meksyk.

Struktura geograficzna pomocy dla regionów innych niż Afryka jest w zasadzie w całym badanym okresie mocno rozproszona. Zwiększenie pomocy rozwojowej dla Azji, Oceanii i Ameryki Łacińskiej było rekomendowane w wielu raportach dotyczących pomocy francuskiej, m.in. w cytowanym w pracy raporcie J. Fuchsa, jednak nie zostało zrealizowane w praktyce<sup>595</sup>. Wahania wysokości pomocy uzależnione były najczęściej od wykreślenia danego odbiorcy z listy krajów legitymowanych lub znacznej pomocy w postaci redukcji zadłużenia. Oceniając jakość francuskiej pomocy rozwojowej z punktu widzenia struktury geograficznej jej alokacji należy stwierdzić, że brakuje jej konsekwencji i autentycznej koncentracji na najbardziej potrzebujących obszarach. Brak wyraźnej koncentracji działań wynika z kontynuacji tradycyjnych stosunków międzynarodowych w celu realizacji francuskich interesów. Na pozytywną ocenę zasługuje utrzymywanie pomocy dla niektórych odbiorców na stałym poziomie, co zwiększało przewidywalność pomocy i pozwalało beneficjentowi zaplanować własną strategię rozwojową.

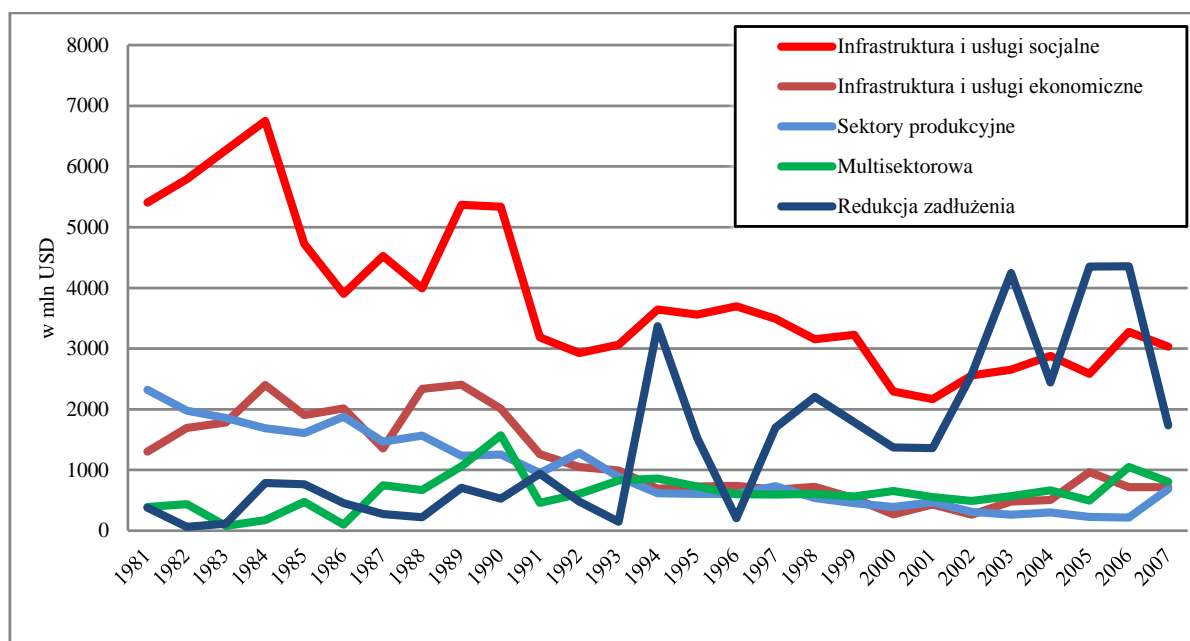
## 5.5. Struktura sektorowa francuskiej pomocy rozwojowej w latach 1981-2007.

Statystyki OECD są cennionym przez badaczy ekonomii rozwoju źródłem danych, z tego względu, że prowadzone są w oparciu o ujednolicony system terminów, przyjęty przez kraje

<sup>594</sup> *Wietnam – A country case study*, Workshop on Donor Practices 11-13 September 2002, DAC OECD, Paris 2002, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/1/8093949.pdf>, s. 8.

<sup>595</sup> C. Lancaster, *op. cit.*, s. 117.

udzielające informacji<sup>596</sup>. Wyróżnia się w nich podstawowe trzy sektory w gospodarce, dla których przyznawana jest pomoc: sektor usług i infrastruktury socjalnej, sektor usług i infrastruktury gospodarczej i sektor produkcyjny. Gromadzone są też dane dotyczące środków na cele multisektorowe oraz wg kryterium celu przeznaczenia na: pomoc żywnościową, redukcje długów, pomoc humanitarną, wsparcie dla NGO oraz koszty administrowania pomocą. Kategorie te nie uwzględniają tradycyjnego podziału na formy i instrumenty. W badanym okresie 1981-2007 we francuskiej pomocy rozwojowej największe znaczenie miała pomoc dla sektora infrastruktury i usług socjalnych (rys. 5.12., tab. 5.4.).



Rys. 5.13. Wysokość pomocy francuskiej wg sektorów w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

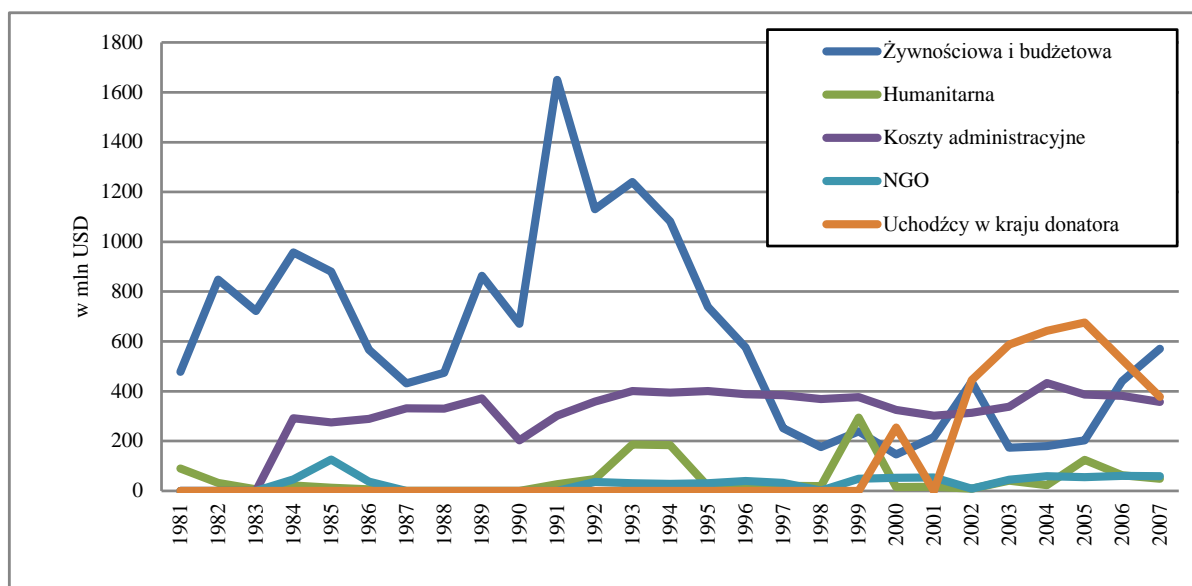
Tab. 5.4. Wysokość pomocy Francji dla trzech głównych sektorów w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

| Francja                                    | 1981 | 1984 | 1987 | 1990 | 1993  | 1996  | 1999  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  |
|--|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Infrastruktura i usługi socjalne</b>    | 5408 | 6751 | 4524 | 5340 | 3065  | 3698  | 3225  | 2165  | 2559  | 2654  | 2879  | 2583  | 3275  | 3034  |
| <b>Infrastruktura i usługi ekonomiczne</b> | 1302 | 2398 | 1353 | 2007 | 991,3 | 738,6 | 530,8 | 432,6 | 263,5 | 479,6 | 507,8 | 963,9 | 718,8 | 715,8 |
| <b>Sektory produkcyjne</b>                 | 2321 | 1687 | 1465 | 1255 | 883,7 | 607,8 | 454,7 | 467,8 | 310,5 | 264,4 | 299,4 | 228,3 | 215,6 | 686,8 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

<sup>596</sup> H. Reisen, M. Soto, T. Weithöner, *Financing global and regional public goods through ODA: Analysis and evidence from the OECD Creditor Reporting System*, Working Paper No 232, OECD Development Center, January 2004, s. 14.

We francuskiej pomocy rozwojowej, stanowiącej element polityki zagranicznej Francji, tradycyjnie kładziono duży nacisk na wspieranie rozwoju zasobów ludzkich oraz kultury (szkolnictwo, stypendia), rolnictwo, edukację i zdrowie. Przywiązywanie wagi do współpracy kulturalnej z francuskojęzycznymi krajami rozwijającymi się stanowi specyfikę francuskiego systemu pomocy. Ogółem jednakże, wartość środków przekazywanych dla sektora usług socjalnych w badanym okresie spadła z ok. 5,5 mld USD do ok. 3 mld USD rocznie. Jest to zaskakujące, szczególnie w kontekście ogłoszenia Deklaracji Milenijnej, w ramach której większość celów odnosi się właśnie do wspierania tego sektora.



Rys. 5.14. Wysokość pomocy francuskiej wg celów przeznaczenia w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

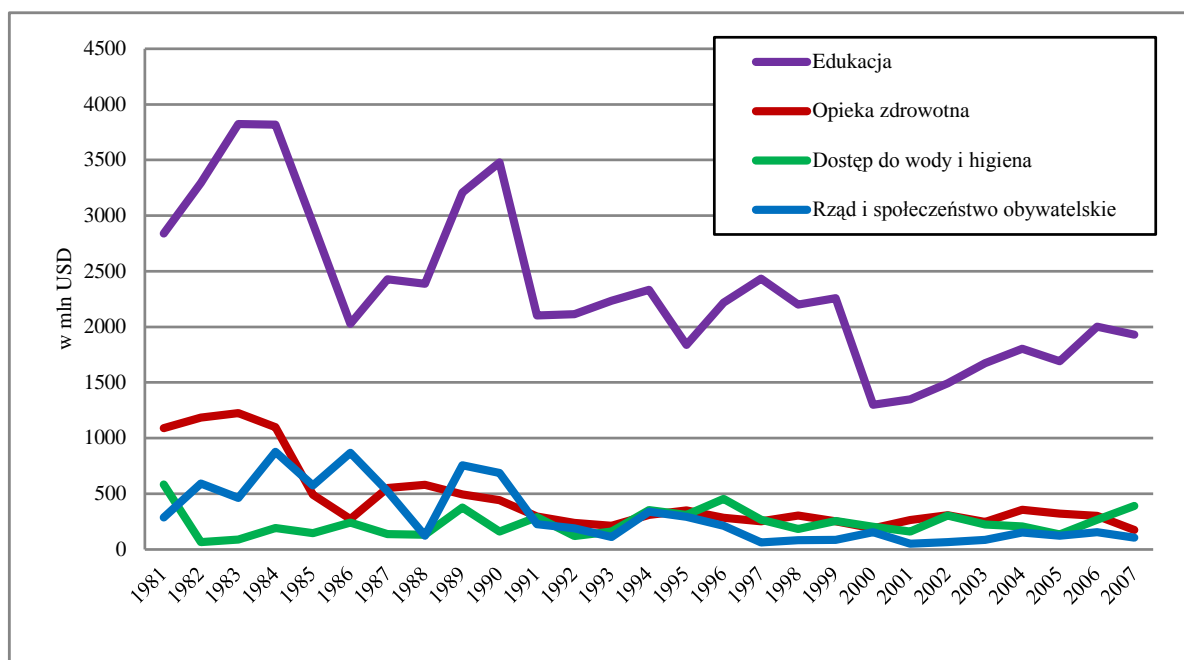
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

W latach dziewięćdziesiątych wzrosło natomiast znaczenie wspierania takich obszarów jak ochrona środowiska, rozwój instytucji, walka z ubóstwem, a także redukcja zadłużenia<sup>597</sup>. W ostatnich latach zwiększono też środki przeznaczane na ODA dla uchodźców w kraju donatora (ponad 600 mln USD w latach 2004 i 2005). Wynikać to może z faktu, że Francja przyjmuje wielu imigrantów, ale dotychczas nie prowadziła polityki asymilacji, co doprowadziło do pojawienia się problemów społecznych dotyczących społeczności napływowej. Przełom stuleci i zaostrzenie konfliktu pomiędzy światem arabskim a kulturą zachodnią wpłynęły na wzmożone zainteresowanie polityków tą kwestią. Dyskusyjnym pozostaje natomiast, na ile środki te zaliczać powinno się do pomocy rozwojowej.

<sup>597</sup> J.D. Naudet, *Aprèçu de l'aide bilaterale française au développement*, Paris 1995.



W latach osiemdziesiątych pomoc dla sektorów podstawowych sektorów przewyższała pozostałą pomoc. Najwięcej środków przekazywano średnio rocznie na edukację (ok. 3 mld USD), a także na opiekę zdrowotną (ponad 700 mln USD). W ramach sektora gospodarczego podobne znaczenie miały środki lokowane w poszczególnych latach w transport i przechowywanie (ok. 700 mln USD) komunikację (ponad 600 mln USD) oraz energię (niecałe 500 mln USD). W sektorze produkcyjnym najczęściej wsparcia otrzymywało rolnictwo (ok. 1 mld USD), a także wydobywanie (ok. 500 mln USD). W latach dziewięćdziesiątych obniżono wartość pomocy przekazywanej dla wszystkich sektorów, a wzrosło znaczenie pomocy multisektorowej, a także redukcji zadłużenia. W ostatnim dziesięcioleciu obserwuje się, ponowny wzrost pomocy dla sektora usług socjalnych, oraz w wolniejszym tempie pomocy dla infrastruktury gospodarczej, multisektorowej i dla sektorów produkcyjnych.

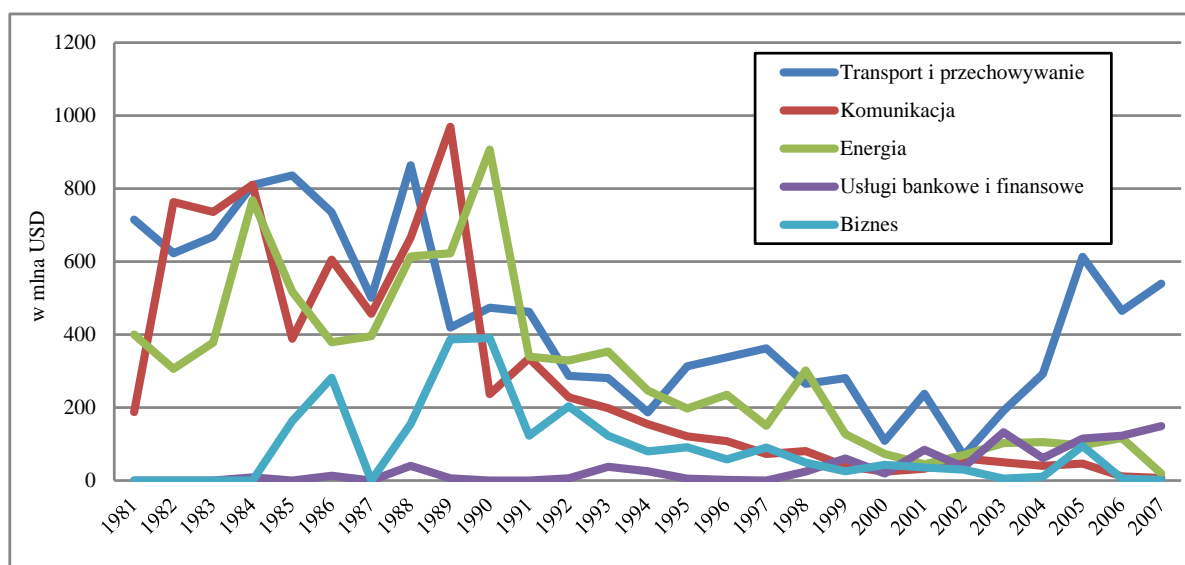


Rys. 5.15. Pomoc dla sektora infrastruktury i usług socjalnych w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

W ramach sektora usług i infrastruktury socjalnej największy udział w badanym okresie miały środki przekazywane na edukację. Jak wynika z bardziej szczegółowych danych po roku 1998, początkowo największe znaczenie miało szkolnictwo średnie, a następnie wzrosła rola szkolnictwa wyższego w stosunku do edukacji podstawowej i ponadpodstawowej. Na istotny spadek pomocy dla sektora usług i infrastruktury socjalnej wpłynęło właśnie znaczne obniżenie środków na edukację podstawową i średnią. Wiąże się to z wielokrotnie

wspominanym wykreśleniem Nowej Kaledonii i Polinezji Francuskiej z listy legitymowanych do otrzymywania pomocy rozwojowej krajów rozwijających się. Dość interesującym zjawiskiem jest zmniejszenie pomocy dla wspierania społeczeństwa obywatelskiego od lat dziewięćdziesiątych. Stopniowo rosła ilość środków przekazywanych na cele dostępu do wody pitnej i poprawy warunków sanitarnych stanowiących obszary priorytetowe strategii sektorowej. Wątpliwości budzi niewielkie znaczenie pomocy na ochronę zdrowia, zdecydowanie niezgodne z Deklaracją Milenijną, która walce z chorobami i poprawie opieki nad dziećmi i kobietami w ciąży poświęca dużo miejsca. Wyjaśnieniem tego stanu rzeczy może być wspieranie innowacyjnych sposobów finansowania rozwoju poprzez inicjatywy UNITAID i podobne (opisane w rozdziale kolejnym), które nie są zaliczane do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (rys. 5.15.).



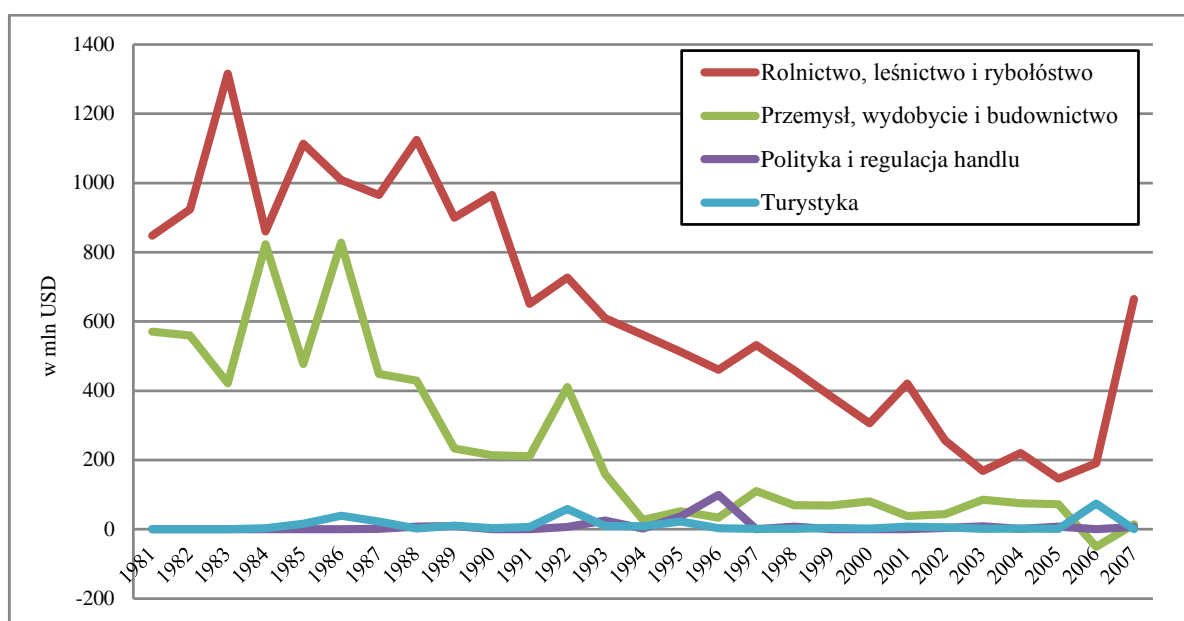
Rys. 5.16. Pomoc dla sektora infrastruktury i usług ekonomicznych w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

W ramach sektora infrastruktury i usług gospodarczych, pomoc przekazywana na transport i magazynowanie, komunikację i energię utrzymywała się na podobnym poziomie w znacznej części badanego okresu. Warto jednak zaznaczyć, że wraz ze stopniowym obniżaniem pomocy dla tego sektora w latach dziewięćdziesiątych, najbardziej zmniejszono pomoc na komunikację, w dalszej kolejności na energię. Wsparcie dla transportu i magazynowania miało największe znaczenie w ramach sektora. Obniżono je w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, ale po roku 2000 nastąpił jego ponowny wzrost i zwiększenie roli w stosunku do pozostałych podsektorów (rys. 5.16.). Obniżenie środków na pomoc w obrębie

sektora usług i infrastruktury gospodarczej mogło być zarówno elementem zmniejszania wolumenu pomocy w ogóle jak i konsekwencją ograniczania wiązania francuskiej pomocy rozwojowej.

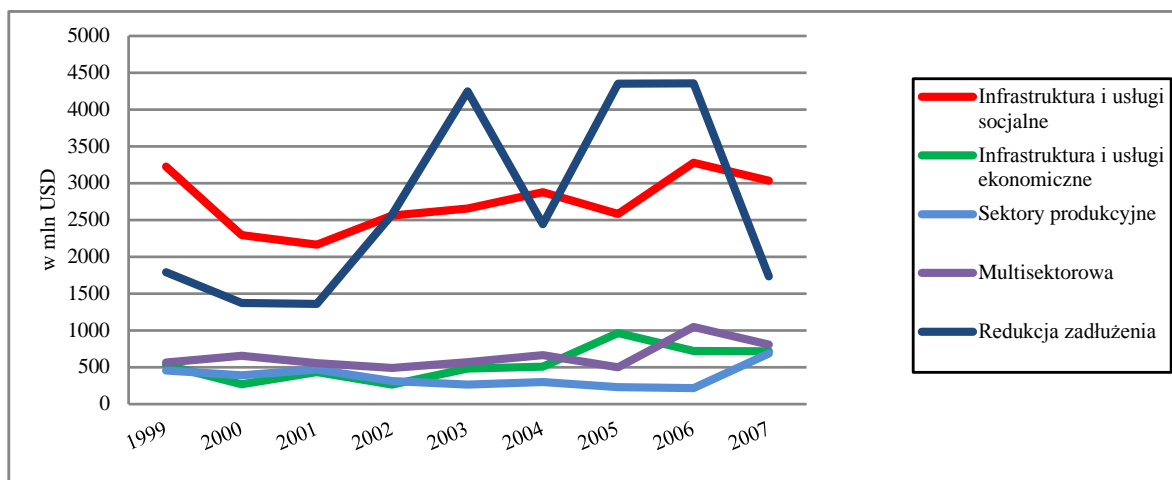
W strukturze pomocy dla sektorów produkcyjnych największe znaczenie w całym badanym okresie miała pomoc dla rolnictwa. W latach osiemdziesiątych spore środki przeznaczano na pomoc dla wydobycia zasobów naturalnych (co było spójne z polityką współpracy i realizacją francuskich interesów w Afryce). W latach dziewięćdziesiątych pomoc tę zmniejszono, a od roku 1996 większe środki zaczęto przekazywać na przemysł. Pomoc dla budownictwa również miała większe znaczenie w latach osiemdziesiątych, a następnie została zmarginalizowana. Uzasadnienie tego może być takie samo, jak w przypadku sektora usług i infrastruktury ekonomicznej. Za pozytywną ocenę w kontekście realizacji priorytetów polityki rozwojowej zasługuje wzrost pomocy dla rolnictwa po 2005 roku, choć dziwi, że nie nastąpił wcześniej zważywszy na fakt, że kwestie z nim związane znajdują się wśród podstawowych priorytetów francuskiej pomocy (rys. 5.17.).



Rys. 5.17. Pomoc dla sektorów produkcyjnych w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Wartość pomocy multisektorowej stopniowo rosła w badanym okresie. Obecnie stanowi około 900 mln USD, a w latach osiemdziesiątych wahała się od 27 mln USD do około 150 mln USD. Koszty administrowania pomocą wzrosły trzykrotnie w badanym okresie. Pomoc humanitarna i dla organizacji pozarządowych pozostaje niewielkim ułamkiem całkowitego

wolumenu francuskiej pomocy. Pozytywnie należy ocenić tendencję do ograniczenia towarowej pomocy żywnościowej, która nie jest korzystna dla odbiorców.



Rys.5.18. Pomoc Francji dla krajów rozwijających się według trzech głównych sektorów, pomocy multisektorowej i redukcji zadłużenia w latach 1999-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

W kontekście struktury sektorowej francuskiej pomocy, należy także podjąć temat demokratyzacji krajów rozwijających się, jako jednego z głównych priorytetów polityki. Postulat preferowania krajów lepiej zarządzanych, przy kształtowaniu struktury odbiorców pomocy rozwojowej, ocenia się raczej pozytywnie. Jego wzmocnieniem jest wspieranie demokratyzacji w krajach rozwijających, które wymaga realizacji specyficznych projektów zarówno na poziomie rządowym jak i na poziomie obywateli. Wprowadzenie demokracji, jako systemu politycznego, to dopiero początek drogi do budowy kultury prawnej w danym państwie. Jedną z największych przeszkód w rozwoju społecznym i w drodze do rozwoju gospodarczego jest korupcja w krajach rozwijających się. Walka z nią to jedno z największych wyzwań w zakresie wspierania dobrego rządzenia państwami<sup>598</sup>.

Francja wspiera kształtowanie w krajach rozwijających się demokratycznej kultury prawnej poprzez rozmaite inicjatywy. W roku 2005-2006 Francja we współpracy z Niemcami postanowiła przyczynić się do modernizowania wymiaru sprawiedliwości w Afganistanie. Projekt polegał na zorganizowaniu szkoleń dla prawników z pochodzących z tego kraju, a mieszkających we Francji lub w Niemczech. Prawnicy ci po uzyskaniu odpowiednich kwalifikacji zostali poproszeni o poprowadzenie szkoleń w swojej ojczyźnie. Kursy

<sup>598</sup> *The quality of growth*, red. T. Vinod, World Bank, Oxford University Press, Washington 2000, s. 135.

prowadzone były od lutego 2005 roku do października 2006, a wzięło w nich udział około 520 sędziów, prokuratorów, obrońców i oficerów policji<sup>599</sup>.

Wśród francuskich priorytetów działań na Rzecz dobrego rządzenia znalazły się również kwestie zarządzania finansami państwa oraz przejrzystość dokonywanych operacji finansowych. We Francji stworzono program informatyczny, ASTER, który służyć miał usprawnieniu realizacji budżetu. Oprogramowanie to udostępniano nieodpłatnie, na podstawie dwustronnego porozumienia z krajem rozwijającym się. Narzędzie to zastosowano dotychczas w Beninie, Wybrzeżu Kości Słoniowej, Senegal i Gabonie<sup>600</sup>.

Przykładem wielostronnej inicjatywy służącej demokracji władzy krajów rozwijających się jest program Publiczne Wydatki i Odpowiedzialność Finansowa (*Public Expenditure and Financial Accountability*). Uczestniczą w nim podmioty takie jak: Unia Europejska, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Strategiczne Partnerstwo dla Afryki<sup>601</sup>. Z państw członków Unii Europejskiej obok Francji w programie bierze udział Wielka Brytania, a także Szwajcaria i Norwegia. Polega on na ocenie zarządzania finansami publicznymi oraz monitorowaniu reform implementowanych w krajach rozwijających się oraz w państwach przechodzących tranzycję. Program pozwala identyfikować słabe strony finansów publicznych niektórych państw afrykańskich. W jego ramach przeprowadzane są szkolenia dla urzędników. Jego założeniem jest współpraca donatorów pomocy, obniżenie kosztów transakcyjnych oraz dialog pomiędzy uczestnikami inicjatywy, a przede wszystkim walka z korupcją.

W związku z problemem korupcji, który w istotny sposób zagraża demokracji krajów rozwijających się zrealizowano także inne przedsięwzięcie. Francja w roku 2003 i 2004 włączyła się w Inicjatywę Przejrzystości Przemysłu Wydobywczego (*Extractive Industry Transparency Initiative*), która nastawiona jest na walkę z korupcją w krajach bogatych w zasoby naturalne, a przez to szczególnie narażonych na niebezpieczeństwo związane z nielegalnymi przepływami pieniędzy. Celem inicjatywy jest zapewnienie jawności przepływu środków między władzą, a przemysłem wydobywczym. Pod wpływem Francji dołączyły do programu Kamerun, Kongo, Gabon, Gwinea, Niger i Wybrzeże Kości Słoniowej.

---

<sup>599</sup> *Governance Strategy For French Development Assistance*, Ministère des Affaires Etrangères, Paris 2006 [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/ministry\\_158/publications\\_2288/international-cooperation-and-development\\_2289/brochures-grand-public-serie\\_2535/governance-strategy-for-french-development-assistance\\_5510/governance-strategy\\_8872.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/ministry_158/publications_2288/international-cooperation-and-development_2289/brochures-grand-public-serie_2535/governance-strategy-for-french-development-assistance_5510/governance-strategy_8872.html), s. 8-9.

<sup>600</sup> *Governance...*, s. 13; *Projet Aster-Gabon*, por. <http://www.finances.gouv.ga/aster-gabon/>

<sup>601</sup> *Financial Accountability Assessment*, The World Bank, 41121, June 2007, <http://www-wds.worldbank.org/>

Demokratyzacja i środki przeznaczane na wspieranie społeczeństwa obywatelskiego nie stanowią imponującej pozycji w strukturze sektorowej francuskiej pomocy rozwojowej. Niemniej należy uznać za pozytywne angażowanie się w inicjatywy, których przykłady przytoczono powyżej. Poparcie społeczne dla takich inicjatyw mogłoby stanowić siłę napędową zwiększenia wydatków na ten cel. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie określonego systemu, bez społecznego przekonania o jego słuszności może służyć wypaczaniu funkcjonowania jego określonych instytucji. Budowanie świadomości prawnej i obywatelskiej jest ważnym etapem budowania podwalin instytucji własności prywatnej, kształtowania przedsiębiorczości, a także nabierania umiejętności korzystania z wolności gospodarczej i budowaniu na niej rozwoju gospodarczego. Dlatego też aktywność Francji w podejmowanych inicjatywach na rzecz ograniczania korupcji i budowy społeczeństw obywatelskich podnosi jakość jej pomocy rozwojowej. Kontrowersyjne pozostaje jedynie równoległe popieranie idei państwa prawa i systemów niedemokratycznych Afryki Subsaharyjskiej (np. Wybrzeże Kości Słoniowej).

Podsumowując rozważania dotyczące realizacji francuskiej strategii sektorowej stwierdzić należy, że spadek wartości pomocy bilateralnej Francji w latach dziewięćdziesiątych XX wieku doprowadził do daleko idącego ograniczenia pomocy przeznaczanej dla wspierania konkretnych sektorów. Wielkie redukcje zadłużenia poprawiły wyniki dotyczące ogółu wartości przekazywanej kanałem bezpośrednim na początku bieżącej dekady, jednak oczekiwane jest także przywrócenie znaczenia pomocy sektorowej, która służy dofinansowaniu najbardziej newralgicznych obszarów gospodarek odbiorców. Ocena zmian w strukturze sektorowej alokacji francuskiej pomocy rozwojowej po wprowadzeniu reformy polityki rozwojowej oraz po podjęciu międzynarodowych zobowiązań do poprawy sytuacji bytowej ludności krajów rozwijających się nie jest prostym zadaniem. Wynika to z faktu, że okres po ich wprowadzeniu jest zbyt krótki aby móc oznaczyć nowe trendy w sposób jednoznaczny. Dostrzegane są pozytywne zmiany, jednak trudno ocenić na ile będą one miały trwały charakter.

Pomoc dla sektora infrastruktury i usług socjalnych, a w tym przede wszystkim na szkolnictwo, pozostała dominującą. Odpowiada to deklarowanym przez Francję priorytetom i ważną rolę przypisywaną edukacji, gdyż wykształcenie i równy dostęp do nauki dla dzieci obojga płci stanowi jeden z postulatów Milenijnych Celów Rozwoju. Równocześnie należy mieć świadomość, że pomoc dla edukacji obejmuje wiele różnych przepływów środków. W ramach działań zaliczanych jako pomoc dla tego sektora, Francja powinna skupić się na realizacji projektów takich jak wsparcie i odnowa szkolnictwa podstawowego w Kongo z

roku 2001 (*Appui à la réhabilitation de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation* - 915 000 Euro), w stosunku do projektów promujących język i kulturę francuską. Pozytywnie należy także ocenić zwiększenie środków pomocy na dostęp do wody pitnej i poprawę warunków sanitarnych po roku 2005, w związku z tym, że zmniejszenie o połowę liczby ludności bez dostępu do wody pitnej również stanowi jeden z Milenijnych Celów Rozwoju.

Wartość pomocy dla sektorów infrastruktury gospodarczej podobnie jak pomocy multisektorowej rośnie od roku 2004. Zwraca uwagę w szczególności dostrzeżenie roli pomocy na usługi finansowe i sektor bankowy. Może to być pozytywane za zgodne z deklarowanym przez Francję wspieraniem rozwoju sektora prywatnego, który doprowadzić ma do wzrostu gospodarczego, na którym skorzystają także osoby najbiedniejsze. W obrębie sektorów produkcyjnych pozytywnie ocenić należy położenie nacisku na pomoc dla rolnictwa, gdyż ludność wiejska krajów rozwijających się w sposób szczególny dotknięta jest problemami niedorozwoju. Jest to też zgodne z priorytetami francuskiej polityki rozwojowej, wśród których znajduje się walka z głodem poprzez popieranie rolnictwa i próbę utrzymywania bezpieczeństwa żywnościowego.

Umieszczenie wśród priorytetów polityki rozwojowej promocji własnej kultury implikuje spójność prowadzonych działań z deklarowanymi celami<sup>602</sup>. Wsparcie dla Frankofonii pozostaje jednak w większym stopniu realizowaniem własnych interesów niż przejawem walki z biedą i w tym sensie nie powinno być oceniane pozytywnie – przynajmniej nie w ramach pomocy rozwojowej. Działania na rzecz rozpowszechniania własnej kultury i języka trudno uznać za zmierzające do walki z ubóstwem. Z drugiej strony, dostrzec należy pewne korzyści wynikające dla ludności krajów rozwijających się z faktu, że posługują się jednym z podstawowych języków świata, co daje możliwości komunikowania się ze światem rozwiniętym oraz np. wyjazdu na stypendium do Francji czy Kanady. Wspieranie działań kulturalnych może mieć jak najbardziej pozytywny wpływ na procesy rozwojowe i jest korzystne z punktu widzenia budowania nowoczesnego społeczeństwa i jego tożsamości. Problematyczna pozostaje kwestia, czy Francji chodzi o promowanie kultury ludności krajów rozwijających się, czy o promowanie kultury francuskiej wynikające z potrzeby podkreślenia własnego znaczenia na arenie międzynarodowej.

Analizując politykę rozwojową Francji pod kątem sektorów dla których rozwoju przeznacza środki, należy także mieć na uwadze, że niektóre jej działania w ramach nowych

---

<sup>602</sup> Por. *Rapport sur réalisation des Objectifs Millenaires pour le Développement. Contribution de la France*, UN National development reports, 28/09/2004, [http://www.undg.org/archive\\_docs/6533-France\\_MDG\\_Report.pdf](http://www.undg.org/archive_docs/6533-France_MDG_Report.pdf), s. 1.

instrumentów finansowania rozwoju nie są zaliczane do ODA. Działania te skierowane są na popularyzację szczepień i walkę z chorobami zakaźnymi, a tym samym przyczyniają się do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju, a także pozostałych priorytetów polityki deklarowanych po roku 2000.

Fakt sformułowania głównych obszarów koncentrowania pomocy wg kryterium sektorowego w Dokumentach Ramowych Partnerstwa jest pozytywnym przejawem realizacji strategii sektorowej. Zważywszy jednak na przyszłościowy charakter tych ustaleń można dokonać jedynie oceny samego faktu sformułowania priorytetów, trudno zaś odnieść się do ich realizacji w praktyce. Równocześnie wyrazić można wstępne przypuszczenia, że Francja faktycznie będzie starała się zwiększyć pomoc dla sektorów kluczowych w kontekście stopniowego zwiększania przyznawanych na nie środków w okresie 2004-2007. Problematiczna pozostaje kwestia, na ile wsparcie najbardziej potrzebujących sektorów gospodarek krajów rozwijających się będzie równocześnie spójne z realizacją interesów i celów francuskiej polityki zagranicznej.

#### 5.6. Ocena struktury odbiorców francuskiej pomocy w latach 1981-2007<sup>603</sup>.

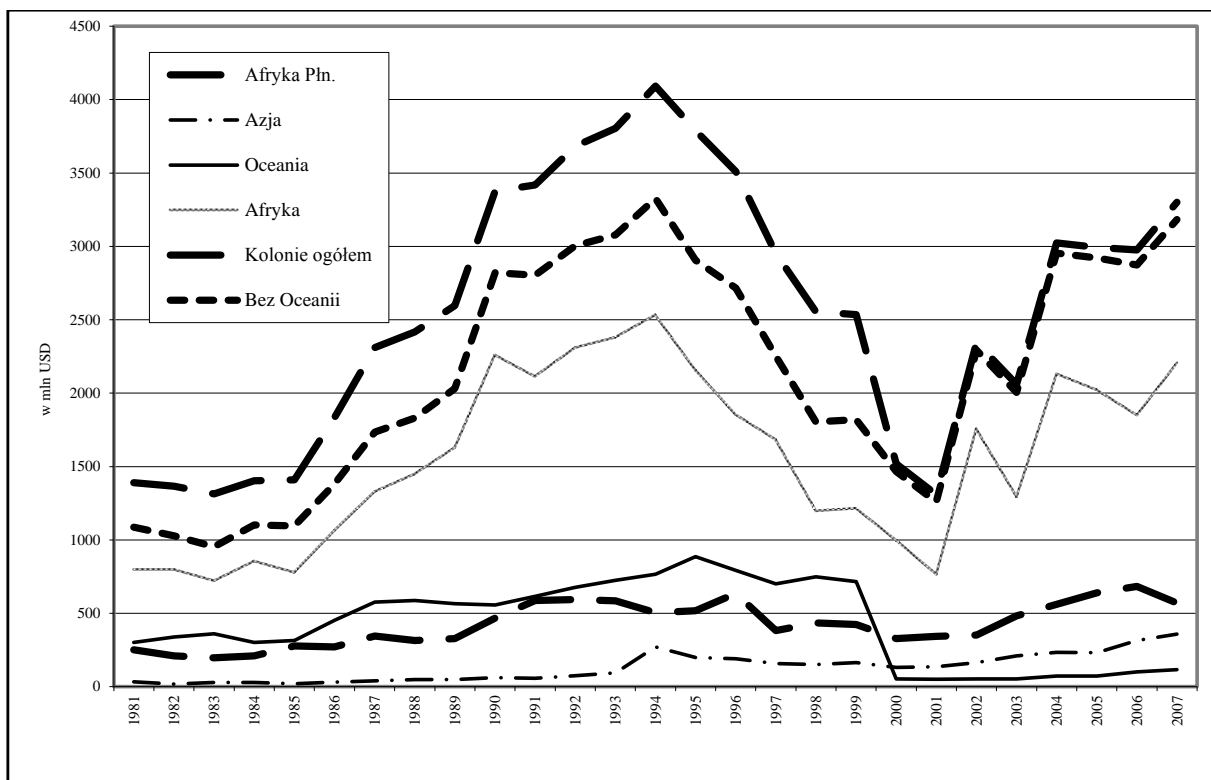
Ocena jakości francuskiej pomocy rozwojowej dokonywana jest w kontekście spójności podejmowanych działań z deklarowanymi priorytetami i celami, a także ze standardami przyjmowanymi dla pomocy rozwojowej przez społeczność międzynarodową. Ocenę strategii geograficznej i sektorowej francuskiej pomocy rozwojowej można uzupełnić rozważaniami dotyczącymi realnej zmiany postawy wobec krajów rozwijających się, np. w kontekście znaczenia byłych kolonii czy krajów najbiedniejszych w strukturze jej odbiorców.

Biorąc pod uwagę jedynie terytoria stanowiące w przeszłości francuskie imperium kolonialne, zauważyć można, iż wzrost wysokości bilateralnej pomocy Francji od drugiej połowy lat osiemdziesiątych XX wieku wiąże się w dużej mierze ze wzrostem alokacji pomocy w byłych koloniach w Afryce. Jak wynika z rys. 5.19. pomoc dla pozostałych regionów nie uległa tak wyraźnej zmianie. Co więcej, jeśli przyjrzeć się wysokości pomocy dla tych rejonów po roku 1995, kiedy następować zaczął spadek wysokości francuskiej pomocy, wyraźnie zauważyć można, że i ta tendencja w zasadzie dotyczyła głównie Afryki, a dopiero od roku 2001 także Oceanii.

---

<sup>603</sup> Dane liczbowe opracowano na podstawie danych statystycznych OECD.





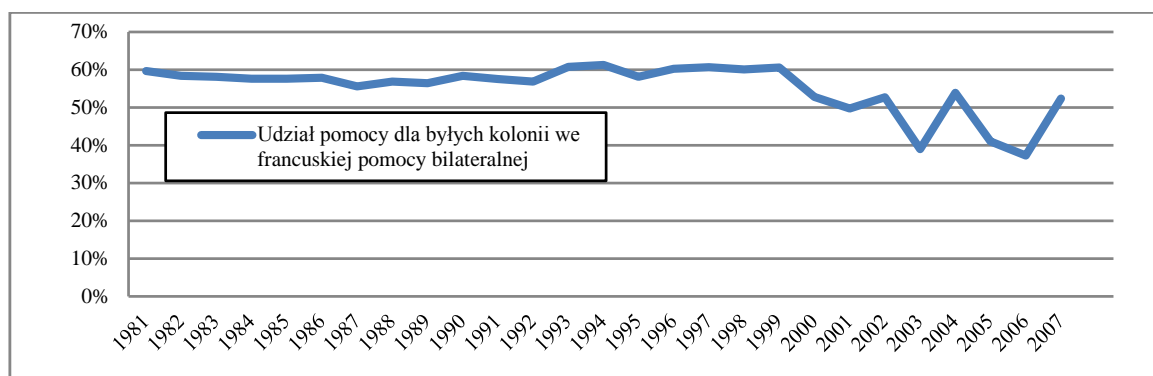
Rys.5.19. Pomoc rozwojowa Francji dla byłych kolonii wg kontynentów w latach 1981-2007 w mln USD po cenach bieżących.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Udział pomocy dla byłych kolonii francuskich w całkowitej pomocy bilateralnej udzielanej przez to państwo, do końca lat dziewięćdziesiątych stanowił około 60% (por. rys. 5.20.). Nie obniżył go nawet spadek wartości pomocy bilateralnej Francji po roku 1994. Dopiero po wprowadzeniu reformy systemu pomocy rozwojowej, zaczął się w dość chaotyczny sposób zmniejszać. Początkowo spadł z poziomu 60% w roku 1999 do poziomu 50% w roku 2000, co pokrywało się z wykreśleniem Nowej Kaledonii i Polinezji Francuskiej z listy beneficjentów ODA.

Znaczenie pomocy dla byłych kolonii wzrosło ponownie w roku 2002. Miało to związek z prawie pięciokrotnym zwiększeniem pomocy dla Wybrzeża Kości Słoniowej (które wychodziło z recesji w roku 2000 i dla którego ponownie uruchomiono zawieszoną w związku z przewrotem pomoc) oraz Mozambiku. Równocześnie wysokość pomocy dla beneficjentów nie będących byłymi koloniami utrzymała się na podobnym poziomie w roku 2000, 2001 i 2002. Rok 2003 przyniósł nieznaczny spadek pomocy dla byłych kolonii przy jednoczesnym dwukrotnym wzroście pomocy dla krajów spoza dawnego imperium, w tym

szczególnie dla Demokratycznej Republiki Kongo, która otrzymała pomoc głównie w postaci redukcji zadłużenia w wysokości 1,2 mld USD oraz dla Serbii w wysokości 264 mln USD<sup>604</sup>.



Rys. 5.20. Udział pomocy dla byłych kolonii we francuskiej pomocy bilateralnej w latach 1981-2007 liczony w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

W roku 2004 ponownie wzrósł udział pomocy dla byłych kolonii ze względu na równoczesne zwiększenie wolumenu przepływów do nich prawie o 1 mld USD (wzrost pomocy dla Senegalu i Madagaskaru) i zmniejszenie dla pozostałych beneficjentów o 1 mld USD (Demokratyczna Republika Kongo otrzymała w roku 2004 już 134,68 mln USD, więcej niż zwykle pomocy francuskiej otrzymała natomiast Zambia – 103,8 mln USD).

Tab. 5.5. Zmiany udziału pomocy rozwojowej dla byłych kolonii w bilateralnej pomocy Francji w latach 1999-2007 w mln USD.

| Rok                                 | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007    |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Pomoc bilateralna (B)</b>        | 6054,6  | 6230,06 | 4866,88 | 4506,15 | 5824,69 | 6876,85 | 6573,35 | 8374,86 | 8849,65 | 6258,44 |
| <b>Pomoc dla byłych kolonii (K)</b> | 3635,49 | 3771,14 | 2570,56 | 2238,97 | 3068,34 | 2682,92 | 3540,02 | 3434,47 | 3302,56 | 3275,39 |
| <b>Pomoc dla pozostałych państw</b> | 2419,11 | 2458,92 | 2296,32 | 2267,18 | 2756,35 | 4193,93 | 3033,33 | 4940,39 | 5547,09 | 2983,05 |
| <b>Udział K w B</b>                 | 60%     | 61%     | 53%     | 50%     | 53%     | 39%     | 54%     | 41%     | 37%     | 52%     |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

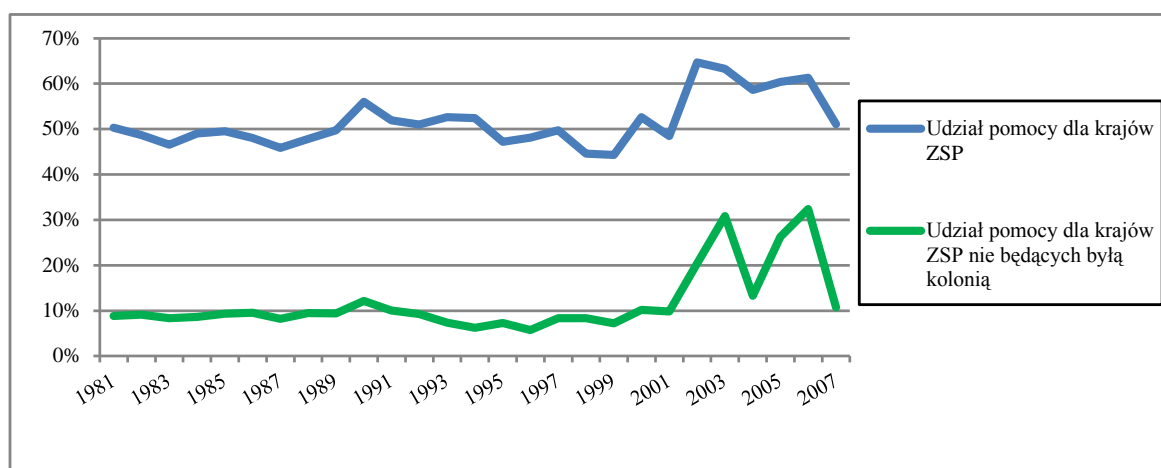
Ze względu na znaczne redukcje zadłużenia dla Nigerii i Iraku, które nie były w przeszłości częścią francuskiego imperium, w latach 2005-2006 udział pomocy dla krajów będących byłymi koloniami osiągnął minimalny w badanym okresie poziom 38%. Warto przy tym zaznaczyć, że równolegle, wolumen pomocy dla byłych kolonii w wartościach

<sup>604</sup> République démocratique du Congo Perspectives Economique en Afrique 2004-2005, OECD, Paryż 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/36/34883438.pdf>

bezwzględnych utrzymał się na podobnym poziomie przeszło 3 mld USD w latach 2004-2006. Ponowny wzrost znaczenia byłych kolonii w roku 2007 podyktowany jest również w większym stopniu obniżeniem poziomu pomocy dla pozostałych państw niż znacznym wzrostem pomocy dla byłych kolonii (por. tab. 5.5.).

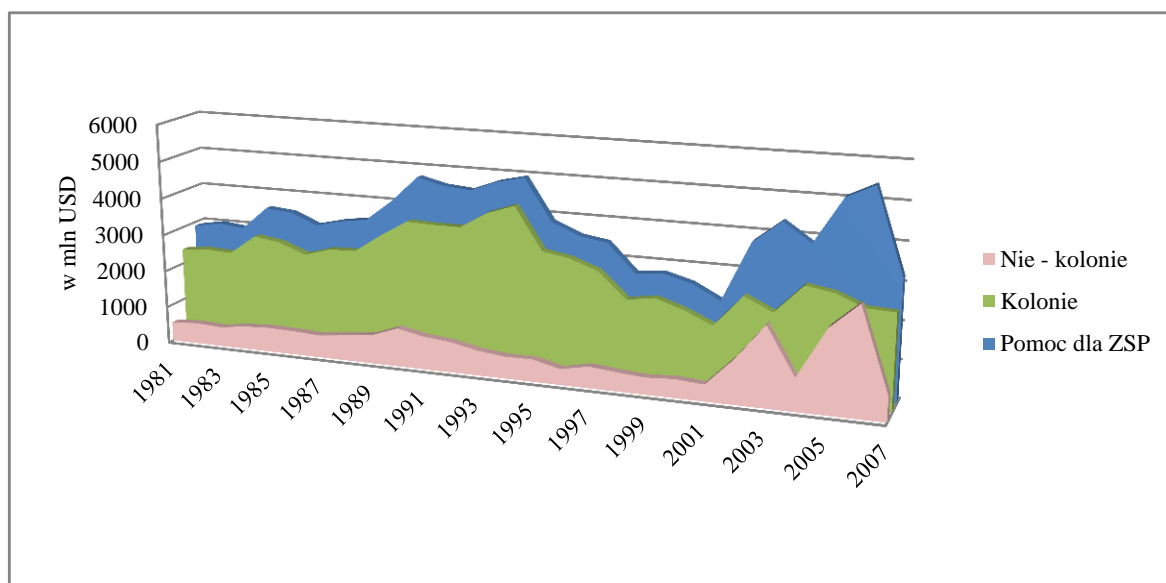
Na ocenę realizacji strategii geograficznej francuskiej pomocy rozwojowej wpływa także stopień jej skoncentrowania na obszarach priorytetowych. Po wprowadzeniu nowego instrumentu geograficznego zarządzania pomocą, Strefy Solidarności Priorytetowej, pomoc Francji miała z założenia ulec skoncentrowaniu na ściśle określonym obszarze geograficznym (najpierw 61, a następnie 54 państw). Realizację, a zarazem skuteczność tej strategii rozważyć należy głównie z punktu widzenia wzrostu pomocy dla krajów, które nie były koloniami francuskimi, oraz z punktu widzenia większej koncentracji środków na krajach strefy w stosunku do krajów spoza niej.

Na rys. 5.21. i 5.21. przedstawiono zmiany udziału pomocy dla krajów zakwalifikowanych w 2002 roku do Strefy Solidarności Priorytetowej w pomocy bilateralnej Francji. Dokonano także wydzielenia udziału pomocy dla tych spośród krajów ZSP, które nie były kolonią francuską. Zmiany obserwowane po roku 2001 w kwestii zwiększania pomocy dla krajów ZSP pozwalają na pozytywną ocenę realizacji strategii geograficznej, aczkolwiek niepokojące są zmiany obserwowane w roku 2007, kiedy jej wartość spadła. Czy tendencja wzrostowa zostanie przywrócona, czy też utworzenie strefy ma charakter jedynie deklaratoryjny, będzie wymagało zbadania w kolejnych latach.



Rys. 5.21. Udział pomocy dla krajów Strefy Solidarności Priorytetowej w tym krajów nie będących byłą kolonią francuską w pomocy bilateralnej Francji w latach 1981-2007 liczony w mln USD po cenach stałych na rok 2007. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Zwrócić należy także uwagę na fakt, że kraje nie będące byłymi koloniami francuskimi, które wpisane zostały na listę krajów Strefy Solidarności Priorytetowej, wcześniej otrzymywały już pomoc francuską (rys. 5.22.). Wartość tej pomocy znacznie wzrosła od roku 2003, co związane jest jednak ze znaczną pomocą dla zaledwie dwóch z nich, tj. Demokratycznej Rep. Kongo oraz Nigerii. DRK otrzymała w roku 2003 anulowanie zadłużenia poprzez resort finansów w wysokości prawie, 1,8 mld USD (w roku 2004 - 150 mln USD redukcji zadłużenia, a w roku 2005- 48 mln redukcji długu) oraz prawie 100 mln USD humanitarnej pomocy doraźnej (*aide d'urgence*)<sup>605</sup>. W latach 2005-2006 Nigerii anulowano zadłużenie na kwotę 3,8 mld USD, z czego stosunkowo dużo innego rodzaju pomocy, przeszło 13 mln USD w roku 2006, przeznaczono na pomoc dla uchodźców. Zwiększono także pomoc dla Republiki Południowej Afryki, która otrzymała 150 mln USD pożyczek za pośrednictwem AFD m.in. na cele takie jak dostęp do wody pitnej oraz infrastrukturę.



Rys. 5.22. Udział pomocy dla krajów Strefy Solidarności Priorytetowej w tym krajów nie będących byłą kolonią francuską w pomocy bilateralnej Francji w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Utworzenie Strefy Solidarności Priorytetowej miało przyczynić się do większej koncentracji pomocy. Pomoc francuska w badanym okresie przyznawana była od 120 do 150 państwom rocznie. Pierwszych 50 beneficjentów otrzymywało od 93% do 98% całej rocznej bilateralnej pomocy (poza pomocą bilateralną przeznaczoną dla nieokreślonych odbiorców). Należy tutaj stwierdzić, że po wprowadzeniu nowego instrumentu geograficznego zarządzania pomocą, nieznacznie wzrosła koncentracja pomocy u 30 beneficjentów ze średniego poziomu 83% do

<sup>605</sup> *Creditor Reporting System*, [www.OECD.stat](http://www.OECD.stat)

89% w latach 2000. Wzrosła także koncentracja pomocy na 10 pierwszych beneficjentach, którzy w latach osiemdziesiątych otrzymywali około 50% pomocy, a w ostatniej dekadzie, otrzymują około 63% pomocy. Nie jest to jednak stała tendencja, gdyż np. w roku 2005 stanowiło to zaledwie 55%.

Aby zweryfikować, czy wytyczenie strefy priorytetowej zmieniło strukturę odbiorców pomocy, sprawdzono stopień skoncentrowania pomocy na strefie priorytetowej, poprzez porównanie ilości państw należących do ZSP przed jej utworzeniem i po jej utworzeniu, wśród pierwszych 10, 20, 30, 40, 50, 60, 80 i 100 odbiorców. Wyniki obliczeń zamieszczono w tab. 5.6. Nie odnotowano znacznych przesunięć w ramach poszczególnych grup odbiorców pomocy. Można to zinterpretować w taki sposób, że utworzenie Strefy w pewnym sensie polegało na formalizacji i legitymizacji istniejącego stanu rzeczy i było w większym stopniu instrumentem public relations niż przyczynkiem do wprowadzenia rzeczywistych zmian.

Tab. 5.6. Ilość państw należących do ZSP wśród grup odbiorców pomocy według jej wysokości w wybranych latach.

| Rok                  | 1981 | 1991 | 1995 | 1997 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>10 odbiorców</b>  | 6    | 6    | 6    | 7    | 9    | 7    | 8    | 7    |
| <b>20 odbiorców</b>  | 13   | 15   | 13   | 15   | 14   | 14   | 15   | 13   |
| <b>30 odbiorców</b>  | 21   | 20   | 22   | 24   | 23   | 24   | 20   | 22   |
| <b>40 odbiorców</b>  | 26   | 26   | 26   | 27   | 31   | 29   | 26   | 29   |
| <b>50 odbiorców</b>  | 31   | 30   | 31   | 32   | 34   | 35   | 32   | 36   |
| <b>60 odbiorców</b>  | 34   | 36   | 37   | 36   | 38   | 39   | 37   | 41   |
| <b>80 odbiorców</b>  | 43   | 45   | 46   | 47   | 46   | 46   | 45   | 45   |
| <b>100 odbiorców</b> | 49   | 49   | 50   | 51   | 50   | 50   | 52   | 52   |
| <b>Powyżej 100</b>   | 53   | 52   | 55   | 55   | 55   | 55   | 55   | 55   |

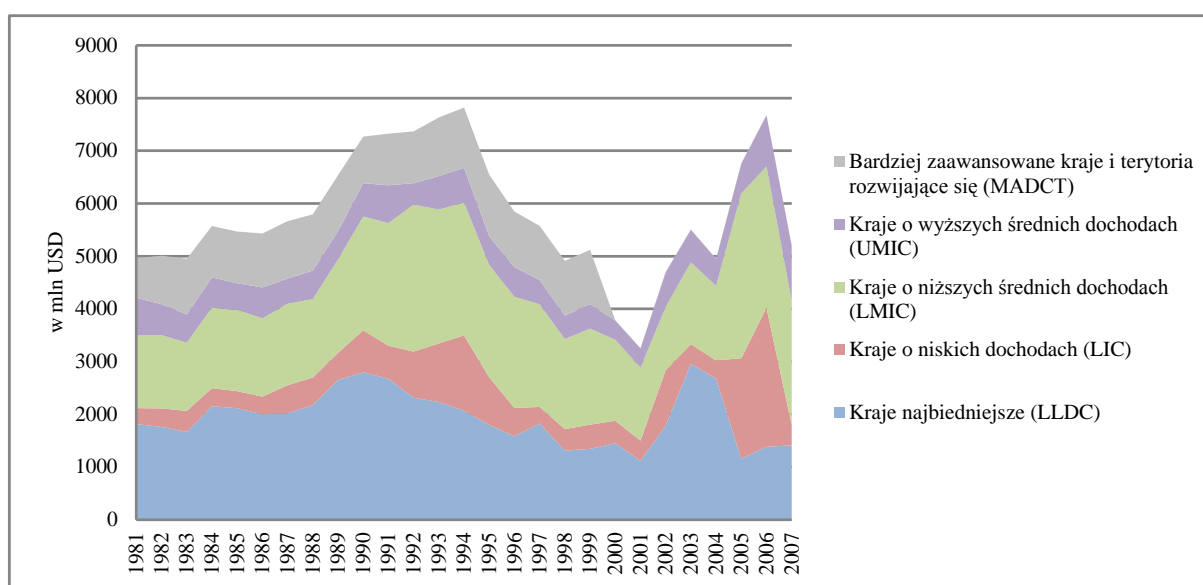
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Równocześnie warto zauważyć, iż niektóre państwa włączone do Strefy Solidarności Priorytetowej w bieżącej dekadzie, w latach osiemdziesiątych XX wieku w ogóle nie otrzymywały pomocy francuskiej (np. Erytrea i Republika Południowej Afryki, które zostały później wpisane na listę krajów legitymowanych do otrzymywania ODA przez OECD, a np. Kambodża należała wcześniej do radzieckiej strefy wpływów). Skierowanie pomocy do tych terytoriów może zatem wynikać z innych względów niż wytyczenie strefy. Koncentracja pomocy nadal należy do największych bolączek francuskiego systemu pomocy. Wprawdzie ZSP jest mniej liczna niż strefa państw AKP, jednak skupia ludność o 22% liczniejszą<sup>606</sup>.

<sup>606</sup> J.-J. Gabas, *L'aide publique...*, s. 121.

Zanalizowano także wysokość przyznawanej przez Francję pomocy w badanym okresie per capita. Okazało się, że Francja najwięcej pomocy w przeliczeniu na mieszkańca udziela swoim terytoriom zamorskim. Do roku 2000 były to Nowa Kaledonia i Polinezja Francuska i Majotta, zaś po roku 2000 niekwestionowanym liderem pozostała Majotta, której nie wykreślono z listy odbiorców ODA. Mieszkańcy Polinezji Francuskiej i Nowej Kaledonii otrzymywali pomoc w wysokości między 1500 a 2000 USD na mieszkańca, zaś Majotty począwszy od 90 USD na osobę w roku 1981 aż po 2200 USD w roku 2007. 19 głównych beneficjentów otrzymywało średnio powyżej 10 USD rocznie per capita w badanym okresie. Kolejnych 43 beneficjentów otrzymywało powyżej 1 USD na osobę. Poniżej 1 USD na osobę otrzymywało 98 dalszych odbiorców pomocy.

Wśród 31 pierwszych beneficjentów per capita francuskiej pomocy rozwojowej 24 należy do obecnej Strefy Solidarności Priorytetowej, a zaledwie 4 nie było kolonią francuską. Analiza danych pozwala stwierdzić dużą konsekwencję w przyznawaniu pomocy per capita przez Francję. Wyjątkowe są sytuacje przyznawania pomocy wyższej niż 5 USD na mieszkańca krajom spoza czołówki trzydziestu kilku państw. Porównanie wysokości pomocy na mieszkańca przed i po wpisaniu danego odbiorcy na listę ZSP nie prowadzi do konstatacji, jakoby istniała znacząca zależność na korzyść. Podobnie jak w przypadku całkowitej pomocy dla odbiorcy, kraje ZSP w większości należały do głównych beneficjentów per capita także przed sformalizowaniem listy.



Rys. 5.23. Pomoc Francji według dochodów odbiorców w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Dobór beneficjentów pomocy powinien być w świetle współczesnych priorytetów pomocy podyktowany ich sytuacją gospodarczą. Na konferencji w Monterrey uzgodniono, iż kraje rozwinięte dążyć powinny nie tylko do osiągnięcia poziomu 0,7% PKB przeznaczanego na pomoc rozwojową, ale także poziomu 0,15% PKB pomocy dla krajów najbiedniejszych (LLDC). W badanym okresie pomoc dla krajów najbiedniejszych stanowiła znaczną część pomocy bilateralnej Francji. Udział pomocy dla krajów LLDC stanowił około 30% w latach osiemdziesiątych i osiągnął nawet poziom 0,15% PKB w roku 1990. Niemniej w latach dziewięćdziesiątych wzrósł udział pomocy dla krajów bardziej rozwiniętych.

W stosunku do pozostałych donatorów pomocy rozwojowej, Francja udziela mniej pomocy krajom najbiedniejszym, poniżej średniej w Komitecie Pomocy Rozwojowej. Dotyczy to zarówno lat dziewięćdziesiątych jak i współczesnych. Z kolei stosunkowo dużo pomocy nadal przeznaczane jest dla krajów o niskich dochodach, a przede wszystkim o średnich dochodach (tab. 5.7.).

Tab. 5.7. Pomoc rozwojowa krajów DAC wg dochodów odbiorcy w latach 1996-97 – 2006-07.

| <i>Donator</i>    | Pomoc dla LLDC |              | Pomoc dla LIC |              | Pomoc dla LMIC |              | Pomoc dla UMIC |             |
|-------------------|----------------|--------------|---------------|--------------|----------------|--------------|----------------|-------------|
|                   | 1996-97        | 2006-07      | 1996-97       | 2006-07      | 1996-97        | 2006-07      | 1996-97        | 2006-07     |
| Australia         | 23,73          | 32,02        | 42,62         | 23,47        | 31,04          | 42,38        | 2,61           | 2,1         |
| Austria           | 26,14          | 17,34        | 14,52         | 33,16        | 51,49          | 45,09        | 7,86           | 4,4         |
| Belgia            | 47,26          | 51,66        | 14,70         | 23,15        | 33,70          | 19,70        | 4,34           | 5,5         |
| Kanda             | 39,79          | 53,71        | 20,86         | 21,10        | 34,78          | 21,54        | 4,57           | 3,6         |
| Dania             | 49,50          | 53,41        | 23,78         | 25,56        | 20,46          | 17,74        | 6,25           | 3,3         |
| Finlandia         | 42,50          | 51,32        | 20,60         | 20,10        | 34,89          | 22,44        | 2,02           | 6,1         |
| <b>Francja</b>    | <b>36,80</b>   | <b>30,95</b> | <b>22,92</b>  | <b>26,36</b> | <b>31,00</b>   | <b>31,01</b> | <b>9,27</b>    | <b>11,7</b> |
| Niemcy            | 30,82          | 30,58        | 20,51         | 26,59        | 43,22          | 38,22        | 5,45           | 4,6         |
| Grecja            | 21,77          | 30,91        | 9,13          | 10,28        | 62,32          | 47,83        | 6,77           | 11,0        |
| Irlandia          | 67,02          | 66,88        | 11,61         | 15,05        | 15,26          | 13,09        | 6,11           | 5,0         |
| Włochy            | 41,34          | 32,40        | 18,27         | 21,92        | 35,70          | 37,73        | 4,70           | 8,0         |
| Japonia           | 21,47          | 38,37        | 24,21         | 32,78        | 53,95          | 24,58        | 0,38           | 4,3         |
| Luksemburg        | 31,34          | 47,43        | 16,57         | 18,49        | 42,61          | 31,19        | 9,48           | 2,9         |
| Holandia          | 43,72          | 49,45        | 18,59         | 24,54        | 32,65          | 21,62        | 5,04           | 4,4         |
| Nowa Zelandia     | 33,84          | 41,92        | 17,24         | 17,26        | 39,60          | 35,24        | 9,32           | 5,6         |
| Norwegia          | 51,07          | 57,07        | 14,46         | 12,73        | 29,25          | 25,88        | 5,22           | 4,3         |
| Portugalia        | 84,30          | 54,32        | 1,82          | 7,24         | 12,81          | 32,39        | 1,08           | 6,1         |
| Hiszpania         | 21,53          | 29,05        | 16,88         | 14,75        | 54,99          | 48,53        | 6,61           | 7,7         |
| Szwecja           | 42,61          | 47,89        | 21,07         | 18,41        | 29,72          | 29,64        | 6,60           | 4,1         |
| Szwajcaria        | 45,14          | 44,33        | 21,71         | 24,44        | 29,07          | 28,24        | 4,08           | 3,0         |
| Wlk. Brytania     | 39,77          | 44,90        | 25,61         | 40,67        | 27,32          | 12,04        | 7,31           | 2,4         |
| Stany Zjednoczone | 32,32          | 36,69        | 14,14         | 14,11        | 50,46          | 45,84        | 3,08           | 3,4         |
| <b>DAC razem</b>  | <b>33,69</b>   | <b>38,76</b> | <b>21,12</b>  | <b>23,99</b> | <b>40,67</b>   | <b>32,24</b> | <b>4,51</b>    | <b>5,01</b> |

Zródło: OECD, Statistical Annex of the 2009 Development Co-operation Report, tab.26e

Kraje najbiedniejsze należące do kategorii LLDC Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Least Developed Countries*) stanowią 46% spośród 30 głównych beneficjentów francuskiej pomocy w badanym okresie (rys. 5.23.). Niemniej aż 78% z nich uplasowało się w drugiej piętnastce głównych beneficjentów. Równocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że wprawdzie ponad połowa państw preferowanych przez Francję do otrzymywania pomocy bilateralnej w badanym okresie należy do kategorii HIPC – *Heavily Indebted Poor Countries*, tj. mocno zadłużonych krajów najbiedniejszych (wg aktualizacji listy HIPC na rok 2007 rok), jednak niecała połowa redukcji zadłużenia Francji przyznana została im właśnie.

Francja nie uzależnia wysokości pomocy od wysokości dochodu na osobę. Dokonano pomiaru korelacji Pearsona w celu ustalenia zależności pomiędzy wysokością pomocy na mieszkańca, a PKB odbiorcy na mieszkańca. Wzięto pod uwagę 96 państw, które w okresie 1981-2007 otrzymały łącznie więcej niż 100 mln USD pomocy. Następnie, kireując się dostępnością danych statystycznych dotyczących PKB *per capita* pozostawiono 75 państw. Otrzymany wynik 0,076 wykazuje nikłą zależność pomiędzy wysokością PKB *per capita* a francuską pomocą rozwojową *per capita*. Dodatkowo, nie można stwierdzić na tej podstawie jednoznacznie, że francuska pomoc *per capita* nie wpłynęła na wzrost gospodarczy *per capita* w badanych krajach, ale jest to przesłanka uprawdopodobniająca taką tezę.

Tytułem podsumowania, przypomnieć należy, że wśród 30 głównych beneficjentów pomocy francuskiej w latach 1981-2007, 24 to były kolonie, w 24 z tych państw język francuski jest co najmniej jednym z języków urzędowych, a 25 z nich należy do Międzynarodowej Organizacji Frankofonii (por. załącznik nr 3). W Strefie Solidarności Priorytetowej Francji, będącej od wprowadzenia reformy obszarem koncentracji francuskich działań pomocowych, większość stanowią tereny byłego imperium kolonialnego. Pozwala to stwierdzić, że wprowadzenie reformy nie zmieniło praktyki koncentrowania współpracy przez Francję wg kryteriów geopolitycznych, kulturowych, a także zgodnie z interesami gospodarczymi w danych rejonach – gdzie zlokalizowane są złoża naturalne i przedsiębiorstwa niszowe (np. eksploatacja uranu w Nigrze). Dawna przynależność do francuskiego imperium kolonialnego pozostała przesłanką otrzymywania pomocy rozwojowej. Przynależność do terytoriów zamorskich Francji wpływa dodatkowo na znaczne zwiększenie tych środków – zarówno w skali kraju jak i *per capita*.

Należy równocześnie stwierdzić, iż samo przekazywanie pomocy byłym koloniom nie jest powodem dla którego Francja powinna być krytykowana. Nie ulega wątpliwości, że są to w znacznej części obszary biedne. Istniejące związki kulturowe i językowe stanowią ponadto czynnik potencjalnie ułatwiający współpracę przy rozdysponowywaniu środków przy



realizacji programów i projektów czy zarządzaniu pomocą. Istotne znaczenie ma także utrzymywanie stosunków handlowych i partnerstwo gospodarcze. Motywacja geopolityczna i ekonomiczna udzielania pomocy, choćby nie związana z promowaniem rozwoju gospodarczego, jest nadal lepsza niż żadna, z punktu widzenia beneficjenta<sup>607</sup>.

---

<sup>607</sup> J.-C. Béthelemy, *Bilateralism and Multilateralism in Official Development Assistance Policies*, “Gains and Pains of Multilateralism” Conference, Washington DC, October 2004, s. 19.

## Rozdział 6 Formy i instrumenty francuskiej pomocy rozwojowej w latach 1981-2007.

---

### 6.1. Bilateralna pomoc rozwojowa Francji.

---

#### 6.1.1. Instrumenty pomocy bilateralnej.

---

Przed wprowadzeniem reformy systemu pomocy rozwojowej wiele zadań z zakresu pomocy rozwojowej realizowanych przez instytucje francuskie było dublowanych w związku z niewłaściwym podziałem uprawnień. Ustalanie kierunków polityki należało do kompetencji zarówno resortu spraw zagranicznych jak i współpracy, z kolei w kwestiach finansowanych kompetentne dodatkowo było ministerstwo ds. finansów. Działania wszystkich tych instytucji nie były w zasadzie koordynowane.

Pomocy projektowej dla krajów *champ* udzielało Ministerstwo Współpracy korzystające ze środków Funduszu Pomocy i Współpracy (*Fonds d'Assistance et Coopération* – FAC), natomiast dla krajów *hors champ*, Francuska Kasa Rozwoju i skarb państwa. Pomoc programowa w ramach dostosowania strukturalnego ustalana była przez ministerstwo właściwe ds. zagranicznych i gospodarki, a zarządzana przez Francuską Kasę Rozwoju. Udzielano ponadto pomocy technicznej, stanowiącej około połowę wolumenu pomocy. Ministerstwo Spraw Zagranicznych zarządzało funduszem środków przeznaczanych dla tradycyjnych obszarów współpracy i pomocy, tj. na szkolnictwo i popularyzację frankofonii. Francja udzielała też niewielkiej pomocy humanitarnej i żywnościowej. Generalnie preferowano pożyczki jako sposób finansowania projektów, aczkolwiek po wystąpieniu F. Mitterranda w La Baule, zgodnie z ogłoszonym trendem, w wielu przypadkach trwających projektów zamieniono je na granty<sup>608</sup>.

Po wprowadzeniu reformy Francja udziela pomocy w wielu formach, takich jak pomoc projektowa, programowa, budżetowa, czy techniczna i za pośrednictwem różnych instrumentów – zarówno podstawowych jak i specyficznych tylko dla francuskiego systemu pomocy, jednak struktura podmiotów została ujednolicona, a ich kompetencje zostały w pewnym stopniu doprecyzowane. W statystykach OECD zawarte się informacje o wysokości pomocy przyznawanej dla danego beneficjenta lub grupy beneficjentów w odniesieniu nie do indywidualnych instrumentów stosowanych przez poszczególnych donatorów, ale w oparciu o ujednolicony katalog tzw. typów pomocy, które obejmują zarówno formy, instrumenty (np.

---

<sup>608</sup> J.-P. Fuchs, *Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparent*, Rapports officiels, La Documentation française, Paris 1995, s. 32-33.

granty, darowizny, redukcje zadłużenia), jak i pomoc przeznaczaną na określone cele (np. dla organizacji pozarządowych). Katalog ten wyszczególniono w rozdziale drugim pracy. Pomimo, że Francja udziela pomocy poprzez własny system instrumentów, które opisane zostały poniżej, działania podejmowane przez nią poddane zostaną analizie z uwzględnieniem terminologii OECD, co podyktowane jest wyborem OECD jako źródła danych statystycznych dla całej pracy, który z kolei pozwala na dokonywanie porównań pomiędzy krajami, a także stanowi najbardziej kompletną bazę danych dla okresu objętego badaniami w niniejszej pracy<sup>609</sup>.

Współcześnie, instytucje zaangażowane z politykę rozwojową Francji udzielają pomocy bilateralnej za pośrednictwem:

1. Pożyczek AFD – przyznawanych głównie krajom i średnich dochodach, MIC.
2. Projektów realizowanych w oparciu o subwencje i granty AFD – realizowanych głównie w krajach najbiedniejszych LLDC stanowiących 70% ZSP.
3. Funduszu Solidarności Priorytetowej – *Fonds de Solidarité Prioritaire* - FSP – zarządzanego przez resort spraw zagranicznych i służącego współpracy instytucjonalnej i wspieraniu społeczeństw obywatelskich.
4. Kontraktów *contrats desendettement développement* - C2D - służących oddłużeniu krajów.
5. Pomocy budżetowej w formie subsydiów służących utrzymaniu równowagi makroekonomicznej albo redukcji zadłużenia odbiorcy.
6. Bezpośredniej pomocy technicznej.
7. Rocznych kredytów na poczet realizacji inicjatyw lokalnych przy ambasadach.

Obok instrumentów wykorzystywanych na poziomie konkretnych krajów, Francja stosuje także instrumenty służące realizacji programów, które skoncentrowane są na rozwiązywaniu kwestii globalnych i priorytetowych dla Francji (*Instruments correspondants à des programmes globaux*):

1. Pomoc humanitarna.
2. Promocja języka i kultury francuskiej.
3. System stypendialny.
4. RPE, Rezerwa dla Krajów Rozwijających się - pożyczki preferencyjne.

---

<sup>609</sup> Wspomnieć tu należy także, że niektóre instrumenty pomocy francuskiej w ogóle nie są traktowane jako pomoc w rozumieniu OECD i dlatego nie są wliczane do ogólnego wolumenu pomocy, chodzi tu w szczególności o nowe sposoby finansowania czy gwarancje Proparco dla sektora prywatnego. *Projet Loi de Finances 2008*, s. 11.

5. Zrównoważony rozwój – *co-développement*.
6. Badania dla rozwoju.
7. Współpraca pozarządowa i zdecentralizowana<sup>610</sup>.

Dostosowane są one do potrzeb krajów partnerskich a także interesów Francji i służą rozwiązywaniu problemów o szerszym zasięgu. W dalszej części rozprawy przedstawione zostaną bardziej szczegółowo niektóre spośród instrumentów, celem zilustrowania konkretnych sposobów wspierania rozwoju wykorzystywanych przez Francję.

### 6.1.2. Wybrane instrumenty pomocy Francuskiej Agencji Rozwoju<sup>611</sup>.

---

Francuska Agencja Rozwoju dysponuje szerokim wachlarzem instrumentów finansowania rozwoju: subwencje, pożyczki (dla rządów, przedsiębiorstw publicznych, samorządów i sektora prywatnego), gwarancje i kontrakty C2D. Może także udzielać pomocy w formie pomocy technicznej. Agencja wspiera także inicjatywy partnerstwa publiczno-prywatnego. Środki przyznawane przez agencję przeznaczane są na finansowanie projektów w ramach podlegających jej kompetencjom sektorów. Pomoc ta wpisywana jest w budżet państwa beneficjenta, jednak AFD jako agencja donatora, weryfikuje każdy z etapów realizacji projektu i samodzielnie pokrywa jego koszty.

Najbiedniejsze kraje Strefy Solidarności Priorytetowej otrzymują przede wszystkim subwencje. Służą one w szczególności finansowaniu projektów w zakresie sektorów: socjalnego, infrastruktury, rozwoju miast i wsi. Warto zaznaczyć, że projekty realizowane z darowizn podlegają tak samo rygorystycznej ewaluacji jak te finansowane z pożyczek Agencji. Państwom o wyższych dochodach przyznawane są natomiast pożyczki na zasadach preferencyjnych. Francuska Agencja Rozwoju udzielać może pożyczek państwom (pożyczki niezależne), jednostkom publicznym (jednostkom administracji terenowej, przedsiębiorstwom publicznym – tzw. pożyczki semi-niezależne) oraz podmiotom prywatnym. Muszą one zostać przeznaczone na realizację projektów rozwojowych. Poziom preferencyjności tych pożyczek uzależniony jest od stopnia rozwoju danego państwa. Skierowane są głównie do krajów rozwijających się o średnich dochodach, gdzie wykorzystuje się je na realizację projektów infrastruktury, rozwoju miast, ochrony środowiska i sektora produkcyjnego. Pożyczki mogą służyć finansowaniu działalności gospodarczej mającej na celu zachowanie światowych dóbr

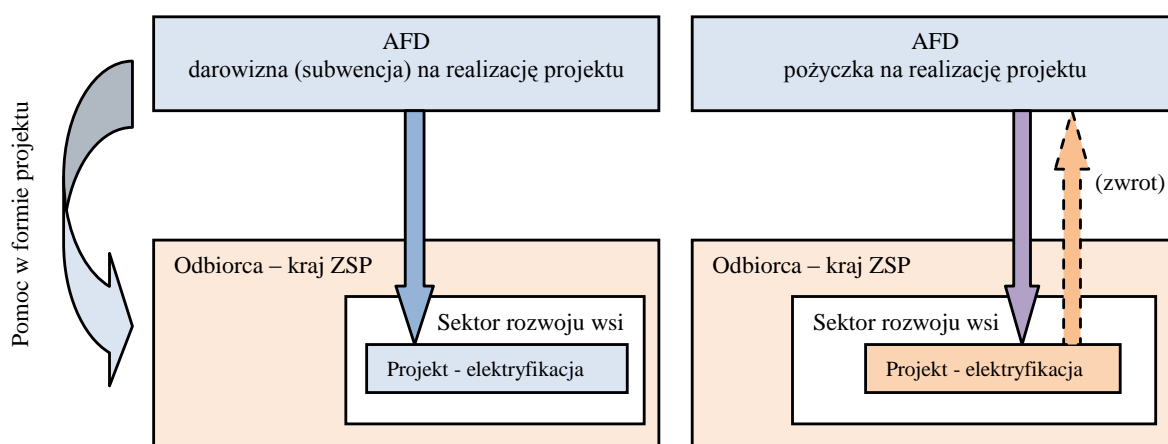
---

<sup>610</sup>[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/instruments-aide\\_2639/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/instruments-aide_2639/index.html)

<sup>611</sup> Punkt opracowano gwnie na podstawie informacji Francuskiej Agencji Rozwoju, <http://www.afd.fr>, <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/lang/en/home/Qui-Sommes-Nous/Outils-de-Financement>

publicznych w krajach o średnich dochodach. Rośnie udział niezależnych pożyczek dla przedsiębiorstw i samorządów, co należy uznać za pozytywny przejaw wspierania sektora prywatnego.

Pożyczki przekazywane są także do takich krajów o niskich dochodach jak Burkina Faso czy Senegal, które nie są zagrożone nadmiernym zadłużeniem. Wymagają one specjalnych procedur, gdyż donator nie może doprowadzać do pogłębiania zadłużenia krajów rozwijających się poprzez przyznawanie pożyczek na restrykcyjnych zasadach<sup>612</sup>. Dlatego towarzyszy im podpisanie z beneficjentami dodatkowego porozumienia o zawieszeniu spłaty w razie pogorszenia sytuacji ekonomicznej państwa w związku z ewentualnym „wstrząsem” zewnętrznym, tj. np. nagłą zmianą międzynarodowej sytuacji ekonomicznej o ujemnym wpływie na ich gospodarki<sup>613</sup>.



Rys. 6.1. Pomoc projektowa AFD udzielana za pośrednictwem subwencji i pożyczki dla przykładowego sektora rozwoju wsi.

Źródło: opracowanie własne.

Pożyczki mogą być dobrym narzędziem pomocy, o ile są przeznaczane na realizację efektywnych projektów dostosowanych do specyficznych warunków konkretnego odbiorcy. Stopień preferencyjności pożyczek jest różny, waha się od minimalnego poziomu 25% do 100% dla krajów najbiedniejszych albo projektów socjalnych. Pożyczki udzielane przez AFD pozwalają jej poszerzać zakres działalności, a także wypracowywać zysk. Część dywidendy przekazywanej przez nią do państwa jest następnie zwracana agencji jako fundusz na granty i subsydia na pomoc programową<sup>614</sup>.

<sup>612</sup> DAC Peer Review of France, OECD, Paris 2008, s. 41-42

<sup>613</sup> Ibidem, s. 41.

<sup>614</sup> Ibidem, s. 41.

Środki na udzielenie pożyczek wypłacane są na dwa sposoby. Państwo rekompensuje AFD różnicę pomiędzy rynkową wartością pożyczki a pożyczką preferencyjną (program 110) albo państwo w całości udziela pożyczki na warunkach preferencyjnych (program 853). Program 110 finansuje bonifikatę odsetek, które AFD stosuje by obniżyć poziom odsetek ze środków zaciągniętych z rynków finansowych na rzecz pożyczek preferencyjnych (nie zaliczane do ODA). Program 853 finansuje z kolei pożyczki skarbu dla AFD na rzecz finansowania projektów w krajach objętych działalnością agencji. Udzielane są na okres 30 lat z 10 letnim okresem karencji i poziomem odsetek 0,25%. Stosowane są w dwóch przypadkach: aby objąć w całości pomoc przyznaną przez AFD krajom które zakończyły program oddłużenia najbiedniejszych krajów zadłużonych oraz dla zabezpieczenia ryzyka handlowego dla sektora prywatnego (nie zaliczane do ODA)<sup>615</sup>. Warunki na których udzielane są pożyczki każdorazowo uzależnione są od charakteru realizowanego projektu, jego rentowności i precyzyjnej analizy ryzyka<sup>616</sup>.

AFD udziela także pożyczek bez gwarancji państwa, wówczas wymagana jest dokładna analiza projektu i możliwości jego powodzenia. Rośnie ilość pożyczek na finansowanie infrastruktury sektora prywatnego. Innowacyjne rozwiązania to indeksowanie marży w oparciu o osiągnięcia pożyczkobiorcy w zakresie odpowiedzialności społecznej i ochrony środowiska oraz indeksowanie obsługi zadłużenia o wskaźnik cen produktów podstawowych. W krajach produkujących bawełnę pożyczki indeksowane są w oparciu o ceny bawełny na rynkach towarowych<sup>617</sup>.

Agencja udziela także gwarancji na finansowanie działań, których celem jest aktywizowanie zasobów lokalnych. Zmniejszają one ryzyko związane z emisją obligacji w walucie lokalnej. Fundusz gwarancyjny „ARIZ” ułatwia dostęp do kredytu przedsiębiorcom i instytucjom mikrofinansowym. We Francji zamorskiej działa fundusz „DOM” który gwarantuje kredytowanie średnio i długookresowe zlokalizowanym tam podmiotom gospodarczym. Z kolei fundusz „FASEP” oferuje gwarancje małym i średnim przedsiębiorcom francuskim za granicą, poza krajami AKP. Fundusze wspierają rozwój przedsiębiorczości w krajach rozwijających się. W roku 2005, w ramach funduszu ARIZ przyznano 10% gwarancję mleczarni w Senegal na kredyt w wysokości 300 mln CFA, który pozwolił jej stać się jednym z najbardziej nowoczesnych przedsiębiorstw branży w kraju.

---

<sup>615</sup> *Projet Loi de Finances 2008*, s. 62.

<sup>616</sup> Strona WWW Francuskiej Agencji Rozwoju, <http://www.afd.fr>

<sup>617</sup> *Ibidem*.

Oddział AFD, Proparco, wspiera małe i średnio przedsiębiorstwa w krajach rozwijających także w ten sposób, że inwestuje w nie, tj. obejmuje ich udziały. Ocena ryzyka dokonywana jest przez menedżerów Proparco i zachęca innych inwestorów do zainteresowania się danym przedsięwzięciem. W ten sposób również instytucja ta przyczynia się do rozwoju sektora prywatnego, który jak wiadomo, sprzyja osiągnięciu wzrostu gospodarczego preferencyjnego dla najuboższych (*pro-poor*).

AFD przyznaje pożyczki dostosowania strukturalnego na zasadach preferencyjnych. Są one objęte gwarancjami ze strony państwa francuskiego. Służą finansowaniu programów gospodarczych i naprawczych dla finansów krajów rozwijających się. AFD pobiera na rzecz każdej przyznanej pożyczki fundusz bonifikaty równy różnicy między wysokością pożyczki a wartością zaktualizowaną o kalendarz spłat i odsetki.

Szczególnym instrumentem umarzaniu długu przez Francję są Umowy Oddłużenia i Rozwoju (*Contrats Desendettement Développement* – tzw. C2D). Zostały wprowadzone w roku 2001 i są zarządzane przez Francuską Agencję Rozwoju. Kontrakty takie podpisywane są z najbiedniejszymi najbardziej zadłużonymi państwami (HIPC) w celu zmniejszenia ich zobowiązań finansowych względem krajów rozwiniętych. Ich realizacja polega na tym, że państwo beneficjent nadal spłaca swój dług, jednak kiedy zostaje on uiszczony, Francja lokuje kwotę w wysokości długu w programach rozwojowych przewidzianych dla tego państwa we wzajemnym porozumieniu. Granty przyznawane są w ramach programów zmniejszenia zadłużenia w oparciu o zgodne porozumienie stron. Obejmują siedem priorytetowych sektorów i są spójne ze strategią rozwojową odbiorcy i z francuskimi priorytetami. Granty przyjmują postać pomocy budżetowej oraz sektorowej (pomoc programowa) i stanowią przewidywalne źródło finansowania<sup>618</sup>.

Podpisywanie tego rodzaju umów pozwala Francji na prowadzenie dialogu dotyczącego podniesienia poziomu życia ludności z władzami państwa rozwijającego się. Umowy C2D są instrumentem finansowania Krajowych Strategii Walki z Ubóstwem w państwach należących do ZSP, oraz w państwach spoza strefy. Dotychczas umowy takie podpisało lub wkrótce podpisze około 20 państw, w tym: Mozambik (2001, 2004), Uganda (2002), Boliwia (2003), Tanzania (2003), Mauretania (2003, 2006), Ghana (2004), Madagaskar (2005), Nikaragua (2005) i Kamerun (2006). Najważniejszym spośród tych kontraktów jest umowa z Kamerunem<sup>619</sup>.

---

<sup>618</sup> *DAC Peer Review ...*, s. 40.

<sup>619</sup> *Ibidem*, s. 40.

Odpowiedzialnymi za przygotowanie tych umów są jednostki organizacyjne resortu spraw zagranicznych oraz finansów. Francuska Agencja Rozwoju jest odpowiedzialna za implementację kontraktów na terenach należących do ZSP, rozpoznanie i realizację wynikających z nich założeń. W mechanizm oddłużania dla rozwoju angażowane są także organizacje społeczne, które proszone są co 6 miesięcy o wzięcie udziału w monitorowaniu C2D. Dokumenty dotyczące umów publikowane są w Internecie, w celu upublicznienia oraz ułatwienia dostępu do nich organizacjom społecznym, które brały udział w ich przyjęciu.

### 6.1.3. Fundusz solidarności priorytetowej.

---

Ministerstwo Spraw Zagranicznych udziela pomocy w formie projektów ze specjalnie w tym celu utworzonego Funduszu Solidarności Priorytetowej. FSP powstał w wyniku reformy struktury instytucjonalnej w roku 1999, kiedy zastąpił FAC - Fundusz Pomocy i Współpracy. Udzielane są z niego dotacje dla państw należących do ZSP, dla sektorów takich jak rozwój instytucjonalny, społeczny, kulturowy i naukowy. Pomoc projektowa pozwala na indywidualne podejście i interwencję odpowiadającą charakterystyce danego państwa. Finansowanie przyznaje się projektom kilkuletnim, o sprecyzowanych i mierzalnych celach oraz ustalonym terminarzu realizacji.

FSP służy budowaniu współpracy i partnerstwa z rządem oraz instytucjami finansowymi lub innymi organizacjami społecznymi odbiorcy, gdyż ze względu na możliwości instytucjonalne ministerstwa może ono współpracować ze strukturami w kraju beneficjenta począwszy od władz aż po społeczności lokalne. Projekty mające na celu walkę z ubóstwem są w założeniu kierowane do społeczeństwa odbiorcy, także z wykorzystaniem współpracy zdecentralizowanej. Z FSP często finansowane są projekty we współpracy z organizacjami międzynarodowymi, np. UNICEF, Międzynarodową Organizacją Pracy czy Międzynarodową Organizacją Zdrowia.

Wśród projektów FSP wyróżnia się projekty krajowe dwustronne skierowane do konkretnego partnera, projekty międzypaństwowe skierowane do grupy państw oraz projekty mobilizacyjne przeznaczone na wsparcie konkretnego sektora. Projekty międzypaństwowe obejmują takie sektory jak: technologie informatyczne i komunikację, zdrowie, transport, rozwój instytucji i finanse. Z kolei projekty mobilizacyjne: kinematografię, współpracę zdecentralizowaną, współpracę pozarządową, kulturę, rozwój gospodarczy, rozwój instytucji,



rozwój wsi, rozwój społeczny, szkolnictwo wyższe, środowisko, finanse, frankofonię, sport, jakość i bezpieczeństwo żywnościowe, badania, badania medyczne, zdrowie i transport<sup>620</sup>.

#### 6.1.4. Pomoc techniczna i budżetowa.

---

Francja udziela wsparcia krajom rozwijającym się także w formie pomocy technicznej polegającej głównie na wysyłaniu oraz finansowaniu działalności fachowców do krajów rozwijających się oraz na ich kształceniu<sup>621</sup>. W roku 2004 CICID zdecydował o zreformowaniu pomocy technicznej przez rozdział kompetencji związanych z jej stosowaniem pomiędzy Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a Francuską Agencją Rozwoju. Ministerstwo zajęć miało się doradztwem dla rządów, w szczególności wysyłaniem specjalistów wspierających rządy krajów rozwijających się. Pomoc techniczna udzielana przez nie objęła takie obszary jak: strukturę instytucjonalną władzy, zarządzanie finansami, reformowanie państwa, przestrzeganie zasady państwa prawa, współpracę kulturalną i naukową, wsparcie języka francuskiego, szkolenia zawodowe, edukację wyższą, a także badania naukowe. Rekrutacją ekspertów i kierowaniem ich do konkretnych projektów zajmuje się powołane w roku 2005 zgrupowanie interesu publicznego - Międzynarodowa Współpraca Francji, FCI – *France Coopération Internationale*. FCI koordynuje i promuje francuską pomoc techniczną.

Pomocy technicznej udziela także Francuska Agencja Rozwoju, gdyż wzmocnienie zasobów ludzkich i możliwości instytucjonalnych kraju odbiorcy służby bardziej wydajnemu realizowaniu finansowanych projektów. Agencja udostępnia krajom rozwijającym się specjalistów z każdego z promowanych sektorów<sup>622</sup>. Pomoc techniczna pozwala na wzmocnienie wpływu wywieranego przez projekty i podniesienie ich skuteczności, przyczyniając się do realizacji polityki rozwojowej. Ze środków pomocy technicznej finansowane są stanowiska dla specjalistów edukacji – 24%, zdrowia – 28%, rolnictwa 21%, środowiska – 10%, rozwoju miast i wsi 11% zaś dostępu do wody pitnej – 2%. Pomoc

---

<sup>620</sup> Dane Ministerstwa Spraw Zagranicznych [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/instruments-aide\\_2639/fonds-solidarite-prioritaire-fsp\\_2640/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/instruments-aide_2639/fonds-solidarite-prioritaire-fsp_2640/index.html)

<sup>621</sup> P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się w koncepcjach ekonomicznych SPD. Doktryna i praktyka*, Wyd. AE Poznań, Poznań 2001, s. 204.

<sup>622</sup> Sektory promowane przez AFD: rozwój infrastruktury, urbanizacja, rozwój wsi i rolnictwa, ochrona środowiska, rozwój sektora prywatnego, a także dostęp do wody pitnej, edukacja podstawowa i ochrona zdrowia

techniczna AFD skupiona jest szczególnie na krajach Afryki Zachodniej i Środkowej oraz na Madagaskarze<sup>623</sup>.

Pomoc techniczna odgrywa znaczną rolę we francuskiej polityce zagranicznej, również ze względu na to, że jest pozostałością po systemie kolonialnym. Wiele krajów będących byłymi koloniami francuskimi, np. Senegal „odziedziczyło” elementy struktury administracyjnej po metropolii. Francuscy specjaliści nie tyle byli lub są wysyłani do byłych kolonii, ile pozostali w nich. Tylko w niektórych przypadkach, przysyła się nowych specjalistów z Francji i trzeba stworzyć nowe warunki dla pomocy technicznej<sup>624</sup>.

Francja dysponuje także specjalną linią budżetową, która umożliwia jej przekazywanie subwencji do budżetu odbiorcy (pomoc programowa). Służy ona albo programom stabilizacji makroekonomicznej w krajach rozwijających się albo programom stymulowania wzrostu gospodarczego i walki z ubóstwem. Warto wspomnieć, że jednostki terenowe funkcjonujące przy ambasadach mają możliwość udzielania rocznych kredytów służących wsparciu lokalnych inicjatyw. Przeznaczone są one na stypendia, wymiany, a także jednorazowe dofinansowania<sup>625</sup>.

#### 6.1.5. Pomoc poprzez redukcję zadłużenia.

---

Istotnym instrumentem polityki bilateralnej Francji, szczególnie w drugiej połowie badanego okresu, jest częściowe lub całkowite umarzanie zadłużenia państw rozwijających się. Redukcja zadłużenia może odbywać się kanałem bilateralnym bądź multilateralnym. Redukcja bilateralnego zadłużenia jest przedmiotem działalności nieformalnej organizacji wierzycieli utworzonej w roku 1956, zwanej Klubem Paryskim. Jego aktywność wzrosła szczególnie w dobie kryzysu zadłużeniowego. Francja zajmuje się organizowaniem spotkań Klubu oraz zapewnia funkcjonowanie jego stałego sekretariatu. Bierze także udział w multilateralnych inicjatywach oddłużenia krajów rozwijających się. Wspiera inicjatywę redukcji zadłużenia Najbardziej Zadłużonych Krajów Najuboższych<sup>626</sup>.

---

<sup>623</sup> Strona WWW Francuskiej Agencji Rozwoju, <http://www.afd.fr>

<sup>624</sup> O'Brien, R. C. *Colonization to Co-operation? French Technical Assistance in Senegal*, *Journal of Development Studies*, October 1971, v. 8, iss. 1, s. 47.

<sup>625</sup> Dane Ministerstwa Spraw Zagranicznych [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/instruments-aide\\_2639/fonds-solidarite-prioritaire-fsp\\_2640/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/instruments-aide_2639/fonds-solidarite-prioritaire-fsp_2640/index.html)

<sup>626</sup> Por. A. Joseph, *Résoudre le problème de la dette: de l'initiative PPTE à Cologne*, Document de travail no 163, Centre de développement de l'OECD, Août 2000, s. 13 i n.; D. Cohen, *The HIPC initiative: true and false promises*, Working Paper No 166, OECD Development Centre, October 2000, s. 9 i n. 129; D. Cohen, S.G. Jeanneney, P. Jacquet, *La France et l'Aide Publique au développement*, Conseil d'analyse économique, Paryż 2006.

Redukcję długu zapisuje się w budżecie lub w bilansie płatniczym. W pierwszym przypadku traktuje się ją jako jednorazową darowiznę. Drugi zakłada rejestrowanie rok po roku darowizny przeznaczanej na finansowanie należności. Z finansowego punktu widzenia, oba sposoby dają takie same rezultaty. Faktycznie jednak mogą prowadzić do różnych wniosków w toku interpretacji danych. Drugi sposób, zmierzający do corocznego przyznawania redukcji długu, pozwala zachować wierzycielowi pewną kontrolę nad dłużnikiem, szczególnie jeśli redukcja ma charakter warunkowy. Dlatego też druga z metod jest preferowaną przez wierzycieli<sup>627</sup>.

Procedurom podlegają zobowiązania zaciągnięte m. in. za pośrednictwem Francuskiej Agencji Rozwoju, Coface, Grupy Natexis czy RPE, pochodzące z budżetu państwa. Wprawdzie na poczet pomocy rozwojowej zaliczane są pożyczki, jednak nie może dojść do sytuacji, by pożyczka preferencyjna została zaliczona do ODA, a następnie zaliczone do ODA zostało umorzenie jej spłaty. Redukcje zadłużenia mogą w związku z tym dotyczyć tylko pożyczek nie przyznanych w ramach Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Wykluczone jest też od 1993 roku zaliczenie do pomocy rozwojowej anulowania zadłużenia na cele militarne<sup>628</sup>.

Francja wielokrotnie umarzała zadłużenie na podstawie porozumień bilateralnych zawieranych np. w Dakarze w roku 1998 i 1994, tzw. porozumienia „La Baule” z roku 1990, szczytu w Libersville w roku 1992, w toku spotkań G8 w Kolonii w roku 1999, w Jaundé w roku 2001, a także w latach 2004-2006, m.in. dla Rep. Kongo, Demokratycznej Rep. Kongo, Nigru i Iraku. Anulacje zadłużenia na początku lat dziewięćdziesiątych miały charakter bilateralny. Po spotkaniu w Dakarze w roku 1989 Francja postanowiła umorzyć część zadłużenia krajów rozwijających się Afryki Subsaharyjskiej. Następnie w La Baule, zobowiązano się zmniejszyć wysokość odsetek od przyznawanych pożyczek. W roku 1992 utworzono Fundusz Konwersji Długu (*Fonds de conversion de créances*) w wysokości 400 mln franków FF. W jego zakresie anulowano zadłużenie po zrealizowaniu określonej liczby projektów wdrażanych przez Francuską Agencję Rozwoju.

W wyniku problemów związanych z dewaluacją franka CFA, Francja postanowiła, na kolejnym szczycie w Dakarze, anulować w roku 1994 zadłużenie najbiedniejszych krajów strefy franka i połowę zadłużenia krajów o średnim dochodzie należących do strefy. Trzecia fala redukcji zadłużenia zainicjowana została przez instytucje Bretton Woods, które chciały zmniejszyć zadłużenie najbardziej obciążonych spłatami krajów biednych w ramach

---

<sup>627</sup> J.-J.Gabas, *L'aide publique française Au développement*, La documentation française, Paris 2005, s. 80.

<sup>628</sup> J.-J.Gabas, *op. cit.*, s. 80. W latach 1978-1987 Francja umorzyła zadłużenie w wysokości 104 mln USD (niezaktualizowanych) z czego 86 mln USD dla krajów najbiedniejszych, jak Mali, Rep. Środkowoafrykańska czy Benin, 18 mln USD dla Bangladeszu i 14 mln USD dla Dżibuti.

inicjatywy HIPC. Francja zdecydowała się tym razem nie na jednorazowe umorzenia, ale na wpłaty na rzecz wielostronnego funduszu na rzecz HIPC oraz refinansowanie poprzez darowizny. Wpłaty miały być tym samym zaliczane corocznie w ramach bilansu płatniczego<sup>629</sup>.

Warto zaznaczyć, że pomoc przyznawana jako redukcja zadłużenia, czyli instrument pomocy programowej ma swoje słabości. Programy są lepsze wówczas, gdy odbiorca ma relatywnie dużo własnych środków i podobne cele rozwojowe jak donator. W przeciwnym razie kraj może obniżać swoje wskaźniki w celu otrzymania pomocy, a także niewłaściwie lokować uzyskane z niej środki. Kraje zadłużone zwykle mają inne priorytety niż ich wierzyciele i dlatego wskazuje się jako niepożądane przyznawanie im środków poprzez umorzenie zadłużenia bez systemu zachęcającego do właściwego lokowania środków. Jeśli systemu takiego nie ma, zdaniem niektórych autorów, lepiej by było, by wierzyciele koncentrowali się na innych formach pomocy<sup>630</sup>.

#### 6.1.6. Nowe instrumenty finansowania rozwoju.

---

Od roku 2002 Francja opracowuje nowe mechanizmy finansowania rozwoju (*financements innovants*)<sup>631</sup>. Do całkowicie innowacyjnych narzędzi realizacji Celów Milenijnych zalicza się np. opodatkowanie biletów lotniczych. Projekt „International Solidarity Tax” wprowadzony został w roku 2006. Uzyskiwane z niego środki przekazywane są na zakup leków, finansowanie szczepień i walkę z AIDS oraz innymi chorobami zakaźnymi, takimi jak malaria<sup>632</sup>. Dokonywane w ich ramach zakupy leków nie są dotychczas wliczane do ODA Francji. Opodatkowanie transportu lotniczego ma pewien wymiar symboliczny zważywszy na to, że przewoźnicy zarówno przyczyniają się do postępu globalizacji jak i są jej beneficjentami<sup>633</sup>.

Inicjatywa UNITAID, w którą włączona jest Francja, służy dokonywaniu zakupów leków na rzecz krajów rozwijających się. Wprowadzona w roku 2006 miała na celu zapewnienie długoterminowego dostępu do leczenia chorób zakaźnych po wynegocjowanych

---

<sup>629</sup> Por. R. Barradas, A. Deshormes, M. Raffinot, *Évaluation de contrat de désendettement et du développement (C2D) Mozambique*, DGCID, Mars 2006, s. 27 i n.

<sup>630</sup> T. Cordella, G. Dell'Araccia, *Budget support versus project aid: a theoretical appraisal*, The Economic Journal, 117 (October), s. 1261, 1273-1274.

<sup>631</sup> Termin instrumenty innowacyjne pierwszy raz użyto na konferencji w Monterrey w 2002 roku. Por. Strona www Grupy Pilotażowej, <http://www.leadinggroup.org/rubrique20.html>

<sup>632</sup> *Unitaid a un an. Etat des lieux et perspectives*, Les notes du jeudi Nr 75, 11/2007, DGCID MAE, s. 1-5

<sup>633</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/les-financements-innovants-pour-developpement\\_19767/facilite-internationale-unitaid\\_72958.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/les-financements-innovants-pour-developpement_19767/facilite-internationale-unitaid_72958.html)

z producentami leków cenach. Od czasu uruchomienia UNITAID przeznaczył na swoją działalność ok. 500 mln USD w 80 krajach rozwijających się. Środki na działalność pochodzą ze sprzedaży biletów lotniczych, a także z wpłat dokonywanych do budżetu organizacji przez donatorów, m.in. Francji<sup>634</sup>.

Również w roku 2006 wprowadzono brytyjski program promujący szczepienia IFFIm, *The International Finance Facility for Immunisation*. Francja wspiera tę inicjatywę. Finansowany jest poprzez partnerstwo publiczno – prywatne: Globalne Porozumienie Szczepień i Odporności (*Global Alliance for Vaccination and Immunisation - GAVI*)<sup>635</sup>. Inicjatywa funkcjonuje w oparciu o granty donatorów. W kwestiach finansowych współpracuje także z Bankiem Światowym, który jest menedżerem skarbu IFFIm. GAVI zrzesza zarówno rządy beneficjentów jak i donatorów pomocy, filantropów z sektora prywatnego takich jak Fundacja Billa i Melindy Gates, instytucje finansowe, wytwórców leków, instytuty badawcze, organizacje solidarności międzynarodowej, a także organizacje multilateralne, jak Międzynarodowa Organizacja Zdrowia czy UNICEF<sup>636</sup>. Ich celem jest zwiększenie dostępu do istniejących szczepionek, wzmocnienie systemów ochrony zdrowia w krajach rozwijających się oraz wprowadzanie innowacyjnych technologii wspomagających odporność człowieka<sup>637</sup>.

Innowacyjne źródła finansowania rozwoju obecne są także na szczeblu lokalnym. Akt normatywny z dnia 9 lutego 2005, znany pod nazwą Oudin-Santini dotyczący międzynarodowej współpracy władz lokalnych i agencji dostawy wody na obszarach dostaw wody i higieny, zezwala francuskim samorządom na przeznaczanie 1% ich budżetu na dostawę wody i higienę na poczet współpracy zdecentralizowanej w tym zakresie. Działalność ta generuje około 15 mln Euro rocznie<sup>638</sup>.

#### 6.1.7. Instrumenty finansowania programów globalnych.

---

Ministerstwo Spraw Zagranicznych Francji dokonuje wyróżnienia grupy instrumentów finansowania rozwoju, które służą realizacji kwestii priorytetowych w polityce rozwojowej<sup>639</sup>.

---

<sup>634</sup>[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/les-financements-innovants-pour-developpement\\_19767/facilite-internationale-unitaid\\_72958.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/les-financements-innovants-pour-developpement_19767/facilite-internationale-unitaid_72958.html), <http://www.unitaid.eu/fr>

<sup>635</sup> *DAC Peer Review ...*, s. 40.

<sup>636</sup> J. Zimet, *Les foundations philanthropiques américaines peuvent elles jouer un role significatif dans le paysage de l'Aide publique au developpement au XXI siècle?*, AFD, May 2006, s. 14-15.

<sup>637</sup> [http://www.gavialliance.org/about/in\\_partnership/index.php](http://www.gavialliance.org/about/in_partnership/index.php)

<sup>638</sup> *DAC Peer Review...*, s. 41.

<sup>639</sup>[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/aide-publique-au-developpement-apd\\_19762/aide-bilaterale\\_19765/les-instruments-francais-aide\\_19874/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/aide-publique-au-developpement-apd_19762/aide-bilaterale_19765/les-instruments-francais-aide_19874/index.html)

W pierwszej kolejności wymienić wśród nich należy promowanie kultury i języka francuskiego oraz fundowanie stypendiów naukowych. Zadania te realizuje, za pośrednictwem wielu centralnych i terenowych komórek organizacyjnych Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Ministerstwo zajmuje się utrzymaniem sieci placówek kulturalnych za granicą, które sprawują pieczę nad promocją frankofonii. W ramach systemu stypendialnego, Francja poza tym, że oferuje studentom darmowe nauczanie na poziomie wyższym, przyznaje także stypendia dla studentów pochodzących z krajów rozwijających się. Resort spraw zagranicznych jest także odpowiedzialny za przyznawanie francuskiej pomocy humanitarnej<sup>640</sup>.

Ministerstwo Gospodarki, Przemysłu i Zatrudnienia udziela pożyczek w ramach Rezerwy dla Krajów Rozwijających się (*Reserve Pays Emergants* - RPE). Rezerwa dla Krajów Rozwijających się pozwala na przyznawanie pożyczek na realizację określonych projektów, na określony cel inwestycyjny, które wspierać mają rozwój kraju odbiorcy. W budżecie działalność ta objęta jest programem nr 851. Dwoma celami realizowanymi za ich pośrednictwem jest wspieranie francuskich przedsiębiorców oraz pomoc rozwojowa dla państwa inwestycji. Dla zapewnienia efektywności pomocy udzielanej z tych środków, przekazywana jest ona na podstawie negocjowanych porozumień, w oparciu o szczegółowe specyfikacje dotyczące realizacji danego projektu przy udziale ekspertów danego sektora. Kwoty wypłacone zaliczane są do pomocy rozwojowej Francji, zaś kwoty spłaty odejmowane od niej<sup>641</sup>.

Pomoc udzielana w ramach RPE wliczana jest do sumy Oficjalnej Pomocy Rozwojowej wówczas, gdy spełnia wymogi takiej pomocy, tzn. np. gdy jest odpowiednio nisko oprocentowaną pożyczką. Pomoc polegać może na wspieraniu działań francuskich przedsiębiorców w krajach rozwijających się. Ich aktywność traktowana jest jako korzystna dla państwa, w którym działa i służyć ma jego rozwojowi. Założeniem negocjowanych porozumień jest stworzenie przez przedsiębiorstwo francuskie podwalin o charakterze handlowym i technologicznym dla określonej działalności gospodarczej, ułatwienie dwu i wielostronnego finansowania określonych projektów ekonomicznych i konkurencyjność wobec pomocy o podobnym charakterze pochodzącej z innych państw<sup>642</sup>.

---

<sup>640</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/budget-aide-publique-au-developpement\\_19762/aide-bilaterale\\_19765/les-instruments-francais-aide\\_77031.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/budget-aide-publique-au-developpement_19762/aide-bilaterale_19765/les-instruments-francais-aide_77031.html)

<sup>641</sup> OECD, *DAC Development Co-operational Review*, France, Pre-print of the DAC Journal 2000, Volume 1, No. 3, OECD, Paris 2000, s. I-36.

<sup>642</sup> OECD, *DAC Development...*, s. I-36.

Działania RPE koncentrują się głównie na transporcie publicznym, wyżywieniu, dostępie do wody pitnej, utylizacji odpadów, energii, a także ograniczaniu zanieczyszczenia środowiska i emisji gazów. Odbiorcy pożyczek ustaleni są w resorcie finansów. W roku 2007 na specjalną listę wpisano Algierię, Azerbejdżan, Chiny, Egipt, Indonezję, Kazachstan, Maroko, Czarnogórę, Pakistan, Filipiny, Serbię, Sri Lanke, Tunezję i Wietnam. Dodatkowo, pod warunkiem wspólnego finansowania z organizacją międzynarodową czy agencją regionalną możliwość otrzymania środków uzyskały Boliwia, Kolumbia, Gwatemala, Uzbekistan, Peru i Salwador. Na zasadzie eksperymentalnej założono możliwość finansowania projektów także w Albanii, Armenii, Mongolii i Tajlandii<sup>643</sup>.

Ministerstwo Migracji, Integracji i Tożsamości Narodowej prowadzi działania z zakresu wspólnego rozwoju, *co-développement*. W ramach tej misji wspierane jest prowadzenie badań naukowych, które mogą przyczynić się do stymulowania rozwoju na świecie. Z budżetu państwa finansowane są instytucje badawcze, m.in. Grupa Konsultacyjna dla Międzynarodowych Badań Rolniczych. Oblicze francuskiej pomocy rozwojowej zmienia się poprzez nawiązywanie współpracy ze społeczeństwem tj. z organizacjami pozarządowymi. Rośnie rola pomocy za szczeblu lokalnym, która w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych miała znaczenie marginalne<sup>644</sup>.

#### 6.1.8. Rola poszczególnych form pomocy.

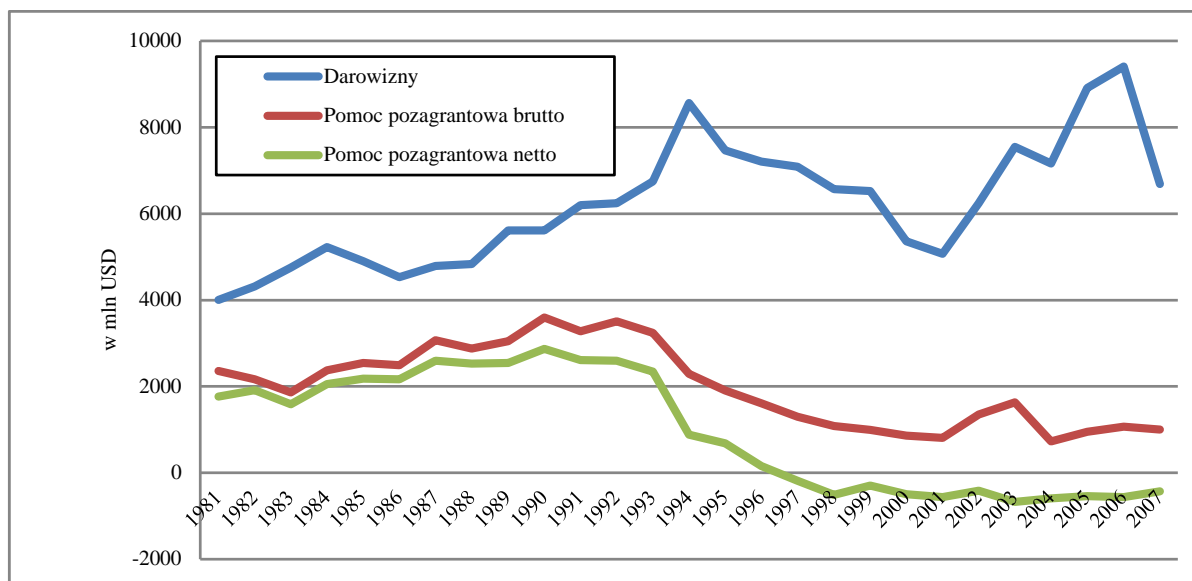
W strukturze francuskiej pomocy rozwojowej dominującą rolę odgrywają granty, tj. pomoc bezzwrotna. Pożyczki preferencyjne mają mniejszy udział w całkowitej pomocy (por. rys. 6.2.). Wśród grantów najwięcej pomocy przyznano na: pomoc techniczną, redukcję zadłużenia, pomoc projektową i programową, a w dalszej kolejności pomoc humanitarną doraźną i żywnościową<sup>645</sup>. Spory udział w wolumenie francuskiej pomocy mają także koszty administrowania pomocą przewyższające wartość łącznej pomocy żywnościowej, humanitarnej i przeznaczonej dla organizacji pozarządowych (Por. rys. 6.3.).

---

<sup>643</sup> *Projet Loi de Finances 2008*, s. 60.

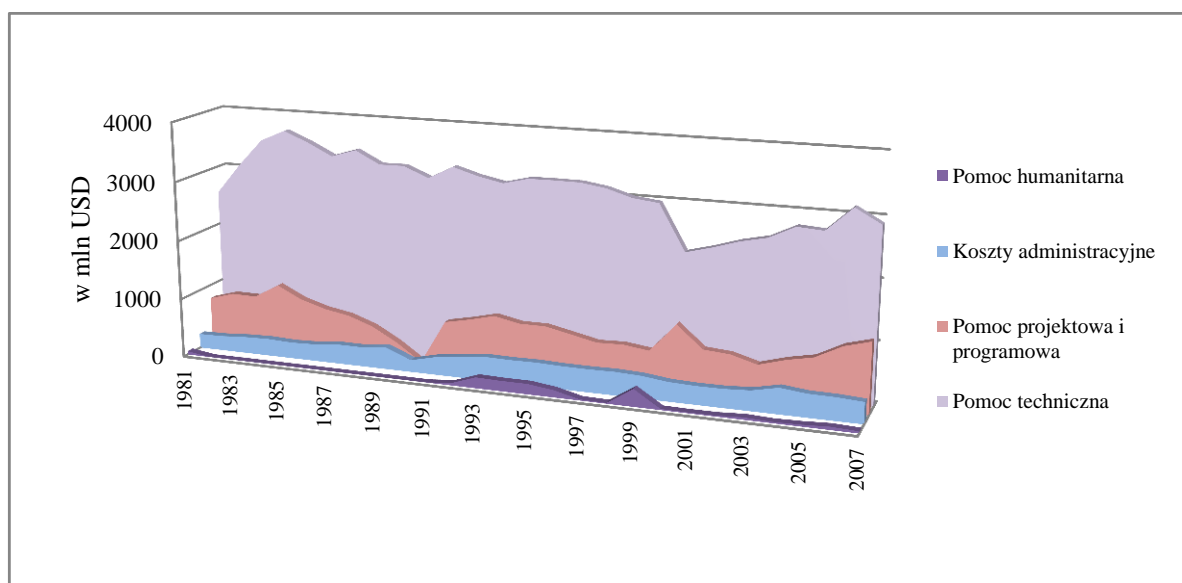
<sup>644</sup> Strona WWW Ministerstwa Spraw Zagranicznych Francji, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/priorites-strategiques\\_5156/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/priorites-strategiques_5156/index.html)

<sup>645</sup> Zakres gromadzonych danych ulegał stopniowemu poszerzeniu i stąd znacznie bardziej szczegółowe informacje na temat form, a nawet konkretnych programów realizowanych przez poszczególne państwa, odnaleźć można dla transferów pomocy po roku 2003. Wcześniejsze dane pozwalają poznać wysokość pomocy przekazywanej w formie projektów i programów razem, zaś dane po roku 1995 (po 1997 roku dla Francji) pozwalają na szczegółowe rozróżnienie przepływu pomocy przyznanej w każdej z tych form.



Rys. 6.2. Pomoc formie grantów i pomoc pozagruntowa Francji w latach 1981-2008 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)



Rys. 6.3. Pomoc bilateralna Francji według form i koszty administracyjne w latach 1981-2008w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

W świetle ogromnego zadłużenia krajów rozwijających się, rola pomocy zwrotnej została znacząco ograniczona wraz z przemianami systemu francuskiej pomocy w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, podobnie jak w innych państwach<sup>646</sup>. Ograniczenie pomocy w formie pożyczek o ponad 1 mld USD między rokiem 1993 a 1995 w znaczny sposób wpłynęło na

<sup>646</sup> Por. D. Cohen, P. Jacquet, H. Reisen, *Au-delà de la controverse prêts ou dons : comment utiliser le dette pour le développement?*, Revue d'Economie du Développement, Vol. 20, 2006/2-3, s. 132-133.



obniżenie wysokości całkowitej pomocy rozwojowej. Francja stale udzielając pożyczek, otrzymuje również ich zwroty, co generuje jej ujemne wartości netto od roku 1997. W kolejnych latach rosła ujemna wartość pomocy rozwojowej przekazywanej za pomocą tych instrumentów (rys. 6.2.).

Tab. 6.1. Warunki udzielania pożyczek preferencyjnych przez donatorów DAC w roku 2007.

| Donator        | Udział pożyczek w pomocy (procent) | Ogólne warunki udzielania pożyczek bilateralnych |                         |                         |                          | Warunki pożyczki z najmniejszym elementem grantu |                         |                         |                          |
|----------------|------------------------------------|--|-------------------------|-------------------------|--------------------------|--|-------------------------|-------------------------|--------------------------|
|                |                                    | Termin spłaty w latach                           | Okres karencji w latach | Stopa odsetek (procent) | Element grantu (procent) | Termin spłaty w latach                           | Okres karencji w latach | Stopa odsetek (procent) | Element grantu (procent) |
| Belgia         | 1,2                                | 29,3   | 10,3                    | 0,5                     | 79,3                     | 30,0   | 11,0                    | 2,0                     | 67,0                     |
| Finlandia      | 4,2                                | 8,7  | 7,6                     | 1,7                     | 48,9                     | 8,1  | 8,1                     | 2,0                     | 45,5                     |
| <b>Francja</b> | <b>13,1</b>                        | <b>18,8</b>                                      | <b>6,6</b>              | <b>2,3</b>              | <b>51,8</b>              | <b>8,1</b>                                       | <b>4,0</b>              | <b>4,0</b>              | <b>25,0</b>              |
| Hiszpania      | 7,1                                | 21,3   | 10,3                    | 1,5                     | 62,6                     | 10,0   | 4,1                     | 4,7                     | 25,3                     |
| Japonia        | 48,0                               | 33,3   | 9,5                     | 0,9                     | 74,9                     | 12,1   | 3,1                     | 2,0                     | 39,2                     |
| Niemcy         | 8,0                                | 25,5   | 7,8                     | 2,2                     | 55,8                     | 12,1   | 2,1                     | 4,2                     | 25,8                     |
| Portugalia     | 5,2                                | 29,9   | 16,2                    | 2,2                     | 67,4                     | 25,0   | 13,0                    | 3,1                     | 55,9                     |
| Szwecja        | 0,5                                | 0,6  | 0,2                     | 0,0                     | 92,7                     | 6,1  | 2,0                     | 0,0                     | 30,2                     |
| Włochy         | 5,4                                | 28,7   | 15,8                    | 0,1                     | 83,3                     | 19,0   | 9,1                     | 0,2                     | 70,3                     |
| <b>DAC</b>     | <b>8,3</b>                         | <b>29,4</b>                                      | <b>9,3</b>              | <b>1,3</b>              | <b>68,8</b>              | <b>15,4</b>                                      | <b>5,8</b>              | <b>2,9</b>              | <b>42,4</b>              |

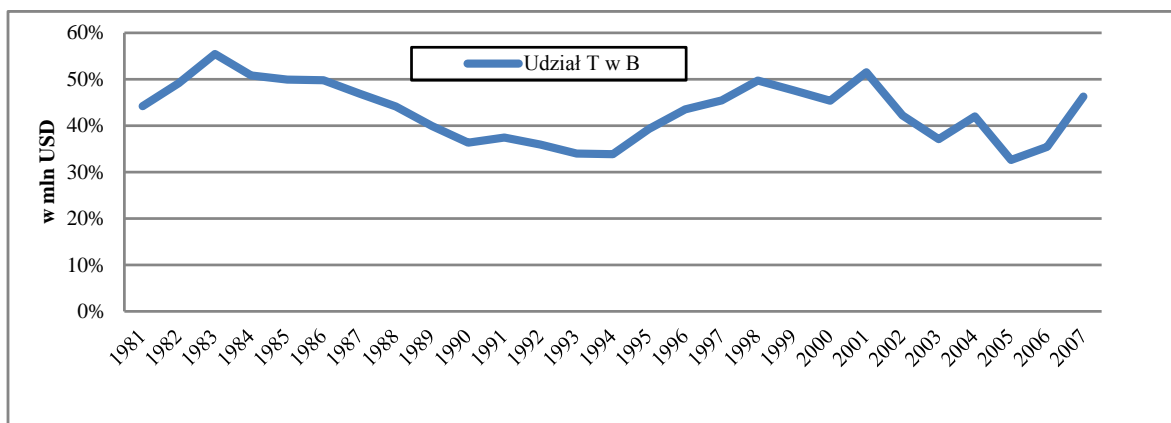
Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, Statistical Annex of the 2009 Development Co-operation Report, tab. 22e

W porównaniu z innymi krajami Komitetu Pomocy Rozwojowej, Francja udziela i tak stosunkowo dużo pożyczek w ramach francuskiej pomocy rozwojowej (rys. 6.2.). Jedyne Japonia prześciga ją pod względem stosowania tego instrumentu pomocy. W porównaniu z innymi donatorami, pożyczki udzielane przez Francję są stosunkowo mniej korzystne, jeśli chodzi o termin spłaty i okres karencji (tab.6.1.). Wyższa jest także średnia wysokość odsetek naliczanych przez Francję, która wynosi 2,3% i jest wyższa niż u któregośkolwiek z porównywanych donatorów. Najmniej preferencyjna pożyczka Francji w roku 2007 zawarta została z najmniejszym możliwym elementem grantu, tj. 25%.

Pomoc techniczna stanowiła najpoważniejszą część pomocy rozwojowej Francji w całym badanym okresie<sup>647</sup>. Jej wysokość nie ulegała większym wahaniom pomimo, że wysokość całego wolumenu tak. Spadek wysokości pomocy technicznej odnotowuje się jedynie w okresie po 2000 roku, kiedy wykreślono Nową Kaledonię i Polinezję Francuską z listy krajów rozwijających się legitymowanych do otrzymywania pomocy. Miało to o tyle istotne znaczenie, że pomoc techniczna dla tych dwóch obszarów stanowiła nawet do 25%

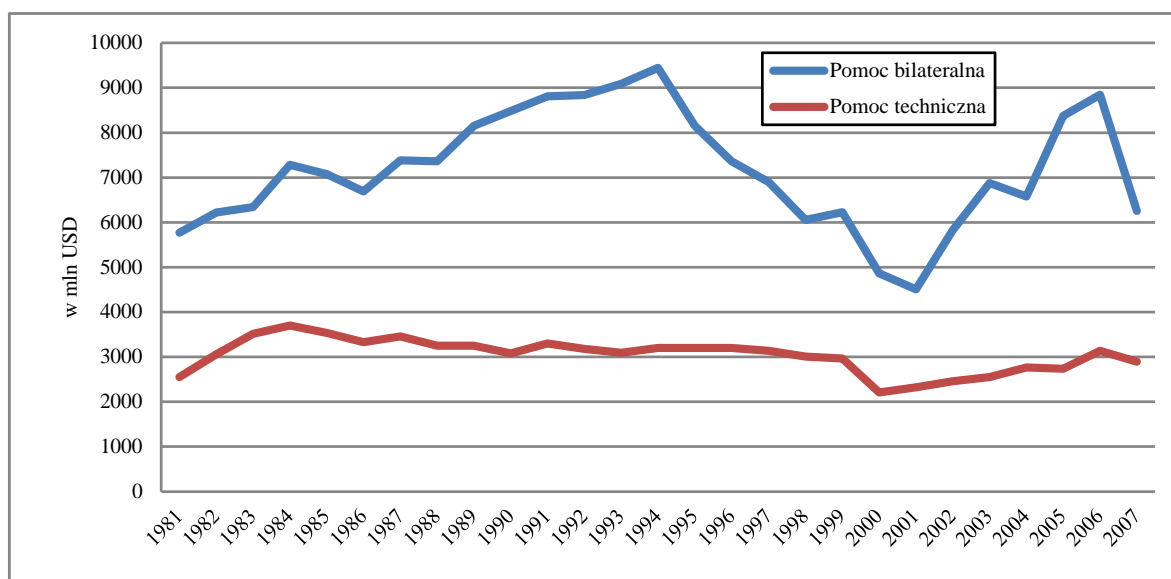
<sup>647</sup> Pomoc techniczna stanowiła tradycyjnie najważniejszy komponent udzielanej pomocy. W latach wcześniejszych w stosunku do badanego okresu, tj. sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, pomoc techniczna miała jeszcze większe znaczenie we francuskiej pomocy rozwojowej, osiągając udział nawet 76%, a średnio ponad 50% w całkowitym wolumenie pomocy.

wykorzystania tej formy pomocy w latach 1981-2000. Z kolei czasowe stopniowe obniżanie wysokości pomocy technicznej po roku 1997 było związane z ogólną tendencją we francuskiej polityce rozwojowej. Procentowy i ilościowy udział pomocy technicznej (T) w pomocy bilateralnej (B) ilustrują rys. 6.4.i 6.5.



Rys. 6.4. Udział pomocy technicznej (T) w pomocy bilateralnej (B) w okresie 1981-2007 w mln USD po cenach bieżących.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

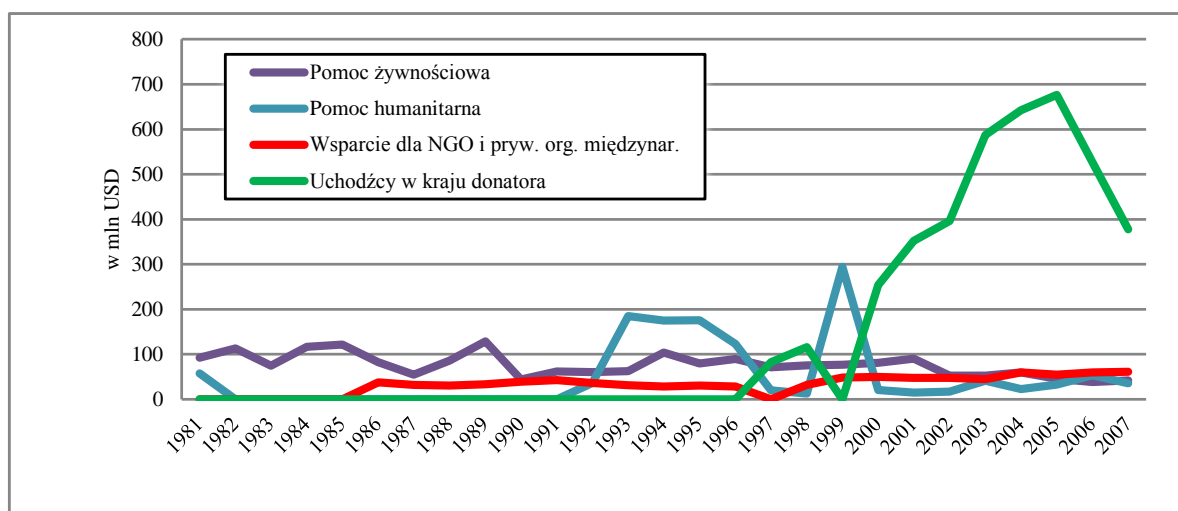


Rys. 6.5. Wysokość pomocy technicznej (T) i pomocy bilateralnej (B) w okresie 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Pomoc techniczna jest najbardziej ugruntowanym instrumentem francuskiej polityki rozwojowej. Wśród głównych odbiorców tego instrumentu znajdują się Algieria, Benin, Brazylia, Burkina Faso, Kamerun, Rep. Środkowoafrykańska, Czad, Chiny, Rep. Kongo, Wybrzeże Kości Słoniowej, Dżibuti, Egipt, Gabon, Liban, Madagaskar, Mali, Mauritius,

Majotta, Maroko, Nowa Kaledonia (do 2000), Niger, Senegal, Syria, Tunezja i Wietnam, z których większość należy do Strefy Solidarności Priorytetowej i są byłymi koloniami francuskimi. Wynika to jednak raczej z tradycji polityki współpracy ustalonej po uzyskaniu niepodległości przez kraje rozwijające się, niż z decyzji o konieczności preferowania pomocy w tej formie. Nie stanowi to naturalnie o słabości rozwiązania w teorii, ale skutkuje praktyczną niedoskonałością francuskiego wsparcia technicznego. Specjaliści wysyłani na placówki zagraniczne niejednokrotnie traktują je jako oryginalne wakacje lub konieczny staż do zrobienia kariery w kraju rozwiniętym<sup>648</sup>. Pomoc techniczna wraz z połączeniem prymatu sektora edukacji pozwalała Francję na realizowanie jednego ze swoich głównych priorytetów, tj. promowania języka i kultury francuskiej, poprzez np. wysyłanie nauczycieli języka francuskiego do krajów rozwijających się.



Rys. 6.6. Pomoc bilateralna Francji według form i celów przeznaczenia w latach 1981-2008 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

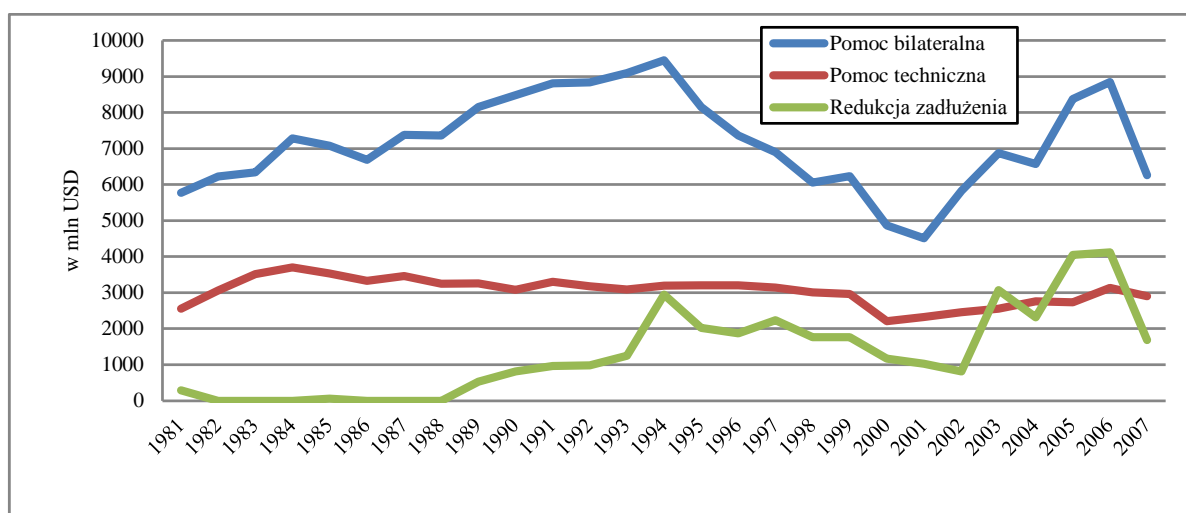
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Wyraźnie niższe są transfery środków, których celem jest pomoc humanitarna, przeznaczone na pomoc żywnościową oraz przekazywane są do dyspozycji organizacji pozarządowych. Korzystnie należy ocenić małe wydatki na pomoc żywnościową, która nie zawsze jest dobra dla odbiorców. Dyskusyjne pozostaje natomiast, czy powinno przeznaczać się więcej środków na cele humanitarne, które nie przyczyniają się do stymulowania wzrostu, ale pozwalają rozwiązywać trudne sytuacje społeczne. Podobne dylematy rodzi przekazywanie środków ONG, których działalność z jednej strony może aktywizować społeczeństwo

<sup>648</sup> Por. P. Wróblewski, *Do ciepłych krajów*, Area, Gdańsk 2009, s. 299, passim.

odbiorcy i dawcy, ale których działalność jest równocześnie bardzo kontrowersyjna np. w krajach afrykańskich (Rys. 6.6)<sup>649</sup>.

Niezwykle interesujące jest gwałtowne zwiększenie środków przeznaczanych przez Francję na uchodźców w kraju donatora. Wielkości te nie są bardzo znaczące w porównaniu z ogólnym wolumenem pomocy, jednak wyraźny jest ich stosunkowy wzrost od roku 2000 i 2001. Zważywszy na fakt, że samo zaliczanie tego typu wydatków do wartości ODA budzi wątpliwości, nie można ocenić tego zjawiska pozytywnie. Stanowi jednak ilustrację przemian we Francji, która zaczęła dostrzegać swoje błędy popełnione w polityce imigracyjnej, która nie dawała wystarczających możliwości asymilacji dla ludności napływającej z innych kręgów kulturowych, szczególnie z byłych kolonii arabskich.



Rys. 6.7. Dominujące formy pomocy rozwojowej w okresie 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, w których pomoc rozwojowa stanowiła główny sposób walki z zadłużeniem krajów rozwijających się, wzrosła rola redukcji zadłużenia jako instrumentu pomocy programowej zarówno bilateralnej jak i multilateralnej<sup>650</sup>. Redukcje zadłużenia o dużych wartościach wpłynęły na znaczny wzrost ogółu pomocy bilateralnej w połowie lat dziewięćdziesiątych (por. rys. 6.7.). Z tej pomocy Francji skorzystało w badanym okresie prawie 70 krajów i terytoriów, z czego 24 otrzymało pomoc o łącznej wartości ponad 100 mln USD, a kolejne 24, między 10 a 100 mln USD. Wskazuje się, że redukcja zadłużenia, niezależnie od towarzyszącego jej dyskursu (kolejne

<sup>649</sup> P. Wróblewski, *op. cit.*, s. 299.

<sup>650</sup> P. Jacquet, J.-M. Severino, *Prêter, donner : comment aider ?* Revue d'Économie Financière Numéro 74, 2004, s. 285.

„największe w historii” redukcje długu) była i jest koniecznością z punktu widzenia krajów rozwijających się<sup>651</sup>.

Redukowanie zadłużenia, jak zaznaczono wcześniej, jest dwojako stosowanym instrumentem pomocy. Francja umarzała zadłużenie zarówno w sposób ciągły – rok rocznie po kilka, kilkanaście mln USD (Np. Bangladesz, Benin, ) albo w sposób jednorazowy na duże kwoty, w związku z bieżącymi wydarzeniami (np. 169 mln USD redukcja zadłużenia dla Bośni i Hercegowiny w roku 1999; redukcje dla Serbii w latach 2002 – 153 mln USD, 2003 – 264,5 mld USD, 2006 – 114,5 mln USD; czy Pakistanu 653 mln USD w roku 2003)<sup>652</sup>. W roku 2005 ogólna wartość redukcji zadłużenia stanowiła 48% wartości pomocy bilateralnej Francji. Jak wskazują eksperci OECD, pozytywne konsekwencje pomocy w formie redukcji zadłużenia uzależnione są od samego odbiorcy pomocy i tego, w jaki sposób z niego skorzysta. Równocześnie należy zauważyć, że znaczne zmniejszenie zadłużenia zmniejsza wpływy do budżetu donatora, a nie zmniejsza potrzeby zwiększania wysiłków na rzecz pomocy rozwojowej w kolejnych latach. Refleksja ta powinna zostać uwzględniona przez decydentów pomocy we Francji<sup>653</sup>.

W roku 2007, Francja umorzyła dług o wartości ponad półtora mld USD, co stanowiło przeszło 15% całkowitej przyznanej przez nią pomocy. Co istotne, zaledwie 662 mln USD, niecała połowa, ujęte zostało z zadłużenia krajów należących do HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*). Nie stawia to Francji w złym świetle w porównaniu np. z Austrią, która w tym samym roku przeznaczyła połowę swojej pomocy na redukcje długów, z czego zaledwie 0,6% dla HIPC. Na tle Belgii i Szwecji natomiast, które całe umorzenie kierują wobec najbardziej zadłużonych krajów najbiedniejszych, jakość francuskiej pomocy rozwojowej pozostawia wiele do życzenia<sup>654</sup>.

Wysokość pomocy projektowej i programowej (liczonej łącznie) wzrosła w badanym okresie od poziomu 300 mln USD do ponad miliarda USD. Łącznie stanowiły średnio około 12% bilateralnej pomocy Francji w badanym okresie (bez uwzględnienia np. redukcji zadłużenia, która jest instrumentem pomocy programowej). Minimalny poziom pomoc

---

<sup>651</sup> *Entretien avec J.-M. Severino, Quel avenir pour l'aide au développement?*, L'Economie politique, Nr 28, 4/2005, s. 10.

<sup>652</sup> Wartość dotyczy przyrzeczeń po cenach stałych na rok 2007. Państwa takie jak Serbia czy Bośnia i Hercegowina zaliczane są wg terminologii OECD do krajów legitymizowanych do otrzymywania Oficjalnej Pomocy Rozwojowej.

<sup>653</sup> OECD, *Improving the Aid Effectiveness of Europe's Largest Donor Country*, [http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_31856714\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en_2649_34447_31856714_1_1_1_1,00.html); Wywiad z Dr. M.Raffinot, 18 listopada 2009 roku, Université Dauphine, Paris 2009.

<sup>654</sup> OECD, *Statistical Annex of the 2009 Development Co-operation Report*, tab. 34e.

projektowa i programowa osiągnęła w roku 1990, będąc szacowaną na 44,54 mln USD, co pozostawało poza jakimkolwiek trendem.

Tab. 6.2. Wysokość pomocy programowej i projektowej Francji w latach 1997-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

| Rok                                  | 1997   | 1998   | 1999   | 2000    | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006    | 2007    |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| <b>Pomoc programowa i projektowa</b> | 704,55 | 718,49 | 663,1  | 1141,34 | 775,86 | 744,01 | 624,37 | 748,97 | 837,53 | 1063,07 | 1184,46 |
| <b>Pomoc projektowa</b>              | 630,47 | 629,67 | 595,21 | 593,53  | 567,51 | 574,78 | 518,34 | 602,76 | 698,5  | 595,77  | 610,14  |
| <b>Pomoc programowa</b>              | 74,08  | 88,83  | 67,89  | 547,81  | 208,33 | 169,23 | 106,03 | 146,21 | 139,03 | 467,3   | 574,32  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Rekordowo wysoki udział (23%) w całkowitym wolumenie pomoc programowa i projektowa łącznie osiągnęły w roku 2002, jakkolwiek nie ze względu na stanowcze zwiększenie jej wartości, ale ze względu na równoczesny spadek poziomu pomocy technicznej. Wartość pomocy projektowej i programowej podawana jest rozłącznie w statystykach OECD od roku 1997. Od tego momentu można zaobserwować szczególnie wzrost znaczenia pomocy programowej, której wartość rośnie znacznie szybciej niż projektowej (tab. 6.2.).

Podsumowując należy zaznaczyć, że w systemie francuskiej pomocy ciągle zbyt małą rolę odgrywa Francuska Agencja Rozwoju. Instrumenty stosowane przez nią są ukierunkowane na popieranie rozwoju przedsiębiorczości, która z kolei korzystnie wpływa na rozwój gospodarczy, poprzez kształtowanie ludzkich postaw, zwiększanie roli indywidualnego wysiłku w celu osiągnięcia wyższego poziomu życia, a także może stanowić czynnik rozwoju instytucji, takich jak prawo własności, koniecznych dla funkcjonowania społeczeństw. Przekazanie kompetencji związanych z promowaniem rozwoju w ręce wyspecjalizowanej jednostki oznaczałoby bardziej profesjonalne podejście i mogłoby wpłynąć na mniej instrumentalne przyznawanie pomocy, które implikowane jest przez traktowanie jej jako elementu spraw zagranicznych.

#### 6.1.9. Stopień związania francuskiej pomocy rozwojowej.

Wiązanie pomocy przez donatorów uzasadniane było hipotezami, że handel generuje pomoc, pomoc generuje handel i istnieje obustronne oddziaływanie handlu na pomoc a pomocy na handel. Wymiana handlowa wynikająca z wiązania pomocy ożywiać miała stosunki gospodarcze krajów rozwiniętych z rozwijającymi się. Badania wykazały jednak, że

wymienione zależności mogą występować (ale nie muszą), a dodatkowo, są indywidualne dla każdej pary w ramach relacji donator – odbiorca. Pozwoliło to obalić podnoszone wcześniej argumenty uzasadniające wiązanie pomocy. Kraje Północy zaczęły stopniowo ograniczać narzucanie odbiorcom pomocy dokonywanie zakupów własnych towarów i usług<sup>655</sup>.

Francja nadal uważana jest za kraj, który w większym stopniu niż inni donatorzy uzależnia alokację pomocy od istniejących związków handlowych, co potwierdzają wyniki badań. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w przypadku Francji znacznie częściej występuje zależność handel generuje pomoc niż dwie pozostałe zależności wspomniane wcześniej<sup>656</sup>. Równocześnie, z danych statystycznych dotyczących wiązania pomocy rozwojowej w badanym okresie, odczytać można wyraźną zmianę tendencji we francuskim systemie. Pomoc wiązana stanowiła w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku nawet ponad 60% ogółu francuskiej pomocy bilateralnej. Drastycznie zmniejszono wysokość pomocy wiązanej w roku 1995, a jej chwilowy wzrost w roku 1997, nie zakłócił tendencji spadkowej. Obecnie jedynie kilka procent francuskiej pomocy pozostaje związane (rys. 6.8.).



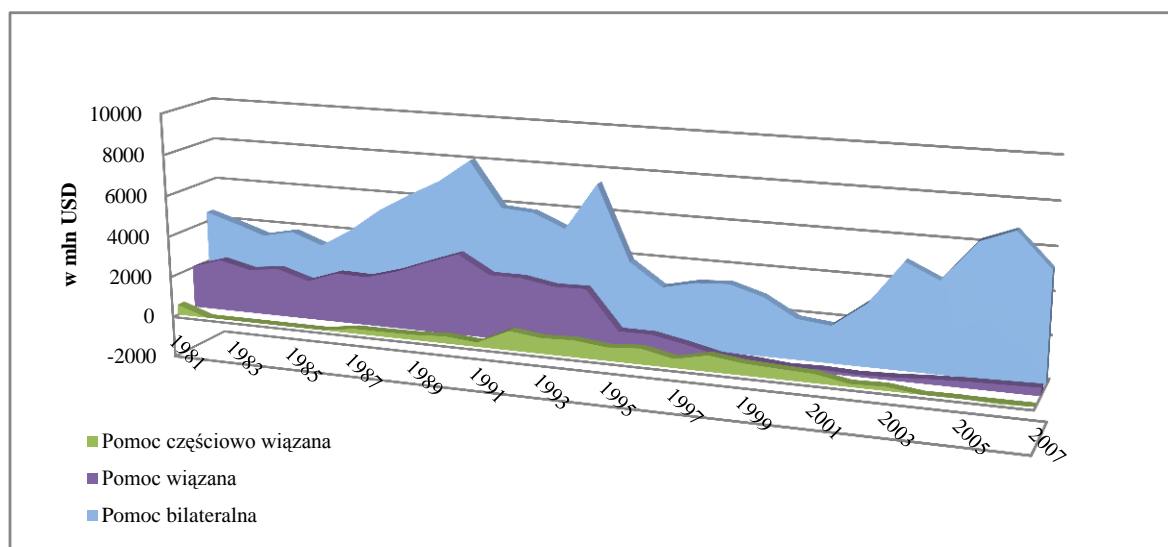
Rys. 6.8. Wysokość pomocy wiązanej, częściowo wiązanej i niewiązanej w bilateralnej pomocy Francji w latach 1981-2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

<sup>655</sup> T. Lloyd, M. Mc Gillivray, O. Morrissey, R. Osei, *Does aid create trade? An investigation for European donors and African recipients*, The European Journal of Development Research, Vol. 12, No 1, June 2000, s. 118-119.

<sup>656</sup> *Ibidem*, s. 119.

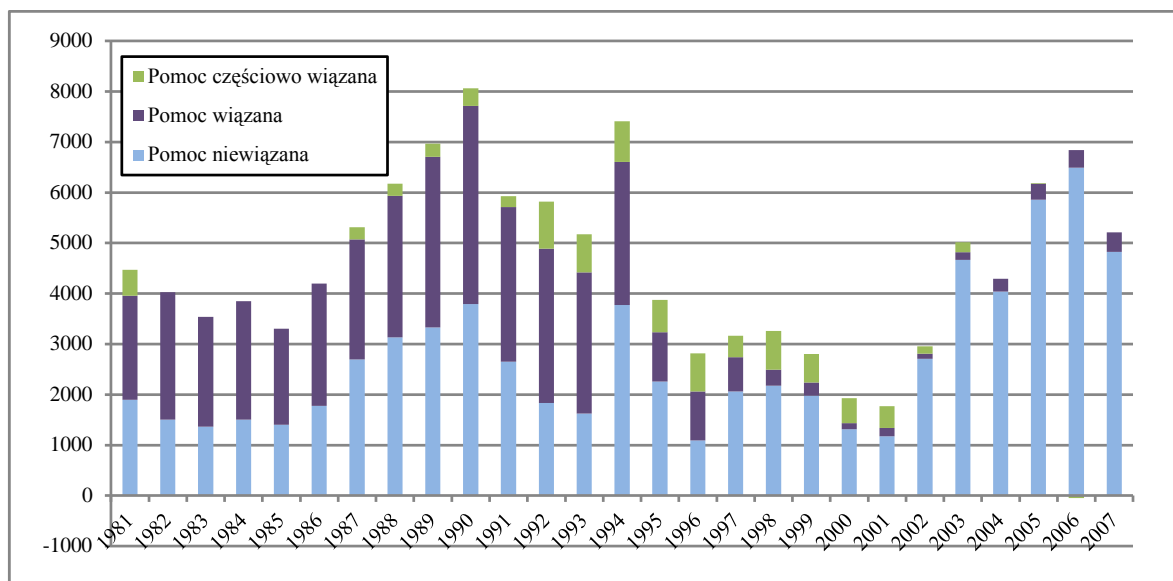
Do roku 1990 wartość pomocy rozwojowej zarówno związanej jak i niewiązanej rosła. W roku 1991 nastąpił spadek wysokości pomocy, szczególnie niewiązanej. W latach 1991-1993 pomoc dalej malała, jednak w większym stopniu niewiązana. Do gwałtownego wzrostu pomocy w roku 1994 przyczyniło się znaczne zwiększenie środków na pomoc niewiązaną, m.in. w postaci redukcji zadłużenia. Zmniejszenie ogólnego poziomu pomocy po roku 1995 objęło zarówno pomoc związaną jak i niewiązaną. O ile jednak pomoc niewiązana zaczęła następnie rosnąć, o tyle pomoc związana osiągnęła znacznie niższy, stały pułap, około 200-300 mln USD rocznie. Tym samym ograniczenie wiązania pomocy przyczyniło się do zmniejszenia jej wartości, o czym wspomniano już w rozdziale poprzednim. Fakt ten stanowi argument na korzyść przemian we Francji. Nasuwa się jedynie wątpliwość, na ile ograniczono, formalne wiązanie pomocy, a proceder ten trwa nadal na zasadzie niepisanych układów.



Rys. 6.9. Udział pomocy związanej w bilateralnej pomocy Francji w latach 1981-2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)





Rys. 6.9. Wiązanie pomocy w strukturze bilateralnej pomocy Francji w latach 1981-2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

W porównaniu z innymi donatorami pomocy rozwojowej pod względem stopnia związania pomocy w roku 2007, Francja plasuje się w środku stawki. Pomoc niewiązana stanowiła wówczas 92,6% francuskiej pomocy bilateralnej, natomiast 387 mln USD z puli pomocy było nadal związane z jej gospodarką. Podobną wartość pomocy, 390 mln USD, wiązaly w tym roku Niemcy. Wynik Francji jest bardzo pozytywny w kontekście takich donatorów Komitetu Pomocy Rozwojowej jak Grecja, Hiszpania, Włochy, Portugalia, Stany Zjednoczone, czy Holandia (por. tab. 6.3.). Równocześnie zwrócić należy uwagę na fakt, że aż 4 państwa nie wiązaly pomocy w 100% w roku 2007.

W świetle danych dotyczących związania pomocy rozwojowej z gospodarką donatora, przemiany w ramach systemu francuskiej pomocy bilateralnej ocenić należy pozytywnie. W porównaniu do danych dotyczących lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych widoczna jest całkowita zmiana tendencji. Kilkanaście lat temu pomoc wiązana dominowała w strukturze pomocy Francji, obecnie stanowi jej niewielki ułamek. Problematiczne zostają zatem dwie kwestie. Po pierwsze, czy Francja konsekwentnie doprowadzi do całkowitego zerwania z wiązaniem pomocy, a po drugie, na czy pomoc oficjalnie wykazywana jako niewiązana jest pomocą niewiązaną w rzeczywistości. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że choć formalnie z dokumentacji usunięto wymóg zamawiania dóbr i usług od francuskich dostawców, pozostał on warunkiem pomocy w sferze faktycznej. Byłoby to zjawisko na tyle niekorzystne, że obniżałoby jakość i skuteczność francuskiej pomocy, poprzez ograniczenie wyboru najkorzystniejszej na rynku oferty przez beneficjenta.

Tab. 6.3. Wiązanie pomocy rozwojowej\* przez kraje DAC w roku 2007.

| Donator           | Pomoc bilateralna |                   |            |              |
|-------------------|-------------------|-------------------|------------|--------------|
|                   | Niewiązana        | Częściowo wiązana | Wiązana    | Razem (b)    |
| Australia         | 98,4              | -                 | 1,6        | 100,0        |
| Austria           | 86,6              | -                 | 13,4       | 100,0        |
| Belgia            | 92,0              | -                 | 8,0        | 100,0        |
| Dania             | 95,5              | -                 | 4,5        | 100,0        |
| Finlandia         | 90,7              | -                 | 9,3        | 100,0        |
| <b>Francja</b>    | <b>92,6</b>       | <b>-</b>          | <b>7,4</b> | <b>100,0</b> |
| Grecja (a)        | 42,3              | 10,4              | 47,4       | 100,0        |
| Hiszpania (a)     | 89,1              | -                 | 10,9       | 100,0        |
| Holandia          | 81,1              | -                 | 18,9       | 100,0        |
| Irlandia (a)      | 100,0             | -                 | -          | 100,0        |
| Japonia           | 95,1              | -                 | 4,9        | 100,0        |
| Kanada            | 74,6              | 0,1               | 25,4       | 100,0        |
| Luksemburg (a)    | 100,0             | -                 | -          | 100,0        |
| Niemcy            | 93,4              | -                 | 6,6        | 100,0        |
| Norwegia          | 99,9              | -                 | 0,1        | 100,0        |
| Nowa Zelandia     | 87,8              | 0,4               | 11,8       | 100,0        |
| Portugalia (a)    | 58,0              | 11,0              | 30,9       | 100,0        |
| Stany Zjednoczone | 68,5              | -                 | 31,5       | 100,0        |
| Szwajcaria        | 99,7              | -                 | 0,3        | 100,0        |
| Szwecja           | 100,0             | -                 | -          | 100,0        |
| Wlk. Brytania (a) | 100,0             | -                 | -          | 100,0        |
| Włochy            | 59,8              | 7,9               | 32,2       | 100,0        |
|                   |                   |                   |            |              |
| DAC razem         | 84,6              | 0,2               | 15,2       | 100,0        |

\* Podane wartości dotyczą przyrzeczeń (*commitments*) w roku 2007.

a – dane dotyczą wypłat brutto

b – dane dotyczą udziału w pomocy bilateralnej z wyłączeniem pomocy technicznej i kosztów administracyjnych

Źródło: Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, Statistical Annex of the 2009 Development Co-operation Report, tab.23e

Niezależnie od tego, na ile pomoc rozwojowa jest wiązana formalnie i nieformalnie, faktem pozostaje, że przynosi korzyści dla gospodarki francuskiej, gdyż w toku realizacji projektów wykorzystywane są dobra produkowane przez Francję, a udział w pomocy pozwala zwiększyć liczbę miejsc pracy. Aktywność Francji zawsze przejawiała się w tych sektorach, w których była najsilniejsza (np. telekomunikacja). Co więcej, nawet pomoc multilateralna, w niektórych przypadkach przynosi korzyści dla gospodarki francuskiej, szczególnie w rejonach dawnego imperium kolonialnego, gdzie lokalne władze przyzwyczajone są do zawierania umów z Francuzami, niezależnie od pochodzenia środków finansowania. Realizacja projektów, która wzmocni przemysł odbiorcy pomocy jest także korzystna dla Francji, która jest często głównym lub jednym z głównych kontrahentów tych krajów<sup>657</sup>. Niezależnie od

<sup>657</sup> J. Fuchs, *Pour une politique...*, s. 21-23

tego, czy pomoc jest wiązana czy niewiązana, Francja odnosić może z tytułu jej udzielania korzyści gospodarcze<sup>658</sup>. Dla przykładu przedstawiono dane z raportu J.-P. Fuchsa ilustrujące stosunki eksportu, importu oraz wymiany Francji z krajami strefy franka w roku 1993.

## 6.2. Multilateralna pomoc Francji dla krajów rozwijających się.

---

### 6.2.1. Rola Francji w pomocy multilateralnej dla AKP.

---

Francja przekazuje mniej pomocy kanałem multilateralnym niż bilateralnym. Tradycyjnie preferuje i zawsze preferowała współpracę bezpośrednią z krajami rozwijającymi się, co pozwala jej realizować cele własnej polityki zagranicznej. Udział w działalności instytucji wielostronnych zyskał dla niej o tyle znaczenie, o ile mogła przezeń wpływać na kierunki i strategię pomocy tych organizacji. Pozwalało to na skierowanie dodatkowych środków na cele zgodne z założeniami francuskiej polityki międzynarodowej. Wzrost wydatków na pomoc wielostronną w polityce francuskiej miał przekładać się *de facto* na realizację interesów w stosunkach dwustronnych.

Znaczenie Francji w łonie Unii Europejskiej było i jest dużo większe niż w ramach pozostałych organizacjach multilateralnych, takich jak Bank Światowy czy Organizacja Narodów Zjednoczonych. Na tych forach zdanie Francji ma mniejszy wpływ na podejmowane decyzje (większe znaczenie mają Stany Zjednoczone), a w konsekwencji wpłaty z francuskiego budżetu są znacznie niższe<sup>659</sup>. Wynika to z układu sił i zasięgu tychże organizacji. W Banku Światowym i ONZ Francja należy do czołówki najważniejszych państw, ale pozostaje tylko jednym z wielu członków organizacji. Odgrywa mniejszą rolę niż Stany Zjednoczone, z czym szczególnie trudno jej się pogodzić. Korzystną pozycję Francji w ramach Unii Europejskiej, tłumaczy fakt, że była jednym z założycieli Wspólnoty.

Francja zainicjowała w latach sześćdziesiątych XX wieku, zawieranie porozumień z byłymi koloniami państw europejskich, dzięki czemu zaznaczyła swoje miejsce na arenie międzynarodowej<sup>660</sup>. Stosunki pomiędzy regionalną wspólnotą krajów europejskich a krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku kształtowane były w ostatnim półwieczu właśnie w oparciu o międzynarodowe umowy o współpracy gospodarczej, których pomysłodawcą była Francja. Pierwsze porozumienie (pierwszy Europejski Fundusz Rozwoju - *Fonds Européenne de*

---

<sup>658</sup> W roku 1993 udział Francji w eksporcie krajów afrykańskich strefy franka stanowił średnio 24%, w imporcie 45%, a w wymianie 34%, J.-P. Fuchs, *op. cit.*, s. 23.

<sup>659</sup> Por. J.-J. Gabas, *op. cit.*, s. 55-57

<sup>660</sup> A. Szeptycki, *Afryka nad Sekwaną*, Puls Świata luty 2004 Nr 5; [http://www.puls-swiata.subnet.pl/artukul.php?id=8&id\\_art=309](http://www.puls-swiata.subnet.pl/artukul.php?id=8&id_art=309)

*Développement*, tj. pierwszy FED) konstytuowały art. 131 i 136 Traktatu Rzymskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotą Gospodarczą w roku 1957. Dotyczyły one stosunków z krajami, z którymi członkowie Wspólnoty mieli szczególne realcje, czyli więzy kolonialne. Kolejne dwa układy podpisane zostały w Jaundé w 1964 i 1969 roku. Miały one wyrażać solidarność z dawnymi posiadłościami oraz terytoriami zamorskimi europejskich metropolii i przekładać się na budowanie ich dobrobytu<sup>661</sup>.

Relacje Wspólnoty z krajami rozwijającymi się w latach 1975-2000 ustalano w czterech porozumieniach podpisywanych w Lomé w latach 1975, 1979, 1984 i 1990. W związku z tym, że zawarto je po włączeniu do Wspólnoty Wielkiej Brytani, objęły również terytoria Commonwealthu. Pierwsze dotyczyło między innymi specjalnych warunków importu cukru, a także bananów, wołowiny i cielęciny. Wśród jego podstawowych założeń znalazło się uprzywilejowane traktowanie krajów AKP, niezależność i równość kontrahentów, prawo do prowadzenia własnej polityki i bezpieczeństwa w ramach systemu współpracy. Ustanowiono także system STABEX mający stabilizować wpływy z eksportu krajów rozwijających się wynikające z fluktuacji cen i podaży towarów<sup>662</sup>. Umożliwiał kompensatę z tytułu obniżki wpływów z eksportu danego produktu<sup>663</sup>.

Lomé II w dużym stopniu stanowiło potwierdzenie wcześniejszych ustaleń. Nowością był jedynie system SYSMIN wspierający górnictwo krajów najbardziej od niego uzależnionych. W ramach Lomé III zaczęto podkreślać potrzebę uniezależnienia od czynników zewnętrznych i zapewnianie bezpieczeństwa żywnościowego, w większym stopniu niż promocję przemysłu. W ostatnim porozumieniu podpisywanym w Togo zwrócono uwagę na promocję praw człowieka, potrzebę poprawy sytuacji kobiet, dobre rządzenie, ochronę środowiska, współpracę zdecentralizowaną, dywersyfikację gospodarek krajów AKP, wspieranie sektora prywatnego i kooperację regionalną<sup>664</sup>. Ewolucja głównych założeń wynikających z porozumień Wspólnoty, a następnie Unii Europejskiej z krajami rozwijającymi się, stanowiła tym samym odzwierciedlenie ewolucji poglądów w ekonomii rozwoju. Rewizja układu Lomé IV podpisywana na drugą część dziesięcioletniego okresu, tj. na lata 1995-2000, uwzględniała zarówno przemiany w krajach AKP spowodowane dostosowaniem

---

<sup>661</sup> [http://ec.europa.eu/development/geographical/lomegen\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/development/geographical/lomegen_en.cfm), Por. M. Meyn, *Economic Partnership Agreements: A "Historic Step" Towards a Partnership of Equals?*, Development Policy Review, 2008, 26(5), s. 516.

<sup>662</sup> [http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/lomegen/lomeitoiv\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/lomegen/lomeitoiv_en.cfm)

<sup>663</sup> Stabex obejmował eksport dwunastu podstawowych surowców eksportowych: orzeszki ziemne, kakao, bawełna, kopa, olej palmowy, skóry, drewno, banany, herbata, szał, ruda żelaza, oraz dwóch dodatkowych: rum i cukier. E. Chrabonszczewska, *Strefa franka francuskiego*, Monografie i Opracowania nr 292, SGHiS, Warszawa 1989, s. 210.

<sup>664</sup> *Ibidem*.

strukturalnym jak i w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (zwiększając środki dla nich przeznaczone). Zakładała możliwość cofnięcia finansowania dla tych spośród beneficjentów, którzy nie dbali o poszanowanie praw człowieka, realizację zasady państwa prawa oraz demokratyzację.

Traktaty z Jaundé i Lomé obejmowały w dużej mierze problematykę preferencji handlowych, a także pakiety pomocy rozwojowej<sup>665</sup>. Traktat z Lomé przewidywał wolny handel, przy uprzywilejowaniu krajów rozwijających się, które polegało na możliwości jednostronnego utrzymania restrykcji importowych i ceł. Towary z krajów AKP w większości importowano bezcłowo. Ku rozczarowaniu Południa postanowienia te nie pomogły zapobiec spadkowi eksportu do krajów Wspólnoty. Pomimo preferencji wiele krajów AKP nie rozwinęło swoich możliwości, a wręcz pogorszyło własne wskaźniki socjo-ekonomiczne<sup>666</sup>. Podstawowym celem zawieranych porozumień było wprawdzie „wspieranie i przyspieszanie rozwoju gospodarczego, kulturowego i społecznego państw AKP oraz wzmacnianie i różnicowanie ich stosunków z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi w duchu solidarności i wzajemnego interesu”, ale nie do końca udało się to zrealizować<sup>667</sup>. Niepowodzenia w osiąganiu założeń traktatów zostały opisane w tzw. Zielonej Księdze w 1996 roku (opublikowano w 1997 roku). Udział w rynku Wspólnoty spadł z 6,7% w roku 1976 do 3% w roku 1997. Podkreślono w niej potrzebę podjęcia środków mających na celu przede wszystkim walkę z ubóstwem i poprawę wskaźników rozwoju gospodarczego (dostęp do wody pitnej, opieki zdrowotnej, edukacji itp.). Uznano potrzebę kształtowania środowiska sprzyjającego efektywnemu wydawaniu otrzymywanych środków jako pierwszorzędną w procesie współpracy.

Porozumienia UE-AKP stanowiły i nadal stanowią szeroką platformę porozumienia Północ-Południe, a umowa podpisana w Cotonou w roku 2000 ma wyjść naprzeciw ustaleniom wynikającym z Zielonej Księgi i na nowo ukształtować te relacje<sup>668</sup>. Porozumienie obejmuje oprócz strategii rozwojowych i walki z ubóstwem także dialog polityczny. Podniesienie poziomu życia i rozwój osiągnięte mają zostać poprzez współpracę gospodarczą oraz wspieranie integracji regionalnej państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. W umowie uwzględniono polityczny wymiar stosunków pomiędzy regionami i poruszono kwestie praw człowieka, demokracji i dobrego rządzenia, a nawet emigrację, zapobieganie konfliktom i

---

<sup>665</sup> P. Collier, P. Guillaumont, S. Guillaumont, J. W. Gunning, *The future of Lomé: Europe's Role in African Growth*, World Economy, Vol. 20 Iss. 3, 285.

<sup>666</sup> M. Meyn, *Economic Partnership...*, s. 516.

<sup>667</sup> [http://europa.eu/abc/12lessons/lesson\\_11/index\\_pl.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_11/index_pl.htm)

<sup>668</sup> Porozumienie z Cotonou zakłada od 2008 roku dwustronne porozumienia handlowe zgodnie z regułami Światowej Organizacji Handlu. M. Meyn, *Economic Partnership...*, s. 515.

utrzymanie pokoju<sup>669</sup>. Praktycznym wymiarem konwencji ma być promowanie demokracji np. poprzez misje badawcze i obserwacje wyborów, spotkania z przedstawicielami społeczeństwa. Zasadniczym celem porozumienia jest udzielanie pomocy rozwojowej oraz wspomaganie procesu integracji krajów rozwijających się z gospodarką światową<sup>670</sup>. Wsparcie ma obejmować również współpracę zdecentralizowaną sprzyjającą rozwojowi sektora prywatnego. Ważnym problemem jest także kwestia terroryzmu, która ujęta została zarówno w odnowionym porozumieniu z 2005 roku i w ramach Euro-Śródziemnomorskiego Kodeksu Postępowania Przeciw Terroryzmowi (*Euro-Mediterranean Code of Conduct Against Terrorism*)<sup>671</sup>. Umowa z Cotonou w dalszej perspektywie zakłada obustronną liberalizację wymiany handlowej<sup>672</sup>.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych pomoc Unii Europejskiej dla krajów rozwijających się przewyższyła wartość pomocy od Banku Światowego. Kraje AKP, a w szczególności Afryka, były od początków istnienia Wspólnoty traktowane priorytetowo w polityce europejskiej, w czym upatrywane jest działanie Francji, która obok Wielkiej Brytanii i Belgii tradycyjnie dążyły do priorytetowego traktowania ich dawnych kolonii w polityce europejskiej. Niemcy i Holandia, które nie miały wielu własnych posiadłości chciały nadać europejskiej pomocy rozwojowej wymiar globalny i bardziej humanitarny. Koalicja dawnych metropolii, która okazała się silniejszą frakcją, doprowadziła do skierowania europejskich funduszy do dawnych posiadłości, szczególnie w Afryce Subsaharyjskiej, Ameryce Łacińskiej i w basenie Morza Śródziemnego. Ułatwiał to fakt, że wiele z nich było najbiedniejszymi rejonami świata. Sytuacja uległa zmianie po upadku Związku Radzieckiego, kiedy Europa zmniejszyła swoje zainteresowanie Afryką na korzyść krajów Europy Środkowo – Wschodniej (pomoc ta nie należała do ODA tylko do OA).

Interesy donatorów ścierają się ze sobą, a kierunki działań są ustalane przez najsilniejszych z nich. Pomoc multilateralna pozostaje wypadkową strategii członków organizacji. Francja jako jeden z budowniczych Unii była jednym z głównych decydentów Wspólnoty. W miarę rozszerzania się granic Wspólnoty Europejskiej mnożą się głosy w

---

<sup>669</sup> <http://www.europarl.europa.eu/highlights/pl/607.html>, <http://www.unic.un.org.pl/ue/rozwoj.php>

<sup>670</sup> Powodzenie porozumień pomiędzy Unią Europejską a krajami AKP (w tym zwiększenie eksportu z krajów Południa do Wspólnoty Europejskiej) zależy w dużym stopniu od wewnętrznych reform krajów rozwijających się, gdyż brak instytucji zdaniem A. Bormanna ogranicza możliwości skorzystania na liberalizacji wymiany. A. A. Borrmann, M. Busse, *The Institutional Challenge of the ACP/EU Economic Partnership Agreements*, *Development Policy Review*, 2007, 25(4), s. 403.

<sup>671</sup> D. Keohane, *The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism*, *Journal of Common Market Studies*, January 2008, v. 46, iss. 1, s. 141.

<sup>672</sup> <http://www.europarl.europa.eu/highlights/pl/607.html>

dyskusji o polityce rozwojowej, jednak zdanie Francji nadal należy do jednego z najpilniej wysłuchiowanych<sup>673</sup>.

Francja upatrywała w stworzeniu europejskiej płaszczyzny pomocy wielostronnej i zarazem regionalnej, przeciwwagi dla instytucji Bretton Woods. Pomoc europejska miała w jej wizji stanowić replikę francuskiego modelu udzielania pomocy rozwojowej. Wymagało to dużego zaangażowania finansowego i wpływało na wysokość środków wpłacanych przez Francję do wspólnej puli. W pewnym sensie Francja odniosła sukces, jako że Komisja Europejska prześcignęła MIF i stała się największym donatorem pomocy na świecie. Jako owoce francuskich działań postrzegane są w szczególności: znaczenie wysokości pomocy europejskiej w stosunku do pozostałych donatorów, utrzymywany wiele lat priorytet Afryki, porozumienia z krajami AKP, utworzenie FED, duże znaczenie pomocy dla sektora usług socjalnych, a także takie mechanizmy finansowania jak Stabex i Sysmin<sup>674</sup>.

#### 6.2.2. Instrumenty pomocy multilateralnej.

Pomoc multilateralna Francji przekazywana jest w ramach Komisji Europejskiej, Międzynarodowych Instytucji Finansowych, wertykalnych funduszy tematycznych i wyspecjalizowanych agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych. Komisja Europejska jest największym spośród wielostronnych donatorów, jako główny partner pomocy rozwojowej dla Afryki i jeden z największych dawców.

Unia Europejska udziela obecnie ok. 60% światowej pomocy rozwojowej aby przygotować kraje rozwijające się do wejścia na międzynarodowy rynek<sup>675</sup>. Pomocą europejską zarządza Komisja Europejska, która dysponuje dwoma źródłami finansowania: z budżetu Wspólnoty i ze specjalnego funduszu, Europejskiego Funduszu Rozwoju. Kraje członkowskie uiszczają wpłaty do obu tych puli. Instrumenty stosowane przez Wspólnotę stale ewoluują, a ich opis dla potrzeb niniejszego punktu, ma jedynie charakter poglądowy<sup>676</sup>.

Większość krajów partnerskich Komisji, z rejonów Azji, Azji Środkowej, Ameryki Łacińskiej, Afryki Południowej, Środkowego Wschodu korzysta z instrumentu współpracy

---

<sup>673</sup> C.J. Schneider, J. L. Tobin, *Interest Coalitions and Multilateral Aid: Is EU Integration Bad for Africa?* March 2009, The politics of Multilateral Aid, [www.princeton.edu/europe/events\\_archive/.../05.../Schneider.pdf](http://www.princeton.edu/europe/events_archive/.../05.../Schneider.pdf)

<sup>674</sup> J.-J. Gabas, *op. cit.*, s. 66-67.

<sup>675</sup> B. Abegaz, *Multilateral development aid for Africa*, *Economic Systems* 29 (2005), s. 442.

<sup>676</sup> Na lata 2007-2013 uruchomiono nową reformę mającą uprościć procedury przyznawania pomocy. W jej efekcie Unia dysponuje trzema rodzajami instrumentów: o zasięgu geograficznym, tematycznych i doraźnych. Por. [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/aide-publique-au-developpement-apd\\_19762/aides-europeennes\\_19766/les-instruments-les-chiffres-europeens-aide\\_79152.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/aide-publique-au-developpement-apd_19762/aides-europeennes_19766/les-instruments-les-chiffres-europeens-aide_79152.html)

dla rozwoju (ICD – *instrument de coopération Au développement*). Programy geograficzne ICD zastąpiły poprzednie programy wspólnotowe ALA (Azja i Ameryka Łacińska) i część programu TACIS (*Assistance technique a la Communauté de Etats indépendants*). ICD zawiera także 5 programów tematycznych: azyl i migracje, rozwój społeczny, podmioty prywatne i samorządy, bezpieczeństwo żywnościowe i środowisko na łączną sumę ok 6 mld Euro w roku 2007. Programy tematyczne są komplementarne i subsydiarne względem programów geograficznych i mogą być stosowane z przeznaczeniem dla innych stref geograficznych, niż te objęte ICD, tj. kraje AKP oraz kraje i terytoria zamorskie – PTOM – *pays et territoires d'outre-mer*, a także IEVP – krajów sąsiedzkich.

Dla zachodniej części Bałkanów i Turcji, Komisja przewidziała instrument przedakcesyjny, który zastąpił programy PHARE, ISPA i SAPARD, podobnie jak specyficzne programy pomocy dla Turcji i CARDS dla Bałkanów. Strefa śródziemnomorska, Europa Wschodnia, Kaukaz, Rosja i Środkowy Wschód objęte są instrumentem europejskim sąsiedztwa i partnerstwa IEVP, który zastąpił MEDA (*Programme d'aide Au développement des pays tiers méditerranéens*) i część programu TACIS<sup>677</sup>.

Specyficznym instrumentem współpracy europejskiej jest FED – Europejski Fundusz Rozwoju. Wysokość wpłat do Funduszu uzależniona jest od PKB donatorów, a także historycznych powiązań z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Fundusz, jak wspomniano wcześniej, utworzono z inicjatywy Francji Traktatem Rzymskim z 1957 roku. Jest on instrumentem pozabudżetowym i obecnie służy wdrażaniu w życie postanowień z Cotonou względem krajów AKP. We wcześniejszych latach pozwalał na realizację postanowień umów z Jaundé i Lomé. Francja podkreśla swoją rolę w powołaniu FED jako instrumentu wsparcia dla krajów AKP<sup>678</sup>.

Kraje rozwijające się korzystają z trzech portfeli usług. Po pierwsze Komisja Europejska przygotowuje w porozumieniu z danym odbiorcą Dokumenty Strategiczne (*documents strategiques pays*) i program narodowy lub regionalny. Środki przekazywane są w ramach „koszyka A”, na wsparcie polityki makroekonomicznej, polityki sektorowej i programów i projektów Wspólnoty oraz „koszyka B”, na potrzeby nieprzewidziane, takie jak pomoc doraźna nie finansowana z budżetu, międzynarodowe inicjatywy redukcji zadłużenia oraz niwelowania efektów niestabilności przychodów z eksportu.

---

<sup>677</sup> Kraje te uznawane są za kraje rozwijające się w związku z tym, że wpisane są na listę legitymowanych odbiorców ODA przez OECD, kwestia ta poruszona została w rozdziale pierwszym.

<sup>678</sup> J.-P. Fuchs, *op. cit.*, s. 25.



Od 2003 roku, drugi portfel, zarządzany jest przez Europejski Bank Inwestycyjny, który inwestuje w sektor prywatny oraz w przedsiębiorstwa publiczne zarządzane komercyjnie, szczególnie te działające w ramach podstawowej infrastruktury gospodarczej w krajach AKP, na zasadach rynkowych. Dostarcza kapitał, udziela pożyczek, gwarancji i bonifikaty odsetek w ramach niektórych działań. Trzeci portfel, intra-AKP, jest współzarządzany przez Komisję Europejską i Sekretariat AKP. Obejmuje działania na gruncie krajów i regionów w sektorach dostępu do wody, energii, pokoju i migracji, a także projekty związane z walką z AIDS, edukacją, wsparciem Unii Afrykańskiej i funduszem oddłużenia krajów najbiedniejszych (HIPC)<sup>679</sup>.

Międzynarodowe instytucje finansowe, czyli Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, od momentu powstania mają uniwersalną legitymację do podejmowania działań związanych z pomocą rozwojową. W latach dziewięćdziesiątych kraje rozwijające się borykające się z równowagą bilansu płatniczego negocjowały z nimi programy dostosowawcze, w ramach których przeprowadzały reformy systemu finansowego i fiskalnego w ramach dostosowania strukturalnego. Jednocześnie, pomoc którą otrzymywały, uzależniona była od postępu dokonywanych reform strukturalnych.

Obok Banku Światowego ważna jest także rola regionalnych banków rozwoju w związku z tym, że przyznają pożyczki na zasadach preferencyjnych w powiązaniu z transferem wiedzy. Ich autorytet oparty jest na najsilniejszych donatorach Komitetu Pomocy Rozwojowej. Banki te nie odpowiadają przed żadnym forum, jak ma to miejsce w przypadku Komisji Europejskiej, którą kontroluje Parlament Europejski i Rada Europejska.

Bank Światowy udziela pożyczek za pośrednictwem dwóch kanałów: Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (*International Development Association - IDA*) dla pożyczek miękkich skierowanych do krajów o niskim dochodzie z małym lub brakiem dostępu do prywatnych rynków kapitałowych oraz Banku Rekonstrukcji i Rozwoju dla pożyczek twardych (*hard loans*), dla krajów o średnich dochodach i niewystarczającym dostępie do rynków kapitałowych<sup>680</sup>. Francja dokonuje największych wpłat w ramach instytucji Bretton Woods na rzecz funduszu IDA. Fundusz udziela pożyczek na okres 40 lat z 10 letnim okresem karencji, nieoprocentowanych, obciążonych kosztem obsługi w wysokości 0,75%. Pożyczki te przeznaczone są dla krajów najbiedniejszych<sup>681</sup>. Pożyczki miękkie z IDA przyznawane są dla trzech kategorii działań: finansowanie inwestycji obejmujących

---

<sup>679</sup> Strona WWW Ministerstwa spraw zagranicznych, WWW.diplomatie.gouv.fr/fr

<sup>680</sup> B. Abegaz, *op. cit.*, s. 444-445.

<sup>681</sup> P. Jacquet, J.-M. Severino, *op. cit.*, s. 285.

rozbudowę infrastruktury i sektorów produkcyjnych; o podłożu politycznym, które wymagają przeprowadzenia określonych reform lub zmian instytucjonalnych; pomoc nieinwestycyjna przeznaczana na finansowania usług socjalnych. Przy przyznawaniu pomocy decyzja o kredytowaniu opiera się na podstawie informacji o PKB *per capita* odbiorcy, zdolności kredytowej na rynkach finansowych oraz prowadzonej polityce (czy wprowadzane są reformy i prowadzona jest polityka stymulowania rozwoju i walki z ubóstwem – *performance based allocation* - PBA)<sup>682</sup>.

IDA działa dzięki pieniądзом z krajów rozwiniętych i w oparciu o decyzje przez nie podejmowane, proporcjonalnie do wniesionych środków. W przypadku Francji stanowi to ok. 4% głosów przy wpłacie 7%. Między rokiem 1993 a 2000 francuskie kontrybucje zmalały prawie o połowę, aczkolwiek nie wynikało to z obniżenia jej udziału. Znaczenie Francji w łonie międzynarodowych instytucji finansowych jest znacznie mniejsze niż we Wspólnocie Europejskiej<sup>683</sup>.

Wpłaty do ONZ stanowią najmniejszy udział w multilateralnej pomocy Francji. Dokonywane są one na rzecz agencji, które zajmują się kwestiami powiązаныmi z rozwojem gospodarczym. Chodzi przede wszystkim o UNDP (*United Nations Development Programme*) oraz o UNICEF. UNDP zajmuje się propagowaniem realizacji Deklaracji Milenijnej, a także promowaniem dobrego rządzenia i walki z ubóstwem. UNICEF z kolei przyczynia się do ochrony praw dziecka, a także walki z rozprzestrzenianiem chorób zakaźnych. Agencje ONZ mają swoje siedziby w wielu zakątkach świata, gdzie nie znajdzie się innych przedstawicieli donatorów bi- czy multilateralnych. Wynika to przede wszystkim z zaangażowania ONZ w misje pokojowe na terenach ogarniętych konfliktem lub po jego zakończeniu. W ramach francuskiej pomocy multilateralnej rośnie wkład w działalność funduszy wertykalnych - tematycznych. Są to przede wszystkim inicjatywy mające za cel ochronę zdrowia, w tym walkę z chorobami zakaźnymi i szczepienia w szczególności<sup>684</sup>.

### 6.2.3. Pomoc multilateralna Francji w latach 1981-2007.

---

Udział pomocy rozwojowej przekazywanej kanałem multilateralnym stanowił tradycyjnie mniejszość całkowitego wolumenu francuskiej pomocy, średnio 26% w badanym okresie.

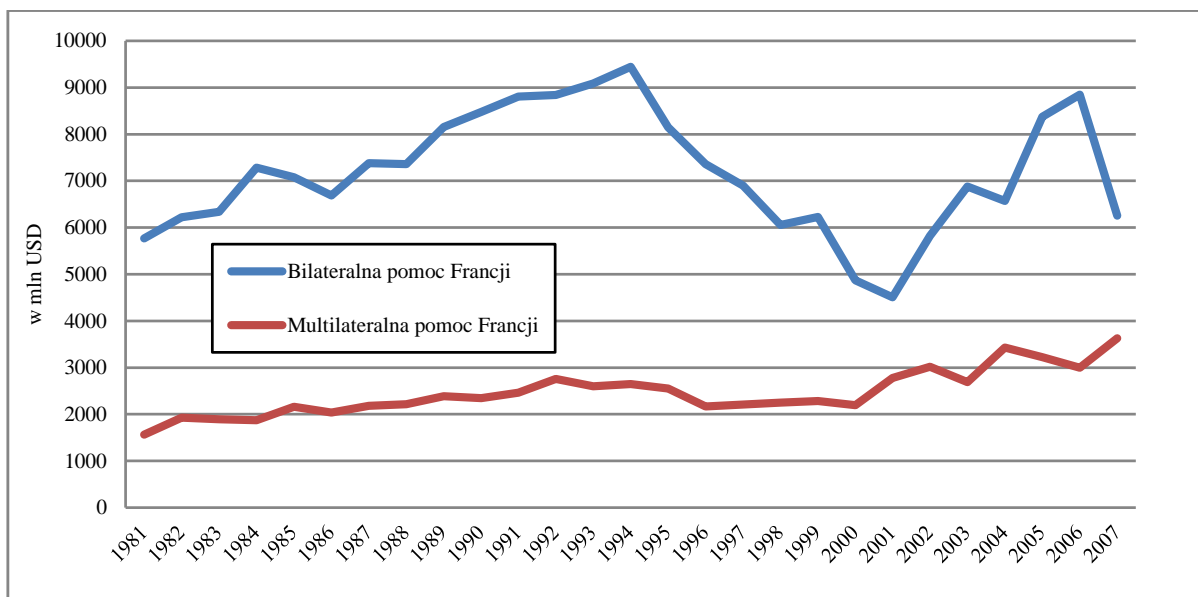
---

<sup>682</sup> B. Abegaz, *op. cit.*, s. 445.

<sup>683</sup> Szerzej, *Report from the Executive Directors of the International Development Association to the Board of Governors*, 28 February 2008, <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/73449-1172525976405/FinalreportMarch2008.pdf>, s. 1-14, 61-62.

<sup>684</sup> *Memorandum de la France 2008*, s. 32-33.

Pomimo deklarowanego zwiększania wysiłków na rzecz organizacji międzynarodowych, Francja nadal priorytetowo traktowała kanał dwustronny, który gwarantował jej wpływ na politykę partnera i umożliwiał negocjowanie korzystnych warunków dla francuskich przedsiębiorców. Jedynie w okresie spadku całkowitego wolumenu ODA, udział pomocy multilateralnej w całkowitej pomocy i w stosunku do PKB wzrósł. Co istotne, stosunkowo mniejszy udział pomocy multilateralnej w pomocy francuskiej nie oznacza, że jest ona nieznaczna w wartościach bezwzględnych w porównaniu z innymi donatorami. Wręcz przeciwnie, pomoc Francji ma stosunkowo duże znaczenie i udział w budżetach organizacji międzynarodowych (szczególnie Unii Europejskiej), a jedynie w kontekście własnej, znacznej co do wartości pomocy bilateralnej jest mniejsza (rys. 6.11.).

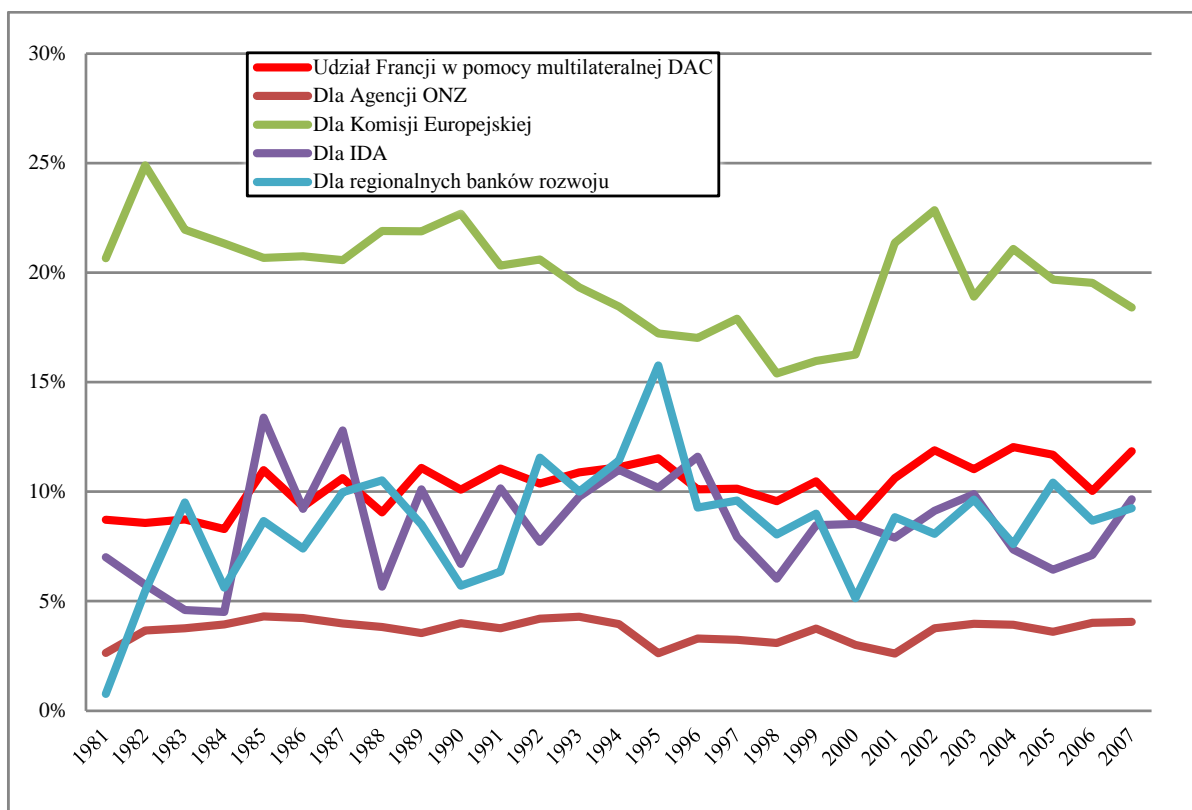


Rys. 6.11. Pomoc bilateralna i multilateralna Francji w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Multilateralizacja pomocy Francji postrzegana była w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku jako możliwość zwiększenia jej wpływu na pomoc rozwojową nie tylko przekazywaną przez nią bezpośrednio, ale także na pomoc lokowaną za pośrednictwem organizacji wielostronnych. Francja miała ambicję stać się jednym z głównych darczyńców, aby uzyskać wpływ na kierunki i sposoby alokowania pomocy w krajach rozwijających się. Wielkie zaangażowanie Francji w proces integracji europejskiej znalazło wyraz m.in. w tym, że starała się ona być przywódcą w kwestiach pomocy rozwojowej udzielanej przez Wspólnotę Europejską i angażowała znaczne środki w pomoc budżetową i pozabudżetową Unii. Należy także zaznaczyć, że o ile wpływ Francji na multilateralną pomoc Unii Europejskiej jest

znaczny, co przejawia się np. w ukierunkowaniu na Afrykę i podpisaniu licznych porozumień (Lomé, Jaundé), o tyle jej wpływy w międzynarodowych instytucjach finansowych są ograniczone.



Rys. 6.12. Udział pomocy multilateralnej od Francji w pomocy od krajów DAC ogółem i w ramach niektórych organizacjach multilateralnych w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie

[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)  
[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Lata 1993-2000 to okres zwiększenia udziału pomocy multilateralnej przy jednoczesnym zmniejszeniu pomocy w ogóle. Francja dostosowywała się do zasad i praktyk pomocy multilateralnych instytucji finansowych pod wpływem ich nacisku, który zrealizowany został w trzech fazach. Po pierwsze MIF odmówiły finansowania rosnącego deficytu handlu zagranicznego i finansów publicznych krajów strefy franka. Doprowadziło to do kryzysu i zmuszało Francję do dokonania wyboru pomiędzy zwiększaniem pomocy bilateralnej na rzecz spłacania sum dłużnych MIF albo do wypracowaniem porozumienia. Po drugie MIF zażądały dewaluacji w ramach strefy franka i równoczesnego przyjęcia dodatkowych środków, które prowadziły do całkowitej akceptacji reguł konsensusu waszyngtońskiego (liberalizacja, prywatyzacja, równowaga finansów publicznych, zmniejszenie deficytu handlu zagranicznego), w zamian za pomoc od Francji i od nich samych. Wreszcie założono

stopniowe ograniczanie pomocy przy utrzymaniu zasad dostosowania strukturalnego. Francja przystąpiła na te normy uzależniając po roku 1993 przyznawanie pomocy od przeprowadzanych planów naprawczych i dostosowania strukturalnego<sup>685</sup>.

Francja w większym stopniu zaangażowana jest w pomoc multilateralną w ramach Unii Europejskiej niż innych organizacji międzynarodowych. Zaangażowane środków w ramach Komisji Europejskiej jest większe niż w pomocy multilateralnej od krajów DAC ogółem, co przedstawione zostało na rys. 6.12. Stosunkowo najmniejszym zainteresowaniem Francji cieszą się agencje ONZ. Niewątpliwie jest to związane z większą rolą Francji w ramach Wspólnoty niż jakiegokolwiek innego forum światowego.

Tab. 6.4. Udział pomocy rozwojowej dla poszczególnych instytucji w pomocy multilateralnej Francji i krajów DAC w roku 2007.

| <b>Donator:</b>                 | <b>DAC</b> | <b>Francja</b> | <b>Udział Francji</b> |
|---------------------------------|------------|----------------|-----------------------|
| <b>Pomoc multilateralna:</b>    | 30597,79   | <b>3625,10</b> | <b>12%</b>            |
| <b>Bank Światowy, w tym:</b>    | 6102,64    | <b>541,38</b>  | <b>9%</b>             |
| IDA                             | 5608,74    | 541,30         | 10%                   |
| <b>Regionalne banki rozwoju</b> | 2351,11    | <b>218,33</b>  | <b>9%</b>             |
| Afrykański                      | 1281,31    | 172,49         | 13%                   |
| Azjatycki                       | 869,67     | 41,68          | 5%                    |
| Amerykański                     | 94,86      | 4,12           | 4%                    |
| <b>Agencje ONZ, w tym:</b>      | 5801,44    | <b>235,31</b>  | <b>4%</b>             |
| IFAD                            | 265,97     | 10,95          | 4%                    |
| UNDP                            | 1103,21    | 40,38          | 4%                    |
| WFP                             | 236,80     | 4,72           | 2%                    |
| UNICEF                          | 581,37     | 18,89          | 3%                    |
| UNHCR                           | 406,53     | 21,29          | 5%                    |
| <b>Unia Europejska, w tym:</b>  | 11714,25   | <b>2156,31</b> | <b>18%</b>            |
| FED                             | 4212,85    | 955,49         | 23%                   |
| Inne w tym:                     | 4628,35    | 473,77         | 10%                   |
| IMF                             | 73,68      | -31,52         | -43%                  |

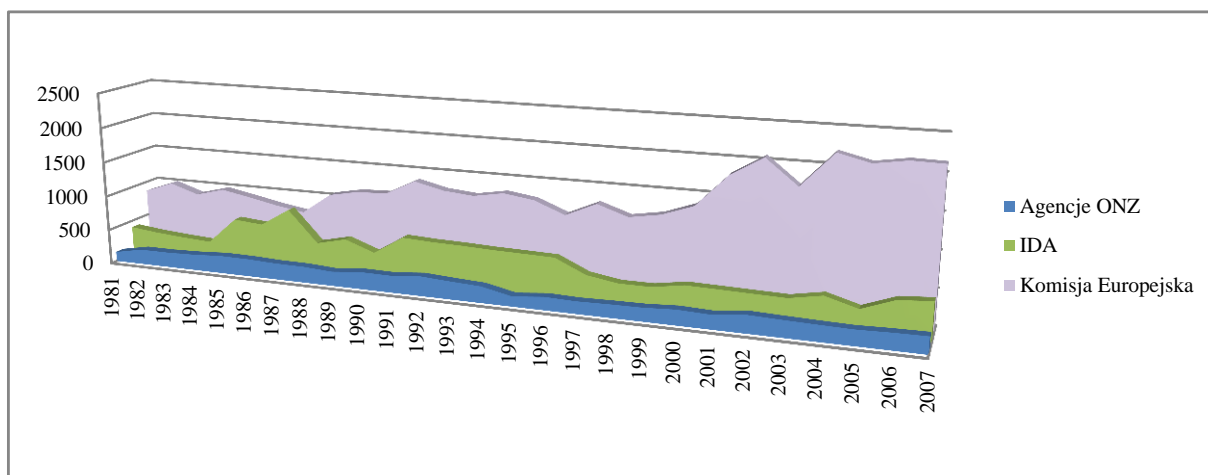
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, Statistical Annex of the 2009 Development Co-operation Report, tab 15e.

Niemalający udział Francji w środkach Unii Europejskiej na pomoc rozwojową po części wynika z zobowiązań Francji, jako jednego z większych i bogatszych członków organizacji, do dokonywania wpłat określonej wysokości do budżetu Unii i do FED. Znaczenie Francji jest tu o tyle duże, że była zarówno jednym z architektów Unii Europejskiej jak i sposobu zarządzania europejską pomocą rozwojową. Francja po podpisaniu umów z Cotonou była głównym (24,3%) darczyńcą dziewiątego budżetu FED, a jest drugim po Niemczech (19,55%) w dziesiątym FED<sup>686</sup>.

<sup>685</sup> J.-J. Gabas, *op. cit.*, s. 57-58.

<sup>686</sup> *DAC Peer Review of France*, OECD, Paris 2008, s. 47.

Finansowanie pomocy multilateralnej w ramach instytucji z Bretton Woods stopniowo traci na znaczeniu we francuskiej pomocy rozwojowej (rys. 6.13). O ile w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych było ono w pewnym sensie wymuszone przez sytuację geopolityczną na świecie, a później relacje z Bankiem Światowym opisane wyżej, o tyle od końca lat dziewięćdziesiątych jego rola maleje. Francja w zdecydowanie większym stopniu koncentruje się na pomocy regionalnej.



Rys. 6.13. Pomoc Francji dla komisji Europejskiej, IDA i ONZ w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie

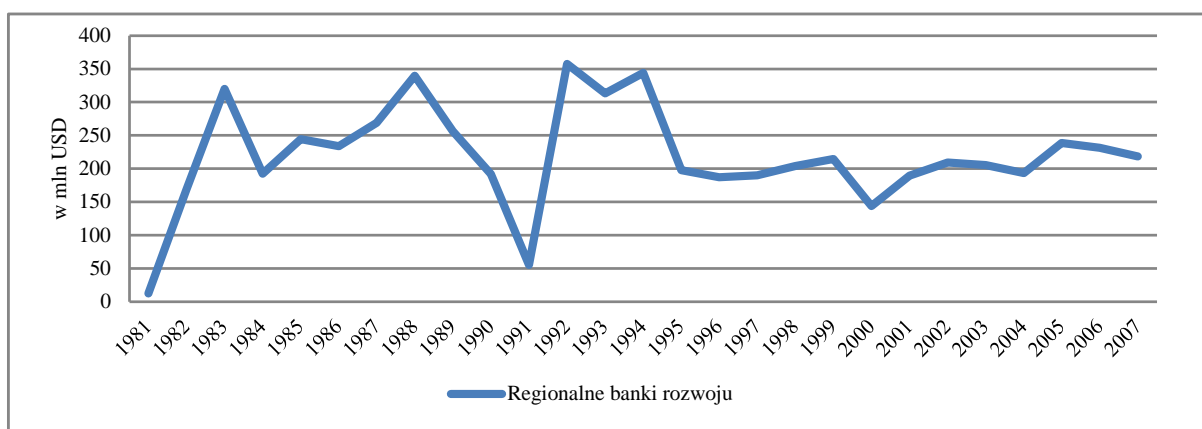
[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)  
[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Niewielkie wsparcie przekazywane przez Francję do wyspecjalizowanych agencji ONZ takich jak UNICEF czy UNDP jest do pewnego stopnia zaskakujące. Naukowcy związani z ONZ często formułowali poglądy alternatywne wobec grupy Banku Światowego, z którym nie zgadzała się przez wiele lat Francja. Co więcej interesy Narodów Zjednoczonych częściowo pokrywały się z interesami czysto francuskimi. Równocześnie jednak Francji nie udało się narzucić Narodom Zjednoczonym swojego modelu administrowania środkami. Projekty ONZ są liczne i przeważnie o niewielkiej skali, co uniemożliwia kompleksowe zarządzanie nimi w sposób kompatybilny z francuskimi planami<sup>687</sup>.

Równie mało pomocy, pomimo postulowanego zaangażowania i obietnic zwiększenia jej wartości, Francja przekazuje na rzecz regionalnych banków rozwojowych (rys. 6.14.). Jest to zastanawiające zważywszy na prowadzony dyskurs poparcia dla krajów afrykańskich, a także prowadzoną współpracę z bankami afrykańskimi w ramach strefy franka. Wartość

<sup>687</sup> J.-J. Gabas, *op. cit.*, s. 62-63.

środków przekazywanych do banków regionalnych była wyższa w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych niż w bieżącej dekadzie.



Rys. 6.14. Pomoc Francji dla regionalnych banków rozwoju w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)  
[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Zdaniem J.-J. Gabas, postrzeganie multilateralizacji pomocy francuskiej jedynie w kontekście statystyk OECD obejmujących wpłaty do organizacji międzynarodowych, zawęża obraz. Twierdzi on, że zarówno zaliczane do pomocy bilateralnej pożyczki dostosowania strukturalnego jak i redukcje zadłużenia (nazwane przez CAD pomocą makroekonomiczną) są jej przejawem. Pożyczki i programy dostosowania strukturalnego, ich sens, mechanizm działania oraz merytoryczne warunki, zostały opracowane i funkcjonowały w duchu konsensusu waszyngtońskiego i zasad wyznawanych przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Wpłynęło to nie tylko na działania bilateralne Francji, ale także na postępowanie Unii Europejskiej. Pomoc ta stanowiła uzupełnienie poczynań międzynarodowych instytucji finansowych. W konsekwencji, spadek znaczenia roli Banku Światowego we francuskiej polityce rozwojowej można odczytać ze zmian struktury pomocy bilateralnej, w ramach której pomiędzy 1994 a 1998 rokiem, dofinansowanie dla dostosowania strukturalnego zmalało o 90%<sup>688</sup>.

Podobnie jak z inicjatywy Banku Światowego realizowano dostosowanie strukturalne dla krajów rozwijających się, tak i inicjatywy redukcji zadłużenia są efektywne kolektywnego zobowiązania krajów rozwijających się. Dotyczy to zarówno redukcji długów w ramach strefy franka w roku 1994 jak i współczesnej inicjatywy HIPC. Francja utrzymała w ramach umorzeń zadłużenia swoje kompetencje do decydowania komu je przyzna i w jakiej

<sup>688</sup> J.-J. Gabas, *op. cit.*, s. 64.

wysokości, a co więcej jako ważny członek Klubu Paryskiego była jednym z rzeczników i pomysłodawców tego rozwiązania, jednak faktem pozostaje, że pomoc ta w pewnym sensie stanowi wspólną akcję donatorów i w tym sensie jest przejawem nie tylko lub nie czysto bilateralnej działalności Francji<sup>689</sup>.

Zwiększanie udziału pomocy multilateralnej w całkowitym wolumenie pomocy rozwojowej jest powszechnie uznawane, gdyż ma przyczyniać się do większej obiektywizacji celów, strategii i działań. W tym sensie, uważa się, że pomocy multilateralnej jest lepsza od bilateralnej, która odzwierciedla głównie interesy donatora. Należy niemniej mieć świadomość tego, że pomoc udzielana przez instytucje multilateralne także ulega wpływom politycznym donatorów zrzeszonych w ich łonie<sup>690</sup>.

Francja zobowiązuje się udzielać coraz więcej pomocy w formie multilateralnej, co wpisuje się w ogólną tendencję postulowaną w bieżącej dekadzie, do konieczności większego skupienia się na potrzebach państwa rozwijającego się, niż na interesach donatora pomocy<sup>691</sup>. Udzielanie większej pomocy kanałem multilateralnym nie powinno być jednak celem samym w sobie, ale wynikać z jak najbardziej obiektywnych przesłanek o jej większej skuteczności i efektywności. W tym kontekście warto przytoczyć pogląd prezentowany przez D.Cohena, A. Bigsten i P. Jacquet, że lepszą praktyką dla Francji, byłoby przyznanie szerszych kompetencji AFD, które pozwoliłoby zwiększyć efektywność pomocy udzielanej bilateralnie niż dążenie do zwiększania wolumenu pomocy multilateralnej<sup>692</sup>.

---

<sup>689</sup> *Ibidem*, s. 65.

<sup>690</sup> C. Hefeker, *Project Aid or Budget Aid? The Interests of Governments and Financial Institutions*, *Review of Development Economics*, May 2006, Vol. 10, Iss. 2, s. 242; J. Schneider, J. L. Tobin, *Interest Coalitions...*, *passim*.

<sup>691</sup> J. C. Berthélemy, *Aid Allocation : Comparing donors' behaviours*, [w:] *Foreign aid policy*, (red.) A. Bigsten, *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 13 Nr 2, 2006, s. 75 i n.

<sup>692</sup> D. Cohen, S. G Jeanneney, P. Jacquet, *La France et l'Aide Publique au développement*, Conseil d'analyse économique, Paris 2006, s. 11-12.



## Rozdział 7 Studium przypadku – pomoc Francji dla sektora edukacji podstawowej Burkina Faso w latach 2003-2007.

---

### 7.1. Kontekst historyczny i gospodarka Burkina Faso.

---

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest analiza francuskiej pomocy rozwojowej dla sektora edukacji podstawowej Burkina Faso w latach 2003-2007. Kraj ten jest jedną z byłych kolonii francuskich, który należy zarówno do strefy franka jak i do Strefy Solidarności Priorytetowej Francji. Ma także podpisane z Francją Dokumenty Ramowe Partnerstwa, a język francuski jest językiem urzędowym. Francja należy do głównych donatorów zewnętrznego finansowania Burkina Faso poprzez pomoc rozwojową<sup>693</sup>. Badana była przede wszystkim zgodność projektów z potrzebami tego konkretnego odbiorcy oraz problemy związane z realizacją projektów pomocy. Wybór sektora edukacji podstawowej podyktowany był jego dużym znaczeniem dla krajów rozwijających się, w tym dla Burkina Faso, a także szczególnym miejscem we francuskim systemie pomocy. Badania oparto na statystykach, artykułach prasowych, a także na wywiadach i obserwacjach poczynionych w Wagadugu w listopadzie 2009 roku.

Burkina Faso, nazywana wcześniej Górną Woltą odzyskała niepodległość, podobnie jak wiele innych krajów afrykańskich w 1960 roku. W roku 1966 miał miejsce przewrót wojskowy, a administrację cywilną ustanowiono w roku 1978. Kolejne rewolucje z lat 1980, 1982 i 1983 zaprowadziły na szczyty władzy prezydenta T. Sankarę. W wielu krajach Afryki do dziś cieszy się on dużym szacunkiem i wspomina się go jako ideowego afrykańskiego przywódcę, który dążył do prawdziwego rozwoju Afryki<sup>694</sup>. To on zmienił nazwę kraju z Górnej Wolty na Burkina Faso, co w jednym z języków plemiennych oznacza „kraj ludzi prawych”. T. Sankara zginął w wyniku zamachu stanu w roku 1987, po którym na czele państwa stanął B. Compaoré, który do dziś jest prezydentem państwa. W świetle konstytucji z

---

<sup>693</sup> J. Samoff, *From funding Project to supporting sectors? Observation on the aid relationship In Burkina Faso*, International Journal of Educational Development 24/2004, s. 411.

<sup>694</sup> Jako przykład takiego działania podaje się promowanie w Burkina Faso artystów rzemieślników (garncarstwo, prace w drewnie i skórze) wobec świadomości braku zasobów naturalnych państwa. Uważa się także, że okres surowej kontroli państwa w niektórych sektorach, np. górnictwie, w trakcie rządów T. Sankary, cechował się większą czytelnością reguł, S. Luning, *Liberalisation of the Gold Mining Sector in Burkina Faso*, Review of African Political Economy, September 2008, v. 35, iss. 117, s. 393-394.

1991 roku Burkina Faso jest krajem demokratycznym i laickim z systemem republikańskim oraz gospodarką wolnorynkową<sup>695</sup>.

W porównaniu z innymi krajami Afryki, jej najnowsza historia jest stosunkowo bezkrwawa - władzę sprawuje wspólnie z prezydentem wielopartyjny parlament, który jednomyślnie udziela mu poparcia<sup>696</sup>. Opozycja w zasadzie nie istnieje, a w oficjalnych raportach opisywana jest jako słaba i rozproszona<sup>697</sup>. Parlament jest jednoizbowy i powoływany na pięcioletnią kadencję w wyborach powszechnych. Od 2007 roku ustanowiono rady regionalne dla społeczności lokalnych w ramach procesu decentralizacji władzy. Co istotne, pomimo mozaiki etnicznej kraj jest silnie skonsolidowany i nie ma tu ostrej walki politycznej. W znacznym stopniu związane jest to ze szczególną rolą przypisywaną więzom rodzinnym, które są silnym czynnikiem kształtującym sposób życia<sup>3</sup>.

Nawet w porównaniu z innymi krajami Afryki Zachodniej, Burkina Faso należy do najslabiej rozwiniętych państw i jest jednym z najbiedniejszych na świecie<sup>698</sup>. Nadal ok. 45% populacji żyje za mniej niż 1 USD dziennie. W światowym rankingu HDI (*Human Development Indicators*) Burkina Faso klasyfikowana jest wśród krajów o niskim rozwoju, zajmując w roku 2007 pozycję 176 na 182 sklasyfikowane państwa świata<sup>699</sup>. Ogólna wartość współczynnika HDI dla Burkina Faso wzrosła w latach 2000-2007 o 2,85%, osiągając poziom 0,389. Ponadto, na 135 państw zajmuje 131 miejsce według wartości HPI (*Human Poverty Index*). Wartość współczynnika Giniego, który określa stopień nierówności wysokości dochodów *per capita* w danym kraju wynosi dla Burkina Faso 39,6<sup>700</sup>. Wśród najpilniejszych potrzeb Burkina Faso wymienić należy poprawę jakości edukacji, opieki zdrowotnej, dostępu do wody pitnej i sanitariatów oraz rozbudowę infrastruktury.

Pomimo wielkiego ubóstwa, w latach dziewięćdziesiątych i w bieżącej dekadzie odnotowywano w Burkina Faso wzrost gospodarczy. Od roku 1990 wzrost nie był ujemny, a

---

<sup>695</sup> P. Lanser, *La budgétisation de l'aide: Burkina Faso*, Working Paper Burkina Faso Case Study, Mokoro, 2008, s. 3, [http://www.mokoro.co.uk/AOB-BurkinaFaso\\_workingpaper\(Apr08final\)-fr%20copy.pdf](http://www.mokoro.co.uk/AOB-BurkinaFaso_workingpaper(Apr08final)-fr%20copy.pdf); S. Luning, *Liberalisation...*, s. 390.

<sup>696</sup> Wywiad z D. Gleize, *Electriciens sans frontieres*, z dnia 25 listopada 2009 roku, Wagadugu.

<sup>697</sup> *Rapport annuel conjoint 2007 sur mise en oeuvre des actions de cooperation dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-UE au Burkina Faso*, Ouagadougou 2008, s. 3.

<sup>698</sup> D. Boccanfuso, S.T. Kaboré, *Croissance, inégalité et pauvreté dans les Cannes quatre-vingt-dix Au Burkina Faso et Au Senegal*, Revue d'Economie du Développement Vol 18, 2004/2, Analyses de la pauvreté en Afrique, s. 11.

<sup>699</sup> 172 na 174 w roku 1998, 169 na 173 w 2002 wg dany raportów *Human Development Index* ONZ 1998 i 2002.

<sup>700</sup> [http://hdrstats.undp.org/en/countries/data\\_sheets/cty\\_ds\\_BFA.html](http://hdrstats.undp.org/en/countries/data_sheets/cty_ds_BFA.html); Badanie z roku 1996 wykazało, że w Burkina Faso nie ma pozytywnej korelacji pomiędzy nierównością dochodów, a poziomem biedy, por. T. Reardon, J. E. Taylor, *Agroclimatic shock, income inequality, and poverty: Evidence from Burkina Faso*, World Development, Volume 24, Issue 5, May 1996, s. 911.

od 1992 jest co roku dodatni<sup>701</sup>. Roczny wzrost gospodarczy w długim okresie (1980-2007) wyniósł 1,67% rocznie, w średnim (1990-2007) 1,82%, a krótkim (2000-2007) 2,85%<sup>702</sup>. Pozytywne wyniki gospodarcze są efektem wprowadzanych reform strukturalnych, korzystnych warunków klimatycznych oraz stałego inwestowania. Inflacja spadła w roku 2006 do 2%, co spowodowało wzrost dochodów *per capita*. Spowolnienie wzrostu, które nastąpiło w roku 2007 było natomiast spowodowane problemami na rynku bawełny i spadkiem jej produkcji. Należy zatem odnotować postęp i przyspieszenie procesu rozwojowego w ostatniej dekadzie, jednak równocześnie stosunkowo niewielką poprawę wskaźnika ubóstwa<sup>703</sup>.

Burkina Faso pozostając jednym z najbiedniejszych krajów świata, jest relatywnie w mniejszym stopniu niż można by oczekiwać krajem zadłużonym. Wynika to z faktu prowadzenia dość ostrożnej, przynajmniej w tym aspekcie, polityki budżetowej, co potwierdza raport PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*), w porównaniu z innymi państwami regionu w roku 2004<sup>704</sup>. Wykryto trzy zasadnicze nieprawidłowości: niewystarczające wpływy podatkowe, braki w kontroli wydatków publicznych i zamówień publicznych.

Tab.7.1. Roczny wzrost PKB i wartość wskaźnika HDI w Burkina Faso w latach 1980-2007.

| Burkina Faso                     | 1980  | 1985  | 1990  | 1995               | 2000               | 2005              | 2006  | 2007  |
|----------------------------------|-------|-------|-------|--------------------|--------------------|-------------------|-------|-------|
| Wzrost PKB (roczny %)            | 0,8   | 8,5   | -0,6  | 5,7                | 1,8                | 6,4               | 5,5   | 3,6   |
| PKB wzrost per capita (roczny %) | -1,5  | 5,8   | -3,4  | 2,7                | -1,2               | 3,1               | 2,4   | 0,7   |
| GINI index                       | ..    | ..    | ..    | 50,71 <sup>a</sup> | 46,85 <sup>b</sup> | 39,6 <sup>c</sup> | ..    | ..    |
| HDI                              | 0,248 | 0,264 | 0,285 | 0,297              | 0,319              | 0,367             | 0,384 | 0,389 |

<sup>a</sup> Dane z 1994 roku

<sup>b</sup> Dane z 1998 roku

<sup>c</sup> Dane z 2003 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.stat i UNDP <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/>

Wśród zagrożeń dla wzrostu gospodarczego Burkina Faso wskazać należy przede wszystkim położenie geograficzne kraju, dostęp do zasobów naturalnych i podatność na oddziaływanie czynników zewnętrznych<sup>705</sup>. Burkina Faso położona jest w strefie sahelu i nie ma dostępu do morza. Stanowi to poważne utrudnienie komunikacyjne i uzależnia kraj od stosunków zagranicznych z sąsiadami (Wybrzeże Kości Słoniowej, Ghana, Mali, Niger, Togo i Benin), a

<sup>701</sup> World Development Indicators, baza danych UEP, <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/showReport.do?method=showReport>

<sup>702</sup> *Human Development Report 2009*, UNDP, New York 2009, s. 169.

<sup>703</sup> S. T. Kaboré, *op. cit.*, s. 38.

<sup>704</sup> *Burkina Faso: Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publiques au Burkina Faso. Selon la Methodologie PEFA*. February 2009, [http://www.pefa.org/assesment\\_reportmn.php](http://www.pefa.org/assesment_reportmn.php)

<sup>705</sup> Por. D. Hubner, *Międzynarodowe uwarunkowania rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1987, s. 116.

także od ich sytuacji politycznej. Kraj jest w zasadzie pozbawiony zasobów naturalnych, co z jednej strony tłumaczy jego ustabilizowaną sytuację polityczną, a z drugiej uzależnia gospodarkę od rolnictwa<sup>706</sup>. W powiązaniu z położeniem geograficznym pociąga to za sobą duży wpływ klimatu na funkcjonowanie gospodarki<sup>707</sup>. Słabe opady, inwazja szarańczy, czy powódź są w stanie zniszczyć plony i wpędzić kraj w recesję<sup>708</sup>. Rolnictwo oraz hodowla zwierząt są podstawą gospodarki Burkina Faso. Sektor podstawowy generuje 35% PKB, a pracuje w nim 80% ludności. Uprawy są słabo zróżnicowane; wśród głównych wskazać należy bawełnę, proso, kukurydzę, sorgo i orzeszki ziemne. Równocześnie sieć dróg jest niewystarczająca, a koszt transportu wysoki<sup>709</sup>.

W ramach sektora drugiego i trzeciego w ograniczonym zakresie rozwija się przemysł tekstylny, przetwórstwo żywności, a także wydobywanie miedzi, żelaza, rudy manganu i złota<sup>710</sup>. Produkcja i usługi (np. transport, handel, przetwórstwo żywności) są uzależnione od rolnictwa, a także zdominowane przez działalność nieformalną. Jest to spowodowane problemami z wolnym przepływem towarów i osób w regionie, przeszkodami natury legislacyjnej, brakiem odpowiedniej infrastruktury (drogi, kolej) oraz poziomem bezpieczeństwa<sup>711</sup>. Na sektory te wpływa także wysokość przyznanej w danym roku pomocy rozwojowej, np. dla budownictwa.

Gospodarka Burkina Faso jest bardzo podatna na oddziaływania zewnętrzne takie jak poziom cen na rynkach światowych<sup>712</sup>. Fakt, że bawełna jest głównym produktem eksportowym uzależnia kraj od cen na rynku bawełny i od popytu na nią. Jednocześnie wzrost cen żywności może wpędzić w głód mieszkańców z powodu niedorozwoju przemysłu i ograniczonego sektora usług. Czynnikiem zewnętrznym, który w dużym stopniu decyduje o wynikach gospodarki jest także wspomniany wcześniej sprzyjający uprawom klimat.

Dużym problemem dla gospodarki są niewykwalfikowane zasoby ludzkie. W wyniku programów dostosowania strukturalnego i zmieniających się warunków gospodarczych w

---

<sup>706</sup> Por. P. Collier, *Ressources naturelles, développement et conflits : liens de causalité et mesures politiques*, Vol 18, 2004/3, s. 198; Wywiad z Dr. M. Raffinot z dnia 18 listopada 2009 roku, Université Dauphine, Paryż.

<sup>707</sup> Por. T. Reardon, J. E. Taylor, *op. cit.*, s. 912. Skutki powodzi w Wagadugu we wrześniu 2009 roku usuwane są wiele miesięcy.

<sup>708</sup> T. Reardon, J. E. Taylor, *op. cit.*, s. 911.

<sup>709</sup> Po drogach Burkina Faso jeżdżą wyłącznie przeładowane ciężarówki. Przewóz opłacalny jest gdy dopuszczalny limit przewozu przekroczone zostaje dwukrotnie. 332. Wywiad z D. Gleize, *Electriciens sans frontieres*, z dnia 25 listopada 2009 roku, Wagadugu.

<sup>710</sup> S. Luning, *op. cit.*, s. 390. Złoto stanowi pewną szansę na przyspieszenie gospodarki, choć jednocześnie wymaga rozwiązań legislacyjnych, które porządkują stosunki pomiędzy inwestorami poszukującymi złota, wydobywającymi je i tradycyjnymi rzemieślnikami.

<sup>711</sup> J. Nowicki, *Studia z teorii wzrostu*, SGPiS, Warszawa 1988, s. 66.

<sup>712</sup> P. Guillaumont, *La vulnérabilité macroéconomique des pays à faible revenu et les réponses de l'aide*, *Securiser le développement dans un monde instable*, *Revue d'Economie du Développement*, Vol. 20, 2006//4, s. 22.

latach dziewięćdziesiątych (m.in. redukcja stanowisk w sektorze publicznym), wzrosło bezrobocie, szczególnie wśród ludzi młodych i kobiet. Pogorszył się także poziom i stopień skomplikowania podejmowanych zajęć, a młodzież częściej skłania się do podejmowania mniej zyskownych i stabilnych ekonomicznie prac sektora nieformalnego<sup>713</sup>. Problemem pozostaje także malaria oraz możliwość zarażenia wirusem HIV, większa u kobiet (m.in. w związku z tym, że kobiety boją się wykonywać badania ze względu na możliwość wykluczenia ze społeczeństwa i potępienia) niż u mężczyzn<sup>714</sup>. W kraju dostrzegalne są znaczne dysproporcje poziomu życia w mieście i na wsi, na korzyść pierwszego. Równocześnie 75-80% ludności żyje na terenach wiejskich<sup>715</sup>.

Brak bogatych złóż zasobów naturalnych przesądza o spokojnym charakterze tego kraju i ustabilizowanej sytuacji społecznej, a jednocześnie determinuje fakt, że wnioski wysnute na podstawie badań należy odnosić głównie do Burkina Faso i z dużą dozą ostrożności do innych państw afrykańskich, takich jak np. Demokratyczna Republika Konga.

## 7.2. Znaczenie pomocy rozwojowej dla Burkina Faso.

Burkina Faso w dużej mierze uzależniona jest od pomocy rozwojowej, nawet w porównaniu z innymi biednymi krajami Afryki Subsaharyjskiej<sup>716</sup>. Pomoc rozwojowa stanowi znaczący procent DNB Burkina Faso (rys. 7.1.). O ile w końcu lat osiemdziesiątych stanowił on około 7%, o tyle w latach 2000-2005 14,5%. Od roku 2003 znaczenie finansowania zewnętrznego dodatkowo wzrosło. Wzrost pomocy przejawia się także poprzez zwiększenie udziału pomocy na jednego mieszkańca (w roku 2005 - 27 942,9 franka CFA)<sup>717</sup>. Około 25% pomocy przyjmuje postać pomocy budżetowej, 70 % pomocy projektowej, a pozostałą część stanowi pomoc techniczna i humanitarna<sup>718</sup>. Duże znaczenie pomocy przejawia się także tym, że

---

<sup>713</sup> A.-E. Calvès, B. Schoumaker, *Detorating economic context and changing patterns of youth employment In Urban Burki Faso: 1980-2000*, Word Development, Vol 32, No 8, s. 1341.

<sup>714</sup> C. Makhoulf Obermeyer, A. Sankara, V. Bastion, M. Parsons, *Gender and HIV testing In Burkina Faso: An exploratory study*, Social Science Medicine, 69/2009, s. 877-878.

<sup>715</sup> J.-P. Lachaud, *La mesure de la croissancie pro-pauvre Au Burkina Faso*, Revue d'Economie du Développement, nr 21, 2007/1, s. 9; V. Levy, *Anticipated Development Assistance, Temporary Relief Aid, and consumption behavior of Low-Income Countries*, The Economic Journal, June 1987, Vol. 97, Iss. 386, s. 447.

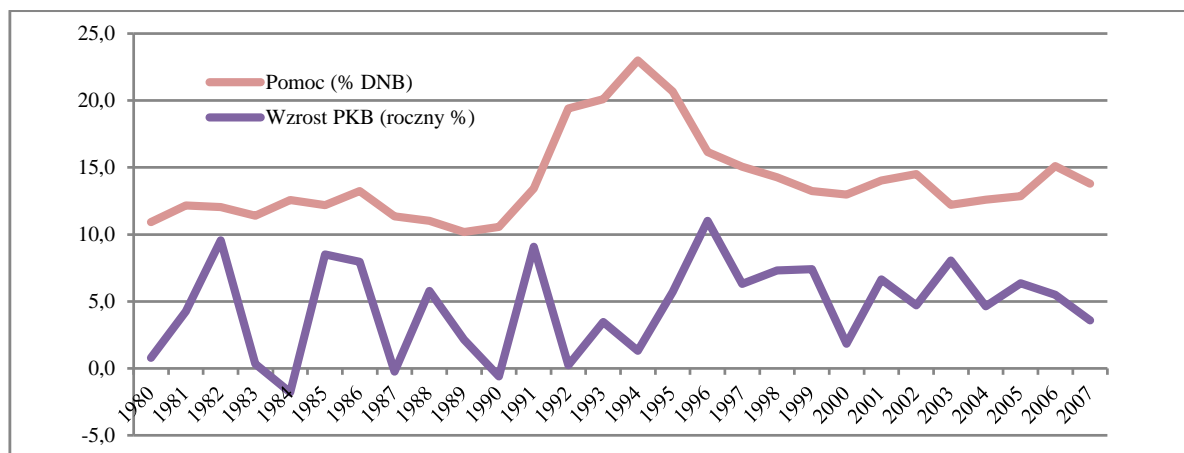
<sup>716</sup> OECD, *African Economic Outlook*, AfDB OECD, Paris 2008, s. 167-168; Wywiad z Dr. M.Raffinot z dnia 18 listopada 2009 roku, Université Dauphine, Paryż.

<sup>717</sup> *Rapport sur le développement humain - Burkina Faso. Secteur Privé et development humain*, PNUD 2007, s. 295.

<sup>718</sup> P. Lanser, *op. cit.*, s. 4

[http://www.mokoro.co.uk/AOB-BurkinaFaso\\_workingpaper\(Apr08final\)-fr%20copy.pdf](http://www.mokoro.co.uk/AOB-BurkinaFaso_workingpaper(Apr08final)-fr%20copy.pdf)

zarówno prezydent jak i premier zaangażowani są w politykę rozwojową<sup>719</sup>. Burkina nie jest w stanie pokryć swoich wydatków budżetowych bez pomocy z zewnątrz. Zagrożenie deficytem budżetowym stanowi z kolei jedną z barier rozwoju gospodarki.



Rys. 7.1. Udział pomocy rozwojowej w DNB Burkina Faso i procentowy roczny wzrost PKB w latach 1980-2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Development Indicators

Począwszy od 1991 roku kraj uczestniczył w pierwszym programie dostosowania strukturalnego, który miał być odpowiedzią na spowolnienie ekonomiczne w latach osiemdziesiątych. Udział w programach miał pomóc zwiększyć PKB *per capita* do 4% wzrostu rocznie i zredukować deficyt budżetowy. Podjęte środki polegały na restrukturyzacji i prywatyzacji, reformach sektora publicznego i dewaluacji franka w 1994 roku. Zamrożono płace i zaprzestano rekrutacji w sferze budżetowej<sup>720</sup>.

W nowym tysiącleciu Burkina Faso objęta została programem dla najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych krajów. Zmierza także do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju i dąży do realizacji założeń NEPAD (*nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique*)<sup>721</sup>. Aby dostosować się do międzynarodowych wymogów, Burkina Faso przyjęła Strategię Redukcji Ubóstwa (*Cadre Strategique de la Lutte contre la Pauvreté*) w lipcu 2000 roku. Od 1999 roku, sformułowanie przez kraj własnej strategii uzależnia otrzymanie pomocy od instytucji Bretton Woods, a także uczestniczenie w multilateralnych redukcjach zadłużenia<sup>8</sup>. Jej założeniem miało być przyspieszenie postępu i wyrównanie poziomu życia ludności, w tym poprzez zwiększenie dostępu do usług socjalnych<sup>7</sup>. Strategia zakładała też zwiększenie praw dla osób najbiedniejszych i wprowadzenie dobrego rządzenia państwem. Aby usprawnić wdrażanie CSLP, dokonać oceny priorytetowych programów i zrealizować

<sup>719</sup> Wywiad z Dr M. Raffinot, Maître de Conférences, Université Dauphine, dnia 17 listopada 2009 roku, Paryż.

<sup>720</sup> A.-E. Calvès, B. Schoumaker, *Detouring economic...*, s. 1342.

<sup>721</sup> [http://portal.unesco.org/education/en/files/39955/11177934453BURKINA\\_FASO.doc/BURKINA+FASO.doc](http://portal.unesco.org/education/en/files/39955/11177934453BURKINA_FASO.doc/BURKINA+FASO.doc).

wyznaczone cele, w roku 2003 dodatkowo opracowano Program Działań Priorytetowych (*Programme d'Actions Prioritaires – PAP*). Na jego mocy powołano 6 komisji tematycznych, które corocznie oceniają postępy prac:

1. Rozwój wiejski i bezpieczeństwo żywnościowe.
2. Sektory socjalne.
3. Infrastruktura ekonomiczna.
4. Dobre rządzenie.
5. Promowanie sektora prywatnego i konkurencyjności przedsiębiorstw.
6. Finanse publiczne i alokacja zasobów.

Już w latach dziewięćdziesiątych sformułowano podstawowe 4 problemy pomocy zagranicznej: dysfunkcjonalne mechanizmy dystrybucji pomocy, brak koordynacji i współpracy w działaniu, niewystarczające skupienie na sektorach celowych, brak „internalizacji” – narzucanie rozwiązań z zewnątrz. Należy podkreślić, że problemy te również współcześnie dotyczą pomocy rozwojowej<sup>722</sup>.

Dostrzegana jest potrzeba zwiększenia harmonizacji działań donatorów. Można oczekiwać, że gdyby donatorzy wspólnie przedstawiali warunki współpracy w ramach poszczególnych sektorów, łatwiej byłoby im równocześnie wyegzekwować od rządu odbiorcy przestrzeganie tych reguł. Niestety jakkolwiek koordynowanie pracy jest przedmiotem deklaracji i zobowiązań w dokumentacjach rządowych, nie znajduje przełożenia na terenowe działania operacyjne. Wynika to między innymi z faktu, że w rzeczywistości najczęściej główną motywacją donatorów jest realizacja własnych interesów<sup>723</sup>.

Pomoc dystrybuowana jest obecnie, zgodnie z Deklaracją Paryską, według narodowych burkińskich procedur. Pomocą budżetową zarządza Stały Sekretariat (*Sécretariat Permanent*) Ministerstwa Gospodarki i Finansów (*Ministère d'Economie et Finances*). Ponadto pomocą kieruje Dyrekcja Generalna Współpracy, Oceny i Inwestycji (*Direction Générale de Coopération et d'Evaluation des Investissements*), która realizując publiczne inwestycje zajmuje się też koordynacją środków pomocy zagranicznej. Programy i projekty inwestycyjne w większości kierowane są przez jednostki projektowe, które zależą albo od ministerstwa albo od administracji terenowej. W przypadku edukacji, zarządzanie odbywa się na szczeblu ministerialnym<sup>724</sup>.

---

<sup>722</sup> J. Samoff, *op. cit.*, s. 407.

<sup>723</sup> Por. A. Bigsten, *Coordination et utilisations des aides*, Défis d'un doublement de l'aide, *Revue d'Economie du Développement*, Vol. 20, 2-3/2006.

<sup>724</sup> P. Lanser, *op. cit.*, s. 6-7.

### 7.3. Pomoc dla sektora edukacji podstawowej.

---

Edukacja stanowi podstawowe wyzwanie dla Burkina Faso<sup>725</sup>. Plany reformowania systemu edukacji pojawiały się co jakiś czas w najnowszej historii niepodległego państwa. Niestety m.in. częste zmiany rządów prowadziły do ich zarzucania przed zakończeniem realizacji i żadna z reform nie została doprowadzona do końca. System edukacji w Burkina Faso rozwijał się m.in. dlatego, wolniej niż w wielu innych krajach<sup>726</sup>. Wreszcie w czerwcu roku 1999 Rada Ministrów opracowała i zatwierdziła plan dziesięcioletni rozwoju edukacji podstawowej 1999-2008. W toku dyskusji nad planem w trakcie kolejnych dwóch lat 2000-2002 przyjęto Strategię Redukcji Ubóstwa<sup>727</sup>. W roku 2002, a technicznie na początku 2003, plan został uruchomiony.

Plan dziesięcioletni obejmuje analizę sektora edukacji, która wykazała, że sytuacja poprawiła się od lat osiemdziesiątych. Zwiększono dostęp do szkół i jakość nauczania, choć utrzymuje się wysoki poziom analfabetyzmu. Nowe możliwości dają wg niego szkoły społeczne, nieformalne centra edukacyjne i instytucje prywatne. Środki rządowe, prywatne i pochodzące z zagranicy mają być przeznaczane w ramach planu na poprawę wykształcenia nauczycieli, zwiększenie wymiaru godzin nauczania i ich efektywności, a także poszerzenie nieformalnych możliwości uczenia.

Wspieranie edukacji objęte planem dziesięcioletnim finansowane jest ze specjalnego konta w budżecie państwa zwanego Funduszem Utrzymania i Rozwoju Edukacji Podstawowej (*Fonds de soutien Au développement de l'éducation de base- FSDEB*) utworzonego w 2005 roku i stanowiącego koszyk finansowy, do którego dokładają się donatorzy bi- i multilateralni<sup>728</sup>. Jego założeniem jest podniesienie poziomu wykształcenia ludności wiejskiej, wzmocnienie możliwości instytucjonalnych sektora, zmniejszenie nierówności płci i regionów w dostępie do edukacji, a także zwiększenie decentralizacji i dekoncentracji<sup>729</sup>. Plan ma stanowić platformę porozumienia dla agencji zagranicznych, które w oparciu o nią, zachowując niezależność, wspierać mają sektor edukacji w ramach wizji nakreślonej przez rząd<sup>730</sup>.

---

<sup>725</sup> [www.pnud.bf/fr/CSLP.HTM](http://www.pnud.bf/fr/CSLP.HTM)

[http://portal.unesco.org/education/en/files/39955/11177934453BURKINA\\_FASO.doc/BURKINA+FASO.doc](http://portal.unesco.org/education/en/files/39955/11177934453BURKINA_FASO.doc/BURKINA+FASO.doc).

<sup>726</sup> J. Samoff, *op. cit.*, s. 405-406.

<sup>727</sup> J. Samoff, *op. cit.*, s. 406.

<sup>728</sup> Wywiad z Dr. M. Raffinot Maître de Conférences, Université Dauphine, dnia 17 listopada 2009 roku, Paryż.

<sup>729</sup> [http://portal.unesco.org/education/en/files/39955/11177934453BURKINA\\_FASO.doc/BURKINA+FASO.doc](http://portal.unesco.org/education/en/files/39955/11177934453BURKINA_FASO.doc/BURKINA+FASO.doc)

<sup>730</sup> J. Samoff, *op. cit.*, s. 410.



Rozwój ilościowy i jakościowy edukacji podstawowej i poziomu piśmienności wyrazić ma się poprzez: zwiększenie udziału osób objętych nauczaniem szkolnym (szczególnie ludności wiejskiej) i podniesienie jego efektywności (1); wypracowanie metody działania pozwalającej zwiększyć ilość osób umiejących czytać i pisać (szczególnie kobiety i regiony trudno dostępne) (2); poprawę przygotowania przedszkolnego (3); poprawę jakości nauczania i praktyk (4), a także sposób zarządzania instytucjami szkolnymi i kontrolowania ich funkcjonowania w zgodzie z polityką dekoncentracji i decentralizacji państwa (5)<sup>731</sup>. Koordynowaniem środków w łonie rządu zajmuje się Dyrekcja Generalna Współpracy (*Direction Générale de la Coopération*), a w ramach sektora edukacji Ministerstwo Edukacji Podstawowej i Ministerstwo Edukacji Drugiego Stopnia, Szkolnictwa Wyższego i Badań Naukowych.

Francja podpisała z Burkina Faso, krajem Strefy Solidarności Priorytetowej Dokumenty Ramowe Partnerstwa na lata 2006-2010. Uwzględniają one w założeniach zarówno międzynarodowe zobowiązania Francji jak i Burkina Faso (CSLP, PAP). Wśród sektorów głównej koncentracji w Dokumentach Ramowych Partnerstwa wymienia się edukację podstawową. Francja zakłada zaangażowanie zarówno w plan dziesięcioletni i wpłaty do specjalnego koszyka w budżecie. Instytucją zainteresowaną jest przede wszystkim Francuska Agencja Rozwoju<sup>732</sup>. Francja od 2005 roku pełni także rolę szefa koordynującego pomoc donatorów zagranicznych dla sektora edukacji podstawowej<sup>733</sup>.

Przykładowym działaniem Francji dla wspierania rozwoju sektora edukacji są projekty Francuskiej Agencji Rozwoju. Realizuje ona w Burkina Faso II Fazę Programu Rozwoju Edukacji Podstawowej (*Phase II du Programme de Développement de l'Éducation de Base*). Celem projektu jest wzmocnienie kapitału ludzkiego wymaganego do osiągnięcia rozwoju gospodarczego i społecznego w Burkina Faso. Jego cele pokrywają się z planami sektorowymi zmierzając do popularyzacji edukacji podstawowej i zmniejszenia liczby osób niepiśmiennych. Projekt ma 3 komponenty: zwiększenie oferty edukacyjnej i likwidacja jakichkolwiek nierówności w dostępie do niej, poprawę jakości szkolnictwa i wzmocnienie

---

<sup>731</sup> [www.pnud.bf/fr/CSLP.HTM](http://www.pnud.bf/fr/CSLP.HTM)

<sup>732</sup> *Documents Cadres de Partenariat Burkina Faso, 2006-2010*, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/aide-publique-au-developpement-apd\\_19762/aide-bilaterale\\_19765/les-instruments-francais-aide\\_19874/documents-cadres-partenariat-dcp\\_5219/document-cadre-partenariat-france-burkina-faso-dcp-2006-2010\\_38291.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/aide-publique-au-developpement-apd_19762/aide-bilaterale_19765/les-instruments-francais-aide_19874/documents-cadres-partenariat-dcp_5219/document-cadre-partenariat-france-burkina-faso-dcp-2006-2010_38291.html)

<sup>733</sup> Podczas zbierania materiałów oraz wizyty w Burkina Faso dwukrotnie umawiano spotkanie we Francuskiej Agencji Rozwoju (po wcześniejszym nawiązaniu kontaktu mailowego). Były one odwoływane w ostatnim momencie. Podjęto także próbę uzyskania bardziej szczegółowych informacji poprzez kontakt z Polski. Spotkano się z praktyką odsyłania do kolejnych osób albo ignorowania wiadomości. Nie daje to pozytywnego obrazu w kontekście przejrzystości podejmowanych działań, a także być może ich efektów.

systemu zarządzania szkolnictwem (planowania, oceny) oraz lepszego dysponowania środkami pochodzenia zagranicznego. Plan zakłada dwa rodzaje wsparcia: budżetowe sektorowe w ramach wspólnego koszyka CAST-FSDEB i wspierające w formie projektów. Budżet projektu zaplanowano na 18.96 mln USD<sup>734</sup>.

#### 7.4. Zmiany w sektorze edukacji podstawowej w latach 2003-2007

---

Niedorozwój Burkina Faso w dużym stopniu związany jest z brakiem kapitału ludzkiego. Znaczna część społeczeństwa jest niepiśmienna, a edukacja podstawowa nadal nie jest powszechnie dostępna. W związku z tym zarówno rząd burkiński jak i forum donatorów traktują rozszerzenie dostępu do szkoły podstawowej jako jeden ze swoich priorytetów. Na edukację podstawową w Burkina Faso przeznaczają się ok. 4,5% PKB, co stanowi 15,5% wydatków rządowych<sup>735</sup>. W latach 2003-2006 w Burkina Faso ze środków publicznych na jednego ucznia w edukacji podstawowej przeznaczano 328 USD PPP. Z całkowitego wolumenu pomocy w roku 2007 znaczną część, bo 35,1% przeznaczono na ten sektor<sup>736</sup>.

Jakkolwiek sytuacja w szkolnictwie jest bardzo trudna, należy równocześnie zaznaczyć, że dostrzega się pewne pozytywne zmiany, uwidocznione w danych statystycznych dla sektora edukacji. W latach 2003-2007 wzrosła liczba osób piśmiennych powyżej 15 roku życia w Burkina Faso z 21,8% do 28,3%. Fakt ten wynika przede wszystkim ze zmniejszenia liczby dzieci nie pobierających edukacji podstawowej i ze wzrostu ilości uczniów zapisanych do szkoły. Coraz więcej dzieci ma możliwość podjęcia edukacji podstawowej. Po roku 2003 ilość uczniów w ramach szkolnictwa podstawowego zaczęła rosnać szybciej z średnio 5% do 11% rocznie, co mogło być konsekwencją realizacji Planu Dziesięcioletniego i PAP. W związku z uwarunkowanym kulturowo uprzywilejowaniem mężczyzn, wśród osób potrafiących czytać i pisać jest ich więcej (36,7%) niż kobiet (21%)<sup>737</sup>. Niemniej udział dziewczynek wśród uczniów rośnie. W roku 2007 stanowił 45%, tj. o 3% więcej niż w roku 2003<sup>738</sup>. Szkołę podstawową trwającą 6 lat kończy 33% uczniów (37% chłopców, 29% dziewczynek) w odpowiadającej grupie wiekowej, tj. o 5% więcej niż w roku 2003.

---

<sup>734</sup> [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

<sup>735</sup> *World Development Indicators*, dane na 2005-2006.

<sup>736</sup> *Human Development Report 2009*, UNDP, New York 2009, s. 201.

<sup>737</sup> *Rapport sur le développement humain...*, s. 286.

<sup>738</sup> Udział dziewczynek wśród uczniów rośnie od roku 1999 i poziomu 40%.

Tab. 7.2. Ilość dzieci pobierających wykształcenie podstawowe w Burkina Faso w latach 1999-2007.

| Burkina Faso w roku:                           | 1999      | 2001      | 2003      | 2004      | 2005      | 2006      | 2007      |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Dzieci nie chodzące do szkoły, w tym:</b>   | 1 231 083 | 1 272 655 | 1 330 512 | 1 310 494 | 1 260 191 | 1 214 786 | 1 122 745 |
| <b>1. Dziewczynki</b>                          | 664 701   | 684 967   | 710 721   | 699 941   | 675 982   | 653 172   | 608 454   |
| <b>2. Chłopcy</b>                              | 566 382   | 587 688   | 619 791   | 610 553   | 584 209   | 561 614   | 514 291   |
| <b>Edukacja podstawowa – ilość uczniów</b>     | 816 393   | 901 321   | 1 012 150 | 1 139 512 | 1 270 837 | 1 390 571 | 1 561 258 |
| <b>Edukacja podstawowa – ilość nauczycieli</b> | 16 660    | 19 007    | 22 664    | 23 402    | 26 938    | 30 341    | 32 760    |
| <b>Edukacja 2 stopnia – uczniowie</b>          | 160 096   | 181 882   | 218 493   | 246 162   | 272 980   | 296 747   | 327 799   |

Źródło: Word Development Indicators data set

Znacznej poprawie uległy możliwości naboru dzieci w wieku szkolnym we właściwej grupie wiekowej. Pomimo mniejszego dostępu do edukacji dla dziewczynek, większa ich część w porównaniu z chłopcami utrzymuje się w szkole do 5 klasy. Nie zmienia to jednak faktu, że nadal więcej chłopców (37%) niż dziewczynek (29%) kończy edukację na poziomie podstawowym (tab. 7.3.). Stanowi to dowód na to, że równe stworzenie równych szans społecznych dla kobiet i mężczyzn, będące przedmiotem jednego z Milenijnych Celów Rozwoju jest dużym wyzwaniem dla Burkina Faso.

Wzrost liczby uczniów i zwiększenie naboru wymaga równoczesnego zwiększenia możliwości instytucji szkolnych, m.in. liczby nauczycieli. W okresie 2003-2007, stosunek ilości uczniów na jednego nauczyciela uległ pogorszeniu z 45 do 48, choć w perspektywie roku 1999 utrzymywany jest na podobnym poziomie (49 w latach 1999-2000). Oznacza to, że podejmowane są wysiłki zarówno mające na celu przyjmowanie większej ilości dzieci do szkół, jak i zwiększenia liczby nauczycieli, jeśli jednak ilość uczniów rośnie zbyt szybko system nie nadąży z równoczesną rozbudową struktury zatrudnienia. W konsekwencji, w związku z rosnącymi potrzebami Burkina Faso, problem stanowi obecnie niedobór nauczycieli, a także wysoki koszt zatrudnienia wykwalifikowanego pedagoga. Proponowanym rozwiązaniem jest zatrudnianie nauczycieli słabiej wykształconych, którzy mogliby otrzymywać niższe wynagrodzenie<sup>739</sup>.

Z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z dostępności danych oraz sposobu ich liczenia, na podstawie statystyk prowadzonych przez OECD, stwierdzić należy, że udział Francji jako donatora pomocy dla sektora edukacji podstawowej zarówno w badanym okresie 2003-2007 jak i wcześniejszym był istotny. W latach dziewięćdziesiątych Francja była głównym donatorem pomocy dla Burkina Faso, przekazując nawet 18,5% jej całkowitego wolumenu (rok 1996). Pomoc przekazywana przez Francję była w konsekwencji jednym z

<sup>739</sup> J. Samoff, *op. cit.*, s. 416-17.

głównych źródeł finansowania sektora usług i infrastruktury socjalnej, a w tym edukacji podstawowej zarówno w latach 2003-2007, jak i w poprzednich dekadach<sup>740</sup>. Obok Francji wśród największych donatorów Burkina Faso należy wymienić Bank Światowy, Wspólnotę Europejską, Kanadę i Holandię.

Tab. 7.3. Nabór do szkolnictwa podstawowego i szanse na nieprzerwanie nauki w Burkina Faso w latach 1999-2007.

| Burkina Faso - rok:   | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Nabór dziewczynek do 1 klasy brutto (% właściwej grupy wiekowej)</b>               | 37   | 38   | 40   | 42   | 47   | 64   | 67   | 67   | 76   |
| <b>Nabór chłopców do 1 klasy brutto (% właściwej grupy wiekowej)</b>                  | 52   | 52   | 54   | 56   | 63   | 73   | 79   | 79   | 86   |
| <b>Nabór brutto do 1 klasy (% właściwej grupy wiekowej)</b>                           | 45   | 45   | 47   | 49   | 55   | 69   | 73   | 73   | 81   |
| <b>Nabór netto do 1 klasy (% oficjalnej populacji w wieku szkolnym)</b>               | 19   | 21   | 21   | 18   | 22   | 26   | 29   | 27   | 33   |
| <b>Nabór netto do 1 klasy - dziewczynki (% oficjalnej populacji w wieku szkolnym)</b> | 16   | 17   | 17   | 16   | 19   | 24   | 27   | 25   | 30   |
| <b>Nabór netto do 1 klasy - chłopcy (% oficjalnej populacji w wieku szkolnym)</b>     | 22   | 24   | 24   | 21   | 25   | 28   | 32   | 30   | 35   |
| <b>Do 5 klasy pozostałych, dziewczynki (% grupy)</b>                                  | 70   | 71   | 68   | 75   | 78   | 76   | 74   | 82   | 81   |
| <b>Do 5 klasy pozostałych, chłopcy (% grupy)</b>                                      | 67   | 68   | 64   | 72   | 74   | 75   | 71   | 79   | 78   |
| <b>Do 5 klasy pozostałych (% grupy)</b>   | 68   | 69   | 65   | 73   | 76   | 76   | 72   | 81   | 80   |
| <b>Pozostałych do ukończenia szkoły podstawowej, dziewczynki (% grupy)</b>            | 63   | 63   | 61   | 68   | 71   | 70   | 66   | 74   | 71   |
| <b>Pozostałych do ukończenia szkoły podstawowej, chłopcy (% grupy)</b>                | 59   | 60   | 56   | 65   | 68   | 68   | 63   | 71   | 68   |
| <b>Pozostałych do ukończenia szkoły podstawowej (% grupy)</b>                         | 61   | 61   | 58   | 66   | 69   | 69   | 64   | 72   | 69   |

Źródło: World Development Indicators data set

W latach 2003-2007 Francja przeznaczyła dla sektora edukacji podstawowej 41,70 mln USD po cenach stałych na rok 2007, co stanowiło 12,6% całej pomocy dla tego sektora w tym okresie. Równocześnie należy wskazać, że Francja przekazywała znaczne środki dla sektora edukacji ogólnie, w latach 2003-2007 102 mln USD, co stanowiło łączny udział aż 24% całkowitej pomocy.

<sup>740</sup> J. Samoff, *op. cit.*, s. 411.

Tab. 7.4. Pomoc dla sektora edukacji podstawowej Burkina Faso w mln USD po cenach bieżących w latach 2003-2007 od poszczególnych donatorów.

| Burkina Faso                     | 2003        | 2004        | 2005        | 2006         | 2007        |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
| <b>Pomoc razem</b>               | 37,18       | 47,52       | 28,80       | 78,56        | 68,54       |
| <b>Komitet Pomocy Rozwojowej</b> | 22,82       | 29,32       | 23,66       | 61,80        | 62,08       |
| Australia                        | ..          | ..          | ..          | ..           | ..          |
| Austria                          | ..          | 0,00        | ..          | 0,00         | 0,01        |
| Belgia                           | 1,49        | 4,17        | 1,58        | 5,71         | 0,99        |
| Dania                            | ..          | 2,20        | 1,80        | 2,77         | 4,35        |
| Finlandia                        | ..          | ..          | ..          | ..           | ..          |
| Francja                          | <b>4,07</b> | <b>6,71</b> | <b>8,16</b> | <b>15,71</b> | <b>7,05</b> |
| Grecja                           | ..          | ..          | ..          | ..           | ..          |
| Hiszpania                        | 1,00        | 0,06        | 0,71        | 0,21         | 0,16        |
| Holandia                         | 8,12        | 2,67        | 6,74        | 20,40        | 25,55       |
| Irlandia                         | 0,03        | ..          | ..          | ..           | ..          |
| Japonia                          | 0,31        | 0,37        | 0,41        | 3,65         | 9,44        |
| Kanada                           | 3,15        | 5,30        | 3,75        | 7,50         | 9,50        |
| Luksemburg                       | ..          | 1,45        | ..          | 0,96         | 0,97        |
| Niemcy                           | 0,77        | 1,11        | 0,17        | 0,26         | 0,37        |
| Norwegia                         | ..          | ..          | ..          | ..           | ..          |
| Nowa Zelandia                    | ..          | ..          | ..          | ..           | ..          |
| Portugalia                       | ..          | ..          | ..          | ..           | ..          |
| Stany Zjednoczone                | ..          | ..          | ..          | 2,05         | ..          |
| Szwajcaria                       | 3,88        | 5,18        | ..          | 1,19         | 2,49        |
| Szwecja                          | ..          | ..          | 0,34        | 1,39         | 1,18        |
| Wlk. Brytania                    | ..          | ..          | ..          | ..           | ..          |
| Włochy                           | ..          | 0,09        | ..          | ..           | 0,01        |
| <b>Pomoc multilateralna</b>      | 14,37       | 18,20       | 5,13        | 16,76        | 6,47        |

Źródło: Dane statystyczne OECD

Ustalenie korelacji pomiędzy pomocą francuską dla sektora edukacji, a poprawą sytuacji tego sektora (zwiększenie liczby uczniów i osób piśmiennych, zwiększanie dostępu do edukacji dla dziewczynek) jest zadaniem bardzo skomplikowanym. Wynika to z faktu, że pomoc rozwojowa stanowi tylko jeden z wielu istotnych czynników, które decydują o sytuacji danego sektora. Jeśli celem rządu burkińskiego jest zwiększenie ilości osób piśmiennych oraz dostępu do edukacji podstawowej – co stanowi środek do osiągnięcia celu pierwszego, to zmienną, jaką jest dostęp do edukacji podstawowej zapisać można w postaci następującej funkcji:

$$EA = \beta_1 + \beta_2 + \beta_3 + \beta_4 + \beta_5 + \varepsilon$$

Gdzie:

$EA$  – dostęp do edukacji podstawowej

$\beta_1$  (Pomoc rozwojowa = Pomoc bilateralna (suma pomocy od poszczególnych krajów) + Pomoc multilateralna)

$\beta_2$  (Wydatki budżetowe na edukację podstawową)

$\beta_3$  (Ilość wykwalifikowanych nauczycieli)

$\beta_4$  (Wysokość dochodu na członka gospodarstwa domowego)

$\beta_5$  (Odległość do najbliższej szkoły)

$\varepsilon$  - błąd

W takim ujęciu, dostęp do szkolnictwa podstawowego uzależniony jest zarówno od wydatków budżetowych na sektor jak i od pomocy rozwojowej, która dociera do niego zarówno kanałem rządowym (np. w ramach specjalnego konta w budżecie) jak i poprzez realizację projektów inwestycyjnych i pomoc techniczną. Uzależniony jest ponadto od ilości wykwalifikowanych nauczycieli, których zatrudnić można w szkołach przy rozsądnych stawkach wynagrodzenia. Dodatkowo można by także ująć tutaj ilość menedżerów znających się na sektorze edukacji, zdolnych efektywnie kierować instytucjami typu szkolnego. Bezsprzecznie na dostępność edukacji podstawowej wpływa dochód na członka rodziny, gdyż jeśli jest on niewystarczający rodzice nie będą skłonni posłać dziecka do szkoły, tylko angażować w prace gospodarcze. Podobnie barierą dostępu do szkół może być dalekie położenie szkoły. Nie ujęto tutaj odległości gospodarstwa od ujęcia wody pitnej, choć również ona może mieć wpływ na wysłanie dzieci do szkoły, gdyż jego związek ze zmienną może przybierać różne wartości. Nie ujęto także stopnia skorumpowania władz i stopnia przekazywania deklarowanych środków, faktycznie i celowo dla tego sektora.

Ze względu na brak danych dotyczących wielu zmiennych obliczenie związku pomiędzy pomocą rozwojową i pomocą bilateralną konkretnego donatora z poprawą dostępu do edukacji byłoby niezwykle trudne. W związku jednak ze znacznym zaangażowaniem Francji w pomoc dla sektora edukacji podstawowej w Burkina Faso, przyjęć należy, że w pewnym stopniu na pewno przyczyniła się do jego poprawy. Należy równocześnie zaznaczyć, że prawdopodobnie, gdyby poprawić jakość pomocy, postęp byłby większy.

Wyzwaniem dla donatorów i rozwoju sektora edukacji w Burkina Faso jest zamiana tradycyjnego podejścia donatorów finansujących projekty lub przyznających warunkową pomoc programową, na rzecz sektorowego podejścia i wspólnego wysiłku – skoordynowanego dla rozwoju edukacji. Nie ulega wątpliwości, że na poziomie retoryki współpraca i sektorowe podejście (*sectoral approach*) zostały osiągnięte. Wskazuje się jednak, że agencje często wolą współpracować z innymi agencjami, organizacjami lub NGO niż z rządami. Istnieją rozbieżności co do statusu asystentów technicznych i długości trwania ich misji. Rząd wskazuje także, że w istocie wiele pomocy przeznaczane jest na produkty, usługi i personel państwa donatora, a więc na nieformalne wiązanie pomocy. Programy sektorowe pozostają przedmiotem dyskusji na wysokim szczeblu, a w terenie pomoc sprowadza się do realizacji projektów<sup>741</sup>.

---

<sup>741</sup> J. Samoff, *op. cit.*, s. 412-13.

Agencje rozwojowe zarówno narodowe jak i multilateralne mają jasno określone cele i sposoby działania i nie są skłonne do kompromisów z partnerami z krajów rozwijających się na tym polu. Dochodzi wręcz do krytykowania postaw i metod sąsiadujących jednostek. Problemem pozostaje zatem również na poziomie konkretnego przypadku kwestia jakości pomocy. Faktyczny postęp nie jest jednak możliwy, jeśli główne wysiłki krajów rozwiniętych i agencji terenowych koncentrować będą się na formułowaniu kolejnych strategii zamiast na ich faktycznym wcielaniu w życie.

\* \* \*

Mapa polityczna Afryki, ukształtowana w znacznej mierze w roku 1960 pokrywała się z granicami posiadłości kolonialnych, zaś nie uwzględniała kryteriów etnicznych<sup>742</sup>. Uznano jednak, iż lepiej – dla krajów rozwiniętych - pozostawić taki stan rzeczy niż doprowadzić do chaosu związanego z przekształceniami. Konsekwencją były rozliczne konflikty etniczne w drugiej połowie XX wieku i na początku XXI. W związku z brakiem poczucia wspólnoty narodowej jednym z problemów państw afrykańskich jest trybalizm, który dominował w życiu politycznym i niejednokrotnie doprowadzał do krwawych starć (np. Burundi, Nigeria, Rwanda, Kongo)<sup>743</sup>. Ubogie kraje rozwijające się, szczególnie afrykańskie, pomimo odzyskania niepodległości traktowane były przez państwa rozwinięte instrumentalnie przez całą drugą połowę dwudziestego wieku.

Na trudną sytuację tego kontynentu wpłynęła zarówno kolonialna przeszłość, konflikty etniczne jak i np. kryzysy energetyczne, zadłużeniowe oraz klęski klimatyczne<sup>744</sup>. Pomoc udzielana Afryce nie jest wykorzystywana w sposób efektywny, gdyż nadal kraje pogrążone są w ubóstwie i niedorozwoju. Donatorzy nie dostrzegają czynników społecznych i psychologicznych takich jak: struktura rodziny afrykańskiej, niski poziom przedsiębiorczości, przyzwyczajenie do konsumpcji i brak wewnętrznej potrzeby inwestowania w przyszłość, które wpływają na możliwości rozwoju<sup>745</sup>. Pomija się i nie zauważa tradycji afrykańskich, które niezależnie od tego jak dalekie europejskim modelom pojmowania świata, są żywe i

---

<sup>742</sup> W. Easterly, *Brzemie białego człowieka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 240 i n., Szerzej na ten temat: A. Alesin, W. Easterly, J. Matuszeski, *Artificial States*, NBER Working Paper Series, Working Paper 12328, Massachusetts, 2006.

<sup>743</sup> Por. E. M'Bokolo, *L'Afrique entre deus millenaires*, Journal des Africanistes, Vol 70 Nr 1/2000, s. 359.

<sup>744</sup> T. Schramm, *Historia Powszechna. Wiek XX*, Wyd. Poznańskie, Poznań 1999, s. 136-142.

<sup>745</sup> P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się w koncepcjach ekonomicznych SPD. Doktryna i praktyka*, Wyd. AE Poznań, Poznań 2001, s. 46. Wywiad z D. Gleize, Chargé de mission, Electriciens Sans frontières, 25 listopada 2009, Wagadugu; Wywiad z N. Suchel, Tresoriere adjointe, Comité des échanges, 30 listopada 2009, Wagadugu.

wywierają wpływ na bieżące wydarzenia i stosunki pomiędzy ludźmi<sup>746</sup>. Dlatego państwa, które udzielają pomocy są w pewnej mierze odpowiedzialne za gospodarcze zacofanie regionu, m.in. dlatego, że pomoc rozwojowa, służyła i nadal służy często w większym stopniu realizacji interesów mocarstw, niż jej odbiorców.

Można więc postawić pytanie, czy doświadczenia tak specyficznego kraju jak Burkina Faso, mogą stanowić podstawę bardziej ogólnych wniosków dotyczących pomocy rozwojowej? Odpowiedź na nie jest twierdząca, przynajmniej w odniesieniu do niektórych aspektów praktyki i problemów związanych z funkcjonowaniem pomocy w terenie. Specyfika Burkina Faso wśród krajów rozwijających się przejawia się w braku bogactw naturalnych, o które kraje rozwinięte musiałyby między sobą walczyć zabiegając o względy lokalnego rządu. Ludność utrzymuje się głównie z rolnictwa narażonego na nieprzychylność klimatu oraz zmiany cen na rynkach światowych. W kraju panuje nietypowa jak na warunki afrykańskie stabilizacja sytuacji politycznej, która obciążona jest jednak niskim poziomem świadomości politycznej. Stanowi to przeszkodę przy realizacji projektów pomocy, gdyż lokalna administracja działa powoli, jest nadal słabo zorganizowana i w dużym stopniu skorumpowana.

W Burkina Faso proces absorpcji pomocy rozwojowej boryka się z licznymi problemami. Niezwykle istotnym aspektem realizacji projektów, nie zawsze wystarczająco docenianym przez donatorów jest kontrola *ex post* funkcjonowania urządzeń czy systemów zainstalowanych w terenie. Udogodnienia zorganizowane przez specjalistów z kraju rozwiniętego stanowią element obcy dla lokalnej społeczności. Mieszkańcy, szczególnie terenów wiejskich Burkina Faso, odczuwają lęk przed wysłannikami organizacji tak rządowych jak i pozarządowych z rozwiniętych krajów. W konsekwencji niechętni są angażować się i ingerować w jakikolwiek sposób w zainstalowane urządzenia. Obawy odnoszą się np. co do możliwości ich uszkodzenia, które w konsekwencji mogłoby spowodować, że dalsza pomoc nie napłynie<sup>5</sup>.

Doświadczenie francuskiej organizacji „Elektrycy bez granic” pokazuje, że prysznic zainstalowany dla mieszkańców wioski, po uszkodzeniu w trakcie ulewy nie został naprawiony przez trzy miesiące, aż do kolejnej wizyty specjalistów. Nie podjęto nawet prób ponownego uruchomienia, a ludność powróciła do dawnego zwyczaju używania misek do mycia. Zapytani o przyczyny takiego zachowania, mieszkańcy wskazywali obawę by nie

---

<sup>746</sup> Podział ludzi na „lepszych” i „gorszych” w zależności od urodzenia, może wpływać na uzyskanie pracy, kredytu, otrzymywanie określonych pozwoleń gospodarczych, a w skrajnych przypadkach prowadzić do konfliktów zbrojnych wyniszczających region, por. J. Nowicki, *Studia z teorii wzrostu*, SGPiS, Warszawa 1988, s. 65, T. Butcher, *Rzeka krwi. Podróż do krwawiącego serca Afryki*, Carta Blanca PWN, Warszawa 2009.



„zdenerwować białego człowieka”<sup>6</sup>. Realizacja projektów wymaga aktywizowania społeczności lokalnej, aby poczuła się odpowiedzialna i świadoma, że dane urządzenie ma służyć jej potrzebom i wymaga utrzymania. Konieczne są szkolenia techniczne dotyczące sposobu ich funkcjonowania. Pojawia się w związku z tym pytanie, na ile kraje rozwijające się potrzebują kolejnej dyskusji o planach rozwojowych i strategiach wyjścia z ubóstwa, a na ile potrzebna jest partykularna refleksja dotycząca realizacji konkretnych projektów terenowych w specyficznych warunkach danego państwa<sup>747</sup>. Przykład Burkina Faso uświadamia, że dyskurs dotyczący pomocy powinien skupiać się na praktycznych aspektach realizacji projektów i programów w terenie<sup>748</sup>.

W Burkina Faso istnieje ogromne zróżnicowanie sposobu i poziomu życia na wsi oraz w mieście. Życie na wsi koncentruje się na, uprawie ziemi, więzach rodzinnych i jej wyżywieniu. Istnieje duże poczucie odpowiedzialności nawet za dalekich krewnych, którzy w kulturze afrykańskiej postrzegani są jako bracia i siostry. W miastach życie gospodarcze koncentruje się na drobnej działalności gospodarczej, przeważnie nierejestrowanej, a handel stanowi główne zajęcie ludności miejskiej. Przy ogrodowych stolikach sprzedawane są żelazka, przedłużacze, buty, płyty CD, a także podrabiane telefony komórkowe. Kilkunastoletnie dzieci namawiają przechodniów do zakupu towarów tak abstrakcyjnych jak zimowe rękawice bramkarskie (wyprodukowane w Chinach). W mieście, w którym brak asfaltowych dróg i nazw ulic, a benzyna do skuterów sprzedawana jest w butelkach plastikowych po wodzie mineralnej, każdy posiada telefon komórkowy. Dostępny jest bezprzewodowy Internet, pomimo, że nie ma ciepłej wody.

Za niezwykle pozytywne, w porównaniu z takimi krajami jak Demokratyczna Republika Kongo, uznać należy, że pomimo ogromnego ubóstwa, coraz więcej ludzi w Burkina Faso dostrzega wartość edukacji, a nawet podejmuje studia wyższe. W kraju w którym znakomita część społeczeństwa nie potrafi pisać, czytać ani liczyć, jest to szansa na rozwój. Faktem istotnym, nie wynikającym z danych statystycznych, jest nastawienie społeczeństwa wobec edukacji. Staje się ona prestiżowa w pozytywnym sensie, budzi szacunek otoczenia. Rodzinie zależy na wysłaniu dziecka na uniwersytet i jest z tego dumna.

Wzrost znaczenia edukacji i kształcenie społeczeństwa może przyczynić się do rozwiązania wielu problemów i odnalezienia przez ten kraj własnej ścieżki rozwoju. W Burkina Faso powinno się postawić na badania i rozwój np. w sektorze rolniczym.

---

<sup>747</sup> W. Easterly, *Comment évaluer les besoins d'aide? Reponse: Ne posez pas la question*, Défis d'un doublement de l'aide, Revue d'économie du développement, Vol. 20, 2-3/2006, s.6-7 i n. ; F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapital społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Wrocław 1997, s. 32.

<sup>748</sup> C. Chavagneux, *Aide Au développement: de la théorie à la pratique*, L'Economie politique, 2007/4, nr 36, s. 8.

Zwiększenie produktywności i wprowadzanie nowych metod hodowli i uprawy mogłoby korzystnie wpłynąć na uniezależnienie się od warunków klimatycznych i ewentualnych klęsk żywiołowych, których znaczenie dla gospodarki jest dotychczas ogromne<sup>749</sup>. Poprawienie sytuacji gospodarczej i społecznej państw afrykańskich nie będzie możliwe bez zwiększenia ogólnej świadomości i wykształcenia ludzi.

Poszukiwanie ogólnych recept dla wszystkich krajów rozwijających się, ze względu na specyfikę każdego z nich narażone jest na niepowodzenie. Każdy kraj jest specyficzny, a droga do rozwoju może być inna. Łatwiej jest zdefiniować problemy, niekiedy wspólne – choćby dla regionów, niż recepty i reguły postępowania. Doświadczenie Burkina Faso, może być uniwersalne dla innych krajów afrykańskich, głównie z tego punktu widzenia.

Jako podstawowe problemy wpływające na powodzenie polityki rozwojowej wskazać należy:

1. Różnice kulturowe pomiędzy managerami z krajów rozwiniętych a społecznością lokalną.
2. Skupienie agencji i organizacji pozarządowych na własnych zadaniach zleconych, nie na ich przydatności dla odbiorców i przyszłych użytkowników urządzeń bądź placówek<sup>750</sup>.
3. Bariera (strachu, wzajemnej niechęci, komunikacyjna, światopoglądowa) pomiędzy „białym” dobrze ubranym człowiekiem w nowym samochodzie terenowym, a mieszkańcem wioski bez dostępu do wody wizytowanej dwa razy do roku.
4. Dawne błędy popełnione przez kolonizatorów i ich następców: przekazywanie doraźnej jałmużny – przyzwyczajenie ludności krajów rozwijających się do otrzymywania prezentów - od białego człowieka oczekuje się pieniędzy (także dylemat Samarytanina).
5. Realizowanie przez donatorów własnych interesów kosztem kraju rozwijającego się (politycznego, gospodarczego – dostęp do surowców).
6. Różnice w systemach prawnych, np. ochrony własności intelektualnej (np.: patenty na leki).
7. Pomoc rozwojowa stanowi sektor usług w gospodarce krajów rozwiniętych – ludzie pracujący w pomocy wcześniej pracowali np.: w banku. Aby zdecydowali się pojechać do kraju rozwiniętego należy im zaoferować wysokie wynagrodzenie.

---

<sup>749</sup> T. Reardon, J. E. Taylor, *op. cit.*, s. 912.

<sup>750</sup> J. Samoff, *op. cit.*, s. 397.

Nastawieni są głównie na realizację własnych interesów, a wobec trudności życia w Afryce często są wyłączeni z realizacji misji pomocy.

Różnice kulturowe, to jeden z czynników którego wpływ na działanie pomocy jest wielki<sup>751</sup>. Dlatego właśnie inwestowanie w edukację to inwestowanie w platformę wspólnego porozumienia, w zbudowanie podobnych wartości, nie w świecie wierzeń i tradycji, ale w sferze gospodarowania. Kraje rozwijające się, w tym przede wszystkim afrykańskie, w związku z głębokimi różnicami dotyczącymi struktury stosunków społecznych i oddziaływań poszczególnych jego członków, wzorców postępowania oraz archetypów postaw, nie wejść na drogę rozwoju poprzez naśladowanie krajów rozwiniętych Europy czy Stanów Zjednoczonych, a nawet krajów nowo rozwiniętych. Licencja na rozwój udzielana przez świat Północy może mieć tylko ograniczony charakter, a głębokie przemiany muszą się dokonać w pierwszej kolejności w mentalności i od wewnątrz<sup>752</sup>.

Na podstawie badań literaturowych jak i poczynionych w kraju rozwijającym się obserwacji i przeprowadzonych rozmów, wywnioskować można, że rola edukacji w wychodzeniu z ubóstwa jest bardzo duża, jeśli nie zasadnicza. Wzrost gospodarczy wymaga rozwoju oświaty – rozwoju człowieka, jego świadomości, a także jego perspektyw na życie i poglądów na państwo<sup>753</sup>. W najprostszym ujęciu poziom kwalifikacji podnosi wydajność pracy, co korzystnie wpływa na rozwój gospodarczy<sup>754</sup>. Dla Afryki i ludzi ją zamieszkujących najważniejsze jest to, że edukacja pozwala poszerzać horyzonty, a dzięki temu zwiększać możliwości społeczeństwa zarówno do radzenia sobie z bieżącymi problemami jak i do ewolucji w kierunku przemian. Niski poziom wykształcenia wpływa na obniżenie jakości kapitału ludzkiego, a to zmniejsza możliwości absorpcji zarówno pomocy rozwojowej jak i bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Może też wpływać na wyższy poziom agresji, a ta w wielu przypadkach przyczynia się do hamowania rozwoju regionu. Ludzie pozbawieni szans są bardziej skłonni dołączać do organizacji zbrojnych i tkwienia w pułapce zakłętą kręgu ubóstwa i oczekiwania na pomoc z zewnątrz<sup>755</sup>.

---

<sup>751</sup> F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Wrocław 1997, s. 15.

<sup>752</sup> Por. J. Stacewicz, *Dylematy wyboru długofalowej drogi rozwoju* [w:] *Metodologiczne i teoretyczne aspekty współczesnych studiów nad rozwojem*, red. J. Stacewicz, Prace i Materiały, Instytut Rozwoju Gospodarczego, SGH, Warszawa 1995, s.159-162.

<sup>753</sup> *Zrozumieć wzrost gospodarczy*, red. B. Gnykowa, Oficyna Ekonomiczna, OECD, Kraków 2005, s. 34.

<sup>754</sup> J. Grodziecki, *Edukacja czynnikiem wzrostu gospodarczego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2000.

<sup>755</sup> *Przemiany we Współczesnej gospodarce światowej*, red. E. Oziewicz, PWE, Warszawa 2006, s. 116, 270-271; *Raport o stanie świata. U progu nowego tysiąclecia*, red. L. Brown, Ch. Flavin, H.F. French, Książka i wiedza, Warszawa 2000, s. 238-39.

Rozwój gospodarczy wymaga zmian w obrębie kultury i systemu wartości. W społeczeństwie, w którym praca służy jedynie zaspakajaniu bieżących potrzeb i konsumpcji istnieje bariera przedsiębiorczości, inwestowania i rozwoju sektora prywatnego<sup>756</sup>. Mentalność wedle której w ramach rodziny należy się wszystkim dzielić może być demobilizująca do osiągania indywidualnych sukcesów i podejmowania ryzykownej działalności ekonomicznej. Poczucie wspólnoty i odpowiedzialności, jakkolwiek godne podziwu z punktu widzenia rozpadu rodziny zachodniej, wydaje się być przeszkodą w rozwoju przedsiębiorczości, która stanowi napęd wzrostu gospodarczego.

Wprawdzie porównywanie gospodarek azjatyckich tygrysów z krajami afrykańskimi i ich możliwościami wstąpienia na ścieżkę wzrostu nie jest przedmiotowe ze względu na głębokie różnice kulturowe, a także geograficzne i etniczne pomiędzy kontynentami, jednak można odnieść się do pewnego wzorca wykreowanego na Dalekim Wschodzie i spróbować przenieść go do warunków afrykańskich. Techniczna i technologiczna konkurencyjność gospodarek wypracowywana w Azji po II wojnie światowej i wielki nacisk kładziony na badania i rozwój wyprowadziły wiele krajów na rynki światowe<sup>757</sup>. W Azji jednym z głównych priorytetów było edukowanie społeczeństwa, czego przykładem jest intensywny program edukacyjny realizowany na przełomie wieków XIX i XX w Japonii<sup>758</sup>. W warunkach afrykańskich trudno wyobrazić sobie ten scenariusz. Jednak położenie nacisku na wykształcenie społeczeństwa dałoby możliwości wykorzystania własnej regionalnej przewagi np. poprzez wypracowywanie technologii pozwalających przetwarzać surowce i sprzedawać je na rynkach światowych jako półprodukty w bliższej perspektywie, a produkty przemysłowe w dalszej<sup>759</sup>. Obecnie eksportowane są surowce, co stanowi działalność gospodarczą mało zyskową. Nie jest możliwe, aby Afryka weszła na azjatycką ścieżkę rozwoju, jednak azjatyckie doświadczenie pokazuje, jak ważnym elementem rozwoju jest wykształcenie oraz mentalność społeczeństwa<sup>760</sup>.

---

<sup>756</sup> Por. J. Nowicki, *op. cit.*, s. 64-65, M. Matusiak, *Uwagi o badaniach nad istotą niedorozwoju gospodarczego*, [w:] *Z problematyki wzrostu gospodarczego krajów rozwijających się*, red. M. Gulcz, Wyd. AE, Poznań 1984, s. 66-77.

<sup>757</sup> J. Baruk, *Nauka i technika w rozwoju gospodarczym*, Wyd. Uniwersytetu Mari Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997, s. 19-20, 34, 56, 67-70.

<sup>758</sup> A. Sen, *Economic development and capability expansion*, *Pacific Economic Review*, Vol. 6 Iss. 2, 2001, s. 182-183.

<sup>759</sup> Por. T. Butcher, *op. cit.*, s. 76, M. Balicka, M. Gulcz, *Problemy ekonomiczne krajów rozwijających się*, Skrypty uczelniane AEP, Zeszyt nr. 279, Poznań 1983, s. 13.

<sup>760</sup> Podkreślając rolę wykształcenia, należy pamiętać, że kapitał ludzki jest tylko potencjalnym czynnikiem wzrostu gospodarczego, a co za tym idzie nie ma automatycznej zależności pomiędzy edukacją a tempem rozwoju gospodarczego. Sposób wykorzystywania tego potencjału zależy od wewnętrznego ustroju państwa. L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój*, Wyd. II, Wyd. Znak, Kraków 1998, s. 37.

Jako barierę oddziaływania Oficjalnej Pomocy Rozwojowej na rzeczywisty rozwój gospodarczy krajów rozwijających się wskazać można, na podstawie obserwacji poczynionych w Wagadugu także postawy określonych grup społecznych w krajach rozwiniętych. Kwestia pomagania krajom Południa w różny sposób postrzegana jest przez decydentów politycznych, pracowników systemu pomocy, społeczeństwo, a także badaczy, podróżników, pracowników terenowych lub misjonarzy. Fakt ten jest istotnym czynnikiem wpływającym na proces pomocy rozwojowej a pośrednio możliwości rozwoju krajów rozwijających się.

Spółeczeństwa rozwinięte są wrażliwe na ubóstwo m.in. Afryki Subsaharyjskiej, czego przejawem jest finansowanie akcji humanitarnych, popieranie organizacji pozarządowych, a nawet akcje adopcji na odległość. Nie są one jednak w stanie śledzić przeznaczenia środków ani kontrolować na ile przyczyniają się do faktycznej poprawy sytuacji. Politycy podejmują dyskusję dotyczącą nierówności i są faktycznymi decydentami ilości i przeznaczenia środków. Niestety ich decyzje podejmowane są pod presją wyborców i w perspektywie ewentualnej reelekcji. W konsekwencji ochrona interesów np. własnych rolników jest ważniejszym priorytetem niż stwarzanie szans dla rolników z krajów rozwijających się, aby stali się konkurencyjni (interwencjonizm krajów rozwiniętych w dobie kryzysu).

Pracownicy terenowi ONG i agencji rządowych, ekonomiści rozwoju i podróżnicy, to te grupy, które w największym stopniu świadome są realiów życia krajów biednych, z racji fizycznej obecności w krajach rozwijających się. Ich wiedza jest największa i najbardziej praktyczna. Wiązą się z tym negatywne konsekwencje i trudności przebywania w warunkach innej, obcej, niejednokrotnie niegościnnej kultury. Trudna sytuacja w kraju rozwijającym się jest dlatego częściej przyczynkiem do badań naukowych lub przedmiotem projektu do zrealizowania i kształtowania własnej kariery zawodowej niż zachętą do głębokiego zaangażowania.

Ludność krajów rozwijających się zwykle żąda wyższej zapłaty za określone świadczenia tylko ze względów rasowych. Różnice w wysokości opłat spotykane są nawet w parkach narodowych czy na festiwalach. Biały człowiek uważany jest za bogatego i ma obowiązek bogactwem tym się dzielić, co jest przyczyną większego narażenia na wymuszenie czy na napad, a także stanowi uciążliwy element codziennego życia. Wpływa to na przyjmowanie postaw zamkniętych przez pracowników pomocy rozwojowej i na ograniczone angażowanie się w faktyczną realizację zadań, a także generuje wzrost zarobków oraz wydatków na utrzymanie pracownika w terenie, aby zapewnić mu odpowiedni poziom życia

oraz bezpieczeństwo. Prowadzi to do sytuacji, w której znaczna część osób pracujących najbliżej pomocy, w pewnym sensie najsilniej dotknięta różnicami kulturowymi oraz dziedzictwem kolonialnego wyzysku traktowana jest jako intruz, lub jako „przymusowy darczyńca” – zobligowany dać jak najwięcej.

Krajom rozwijającym się potrzebne są instytucje wprowadzające ład w życie społeczne we wszystkich sferach, również w sferze gospodarki. Instytucje te muszą jednak ukształtować się poprzez świadome podjęcie decyzji o ich konieczności, nie poprzez narzucenie ich z zewnątrz. Nawet jeśli miałyby się to odbyć de facto poprzez naśladowanie wzorców zachodnich, musi to wynikać z wewnętrznej potrzeby. Fakt, że nie można oddzielić kultury od ekonomii zdaje się być jednym z głównych problemów współczesnej pomocy rozwojowej<sup>761</sup>.

Zdaniem J. Samoffa, „pomoc zagraniczna dla edukacji i innych sektorów jest przede wszystkim narzędziem polityki zagranicznej służącym interesom narodowym państwa jej udzielającego w jego rozumieniu. Taka rola pomocy dla edukacji utrzyma się.” Alokacja środków publicznych wymaga uzasadnienia w oczach własnych obywateli. Tak długo jak państwo utrzymuje się z podatków, będzie istniała zależność między pomocą a interesami kraju donatora<sup>762</sup>. Teza ta stanowi potwierdzenie hipotezy wyrażonej we wstępie pracy.

---

<sup>761</sup> F. Fukuyama, *op. cit.*, s. 24.

<sup>762</sup> J. Samoff, *op. cit.*, s. 422.

## Podsumowanie

---

W roku 2010 upływa pół wieku od momentu, w którym kolonie afrykańskie odzyskały niepodległość, a kraje rozwinięte podjęły się misji promowania ich rozwoju. Pomimo ogromnych środków płynących z Północy na Południe skala ubóstwa na świecie nie maleje, a dysproporcje pogłębiają się. Możliwości stymulowania wzrostu gospodarczego poprzez udzielanie pomocy rozwojowej są kwestionowane. Ogłoszona na przełomie XX i XXI wieku Deklaracja Milenijna odwołuje się w większym stopniu do walki z ubóstwem, chorobami zakaźnymi, wyrównywania szans kobiet i mężczyzn i zachowania różnorodności biologicznej niż do stymulowania wzrostu gospodarczego. Kraje rozwijające się spychane są na margines globalnego rynku, na czym tracą nie tylko one same, ale także kraje rozwinięte, które nie dostrzegają ani tkwiącego w nich potencjału, ani wynikających z tego zagrożeń. Wielcy donatorzy pomocy deklarują, że sytuacja ta musi się zmienić i że dołożą do tego wszelkich starań. Praktyczną realizacją tych deklaracji miała być m.in. reforma systemu pomocy rozwojowej we Francji. Okazuje się jednak, że reforma ta dotychczas w większym stopniu stanowi odnowienie dyskursu niż przekłada się na rzeczywiste działania.

Za główny cel pracy obrano ocenę i zanalizowanie francuskiej pomocy rozwojowej pod kątem realizacji postulowanych przez Francję strategii sektorowej i geograficznej oraz ze względu na stosowane formy i instrumenty pomocy. Miało to pomóc uzyskać odpowiedź na pytanie, czy zmiana narzędzi francuskiej pomocy rozwojowej oznacza realizację nowych priorytetów polityki rozwojowej zgodnych z Deklaracją Milenijną. Aby dokonać oceny francuskiej pomocy posłużono się pojęciem jakości pomocy, wyrażanej przez selektywność polityki i faktycznych działań donatora. Francuską pomoc rozwojową porównywano ze wzorcem, który stanowią współczesne priorytety polityki rozwojowej.

Analiza danych statystycznych pozwoliła potwierdzić obie hipotezy pracy. Polityka rozwojowa Francji w badanym okresie służyła przede wszystkim realizacji interesów Francji i celów jej polityki zagranicznej oraz wewnętrznej. Reforma przeprowadzana od roku 1998, pomimo szerokiego uzasadnienia interesami krajów rozwijających się, *de facto* nie przyczyniła się do zmiany oblicza francuskiej polityki rozwojowej. W toku realizacji zadań szczegółowych ustalono, że opcje polityczne i koabitacje prawicowo - lewicowe w zasadzie nie wpływały na jakość polityki rozwojowej Francji. Wprawdzie pierwszy krok ku reformie systemu pomocy wykonany został przez lewicowego premiera, jednak dopiero w koabitacji z prawicowym prezydentem. Wcześniejsze postulaty umoralnienia stosunków z Afryką

forsowane przez lewicowych polityków nie były wcielane w życie, a polityka rozwojowa tkwiła w swoistym status quo, gdy F. Mitterrand koncentrował się na procesie integracji europejskiej<sup>763</sup>.

Francuska pomoc rozwojowa, jako element polityki zagranicznej Francji nadal związana jest ze strefą franka, komórką afrykańską przy Pałacu Elizejskim, frankofonią, porozumieniami dotyczącymi surowców naturalnych (gaz z Algierii, uran z Nigru), dużym znaczeniem pomocy technicznej, współpracą militarną i porozumieniami obronnymi. Francja w zasadzie kontynuuje wspieranie dawnych koloni koncentrując się na wspieraniu sektora usług i infrastruktury socjalnej, co pokrywa się wprawdzie z wybranymi Milenijnymi Celami Rozwoju, ale równocześnie z tradycyjnymi kierunkami francuskiej polityki współpracy. Zbadanie efektywności działań Francji z punktu widzenia krajów rozwijających się okazało się zadaniem zbyt skomplikowanym. Zważywszy jednak na fakt, że sytuacja krajów rozwijających się nie poprawiła się, przyjęć można w świetle innych dokonanych ustaleń, że działania Francji nie były efektywne. Odnotowywany w Afryce w ostatnich latach wzrost gospodarczy uważa się za skutek rozwijania stosunków horyzontalnych krami rozwijającymi się, m.in. inwestycji chińskich w Afryce, a także powolnego kształtowania klasy średniej, która wzmacnia popyt konsumpcyjny.

Utrzymany w stosunkach bilateralnych i forsowany na forach multilateralnych priorytet dla byłych kolonii i państw strefy franka nie wskazuje na to, by w polityce francuskiej dokonywano przełomowych zmian. Przeprowadzono reformę struktury organizacyjnej pomocy w latach 1999 i 2004-2005, jednak jej znaczenie dla krajów rozwijających się nie było wielkie, a podstawowe problemy, takie jak znaczny stopień skomplikowania procedur, nie zostały usunięte. Zmiany w ramach struktury geograficznej francuskiej pomocy w zasadzie nie zostały zaobserwowane, przynajmniej nie takie, które można by było uznać za służące znacząco podniesieniu jakości francuskiej pomocy rozwojowej. Korzystnie należy ocenić natomiast ograniczenie procedur wiązania francuskiej pomocy rozwojowej oraz wprowadzenie Dokumentów Ramowych Partnerstwa. Nadal jednak, podobnie jak w przeszłości pomoc jest silnie zbiurokratyzowana, słabo skoordynowana i często marnowana. Kolejne podejścia planistyczne do kwestii rozwiązania problemu ubóstwa nie są wystarczające dla jego zmniejszenia. Instrumentalne traktowanie krajów rozwijających potwierdza utrzymanie pomocy rozwojowej w kompetencjach resortu spraw zagranicznych

---

<sup>763</sup> Z poglądem tym nie zgadzają się niektórzy przedstawiciele francuskiej nauki, wywiad z M. Raffinot, Université Dauphine, 17 listopada 2009, Paryż.



zamiast przekazania jej w ręce wyspecjalizowanej jednostki, takiej jak Francuska Agencja Rozwoju.

Pomoc rozwojowa jest jednym z instrumentów polityki zagranicznej krajów rozwiniętych i bliższa jest realizacji interesów donatorów niż odbiorców. Planowana i realizowana jest w duchu kultury europejskiej i wg europejskiego systemu wartości. Dlatego właśnie w tak wielu miejscach oderwana jest od realiów i kultury krajów rozwijających się, szczególnie afrykańskich, a przez to nie powoduje wzrostu i rozwoju gospodarczego. W czasach zimnej wojny pomoc rozwojowa pozwalała budować sojusze geopolityczne i kreować pozycje państwa w obliczu konfliktu Wschód-Zachód. Po jej zakończeniu trudno było po prostu wycofać się z jej udzielania – dlatego jedynie zmniejszono jej wartość. W obliczu zagrożenia terroryzmem i pojawienia się nowego wroga, a także wobec wyzwań jakie stawia również przed krajami rozwiniętymi globalizacja, pomoc rozwojowa zaczęła znowu rosnąć i służyć realizacji interesów Północy.

## Bibliografia

---

### I Akty normatywne:

1. Dekret Nr 98-66 z dnia 4.02.1998 o utworzeniu Międzyresortowego Komitetu Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (Création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement), J.O.R.F. n°31 z dnia 6.02.1998, s. 1911.
2. Dekret nr 2009-291 z dnia 16 marca 2009 w sprawie organizacji administracji centralnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Europejskich (*portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes*), J.O.R.F n°0064 z dnia 17.03.2009 s. 5.
3. Dekret Ministra Gospodarki, Finansów i Przemysłu Nr 2000-878 z dnia 11.09.2000 w sprawie Francuskiej Agencji Rozwoju, J.O.R.F. n°211 z dnia 12.09.2000 s. 14294.
4. Dekret Ministra Gospodarki, Finansów i Przemysłu Nr 98-294 z dnia 17.04.1998 w sprawie Francuskiej Agencji Rozwoju, J.O.R.F. n°92 z dnia 19.04.1998 s. 6067.
5. Dekret Nr 2007-1093 z dnia 13 lipca 2007 roku o kompetencjach Sekretarza właściwego ds. współpracy Frankofonii,  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000649415&dateTexte=>
6. Dekret Prezydenta Republiki Nr 99-90 z dnia 10.02.1999 roku w sprawie utworzenia Wysokiej Rady Współpracy Międzynarodowej, J.O.R.F. n° 36 z dnia 12.02.1999 s. 2252.
7. Konstytucja z dnia 27 października 1946 roku, J.O.R.F. 28 octobre 1946 page 9166.
8. Konstytucja z dnia 4 października 1958 roku, J.O.R.F. 5 octobre 1958, s. 9151,  
[http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo\\_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19581005&numTexte=&pageDebut=09151&pageFin=http://www.francophonie.org/oif/historique.cfm](http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19581005&numTexte=&pageDebut=09151&pageFin=http://www.francophonie.org/oif/historique.cfm)
9. Projet Loi de Finances 2006, Politique française en faveur du développement
10. Projet Loi de Finances 2008, Politique française en faveur de développement
11. Ustawa Nr 56-619 z dnia 23 czerwca 1956 upoważniająca rząd do wydania reform i powzięcia środków zabezpieczenia ewolucji terytoriów podlegających pod kompetencje ministerstwa właściwego do Francji zamorskiej; J.O.R.F. z dnia 24 czerwca 1956 roku, s. 05782.  
[http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo\\_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19560624&numTexte=&pageDebut=05782&pageFin=](http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19560624&numTexte=&pageDebut=05782&pageFin=)
12. Zarządzenie z dnia 10.12.1998 w sprawie organizacji administracji centralnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, J.O.R.F. n° 289 13.12.1998, p. 18768.

### II. Monografie:

13. Andrzejczak K., *Priorytety i instrumenty bilateralnej pomocy rozwojowej Francji dla krajów rozwijających się*, [w:] *Polityka unijnej integracji. Wybrane relacje zewnętrzne i wewnętrzne*, red. M. Dudek, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2008.
14. Andrzejczak K., *Usługi dla rozwoju biznesu (BDS) jako instrument wspierania rozwoju sektora prywatnego na przykładzie afrykańskich państw rozwijających się*

- [w:] *Zarządzanie przedsiębiorstwem. Uwarunkowania, strategie, instrumenty*, red. M. Sławińska., Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009.
15. *Annual World Bank Conference on Development Economics – Europe, Are we on track to Achieve the Millennium Development Goals?*, red. F. Bourguignon, B. Pleskovic, A. Sapir, World Bank & Oxford University Press, New York, Washington 2005.
  16. Azoulay G., *Les Théories du développement. Du rattrapage des retards a l'explosion des inégalités*, Coll. Didact Economie, Presses Universitaires de Rennes 2002.
  17. Bagiński P., Czaplicka K., Szczyciński J., *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju*, PWE, Warszawa 2009.
  18. Bąkiewicz A., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w krajach rozwijających się*, w: *Ekonomia rozwoju*, red. R. Piasecki, PWE, Warszawa 2007.
  19. Balcerowicz L., *Wolność i rozwój*, Wyd. II, Wyd. Znak, Kraków 1998.
  20. Balicka M., Gulcz M., *Problemy ekonomiczne krajów rozwijających się*, Skrypty uczelniane AEP, Zeszyt nr. 279, Poznań 1983.
  21. Barczak I., *Pomoc Szwecji w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w krajach rozwijających się*, w: *Gospodarka, finanse i społeczeństwo*, red. W. Przybylska – Kapuścińska, Wyd. AE Poznań, Poznań 2008.
  22. Barro R. J., *Nic Świętego*, CeDeWu, Warszawa 2003.
  23. Baruk J., *Nauka i technika w rozwoju gospodarczym*, Wyd. Uniwersytetu Mari Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997.
  24. Berthélemy J. C., *Aid Allocation : Comparing donors' behaviors*, [w:] *Foreign aid policy*, (red.) A. Bigsten, *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 13 Nr 2, 2006.
  25. Brunel S., *Le gaspillage de l'aide publique*, Editions du Seuil, Paris 1993.
  26. Butcher T., *Rzeka krwi. Podróż do pękniętego serca Afryki*, Carta blancaPWN, Warszawa 2009.
  27. Channing A. *Technical cooperation* w: *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the future*, red. F. Tarp, P. Hjetholm, London 2000.
  28. Chapsal J., *La vie politique sous la Ve République*, Thémis Presses Universitaires de France, 1981.
  29. Charbonneau B., *France and New Imperialism. Security Policy in Sub Saharian Africa*, Burlington: Ashgate Publishing 2008.
  30. Charnoz O., Severino J.-M., *Aide publique au développement*, Coll Reperes, La Découverte, Paris 2007.
  31. Chmielak A. *Instytucjonalne podstawy trwałości rozwoju gospodarczego*, WSiFiZ w Białymstoku, Białystok 2002.
  32. Chrabonszczewska E., *Strefa frankafrancuskiego*, Monografie i Opracowania nr 292, SGHiS, Warszawa 1989.
  33. Claveranne B., *La zone franc. Au-delà de la monnaie...*, Economica, Paris 2005.
  34. Cohen D., Jeanneney S.G., Jacquet P., *La France et l'Aide Publique au développement*, Conseil d'analyse économique, Paris 2006.

35. Czaplicka K., *Wzrost i rozwój gospodarczy w krajach rozwijających się*, w: *Ekonomia rozwoju*, red. R. Piasecki, PWE, Warszawa 2007.
36. *Czynniki wzrostu gospodarczego*, red. Haffer M., W. Karaszewski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2004.
37. De Raulin A., *La zone franc face a l'Euro* [w:] *La zone franc, l'euro et le développement*, red. R. Charvin, Artois Presses Université, Artois 2000.
38. Deszczyński P., *Die Ost-West Und Nord-Süd Beziehungen Und Imre gegenseitige Bedingtheit* [w:] *Leben In der einem Welt*, Friedrich Ebert Stiftung, Bohn 1991.
39. Deszczyński P., *Europejskie systemy polityczne*, Wyd. WSB, Poznań 2008.
40. Deszczyński P., Gołata K., Krawulski J., *Wybrane współczesne doktryny polityczne*, Pomocnicze Materiały Dydaktyczne AEP, Poznań 1993.
41. Deszczyński P., *Kraje rozwijające się w koncepcjach ekonomicznych SPD. Doktryna i praktyka*, Wyd. AE Poznań, Poznań 2001.
42. Deszczyński P., *System mieszany Francji* [w:] *Europejskie systemy polityczne*, red. P. Deszczyński, Wydawnictwo WSB Poznań, Poznań 2008.
43. Easterly W., *Brzemie białego człowieka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
44. Easterly W., *Les pays pauvres sont-ils condamnés à le rester*, Editions d'Organisation, Paris 2006.
45. Fuchs J.P., *Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparent: rapport au Premier ministre*, Documentation Français, Paris 1993.
46. Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Wrocław 1997.
47. Gabas J.-J., *L'aide publique française au développement*, La documentation Française, Paris 2005.
48. Goreux L., *L'Aide de la Banque Mondiale aux Pays de la Zone CFA, Operations Evaluation Department*, World Bank, vol. 1, Washington 2001.
49. Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A., *Metody prognozowania rozwoju społeczno – gospodarczego*, Wyd. II, AEK, Kraków 1993.
50. Grant R., Nijman J., *The Global Crisis in Foreign Aid*, Syracuse University Press, New York 1998.
51. Grodziecki J., *Edukacja czynnikiem wzrostu gospodarczego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2000.
52. Guillamont P., *Economie du développement. 3 Dynamique international du développement*, Presses Universitaires de France, Paris 1985.
53. Gulcz M., *Kraje rozwijające się a zewnętrzne środki finansowania rozwoju*, PWE, Warszawa 1988.
54. Hirschmann A.O., *Stratégie du développement économique*, Économie et humanism, Les editions ouvrières, Paris 1964.
55. Hubner D., *Międzynarodowe uwarunkowania rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1987.

56. Hugon P., *Introduction*, w: *L'ajustement structurel et apres?*, red. O. Castel, Economies en Developpement, Coll. dirigé par P. Béraud, Paris 1995.
57. Hugon P., *La zone franc a l'heure de l'euro*, Karthala, Paris 1999.
58. *Instytucjonalne bariery rozwoju gospodarczego: Polska niezakończona transformacja*, red. Winiecki J., Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 1996.
59. Kozak Z., *Ekonomia zacofania i rozwoju*, SGH, Warszawa 2001.
60. Krasucki Z., *Współczesne teorie rozwoju krajów gospodarczo słabiej rozwiniętych*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996
61. Kuczyńska A., *Francja V Republiki i jej koabitacje (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002)*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2008.
62. Kukułka J., *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945-94*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 1994.
63. *L'ajustement structurel et au-dela en AfriqueSubsaharienne*, red. van der Hoeven R., van der Kraaij F. P. M., Karthala, Paris 1995.
64. *L'aide publique française au développement et la politique de coopération au développement : état des lieux, analyses et propositions*, red. Mabilais R., Herrgott K., La Coordination SUD, Paris 2006.
65. Leibenstein H., *Economic Backwardness and Economic Growth*, Wiley, New York 1957.
66. Lissowska M., *Polityka rozwoju a strategiczna autonomia podmiotów gospodarczych* [w:] *Problemy długofalowej polityki rozwoju*, red. J. Stacewicz, Prace i Materiały, Instytut Rozwoju Gospodarczego, SGH, Warszawa 1996, s. 125-126.
67. Łukaszewicz A., *Dylematy ekonomiczne przełomu stuleci*, Wyd. Key Text, Warszawa 2001.
68. Madaule S., *L'aide publique au développement. L'abecedaire de la reforme*, L'Harmattan, Paris 2008.
69. Martinez H., *L'aide publique Au développement francaise: analyse des contributions multilaterales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité*, Paris 2009.
70. Matusiak M., *Uwagi obadaniach nad istotą niedorozwoju gospodarczego*, [w:] *Z problematyki wzrostu gospodarczego krajów rozwijających się*, red. Gulcz M., Wyd. AE, Poznań 1984.
71. Misala J., Sołdaczuk J., *Międzynarodowa polityka ekonomiczna 1945-2000*, WSHiP, Warszawa 2000.
72. Mosley P., Eeckhout M. J., *From Project Aid to programme assistance* w: *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the future*, red. F. Tarp, P. Hjetholm, London 2000.
73. Naudet J. D., *Apreçu de l'aide bilaterale franciase au développmenet*, Paris 1995.
74. Nicolas Y., *Enjeux, Bonnes Pratiques, propositions pour un développement durable du Sud et du Nord*, HCCI, 2006.
75. Nowicki J., *Studia z teorii wzrostu*, SGPiS, Warszawa 1988.
76. Olivier G., *L'aide au développement un outil à réinventer*, Editions Charles Leopold Mayer, Paris 2004.

77. Parmentier J. M., Tenconi R., *Zone franc en Afrique. Fin d'une ère ou renaissance ?* L'Harmattan, Logiques économiques, Paris Montreal 1996.
78. Piasecki R., *Ewolucja teorii rozwoju gospodarczego krajów biednych*, w: *Ekonomia rozwoju*, red. R. Piasecki, PWE Warszawa 2007.
79. *Przemiany we Współczesnej gospodarce światowej*, red. Oziewicz E., PWE, Warszawa 2006.
80. Ratajczak M., *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wyd. AEP, Poznań 1999
81. Ratajczak M., *Nurt liberalny w ekonomii [w:] Liberalizm we współczesnej gospodarce* red. Jarmołowicz W., Ratajczak M., Wyd. AEP, Poznań 2008.
82. Sachs J., *Koniec z nędzą*, PWN, Warszawa 2006.
83. Schramm T., *Historia Powszechna. Wiek XX*, Wyd. Poznańskie, Poznań 1999.
84. Siedlecki J., *Równowaga a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Wrocław 2000.
85. Stacewicz J., *Dylematy wyboru długofalowej drogi rozwoju [w:] Metodologiczne i teoretyczne aspekty współczesnych studiów nad rozwojem*, red. J. Stacewicz, Prace i Materiały, Instytut Rozwoju Gospodarczego, SGH, Warszawa 1995.
86. Stiglitz J.E., Charlton A., *Fair trade. Szansa dla wszystkich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
87. Stiglitz J.E., *Szalone lata dziewięćdziesiąte*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
88. Szeworski A., *Przemiany strukturalne I koniunkturalne w gospodarce światowej a zadłużenie międzynarodowe [w:] Zadłużenie międzynarodowe a rozwój gospodarczy. Raport syntetyczny*, Centrum badań nad zadłużeniem i rozwojem przy UJ, Kraków 1991
89. *The quality of growth*, red. T. Vinod, World Bank, Oxford University Press, Washington 2000.
90. Thirwall A. P., *The Nature of Economic Growth*, Cheltenham, Northampton 2002.
91. Tinturier J., *De la coopération à l'aide au développement en Afrique, Propositions pour une politique d'aide de la France*, L'Hartman, Paris 2000.
92. Todaro M. P., Smith S.C., *Economic Development*, 10th ed. Pearson Education Limited, Harlow, London, New York, Boston 2009.
93. Williamson O. E., *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond*, Oxford University Press, Oxford New York 1990.
94. Woźniak M. G., *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*, AE Kraków, Wyd. II, Kraków 2008.
95. Wróblewski P., *Do ciepłych krajów* Wyd. Area, Gdańsk, 2009.
96. Żelazny R., *Wiedza jako determinanta rozwoju gospodarczego - problemy i kontrowersje w aspekcie koncepcji gospodarki opartej na wiedzy*, w: *Kapitał ludzki w gospodarce opartej na wiedzy*, red. D. Kopycińska, Szczecin 2006 .
97. *Zrozumieć wzrost gospodarczy*, red. B. Gnykowa, Oficyna Ekonomiczna, OECD, Kraków 2005.
98. Zwoliński A., *Biedy Afryki*, Petrus, Kraków 2009.

### III. Artykuly:

99. Abe K., Takarada Y., *Tied Aid and Welfare*, Review of International Economics, 13(5), 2005.
100. Abegaz B., *Multilateral development aid for Africa*, Economic Systems 29/2005.
101. Adison T., *Development Policy*, Discussion Paper No. 2004/9, UNU Wider, Helsinki 2004.
102. Alesina A., Easterly W., Matuszeski J., *Artificial States*, NBER Working Paper Series, Working Paper 12328, Massachusetts, 2006.
103. Altenburg T., Donor Approaches to supporting pro-poor value chains, OECD, Bonn 2004
104. Amprou J., Guillaumont P., Jeanneney S., *Aid selectivity according to augmented Criteria*, The World Economy, May 2007, Vol. 30, Iss. 5.
105. Atkinson A. B., *Global Public Finance and Funding the Millennium Development Goals*, De Economist, September 2006, v. 154, iss. 3.
106. Aussillaoux V., Hel-Thelier S., Martinez E., Une hierarchisation des biens collectifs globaux fondée sur le koncept de développement durable, Revue francais d'économie, vol. 17, nr 3, 2003.
107. Azam J-P, Delacroix A., *Aid and the Delegated Fight against Terrorism*, Review of Development Economics, May 2006, v. 10, iss. 2.
108. Baker J.L., *Evaluation de l'impact des projets de Développement sur la pauvreté. Manuel à l'attentiona de Practiciens*, Banque Mondiale, Washington DC.
109. Balcerowicz L., *Democracy is no substitute for capitalism*, Eastern European Economics, March-April 1994, Vol. 32, Iss. 2.
110. Banégas R., R. Marchal, Meimon J., *France – Afrique. Sortir du pacte colonial*, Politique Africaine, Nr 105, 2007.
111. Bayart J.-F., *France-Afrique: La fin du pacte colonial*, Politique Africaine, Nr 39, 1990.
112. Beall J., Goodfellow T., Thomas, Putzel J., *Introductory Article: On the Discourse of Terrorism, Security and Development*, Journal of International Development, January 2006, v. 18, iss. 1.
113. Bearce, D. H., Tirone, D.C., *Foreign Aid, Recipient Growth, and the Strategic Goals of Donor Governments*, Conference Papers American Political Science Association, 2007 Annual Meeting.
114. Berg E., *Augmenter l'efficacité de l'aide : une critique de quelques points de vue actuels*, Revue d'Economie du Développement, Vol. 17, Issue 4, 2003.
115. Bergamaschi I., Diabaté A., Paul E., *L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'appropriation et nouvelles modalités de l'aide au Mali*, L'Afrique contemporaine, Afrique et développement, 2007-3/4
116. Bernhard G., *What's Wrong with the HIPC Initiative and What's Next?*, Development Policy Review, Mar2002, Vol. 20 Issue 1
117. Berrebi C., *Evidence about the Link between Education, Poverty and Terrorismamong Palestinians*, Peace Economics, Peace Science and Public Policy, 2007, v. 13, iss. 1.

118. Berthélemy J.-C., A. Tichit, *Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions*, Discussion Paper No. 2002/123, World Institute for Economic Development Research, 2002.
119. Berthélemy J.-C., *Bilateralism and Multilateralism in Official Development Assistance Policies*, "Gains and Pains of Multilateralism" Conference, Washington DC, October 2004.
120. Berthélemy J.-C., *Convergence clubs and multiple equilibria: how do emerging economies escape the under-development trap*, *Revue d'économie du développement*, Vol. 20, 5/2006.
121. Besley T., Ghatak M., *L'offre des services publics par les acteurs non-gouvernementaux*, *Revue d'économie du développement*, 2008/7, nr 22.
122. Biccum A., *Marketing Development : Live 8 and the Production of the global Citizen*, *Development and Change* 38(6), 2007.
123. Bigsten A., *Coordination et utilisations des aides*, Défis d'un doublement de l'aide, *Revue d'économie du développement*, Vol. 20, 2-3/2006
124. Birdsall N., *Income distribution: Effects on growth and development*, Center for Global Development, Working paper Nr 118, April 2007
125. Bjørnskov Ch., *Do elites benefit from democracy and foreign aid in developing countries?* *Journal of Development Economics* 2009.
126. Boccanfuso D., Kaboré S.T., *Croissance, inégalité et pauvreté dans les années quatre-vingt-dix au Burkina Faso et au Sénégal*, *Revue d'Economie du développement*, *Analyses de la pauvreté en Afrique*, Vol 18, 2/2004.
127. Bonne P., *Politics and the effectiveness of foreign aid*, *European Economic Review*, Iss. 40, 1996.
128. Borrmann A., Busse M., *The Institutional Challenge of the ACP/EU Economic Partnership Agreements*, *Development Policy Review*, 2007, 25(4)
129. Bourguignon F., *Stabilité, sécurité et développement: une introduction, Sécuriser le développement dans un monde instable*, *Revue d'économie du développement*, Vol. 20, 4/2006.
130. Burnside C., Dollar D., *Aid, policies and growth*, *American Economic Review*, Vol. 90 No 4.
131. Chakravarty S. R., Majumder A., *Millennium Development Goals: Measuring Progress towards Their Achievement*, *Journal of Human Development*, March 2008, Vol. 9, Iss. 1.
132. Chavagneux C., *Aide Au développement: de la théorie à la pratique*, *L'Economie politique*, , Nr 36 4/2007.
133. Chenery, Hollis B., *The Two Gap Approach to Aid and Development: Reply to Bruton*, *American Economic Review*, June 1969, Vol. 59, Iss. 3.
134. Chenery, Hollis B.; Carter, Nicholas G., *Foreign Assistance and Development Performance, 1960-1970*, *American Economic Review*, May 1973, Vol. 63, Iss. 2.
135. Chong D. P., *UNTAC in Cambodia: A new model for humanitarian aid in failed states?* *Development & Change*, Nov2002, Vol. 33 Iss. 5



136. Cohen D., Djoufelkit-Cottenet H., Jacquet P., Valadier C., *Lending to the poorest countries: a new counter-cyclical debt instrument*, Working Paper No. 269, OECD Development Centre, March 2008
137. Cohen D., Jacquet P., Reisen H., *Au-delà de la controverse prêts ou dons : comment utiliser le dette pour le développement ?*, Revue d'économie du développement, Vol. 20, 2-3/2006.
138. Cohen D., *The HIPC initiative: true and false promises*, Working Paper No 166, OECD Development Centre, October 2000.
139. Collier P., Dollar D., *Development Effectiveness: What Have We Learnt?* Economic Journal, June 2004, Vol. 114, Iss. 496.
140. Collier P., Guillaumont P., Guillaumont S., Gunning J. W., *The future of Lomé: Europe's Role in African Growth*, World Economy, Vol. 20 Iss. 3.
141. Collier P., *Ressources naturelles, développement et conflits : liens de causalité et mesures politiques*, Revue d'Economie du Développement, Vol 18, 2004/3.
142. Connell D., F. Smyth, *Africa's New Bloc*, Foreign Affairs, Vol 77 Nr 2.
143. Contamin B., Milanesi J., Montaud J.-M., *Les nouvelles logiques de l'aide publique au développement: Entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles*, L'Actualité Economique/Revue D'Analyse Economique, June 2008, v. 84, iss. 2.
144. Coquet B., Daniel J.-M., *Perspective historique*, Politique Africaine, Dévaluation, Nr 54, Juin 1994.
145. Cordella T., Dell'Araccia G., *Budget Support Versus Project Aid: A Theoretical Appraisal*, The Economic Journal, October 2007.
146. Dalgaard C.-J., Hansen H., Tarp F., *On the empirics of foreign aid and growth*, The Economic Journal, nr 114 June 2004.
147. Deszczyński P., *Kraje rozwijające się a globalizacja gospodarki*, Przegląd Zachodni, 2002, nr 2.
148. Deszczyński P., *Kraje rozwijające się a monopol Związku Sowieckiego*, Przegląd Zachodni, nr 3/2001.
149. Deszczyński P., *Pomoc gospodarcza RFN dla krajów rozwijających się*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu nr 191, Poznań 1990.
150. Dorn, J. A., *Economic Development and Freedom: The Legacy of Peter Bauer*, Cato Journal, Fall 2002, v. 22, iss. 2.
151. Doucouliagos H., Paldam P., *Aid effectiveness on growth: a meta study*, European Journal of Political Economy, 24/2008.
152. Dovern J., Nunnenkamp P., *Aid and Growth Accelerations: An Alternative Approach to Assessing the Effectiveness of Aid*, Kyklos, 2007, v. 60, iss. 3.
153. Easterly W., *Are aid agencies improving*, Economic Policy, October 2007.
154. Easterly W., *Can Foreign Aid Buy Growth?*, Journal of Economic Perspectives, Vol. 17, Nr 3, Summer 2003
155. Easterly W., *Comment évaluer les besoins d'aide? Réponse: Ne posez pas la question*, Défis d'un doublement de l'aide, Revue d'économie du développement, Vol. 20, 2-3/2006.

156. Easterly W., T. Pfutze, *Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid*, Journal of Economic Perspectives – Vol 22, Nr 2, Spring 2008.
157. Easterly W., *Was Development Assistance a Mistake?*, American Economic Review, Vol. 97, No. 2, May 2007.
158. Easterly W., *Where Does the Money Go? Best and worst practices in Foreign Aid*, Journal of Economic Perspectives, Vol 22, Nr 2 Spring 2008.
159. Entretien avec J.-M. Severino, *Quel avenir pour l'aide au développement?*, *L'Economie politique*, Nr 28, 4/2005.
160. Epstein, G. S.; Gang, I. N.. *Contests, NGOs, and Decentralizing Aid*, Review of Development Economics, May 2006, v. 10, iss. 2.
161. Etienne P., Severino J.M., *La réforme de la coopération: ou en sommes-nous? L'ENA hors murs*, Regards sur 2006, Nr 367, 12/2006.
162. Feeny, M., McGillivray M., *What determines bikateral aid allocations? Evidence from time series data*, Review of Development Economics, 12(3), 2008.
163. Gabas J.-J., *L'aide publique française Au développement*, La documentation française, Paris 2005.
164. Gabas J.-J., *Nord-Sud: L'impossible coopération?* Presse de Science Politiques, Paris 2002.
165. Gallagher K.P., *Understanding Developing Country Resistance to the Doha Round*, Review of International Political Economy, February 2008, v. 15, iss. 1.
166. Greek A., Matthias A., *NGO's – a Policy panacea for the next millennium?* Journal of International Development, Vol. 7, No. 3.
167. Griffin K.B., Enos J. L., *Foreign Assistance: Objectives and Consequences*, Economic Development and Cultural Change, April 1970, Vol. 18, Nr. 3 .
168. Guillaumont P., Chauvet L., *Aid and Performance: A Reassessment*, Journal of Development Studies, August 2001, v. 37, iss. 6.
169. Guillaumont P., *La vulnérabilité macroéconomique des pays à faible revenu et les réponses de l'aide*, Sécuriser le développement dans un monde instable, Revue d'économie du développement, Vol. 20, 2006//4.
170. Hansen H., Tarp F., *Aid effectiveness disputed*, Journal of International Development, Nr. 12/2000
171. Harrigan J., *The Doubling of Aid to Sub-Saharan Africa: Promises and Problems*, Journal of Contemporary African Studies, Sep2007, Vol. 25 Issue 3.
172. Headey D., *Geopolitics and the Effect of Foreign Aid on Economic Growth: 1970-2001*, Journal of International Development, 20/2008.
173. Hefeker C., *Project Aid or Budget Aid? The Interests of Governments and Financial Institutions*, Review of Development Economics, May 2006, v. 10, iss. 2.
174. Hermes N., Lensink R., *Changing Conditions for Development Aid: A New Paradigm?* Journal of Development Studies, August 2001, v. 37, iss. 6.
175. Herrgott, K., *Les grands axes de la réforme de la coopération française au développement*, Coordination Sud, Paris 2005, [http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Reforme\\_cooperation\\_version\\_finale\\_.pdf](http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Reforme_cooperation_version_finale_.pdf).

176. Hibou B., *Contradictions de intégration régionale en Afrique Centrale*, Politique Africaine, Nr 54, June 1994.
177. Hibou B., *Politique économique de la France en zone franc*, Politique Africaine, Nr 58, 1995.
178. Hodler R., *Rent seeking and aid effectiveness*, International Tax and Public Finance Vol. 14 5-2004.
179. Hoffmann I., Bernhard J., *Meat marketing in Burkina Faso after the devaluation of the FCFA: Insights into the functioning of informal market systems*, Food Policy, Volume 32, Issue 2, April 2007.
180. Hugon P., *The three periods of Francophone thinking in development economics*, The European Journal of Development Research, Vol.3, No. 2, December 1991, s. 84-108
181. Jacquet P., *Quel rôle pour l'aide au développement?* Agence Française de Développement, Aout 2008, Contribution au numéro de la revue AGIR sur le développement, <http://www.pierrejacquet.net/spip.php?article14>
182. Jacquet P., *Revisiter l'aide publique au développement*, Economie Internationale, 2006, iss. 108.
183. Jacquet P., Severino J.-M., *Prêter, donner : comment aider ?* Revue d'économie financière, Numéro 74 (2004).
184. Jennings E.T., *Curing the Colonizers: Hydrotherapy, Climatology, and French Colonial Spas*, Duke University Press, Durham, London 2006", Africa Today 54(4).
185. Kaboré S. T., *Qualité de la croissance économique et pauvreté dans les pays en développement: mesure et application Au Burkina Faso*, Analyses de la pauvreté en Afrique, Revue d'Economie du développement Vol 18, 2004/2.
186. Kemp M.C., Kojima S., *Tied aid and the paradoxes of donor-enrichment and recipient-improvement*, International Economic Review, Vol 26, Nr 3, October, 1985.
187. Keohane, D., *The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism*, Journal of Common Market Studies, January 2008, v. 46, iss. 1.
188. Kindleberger C.P., *International public goods without government*, American Economic Review, 1986, vol. 76, issue 1.
189. Kosack S., *Effective aid: how democracy allows development aid to improve quality of life*, World Development, Vol. 31, No. 1/2003.
190. Lammersen F., Owen A.D., *The Helsinki Arrangement: Its Impact on the Provision of Tied Aid*, International Journal of Finance and Economics, Vol. 6, Nr 1, s. 70.
191. Lanser P., *La budgétisation de l'aide: Burkina Faso*, Working Paper Burkina Faso Case Study, Mokoro, 2008
192. Levy V., *Anticipated Development Assistance, Temporary Relief Aid, and consumption behavior of Low-Income Countries*, The Economic Journal, June 1987, Vol. 97, Iss. 386.
193. Lindauer D.L., Pritchett L., *What's the Big Idea? The Third Generation of Policies for Economic Growth*, Economica, Vol. 3, Nr 1, Fall 2002.

194. Lloyd T., M. Mc Gillivray, O. Morrissey, R. Osei, *Does aid create trade? An investigation for European donors and African recipients*, The European Journal of Development Research, Vol. 12, No 1, June 2000.
195. Luning S., *Liberalisation of the Gold Mining Sector in Burkina Faso*, Review of African Political Economy, September 2008, v. 35, iss. 117.
196. M'Bokolo E., *L'Afrique entre deus millenaires*, Journal des Africanistets, Vol 70 Nr 1/2000.
197. Makhlouf Obermeyer C., Sankara A., Bastion V., Parsons M., *Gender and HIV testing In Burkina Faso: An exploratory study*, Social Science Medicine, 69/2009
198. Mallik G., *Foreign Aid and Economic Growth: A Cointegration Analysis of the Six Poorest African Countries*, Economic Analysis & Policy, Vol. 38, Nr 2, September 2008.
199. Marchesin P., *La polituque africaine de F. Mitterrand*, Politique Africaine, Nr 58, 1995.
200. Marchesin P., *Mitterrand Africain*, Politique Africaine, Nr 58, 1995.
201. Mavrotas G., *Aid heterogeneity: Looking at aid effectiveness from different angle*, Journal of Interantional Development Vol 17 2005.
202. Mawdsley E., *The millennium challenge account: Neo-liberalism, poverty and security*, Review of International Political Economy, 14:3, August 2007.
203. McGillivray M., *Efficacité de l'aide et sélectivité: vers un concept élargi*, Revue d'économie du développement, De Boeck Université, vol. 17, nr 4.
204. Meyn M., *Economic Partnership Agreements: A "Historc Step" Towards a Partnership of Equals?*, Development Policy Review, 2008, 26(5).
205. Michael M.S., van Marrewijk Ch., *Tied to Capital or Untied Foreign Aid?* Review of Development Economics, 2(1), 1998.
206. Michalet C.-A., *Comment la globalisation oblige à remettre en cause certains concepts économiques*, L'Economie politique, 2007/4, nr 36.
207. Minoiu C., Sanjay G.R., *Development aid and economic growth : a positive long-run relation*, IMF Working Paper WP/09/118.
208. Nawrot K., *Economic freedom as a Measure of Development*, Zeszyty Studiów Doktoranckich Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Zeszyt 2005 nr 20.
209. Neanidis K. C., Varvarigos D., *The allocation of volatile aid and economic growth: Theory and evidence*, European Journal of Political Economy Volume 25, Issue 4, December 2009.
210. Ngarhodjim, *African Charter on Democracy, Elections and Governance: A Crytiacal Analysis*, Open Society Institute, May 2007.
211. Noorbakhsh F., Paloni A., *Learning from structural adjustment: why selectivity may not be the key to successful programs in Africa*, Journal of International Development, 19/2007.
212. O'Brien, R. C. *Colonization to Co-operation? French Technical Assistance in Senegal*, Journal of Development Studies, October 1971, v. 8, iss. 1.

213. Osei B., *How Aid Tying Can Impost Additional Cost*, African Development Review, December 2005, Vol. 17 Nr 3.
214. Ouatora B., *Foreign Aid, Public Savings Displacement and Aid Dependency In Cote d'Ivoire: An Aid Disagregation Approach*, Oxford Development Studies, Vol. 35, Nr 1, March 2007 .
215. Papanek G. F., *The effect of aid and other resource transfer on savings and growth in less developed economies*, The Economic Journal, Vol 82, 1972.
216. Peters, B. G., *From Change to Change: Patterns of Continuing Administrative Reform in Europe*, Public Organization Review, March 2001, v. 1, iss. 1.
217. Piasecki R., Wolnicki M., *The evolution of development economics and globalization*, International Journal of Social Economics, Vol. 31, No. 3, 2004, Emerald.
218. Piatier A., *Aide au Tiers Monde et coexistence pacifique*, Revue Tiers Monde, Année 1968, Vol 9, No 35.
219. Radelet S., Clemens M., Bhavnani R., *Aid and Growth: The Current Debate and Some New Evidence*, Centre for Global Development, February 2004.
220. Radelet S., *Le Millennium Chalange Account peut-il transformer la politique d'aide americaine?* Revue d'economie du développement, Analyses des relations Nord-Sud, Vol. 17, 2003/4.
221. Ravallion M. *Good and bad growth: the human development reports*, World Development, Vol. 25, No. 5.
222. Reardon T., Taylor J. E., *Agroclimatic shock, income inequality, and poverty: Evidence from Burkina Faso*, World Development, Volume 24, Issue 5, May 1996.
223. Robson, P., *Zone Franc et Développement Africain*, Economic Journal, Mar86, v. 96, iss. 381.
224. Roodman D., *An index of donor performance*, Center for Global Development, Working Paper Nr 67, December 2008.
225. Round J. I., Odedokun M., *Aid effort and its determinants*, International Review of Economics and Finance, 13/2004.
226. Salamassi S., *Bridges cross the South: Technical cooperation among developing countries*, by B. P. Menon, New York Programom Press, 1979 – Book Reviw, American Economist Fall 1981.
227. Samoff J., *Chaos and certainty in development*, World Development, Vol. 24, Iss. 4, April 1996.
228. Samoff J., *From funding Project to supporting sectors? Observation on the aid relationship In Burkina Faso*, International Journal of Educational Development 24/2004.
229. Samuelson P. A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, The Review of Economics and Statistics, Vol. 36, No. 4. (Nov., 1954) .
230. Schneider C.J., Tobin J.L., *Interest Coalitions and Multilateral Aid: Is EU Integration Bad for Africa?* March 2009, The politics of Multilateral Aid, [www.princeton.edu/europe/events\\_archive/.../05.../Schneider.pdf](http://www.princeton.edu/europe/events_archive/.../05.../Schneider.pdf)

231. Schweinberger A.G., On the welfare effects of tied aid, *International Economic Review*, Vol 31, Nr 2, May 1990.
232. Sen A., *How Does Development Happen ?*, *Cato Journal*, Vol. 25, No.3 (Fall 2005).
233. Sen A., *Levels of poverty, Policy and change*, World Bank Staff Working Paper No 401, July 1980, World Bank, Washington 1980.
234. Sen. A., *Economic development and capability expansion*, *Pacific Economic Review*, Vol. 6 Iss. 2, 2001.
235. Severino J.-M., Charnoz O., *Un paradoxe du développement, ?* *Revue d'économie du développement*, Vol. 17, 4/2003.
236. Severino J.-M., Jacquet P., *L'aide au développement: une politique au Coeur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation*, *Revue d'Economie Financiere*, No 66, 2002.
237. *So little done, so much to do*, *Economist*, 9/07/96, Vol. 340 Issue 7982.
238. Stiglitz J.E., Charlton A., *Un cycle de négociations commerciales pour le développement? Doha, Monterrey, Johannesburg: Sommer-nous sur la vocie?* *Revue d'économie du développement*, Vol. 19, 4/2005.
239. Stiglitz J.E., *Making Globalisation Work – The 2006 Geary Lecture*, *The Economic and Social Review*, Vol. 39, Np. 3, Winter, 2008.
240. Stockwell S., *Economic History Review*, February 2004, Vol. 57 Iss. 1.
241. Szeptycki A., *Afryka nad Sekwaną*, *Puls Świata* luty 2004 Nr 5; [http://www.puls-swiata.subnet.pl/artykul.php?id=8&id\\_art=309](http://www.puls-swiata.subnet.pl/artykul.php?id=8&id_art=309).
242. Szostak M., *Ewolucja międzynarodowego ładu ekonomicznego i meandry negocjacji Północ-Południe*, *Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej*, nr 14/2003.
243. Tajoli L., *The impact of tied aid on trade flows between donor and recipient countries*, *Journal of International Trade and Economic Development*, December 1999, Vol. 8, iss. 4.
244. Tan-Mullins M., Rigg J., Law L., Grundy-Warr C., *Re-mapping the politics of aid: the changing structures and networks of humanitarian assistance in post-tsunami Thailand* *Progress in Development Studies*, Oct2007, Vol. 7 Issue 4.
245. Tavares J., *Does foreign aid corrupt?* *Economics Letters*, Vol. 79 Issue: 1, April, 2003
246. Thomas M., *France's North African Crisis, 1945-1955: Cold War and Colonial Imperatives*, *History*, Apr. 2007, Vol. 92 Issue 306.
247. Thorbecke E., *The Evolution of the Development Doctrine, 1950-2005*, *Research Paper No. 2006/155, UNU-WIDER 2006*.
248. Tingley D., *Donors and domestic politics: Political influences on foreign aid effort*, *The Quarterly Review of Economics and Finance* 2009.
249. Williamson C. R., *Foreign Aid and Human Development: The Impact of Foreign Aid to the Health Sector*, *Southern Economic Journal*, 75(1), 2008.
250. Williamson O. E., *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond*, Oxford University Press, Oxford New York 1990.

251. Williamson O. E., *The institutions of governance*, The American Economic Review, Vol. 88, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association, May, 1998.
252. Witkowski J., *Ewolucja koncepcji rozwoju od końca II wojny światowej do roku 2000*, Dialogi o rozwoju, nr 2 2008.
253. Yeats A. J., *Do African Countries Pay More for Imports? Yes*, The World Bank Economic Review, Vol. 4, Nr 1, January 1990.
254. Zimet J., *Les foundations philanthropiques américaines peuvent elles jouer un role significatif dans le paysage de l'Aide publique au développement au XXI siècle ?* AFD, Mai 2006.

#### **IV. Raporty, publikacje agencji rozwojowych i instytucji międzynarodowych:**

255. *A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in Dares, Names and Figures*, red. H. Führer, OECD/GD(94)67, Paris 1994.
256. *Accelerating Pro-Poor Growth Through Support for Private Sector Development*, DAC Network on Poverty Reduction (POVNET), Paris 2004.
257. *Adapter l'aide de la France aux défis d'un monde changeant*, AFD, DGCID, DGTPE, Paris, Juillet 2008.
258. *African Economic Outlook*, AfDB OECD, Paris 2008.
259. *Argent et organisations de solidarité internationale 2004/2005*, Commission Coopération Développement, Paris 2008.
260. *Assessing Aid, What Works, What doesn't and why?* World Bank 1998, <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContent>
261. Ayissi A.N., *Une perception Africaine de la politique étrangère de la France*, [www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FDOO1171.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FDOO1171.pdf)
262. Berthon, J.-M., Manceau P., Humbaire B., *French international cooperation*, DGCID, MAE, Paris 2005.
263. *Bezpieczna Europa w Lepszym Świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa*. Approved by the European Council held in Brussels on 11 and 12 December 2008 and drafted under the responsibilities of the EU High Representative Javier SOLANA.
264. Chang H., Fell A, Baird M., Seif J., *Comparision des sestemes de gestion de la coopération au développement dans les pays de l'Oecd membes au CAD*, OECD, Paris 2000.
265. *DAC Development Co-operational Review*, France, Pre-print of the DAC Journal 2000, Volume 1, No. 3, OECD 2000, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/29424648.pdf>
266. *DAC Peer Review of France*, OECD, Paris 2008.
267. *DAC Statistical Reporting Directive*, OECD Paris 2007.
268. *Democratic governance and UNDP*, UNDP Fast Facts, New York April 2009.
269. *Development Cooperation Report 2009. Summary*, OECD Paris 2009.

270. DGCID, *Documents Cadres de Partenariat français (DCP) et stratégies pays dans l'Union Européenne*, Les Notes du jeudi, Nr 36, 19/05/2005.
271. DGCID, *Documents Cadres de Partenariat français et stratégies pays dans l'Union Européenne* Les Notes du Jeudi, Nr 36 05/2005
272. DGCID, *L'année 2005, Année du développement*, Les Notes du Jeudi, Nr 32, 7.04.2005.
273. DGCID, *Les documents cadres de partenariat (DCP): un instrument de rénovation de l'aide français*, Les notes du jeudi Nr 51, 26/02.2006
274. DGCID, *Rapport sur les biens publics mondiaux : du débat académique à l'action politique*, Les Notes du jeudi, tom III, 09/2006
275. DGCID, *Unitaid a un an. Etat des lieux et perspectives*, Les notes du jeudi, Nr 75, 11/2007.
276. Eiligmann A., *Making Business Development Services Markets Work for the Poor*, OECD-PovNet Deutche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH, Eschbom 2005.
277. *Financial Accountability Assessment*, The World Bank, 41121, June 2007, <http://www-wds.worldbank.org/>
278. *France. Development Co-operation Review (1997)*, OECD Paris 1997, [http://www.oecd.org/document/50/0,3343,en\\_33873108\\_33873376\\_2087282\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/50/0,3343,en_33873108_33873376_2087282_1_1_1_1,00.html).
279. *France: Examen d'aide, Resume et conclusions*, OECD, Paris 2000, [http://www.oecd.org/document/57/0,3343,fr\\_33873108\\_33873376\\_1896825\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/57/0,3343,fr_33873108_33873376_1896825_1_1_1_1,00.html)
280. Fuchs J.-P., *Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparent*, Rapports officiels, La Documentation française, Paris 1995.
281. Gabas J.J., Hugon P., *Les biens publics mondiaux : conceptions et implications pour la coopération internationale*, <http://www.hcci.gouv.fr/lecture/synthese/biens-publics-mondiaux-bpm.html#haut>;
282. *Global Monitoring Report. Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum*, World Bank, Washington DC 2005
283. *Glossary of statistical terms*, OECD, <http://stats.oecd.org/glossary/search.asp>
284. *Governance Strategy For French Development Assistance*, Ministère des Affaires Etrangères, Paris 2006  
[http://www.diplomatie.gouv.fr/en/ministry\\_158/publications\\_2288/international-cooperation-and-development\\_2289/brochures-grand-public-serie\\_2535/governance-strategy-for-french-development-assistance\\_5510/governance-strategy\\_8872.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/ministry_158/publications_2288/international-cooperation-and-development_2289/brochures-grand-public-serie_2535/governance-strategy-for-french-development-assistance_5510/governance-strategy_8872.html).
285. Haan H. C., *Knowledge and Pro-Poor Business, Development*, Netherlands Development Assistance Research Council, Hague 2005
286. *Improving the Aid Effectiveness of Europe's Largest Donor Country*, OECD, Paris 2004,  
[http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_31856714\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en_2649_34447_31856714_1_1_1_1,00.html)



287. Interview with H.E. Mr. Luc Tiao Ambassador of Burkina Faso in Paris led by the SWAC, end-September 2009.
288. *Is it ODA?*, Factsheet November 2009, OECD, Paris 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>
289. J. Zimet, *Les fondations philanthropiques américaines peuvent elles jouer un rôle significatif dans le paysage de l'Aide publique au développement au XXI siècle ?* Agence Française de Développement, Mai 2006.
290. *L'Aide au développement. Evolutions récentes et grands débats*, red. Véron J.-B., Agence Française de Développement, Paris.
291. *La croissance pro-pauvres dans les années 90. Quels enseignements tirer de l'expérience de 14 pays*, Operationalizing Pro-Poor growth, BIRD, Banque mondiale, Juin 2006.
292. *La France et L'Europe dans le Monde, Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020*, red. A. Juppé, L. Schweitzer, MAE, Paris 2007.
293. *Le cofinancement des projets et programmes des associations de solidarité internationale*, DGCID, Tom I, Paris 2004
294. Meisel N., Aoudia J. O., *Is "Good Governance" a Good Development Strategy?* Working Paper No. 58, Agence Française de Développement, January 2008.
295. *Memorandum de la France 2008*, Paris 2007.
296. *Mémoire de la France sur ses politiques et programmes en matière de coopération pour le développement*, Paris 05/2004.
297. Miehlsbradt A. O., McVay M., *Developing Commercial Markets for Business Development Services*, BDS Primer' 4th annual BDS seminar Turin 2003.
298. *Milenijne Cele Rozwoju*, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w Polsce, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, [www.onz.org.pl/rozwoj](http://www.onz.org.pl/rozwoj)
299. OECD, *Statistical Annex of the 2009 Development Co-operation Report*, Paris 2009.
300. *Prime à la démocratisation?* 16ème sommet, La Baule, 1990, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo\\_833/afrique\\_1063/sommets-afrique-france\\_326/prime-democratisation-16eme-sommet-baule-1990\\_1578.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/afrique_1063/sommets-afrique-france_326/prime-democratisation-16eme-sommet-baule-1990_1578.html)
301. *Promoting Pro-Poor Growth. Private Sector Development*, OECD, Paris 2006
302. *Rapport annuel conjoint 2007 sur mise en oeuvre des actions de coopération dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-UE au Burkina Faso*, Ouagadougou 2008.
303. *Rapport sur le développement humain - Burkina Faso. Secteur Privé et développement humain*, PNUD 2007.
304. *Rapport sur réalisation des Objectifs Millénaires pour le Développement. Contribution de la France*, UN National development reports, 28/09/2004, [http://www.undg.org/archive\\_docs/6533-France\\_MDG\\_Report.pdf](http://www.undg.org/archive_docs/6533-France_MDG_Report.pdf)
305. Reisen H., Soto M., Weithöner T., *Financing global and regional public goods through ODA: Analysis and evidence from the OECD Creditor Reporting System*, Working Paper No. 232, OECD Development Centre, January 2004.
306. *Report from the Executive Directors of the International Development Association to the Board of governors*, 28 February 2008,

<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/73449-1172525976405/FinalreportMarch2008.pdf>

307. *Republic of Botswana Public Expenditure and Financial Accountability*, Public Financial Management Performance Assessment Report, European Commission February 2009.
308. *République démocratique du Congo Perspectives Economiques en Afrique 2004-2005*, OECD, Paris 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/36/34883438.pdf>
309. *Résoudre le problème de la dette: de l'initiative PPTE à Cologne*, Document de travail no 163, Centre de développement de l'OECD, Août 2000.
310. *Révision Generale des Politiques Publiques. La modernization de la Politique d'Aide au Développement*, 4.04.1998, Paris <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=21>
311. Spotkanie CCID lipiec 2006: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositif-institutionnel\\_5155/cicid\\_5171/cicid-juin-2006\\_14617/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/cicid_5171/cicid-juin-2006_14617/index.html).
312. Sprawozdanie z posiedzenia CCID luty 2002, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositif-institutionnel\\_5155/cicid\\_5171/cicid-fevrier-2002\\_5180/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/cicid_5171/cicid-fevrier-2002_5180/index.html)
313. Sprawozdanie z posiedzenia CCID z lipca 2004: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositif-institutionnel\\_5155/cicid\\_5171/cicid-juillet-2004\\_5266/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/cicid_5171/cicid-juillet-2004_5266/index.html)
314. Tekst przemówienia Premiera Francji M.L. Jospin'a z dnia 28 stycznia 1998 roku: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositif-institutionnel\\_5155/cicid\\_5171/cicid-janvier-1999\\_5183/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/cicid_5171/cicid-janvier-1999_5183/index.html).
315. Tekst wystąpienia premiera Francji M. L. Jospin'a podczas pierwszego posiedzenia w ramach CCID Paryż, 28 stycznia 1999, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositif-institutionnel\\_5155/cicid\\_5171/cicid-janvier-1999\\_5183/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/cicid_5171/cicid-janvier-1999_5183/index.html)
316. *Vietnam – A country case study, Workshop on Donor Practices 11-13 September 2002*, DAC OECD, Paris 2002, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/1/8093949.pdf>

#### **V Netografia:**

317. Bank Światowy <http://www-wds.worldbank.org/>
318. Centrum Rozwoju Globalnego <http://www.cgdev.org>
319. Francuska Agencja Rozwoju <http://www.afd.fr>
320. Gavi Alliance [http://www.gavialliance.org/about/in\\_partnership/index.php](http://www.gavialliance.org/about/in_partnership/index.php)
321. Grupa Pilotażowa (*Leading Group*) <http://www.leadinggroup.org/rubrique20.html>
322. Internetowa baza francuskich aktów normatywnych Legifrance <http://www.legifrance.gouv.fr/>

323. La site de la révision générale des politiques publiques  
<http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/>
324. Międzynarodowa Organizacji Frankofonii <http://www.francophonie.org/>
325. Ministerstwo Finansów Ghany <http://www.finances.gouv.ga/aster-gabon/>
326. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Francji <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr>
327. ONZ PNUD <http://www.pnud.bf>
328. Organizacja Narodów Zjednoczonych <http://www.onz.org.pl>
329. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju <http://www.oecd.org>
330. Public Expenditure & Financial Accountability PEFA <http://www.pefa.org>
331. Unia Europejska – Komisja Europejska <http://ec.europa.eu>
332. Unitaid <http://www.unitaid.eu/fr>
333. WWO, Who is who, base de données pour faciliter les partenariat ONG/Entreprises  
<http://www.wwo.fr/ong-1055-COMMISSION-COOPERATION-DEVELOPPEMENT.php>
334. Wysoka Rada Współpracy Międzynarodowej (do 2008 roku)  
<http://www.hcci.gouv.fr/lecture/synthese/biens-publics-mondiaux-bpm.html#haut;>

## **VI Bazy danych:**

Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Université Paris Dauphine, Bibliotheque de Documentation Francaise - Paris:

335. Academic Serach Premier
336. Cairin
337. EconLit
338. Emerald
339. ScienceDirect
340. Source OECD
341. Word Development Indicators

## **VII Wywiady:**

342. Wywiad z B. Niedzielskim, Head of Department Information Technology Department, Luxembourg Agency for Development Cooperation, Wagadugu 27 listopada 2009.
343. Wywiad z Dr M. Raffinot, Maître de Conférences, Université Dauphine, dnia 17 listopada 2009 roku, Paryż.
344. Wywiad z D. Gleize, Chargé de mission, *Electriciens sans frontieres*, z dnia 25 listopada 2009 roku, Wagadugu.
345. Wywiad z J.-M. Siroen, Professeur Université Dauphine, Paryż, 19 listopada 2009.
346. Wywiad z N. Suchel, Tresoriere adjointe, Comité des échanges, 30 listopada 2009, Wagadugu

### **Rozdział I**

#### Rysunki:

Rys. 1.1. Pomoc projektowa, programowa i programy sektorowe.

### **Rozdział II**

#### Tabele:

Tab. 2.1. Milenijne Cele Rozwoju.

Tab. 2.2. Udział poszczególnych form w pomocy rozwojowej od krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej w wybranych latach w mln USD po cenach bieżących.

#### Rysunki:

Rys. 2.1. Czynniki odbiorcy i donatorów wpływające na działanie pomocy rozwojowej.

Rys. 2.2. Pomoc rozwojowa krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej, Francji i Stanów Zjednoczonych latach 1960-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 2.3. Wysokość pomocy rozwojowej przekazywanej przez Komitet Pomocy Rozwojowej DAC w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys.2.4. Pomoc rozwojowa od krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej wg form jej przyznawania w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 2.5. Pomoc projektowa i programowa, techniczna i humanitarna od krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 2.6. Pomoc projektowa i programowa od krajów DAC w latach 1995-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

### **Rozdział IV**

#### Tabele:

Tab. 4.1. Średnie koszty i czas trwania ewaluacji we Francji.

Tab.4.2. Procentowy udział ODA przekazywanej za pośrednictwem NGO przez państwa europejskie w latach 2006-2007.

#### Rysunki:

Rys. 4.1. Uproszczony schemat głównych procesów francuskiej pomocy rozwojowej.

Rys.4.2. Uproszczony schemat struktury organizacyjnej francuskiej pomocy rozwojowej.

Rys. 4.3. Podział procentowy OSI według specjalizacji prowadzonej działalności.

## **Rozdział V**

Tabele:

Tab. 5.1. Pomoc rozwojowa krajów DAC dla Afryki Subsaharyjskiej w mln USD.

Tab.5.2. Udział pomocy rozwojowej dla Afryki Subsaharyjskiej w pomocy krajów DAC w %.

Tab. 5.3. Tabela CDI dla Afryki Subsaharyjskiej w latach 2003-2007.

Tab. 5.4. Wysokość pomocy Francji dla trzech głównych sektorów w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Tab. 5.5. Zmiany udziału pomocy rozwojowej dla byłych kolonii w bilateralnej pomocy Francji w latach 1999-2007 w mln USD.

Tab. 5.6. Ilość państw należących do ZSP wśród grup odbiorców pomocy według jej wysokości w wybranych latach.

Tab. 5.7. Pomoc rozwojowa krajów DAC wg dochodów odbiorcy w latach 1996-97 – 2006-07.

Rysunki:

Rys. 5.1. Strefa Solidarności Priorytetowej.

Rys. 5.2a. Dokumenty Ramowe Partnerstwa w polityce Francji i przykładowego odbiorcy pomocy.

Rys. 5.2b. Dokumenty Ramowe Partnerstwa w roku 2008.

Rys. 5.3. Pomoc rozwojowa największych donatorów Komitetu Pomocy Rozwojowej w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 5.4. Pomoc rozwojowa krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej w roku 2007.

Rys. 5.5. Pomoc rozwojowa jako procent DNB krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej w latach 1981-2007.

Rys. 5.6. Pomoc rozwojowa jako procent DNB krajów Komitetu Pomocy Rozwojowej w roku 2007.

Rys. 5.7. Procentowy udział wysokości pomocy rozwojowej ODA w DNB Francji w latach 1981-2007.

Rys. 5.8. Francuska pomoc rozwojowa ODA w latach 1960-2007 w mln USD po cenach bieżących i stałych na rok 2007.

Rys. 5.9. Pomoc rozwojowa Francji według regionów w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 5.10. Pomoc bilateralna Francji dla Afryki Północnej i Subsaharyjskiej w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 5.11. Pomoc bilateralna Francji dla regionów Oceanii, Azji, Ameryki Łacińskiej i Europy w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 5.12. Pomoc dla poszczególnych regionów w Azji w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 5.13. Wysokość pomocy francuskiej wg sektorów w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 5.14. Wysokość pomocy francuskiej wg celów przeznaczenia w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 5.15. Pomoc dla sektora infrastruktury i usług socjalnych w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 5.16. Pomoc dla sektora infrastruktury i usług ekonomicznych w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 5.17. Pomoc dla sektorów produkcyjnych w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys.5.18. Pomoc Francji dla krajów rozwijających się według trzech głównych sektorów, pomocy multisektorowej i redukcji zadłużenia w latach 1997-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys.5.19. Pomoc rozwojowa Francji dla byłych kolonii wg kontynentów w latach 1981-2007 w mln USD po cenach bieżących.

Rys. 5.20. Udział pomocy dla byłych kolonii we francuskiej pomocy bilateralnej w latach 1981-2007 liczony w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys.5.21. Udział pomocy dla krajów Strefy Solidarności Priorytetowej w pomocy bilateralnej Francji w latach 1981-2007 liczony w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 5.22. Udział pomocy dla krajów Strefy Solidarności Priorytetowej w tym krajów nie będących były kolonią francuską w pomocy bilateralnej Francji w latach 1981-2007 liczony w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 5.23. Udział pomocy dla krajów Strefy Solidarności Priorytetowej w tym krajów nie będących były kolonią francuską w pomocy bilateralnej Francji w latach 1981-2007 liczony w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 5.24. Pomoc Francji według dochodów odbiorców w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

## **Rozdział VI**

Tabele:

Tab. 6.1. Warunki udzielania pożyczek preferencyjnych przez donatorów DAC w roku 2007.

Tab. 6.2. Wysokość pomocy programowej i projektowej Francji w latach 1997-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Tab. 6.3. Wiązanie pomocy rozwojowej przez kraje DAC w roku 2007.

Tab. 6.4. Udział pomocy rozwojowej dla poszczególnych instytucji w pomocy multilateralnej Francji i krajów DAC w roku 2007.

Rysunki:

Rys. 6.1. Pomoc projektowa AFD udzielana za pośrednictwem subwencji i pożyczki dla przykładowego sektora rozwoju wsi.

Rys. 6.2. Pomoc formie grantów i pomoc pozagrantowa Francji w latach 1981-2008 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 6.3. Pomoc bilateralna Francji według form i koszty administracyjne w latach 1981-2008 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 6.4. Udział pomocy technicznej (T) w pomocy bilateralnej (B) w okresie 1981-2007 w mln USD po cenach bieżących.

Rys. 6.5. Wysokość pomocy technicznej (T) i pomocy bilateralnej (B) w okresie 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 6.6. Pomoc bilateralna Francji według form i celów przeznaczenia w latach 1981-2008 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 6.7. Dominujące formy pomocy rozwojowej w okresie 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 6.8. Wysokość pomocy wiązanej, częściowo wiązanej i niewiązanej w bilateralnej pomocy Francji w latach 1981-2007.

Rys. 6.9. Udział pomocy wiązanej w bilateralnej pomocy Francji w latach 1981-2007.

Rys. 6.9. Wiązanie pomocy w strukturze bilateralnej pomocy Francji w latach 1981-2007.

Rys. 6.10. Pomoc bilateralna i multilateralna Francji w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 6.11. Udział pomocy multilateralnej od Francji w pomocy od krajów DAC ogółem i w ramach niektórych organizacjach multilateralnych w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 6.12. Pomoc Francji dla komisji Europejskiej, IDA i ONZ w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007.

Rys. 6.13. Pomoc Francji dla regionalnych banków rozwoju w latach 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na rok 2007

## **Rozdział VII**

Tabele:

Tab.7.1. Roczny wzrost PKB i wartość wskaźnika HDI w Burkina Faso w latach 1980-2007.

Tab. 7.2. Ilość dzieci pobierających wykształcenie podstawowe w Burkina Faso w latach 1999-2007.

Tab. 7.3. Nabór do szkolnictwa podstawowego i szanse na nieprzerwanie nauki w Burkina Faso w latach 1999-2007.

Tab. 7.4. Pomoc dla sektora edukacji podstawowej Burkina Faso w mln USD po cenach bieżących w latach 2003-2007 od poszczególnych donatorów.

Rysunki:

Rys. 7.1. Udział pomocy rozwojowej w DNB Burkina Faso i procentowy roczny wzrost PKB w latach 1980-2007.



## Załączniki

---

### Załącznik nr 1.

#### Kraje Afryki Północnej:

Algieria, Egipt, Libia, Maroko, Tunezja

#### Kraje Afryki Subsaharyjskiej:

Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Czad, Demokratyczna Republika Kongo, Dżibuti, Erytrea, Etiopia, Gabon, Gambia, Ghana, Gwinea Bissau, Gwinea Równikowa, Gwinea, Kamerun, Kenia, Komory, Lesoto, Liberia, Madagaskar, Majotta, Malawi, Mali, Mauritius, Mozambik, Namibia, Niger, Nigeria, Rep. Południowej Afryki, Rep. Środkowoafrykańska, Republika Kongo, Rwanda, Senegal, Seszele, Sierra Leone, Somalia, Suazi, Sudan, Św. Helena, Tanzania, Togo, Uganda, Wybrzeże Kości Słoniowej, Wyspy Św. Tomasza i Książęca, Zambia, Zielony Przylądek, Zimbabwe.

### Załącznik nr 2.

#### Byłe kolonie francuskie:

Algieria, Benin, Burkina Faso, Czad, Dżibuti, Gabon, Gwinea, Haiti, Kambodża, Kamerun, Komory, Laos, Liban, Madagaskar, Majotta, Mali, Maroko, Mauretania, Mauritius, Niger, Nowa Kaledonia, Polinezja Francuska, Republika Kongo, Republika Środkowoafrykańska, Senegal, Syria, Togo, Tunezja, Wallis i Futuna, Wietnam, Wybrzeże Kości Słoniowej, Vanuatu.

### Załącznik nr 3.

## Główni odbiorcy francuskiej pomocy rozwojowej w latach 1981-2007, 1981-1998 i 1999-2007.

Tabela nr 1. Główni beneficjenci pomocy rozwojowej Francji w latach 1981-2007 w mln USD po cenach bieżących.

| L.p. | Wysokość pomocy ogółem | Państwo                   | Była kolonia Francji | Język urzędowy francuski | Przynależność do Międzynarodowej Organizacji Frankofonii | kat. OECD (na 1.01.2003) | HIPC 10/2007 | Miejsce HDI 2007 |
|------|------------------------|---------------------------|----------------------|--------------------------|--|--------------------------|--------------|------------------|
| 1    | 5970,14                | Wybrzeże Kości Słoniowej  | tak                  | tak                      | tak  | LIC                      | tak          | 163              |
| 2    | 5509,53                | Polinezja Francuska (fr.) | tak                  | tak                      | tak  | MADCT*                   | nie          | -                |
| 3    | 5359,38                | Nowa Kaledonia (fr.)      | tak                  | tak                      | tak  | MADCT*                   | -            | -                |
| 4    | 4903,44                | Senegal                   | tak                  | tak                      | tak  | LLDC                     | tak          | 166              |
| 5    | 4899,48                | Maroko                    | tak                  | tak                      | tak  | LMIC                     | nie          | 130              |
| 6    | 4656,36                | Kamerun                   | tak                  | tak                      | tak  | LIC                      | tak          | 153              |
| 7    | 4355,37                | Egipt                     | nie                  | jeden z                  | tak  | LMIC                     | nie          | 123              |
| 8    | 3633,77                | Nigeria                   | nie                  | nie                      | nie  | LIC                      | nie          | 158              |
| 9    | 3211,84                | Algieria                  | tak                  | nie                      | nie  | LMIC                     | nie          | 104              |
| 10   | 3071,00                | Madagaskar                | tak                  | tak                      | tak  | LLDC                     | tak          | 145              |
| 11   | 3005,10                | Republika Kongo           | tak                  | tak                      | tak  | LIC                      | tak          | 136              |
| 12   | 2822,32                | Majotta (fr.)             | tak                  | tak                      | tak  | UMIC                     | nie          | -                |
| 13   | 2295,16                | Demokratyczna Rep. Kongo  | nie                  | tak                      | tak  | LLDC                     | tak          | 176              |
| 14   | 2272,42                | Tunezja                   | tak                  | jeden z                  | tak  | LMIC                     | nie          | 98               |
| 15   | 2257,21                | Mali                      | tak                  | tak                      | tak  | LLDC                     | tak          | 178              |
| 16   | 2253,14                | Irak                      | nie                  | nie                      | nie  | LMIC                     | nie          | ..               |
| 17   | 2030,54                | Chiny                     | nie                  | nie                      | nie  | LMIC                     | nie          | 92               |
| 18   | 2024,38                | Niger                     | tak                  | tak                      | tak  | LLDC                     | tak          | 182              |
| 19   | 2011,81                | Burkina Faso              | tak                  | tak                      | tak  | LLDC                     | nie          | 177              |
| 20   | 1484,99                | Wietnam                   | tak                  | jeden z                  | tak  | LIC                      | tak          | 116              |
| 21   | 1478,86                | Czad                      | tak                  | tak                      | tak  | LLDC                     | tak          | 175              |
| 22   | 1432,82                | Gabon                     | tak                  | tak                      | tak  | UMIC                     | nie          | 103              |
| 23   | 1365,44                | Gwinea                    | tak                  | tak                      | tak  | LLDC                     | tak          | 170              |
| 24   | 1360,09                | Rep. Środkowoafrykańska   | tak                  | tak                      | tak  | LLDC                     | tak          | 179              |
| 25   | 1260,21                | Indonezja                 | nie                  | nie                      | nie  | LIC**                    | nie          | 111              |
| 26   | 1224,94                | Mozambik                  | tak                  | nie                      | tak  | LLDC***                  | tak          | 172              |
| 27   | 1149,55                | Benin                     | tak                  | tak                      | tak  | LDC                      | tak          | 161              |
| 28   | 1114,02                | Mauretania                | tak                  | jeden z                  | tak  | LDC                      | tak          | 154              |
| 29   | 1082,07                | Dzibuti                   | tak                  | tak                      | tak  | LLDC                     | nie          | 155              |
| 30   | 981,33                 | Togo                      | tak                  | tak                      | tak  | LLDC                     | tak          | 159              |

\*Wykreślone z listy DAC krajów rozwijających się otrzymujących pomoc rozwojową w roku 2001.

\*\*Od 2006 roku przeniesiona do kategorii LMIC.

\*\*\*Obserwator przy Międzynarodowej Organizacji Frankofonii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

Tab.2. Główni beneficjenci francuskiej bilateralnej pomocy rozwojowej w latach 1981-1998, 1999-2007 i 1981-2007 w mln USD po cenach bieżących.

| L.p. | Pomoc ogółem w mln USD w latach 1981-1998 | Państwo                   | Pomoc ogółem w mln USD w latach 1999-2007 | Państwo                   | Pomoc ogółem w mln USD w latach 1981-2007 | Państwo                   |
|------|---|---------------------------|---|---------------------------|---|---------------------------|
| 1    | 5156,81                                   | Polinezja Francuska (fr.) | 3510,07                                   | Nigeria                   | 5970,14                                   | Wybrzeże Kości Słoniowej  |
| 2    | 5045,51                                   | Nowa Kaledonia (fr.)      | 2208,21                                   | Irak                      | 5509,53                                   | Polinezja Francuska (fr.) |
| 3    | 4579,82                                   | Wybrzeże Kości Słoniowej  | 1838,89                                   | Maroko                    | 5359,38                                   | Nowa Kaledonia (fr.)      |
| 4    | 3128,97                                   | Egipt                     | 1830,81                                   | Senegal                   | 4903,44                                   | Senegal                   |
| 5    | 3072,63                                   | Senegal                   | 1777,70                                   | Majotta (fr.)             | 4899,48                                   | Maroko                    |
| 6    | 3060,59                                   | Maroko                    | 1675,65                                   | Kamerun                   | 4656,36                                   | Kamerun                   |
| 7    | 2980,71                                   | Kamerun                   | 1561,52                                   | Dem.Rep.Kongo             | 4355,37                                   | Egipt                     |
| 8    | 2038,73                                   | Algieria                  | 1390,32                                   | Wybrzeże Kości Słoniowej  | 3633,77                                   | Nigeria                   |
| 9    | 1910,55                                   | Madagaskar                | 1260,26                                   | Rep. Kongo                | 3211,84                                   | Algieria                  |
| 10   | 1744,84                                   | Rep. Kongo                | 1226,40                                   | Egipt                     | 3071,00                                   | Madagaskar                |
| 11   | 1445,82                                   | Mali                      | 1173,11                                   | Algieria                  | 3005,10                                   | Rep. Kongo                |
| 12   | 1347,73                                   | Gabon                     | 1160,45                                   | Madagaskar                | 2822,32                                   | Majotta (fr.)             |
| 13   | 1301,06                                   | Burkina Faso              | 1115,59                                   | Tunezja                   | 2295,16                                   | Dem.Rep.Kongo             |
| 14   | 1299,38                                   | Niger                     | 887,73                                    | Wietnam                   | 2272,42                                   | Tunezja                   |
| 15   | 1241,00                                   | Chiny                     | 811,39                                    | Mali                      | 2257,21                                   | Mali                      |
| 16   | 1228,01                                   | Indonezja                 | 789,54                                    | Chiny                     | 2253,14                                   | Irak                      |
| 17   | 1156,83                                   | Tunezja                   | 725,00                                    | Niger                     | 2030,54                                   | Chiny                     |
| 18   | 1110,31                                   | Czad                      | 710,75                                    | Burkina Faso              | 2024,38                                   | Niger                     |
| 19   | 1098,85                                   | Rep.Środkowo-afrykańska   | 620,58                                    | Wallis & Futuna           | 2011,81                                   | Burkina Faso              |
| 20   | 1057,95                                   | Gwinea                    | 576,56                                    | Mozambik                  | 1484,99                                   | Wietnam                   |
| 21   | 1044,62                                   | Majotta (fr.)             | 484,30                                    | Serbia                    | 1478,86                                   | Czad                      |
| 22   | 854,99                                    | Mauretania                | 471,62                                    | Liban                     | 1432,82                                   | Gabon                     |
| 23   | 761,09                                    | Dżibuti                   | 457,33                                    | Benin                     | 1365,44                                   | Gwinea                    |
| 24   | 759,56                                    | Togo                      | 387,46                                    | Afryka Południowa         | 1360,09                                   | Rep.Środkowo-afrykańska   |
| 25   | 737,24                                    | Indie                     | 368,55                                    | Czad                      | 1260,21                                   | Indonezja                 |
| 26   | 733,64                                    | Dem.Rep.Kongo             | 352,72                                    | Polinezja Francuska (fr.) | 1224,94                                   | Mozambik                  |
| 27   | 692,22                                    | Benin                     | 320,98                                    | Dżibuti                   | 1149,55                                   | Benin                     |
| 28   | 648,38                                    | Mozambik                  | 314,25                                    | Brazylia                  | 1114,02                                   | Mauretania                |
| 29   | 597,26                                    | Wietnam                   | 313,87                                    | Nowa Kaledonia (fr.)      | 1082,07                                   | Dżibuti                   |
| 30   | 595,23                                    | Meksyk                    | 307,49                                    | Gwinea                    | 981,33                                    | Togo                      |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

## Załącznik nr 4.

### Pomoc a legitymacja do otrzymywania pomocy.

Wysokość francuskiej pomocy rozwojowej w rozumieniu OECD uzależniona jest i była w przeszłości od tego, czy dane terytorium jest legitymowane do otrzymywania pomocy rozwojowej. Zmiany dokonywane w zakresie składu listy odbiorców, były jednym z czynników, który także wpłynął na strukturę odbiorców pomocy w badanym okresie.

Po roku 1969 krajami legitymowanymi do otrzymywania pomocy były wszystkie państwa w Afryce z wyjątkiem Południowej Afryki, w Ameryce bez USA i Kanady, niekomunistyczna Azja i Ocenia z wyjątkiem Australii, Japonii i nowej Zelandii, a w Europie: Cypr, Gibraltar, Malta, Hiszpania, Turcja i Jugosławia<sup>764</sup>.

Nowa lista wprowadzona została w roku 1993. Podzielona została na dwie części – pierwszą, na której znalazły się państwa otrzymujące Oficjalną Pomoc Rozwojową, i drugą dla krajów bardziej rozwiniętych otrzymujących Oficjalną Pomoc, na której znalazła się wśród innych krajów Europy Wschodniej, Polska. Listy podlegały weryfikacji co trzy lata. Do listy dodano Albanie 1989, Południową Arykę (1991), Tadżykistan, Turkmenistan, Kazachstan, Kirgistan, Uzbekistan (1992), Armenię, Gruzję, Azerbejdżan (1993), Terytoria Palestyny (1994), Mołdawię (1997), zaś Białoruś Libię, Ukrainę przeniesiono z listy pierwszej w 2005. Od 1993 roku Erytrea traktowana jest jako osobne państwo. Terytoria powiernicze USA traktowane są niezależnie od 1992, Wyspy Marshalla, Mikronezja, 1994 Palau i Północne Mariany.

Od 1996 roku z listy pierwszej do drugiej przesunięto: Bahamy, Brunei, Kuwejt, Katar, Singapur, i Zjednoczone Emiraty Arabskie. Od roku 1997, Bermudę, Kajmany, Chińskie Tajpei, Cypr, Falklandy, Hong Kong i Izrael. Od 2000 Arubę, Brytyjskie Wyspy Dziewicze, Polinezję Francuską, Gibraltar, Koreę, Libię, Makao, Antyle Holenderskie, Nową Kaledonię i Północne Mariany. Od 2003 Maltę i Słowenię. Od 2005 Bahrain. Od 2008 Arabię Sudyjską Turks and Caikos Islands. Z listy całkowicie usunięto Portugalię (1991), Gujanę Francuską, Gwadelupę, Martynikę, Reunion, St Pierre i Miquelon (1992) i Grecję (1995). Z drugiej listy całkowicie zrezygnowano w roku 2005 i przestano zbierać dane dotyczące Oficjalnej Pomocy.

Wyraźny wpływ zmian na liście krajów legitymowanych do otrzymywania pomocy przez OECD na strukturę geograficzną pomocy wskazać można w kilku punktach<sup>765</sup>. Po pierwsze duże znaczenie miało wypisanie z listy w roku 2000 Polinezji Francuskiej i Nowej Kaledonii, o którym była mowa już wcześniej. W roku 1994 zaczęto udzielać pomocy Republice Południowej Afryki oraz Palestynie, które stały się poważnymi odbiorcami pomocy i zostały wpisane do Strefy Solidarności Priorytetowej. Z kolei usunięcie Izraela z listy odbiorców spowodowało zmniejszenie wolumenu pomocy przekazywanej do tego państwa.

---

<sup>764</sup> *Flows of Resources to Developing Countries*, OECD, Paris 1973, s. 4.

<sup>765</sup> Przyjmuje się tu założenie, że wprawdzie mogły istnieć transfery środków do państwa nie wpisanych na listę, jednak w związku z tym, że nie były lub przestały być traktowane jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa nie stanowią przedmiotu prowadzonych rozważań.