

KATARZYNA ANDRZEJCZAK

POMOC ROZWOJOWA FRANCJI DLA KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ W LATACH 1981-2009

I. WSTĘP

Od drugiej połowy lat czterdziestych XX w. 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 oraz poczucie moralnej odpowiedzialności za kolonializm. Równie ważkim uzasadnieniem przyznawania pomocy było promowanie kapitalizmu i walka o podział wpływów pomiędzy Wschodem i Zachodem w drugiej połowie XX w.

Wielowymiarowość instrumentu polityki zagranicznej, jakim jest pomoc rozwojowa, umożliwia jego dysponentowi realizację szerokiego spektrum celów, w tym planów geopolitycznych i geostrategicznych. Wśród motywów przyznawania pomocy wskazuje się między innymi promowanie rozwoju sektora prywatnego, demokratyzację i walkę z terroryzmem. Motywacja przyznawania pomocy jest istotnym czynnikiem warunkującym nie tylko jej jakość (ze względu na to, że wpływa na ukierunkowanie określonych przepływów), ale także skuteczność i efektywność. Pobudki donatora mają decydujące znaczenie przy alokacji zarówno geograficznej, jak i sektorowej pomocy oraz decydują o doborze form i instrumentów jej przekazywania.

Ze względu na to, że mierzenie efektywności lub skuteczności pomocy rozwojowej przysparza wielu trudności współczesnym badaczom, odwoływanie się do oceny działań donatorów pomocy staje się najlepszym sposobem kontrolowania ich działań. Dowodem preferowania tego podejścia są liczne raporty dotyczące wydatków rozwojowych krajów rozwiniętych, przygotowywane przez organizacje międzynarodowe, takie jak OECD czy Bank Światowy. Podejmowanie wspólnych zobowiązań i narzucanie sobie reguł przyznawania pomocy w takich dokumentach, jak Deklaracja Milenijna czy Program z Akry, również stanowią przejaw takiego podejścia na najwyższym szczeblu podejmowania decyzji.

Wśród największych donatorów pomocy rozwojowej w Europie (i w krajach utrzymujących najrozsleglejsze stosunki międzynarodowe z krajami rozwijającymi się) szczególnie istotne miejsce zajmuje Francja. Państwo to posiada bogate doświadczenia kolonialne, a równocześnie często odgrywało na arenie międzynarodowej rolę sojusznika krajów rozwijających się. Celem niniejszego

artykułu jest dokonanie oceny motywacji francuskiej pomocy rozwojowej w latach 1981-2009 z perspektywy faktycznie podejmowanych działań w badanym okresie. W pierwszej części zaprezentowane zostaną rozważania teoretyczne dotyczące motywacji donatorów prezentowane w literaturze ekonomicznej. Następnie przeanalizowane zostaną działania Francji w zakresie pomocy rozwojowej oraz podjęta zostanie próba ich oceny.

II. MOTYWACJA DONATORA NAKIEROWANA NA REALIZACJĘ WŁASNYCH CELÓW

Motywacje donatorów ewoluowały od momentu zainicjowania systemu międzynarodowej pomocy rozwojowej, ale zawsze silnie związane były z bieżącymi wydarzeniami ekonomicznymi i politycznymi. W pierwszym etapie pomoc miała charakter w znacznej mierze naukowy i wynikała z przekonania o skuteczności tego narzędzia w stymulowaniu rozwoju, czego empiryczną egzemplifikacją było powodzenie Planu Marshalla w odbudowywaniu Europy. Następnie wielkie znaczenie uzyskała motywacja o podłożu ideologicznym, wynikająca z konfliktu Wschód-Zachód, nacechowana politycznie, zmierzająca do uzyskania przewagi ekonomicznej. W latach dziewięćdziesiątych motywacja donatorów uległa osłabieniu, które wynikało z nieskuteczności pomocy rozwojowej i pogłębiającego się ubóstwa krajów rozwijających się. Swoistym impulsem do zarzucenia tej postawy stały się ruch antyglobalistów oraz wzrost zagrożenia wywołany terroryzmem. W konsekwencji w pierwszej dekadzie XXI w. dominującą motywacją stały się pobudki humanitarne i dążenie do poprawy sytuacji bytowej ludności najuboższych regionów świata. Na poszczególnych donatorów wpływ dodatkowo wywierają wydarzenia o znaczeniu regionalnym.

Motywacja donatorów do udzielania pomocy, szczególnie w ubiegłym wieku, znajdowała swoje teoretyczne 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 (P. N. Rosenstein-Rodan), że każdy dolar pomocy rozwojowej zwiększy o dolara oszczędności i inwestycje kraju rozwijającego się, nie będąc liczoną do dochodów narodowych. Wyrazem tych założeń teoretycznych był model zaproponowany przez R. F. Harroda i E. D. Domara. K. Griffin i J. Enos uznali, że im większy jest napływ kapitału z zewnątrz, tym mniejsza stopa wzrostu w kraju go otrzymującym¹. Wyjaśniano to obserwacją, iż pomoc wpływa na zmniejszenie oszczędności (A. Rahman, T. E. Weisskopf). Teza ta podana została w wątpliwość przez H. Hansena i F. Tarpa, którzy utrzymywali, że pomoc ma pozytywny wpływ na oszczędności i jest bodźcem rozwoju². Koncepcje te legły u podstaw pierwszych rozważań nad pomocą rozwojową, wiążących ją z poziomem oszczędności.

¹ K. B. Griffin, J. L. Enos, *Foreign Assistance: Objectives and Consequences*, „Economic Development and Cultural Change” 18, 1970, nr 3, s. 313 i n.

² H. Hansen, F. Tarp, *Aid Effectiveness Disputed*, „Journal of International Development” 2000, nr 12, s. 380-382.

Druga generacja badań nad pomocą dotyczyła analizy jej powiązania ze wzrostem gospodarczym (za pośrednictwem inwestycji lub wprost). Wykazały one pozytywną zależność pomiędzy pomocą i inwestycjami, a także pozytywną relację pomocy i wzrostu zawsze, gdy istnieje pozytywna relacja oszczędności i wzrostu³. Wreszcie trzecia generacja badań nad pomocą rozwojową pozwoliła stwierdzić badaczom znaczącą nieliniarną zależność pomiędzy pomocą i wzrostem. Badania te, oparte na uproszczonych równaniach i znacznie większej próbie, są niemniej kompatybilne z badaniami wcześniejszymi bazującymi na modelach neoklasycznych Harroda-Domara czy Solowa⁴.

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. W 6 z nich wykazano pozytywną zależność pomiędzy pomocą a wzrostem gospodarczym, a w 4 wystąpiła ona pomiędzy wzrostem a inwestycjami. Tunezja była jedynym państwem, w których oba testy dały wynik pozytywny. Model finansowania ma tym samym (według tego badacza) słabe podstawy teoretyczne i empiryczne, a jednak nadal używany jest jako uzasadnienie udzielania pomocy rozwojowej⁵.

Na motywację udzielania pomocy rozwojowej można spojrzeć także z punktu widzenia interesów politycznych. Pomoc finansowana jest przez grupę państw bogatszych i rozwiniętych gospodarczo, zaś jej beneficjentami jest druga grupa – kraje rozwijające się⁶. 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 pomoc zagraniczna stanowiła instrument polityki zagranicznej służący utrzymywaniu lub pozyskiwaniu wpływów i kontroli (gospodarczej, politycznej, kulturalnej czy militarnej)⁷. Współcześnie problem kierowania pomocy do obszarów ważnych strategicznie, a nie tych, które najbardziej jej potrzebują, jest nadal aktualny⁸. Jakkolwiek zwiększana jest pomoc dla grupy

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ W. Easterly podaje liczne przykłady (z bieżącej dekady) argumentowania przyznawania pomocy opartego na modelu finansowania; por. idem, *Can Foreign Aid Buy Growth?*, „Journal of Economic Perspectives” 17, 2003, nr 3, s. 32-33.

⁶ Por. P. Deszczyński, *Pomoc gospodarcza RFN dla krajów rozwijających się*, „Studia z Nauk Politycznych. Zeszyty Naukowe”, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, z. 191, 1990, s. 28-29.

⁷ J.-B. Véron (red.), *L'Aide au développement. Evolutions récentes et grands débats*, Agence Française de Développement, Paris 2005, 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.

⁸ W. Easterly, *Are Aid Agencies Improving*, „Economic Policy”, October 2007, s. 646 i n. oraz 651. Stany Zjednoczone są jedynym krajem, który wykazał większą selektywność w przyznawaniu pomocy po zakończeniu zimnej wojny. 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, *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.; E. Mawdsley, *The Millennium Challenge Account: Neo-liberalism, Poverty and Security*, „Review of International Political Economy” 14, 2007, nr 3, s. 502-503.

krajów najbiedniejszych, wiele badań wykazuje, że 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)⁹.

Wśród politycznych celów pomocy rozwojowej dla obszarów nierozwiniętych, które stanowiły motywację do jej udzielania, P. Deszczyński wymienia dwie podstawowe: po pierwsze – ma ona służyć utrwalaniu i rozwojowi stosunków handlowych oraz tworzeniu rynków zbytu w bliższej i dalszej perspektywie; po drugie – współpraca gospodarcza sprzyjać ma tworzeniu nowych miejsc pracy i utrzymywaniu dotychczasowych. Utrzymywanie dobrych stosunków z krajami rozwijającymi się zapewnia także dostęp do surowców naturalnych, w które bogate są państwa Południa¹⁰.

Niektórzy badacze wskazują, że motywacja może być niejednorodna i wynikać z różnych poziomów oceny sytuacji międzynarodowej. Według A. Piatiera, motywacja wpływająca na udzielanie pomocy rozwojowej przez donatorów może mieć charakter ponadnarodowy lub państwowy. Motywacja o podłożu międzynarodowym przyjmuje postać ideologiczną i gospodarczą, odnosi się do kolektywnego poczucia moralnego obowiązku walki z biedą i głodem w celu ochrony słabszych społeczeństw. Druga odnosi się do multiplikacji rozwoju na podstawie wymiany międzynarodowej. Motywacja narodowa przejawia się w aspektach: moralnym, ekonomicznym, politycznym i militarnym. Wśród ekonomicznych argumentów pomocy autor ten wymienia 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 preferowanej ideologii albo modelu konsumpcji¹¹.

J. I. Round i M. Odedokun wyróżniają dwie grupy czynników determinujących pomoc: pozapolityczne i polityczne. Ich ustalenia mają charakter bardziej skonkretyzowany niż wcześniej przytoczone, gdyż odwołują się do konkretnych parametrów wyznaczających motywację donatora. W pierwszej z grup wymieniają: 1) poziom dochodu *per capita*, 2) fazę cyklu gospodarczego, 3) poziom wydatków budżetowych, 4) deficyt budżetowy, 5) *peer pressure* – efekt stada¹², 6) poziom ochrony socjalnej w polityce wewnętrznej – im jest on niższy, tym mniejszy altruizm spodziewany jest wobec innych, 7) wielkość państwa, strategię międzynarodową i interesy militarne, 8) czynniki tymczasowe – na przykład koniec zimnej wojny. Wśród politycznych determinant pomocy

⁹ H. Hansen, F. Tarp, op. cit., s. 27.

¹⁰ P. Deszczyński, op. cit., s. 31.

¹¹ A. Piatier, *Aide au Tiers Monde et coexistence pacifique*, „Revue Tiers Monde” 9, 1968, nr 35, s. 801-806.

¹² 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” 2004, nr 13, s. 302.

upatrują: 1) orientację ideologiczną donatora, 2) konstytucyjną niezależność decydentów – czy pomoc wymaga szerokiego poparcia parlamentu, czy wystarczą kompetencje wykonawcze, 3) układ sił w rządzie, tzn. jak bardzo spolaryzowane są interesy¹³.

III. MOTYWACJA NAKIEROWANA NA REALIZACJĘ CELÓW BENEFICJENTA

O ile nie jest kwestionowane, że motywacja beneficjenta wynikać może z potrzeby realizacji własnych interesów, o tyle przekonanie o tym, że może ona wynikać z pobudek altruistycznych, budzi wątpliwości. Niektórzy badacze w ogóle nie wierzą w filantropię donatorów i uznają, że dbałość o rozwój krajów rozwijających się nie stanowi motywacji do generowania przepływów Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Twierdzą, że naiwne jest przypuszczenie, iż bezpośrednim celem udzielania pomocy jest zmiana polityczna i społeczna prowadząca do podniesienia poziomu życia w krajach rozwijających się. W takim ujęciu jednostki są zdolne do współczucia, ale nie są do niego zdolne całe narody. Dowodów na instrumentalne przyznawanie pomocy poszukuje się w takich przypadkach, jak ten, gdy Stany Zjednoczone zmniejszyły pomoc dla Peru na dwa lata (1963-1965) w związku z groźbą usunięcia amerykańskich firm naftowych. Udzielenie pomocy zawsze ma charakter instrumentalny z punktu widzenia donatora, niekiedy nawet wbrew dyskursowi politycznemu i niezależnie od obranych opcji ideologicznych, czego przykładami są pomoc Stanów Zjednoczonych dla autorytarnej Hiszpanii, a Związku Radzieckiego dla demokratyzujących się Indii. W wymienionych przykładach donatorzy kierowali się przede wszystkim własnymi „żywotnymi” interesami¹⁴.

Z drugiej jednak strony, niezależnie od tego, czy chce się wierzyć w bezpośrednie altruistyczne dążenie Północy do przyścia z pomocą Południu, nie ulega wątpliwości, że czynniki o charakterze humanitarnym znalazły swoje miejsce w międzynarodowym dyskursie. Poprzez międzynarodowe zobowiązania dotyczące poprawy warunków życia nie tylko organizacje pozarządowe, ale również państwa deklarują udzielanie pomocy uwzględniającej potrzeby beneficjentów. Niezależnie od tego, czy bezpośrednia motywacja skoncentrowana jest faktycznie na własnych interesach, deklarowane jest poczucie międzynarodowej solidarności.

Podkreślanie motywacji altruistycznej może stanowić narzędzie gry politycznej w stosunkach międzynarodowych krajów rozwiniętych. Zapewnia poprawę relacji z odbiorcą poprzez podkreślenie współpracy (partnerstwa) donatorów w realizacji projektów. Współcześnie przykładem nastawienia na zrównoważenie ról w negocjowaniu warunków pomocy prezentowane jest w relacjach Chin z krajami afrykańskimi. Chiny, jako kraj zaliczany przez OECD do grupy rozwijających się, również udzielają pomocy w ramach relacji Południe–Południe. Podkreślanie partnerskich układów jest odbierane bardzo

¹³ J. I. Round, M. Odedokun, op. cit., s. 302-303.

¹⁴ K. B. Griffin, J. L. Enos, op. cit., s. 313 i n.

pozytywnie przez beneficjentów pomocy, szczególnie w kontekście paternalistycznej postawy tradycyjnie prezentowanej przez polityków europejskich. Z punktu widzenia donatora, fakt wspierania innych krajów świadczy nie tylko o własnej sile ekonomicznej, ale również służyć może poprawie wizerunku. Zapewnia to zarówno prestiż międzynarodowy, jak i stanowi demonstrację siły, a nawet może być dyplomatycznym narzędziem nacisku¹⁵. W takim znaczeniu pomoc altruistyczna sprzyja *de facto* celom egoistycznym.

Dzięki pomocy rozwojowej, kraje rozwinięte próbują wpływać na sytuację międzynarodową, wywoływać określone wydarzenia lub ograniczać niechciane zjawiska. Poprawa sytuacji w krajach rozwijających się może stanowić środek do osiągnięcia celów pozytywnych dla beneficjenta, a równocześnie korzystnych z punktu widzenia donatora. Za tego rodzaju motywację uważa się szczególnie pomoc udzielaną po 11 września 2001 r. Ograniczenie imigracji lub zmniejszenie agresji poprzez poprawę sytuacji w krajach rozwijających się stanowi nie tylko wyzwanie moralne i humanitarne, ale jest również uważane za konieczne z punktu widzenia ochrony rynków krajów rozwiniętych. Problem migracji ludności z krajów biednych do bogatych jest niechętnie podejmowany na oficjalnym forum, ale nie można go pomijać. Udzielanie pomocy ma wspomagać starania, których założeniem jest zmniejszenie legalnych i nielegalnych migracji. Poprawa sytuacji bytowej ludności krajów rozwijających się ma też ograniczyć niebezpieczeństwo niepokoju społecznych prowadzących do eskalacji agresji i możliwych konfliktów.

W nurt badań, których autorzy dostrzegają motywację donatorów wynikającą z przyczyn wielowymiarowych i raczej skoncentrowanych na interesach wspólnych niż indywidualnych donatora, wpisują się J.-M. Severino i P. Jacquet. Dostrzegają oni 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 interesów Północy i Południa, które muszą uzgodnić wspólny sposób zarządzania światowymi stosunkami gospodarczymi w zmieniających się warunkach otoczenia¹⁶.

Zdaniem P. Jacqueta, znaczenie i rola odgrywana obecnie przez pomoc rozwojową wyraża się w dwóch wymiarach. Po pierwsze – pomoc rozwojowa jest płaszczyzną rozwijania solidarności międzynarodowej. Niezależnie od swoich doskonałości jest wyrazem dzielenia się Północy z Południem. Po drugie – pomoc tworzy stosunek zobowiązaniowy pomiędzy odbiorcą a donatorem. Każda ze stron realizuje swoje interesy na zasadach określonych w kontrakcie. Im lepiej

¹⁵ R. Grant, J. Nijman, *The Global Crisis in Foreign Aid*, Syracuse University Press, New York 1998, s. 3-6.

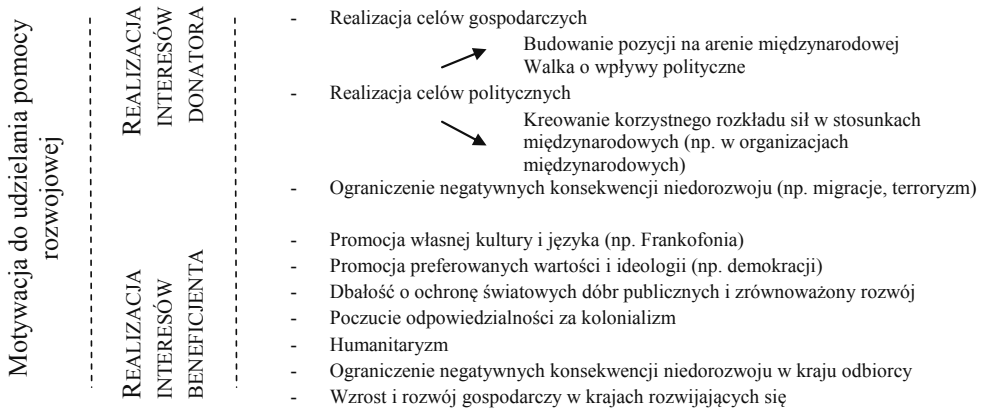
¹⁶ J.-M. Severino, P. Jacquet, *L'aide au développement: une politique publique au cœur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation*, „Revue d'Economie Financière” 2002, nr 66, s. 9.

określone zostaną potrzeby, tym większa jest szansa na ich zaspokojenie. Stanowi to zachętę do wewnętrznych przemian i lepszej organizacji instytucji i całego systemu. W kontekście globalizacji jest to ważny wymiar, tym bardziej że współczesne wyzwania, takie jak ochrona światowych dóbr publicznych, wymaga kolektywnego wysiłku we wspólnym interesie. Pomoc rozwojowa może być katalizatorem takiego działania¹⁷.

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 państwom Ameryki Łacińskiej, Japonia – Azji Południowej, Europa zaś – 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 się państw Europy Północnej tłumaczy się chęcią zaznaczenia własnej tożsamości wśród tradycyjnych potęg gospodarczych, jak Francja i Niemcy. Co więcej – autorstwo określonych programów pomocy legitymuje następnie przeprowadzenie ich realizacją¹⁸.

Schemat 1

Motywacja donatorów pomocy rozwojowej z punktu widzenia realizacji celów altruistycznych i egoistycznych



Źródło: opracowanie własne.

Motywacje donatorów do przyznawania pomocy rozwojowej znacząco ewoluowały. Od konstruowania sojuszy geopolitycznych w trakcie zimnej wojny, poprzez neokolonializm i promowanie własnych przedsięwzięć, aż po

¹⁷ P. Jacquet, *Quel rôle pour l'aide au développement?*, Agence Française de Développement, Août 2008, Contribution au numéro de la revue AGIR sur le développement, <http://www.pierrejacquet.net/spip.php?article14>, s. 4-5.

¹⁸ J.-J. Gabas, *Nord-Sud: L'impossible coopération?*, Presse de Science Politiques, Paris 2002, s. 54-58.

Deklarację Milenijną. Nasuwa się podstawowe pytanie: czy jest to faktyczna zmiana podejścia świata rozwiniętego do rozwijającego się, czy też coraz lepszy *public relations*? Motywacja donatora może mieć podłoże ideologiczne lub gospodarcze, wynikać z realizacji celów narodowych lub ponadnarodowych, mieć charakter altruistyczny (pomoc ma przede wszystkim służyć odbiorcy) lub egoistyczny (pomoc jako środek realizacji interesów dawcy) (schemat 1). Okoliczność, że motywy towarzyszące decyzjom o lokowaniu środków na pomoc często mają charakter egoistyczny, może być jedną z przyczyn niepowodzeń systemu pomocy rozwojowej. Faktem jednak pozostaje, że pomoc rozwojowa na stałe włączona została do instrumentów polityki zagranicznej donatorów i odbiorców pomocy. Dzięki temu wpływa na kształtowanie sytuacji w poszczególnych państwach uczestniczących w tym transferze i na kształtowanie międzynarodowych stosunków gospodarczych i politycznych¹⁹.

IV. OCENA POMOCY ROZWOJOWEJ FRANCJI W LATACH 1981-2009²⁰

W świetle przytoczonych rozważań nad motywami programów pomocy warto odnieść się do praktyki udzielania pomocy. W związku z tym przeprowadzono analizę danych statystycznych dotyczących pomocy rozwojowej Francji w latach 1981-2007 i 1981-2009, stosownie do dostępności danych w bazach statystycznych OECD oraz *World Development Indicators*. Analizowano portfel pomocy francuskiej w kontekście alokacji geograficznej oraz sektorowej. Zbadano korelację pomiędzy francuską pomocą rozwojową a wysokością DNB na obywatela w kraju odbiorcy, a także dokonano analizy struktury pomocy pod kątem oceny jej jakości. Wyciągnięto wnioski dotyczące motywacji Francji jako donatora pomocy rozwojowej.

Francja należy do czołówki największych donatorów pomocy rozwojowej od lat sześćdziesiątych XX w. W badanym okresie również odgrywała znaczącą rolę na forum donatorów pomocy, przeznaczając na nią środki rzędu 10 mld USD. Jednocześnie pomoc rozwojowa stanowi niecałe pół procenta DNB Francji, to jest mniej od postulowanego poziomu 0,7%. Nie należy zatem do hojnych donatorów, takich jak kraje skandynawskie, które przeznaczają mniej środków na pomoc w sensie ilościowym, ale stanowiących stosunkowo większe obciążenie ich własnego budżetu. Francja w swojej polityce rozwojowej tradycyjnie kierowała się przede wszystkim własnym interesem geopolitycznym, wynikającym z bliskich relacji politycznych i znaczących wpływów gospodarczych w krajach rozwijającymi się, w szczególności Afryki Subsaharyjskiej. W ostatniej dekadzie politycy francuscy deklarowali zmianę tego kierunku francuskiej polityki rozwojowej na rzecz pomocy selektywnej, skierowanej do najbardziej potrzebujących krajów.

¹⁹ Por. P. Jacquet, op. cit., s. 2-3.

²⁰ Część badań wykorzystana została w pracy doktorskiej autorki: *Pomoc rozwojowa Francji dla krajów rozwijających się w latach 1981-2007*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, 2010.

W celu empirycznej weryfikacji tych założeń zbadano, czy istnieje zależność pomiędzy wysokością francuskiej pomocy *per capita* dla określonego odbiorcy a wysokością jego DNB *per capita*²¹. Chodziło o to, by sprawdzić, czy w badanym okresie Francja przekazywała więcej środków dla krajów biedniejszych. Spośród krajów rozwijających się, które otrzymały w latach 1981-2007 łącznie powyżej 100 mln USD po cenach stałych na 2007 r., wybrano 75 kierując się dostępnością danych. Analiza regresji pozwoliła stwierdzić brak zależności pomiędzy wysokością pomocy rozwojowej na 1 mieszkańca przyznawanej krajom a wysokością DNB *per capita*. Nie występuje istotna korelacja (wartość $r^2=0,00591093$) pomiędzy wysokością DNB a wartością pomocy. Analiza wykresu rozrzutu pozwoliła potwierdzić ten wniosek. Badaniem objęto 75 krajów w kolejnych 26 latach, co dało sumę 1924 przypadków.

Następnie dokonana została analiza wysokości pomocy rozwojowej. Wzięto pod uwagę 98 krajów ze względu na większą dostępność danych. Analiza skupień pozwoliła na wyróżnienie pięciu skupień. Zastosowano metodę Warda, gdyż jej efektywność wykrywania prawdziwej struktury danych jest większa niż na przykład w przypadku metody najdalszego sąsiedztwa. Następnie, za pomocą metody *k*-średnich, przedstawiono wykres średnich zmiennych ilościowych na osi czasu. W skupieniu pierwszym znalazły się 2 kraje, które przez większą część okresu otrzymywały stosunkowo niewiele pomocy, ale w latach 2005-2007 otrzymały ogromną pomoc w postaci redukcji zadłużenia: Irak i Nigeria. O ile pomoc dla Nigerii w latach 1981-2004 stanowiła około 0,15% całkowitego wolumenu, o tyle w latach 2005-2007 aż 16% (2006 r. – 25%). Podobnie rzecz się miała w przypadku Iraku, który 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. Wskazuje to wyraźnie na wzrost pomocy generowany jednorazowymi działaniami oraz brak nowych rozwiązań systemowych służących realizacji podstawowych założeń polityki rozwojowej w długim okresie.

W drugiej grupie odbiorców, którzy otrzymywali znaczną pomoc w trakcie kadencji F. Mitterranda i na początku kadencji J. Chiraca, a także do momentu wprowadzenia reformy systemu pomocy, znalazły się: Wybrzeże Kości Słoniowej, Kamerun, Egipt, Polinezja Francuska, Maroko, Nowa Kaledonia i Senegal. Grupę tę tworzą kraje tradycyjnie blisko związane z Francją i najwierniejsi francuscy sojusznicy, a także terytoria zamorskie oraz ważny strategicznie Egipt. Jest to grupa o strategicznym znaczeniu we francuskiej polityce zagranicznej, czego wyrazem jest znaczny udział w budżecie rozwojowym Francji. Konsekwentne przyznawanie pomocy tej grupie państw, niezależnie od ich sytuacji gospodarczej, a nawet przy łamaniu zasad demokracji, może potwierdzać tezę, że Francja kieruje pomoc do odbiorców ważnych z punktu widzenia własnych interesów.

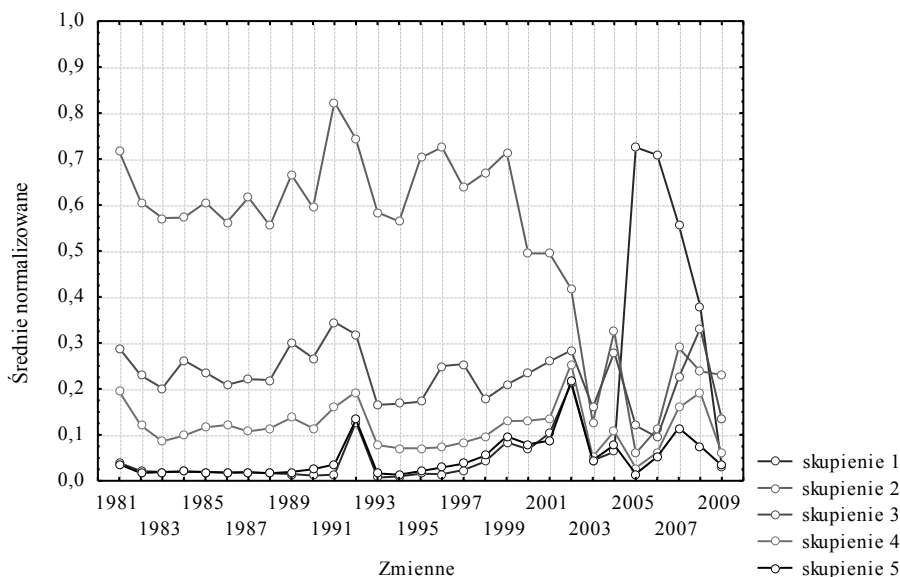
²¹ Jakkolwiek w większości publikacji z dziedziny ekonomii rozwoju nie analizuje się danych dotyczących DNB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jednak w tym przypadku wydaje się to zasadne. Pomoc w wysokości 100 mln USD udzielona w danym roku liczącemu ok. 800 000 mieszkańców Dżibuti ma inne znaczenie zarówno polityczne, jak i gospodarcze, a także wywołuje zupełnie inne konsekwencje niż pomoc udzielona 150-milionowej Nigerii.

Wśród czternastu państw skupienia czwartego, jedenaście krajów to dawne kolonie francuskie. Znalazły się wśród nich: Algieria, Burkina Faso, Republika Środkowoafrykańska, Czad, Chiny, Demokratyczna Republika Kongo, Republika Kongo, Gabon, Indonezja, Mali, Madagaskar, Majotta, Niger i Tunezja. W ramach tej grupy kraje otrzymywały dużą stałą pomoc w całym badanym okresie. Wysoka pomoc dla tych krajów często związana była z interesami Francji, czego przykładem jest czterokrotny wzrost pomocy dla Mali po jego ponownym przyłączeniu do strefy franka, lub oferowanie pomocy niewielkiemu, ale bogatemu w ropę naftową Gabonowi.

Wykres 1

Analiza skupień pomocy rozwojowej Francji w latach 1981-2009 w mln USD po cenach stałych na 2008 r.

Wykres średnich zmiennych ilościowych
Liczba skupień: 5 k-średnich



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, 2011.

W skupieniu piątym z kolei znalazły się kraje, które stale otrzymywały pomoc, jednak w mniejszej ilości, takie jak: Mozambik, Wietnam, Meksyk, Pakistan, Rwanda, Kenia, Liban czy Mauretania. Znajdujące się tu kraje otrzymywały w całym badanym okresie niewielką pomoc, porównywalną do tej, jaką otrzymywały kraje ze skupienia pierwszego. Wyłączenie ich do odrębnego skupienia wynika z tego, że nie zostały objęte tak istotną redukcją zadłużenia i w konsekwencji nie odnotowały tak wielkiej amplitudy w wartości otrzymywanej pomocy. Taka struktura odbiorców pomocy zgodna jest z postkolonialną tradycją współpracy międzynarodowej.

Wahania wysokości całkowitego wolumenu francuskiej pomocy w latach 1981-2009 wyjaśnić można uzależnieniem od polityki wewnętrznej i sytuacji międzynarodowej. Jej spadek w połowie lat dziewięćdziesiątych tłumaczy się przeprowadzoną pod naciskiem organizacji międzynarodowych dewaluacją franka CFA oraz w efektem fenomenu „zmęczenia pomocy” (*fatigue de l'aide*), który wynikał z nieskuteczności działań oraz ograniczonych możliwości absorpcji zewnętrznego finansowania związanego z wewnętrznymi konfliktami w Afryce Subsaharyjskiej²². Dodatkowym czynnikiem była konieczność ograniczenia deficytu budżetowego związana z przygotowaniem się przez państwa Unii Europejskiej do przyjęcia wspólnej waluty²³.

Porównanie wielkości pomocy przekazywanej przez Francję średnio w latach 1981-1995 oraz 1996-2007 na podstawie wykresu rozrzutu nie pozwoliło na stwierdzenie znacznych różnic co do alokacji pomocy pomimo zmiany u sterów francuskiej polityki zagranicznej. Struktura odbiorców i wartość pomocy, pomimo zmiany dyskursu politycznego, nie uległy zmianom. Oznaczałoby to, że przejście władzy przez reprezentującego prawicę J. Chiraca oraz stopniowe wprowadzanie reformy systemu pomocy *de facto* wcale nie oznaczało rewolucji w systemie pomocy rozwojowej dla krajów rozwijających się. Jednak dokonana analiza skupień względem wysokości pomocy *per capita* w każdym kolejnym roku w badanym okresie 1981-2007 pozwala na wysnucie nieco innych wniosków, które mogą świadczyć o zmianie francuskiej postawy i motywacji udzielania pomocy.

Zastosowanie metody Warda pozwoliło na wyróżnienie trzech lub czterech skupień w aspekcie podobieństw w udzielaniu pomocy w danym roku. Wyróżniono okresy 1981-1988, 1989-1999, 2000-2009 oraz skupienie 2002, 2003 i 2006. Pierwszy przypada na pierwszą kadencję F. Mitterranda, w kolejnym skupieniu znalazły się druga kadencja F. Mitterranda i pierwsza J. Chiraca. Przy przyjęciu trzech skupień, traktowane byłyby one jako jedno skupienie, gdyż nie są to skupienia istotnie odmienne. Skupienie trzecie to pierwsza dekada XXI w., przypadająca zarówno na prezydenturę J. Chiraca, jak i N. Sarkozy'ego. Specyficzne były tutaj i wyłączone do odrębnego skupienia lata 2002, 2003 i 2006. Jeśli wziąć pod uwagę wartość pomocy udzielanej co roku w przeliczeniu na kraj odbiorcy, wyróżniono w zasadzie takie same grupy lat. Pozwala to przyjąć, że reforma doprowadziła do zmiany sposobu alokowania pomocy.

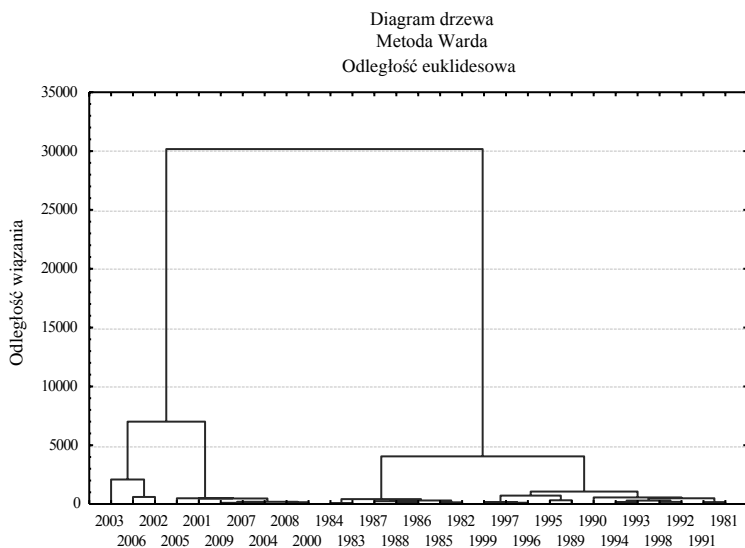
O jakości francuskiej pomocy rozwojowej można również mówić w kontekście sektorowej struktury wydatków, czyli tego, na jakie cele Francja ją przeznaczają. Wyróżnia się podstawowe trzy sektory w gospodarce, dla których przyznawana jest pomoc: sektor usług i infrastruktury socjalnej, sektor usług i infrastruktury gospodarczej oraz sektor produkcyjny. Gromadzone są też dane dotyczące środków na cele multisektorowe oraz według 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.

²² J.-J. Gabas, op. cit., s. 55-60.

²³ C. Lancaster, *Aid to Africa*, University of Chicago Press, Chicago 1999, s. 125.

Schemat 2

Analiza skupień wysokości pomocy rozwojowej Francji *per capita* metodą Warda według lat w okresie 1981-2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECDstat 2011.

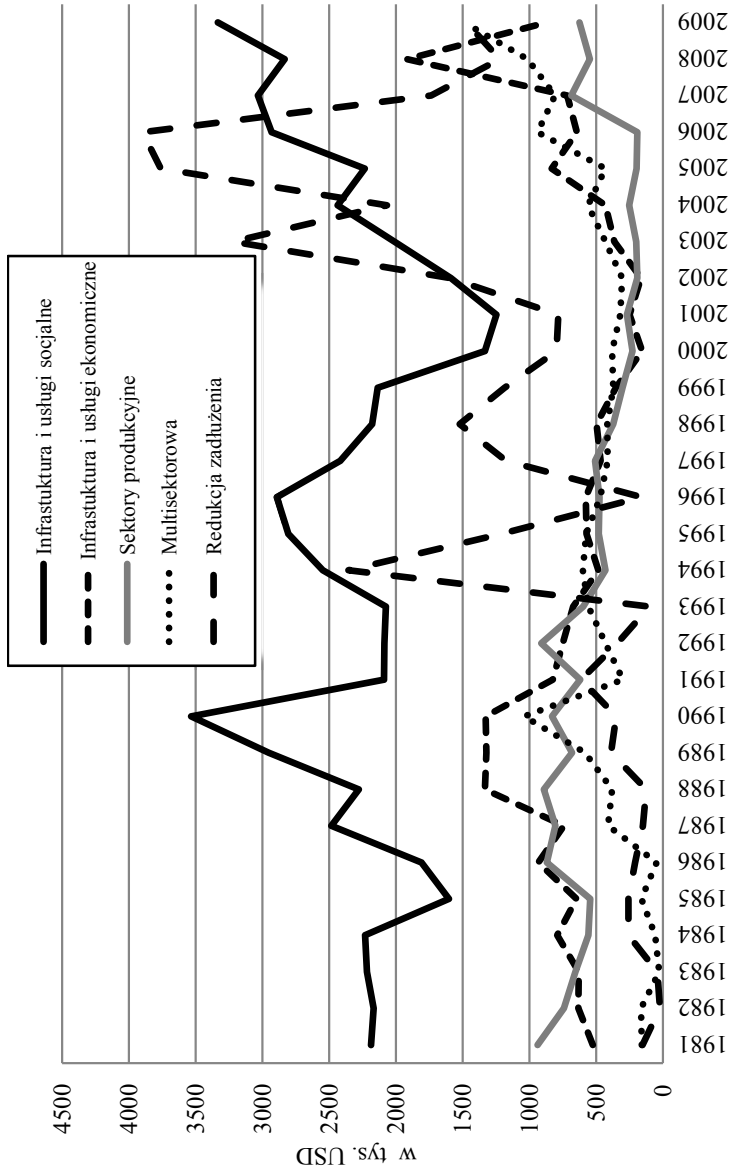
W badanym okresie 1981-2009 we francuskiej pomocy rozwojowej największe znaczenie miała pomoc dla sektora infrastruktury i usług socjalnych. Przywiązywanie wagi do współpracy kulturalnej z francuskojęzycznymi krajami rozwijającymi się stanowi specyfikę francuskiego systemu pomocy. Niestety dużą część tych środków stanowią stypendia dla osób z krajów rozwijających się (według terminologii OECD) – na przykład Chin. Stypendyści często nie powracają do krajów pochodzenia, a skuteczność tego rodzaju pomocy z punktu widzenia stymulowania rozwoju gospodarczego jest wysoce dyskusyjna.

Obok dużego znaczenia pomocy na edukację, pierwszoplanową rolę w sposób zdecydowany (od połowy lat dziewięćdziesiątych) odgrywać zaczęła pomoc w postaci redukcji zadłużenia. Anulowanie długów w pierwszej połowie lat 2000 dominowało w strukturze francuskich wydatków. Mimo ograniczenia pomocy sektorowej pozwoliło ono na utrzymanie stosunkowo wysokiego wolumenu całkowitej pomocy bilateralnej. Ocena tych działań jest trudna. Z jednej strony oddłużenie pozwala odciążyć gospodarki państw, ale z drugiej może być czynnikiem zachęcającym do opieszałości przy spłacie długu w przyszłości.

Wątpliwości budzić może stosunkowo nieduży udział pomocy na ochronę zdrowia w ramach sektora infrastruktury socjalnej. Jest to niespójne z Deklaracją Milenijną, w której przypisano istotne znaczenie walce z chorobami i poprawie opieki nad dziećmi i kobietami w ciąży. Wyjaśnieniem tego stanu

Wykres 2

Wykres 2: Wysokość pomocy francuskiej według sektorów w latach 1981-2007 w mln USD po cenach bieżących



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD 2011, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ODA_SECTOR.

rzeczy może być wspieranie przez Francję innowacyjnych sposobów finansowania rozwoju poprzez inicjatywy UNITAID i im podobne, które nie są zaliczane do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej.

Co interesujące, okresowo Francja zwiększyła środki przeznaczane na pomoc dla uchodźców w kraju donatora (ponad 600 mln USD w latach 2004-2005). Wynikać to mogło z faktu, że we Francji brakowało spójnej polityki asymilacji, pomimo dużej ilości imigrantów, co doprowadziło do pojawienia się problemów społecznych dotyczących społeczności napływowej. Przełom stuleci i zaostrenie konfliktu pomiędzy światem arabskim a kulturą zachodnią wpłynęły na wzmożone zainteresowanie polityków tą kwestią. Dyskusyje pozostaje natomiast pytanie, na ile środki te zaliczać powinno się do pomocy rozwojowej?

Pierwsze lata XXI w. przyniosły spadek znaczenia pomocy sektorowej, jednak od 2007 r. obserwuje się jej wzrost i stosunkowe ograniczanie pomocy przeznaczanej na redukcję zadłużenia. W trakcie zaledwie dwóch lat Francja zwiększyła pomoc sektorową o przeszło 2 mld USD. Zwiększono przede wszystkim kilkakrotnie pomoc na problemy związane z dostępem do wody pitnej i sanitarne, a także dla rolnictwa.

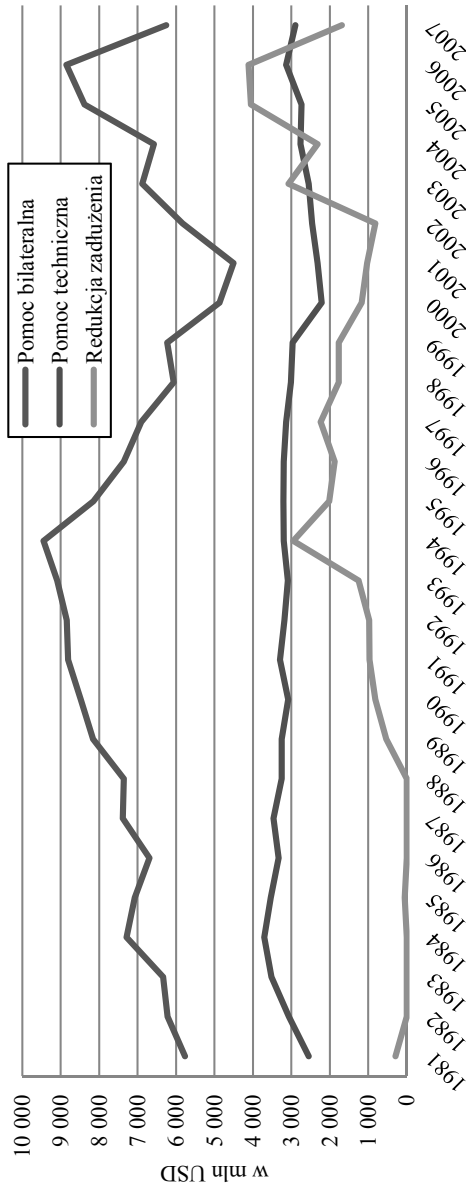
Francuska pomoc rozwojowa w przeważającej części przekazywana jest kanałem bilateralnym (bezpośrednio do beneficjenta), co pozwala na kontrolowanie jej strumienia. W badanym okresie najczęściej trafiała do odbiorców jako pomoc techniczna: finansowanie działań asystentów technicznych z Francji, którzy realizują projekty rozwojowe w terenie. Pomoc techniczna w znacznej mierze służy stymulowaniu własnej gospodarki, gdyż wysyłanie specjalistów do krajów odbiorców łączy się ze wzrostem zatrudnienia w społeczeństwie francuskim oraz stanowi pretekst do utrzymywania kontaktów gospodarczych. Przyznawanie pomocy technicznej może wywołać korzystne skutki w kraju odbiorcy, a na pewno wywołuje je w kraju dawcy. Korzyści gospodarcze wynikające z udzielania pomocy tym kanałem dystrybucji mogą świadczyć o tym, że francuscy decydenci formułując politykę rozwojową kierują się w znacznej mierze interesami narodowymi.

Szczególnie krytykowanym przejawem podporządkowywania pomocy rozwojowej interesom dawcy jest wiązanie pomocy rozwojowej, które polega na nałożeniu na jej beneficjenta obowiązku przeznaczenia środków na dobra lub usługi z kraju dawcy²⁴. Wiązanie pomocy przez donatorów uzasadniane było hipotezami, że handel generuje pomoc, a pomoc generuje handel. Wymiana handlowa wynikająca z wiązania pomocy ożywiać miała stosunki gospodarcze krajów rozwiniętych z rozwijającymi się. Badania wykazały jednak, że wymienione zależności mogą występować (choć nie muszą), a dodatkowo są indywidualne dla każdej pary w ramach relacji donator–odbiorca. Pozwoliło to

²⁴ M. C. Kemp i S. Kojami uznają, że pomoc jest wiązana 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-impoverishment*, „International Economic Review” 26, 1985, nr 3, s. 721.

Wykres 3

Dominujące formy pomocy rozwojowej w okresie 1981-2007 w mln USD po cenach stałych na 2007 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR.

obalić podnoszone wcześniej argumenty uzasadniające wiązanie pomocy²⁵. Kraje Północy stopniowo ograniczają naciski na odbiorców pomocy, aby ci dokonywali zakupów ich towarów i usług²⁶.

Francja nadal uważana jest za kraj, który w większym stopniu niż inni donatorzy uzależnia alokację pomocy od istniejących związków handlowych. Francja tradycyjnie częściej udzielała pomocy krajom, z którymi łączyły ją stosunki handlowe. Równocześnie jednak 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 w. nie przekraczała nawet 60% ogółu francuskiej pomocy bilateralnej. Drastycznie zmniejszono wysokość pomocy wiązanej w 1995 r., a jej chwilowy wzrost w 1997 r. nie zakłócił generalnej tendencji spadkowej. Obecnie jedynie kilka procent francuskiej pomocy pozostaje związane.

Analizowanie struktury pomocy nie pozwala na zbadanie jej skuteczności ani efektywności, gdyż nie są brane pod uwagę konsekwencje danej alokacji środków. Pozwala natomiast spojrzeć na działania krajów rozwiniętych i ocenić, na ile faktycznie ich celem jest pomoc we wspieraniu rozwoju, a na ile realizacja partykularnych interesów. Francuska pomoc rozwojowa, jedna z największych na świecie obok amerykańskiej i brytyjskiej, stanowiła przez wiele lat przykład pomocy motywowanej w znacznej mierze interesem donatora. Dopiero ostatnia dekada przyniosła zmiany, choć ich ocena stanowi przyczynek do przyszłych badań w dłuższej perspektywie czasu.

V. ZAKOŃCZENIE

Motywy donatorów pomocy rozwojowej – niezależnie od tego, które elementy w danym okresie i kontekście historycznym odgrywają rolę dominującą, a które drugoplanową – są polityczne, ekonomiczne i społeczne. Wśród każdej z tych grup wyróżnić można te, które w większym stopniu skoncentrowane są na realizacji celów donatora albo beneficjenta. Ze względu na to, że stosunki międzynarodowe związane z udzielaniem pomocy są bardzo skomplikowane, często nacechowane historycznie, związane z bieżącymi interesami gospodarczymi, a także wyznaczane przez międzynarodowe zobowiązania, trudno jest w sposób jednoznaczny dokonać oceny, jakie motywy leżą u podstaw decyzji podejmowanych przez poszczególnych donatorów pomocy.

Ważne jest podkreślenie dwóch kwestii. Po pierwsze – udzielanie pomocy rozwojowej w taki sposób, aby przynosiła ona wzrost i rozwój gospodarczy beneficjenta, nadal stanowi wyzwanie dla wszystkich krajów. Różne recepty

²⁵ K. Abe, Y. Takarada, *Tied Aid and Welfare*, „Review of International Economics” 13, 2005, nr 5, s. 965; A. G. Schweinberger, *On the Welfare Effects of Tied Aid*, „International Economic Review” 31, 1990, nr 2, s. 457 i n. oraz 461.

²⁶ L. Tajoli, *The Impact of Tied Aid on Trade Flows between Donor and Recipient Countries*, „Journal of International Trade and Economic Development” 8, 1999, nr 4, s. 386.

generowania wzrostu formułowane na przestrzeni lat nie miały charakteru uniwersalnego, z czego wynika, że w zasadzie nie jest wiadome, jak pomocy należy skutecznie udzielać. Z drugiej strony – można przyjąć, że pomoc, która z założenia służyć ma w pierwszej kolejności interesom jej dawcy, a w dalszej kolejności – biorcy mogą być narzędziem stymulowania wzrostu jedynie w sposób pośredni lub przypadkowy. Dlatego ważnym jest podejmowanie prób racjonalizowania procesu udzielania pomocy pod kątem interesów jej odbiorców.

Francuska pomoc rozwojowa przekazywana w latach 1981-2007, a przede wszystkim pierwszej części tego okresu, stanowiła w dużej mierze narzędzie polityki zagranicznej Francji. Nie są szerzej znane metody bądź dane statystyczne, które pozwoliłyby zbadać, na ile pomoc Francji względem konkretnych odbiorców była efektywna, czy choćby skuteczna, można natomiast badać, w jakiej wysokości i komu Francja udzielała pomocy w określonym czasie, tzn. oceniać jej jakość. Analiza francuskiej polityki rozwojowej do drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych pozwoliła potwierdzić, że jej struktura stanowiła w znacznym stopniu odzwierciedlenie interesów geopolitycznych.

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że postulowane w Deklaracji Mile-nijnej, Deklaracji Paryskiej oraz Programie z Akry z 2009 r. odnowienie wizerunku Francji jako donatora pomocy zaczęło znajdować swoje odzwierciedlenie w jej działaniach w pierwszej dekadzie XXI w.. Zmiana motywacji na bardziej altruistyczną i zgodną z duchem solidarności międzynarodowej nie nastąpiła w sposób automatyczny, jednak – zważywszy na skalę francuskiej współpracy międzynarodowej – mogło to stanowić przedsięwzięcie zbyt trudne do zrealizowania. Niemniej podejmowane próby przekształcenia systemu pomocy są zauważalne i wydają się stanowić krok w dobrym kierunku. Ciekawym przedmiotem przyszłych badań będzie porównanie francuskiej pomocy w trakcie prezydentury J. Chiraca i F. Sarkozy'ego. Być może wówczas możliwym będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie o rzeczywistą motywację Francji jako donatora pomocy rozwojowej w XXI w.

dr Katarzyna Andrzejczak
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

FRANCE'S DEVELOPMENT ASSISTANCE FOR DEVELOPING COUNTRIES IN 1981-2009

Summary

Since the second half of the 20th century, development assistance has been an important element of foreign policy of developed countries (donators) as well as a way of financing the development in developing countries (recipients). Its positive effect on the economic growth and development, regional interests, cultural issues, humanitarianism and moral responsibility for colonialism are among the main reasons for that aid. Promotion of the private sector development, democratic governance as well as fighting terrorism have also been mentioned recently as factors supporting the granting of aid. The multidimensional character of this instrument allows donators to realise a wide

range of goals, including geopolitical and geostrategic ones. Donators' incentives are essential for the selection of the forms and instruments of aid transfer. One of the main world and European donators of aid is France. This country has rich experience in international relations with developing countries due to its historical ties with former colonies around the world. For this reasons, France's development assistance in years 1981-2009 has been chosen for the analysis. The goal of this paper is to evaluate French disbursements on aid in the context of its incentives for development promotion and the realisation of the country's own national interests.