

Marcin Nowik

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ARCHITEKTURA POMOCY ROZWOJOWEJ – PROBLEM PROLIFERACJI I FRAGMENTACJI

Streszczenie: Współczesna architektura pomocy rozwojowej stanowi wysoce złożony zestaw reguł i instytucji, które zarządzają globalnymi przepływami środków pomocowych. System ów stanowi rezultat procesu zapoczątkowanego po zakończeniu II wojny światowej i podlegającego ciągłej ewolucji. Dwa podstawowe trendy, jakie można wyróżnić na podstawie dotychczasowego przebiegu tego procesu, to fragmentacja oraz proliferacja pomocy. Zgodnie z nomenklaturą IDA proliferacja odnosi się do liczby kanałów, jakimi przekazywana jest pomoc rozwojowa, podczas gdy fragmentacja dotyczy liczby działań realizowanych przez donatorów i ich przeciętnej wielkości. W niniejszej pracy scharakteryzowane zostały oba wskazane zjawiska pod kątem ich wpływu na efektywność działań pomocowych oraz wskazano czynności podejmowane przez wspólnotę międzynarodową mające na celu załagodzenie ich negatywnych skutków oraz przeciwdziałanie dalszemu ich rozwojowi.

Słowa kluczowe: proliferacja, fragmentacja, pomoc rozwojowa, Deklaracja Paryska.

1. Wstęp

Funkcjonujący współcześnie międzynarodowy system pomocy rozwojowej stanowi wysoce złożony układ instytucji, powiązań pomiędzy nimi oraz zasad i reguł¹. Analiza procesu rozwoju systemu pomocowego, począwszy od jego powstania po zakończeniu II wojny światowej, skończywszy na 1. dekadzie XXI wieku, pozwala na wyodrębnienie ogólnych trendów charakteryzujących ten rozwój. Celem niniejszej pracy jest przedstawienie dwóch spośród tych trendów, jakimi są zjawiska proliferacji i fragmentacji pomocy rozwojowej. Pojęcie proliferacji (*proliferation*) odnosi się do liczby kanałów, którymi środki pomocowe są dostarczane, fragmentacja (*fragmentation*) zaś jest zjawiskiem odnoszącym się do liczby oraz wartości działań o charakterze rozwojowym realizowanych przez podmioty systemu w krajach partnerskich.

¹ Autor niniejszej pracy posługuje się określeniami „system” i „architektura pomocy” wymieniając, mając jednak na uwadze nieskoordynowany charakter opisywanego zjawiska.

W niniejszej pracy przedstawione zostały najważniejsze etapy rozwoju systemu pomocowego od zakończenia II wojny światowej do chwili obecnej, następnie scharakteryzowany został problem proliferacji oraz fragmentacji pomocy. W dalszej części niniejszej pracy przedstawione zostały konsekwencje opisywanych zjawisk dla efektywności pomocy rozwojowej w kontekście badań empirycznych oraz dowodów jakościowych. Ostatecznie przedstawione zostały wysiłki wspólnoty międzynarodowej mające na celu zapobieganie skutkom proliferacji i fragmentacji oraz ich ograniczanie, podejmowane od 2003 r. do chwili obecnej.

2. Powstanie i rozwój globalnego systemu pomocy rozwojowej

Kształt obecnie funkcjonującego systemu pomocy rozwojowej stanowi rezultat trwającego ponad 60 lat procesu, za początek którego można uznać powołanie w 1944 r. międzynarodowych instytucji finansowych: Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju. W początkowej fazie rozwoju systemu, następującej bezpośrednio po wojnie, pomoc rozwojowa udzielana była przez nie więcej niż 5-6 podmiotów [*Aid Architecture...* 2007, s. 27].

Druga faza kształtowania się systemu przypada na lata 60. i związana jest z procesem dekolonizacji Afryki oraz rozwojem teorii modernizacyjnych w ramach nowo wyróżnionej gałęzi nauk ekonomicznych – ekonomii rozwoju. W okresie tym utworzono wiele instytucji o charakterze rozwojowym, na poziomie zarówno poszczególnych krajów, jak i instytucji międzynarodowych. Podmioty wówczas utworzone stanowią podstawę współczesnej sceny przemysłu pomocowego. Istotnemu rozszerzeniu uległa lista krajów wysoko uprzemysłowionych świadczących pomoc rozwojową. W większości przypadków powoływano wyspecjalizowane agencje rządowe delegowane do realizacji zadań pomocowych o charakterze bilateralnym. Już w roku 1961 założona została amerykańska agencja USAID oraz brytyjski Departament Współpracy Technicznej, zastąpiony następnie w 1975 r. przez DFID, w 1962 r. powstała agencja japońska, a w roku 1968 kanadyjska CIDA.

Już w roku 1961 utworzono forum współpracy pomiędzy donatorami – komitet DAC (*Development Assistance Committee*)². Powstanie takiego forum było zadaniem ułatwionym ze względu na nieznaczną liczbę aktorów występujących wówczas na scenie pomocowej oraz fakt, że niemal w całości były to kraje OECD³. Komitet powołano z zadaniem koordynacji i oceny działań pomocowych świadczonych przez państwa członkowskie. Komitet wypracowywał definicje, m.in. oficjalnej pomocy rozwojowej (1972 r.), oraz zredagował listę krajów uprawnionych do otrzymywania takiej pomocy. Zadania komitetu obejmowały i obejmują nadal wyznaczanie celów działań pomocowych, promocję współpracy na rzecz rozwoju i

² Początkowo utworzony jako DAG, następnie po utworzeniu OECD włączony w jej struktury.

³ Wyjątek stanowiły programy pomocowe realizowane przez Chiny, Indie oraz państwa bloku wschodniego.

dobrych praktyk. Istotnym zadaniem DAC jest prowadzenie statystyk działań pomocowych. Początkowo komitet zrzeszał 11 krajów członków założycieli: Belgię, Kanadę, Francję, RFN, Włochy, Japonię, Holandię, Portugalię, Wielką Brytanię, Stany Zjednoczone oraz Komisję Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Jeszcze w latach 60. do komitetu przystąpiły: Australia, Austria, Dania, Norwegia, Szwecja i Szwajcaria.

Na okres ten przypada utworzenie licznych multilateralnych organizacji rozwojowych, szczególnie wyspecjalizowanych agend ONZ: UNDP – 1966, UNCTAD – 1964, WFP – 1963. Wówczas utworzono także regionalne banki rozwojowe: afrykański (1964), azjatycki (1966), interamerykański (1959). W 1960 r. ustanowiona zostaje wchodząca w skład grupy Banku Światowego IDA. Do międzynarodowego systemu pomocy rozwojowej, od samego początku swojego istnienia, włączyła się Wspólnota Europejska. Na mocy Traktatów Rzymskich w 1957 r. powołano do życia Europejski Fundusz Rozwoju.

Na lata 70. i 80. przypada dalszy okres rozbudowy zaplecza instytucjonalnego międzynarodowego systemu pomocy rozwojowej. Kolejne kraje uprzemysłowione włączają się w działania pomocowe oraz tworzą własne agencje pomocowe. Do DAC przystępuje Nowa Zelandia, Finlandia oraz w połowie lat 80. Irlandia. Rozwijają się również system instytucji skupionych wokół ONZ (UNEP – 1972, IFAD – 1977, UN-HABITAT – 1978). Począwszy od lat 80., pojawiają się nowi aktorzy w obszarze pomocy rozwojowej – międzynarodowe organizacje pozarządowe (NGOs)⁴, których znaczenie w systemie i zaangażowanie w działania rozwojowe systematycznie rośnie.

Wraz z zakończeniem zimnej wojny kończy się również pierwszy okres obejmujący powstanie, a następnie rozwój światowego systemu pomocy rozwojowej. Na początku lat 90. system pomocowy był istotnie rozproszony pomiędzy różnego charakteru podmiotami krajowymi, międzynarodowymi, regionalnymi, prywatnymi oraz publicznymi. Rolę koordynatora odgrywał DAC, który reprezentował jednak wyłącznie jeden rodzaj podmiotów – kraje donatorów członków OECD. Rola komitetu była jednak zasadnicza, w roku 1993 donatorzy zrzeszeni w DAC odpowiadali za 95% pomocy międzynarodowej [*Aid Architecture...* 2007, s. 28]. W latach 90. do komitetu dołączyły Luksemburg, Hiszpania i Grecja. Pod względem wdrażanej polityki rozwojowej istnieje ogólny konsensus oparty na paradygmacie neoliberalnym, w którym główną rolę w kształtowaniu polityki rozwojowej odgrywają międzynarodowe instytucje finansowe – Bank Światowy oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy. W latach 90. istotnego znaczenia zaczęła nabierać nowa grupa podmiotów tworzących światowy system pomocowy – prywatne

⁴ Korzenie licznych organizacji pozarządowych sięgają czasów znacznie wcześniejszych, np. Oxfam założony został w 1942 r., CARE w 1945, a Save the Children w roku 1919.

przedsiębiorstwa realizujące własne działania pomocowe w ramach CSR oraz indywidualni filantropiści.

Mający miejsce po roku 1990 rozwój systemu pomocowego charakteryzował się dalszym zwiększaniem liczby zaangażowanych podmiotów oraz kanałów dostarczania środków pomocowych. Nowymi podmiotami w systemie były fundusze wertykalne oraz nowe kraje świadczące pomoc rozwojową, niebędące jednak członkami DAC (z jednym wyjątkiem – Korei Płd., która przystąpiła do komitetu w 2010 r.).

3. Problem proliferacji i fragmentacji pomocy rozwojowej

Współczesny system, będący rezultatem opisanego procesu rozwoju, stanowi złożoną strukturę instytucji, istniejących pomiędzy nimi powiązań oraz reguł funkcjonowania na poziomie krajowym, regionalnym oraz międzynarodowym. Szerokie spektrum podmiotów funkcjonujących w ramach architektury pomocowej obejmuje⁵:

- rządy państw krajów partnerskich, bilateralne agencje krajów donatorów – członków DAC oraz bilateralne agencje tzw. wschodzących donatorów, wśród których wyróżnić można członków OECD nienależących do DAC, kraje UE nienależące do OECD/DAC, kraje OPEC, państwa BRIC i inne;
- instytucje międzynarodowe, w tym należące do systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych, międzynarodowe instytucje finansowe (w tym instytucje z Bretton Woods), regionalne banki rozwoju, OECD/DAC, regionalne ugrupowania integracyjne (UE, MERCOSUR, ASEAN i inne);
- wertykalne fundusze powołane do realizacji działań badawczych i pomocowych na świecie w ramach określonych sektorów: zdrowie (GFATM), środowisko (GEF), rolnictwo i inne.
- międzynarodowe organizacje pozarządowe – NGOs, jak np. Oxfam; CARE, Save the Children, Lekarze bez granic i inne;
- aktorów prywatnych: indywidualni filantropiści, fundacje, uczelnie, organizacje religijne.
- sektor prywatny, przedsiębiorstwa – realizujący zadania pomocowe w ramach własnych strategii CSR.

Rozwój systemu nie był nadzorowany lub ukierunkowany przez nadrzędny organ, przez co każdy z podmiotów realizuje własne cele i zadania przy znikomej koordynacji nakładów i działań. Brakuje globalnej platformy wymiany opinii oraz podejmowania decyzji. Odgrywający dotychczas taką rolę DAC systematycznie traci na znaczeniu ze względu na rosnącą liczbą krajów donatorów niebędących członkami DAC ani OECD. Decyzje alokacyjne podejmowane przez podmioty bilateralne, jak również multilateralne rzadko są ze sobą koordynowane. Najbardziej

⁵ Klasyfikacja opracowana na podstawie prezentacji z dn. 11.12.2010: [Bagiński 2010].

widocznym rezultatem tego stanu rzeczy jest podział krajów otrzymujących pomoc na grupę tzw. sierot (*aid orphans*), do których trafia niewielka część transferów, oraz ulubieńców pomocy rozwojowej (*aid darlings*), otrzymujących pomoc z wielu źródeł jednocześnie. W przypadku prowadzonych negocjacji pomiędzy podmiotami rzadko osiągane jest więcej niż jedynie marginalne dostosowanie do wzajemnie realizowanych działań [Burall, Maxwell, Rocha-Menocal 2006, s. 4], chociaż w ostatnich latach podejmowane są inicjatywy mające zmienić ów stan rzeczy. Na złożoność światowej architektury pomocy rozwojowej wpływa nie tylko znaczna liczba i różnorodność podmiotów funkcjonujących w ramach tej architektury, lecz również różnorodność form pomocy, począwszy od ogólnego wsparcia budżetowego, wsparcia sektorowego przez projekty i współpracę techniczną.

Zaznaczyć należy, iż istnieją również ogólnie podzielane przekonania, jak np. odnośnie do wielkości środków, jakie powinny być przeznaczane na pomoc rozwojową – jest to granica 0,7% PNB kraju donatora⁶. Wspólny mianownik dla istniejącego systemu stanowią także przyjęte przez 189 krajów ONZ Milenijne Cele Rozwoju, określające główne cele działań pomocowych do roku 2015, wraz z mierzalnymi wskaźnikami ich realizacji.

Długookresowymi trendami, widocznymi przez cały okres kształtowania się systemu pomocy rozwojowej, są jego proliferacja oraz fragmentacja. Występowanie tych zjawisk szczególnie nabrało na sile wraz z zakończeniem zimnej wojny i w sposób istotny określa funkcjonowanie dzisiejszego systemu pomocy rozwojowej, jak również stanowi przedmiot jego krytyki.

Proliferacja pomocy rozwojowej oznacza rosnącą liczbę kanałów, którymi dostarczane są środki pomocowe do krajów rozwijających się [*Aid Architecture...* 2007, s. 12]. Ogólna liczba krajów donatorów wzrosła z 5-6 w latach 40. do ponad 60 w roku 2007 [*Aid Architecture...* 2007, s. 27]. Liczba donatorów – członków DAC przeciętnie w kraju biorcy pomocy wzrosła z 5 na początku lat 70. do 16 w roku 2003, przy czym wzrost ten był wyższy dla krajów Afryki Subsaharyjskiej niż dla regionu Azji i Pacyfiku. Ogólną liczbę organizacji multilateralnych funkcjonujących w obszarze rozwoju określa się obecnie na ok. 250. Na świecie funkcjonuje obecnie ponad 1000 mechanizmów finansowych, w tym funduszy wertykalnych. Po roku 2000 utworzonych zostało więcej mechanizmów niż przez poprzednie 5 dekad łącznie. Warto dodać, że w ciągu ostatnich 50 lat nie została zamknięta żadna znacząca instytucja pomocowa, podczas gdy wiele nowych tworzono nawet wówczas, gdy ogólny wolumen środków przeznaczanych na pomoc ulegał zmniejszeniu [Bagiński 2010].

Dla empirycznego potwierdzenia nasilającego się zjawiska proliferacji donatorów wykorzystywany jest indeks Hirschmana–Herfindahla (HHI). Indeks ten opra-

⁶ Wartość ta została osiągnięta do tej pory jedynie przez kilka państw europejskich (Dania, Norwegia, Szwecja, Luksemburg i Holandia); średnia dla donatorów OECD/DAC za rok 2010 to jedynie 0,35% PNB.

cowany został do mierzenia poziomu koncentracji przedsiębiorstw pod kątem ich liczby oraz wielkości w określonej gałęzi przemysłu. Indeks przyjmuje wartości od 0 do 1, gdzie 0 oznacza rynek wysoce konkurencyjny, 1 natomiast oznacza monopol. Z pomocą indeksu autorki Knack i Rahman zmierzły wpływ proliferacji donatorów na jakość administracji rządowej w krajach biorców, natomiast Kimura, Sawda, Mori badali powiązanie proliferacji ze wzrostem gospodarczym. Wartość indeksu HHI zmniejszyła się dla średniej światowej z 0,6 (1973) do 0,4 (2003). Malejąca od 1973 r. wartość indeksu świadczy o rosnącej koncentracji donatorów w krajach biorców. Wartości indeksu są znacznie niższe dla krajów Afryki Subsaharyjskiej niż dla Azji Wschodniej i średniej światowej [Kimura, Sawada, Mori 2007]. Świadczy to o szczególnie wysokiej proliferacji donatorów na kontynencie afrykańskim. W raporcie Banku Światowego z 2007 r. oszacowano, że średnia liczba donatorów, zarówno multilateralnych, jak i bilateralnych, przypadająca na jeden kraj od 1960 r. potroiła się. Liczba krajów, w których aktywnych jest ponad 40 donatorów, wzrosła od zera w 1990 r. do ponad 30 w roku 2006. Sama Tanzania w 2005 r. przyjęła 541 misji donatorów, którzy przeprowadzili ponad 700 projektów za pomocą 56 jednostek wdrażających (PUI – *Parallel Implementation Units*) [Aid Architecture... 2007, s. 23].

Zjawisko fragmentacji systemu pomocowego odnosi się do przeciętnej wielkości projektów pomocowych i oraz ich ogólnej liczby przypadającej na dany kraj – biorcę pomocy. Systematycznie odnotowywany jest spadek przeciętnej wartości programów. Jest to związane m.in. z odejściem donatorów zrzeszonych w DAC od finansowania twardych projektów infrastrukturalnych na rzecz miękkich w zakresie praw człowieka, równouprawnienia, promocji społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorczości i innych oraz z powodu rosnącego zaangażowania organizacji pozarządowych w rozwój, które ze względu na specyfikę finansowania i posiadane kompetencje chętniej uczestniczą w pojedynczych projektach o skali oddziaływania ograniczonej do lokalnej wspólnoty. Do fragmentacji przyczyniają się również projekty realizowane w ramach pomocy technicznej standardowo realizowane na niewielką skalę. W roku 1970 przeciętnie w kraju afrykańskim kraje członkowskie DAC przeprowadzały 10 projektów, w roku 1998 liczba ta wzrosła do ponad 200. W latach 2000-2004 liczba projektów realizowanych przez kraje DAC w państwach rozwijających się uległa potrojeniu. W tym samym czasie średnia wartość projektu uległa zmniejszeniu z 2,5 do 1,5 mln dol. W cytowanym raporcie Banku Światowego z 2007 r. liczbę projektów w 2006 r. realizowanych przez donatorów w krajach rozwijających się oszacowano na ponad 60 000. Niektóre z krajów zaangażowane były w ponad 1000 różnych działań donatorów, gościły ponad 1000 misji rocznie i przygotowały w przybliżeniu 2400 raportów [Opportunities to scale... 2007].

4. Konsekwencje proliferacji oraz fragmentacji pomocy rozwojowej

Opisane zjawiska proliferacji oraz fragmentaryzacji pomocy rozwojowej wiążą się z wieloma negatywnymi konsekwencjami dla skuteczności i efektywności systemu pomocowego. W swojej obecnej formie system jest zbyt skomplikowany i narzuca zarówno biorcom, jak i donatorom wysokie koszty transakcyjne. Koszty te obniżają wartość przepływów pomocowych, angażują administrację publiczną krajów biorców przez przygotowywanie licznych raportów, przyjmowanie delegacji, rozliczanie i raportowanie projektów według różnych wytycznych nakładanych przez agencje donatorów. Oprócz bezpośrednich kosztów związanych z goszczeniem i obsługą działających w kraju donatorów wskazuje się również na koszty pośrednie. Te obejmują drenaż mózgow – wykwalifikowani pracownicy przechodzą z administracji publicznej kraju biorcy na lepiej opłacane stanowiska w organizacjach pozarządowych oraz lokalnych biurach agencji pomocowych. Działania podejmowane przez donatorów w kraju biorcy często podważają się wzajemnie, zachodzą na siebie, a prace analityczne i badawcze wykonywane są podwójnie. Ze względu na fragmentację przekazywanych środków i ich nieprzewidywalność planowanie długookresowe jest znacznie utrudnione. Wiele z projektów zarządzanych przez donatorów nie jest zgłaszanych do budżetu kraju biorcy, co utrudnia prowadzenie rachunkowości publicznej, gdyż „nikt nie posiada jasnego obrazu jakie środki są wykorzystywane, przez kogo oraz w jakim celu” [Bagiński 2010]. Badania empiryczne przeprowadzone przez Knack i Rahman potwierdzają erozję zdolności administracyjnych krajów otrzymujących pomoc na skutek proliferacji pomocy. Liczni donatorzy, dbając o maksymalizację rezultatów własnych projektów, niechętnie świadczą usługi na rzecz infrastruktury organizacyjnej i zasobów ludzkich sektora publicznego, koniecznego dla uzyskania długookresowego rozwoju [Knack, Rahman 2004, s. 24]. Acharya, Arnab i inni udowadniają znaczne ograniczenie efektywności pomocy na skutek kosztów transakcyjnych wynikających ze zjawiska proliferacji. Empiryczne badania przeprowadzone przez Kimura, Sawada, Mori dotyczące powiązania efektywności pomocy rozwojowej na wzrost gospodarczy, przy uwzględnieniu stopnia koncentracji pomocy, wskazują na istnienie optymalnego dla wzrostu poziomu proliferacji pomocy. Dodatkowo autorzy zauważają, że jeśli koordynacja działań pomocowych prowadzi do ich koncentracji, to przez redukcję kosztów transakcyjnych może nastąpić wzrost gospodarczy [Kimura, Sawada, Mori 2007, s. 19].

5. Harmonizacja i dostosowanie

Jako odpowiedź na fragmentację i proliferację pomocy proponuje się harmonizację działań donatorów i ich dostosowanie do priorytetów biorców. Harmonizacja

(*harmonisation*) pomocy stanowi działanie na poziomie donatorów. Jej implementacja służy bardziej efektywnemu podziałowi pracy m.in. przez podejmowanie wspólnych działań oraz delegowanie współpracy. Podział zadań pomiędzy poszczególne agencje pomocowe powinien wynikać z przewag komparatywnych danej instytucji w określonym kraju biorcy. Projekty w ramach możliwości powinny być łączone przez wspólne lub równoległe finansowanie. Delegowana współpraca oznacza przekazywanie zarządzania własnymi środkami finansowymi innemu podmiotowi, który ma przewagę komparatywną w danym kraju. Dostosowanie (*alignment*) jest natomiast procesem zachodzącym na linii donator–biorca. Oznacza, że donatorzy opierają swoje wsparcie całkowicie na narodowych strategiach rozwoju krajów biorców, wykorzystując lokalne instytucje i procedury.

Proces podnoszenia efektywności pomocy rozpoczęty został przez 1. Forum Wysokiego Szczebla W Sprawie Efektywności Pomocy, które miało miejsce w Rzymie w 2003 r. i dotyczyło harmonizacji działań pomiędzy donatorami. Jednakże kamieniem milowym okazało się 2. forum zorganizowane przez OECD w 2005 r. w Paryżu, które zakończyło się przyjęciem Deklaracji Paryskiej w Sprawie Efektywności Pomocy. Pod tym kluczowym dokumentem podpisało się 35 donatorów, 25 organizacji multilateralnych, 54 kraje partnerskie oraz 14 organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Deklaracja, oprócz wskazań o charakterze jakościowym, zawiera konkretne mierzalne wskaźniki, które powinny zostać osiągnięte w określonych ramach czasowych do roku 2010. Niektóre ze wskaźników wprost zad adresowane zostały jako odpowiedź na problem proliferacji i fragmentacji pomocy. Są to: redukcja o 2/3 liczby jednostek wdrażających projekty (PIUs); połączenie 40% misji do krajów partnerskich; wspólne wykonywanie 66% prac analitycznych [*Paris Declaration...* 2005].

Deklaracja Paryska stanowiła przełomowe wydarzenie w procesie zwiększania efektywności pomocy i nadała temu procesowi nowego rozpędu. Pomimo oczekiwań nie udało się ograniczyć liczby podmiotów realizujących działania pomocowe, do Deklaracji nie przystąpiły też niektóre kraje z grupy tzw. wschodzących donatorów (jak np. Chiny i Indie). Kolejny szczyt mający miejsce w Akrze w 2008 r. poświęcony został kwestiom warunkowania i wiązania pomocy, potwierdzono zobowiązanie wykorzystywania systemów krajowych na pierwszym miejscu przy realizacji projektów pomocowych. Kolejny szczyt, przed którym do wiadomości podany zostanie stopień realizacji wskaźników zawartych w Deklaracji Paryskiej, planowany jest na koniec roku 2011 w Pusan.

6. Podsumowanie

Proliferacja i fragmentacja pomocy rozwojowej są zjawiskami obecnymi w systemie pomocowym, począwszy od jego powstania. Występowanie tych zjawisk powodowane jest brakiem koordynacji, jak również sprzecznością partykularnych interesów

podmiotów funkcjonujących w ramach architektury pomocy rozwojowej. Symptodem proliferacji jest rosnąca liczba donatorów, zarówno członków DAC, jak i będących poza DAC. Zwiększeniu ulega również liczba instytucji międzynarodowych oraz mechanizmów finansowych. Nasilenie się zjawiska proliferacji potwierdza w sposób empiryczny indeks Hirschmana-Herfindahla mierzący koncentrację donatorów w krajach rozwijających się. Symptom fragmentacji pomocy stanowi wzrost liczby projektów realizowanych przez donatorów w danym kraju rozwijającym się, przy jednoczesnym obniżaniu się średniej wartości realizowanych projektów.

Empirycznie zbadane konsekwencje opisywanych zjawisk stanowią dowód negatywnego ich oddziaływania na efektywność systemu pomocowego. Proliferacja i fragmentacja obniżają wartość przepływów pomocowych, osłabiają administrację publiczną kraju biorcy oraz utrudniają wzrost gospodarczy. Wyniki badań pokazują, że pewien poziom optymalny proliferacji jest jednak konieczny w celu podniesienia skuteczności systemu pomocowego.

Począwszy od 2003 r., wspólnota międzynarodowa podejmuje działania mające na celu podniesienie efektywności systemu pomocy rozwojowej, również przez minimalizowanie i zapobieganie występowania negatywnych efektów proliferacji i fragmentacji pomocy. Kluczowym osiągnięciem w tej dziedzinie było przyjęcie w 2005 r. Deklaracji Paryskiej, w której zawarte zostały propozycje działań wraz z mierzalnymi wskaźnikami postępu w ich realizacji. Stopniowy postęp odnotowany w tej dziedzinie oraz zaangażowanie podmiotów w zwiększenie efektywności działań pomocowych pozwalają patrzeć w przyszłość z pewną dozą optymizmu.

Literatura

- Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*, International Development Association 2007, <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ Seminar%20PDFs/73449-1172525976405/3492866-1172527584498/Aidarchitecture.pdf>.
- Bagiński P., *Aid Architecture Evolution and Actors*, prezentacja z dn. 11.12.2010, GDRG 2010.
- Burall S., Maxwell S., Rocha-Menocal A., *Reforming the International Aid Architecture: Options and Ways Forward*, Working Paper 278, Overseas Development Institute 2006, <http://www.odi.org.uk/resources/download/616.pdf>.
- Kimura H., Sawada Y., Mori Y., *Aid Proliferation and Economic Growth: A Cross-Country Analysis*, RIETI Discussion Paper Series 07-E-044, <http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/07e044.pdf>, Tokyo 2007.
- Knack S., Rahman A., *Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients*, World Bank Policy Research Working Paper 3186, <http://ideas.repec.org/a/eee/deveco/v83y2007i1p176-197.html>, The World Bank 2004.
- Opportunities to Scale Up Delivering on commitments*, PREM Poverty Reduction Group, http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1170086079630/ScalingUp_Newsletter_01.pdf, The World Bank 2007.
- Paris Declaration on Aid Effectiveness, Indicators of Progress*, http://www.adb.org/media/articles/2005/7033_international_community_aid/paris_declaration.pdf, Paris 2005.

AID ARCHITECTURE – THE PROBLEM OF AID PROLIFERATION AND FRAGMENTATION

Summary: Contemporary aid architecture is a highly compound set of rules and institutions that governs aid flows to developing countries. It is a result of evolution process that begun after World War II and keeps evolving in an uncoordinated way. Two major trends are to be distinguished in the course of the process i.e. aid proliferation and aid fragmentation. According to IDA definition this paper associates proliferation with the number of donor channels providing ODA to a given recipient country, and fragmentation with the number of donor-funded activities as well as their average value. The aim of this paper is to present the scope and evolution of aid proliferation and fragmentation phenomena, to indicate consequences on aid effectiveness and to discuss recent donor led activities to prevent and mitigate further development of the trends. The main conclusions of the paper are as follows: aid fragmentation and proliferation is a consequence of lack of coordination among donor activities and focuses on particular interest of the parties. There has been clearly visible intensification of both phenomena since the fall of the Berlin Wall. The research based on Hirschman–Herfindahl index as well as qualitative studies indicate profound negative consequences of the phenomena on aid effectiveness. They erode the capacity of public administration of a recipient country, diminish the value of aid and hinder economic growth. International community of donor and recipients of development assistance undertake activities to mitigate and prevent. The most important so far is the Paris Declaration on Aid Effectiveness. An operationalisation of the ideas of alignment and harmonisation is the main response to the problem. The declaration introduces specific, measurable targets to track progress in field of eradication aid proliferation and fragmentation.

Key words: proliferation, fragmentation, aid, Paris Declaration.