

**Dominik Kopiński**

## **JAPOŃSKA POMOC ROZWOJOWA NA ROZDROŻU: MEREANTYLIZM *VERSUS* HUMANITARYZM**

けは人の為ならず  
„Dobroczynność to dobra inwestycja”  
(przysłowie japońskie)

### **1. Wstęp**

Japońska pomoc rozwojowa (Official Development Assistance – ODA) charakteryzuje się dużą unikatowością. Japonia jest jedynym krajem wysoko rozwiniętym, który w swojej historii występował w roli zarówno biorcy, jak i dawcy pomocy. Najważniejszą cechą modelu japońskiej pomocy nie jest walka ze światowym ubóstwem czy zrównoważony rozwój, ale promowanie własnych interesów narodowych. W przeciwieństwie do większości krajów OECD, które również starają się wykorzystywać pomoc do własnych celów, Japonia robi to w sposób absolutnie otwarty. W oficjalnym statucie pomocy czytamy, iż cele japońskiej pomocy to „przyczynianie się do pokoju i rozwoju międzynarodowej społeczności, a przez to zapewnienie bezpieczeństwa i pomyślności Japonii”<sup>1</sup>. Taka oryginalna koncepcja pomocy wyrosła na gruncie doświadczeń historycznych, odzwierciedla też odmienność kulturową Japonii.

Japońska pomoc rozwojowa jest głęboko osadzona w szerszej koncepcji *keizai kyouryoku* (współpracy ekonomicznej). Uwidacznia się to w samej nomenklaturze, gdzie pojęcia „współpracy” i „pomocy” przez długi czas były równoznaczne<sup>2</sup>. Określenie „pomoc rozwojowa” do dzisiaj cieszy się mniejszą popularnością, a już z pewnością jest rzadziej używane niż w innych krajach OECD<sup>3</sup>. Według niektórych opinii, używając pojęcia „współpraca”, Japonia chciała uniknąć oskarżeń o paterna-

<sup>1</sup> *Japan's Official Development Assistance Charter*, Government of Japan, Ministry of Foreign Affairs, 29.08.2003, s. 1.

<sup>2</sup> T. Yanagihara, A. Emig, *An overview of Japan's Foreign Aid*, [w:] I. Shafiqul (ed.), *Yen for Development: Japanese Foreign Aid & The Politics of Burden-sharing*, Council of Foreign Relations, New York 1991, s. 38.

<sup>3</sup> Współpraca ekonomiczna formalnie obejmuje trzy komponenty: ODA, inne oficjalne przepływy oraz bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

lizm i skojarzeń z przedwojennym imperializmem. Wydaje się jednak, że określenie „współpraca ekonomiczna” odwołuje się głównie do funkcji, jakie pomoc rozwojowa pełniła w okresie powojennym. Była ona początkowo instrumentem promocji eksportu i japońskich inwestycji zagranicznych, uzyskiwania wpływów ekonomicznych w regionie, a następnie narzędziem tzw. dyplomacji surowcowej.

Historia Japonii, w dużej mierze zdeterminowana przez położenie geograficzne i wyspowy charakter, wspierała się na dwóch filarach: izolacjonizmu i nacjonalizmu. Atrybuty te narzucają określony sposób formułowania celów japońskiej polityki zagranicznej, której „ramieniem wykonawczym”, z racji ograniczeń, jakie w przypadku Japonii nakłada pacyfistyczna konstytucja, jest pomoc rozwojowa. Na poziomie operacyjnym oznacza to, iż priorytet w rozdziale pomocy nadaje się przede wszystkim kwestiom o znaczeniu narodowym, dominuje myślenie w kategoriach korzyści dla kraju/narodu, a globalna odpowiedzialność za losy świata ustępuje w sposób zdecydowany miejsca odpowiedzialności za kraj itp.

Na kontekst historyczny składa się również spektakularna modernizacja Japonii, jaka dokonała się w epoce restauracji Meiji (1868-1912) oraz nie mniej imponująca odbudowa kraju po II wojnie światowej – już w połowie lat pięćdziesiątych udało się przywrócić gospodarkę do stanu przedwojennego. Choć sukces nie byłby najpewniej możliwy bez wsparcia zewnętrznego, Japończycy wierzą, że kluczowym jego budulcem była postawa *jijo doryoku*, która literalnie oznacza „samopomoc” (*self-help/self-reliance*), a w praktyce narodowe samozaparcie. Zgodnie z tą silnie zakorzenioną w japońskiej kulturze zasadą, każdy jest odpowiedzialny za swój własny los. Jak zauważa A. Rix, pomaga to wyjaśnić, dlaczego „poczucie miłosierdzia wobec tych, którzy mają mniej szczęścia” jest w Japonii słabe i, w konsekwencji, dlaczego pomoc japońska przez długi czas była oderwana od aspektu humanitarnego<sup>4</sup>. Za interesujące należy uznać, iż wymiar humanitarny pomocy zaczął być sygnalizowany dopiero w późnych latach siedemdziesiątych. Taką postawę Japonii tłumaczy się również odmiennością systemu filozoficzno-religijnego. W porównaniu z tradycją judeochrześcijańską, z której wywodzą się wszystkie pozostałe kraje skupione w Komitecie Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Committee – DAC)<sup>5</sup>, system japoński prezentuje specyficzną koncepcję miłosierdzia i pomocy<sup>6</sup>.

Japońska pomoc rozwojowa od pewnego czasu znajduje się na rozdrożu. Pomoc otwarcie realizująca interesy narodowe kraju dawcy staje się we współczesnym świecie anachronizmem i stoi w sprzeczności ze standardami i normami promowanymi przez społeczność międzynarodową. Nie ulega wątpliwości, iż pomoc japońska przeszła pewną ewolucję i choć nieustannie przyciąga krytykę, stara się odpo-

<sup>4</sup> A. Rix, *Japan's Foreign Aid Challenge, Policy Reform and Aid Leadership*, Nissan Institute/Routledge Japanese Studies Centre, 1993, s. 16.

<sup>5</sup> DAC jest organem OECD. Jego głównym zadaniem jest koordynowanie pomocy udzielanej przez najbardziej rozwinięte państwa członkowskie OECD krajom rozwijającym się i krajom w okresie transformacji. Japonia jest jedynym azjatyckim członkiem DAC.

<sup>6</sup> M. Sodeberg, *Japanese ODA – what type, for whom and why*, [w:] M. Sodeberg (ed.), *The Business of Japanese Foreign Aid Five Cases from Asia*, RoutledgeCurzon, 1996, s. 32-33.

wiadać na wyzwania współczesności. Jak zostanie pokazane w niniejszym artykule, robi to jednak w sposób niedostateczny.

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka japońskiej pomocy rozwojowej i próba odpowiedzi na pytanie, czy istnieje realna szansa, aby ponadpięćdziesięcioletnia, głęboko merkantylistyczna tradycja japońskiej pomocy, w myśl której priorytetem są narodowe korzyści, ustąpiła miejsca humanitaryzmowi i większej bezinteresowności.

## 2. Geneza japońskiej pomocy rozwojowej

Formuła japońskiej pomocy rozwojowej wykrystalizowała się w okresie powojennym. S.N. Katada określa Japonię z tamtego okresu jako „opiekuńczego merkantylistę” (*nurturing mercantilist*) i „niepewnego sponsora” (*insecure financier*)<sup>7</sup>. Merkantylizm w japońskim wykonaniu polegał na promowaniu własnych interesów ekonomicznych w Azji i na wspieraniu rodzimego przemysłu poprzez system kontraktów oraz dostęp do nowych rynków eksportowych<sup>8</sup>, opiekuńczość natomiast oznaczała finansowanie infrastruktury ekonomicznej w krajach azjatyckich celem intensyfikacji wymiany handlowej oraz tworzenia dogodnych warunków do napływu japońskich inwestycji. Poczucie niepewności towarzyszyło stale Japonii w kwestii bezpieczeństwa, ze względu na ograniczone instrumentarium polityki zagranicznej – pacyfistyczna konstytucja z 1946 r. wykluczała stosowanie środków militarnych, a imperialna przeszłość drastycznie redukowała możliwości w sferze dyplomacji. W takich warunkach sponsorowanie rozwoju państw w regionie Azji stało się *de facto* sposobem prowadzenia polityki zagranicznej.

Pierwsze finansowe zaangażowanie Japonii w dziedzinie pomocy miało miejsce w ramach Planu Colombo, do którego kraj ten przystąpił w 1954 r., wnosząc subskrypcję w wysokości 50 tys. USD. W tym samym roku Japonia zaczęła wypełniać swoje międzynarodowe zobowiązania, wynikające z traktatu pokojowego podpisanego z aliantami w 1951 r. w San Francisco, dotyczące reparacji wojennych dla krajów okupowanych przez wojska japońskie w trakcie II wojny światowej<sup>9</sup>. Pierwsze rekompensaty powędrowały do Birmy (1954 r.), Filipin (1956 r.) oraz Indonezji (1958 r.) i Wietnamu Południowego (1959 r.). Reparacje wojenne tylko pozornie były strumieniami w jednym kierunku. W praktyce najczęściej stanowiły pomoc związaną (*tied aid*), co oznaczało, iż beneficjenci pomocy byli zobligowani do wydat-

<sup>7</sup> S.N. Katada, *Toward a mature aid donor: fifty years of Japanese ODA and the challenges ahead*, Asia Program Special Report no. 128, 2005, s. 6-7.

<sup>8</sup> W takim znaczeniu (promowania własnych interesów gospodarczych) pojęcie merkantylizmu jest używane w niniejszym tekście.

<sup>9</sup> Włączanie okresu reparacji wojennych do historii japońskiej pomocy rozwojowej jest, zdaniem niektórych badaczy, nie do przyjęcia. Chociaż istotnie trudno zaliczyć reparacje do klasycznej pomocy rozwojowej, lata pięćdziesiąte wytyczyły kierunek dalszej ewolucji japońskiej pomocy, również w sensie instytucjonalnym. Zob. F. Fumitaka, *A history of Japan's foreign aid policy: from physical capital to human capital*, Munich Personal RePEc Archive Working Paper, 2007, s. 2.

kowania otrzymanych kwot na zakup towarów i usług pochodzenia japońskiego. Chociaż wartość reparacji udzielonych w ciągu 20 lat sięgnęła zaledwie 1 mld USD, pomoc w takiej formule miała dwojaką wartość: promowała japoński eksport oraz wspierała rozwój gospodarczy w regionie.

Inne kraje, które ucierpiały w wyniku działań wojennych w Azji, zostały objęte programem quasi-reparacji oraz grantów i pożyczek denominowanych w jenach. W związku z tymi ostatnimi w 1957 r. powołano do życia bank eksportowo-importowy (JEXIM), a pierwsza pożyczka jenowa powędrowała w 1958 r. do Indii. W 1959 r. pomoc w formie quasi-reparacji otrzymały Kambodża i Laos, w 1965 r. – Korea Południowa, a w 1967 r. były kolonie brytyjskie – Singapur i Malezja. Jedynie Chiny, skądinąd najbardziej doświadczony przez japoński imperializm, nie znalazły się na liście odbiorców. Również ten rodzaj wsparcia miał przysporzyć wymiernych korzyści gospodarce japońskiej. Pożyczki, quasi-reparacje i granty kierowane głównie do krajów Azji Południowo-Wschodniej finansowały zakup dóbr kapitałowych wytwarzanych przez japoński przemysł. W ten sposób zwiększano jednocześnie siłę nabywczą krajów azjatyckich oraz zapewniano nowe rynki zbytu dla rodzimych producentów. Kształt polityki pomocowej i alokacja udzielanego wsparcia pozostawały pod przemożnym wpływem japońskiego sektora prywatnego. Przedstawiciele biznesu występowali w roli konsultantów projektów, lobbystów oraz wykonawców<sup>10</sup>. Sprzyjała temu jedna z fundamentalnych zasad japońskiej pomocy rozwojowej, określana mianem *yoseishugi*, w myśl której pomoc udzielana jest jedynie tym krajom, które o nią zabiegają w sposób świadomy<sup>11</sup>.

W latach sześćdziesiątych pomoc japońska została osadzona w nowych ramach organizacyjno-instytucjonalnych zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i krajowym. W 1961 r. Japonia stała się członkiem założycielem DAC, trzy lata później dołączyła do organizacji OECD. Na poziomie krajowym instytucjonalna architektura pomocy została oparta na dwóch nowych agencjach: Funduszu Zagranicznej Współpracy Ekonomicznej (Overseas Economic Cooperation Fund – OECF)<sup>12</sup>, który był odpowiedzialny za pożyczki udzielane w jenach, oraz Agencji ds. Zagranicznej Współpracy Technicznej (Overseas Technical Cooperation Agency – OTCA)<sup>13</sup>. Dekada lat sześćdziesiątych to również okres gwałtownej ekspansji ilościowej japońskiej pomocy (w latach 1960-1969 pomoc wrosła z 66 mln do 379 mln USD)

<sup>10</sup> Tamże, s. 10.

<sup>11</sup> W praktyce oznaczało to, że aplikant musiał wystąpić o pomoc z gotowym projektem. Ze względu na ograniczenia kadrowe i technologiczne w powojennej Azji utworzyło to naturalną przestrzeń do działania dla japońskich firm. Zob. M. Kawai, S. Takagi, *Japan's Official Development Assistance: recent issues and future directions*, „Journal of International Development” 2004, vol. 16, iss. 2, s. 266-267.

<sup>12</sup> W 1999 r. OECF połączył się z JEXIM, w wyniku czego powstał Japoński Bank Współpracy Międzynarodowej (Japan Bank for International Cooperation – JBIC).

<sup>13</sup> W 1974 r. obowiązki OTCA zostały przejęte przez Japońską Agencję ds. Współpracy Międzynarodowej (Japan International Cooperation Agency – JICA).

i coraz silniejszej orientacji regionalnej (98% łącznej pomocy w latach 1961-1969 trafiało do Azji)<sup>14</sup>.

Istotniejsze zmiany jakościowe przyniosły dopiero lata siedemdziesiąte, a dokładniej – kryzysy naftowe, które ogarnęły gospodarkę światową. Japonia zaczęła coraz intensywniej rozciągać swój program pomocy poza region Azji, nawiązując stosunki z arabskimi producentami ropy naftowej. W orbitę zainteresowań Japonii dostały się również kraje afrykańskie, które w przeszłości były konsekwentnie pomijane w alokacji pomocy. W 1973 r. delegacja japońska wysłana na Bliski Wschód otwarcie zdystansowała się od Izraela, który był kością niezgody pomiędzy Zachodem a krajami OPEC, oraz podjęła zobowiązania udzielenia pomocy na łączną kwotę 3 mld USD<sup>15</sup>. Misja zakończyła się sukcesem, którego wymiernym efektem było zniesienie embarga na ropę. W ten sposób pomoc japońska okazała się skuteczna jako narzędzie dyplomacji. Chociaż w centrum uwagi Japonii dalej pozostawała Azja, „dyplomacja surowcowa” spowodowała zmiany w dystrybucji pomocy pod względem geograficznym. Udział Azji spadł z 88% ODA w 1973 r. do 69% w roku 1979, natomiast udział krajów afrykańskich i latynoamerykańskich wzrósł odpowiednio z 2,5 do 9,7% oraz z 4,6 do 8,6%.

Zmierzch lat siedemdziesiątych i ostatnia dekada zimnej wojny wyznaczyły japońskiej pomocy rozwojowej nową rolę – promowanie bezpieczeństwa. Aspekt bezpieczeństwa nabrał szczególnego znaczenia w obliczu niepokojących sygnałów nadchodzących z bliższego i dalszego sąsiedztwa Japonii, takich jak zajęcie Kambodży przez Wietnam w 1978 r. czy inwazja ZSRR na Afganistan w 1979 r. Z uwagi na pacyfistyczną konstytucję Japonia nie była w stanie prowadzić polityki bezpieczeństwa w tradycyjnym znaczeniu, dlatego funkcje te w znacznym zakresie przejęła pomoc rozwojowa. W perspektywie globalnej Japonia finansowała część ciężaru bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych (*burden sharing*) poprzez wspieranie krajów sojuszniczych. *Gaiatsu*, czyli „presja zewnętrzna” (tj. amerykańska), wyjaśnia pomoc przekazaną w okresie zimnej wojny m.in. na rzecz Pakistanu, Sudanu czy Egiptu<sup>16</sup>. Ten sposób uprawiania polityki zagranicznej, zwany „dyplomacją czekową”, kontynuowano również w latach dziewięćdziesiątych (I wojna w Zatoce Perській) i na początku XXI w. (Irak, Afganistan).

W latach dziewięćdziesiątych nastał czas japońskiej dominacji w dziedzinie pomocy rozwojowej. Podczas gdy na świecie zapanowało tzw. zmęczenie pomocowe (*aid fatigue*), którego wyrazem było zmniejszanie nakładów budżetowych na pomoc

<sup>14</sup> Jeśli nie zostanie zaznaczone inaczej, dane statystyczne wykorzystane w niniejszej pracy zostały zaczerpnięte z: *International Development Statistics (IDS) online. Databases on aid and other resource flows*, OECD, [www.oecd.org/dac/stats/idsonline](http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline) lub *Development Co-operation Report 2007, Statistical Appendix*, OECD, Paris 2008.

<sup>15</sup> M. Boas, *Public attitudes to aid in Norway and Japan*, CDE Working Paper no. 2, Center for Development and the Environment, University of Oslo, 2002, s. 9-10.

<sup>16</sup> A. Miyashita, *Gaiatsu and Japan's foreign aid: rethinking the reactive-proactive debate*, „International Studies Quarterly” 1999, no. 43, s. 695-732.

w krajach OECD, Japonia wyprzedziła Stany Zjednoczone pod względem wielkości pomocy. Lata dziewięćdziesiąte charakteryzowały się również istotnymi zmianami jakościowymi. W 1992 r. opracowano pierwszy statut ODA, oparty na czterech zasadach: troski o środowisko, unikania militarnego zastosowania ODA, przywiązywania wagi do wydatków militarnych odbiorców ODA oraz promowania demokracji, gospodarki rynkowej i praw człowieka. Jednocześnie pomoc wiązana zaczęła być stopniowo ograniczana. Zmianie, choć jedynie w pewnym zakresie, uległa również geografia dystrybucji pomocy. Głównym odbiorcą wciąż pozostawała Azja (np. Wietnam, Kambodża, Mongolia), aczkolwiek programami obejmowano więcej krajów o niskim dochodzie, w tym również spoza regionu.

### 3. Reforma japońskiej pomocy w XXI w.: retoryka i fakty

W odpowiedzi na międzynarodową krytykę oraz w związku z inicjatywami globalnymi, takimi jak Milenijne Cele Rozwoju, kraje wysoko rozwinięte zobowiązały się do reformy systemu pomocy rozwojowej, dostosowując go do faktycznych potrzeb beneficjentów oraz znacznie zwiększając nakłady na walkę z ubóstwem. Głównym frontem tych działań ma być najbiedniejszy region świata – Afryka Subsaharyjska. W kontekście deklaracji powziętych na szczelbu międzynarodowym Japonia stanęła przed własnymi, lokalnymi wyzwaniem. W ostatnich latach pozycja Japonii, niegdyś lidera pomocy rozwojowej, ulega wyraźnemu osłabieniu. Wprawdzie w 2005 r. udało się powrócić do poziomu z 2001 r. (0,28% PKB), już w roku 2007 oficjalna pomoc rozwojowa spadła do historycznie najniższego pułapu (0,17% PKB). Jedną z przyczyn erozji japońskiej pomocy jest przewlekłe słaba kondycja gospodarki i trudna sytuacja budżetowa, którą dodatkowo komplikuje problem starzejącego się społeczeństwa. Pomoc rozwojowa ucierpiała również w wyniku serii skandali, jakie pod koniec lat dziewięćdziesiątych wstrząsnęły instytucjami ją koordynującymi. Na początku XXI w. pomoc japońska znalazła się zatem w trudnym punkcie. Nowy statut ODA przyjęty przez Japonię w 2003 r. miał rewolucyjny charakter i w swojej retoryce w dużym stopniu wyszedł naprzeciw oczekiwaniom społeczności międzynarodowej oraz własnej opinii publicznej. Rewolucyjność dokumentu polegała m.in. na poszerzeniu celów pomocy o takie kwestie, jak „bezpieczeństwo jednostek” (*human security*) oraz „sprawiedliwość” (*fairness*). Ten ostatni aspekt jest głównie zasługą lobbingu japońskich organizacji pozarządowych<sup>17</sup>.

Czy w XXI w. Japonia porzuca merkantylistyczną filozofię pomocy rozwojowej, która przedkłada własne interesy nad potrzeby rozwojowe krajów biorców? Za wstęp do analizy posłużyć może Ranking Zaangażowania Rozwojowego (Commitment to Development Index), który mierzy jakość pomocy rozwojowej<sup>18</sup>. Japonia wypada w

<sup>17</sup> K. Sunaga, *The reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) charter*, FASID Discussion Paper on Development Assistance no. 3, 2004, s. 15.

<sup>18</sup> *Commitment to Development Index 2007*, Center for Global Development, [http://www.cgdev.org/section/initiatives/\\_active/cdi/](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/) (data dostępu 12.07.2008).



nim najgorzej ze wszystkich krajów OECD, a jedyną pozytywną charakterystyką pomocy jest niski udział pomocy wiązanej (w 2006 r. współczynnik pomocy niewiązanej wyniósł 95%). Szersza analiza pomocy japońskiej winna obejmować co najmniej cztery obszary: alokację geograficzną pomocy, alokację ze względu na poziom dochodu biorcy, alokację sektorową oraz proporcję, w jakiej pomoc jest udzielana w postaci grantów<sup>19</sup>. Zdaniem autora, pomoc japońską będzie można uznać za prorozwojową, jeśli:

- orientacja na region zostanie porzucona na rzecz wspierania rozwoju w krajach najbardziej potrzebujących,
- alokacja pomocy będzie uwzględniała poziom rozwoju beneficjenta,
- system będzie premiował kraje o niskim dochodzie,
- programy pomocowe koncentrować się będą w większym stopniu na miękkich aspektach rozwoju (np. oświata, zdrowie),
- pomoc bezzwrotna będzie częściej stosowana w miejsce pożyczek.

Tradycyjnie największym odbiorcą japońskiej pomocy rozwojowej jest region Azji (w wartościach skumulowanych największym beneficjentem japońskiej pomocy jest Indonezja). Orientacja na region w japońskiej wizji pomocy rozwojowej była szczególnie widoczna na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, kiedy to kraje azjatyckie otrzymywały nawet 98% łącznej ODA (w 2005 r. 72%). Wprawdzie Japonia nie jest przypadkiem odosobnionym na tle innych krajów OECD, których alokacja geograficzna pomocy jest zazwyczaj funkcją strategicznych celów politycznych czy np. dawnych więzi kolonialnych<sup>20</sup>, koncentracja Japonii na regionie jest najbardziej uderzająca. Nawet w latach 2000–2006 średnio 65% ODA kierowane było do krajów azjatyckich. To, które kraje nieazjatyckie znalazły się na liście największych odbiorców pomocy (Egipt, Turcja, Pakistan), było, poza nielicznymi wyjątkami, wynikiem zimnowojennej rachuby politycznej. Podobnie pomoc przekazywaną dla Iraku (obecnie największy beneficjent) i Chin (drugi w kolejności) trudno uznać za motywowaną humanitaryzmem. Taki stan rzeczy należy ocenić negatywnie, zważywszy, że największe potrzeby w zakresie pomocy wykazują kraje afrykańskie, do których w latach 2000–2005 trafiało zaledwie 12% japońskiej pomocy.

Ilustracją swoistej „schizofrenii” pomocy japońskiej, rozumianej tutaj jako rozdarcie pomiędzy merkantylizmem a humanitaryzmem, jest wsparcie udzielane Chińskiej Republice Ludowej. Japonia przekazuje pomoc Chinom od późnych lat siedemdziesiątych, kiedy kraj ten wstąpił na drogę wolnorynkowych reform gospodarczych. Od tego czasu do Państwa Środka napłynęło ponad 3 tryliony jenów. Wprawdzie Japonia zdążyła dwukrotnie zawiesić swoją pomoc dla Chin w następstwie wydarzeń na Placu Tiananmen w 1989 r. i testów nuklearnych w 1995 r.<sup>21</sup> i chociaż w

<sup>19</sup> Zob. m.in. S.W. Hook, G. Zhang, *Japan's aid policy since the cold war: rhetoric and reality*, „Asian Survey” 1998, vol. 38, no. 11, s. 1057-1062.

<sup>20</sup> A. Alesina, D. Dollar, *Who gives foreign aid to whom and why*, NBER Working Paper no. 6612, 1998.

<sup>21</sup> S.N. Katada, *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction*, „Social Science Japan Journal” 2001, vol. 4, no. 1, s. 39-58.

ostatnich latach pomoc poddawana jest systematycznym redukcjom oraz zmianom pod względem alokacji sektorowej (projekty infrastrukturalne w bogatszej, zachodniej części kraju ustępują miejsca projektom dotyczącym ochrony środowiska i rozwoju obszarów wiejskich), Chiny wciąż pozostają najważniejszym azjatyckim odbiorcą japońskiej pomocy. Po okresie ochłodzenia w stosunkach dyplomatycznych wzajemne relacje nabrały nowej dynamiki, czego dowodem jest wznowienie programu pomocy dla Chin<sup>22</sup>.

Tymczasem w obliczu skoku cywilizacyjnego, jaki dokonuje się obecnie w Chinach, zasadność pomocy rozwojowej dla tego kraju poddawana jest pod wątpliwość, zwłaszcza wobec jego rosnących w ostatnich latach w tempie dwucyfrowym wydatków na cele militarne, eksponując problem tzw. zamienności pomocy<sup>23</sup>. Pozostaje to w otwartej sprzeczności z zapisami statutu ODA z 1992 r. Zachowanie Japonii trudno tłumaczyć inaczej niż tylko polityczną kalkulacją. Chiny coraz bardziej liczą się jako partner gospodarczy. Zdołały już wyprzedzić Stany Zjednoczone pod względem eksportu do Japonii, pozostaje kwestią czasu, kiedy zdeklasują USA w roli importera japońskich wyrobów. Gospodarka japońska jest w coraz większym stopniu uzależniona od chińskiego sąsiada, a jej wzrost oznacza dla Japonii szanse na długo wyczekiwane ożywienie. Również inne przypadki (w Azji, ale nie tylko) pokazują, że wobec krajów biorców o strategicznym znaczeniu dla Japonii rzadziej stosowane są sankcje w postaci zawieszenia pomocy, mimo rażącego naruszenia zasad statutu ODA, np. w kwestii praw człowieka (Indonezja, Tajlandia na początku lat dziewięćdziesiątych)<sup>24</sup>.

Japonii zarzuca się również, iż nadmiernie koncentruje się na krajach o średnim dochodzie, które mają dostęp do innych źródeł finansowania wzrostu gospodarczego (międzynarodowe i krajowe rynki finansowe). Pomoc dla tych krajów *de facto* uniemożliwia pomoc, jaka mogłaby zostać przekazana krajom o niskim dochodzie (PNB *per capita* < 935 USD). Pomimo rekomendacji OECD<sup>25</sup> polityka faworyzowania krajów o średnim dochodzie jest kontynuowana. Potwierdzają to liczne badania, pokazując jednocześnie, że strumienie pomocy są skorelowane ze strumieniami eksportu<sup>26</sup>. W latach 2000-2005 ponad 50% pomocy (w 2006 r. 66%) trafiało do krajów o średnim dochodzie. Spośród 10 największych beneficjentów jedynie trzech (Nigeria, Wietnam, Zambia) to kraje o niskim dochodzie. Ta charakterystyka pomocy japońskiej stoi w sprzeczności z głównym zawartym w statucie priorytetem japońskiej ODA, jakim jest walka z ubóstwem.

<sup>22</sup> *Japan provides millions of dollars in aid loans to China*, China Daily Online, 30.03.2007; *Japan unblocks aid loans to China*, BBC, 6.06.2006 (data dostępu 15.08.2008).

<sup>23</sup> Problem zamienności pomocy (*aid fungibility*) polega na przesuwaniu przez beneficjenta strumieni pomocy na inne cele wbrew intencjom donatora.

<sup>24</sup> N. Larisa, F. Fumitaka, *Japan's foreign aid sanctions policy after the end of cold war*, MPRA Paper no. 6757, 2008.

<sup>25</sup> *Peer Review: Japan*, OECD, Paris 2004, s. 24.

<sup>26</sup> N.S. Cooray, R. Gottschalk, M. Shahiduzzaman, *Will Japan increase aid and improve its allocation to help the poorer countries achieve the Millennium Development Goals?*, IDS Working Paper no. 243, 2005.



Jedną z charakterystycznych cech japońskiej pomocy rozwojowej jest nacisk na finansowanie infrastruktury ekonomicznej. W latach 2000–2005 na ten cel przeznaczano średnio 30% środków. W innych krajach OECD wydatki na infrastrukturę w 2005 r. wyniosły od 1,1% (Irlandia) do 14,6% (Niemcy) pomocy projektowej (średnia DAC w 2005 r. to 11,4%). Wybór takiego modelu w Japonii jest podyktowany własnymi doświadczeniami rozwojowymi w okresie powojennym. Gigantyczne pożyczki otrzymane od strony amerykańskiej i instytucji multilateralnych (Bank Światowy, UNICEF) były niemal w całości przeznaczane na projekty infrastrukturalne (tamy, drogi, linie kolejowe) oraz odbudowę japońskiego przemysłu (motoryzacyjnego, stoczniowego). Inwestycje infrastrukturalne mają w przekonaniu Japończyków wręcz filozoficzną wartość w rozwoju gospodarczym. Warto jednak zwrócić również uwagę na bardziej praktyczny aspekt takiego sposobu alokacji środków pomocowych. Inwestycje infrastrukturalne w krajach rozwijających się, wobec ich słabości kadrowych i technologicznych, były przede wszystkim sposobem na włączenie japońskiego sektora prywatnego. Pomogło to Japonii wykształcić swoistą przewagę komparatywną, od której teraz trudno odstąpić. Tymczasem finansowanie infrastruktury odbywa się kosztem „miękkich” sektorów, takich jak oświata, zdrowie (ok. 20%), których niedoinwestowanie oddała szansę na trwały rozwój, oraz kosztem pomocy humanitarnej, która ma w przypadku Japonii znaczenie marginalne (1,86% w latach 2000–2005 wobec 13% średniej DAC).

Kolejnym kontrowersyjnym aspektem japońskiej pomocy rozwojowej jest niezwykle wysoki udział pożyczek w stosunku do grantów. Apogeum zostało osiągnięte w 1974 r., kiedy formę grantów miało zaledwie 18% pomocy bilateralnej. Dopiero w 2003 r. proporcja została odwrócona, choć w 2006 r. w dalszym ciągu granty stanowiły zaledwie 58% pomocy bilateralnej, co w zestawieniu z pozostałymi krajami DAC (95%) stawia Japonię w niekorzystnym świetle.

Postawa polegająca na preferowaniu pożyczek jest jednym z fundamentów pomocy japońskiej. Wynika ona z własnych doświadczeń historycznych oraz z dwóch zasad, na których opiera się filozofia japońskiej pomocy: „samopomocy” oraz zasady mówiącej, iż pomoc stanowi przysługę, którą należy w sposób honorowy i terminowy spłacić. M. Soderberg, relacjonując pomoc Japonii dla własnych obywateli po trzęsieniu ziemi w Kobe w 1995 r., zauważa, że ofiary kataklizmu nie otrzymały od rządu nowych domów, a jedynie pożyczki na ich odbudowę<sup>27</sup>. Japończycy są zdania, że „pożyczki narzucają pewną dyscyplinę oraz zachęcają pożyczkobiorców do wykorzystywania środków w sposób bardziej produktywny”<sup>28</sup>, a udzielanie pomocy w postaci grantów „obniżyłoby jej wartość do zwykłej jałmużny”<sup>29</sup>. Pomoc japońska w postaci pożyczek denominowanych w jenach pozostaje jednak dla wielu krajów roz-

<sup>27</sup> M. Soderberg, wyd. cyt., s. 32.

<sup>28</sup> S.W. Hook, G. Zhang, wyd. cyt., s. 1055.

<sup>29</sup> *ODA: sympathy is not merely for others' sake*, Speech by Minister for Foreign Affairs Taro Aso, <http://www.mofa.go.jp/announce/fm/aso/speech0601-2.html> (data dostępu 13.07.2008).

wijających się poważnym problemem, ze względu na dużą fluktuację wartości japońskiej waluty oraz historyczne tendencje do aprecjacji, która zwiększa realną wielkość zadłużenia.

#### 4. Podsumowanie

Japonia jest jednym z największych donatorów pomocy rozwojowej w świecie. Przez wiele lat na pierwszym miejscu, dziś z ponad 11 mld USD przekazanej pomocy w roku 2006 ustępuje pola jedynie Stanom Zjednoczonym i Wielkiej Brytanii. Pomimo wysokiej pozycji w gronie krajów OECD pomoc japońska jest przedmiotem krytyki zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Z roku na rok ulega ona ograniczeniu. W 2007 r. stanowiła zaledwie 0,17% PNB, co wobec zadeklarowanego poziomu 0,7% może rozczarowywać, zważywszy na potencjał gospodarczy kraju. Chroniczny zastój gospodarczy Japonii i trudna sytuacja budżetowa sugerują, że mimo deklaracji premiera Koizumi na szczycie G8 w Gleneagles, dotyczących zwiększenia ODA o 10 mld w ciągu 5 lat, nakłady na pomoc rozwojową nie zostaną radykalnie zwiększone.

Japońska pomoc w sposób zasadniczy odbiega od modelu promowanego przez Zachód. Podczas gdy w przypadku pozostałych krajów OECD na czoło zaczyna wysuwać się troska o losy najbiedniejszych, a priorytet nadaje się walce z ubóstwem, pomoc japońska jest niezmiennie realizowana w myśl zasady *kokueki*, oznaczającej dbanie przede wszystkim o pomyślność własnego kraju. Pomoc japońska faworyzuje kraje azjatyckie i promuje strategiczne interesy narodowe Japonii. Wprawdzie od kilku lat, będąc pod presją społeczności międzynarodowej i własnej opinii publicznej, rząd usiłuje redefiniować formułę pomocy rozwojowej, w praktyce faktyczne zmiany mają ograniczony zakres. Mimo wysokich aspiracji rządu i wprowadzania akcentów humanitarnych, takich jak walka z ubóstwem, sprawiedliwość czy zrównoważony rozwój, pomoc w dalszym ciągu jest realizowana w duchu merkantylizmu, gdzie punktem wyjścia są własne korzyści polityczne i ekonomiczne. Za współczesny przykład takiego działania może posłużyć wciąż kontynuowana pomoc dla Chin.

Pomoc japońska stoi zatem na rozdrożu, pomiędzy dwiema koncepcjami. Problem komplikują odmienne interesy opinii publicznej i społeczności biznesowej. Przedstawiciele świata biznesu, zaniepokojeni redukowaniem pomocy wiązanej, z oczywistych względów deklarują wierność tradycji i ograniczają poparcie dla pomocy „humanitarnej” i bezinteresownej. Przychylność opinii publicznej domagającej się większej transparentności, mniejszego marnotrawstwa i wyraźniejszej orientacji rozwojowej jest natomiast wprost proporcjonalna do determinacji rządu w kwestii reform. W tym kontekście wyłania się również spór pomiędzy dwoma ministerstwami koordynującymi pomoc – Ministerstwem Spraw Zagranicznych (MOFA) i Ministerstwem Gospodarki, Handlu i Przemysłu (METI). MOFA, które stało się *de iure* naczelnym koordynatorem pomocy po roku 2001, jest uważane za mniej merkantyl-

listyczne w swoich działaniach od METI. Tymczasem dylemat polegający na tym, jak zwiększyć nakłady i skutecznie pomoc pod względem wspierania rozwoju przy kurczącym się budżecie, pozostaje nierozwiązany. Pozwala to sądzić, iż również główne filary japońskiej pomocy rozwojowej w najbliższych latach nie zostaną naruszone.

## Literatura

- Alesina A., Dollar D., *Who gives foreign aid to whom and why*, NBER Working Paper no. 6612, 1998.
- Boas M., *Public attitudes to aid in Norway and Japan*, CDE Working Paper no. 2, Center for Development and the Environment, University of Oslo, 2002.
- Commitment to Development Index 2007*, Center for Global Development, [http://www.cgdev.org/section/initiatives/\\_active/cdi/](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/).
- Cooray N.S., Gottschalk R., Shahiduzzaman M., *Will Japan increase aid and improve its allocation to help the poorer countries achieve the Millennium Development Goals?*, IDS Working Paper no. 243, 2005.
- Development Co-operation Report 2007, Statistical Appendix, OECD, Paris 2008.
- Fumitaka F., *A history of Japan's foreign aid policy: from physical capital to human capital*, Munich Personal RePEc Archive Working Paper, 2007.
- Hook S.W., Zhang G., *Japan's aid policy since the cold war: rhetoric and reality*, Asian Survey vol. 38, no. 11, 1998.
- International Development Statistics (IDS) online. Databases on aid and other resource flows*, OECD, [www.oecd.org/dac/stats/idsonline](http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline).
- Japan provides millions of dollars in aid loans to China*, China Daily Online, 30.03.2007.
- Japan's foreign aid policy: From physical capital to human capital*, Munich Personal RePEc Archive Working Paper, 2007.
- Japan's Official Development Assistance Charter*, Government of Japan, Ministry of Foreign Affairs, 29.08.2003.
- Japan unblocks aid loans to China*, BBC, 6.06.2006.
- Katada S.N., *Toward a mature aid donor: fifty years of Japanese ODA and the challenges ahead*, Asia Program Special Report no. 128, 2005.
- Katada S.N., *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction*, „Social Science Japan Journal” 2001, vol. 4, no. 1.
- Kawai M., Takagi S., *Japan's Official Development Assistance: recent issues and future directions*, „Journal of International Development” 2004, vol. 16, iss. 2.
- Larisa N., Fumitaka F., *Japan's foreign aid sanctions policy after the end of cold war*, MPRA Paper no. 6757, 2008.
- Miyashita A., *Gaiatsu and Japan's foreign aid: rethinking the reactive-proactive debate*, „International Studies Quarterly” 1999, no. 43.
- ODA: sympathy is not merely for others' sake*, Speech by Minister for Foreign Affairs Taro Aso, <http://www.mofa.go.jp/announce/fm/aso/speech0601-2.html> (data dostępu 13.07.2008).
- Peer Review: Japan*, OECD, Paris 2004.
- Rix A., *Japan's Foreign Aid Challenge, Policy Reform and Aid Leadership*, Nissan Institute/Routledge Japanese Studies Centre, 1993.
- Sodeberg M., *Japanese ODA – what type, for whom and why*, [w:] M. Sodeberg (ed.), *The Business of Japanese Foreign Aid Five Cases from Asia*, RoutledgeCurzon, 1996.

Sunaga K., *The reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) charter*, FASID Discussion Paper on Development Assistance no. 3, 2004.

Yanagihara T., Emig A., *An overview of Japan's Foreign Aid*, [w:] I. Shafiqul (ed.), *Yen for Development: Japanese Foreign Aid & The Politics of Burden-sharing*, Council of Foreign Relations, New York 1991.

## **JAPAN'S DEVELOPMENT ASSISTANCE AT THE CROSSROAD: MERCANTILISM VERSUS HUMANITARISM**

### **Summary**

Japan is among the major aid-donor nations in the world. For many years being a leading donor in monetary terms, today with 11 bln dollars of aid given in 2006, Japan remains at the third position after the United States and Great Britain. Japanese ODA characteristics make it divergent from the development aid model promoted by the Western countries. While the rest of the OECD members appears to represent increasingly more humanitarian stance and gives priority to poverty alleviation, Japanese philosophy of overseas assistance is inherently mercantilist in nature and provided according to *koku-eki*, which puts the country's prosperity in the centre. Japanese aid is income and regionally biased, with the Asian and middle income countries being the major aid recipients and reflects Japan's strategic national interests, both economic and political. It fails the test of commitment to development. The biggest chunk of the Japanese ODA is directed towards financing hard infrastructure and takes a form of loans rather than grants. Japanese aid has found itself at the crossroad, torn between mercantilist and humanitarian visions. Although the Japanese government, pressured by the international community and its own public opinion, has begun reforming ODA, the author suggests that the changes are rather cosmetic and the main pillars of Japanese aid system, at least for the time being, will remain intact.

---

**Dominik Kopiński**, dr, adiunkt w Zakładzie Międzynarodowych Stosunków Ekonomicznych i Integracji Europejskiej, Uniwersytet Wrocławski.