

Małgorzata Zajaczkowski

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
e-mail: Małgorzata.Zajaczkowski@sgh.waw.pl
ORCID: 0000-0002-9413-1380

BILATERALIZACJA WIELOSTRONNEJ POMOCY ROZWOJOWEJ

BILATERALISATION OF MULTILATERAL AID

DOI: 10.15611/e21.2019.2.03

JEL Classification: F35, F53, F63, H84, P33, P45

Streszczenie: Przedmiotem badania jest wielostronny system pomocy rozwojowej i zachodzące w nim zmiany określane mianem bilateralizacji. Jest to zjawisko rozumiane jako rosnący wpływ dawców bilateralnych na pomoc świadczoną przez międzynarodowe organizacje wielostronne. Celem artykułu jest zbadanie zmian zachodzących w wielostronnym systemie pomocy rozwojowej, a także wskazanie na skutki, jakie mogą mieć one dla dalszego funkcjonowania systemu. W artykule rozwinięty został problem powiększających się zasobów *multi-bi* jako głównego źródła finansowania pomocy rozwojowej. Z tego powodu zaczęto określać działania pomocowe finansowane z tego rodzaju źródeł jako pomoc *multi-bi*. Badanie oparte zostało na analizie literatury przedmiotu oraz danych statystycznych z międzynarodowej bazy Creditor Reporting System (CRS OECD). Zastosowano także metodę analizy porównawczej dotyczącą pomocy wielostronnej finansowanej ze źródeł podstawowych i *multi-bi*. Zbadano działania podejmowane przez dawców pomocy zarówno będących członkami Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD (DAC), jak i tych znajdujących się poza nim.

Słowa kluczowe: Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ODA), wielostronne instytucje, Komitet Pomocy Rozwojowej OECD – DAC, fundusze *multi-bi*, finansowanie pomocy.

Summary: The paper addresses the problem of multilateral aid system which is undergoing substantial changes known as ‘bilateralisation’. This phenomenon is understood as the growing influence of bilateral donors on development assistance provided by international organizations. The aim of the article is to examine changes taking place in the multilateral aid system, as well as to indicate the results that they may have on further functioning of the aid architecture. The paper underlines the problem of growing *multi-bi* resources as the main basis of financing of development assistance. For this reason, activities financed from this type of sources have started to be defined as *multi-bi* aid. The study was based on the analysis of the subject literature and statistical data from the OECD Creditor Reporting System (CRS OECD). A comparative analysis method was applied for examining multilateral aid financed from *multi-bi* and core sources as well as for the exploration of the OECD DAC donors and those entities who are beyond.

Keywords: Official Development Assistance (ODA), multilateral institutions, Development Assistance Committee OECD – DAC, *multi-bi* funds, aid financing.

1. Wstęp

Przedmiotem badania jest wielostronny system pomocy (*multilateral aid system*), który ewoluuje, przez co staje się coraz bardziej złożony i trudny do jednoznacznej oceny. Ewaluacji podlega przede wszystkim efektywność działań podejmowanych przez wielostronne instytucje rządowe i pozarządowe, co jest zadaniem trudnym do przeprowadzenia, głównie za sprawą postępujących zmian, które dotyczą przede wszystkim nowych mechanizmów finansowania pomocy rozwojowej. Jednym ze sposobów poprawy efektywności pomocy rozwojowej jest postępująca ‘bilateralizacja’ kanałów wielostronnych, co oznacza przejęcie kontroli dawców bilateralnych nad działaniami podejmowanymi przez instytucje międzynarodowe. W efekcie wzrostu wpływu pojedynczych darczyńców na system podejmowania decyzji w ramach organizacji wielostronnej doszło do stopniowego ograniczenia niezależności instytucji międzynarodowych i fragmentaryzacji systemu.

Wielostronny system pomocy jest to struktura obejmująca całość przepływu środków kierowanych do instytucji międzynarodowej i za jej pośrednictwem, których celem jest pomoc krajom rozwijającym się. Składa się on z instytucji wielostronnych, do których należą system, programy i fundusze Narodów Zjednoczonych (NZ), Grupa Banku Światowego i ponad 200 innych instytucji wielostronnych i funduszy globalnych, ale także dawców bilateralnych zaangażowanych w świadczenie pomocy rozwojowej [OECD 2018b]. Głównym wskaźnikiem pokazującym zaangażowanie publicznych przepływów finansowych na rzecz wsparcia krajów rozwijających się jest Oficjalna Pomoc Rozwojowa (*Official Development Assistance*, ODA). Aby organizacja międzynarodowa lub państwo – darczyńca mogła być kwalifikowana do świadczenia pomocy w formie ODA, musi spełniać wiele warunków. Kryteria te sformułowane zostały w latach 60. XX wieku przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD (*Development Assistance Committee*, DAC) i z czasem uległy pewnym modyfikacjom. Wprawdzie poza ODA funkcjonuje liczne grono podmiotów instytucjonalnych, które tworzą system wielostronnej współpracy rozwojowej, jednak w ich przypadku skala świadczenia pomocy jest trudna do oszacowania, a śledzenie przepływów finansowych, bez wyraźnie określonych warunków takich jak w ODA, trudne do weryfikacji.

Celem artykułu jest zbadanie zmian, jakie zachodzą w międzynarodowym systemie pomocy, a także wskazanie na ich uwarunkowania i skutki dla dalszego funkcjonowania pomocy rozwojowej. W związku z tym podjęto próbę wyjaśnienia najważniejszych elementów procesu, do których należą, po pierwsze, środki finansowe określane jako mieszane (*multi-bi*), a po drugie – zjawisko zwiększania kontroli dawców bilateralnych nad instytucjami wielostronnymi, określane mianem bilateralizacji systemu pomocy wielostronnej.

Badanie oparte zostało na analizie literatury przedmiotu oraz danych statystycznych z międzynarodowej bazy *Creditor Reporting System* (CRS OECD). Najnowsze dane dotyczące wielostronnej pomocy rozwojowej pochodzą z 2016 roku, co wy-

nika ze złożonego procesu zbierania informacji na temat przepływów finansowych ze strony podmiotów wielostronnych. Zastosowano także metodę analizy porównawczej dotyczącą pomocy wielostronnej finansowanej ze źródeł *multi-bi* i środków podstawowych (*core*), a także w stosunku do dawców pomocy będących członkami Komitetu DAC OECD i znajdujących się poza nim.

2. Wielostronny system pomocy – pojęcie i zakres

Wielostronny system pomocy jest pojęciem złożonym. Zgodnie z szerszym podejściem jest to całość przepływu środków kierowanych do instytucji międzynarodowej i za jej pośrednictwem, których celem jest pomoc krajom rozwijającym się. W skład wielostronnego systemu pomocy wchodzi zarówno przekazy finansowe przesyłane w formule ODA (wielostronna ODA), jak i pomoc preferencyjna (*concessional*) świadczona przez instytucje znajdujące się poza systemem ODA [OECD 2015, s. 24]. Innym pojęciem, nieco szerszym od poprzedniego, jest struktura określana mianem architektury międzynarodowej pomocy rozwojowej [Christiansen, Rogerson 2005]. Tworzy ją system ODA, ale także wszelkiego rodzaju instytucje wielostronne nieznajdujące się na oficjalnej liście donatorów instytucjonalnych DAC OECD. Do grona tego zalicza się również dawców pomocy z krajów rozwijających się (gospodarki wschodzące), organizacje pozarządowe (NGOs), prywatne fundacje i stowarzyszenia. Ze względu na wielość podmiotów i różne sposoby świadczenia pomocy struktura ta jest rozproszona i podzielona, co powoduje, że dane dotyczące przepływów finansowych są różnie klasyfikowane i trudne do porównania.

Z kolei węższe pojęcie związane jest z formułą ODA. Organizacje wielostronne, które uprawnione są do świadczenia pomocy w formule ODA, muszą spełniać określone warunki i znajdują się na oficjalnej liście przygotowywanej przez Komitet DAC OECD (*List of ODA-eligible international organisations*). Aktualna lista takich organizacji pochodzi z lipca 2018 r. [OECD 2018a]. Lista jest corocznie poddawana przeglądowi i weryfikacji. Aby być sklasyfikowanym jako wielostronna instytucja w rozumieniu ODA, należy spełnić określone kryteria [OECD 2010b; OECD 2007]:

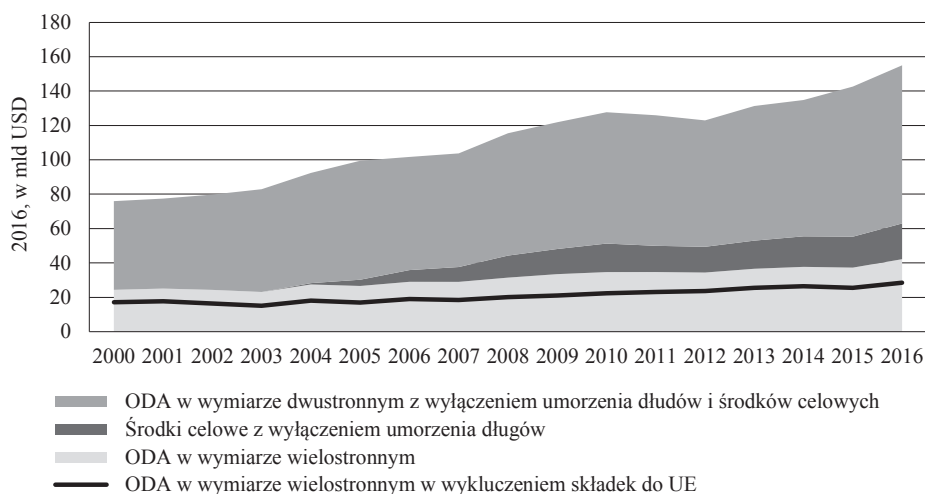
- prowadzić działania na rzecz rozwoju częściowo lub w całości;
- działać jako międzynarodowa agencja, instytucja lub organizacja, której członkowie to rządy państw lub funduszy powierniczych zarządzanych autonomicznie przez taką agencję lub organizację;
- gromadzić składki, które pozostają w dyspozycji organizacji wielostronnej, chociaż o kierunkach i celach może współdecydować dawca.

W ramach wielostronnego systemu pomocy ODA środki przekazywane na rzecz instytucji wielostronnych dzielą się na dwie części:

- składkę podstawą (*core*)
- składkę dodatkową lub celową (*non-core*), zwaną także funduszami mieszanymi wielostronno-bilateralnymi (*multi-bi*) lub celowymi [OECD 2012, s. 14].

Składka podstawowa to główne źródło finansowania zadań rozwojowych przez instytucję zgodnie z jej statutem i przeznaczeniem. Inne nazwy stosowane na określenie tego rodzaju funduszy to „ODA wielostronna” (*multilateral ODA*). Drugi rodzaj środków przekazywanych na rzecz instytucji wielostronnych to środki celowe, o których przeznaczeniu decyduje lub współdecyduje dawca, a więc zachowuje nad nimi pewną kontrolę. W praktyce są one kwalifikowane jako ODA bilateralna. Pozostają one bowiem pod kontrolą dawcy, mimo że są kierowane do instytucji i za jej pośrednictwem przekazywane do biorców.

Udział pomocy wielostronnej w całkowitej ODA utrzymuje się nieprzerwanie od lat 70. XX wieku na stosunkowo wyrównanym poziomie 30-40%. Krótkotrwałe załamanie w świadczeniu pomocy zarówno wielostronnej, jak bilateralnej nastąpiło w latach 90. XX wieku, ale już na początku XXI wieku doszło ponownie do dynamicznego wzrostu nakładów. Po uwzględnieniu podstawowych (*core*) i celowych lub *multi-bi* źródeł finansowania udział pomocy kierowanej przez wielostronne instytucje w całkowitej ODA brutto w 2016 roku wyniósł 41%, co odpowiadało 63 mld dol. (rys. 1). Ten sam udział ODA w ramach kanału wielostronnego wynoszący 41% osiągnięto także w 2013 r. Wartość całkowitej pomocy udzielonej przez organizacje wielostronne wyniosła wówczas 59 mld dol. [OECD 2015, s. 43]. W 2016 roku środki kwalifikowane jako celowe (*multi-bi*) wyniosły 21 mld dol., co oznacza, że ich pula sukcesywnie się powiększa. W 2007 roku było ich około 10 mld dol., a w 2013 roku już ponad 18 mld dol.



Rys. 1. Finansowanie pomocy wielostronnej w latach 2000-2016

Źródło: [OECD 2018b].

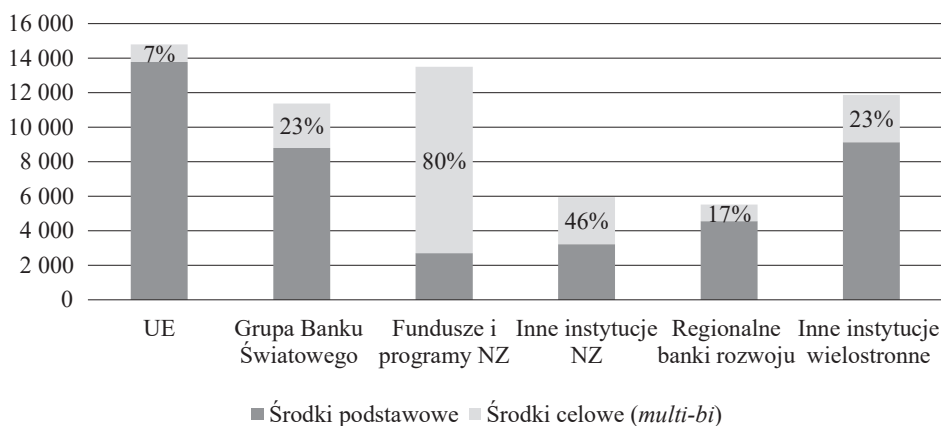
W ramach wielostronnego systemu pomocy wyróżnia się następujące podmioty świadczące pomoc:

- wielostronne banki działające na rzecz rozwoju, do których należy Grupa Banku Światowego oraz działające w jego ramach Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (*International Development Association, IDA*);
- regionalne banki rozwoju (Azjatycki Bank Rozwoju, AsDB, Afrykański Bank Rozwoju, AfDB);
- agencje, fundusze i programy ONZ,
- Unię Europejską (wielostronna pomoc rozwojowa UE obejmuje Europejski Fundusz Rozwoju – European Development Fund (EDF) oraz działania finansowane ze środków budżetowych UE);
- inne instytucje wchodzące w skład systemu ONZ;
- inne wielostronne organizacje.

Wśród wielostronnych organizacji międzynarodowych największa pomoc jest realizowana przez UE¹, grupę BŚ oraz programy i fundusze NZ. Od 2013 do 2016 roku przeszło 63% wszystkich funduszy (zarówno typu *core*, jak i *non-core*) w ramach kanału wielostronnego przekazywanych jest przez tę triadę. Mimo że ich udział w ogólnej wielkości ODA utrzymuje się na stosunkowo stabilnym poziomie, to skład i sposób przekazywania środków do każdej z tych organizacji i przez nie różni się zasadniczo. Generalnie obserwuje się tendencję powolnego odchodzenia od finansowania typu *core* na rzecz funduszy celowych. Trend ten jest szczególnie widoczny w przypadku agencji ONZ (w latach 2009-2016), okresowo w ramach funduszy BŚ i nieznacznie dla funduszy UE. Wzrost całkowitych środków w ramach programów ONZ wynika przede wszystkim z powiększającej się puli środków *multi-bi*. W 2016 roku stanowiły one 80% wszystkich funduszy i programów ONZ (dla porównania w roku 2007 było 58% (rys. 2)) [OECD 2018b, s. 19].

Zasadnicze znaczenie dla międzynarodowego systemu pomocy ma poszerzająca się pula środków kierowanych do tzw. innych instytucji zajmujących się pomocą rozwojową. Są to, po pierwsze, międzynarodowe organizacje pozarządowe i prywatne organizacje filantropijne, a po drugie, banki i fundusze powiernicze. Do pierwszej grupy zaliczyć można m.in. Światowy Sojusz na rzecz Szczepionek i Szczepień (Global Alliance for Vaccines and Immunisation, GAVI), założony przez Fundację Billa i Melindy Gatesów, a także Światowy Fundusz Walki z AIDS, Gruźlicą i Malarią (Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria), do drugiej zaś – Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) czy Nowy Bank Rozwoju (New Development Bank, NDB). Obie insty-

¹ Unia Europejska ma specjalny status w ramach systemu pomocy wielostronnej. Po pierwsze dlatego, że 19 państw członkowskich należy do DAC, a po drugie – sama UE jest dawcą pomocy rozwojowej. Dlatego UE jest członkiem DAC obok 29 pozostałych państw. Środki na ten cel są ustalane w procesie negocjacji budżetowych zgodnie z Traktatem UE. Do celów analitycznych i statystycznych UE jest traktowana w ramach systemu pomocy rozwojowej jako organizacja wielostronna, niezależnie od jej charakteru i statusu prawnomiędzynarodowego.



Rys. 2. Dystrybucja środków podstawowych i celowych (*non-core*) wśród głównych instytucji wielostronnych (mln dol., ceny bieżące z 2016 roku)

Źródło: [OECD 2018b].

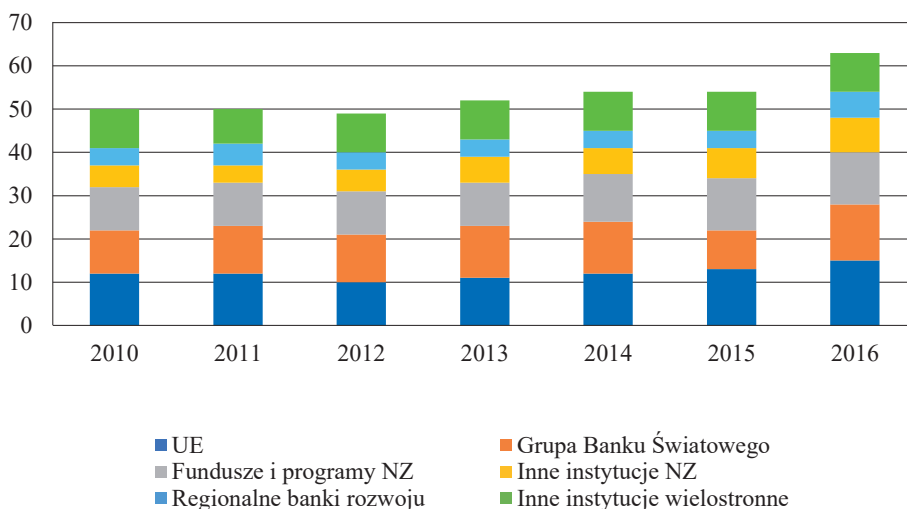
tucje bankowe założone zostały w 2015 roku, z tym że AIBB pod auspicjami Chin, a NDB wspólnie przez państwa należące do BRIC, a więc Brazylię, Rosję, Indie Chiny i RPA. Mimo wzrastającego znaczenia prywatnych instytucji filantropijnych największym odbiorcą funduszy kierowanych na cele rozwojowe pozostają instytucje międzyrządowe. Dominującą pozycję zachowały programy i fundusze wchodzące w skład systemu NZ. W 2016 roku otrzymały one łącznie ponad 30% wszystkich środków zaliczanych do ODA. Z kolei na rzecz regionalnych banków rozwoju przeznaczonych zostało łącznie około 9% ODA (rys. 3).

Największymi dawcami wielostronnej pomocy rozwojowej są państwa członkowskie DAC OECD – obecnie 27 krajów oraz UE². W grupie tej istnieje duża rozbieżność dotycząca zaangażowania w wielostronny system pomocy. Różnice występują, jeśli chodzi zarówno o wielkość środków, jak i ich strukturę, a także ewolucję polityki pomocowej, czyli dostosowanie do zmian związanych z rozwojem koncepcji współpracy rozwojowej³. W 2016 roku w ujęciu ilościowym największym

² Od 31 stycznia 2020 r. UE liczy 27 państw członkowskich, bez Wielkiej Brytanii. W artykule dane statystyczne odnoszą się do Wielkiej Brytanii jako członka UE.

³ Koncepcja współpracy rozwojowej opiera się na współdziałaniu między dawcami i biorcami pomocy, do których należą podmioty zarówno państwowe, jak i pozapaństwowe. Podejście to odnosi się do całokształtu działań w sferze pomocy, ale także do stanu relacji między krajami wysoko rozwiniętymi i rozwijającymi się. Obejmuje ono tradycyjnie pojmowaną pomoc rozwojową (*development aid/development assistance*), ale także różnego rodzaju formy i mechanizmy współpracy oraz regulacje służące rozwojowi gospodarczemu i poprawie dobrobytu państw niżej rozwiniętych. Założenia tej koncepcji opracowano w dokumentach programowych, tj. Deklaracji Paryskiej (2005), Programie Działania z Akry (2008) [Zajaczkowski 2019, s. 13-15].

dawcą pomocy w ramach kanału zarówno wielostronnego, jak i bilateralnego były Stany Zjednoczone. W przypadku środków podstawowych (*core*) ich udział wyniósł 5,9 mld dol., a środków celowych ponad 6,1 mld dol. Kolejne miejsca zanotowały Wielka Brytania, Niemcy oraz Japonia i Francja (rys. 4). Nieco odmiennie wyglądała pozycja tych samych dawców w latach 2013-2015, kiedy to głównym darczyńcom w ramach pomocy wielostronnej była Wielka Brytania.

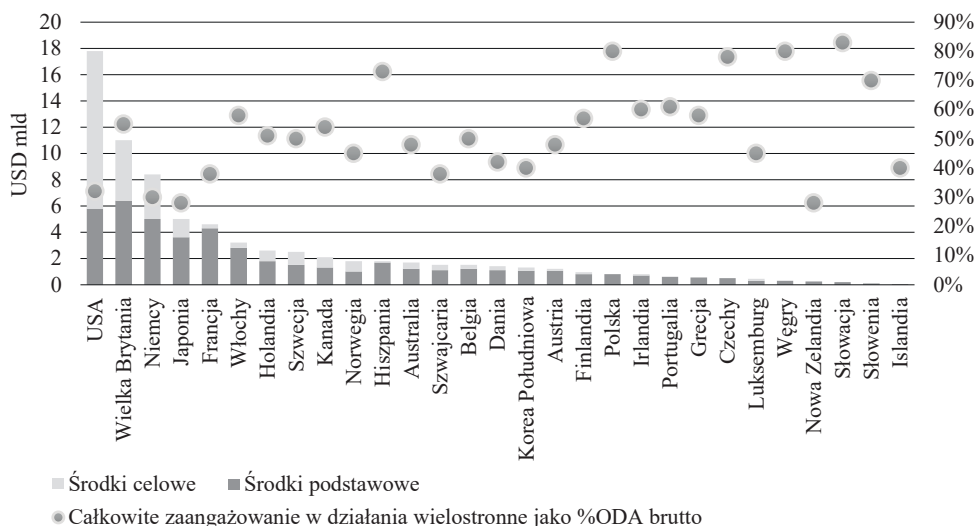


Rys. 3. Instytucje wielostronne otrzymujące środki finansowe (podstawowe i *multi-bi*) w latach 2010-2016 (ceny stałe w mld USD 2016)

Źródło: [OECD 2018b].

Pozycja w rankingu największych dawców pomocy zmienia się, gdy weźmie się pod uwagę zaangażowanie członków komitetu DAC jako procent ich ODA brutto. Na przykład największym dawcą pomocy wielostronnej w 2016 roku była Słowacja (84% ODA brutto), po uwzględnieniu jej składek do UE na rzecz wspólnotowych działań rozwojowych. W tym zestawieniu następnymi miejscami zajmowały Polska, Czechy, Węgry, Słowenia – każde z tych państw wykazywało udział pomocy wielostronnej na poziomie powyżej 70% swojej całkowitej ODA (rys. 4). Z kolei Nowa Zelandia odnotowała najmniejszy udział w ramach pomocy wielostronnej spośród wszystkich państw członkowskich DAC OECD, wynoszący 28% [OECD 2018b, s. 30]. Dla porównania w 2013 roku najmniej zaangażowana w działania wielostronne była Japonia z wynikiem 25% ODA brutto [OECD 2015, s. 28].

W przypadku Polski i innych państw posiadających stosunkowo małe budżety przeznaczone na cele pomocy rozwojowej uważa się, że składki skierowane do organizacji międzynarodowej mogą przynieść lepsze możliwości osiągnięcia korzyści



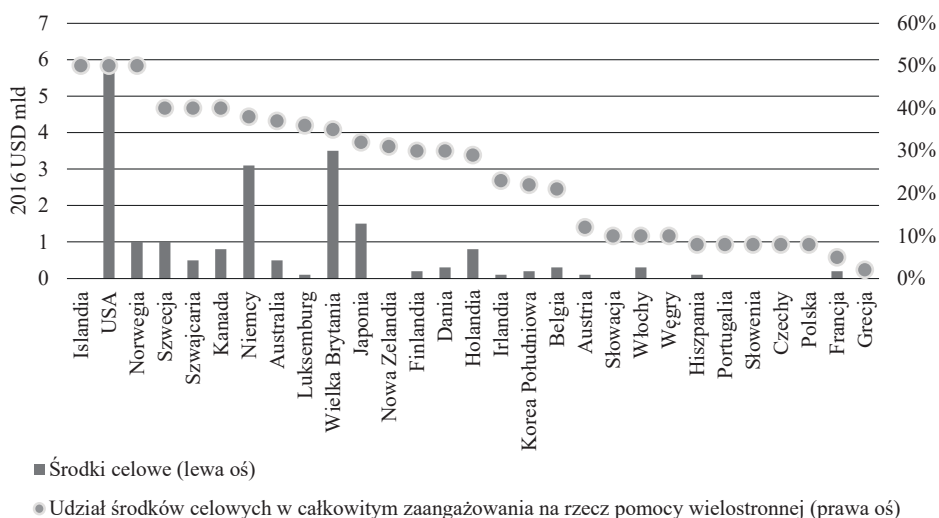
Rys. 4. Dystrybucja środków podstawowych i celowych oraz udział w działaniach wielostronnych jako % ODA brutto wśród członków DAC (w mld USD, ceny bieżące z 2016 roku)

Źródło: [OECD 2018b].

skali i efektywności pomocy przez łączenie zasobów i rozszerzenie zasięgu pomocy w wielu krajach. W takiej sytuacji koszty transakcyjne, wynikające z konieczności obsługi projektów czy programów pomocowych, przejmują organizacje wielostronne, które mają rozwinięty aparat administracyjny i infrastrukturę przygotowaną do działania w wielu regionach przyjmujących pomoc rozwojową [Zajaczkowski 2018].

Dla największych dawców pomocy rozwojowej – członków komitetu DAC, środki *multi-bi* stanowią jedno z głównych źródeł finansowania. Łącznie w 2016 roku Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Niemcy były odpowiedzialne za 61% wszystkich środków *multi-bi* przeznaczonych na rzecz wsparcia dla krajów rozwijających się (rys. 5). To oznacza, że nawet niewielka zmiana w zakresie finansowania typu celowego kilku głównych darczyńców może mieć poważne konsekwencje dla całego wielostronnego systemu pomocy. Ponadto tendencja ta w przypadku krajów, które przeznaczają niewielką pulę środków celowych na rzecz pomocy wielostronnej, może mieć także duże znaczenie. Dzięki środkom *multi-bi* udział takich państw, jak Austria, Norwegia, Luksemburg czy Islandia, w wymiarze wielostronnym jest stosunkowo wysoki (rys. 5). Co więcej, dla ponad jednej trzeciej członków komitetu DAC udział środków *multi-bi* w ich zaangażowaniu na rzecz pomocy wielostronnej przekracza 30%.

Wysoki udział środków celowych w pomocy wielostronnej związany jest z rosnącym zaangażowaniem na rzecz pomocy humanitarnej. Konieczność uruchomienia pomocy humanitarnej w przypadku katastrof czy klęsk żywiołowych



Rys. 5. Użycie środków celowych (*multi-bi*) przez członków komitetu DAC

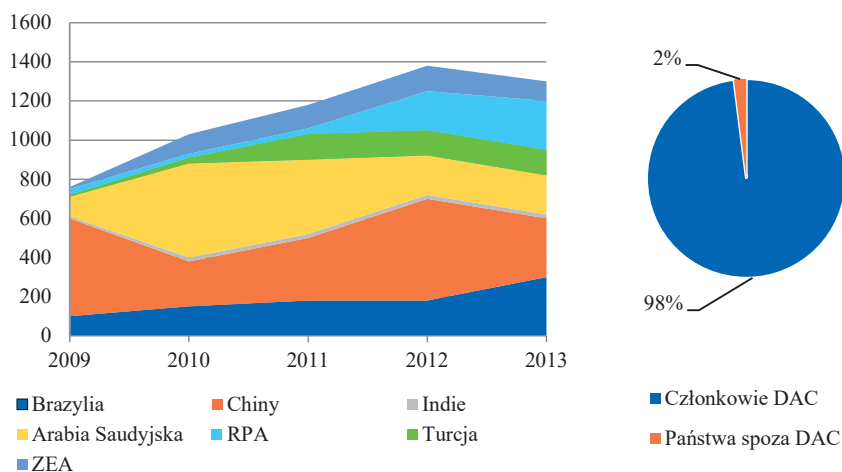
Źródło: [OECD 2018b].

wymaga bowiem szybkiego i elastycznego działania. Natomiast decyzja o wydatkowaniu środków z budżetu podstawowego organizacji (*core*) wymaga dłuższego czasu i spełnienia licznych procedur biurokratycznych. Środki typu *multi-bi* są dobrowolne i mogą być przeznaczone, w przeciwieństwie do zasobów podstawowych, na rzecz określonego państwa, projektu, regionu sektora czy programu, zgodnie z wolą państwa – dawcy. Ponadto środki te przekazywane są nie tylko od dawców będących członkami komitetu DAC, ale także od darczyńców, takich jak prywatne fundacje, NGO, korporacje transnarodowe, inne jednostki zajmujące się świadczeniem pomocy.

W 2008 roku fundusze przeznaczone na pomoc w sytuacjach kryzysów humanitarnych stanowiły 38% środków *multi-bi*, w kolejnych latach zmniejszyły się do 28%, a po 2013 roku znowu przekroczyły średni poziom 40%. W przypadku czołowych dawców pomocy rozwojowej główne miejsce na liście ich priorytetów zajmują cele humanitarne. Na przykład w 2016 roku pomoc humanitarna USA stanowiła 62% środków *multi-bi* tego państwa. Dla Niemiec i Wielkiej Brytanii był to odpowiednio poziom 46 i 30% [OECD 2018b, s. 78].

Wielostronny system pomocy zmienia się za sprawą rosnącego zaangażowania dawców pomocy spoza komitetu DAC, głównie Brazylii, Chin, Indii, Republiki Południowej Afryki, Arabii Saudyjskiej, Turcji i Zjednoczonych Emiratów Arabskich. W 2009 roku wielkość środków przekazanych przez te kraje szacowana była na 794 mln dol., podczas gdy już w 2013 roku wyniosła 1,2 mld dol. Łącznie w latach 2009-2013 państwa te przekazały na cele pomocy rozwojowej za pośrednictwem

organizacji międzynarodowych (środki podstawowe i celowe) ponad 5,2 mld dol. (rys. 6). Było to szczególnie widoczne w przypadku pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych (np. kryzys związany z epidemią wywołaną wirusem ebola w Afryce).



Rys. 6. Pomoc rozwojowa krajów spoza DAC w ramach kanału wielostronnego w latach 2009-2013 (w mln dol., ceny bieżące z 2013 roku)

Źródło: [OECD 2015].

Uczestnictwo wybranych państw spoza komitetu DAC w pomocy wielostronnej stanowi niewielką część ich całościowych działań związanych z pomocą rozwojową. W porównaniu z dawcami z komitetu DAC ich zaangażowanie w ramach kanału wielostronnego wynosi około 2% (rys. 6). To oznacza, że w zdecydowanej większości kierują oni pomoc innymi kanałami, w tym przez pomoc bilateralną. W przypadku pięciu państw, tj. Chin, Indii, Turcji, Zjednoczonych Emiratów Arabskich i Arabii Saudyjskiej, pomoc udzielana w formie wielostronnej kształtuje się poniżej 7% ich całej pomocy rozwojowej [OECD 2015, s. 164]. Szczególnym zainteresowaniem tych państw cieszą się instytucje finansowe, które zaangażowane są w projekty dotyczące rozwoju infrastruktury w Azji. Przykładem jest Nowy Bank Rozwoju i Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych. O rosnącym znaczeniu tej ostatniej instytucji świadczy to, że w 2016 roku państwa należące do komitetu DAC po raz pierwszy przekazały na rzecz banku ponad 1,5 mld dol. [OECD 2018b, s. 80].

3. Pomoc *multi-bi*

Pomoc finansowana ze źródeł *multi-bi* stała się dominującą formą przepływów finansowych dla wielu instytucji wielostronnych, szczególnie w ramach systemu NZ. Środki *multi-bi* okazały się najszybciej rosnącą częścią funduszy znajdujących się

w dyspozycji organizacji wielostronnych. W latach 2007-2013 wzrosły o 93%, podczas gdy w tym samym czasie środki podstawowe (*core*) zanotowały przyrost o 24% [OECD 2015, s. 96]. W 2013 roku w ujęciu zagregowanym środki celowe stanowiły 31% całkowitego wkładu członków DAC do wielostronnych organizacji zajmujących się pomocą lub 13% całkowitej wielkości ODA brutto. Jednak niektórzy badacze wskazują, że dane te mogą być niedoszacowanie i tego rodzaju środki mogą przekraczać 20% całkowitej pomocy rozwojowej ODA i prawie 60% wszystkich środków przekazywanych na rzecz wielostronnych instytucji [Eichenauer, Reinsberg 2017; Reinsberg 2015].

W związku z tym doszło do zasadniczej zmiany w wielostronnym systemie pomocy i zakwestionowania tradycyjnej struktury wielostronnego systemu pomocy, opartego na finansowaniu ze składek z podstawowego budżetu organizacji. Kategoria *multi-bi* jest potwierdzeniem słuszności twierdzenia zawartego w modelu *Principal Agent Theory*, w którym to dawca (*principal*) zachowuje kontrolę nad wpłaconymi funduszami i korzysta z wypracowanych procedur instytucjonalnych oraz wiedzy, jaką organizacja (*agent*) nabyła w zakresie pomocy rozwojowej (por. [Heldt, Schmidtke 2017]). Dla organizacji korzystne jest z kolei to, że otrzymuje ona dodatkowe środki, z których finansowane są jej zadania statutowe lub nowe cele. W sytuacji kurczenia się zasobów finansowych organizacji korzysta ona chętniej z dodatkowych źródeł finansowania, jakim są środki *multi-bi* (por. [Milner 2004]). W konsekwencji wielostronne organizacje, kwalifikujące się do świadczenia pomocy w formie ODA, otrzymują środki finansowe, nad przeznaczeniem których dawca zachowuje częściową lub pełną kontrolę. Tego rodzaju zasoby finansowe są przeznaczane na rzecz konkretnego kraju, regionu, sektora, a nawet projektu po uprzednim uzgodnieniu między dawcą i organizacją wielostronną.

Z formalnego punktu widzenia środki *multi-bi* zalicza się do pomocy dwustronnej. Są to zasoby przekazywane przez tzw. dawcę bilateralnego na rzecz wsparcia krajów rozwijających się za pośrednictwem instytucji wielostronnej [OECD 2015, s. 44]. Dawca bilateralny może nimi zarządzać za pośrednictwem funduszy powierniczych, które działają w ramach lub w imieniu wielostronnych instytucji [Reinsberg, Michaelowa, Knack 2015, s. 2]. Organizacje wielostronne sprawują zazwyczaj nad funduszami powierniczymi kontrolę administracyjną i zajmują się obsługą ich sekretariatu. Wyodrębnienie zasobów *multi-bi* z całościowych środków finansowych będących w dyspozycji instytucji wielostronnych nastąpiło w 2004 roku. Państwa członkowskie komitetu DAC zostały zobowiązane do zgłaszania wielkości przekazywanych środków *multi-bi* do bazy danych OECD. Środki te są elastyczne i podlegają częstym wahaniom, podobnie jak w przypadku pomocy dwustronnej. To oznacza, że mogą zostać zwiększone lub zmniejszone w bardzo krótkim terminie według uznania rządu – donatora [Tortora, Steensen 2014, s. 25; Reinsberg, Michaelowa, Eichenauer 2015, s. 544].

Poszerzające się grono dawców stwarza możliwości zwiększenia finansowania, ale z drugiej strony prowadzi do coraz bardziej złożonej sytuacji w ramach między-

narodowego systemu pomocy. Koordynacja i harmonizacja działań staje się coraz trudniejsza. Nowe podmioty, takie jak instytucje finansowe – banki i fundusze powiernicze, nie podlegają bowiem tym samym zasadom i regułom co członkowie organizacji wielostronnych. Trudno więc wyegzekwować od nich przestrzeganie określonych procedur instytucjonalnych, takich jak w przypadku członków komitetu DAC OECD.

Powodem wzrostu wolumenu środków celowych i ich znaczenia w systemie pomocy wielostronnej są interesy dawcy i priorytety jego polityki zagranicznej, ale także dążenie do realizacji celu, jakim jest zwiększanie efektywności pomocy w ramach instytucji wielostronnych. W pierwszym przypadku powodem, dla którego państwa decydują się na przekazanie środków w formie *multi-bi*, jest dążenie do utrzymania wpływu nad przesyłanymi przez nie środkami. Jest to również chęć bycia postrzeganym jako dawca pomocy, co podnosi znaczenie i rangę na arenie międzynarodowej. Utrzymujący się wzrost środków *multi-bi* może prowadzić do wyboru takich kierunków geograficznych i sektorów do lokowania środków pomocowych, które odpowiadają interesom państw donatorów, nie zaś długookresowego programu przyjętego przez instytucje międzynarodowe czy programy pomocy rozwojowej zawarte w dokumentach, np. Deklaracji Paryskiej z 2005 roku, Programie Działania z Akry z 2008 roku czy porozumieniu o partnerstwie z Busan z 2011 roku.

Zainteresowanie funduszami *multi-bi* wykazują często państwa wysoko rozwinięte, forsujące realizację własnych priorytetowych programów w ramach organizacji. To prowadzi do zjawiska określanego mianem bilateralizacji instytucji wielostronnych czy pomocy wielostronnej [Tortora, Steensen 2014, s. 14-16], opisywanego także przez metaforę konia trojańskiego [Sridhar, Woods 2013]. W konsekwencji lokowanie środków celowych w ramach organizacji prowadzi do coraz większego wpływu pojedynczych darczyńców na system podejmowania decyzji w ramach organizacji wielostronnej, faworyzowania największych dawców, ograniczenia niezależności instytucji w zakresie tworzenia, gromadzenia i rozpowszechniania informacji [Panayides, Andreopoulos, Andreopoulos 2011].

Drugim powodem zwiększenia nakładów celowych jest chęć podniesienia efektywności pomocy. Zgodnie z założeniami środki *multi-bi* mogą być bowiem szybciej i łatwiej lokowane w państwach i sektorach gospodarki beneficjentów, ponieważ nie podlegają skomplikowanym procedurom w ramach instytucji wielostronnych, lecz zależą od bezpośrednich decyzji dawców. W związku z tym sprawdzają się w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych, które wymagają uruchomienia natychmiastowej pomocy. Badania przeprowadzone w tej kwestii wskazują jednak, że pomoc rozwojowa, finansowana ze źródeł celowych, może przynieść efekty odwrotne od planowanych [Tortora, Steensen 2014, s. 15; Reinsberg 2015, s. 23; Milner, Tingley 2013; Reinsberg, Michaelowa, Knack 2015, s. 2]. Niemniej trudno jednoznacznie ocenić wpływ środków *multi-bi* na zwiększenie efektywności współpracy rozwojowej i realizację przyjętych zasad. Zależy to bowiem od porozumienia między

dawcami, organizacjami wielostronnymi i biorcami pomocy, a także od codziennej praktyki. Te same cechy, które pomoc *multi-bi* czynią atrakcyjnym narzędziem pozwalającym na zwiększenie efektywności, w innej sytuacji mogą ograniczać jej działanie. Należą do nich:

- Elastyczność środków finansowych *multi-bi*. Pozwalają one organizacjom międzynarodowym na wykonywanie zadań, które nie byłyby możliwe do zrealizowania w ramach statutowych funkcji organizacji ze środków pochodzących z budżetu podstawowego organizacji (*core*). Decyzja dotycząca ich wydatkowania należy głównie do dawców bilateralnych. Środki te są najczęściej przekazywane do organizacji pod koniec roku kalendarzowego, co oznacza, że organizacja nie może przewidzieć, kiedy i czy w ogóle otrzyma dodatkowe finansowanie.
- Możliwość finansowania programów w krajach niestabilnych i pogrążonych w konfliktach. Chodzi o biorców pomocy, którzy mogliby mieć trudności z uzyskaniem jakiegokolwiek finansowania [World Bank 2011, s. 8, 29]. Wybór zależy od indywidualnej decyzji donatorów, którzy mogą blokować przekazanie środków na tego rodzaju cele.
- Szybkie gromadzenie i alokacja. Są to czynniki, które stanowią dla jednych zachętę do podejmowania decyzji o przyznaniu pomocy, a dla innych przeszkodę. Mogą bowiem prowadzić do osłabienia struktur decyzyjnych wielostronnych instytucji. Decyzje odnośnie do kierunków i celów podejmują dawcy bilateralni w porozumieniu z organizacją wielostronną.
- Łatwość zarządzania środkami. Zgodnie z założeniami środki celowe powinny być lepiej i efektywniej wydawane, ponieważ ich przeznaczeniem są konkretne cele, a więc określone projekty, sektory, państwa i regiony. Z drugiej strony, pojawia się poważne ryzyko powielania podobnych programów i finansowania tych samych celów.
- Wyższe koszty transakcyjne. Korzystanie z zasobów instytucji, tj. wiedzy, procedur i sprawdzonych kanałów przekazywania pomocy, obniża koszty związane z obsługą i zarządzaniem. Pojawiają się jednak dodatkowe koszty, wynikające z konieczności przeprowadzenia ponownych audytów i dodatkowych sprawozdań dla dawców bilateralnych. Wyższe koszty mogą także wynikać z konieczności obsługi nowych instrumentów finansowych, np. funduszy powierniczych.
- Niezależność od procedur organizacji. Środki celowe są dobrowolne i niezależne od długoterminowych zobowiązań międzynarodowych oraz procedur planowania budżetu organizacji międzynarodowej. Jest to korzystne z punktu widzenia dawcy pomocy, ponieważ daje mu większą elastyczność działania. Niekoniecznie jednak służy realizacji długoterminowej strategii rozwoju danej instytucji. Jest także krytykowane przez biorców pomocy ze względu na krótki czas planowania i realizacji programów pomocowych.

4. Zakończenie

Głównym przejawem zmian w systemie pomocy wielostronnej jest odejście od kanałów finansowania opartych na prostym podziale pomocy na formę bilateralną i multilateralną. Tradycyjne formy pomocy rozwojowej straciły na znaczeniu, podczas gdy coraz większą rolę odgrywają tzw. środki celowe lub mieszane (*multi-bi*) przesyłane do /lub za pośrednictwem wielostronnych instytucji międzynarodowych. Coraz bardziej popularna staje się forma finansowania pomocy, która w przypadku niektórych instytucji wielostronnych (zwłaszcza w ramach systemu ONZ) stała się dominującym kanałem przepływów finansowych. Środki *multi-bi* to dobrowolne składki wpłacane do budżetu organizacji, nad którymi dawca zachowuje kontrolę co do sposobu ich wydatkowania. W związku z tym pomoc finansowana ze źródeł *multi-bi* jest traktowana jako bilateralna i w taki sposób kwalifikowana w ramach kategorii ODA. Środki tego typu mogą być kierowane przez organizację wielostronną zgodnie z przeznaczeniem i intencją dawcy. Organizacja wielostronna zasadniczo nie ma nad nimi kontroli, a częstotliwość ich wpływu może ulegać znacznym fluktuacjom.

Dynamiczny wzrost napływu środków *multi-bi* spowodował pojawienie się nowej kategorii pomocy, określanej mianem pomocy *multi-bi*. W odróżnieniu od środków kierowanych do głównego budżetu instytucji (*core*) tego rodzaju formuła pozwala darczyńcom przeznaczać dobrowolne składki na konkretne cele – odnoszące się do państw, regionów, sektorów, problemów rozwojowych, a co za tym idzie – zwiększa ich wpływ na alokację pomocy. Jest to stosunkowo nowy środek finansowania pomocy, korzystny przede wszystkim z punktu widzenia dawcy, czyni bowiem pomoc bardziej widoczną dla obywateli państw – dawców i pozwala zachować kontrolę nad środkami. Inaczej wygląda sytuacja wpływu środków *multi-bi* na działanie instytucji wielostronnych. Ten jest niejednoznaczny, co prowadzi do zjawiska określonego mianem bilateralizacji pomocy wielostronnej.

W literaturze przedmiotu dominuje krytyczna ocena coraz większego uzależnienia instytucji wielostronnych od środków *multi-bi* oraz ich wpływu na wielostronny system pomocy. Świadczą o tym następujące przykłady:

- Po pierwsze, dodatkowe środki finansowe, które przekazywane są na rzecz organizacji i nieujęte w jej planach budżetowych, mogą prowadzić do zachwiania stabilnością budżetu organizacji i wykonywaniem przez nią funkcji.
- Po drugie, nieprzewidywalność i dobrowolność w przekazywaniu środków *multi-bi* może wywołać problemy związane z zarządzaniem i administrowaniem programów i projektów prowadzonych przez organizację wielostronną.
- Po trzecie, wpłaty *ad hoc* mogą prowadzić do dublowania projektów i programów kierowanych przez różne instytucje wielostronne. Mając bowiem ograniczony czas na przekazanie środków *multi-bi*, organizacja stara się je jak najszybciej ulokować w państwach biorcach, co nie zawsze okazuje się efektywne.

- Po czwarte, wpływ darczyńców na wielkość, kierunki i rodzaj środków zwiększa biurokrację i koszty administracyjne instytucji wielostronnej. Organizacja jest bowiem często zobowiązana do przeprowadzania dodatkowych audytów oraz sprawozdań dla państw – dawców funduszy *multi-bi*.
- Po piąte, większa skłonność donatora do przekazywania środków do puli celowej może oznaczać, że mniej ich trafia do części podstawowej (*core*), inaczej określonej jako wielostronna ODA. Sytuacja ta prowadzi do uzależnienia organizacji wielostronnej od środków *multi-bi* i zmniejszenia jej autonomii działania, co *de facto* oznacza pogłębianie zjawiska bilateralizacji.

Literatura

- Christiansen K., Rogerson A. (2005), *Is the current aid architecture fit for purpose?*, Overseas Development Institute, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2145.pdf>.
- Eichenauer V.Z., Reinsberg B. (2017), *What determines earmarked funding to international development organizations? Evidence from the new multi-bi aid data*, The Review of International Organizations, vol. 12, issue 2, s. 171-197.
- Heldt E., Schmidtke H. (2017), *Measuring the empowerment of international organizations: the evolution of financial and staff capabilities*, Global Policy, 8(S5), s. 51-61. doi:10.1111/1758-5899.12449.
- Milner H.V. (2004), *Why Multilateralism? Foreign Aid and Domestic Principal-Agent Problems*, Columbia University, s. 6, 13-15. https://www.researchgate.net/profile/Richard_Arnott/publication/5151959_Residential_Real_Estate_Brokerage_as_a_Principal-Agent_Problem/links/0f31752def715e915b000000.pdf (dostęp: 18.05.2019).
- Milner H.V., Tingley D. (2013), *The choice for multilateralism: Foreign aid and American foreign policy*, The Review of International Organizations, no. 8(3), s. 313-341.
- OECD, *Multilateral Development Finance*, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/multilateralaid.htm> (dostęp: 19.06.2019).
- OECD (2005), *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*.
- OECD (2007), *Reporting Directives*, paragraph 9, OECD, Paris.
- OECD (2010a), *DAC Report on Multilateral Aid*, Paris.
- OECD (2010b), *Reporting Directives for the Creditor Reporting System*, OECD, Paris.
- OECD (2012), *Report on Multilateral Aid*, OECD, Paris.
- OECD (2013), *What we know about the multilateral aid?*, http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/13_03_18%20Policy%20Briefing%20on%20Multilateral%20Aid.pdf (dostęp: 17.05.2019)
- OECD (2015), *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018a), *Annex 2 List of ODA-eligible International Organizations*, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/annex2.htm> (data dostępu 12.06.2019).
- OECD (2018b), *Multilateral Development Finance: Towards a New Pact on Multilateralism to Achieve the 2030 Agenda Together*, OECD Publishing, Paris.
- Panayides A., Andreopoulos G., Andreopoulos G.C. (2011), *Multilateral vs. bilateral aid: addressing some puzzles*, European Journal of Management, 11(4), s. 73-78.

- Reinsberg B. (2015), *Foreign aid responses to political liberalization*, World Development, no. 75, s. 46-61.
- Reinsberg B., Michaelowa, K., Eichenauer, V. Z. (2014), *The rise of multi-bi aid and the proliferation of trust funds*, s. 23-24, http://www.snis.ch/system/files/3682_final_wp_a1_buchversion_12_1.pdf (data dostępu 24.05.2017).
- Reinsberg B., Michaelowa K., Eichenauer V.Z. (2015), *The rise of multi-bi aid and the proliferation of trust funds*, [w:] *Handbook of Economics of Foreign Aid*, red. B. M. Arvin, B. Lew, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Reinsberg B., Michaelowa K., Knack S. (2015), *Which donors, which funds? The choice of multilateral funds by bilateral donors at the World Bank*, Policy Research working paper, no. WPS 7441. World Bank Group, <http://documents.worldbank.org/curated/en/948551467997028331/Which-donors-which-funds-the-choice-of-multilateral-funds-by-bilateral-donors-at-the-World-Bank> (dostęp: 15.12.2017).
- Sridhar D., Woods N. (2013), *Trojan multilateralism: global cooperation in health*, Global Policy, vol. 4, issue, 4, s. 325-335.
- Tortora P., Steensen S. (2014), *Making Earmarked Funding More Effective: Current Practices and a Way Forward*, Report number 1, OECD, Paris.
- World Bank (2011), *Trust fund support for development. An evaluation of the World Bank's trust fund portfolio*, Independent Evaluation Group of the World Bank, Washington.
- Zajackowski M. (2018), *Polska współpraca rozwojowa: aktualne problemy i wyzwania*, [w:] *Polska po 2015 roku – gospodarka, społeczeństwo*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, s. 279-298.
- Zajackowski M. (2019), *Współpraca rozwojowa w ramach Światowej Organizacji Handlu*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2019.