

Czy zamożniejsi pomagają uboższym?

Media pełne są doniesień o pomocy na cele ochrony środowiska, udzielanej krajom uboższym przez bogatsze. Pojawiają się też głosy, że owa pomoc jest niewystarczająca i należałoby ją zintensyfikować. Sprawa jest ważna, więc dobrze byłoby zacząć od podania statystyk.

Od wielu lat funkcjonuje zalecenie ONZ, aby bogatsi przeznaczali na pomoc uboższym przynajmniej 0,7% swojego PKB. Nieliczne kraje osiągają ten cel. Początkowo tak było tylko w Norwegii. Ostatnio dołączyły do niej Szwecja, Luksemburg, Dania i Zjednoczone Królestwo. W Polsce na pomoc rozwojową przeznaczają się nieco powyżej 0,1%, a i w skali świata trend nie jest spektakularny; w ciągu kilkudziesięciu ostatnich lat odsetek PKB przeznaczany na tzw. pomoc rozwojową oscylował między 0,2% a 0,4%. W USA jest on nawet poniżej 0,2%, ale liczby są mylące. Statystyki obejmują wyłącznie pomoc wydatkowaną z budżetu państwa, podczas gdy w USA – w przeciwieństwie do innych krajów – większość pochodzi z organizacji pozarządowych. Łącznie na całym świecie była to w 2012 r. kwota 180 mld USD, czyli w przeliczeniu na głowę donatora około 180 USD, zaś w przeliczeniu na głowę beneficjenta około 30 USD.

Statystyka pomocy rozwojowej jest ściśle zdefiniowana. Liczy się jedynie kwoty, które

- wydawane są przez sektor publiczny (a nie przez podmioty prywatne, takie jak np. organizacje pozarządowe);
- podejmowane są z zamiarem wspomagania rozwoju gospodarczego i dobrobytu (mimo iż mogą dodatkowo realizować również inne cele);
- udzielane są na warunkach łagodniejszych niż rynkowe (np. pożyczki mają być na procent niższy niż 10%, a ogólnie komponent dotacyjny wynosi przynajmniej 25%);
- nie są przeznaczone na wydatki wojskowe.

Różnice w rozkładzie geograficznym i czasowym są znaczne. Na przykład w roku 2005 Irak otrzymał 20 mld USD, podczas gdy w latach 2009-2012 było to poniżej 2 mld USD rocznie. Natomiast w latach 2009-2012 Afganistan otrzymywał ponad 5 mld USD rocznie, podczas gdy w latach 2003-2008 było to poniżej 2,5 mld USD.

Ciekawy jest również rozkład sektorowy tej pomocy. Statystyki nie wyróżniają ochrony środowiska. Wyróżniają jednak kilka sektorów zbliżonych do tego obszaru. Są to: "woda i sanitacja", "energia" oraz "rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo". W latach 2006-2012 otrzymywały one 12%-20% całej pomocy. Na podstawie wrywkowych badań można szacować, że ochrona środowiska pochłania 10%-15% pomocy rozwojowej.

W latach 1990. Polska była ważnym beneficjentem pomocy rozwojowej skierowanej głównie na ochronę środowiska. W latach 1991-1996 darczyńcy zadeklarowali na ten cel 230,1 mln USD, a więc przeciętnie 38 mln USD rocznie, czyli około 1 USD w przeliczeniu na głowę beneficjenta. Było to znacznie mniej niż średnio na świecie, tym niemniej i tak wzbudziło niechęć w wielu krajach. Relatywna popularność Polski wynikała z dwóch przyczyn. Po pierwsze, rządy w wielu krajach wysoko rozwiniętych były zdumione skalą degradacji środowiska w byłych gospodarkach socjalistycznych. Po drugie, Polska oferowała niezłą

infrastrukturę instytucjonalną i wolną od korupcji w znacznie większym stopniu niż w innych regionach, gdzie skala niezaspokojonych potrzeb była oczywiście wyższa.

Polskie statystyki pozwalają na znacznie dokładniejszą ocenę sektorowego rozkładu pomocy zagranicznej. Otóż 39% przeznaczono na ochronę powietrza, a 26% na ochronę wód. Z wydatkowanych kwot nakłady inwestycyjne pochłonęły 57%, przedinwestycyjne (takie jak projekty techniczne i analizy) – 22%, zaś pozostałe (takie jak szkolenia) – 21%. Krajowi eksperci narzekali, że tylko 57% przeznaczono na "prawdziwe" nakłady, podczas gdy pozostałe kwoty były zmarnowane na rzeczy niepotrzebne. W rzeczywistości jednak nakłady inwestycyjne mogą być w znacznej mierze zmarnowane, jeśli projekty nie są właściwie przygotowane, czego wielu ekspertów nie chce przyjąć do wiadomości.

Tym niemniej wiele środków pomocowych może być wydatkowanych nieefektywnie, ale nie dlatego, że skierowane są na zadania nieinwestycyjne, tylko dlatego, że są "związane". "Wiązanie" środków (*tied procurement*) ma miejsce wówczas, gdy darczyńca zastrzega, że jego pieniądze mogą być wydane tylko na zakupy w jego kraju. Teoretycznie takie zastrzeżenie jest uzasadnione. Darczyńca jest bowiem zainteresowany nie tylko pomocą potrzebującemu, ale również pomyślnością swojej gospodarki. Jak więc miałby tolerować sytuację, że na jego pieniądzach zarabiają obcy dostawcy, może konkurenci krajowych przedsiębiorstw?

Jednak badania Banku Światowego unaocznily, że "wiązanie" środków może podnosić ceny dostaw nawet o 30%, bo uczestnicy przetargów potrafią robić użytek z ograniczenia konkurencji. W rezultacie osiągnięcie założonego efektu – np. redukcji emisji o jakąś wielkość – będzie kosztować więcej. Z tego względu "wiązanie" środków nie jest efektywne ekonomicznie. Kraje OECD zalecają "niewiązanie" pomocy zwłaszcza dla krajów najuboższych. Dzięki temu, środki "związane", które kiedyś obejmowały ponad połowę pomocy, w roku 2008 stanowiły już tylko 18%. Sceptycy interpretują te statystyki ostrożnie, ponieważ można sobie wyobrazić porozumienie pomocowe, które formalnie jest "niewiązane", ale obie strony rozumieją, że przyszłość zależy od tego, czy pieniądze zostaną wydane na zakupy u "właściwych" dostawców.

W latach 1990. pomoc na ochronę środowiska w Polsce była w znacznej mierze "związana". Oczywiście dzięki pieniądзом darczyńców (które nigdy nie przekroczyły kilku procent tego, co krajowi inwestorzy finansowali ze źródeł wewnętrznych) udało się zrealizować wiele cennych projektów. Tym niemniej dla ekonomistów było jasne, że dałoby się zrobić więcej, gdyby pieniądze nie zostały "związane". Taka ocena stanowiła punkt wyjścia do prac nad konwersją długu na cele ekologiczne.

Powracając do tytułowego pytania, należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Bogatsi pomagają uboższym. Jednak skala tej pomocy jest mniejsza niż można by się było spodziewać. Po pierwsze, darczyńcy nie są tak wspaniałomyślni, jak by tego życzyła sobie Organizacja Narodów Zjednoczonych. Po drugie, beneficjenci często nie dysponują właściwą infrastrukturą, żeby pomoc przyjąć. Nade wszystko zaś, po trzecie, światowe środowisko przyrodnicze stanowi dobro publiczne (*Aura* 12/2009) i jako takie narażone jest na "jazdę na gapę", czyli ochronę w stopniu mniejszym niż ekonomicznie uzasadniony.

Tak zwana "pomoc rozwojowa" (*Official Development Assistance, ODA*) obejmuje nie tylko dotacje, ale i pożyczki, o ile są udzielane na warunkach łagodniejszych niż rynkowe. Tylko nieliczne kraje osiągają zalecany przez ONZ poziom 0,7% PKB. Łączna kwota wynosi około 180 mld USD rocznie. Z tego 10%-15% przeznaczana jest na ochronę środowiska. Część tych pieniędzy jest "związana" obowiązkiem dokonywania zakupów w kraju darczyńcy, co skutkuje nieefektywnością wydatków, czego doświadczyła Polska we wczesnych latach 1990. Zamiar poprawy tej efektywności doprowadził do sformułowania inicjatywy konwersji długu na cele ekologiczne.

Do wealthy nations support those less developed?

Official Development Assistance, ODA, comprises not only grants but also loans, as long as these are contracted on concessional terms. Very few countries comply with the 0.7% GDP level recommended by the UN. The total flow corresponds to 180 billion USD annually. Approximately 10%-15% is spent on environmental protection. Part of the money is made available as "tied procurement", i.e. is requested to be spent on purchases in the donor country only, compromising economic efficiency. The Polish government was well aware of this when it developed its debt-for-environment swap initiative.