

Współpraca rozwojowa państw skandynawskich – próba identyfikacji cech szczególnych „modelu nordyckiego”

Joanna Klepacka – studentka V roku stosunków międzynarodowych w ramach Kolegium Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych na Uniwersytecie Warszawskim. Od 2009 roku współpracuje z GDRG uczestnicząc w prowadzonych projektach badawczych.

Streszczenie

W poniższym artykule przedstawione zostaną podobieństwa i różnice współpracy rozwojowej prowadzonej przez cztery państwa skandynawskie – Danię, Finlandię, Norwegię oraz Szwecję. W powszechnym odczuciu ich działania cechuje wysoki poziom podobieństwa, wyróżniający kraje skandynawskie na tle innych dawców pomocy rozwojowej. Dokładniejsza analiza ich polityki pozwala nazwać te cechy wspólne, wskazuje jednak również na wiele różnic. Odmienne cechy wykazują przede wszystkim Finlandia oraz, choć w mniejszym stopniu, Dania. Polityka Norwegii i Szwecji z kolei od początków współpracy rozwojowej w Europie Północnej wpływa na obraz państw Skandynawii jako hojnych, rzetelnych i otwartych na współpracę dawców. Ostatnie lata przyniosły jednak osłabienie tego wizerunku, co spowodowane jest z jednej strony odchodzeniem od „typowo nordyckiej” polityki w tym obszarze przez same państwa skandynawskie oraz adaptacją postulowanych przez nie wzorców i postaw przez inne kraje rozwinięte.

Słowa kluczowe: współpraca rozwojowa, kraje rozwijające się, Skandynawia, Dania, Finlandia, Norwegia, Szwecja

Abstract

The article presents the similarities and differences between the development cooperation of four Scandinavian countries – Sweden, Norway, Denmark and Finland. Their activities in this field are widely regarded as having many common features that have led to the unique Scandinavian donor image that differs from other European countries. A closer analysis of these four countries policies, however, shows that their development co-operation activities indicate more differences among themselves than one might first expect. The most odd characteristics show up in Finland and, to a lesser extent, Denmark. The image of the Scandinavian donor – generous, reliable, open-minded – is mainly the consequence of Norwegian and Swedish early development cooperation policies and activities. Recently the outstanding image of the Scandinavian development co-operation has also weakened. It is a result of the fading Scandinavian virtues on the one hand within the Scandinavian countries themselves. Furthermore these traditional Scandinavian virtues are increasingly manifested in other European donor countries.

Key words: development co-operation, developing countries, Scandinavia, Denmark, Finland, Norway, Sweden

Kraje nordyckie należą do światowych liderów współpracy rozwojowej. Na tle innych dawców prezentują się jako zwarta grupa, którą charakteryzuje znacząca hojność oraz wysoka jakość udzielanej pomocy. Ponadto cechuje ją niski stopień powiązania świadczeń z własnymi interesami, otwartość i elastyczność w stosunku do nowych form pomocy, koncentracja na walce z ubóstwem oraz ciągłość współpracy niezależna od koniunktury gospodarczej. Te podobieństwa sprawiają, że rzadko próbuje się porównywać polityki poszczególnych krajów w obrębie grupy – Danii, Finlandii, Norwegii i Szwecji¹ – i odmienne aspekty ich działalności pozostają w ten sposób niezauważone. Najwięcej szczególnych cech można zaobserwować w polityce Finlandii, lecz także polityka Danii wykazuje specyficzne właściwości. Trzon grupy stanowią natomiast Norwegia i Szwecja. To ich działania w znaczącym stopniu kształtują obraz i postrzeganie w świecie nordyckiej współpracy rozwojowej.

Poniżej przedstawione zostaną główne wskaźniki, struktury i cechy charakterystyczne, które wyróżniają dwu- i wielostronną współpracę rozwojową krajów skandynawskich na tle innych dawców. Zaprezentowane zostaną także cechy specyficzne dla polityki poszczególnych krajów, odbiegające od obrazu całej grupy.

Pomoc państw skandynawskich – ujęcie ilościowe

W roku 2009 Dania, Finlandia, Norwegia i Szwecja przekazały na współpracę rozwojową odpowiednio 2,81 mld \$; 1,29 mld \$; 4,01 mld \$ i 4,55 mld \$. Po zatamaniu spowodowanym recesją w gospodarce światowej i problemami na rynku wewnętrznym w latach 90. Oficjalna Pomoc Rozwojowa (*ang. Official Development Aid – ODA*) krajów skandynawskich w pierwszej dekadzie XXI wieku rosła systematycznie i w roku 2009 osiągnęła poziom niemal trzykrotnie wyższy niż w roku 2001. Jedynym wyjątkiem jest Dania, gdzie budżet powiększył się w tym czasie tylko o 70%. Także w roku 2009, kiedy wielu dawców obniżyło swoje budżety współpracy rozwojowej, a świadczenia ogółu krajów członkowskich DAC (*ang. Development Assistance Committee OECD – DAC*) wzrosły jedynie minimalnie (0,7%), kraje skandynawskie odnotowały dalszy wzrost nakładów. ODA Danii w wartościach realnych wzrosła o 4,2%, Finlandii o 13,1%, Norwegii o 17,3%, a Szwecji o 7,4%² [OECD 2010].

Wprawdzie suma ODA krajów nordyckich to jedynie ok. 10% środków przekazywanych przez kraje członkowskie DAC i niewiele w porównaniu z transferami takich gigantów jak USA, Niemcy czy Wielka Brytania, to jednak porównując ODA z produktem narodowym (PNB) tych krajów okazuje się, że państwa skandynawskie są o wiele bardziej szczodre niż pozostałe kraje członkowskie DAC. Średni stosunek ODA do PNB dla krajów DAC wyniósł w roku 2009 jedynie 0,31% PNB, podczas gdy w Danii było to 0,88%, w Finlandii 0,54%, w Norwegii 1,00% a w Szwecji 1,12%. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że jeszcze w roku 2008 wartości te były niższe i wynosiły odpowiednio – 0,82 %, 0,43%, 0,88% i 0,98%. Ten imponujący wzrost można tłumaczyć wyraźnym spadkiem wartości PNB każdego z krajów w roku 2009, który jednak nie wpłynął bezpośrednio na planowane z co najmniej rocznym wyprzedzeniem wydatki budżetowe. Tak dobrym wynikiem, przekraczającym nie tylko średnią krajów DAC, ale również deklarowany przez kraje rozwinięte po raz kolejny w Milenijnych Celach Rozwoju próg pomocy w wysokości 0,7% PNB, oprócz Danii, Norwegii i Szwecji mogą poszczycić się jeszcze tylko Holandia i Luksemburg [OECD 2010]. Warto również zaznaczyć, że wysoki stosunek ODA do PNB utrzymuje się w tych krajach od wielu lat i rosnące w ostatnich latach dochody gospodarek narodowych konsekwentnie znajdują swoje odbicie we wzroście ODA. Kraje skandynawskie prowadzą wręcz cichą rywalizację o pozycję najhojniejszego dawcy, a wśród polityków panuje konsensus sprzeciwiający się spadkowi pomocy poniżej „przyswoitego” poziomu [Selbervik, Nygaard 2006, s.12]. Dowodem tego może być fakt, że w latach 2001-2008, w okresie dobrej koniunktury gospodarczej, obniżenie budżetu na współpracę rozwojową miało miejsce tylko w jednym wypadku, w Finlandii (zob.: tabela 1 oraz wykres 1 i wykres 2) w roku 2006.

Dominującą formą współpracy w krajach skandynawskich są działania dwustronne, na które przeznaczane jest ponad 60% ODA. Jednocześnie jednak jest to odsetek niższy niż średnia dla członków DAC wynosząca w roku 2009 69,7% (zob.: tabela 2). Wyjątek stanowi Norwegia, w której budżecie działania dwustronne stanowiły 77,4% wszystkich pozycji [OECD 2010]. Beneficjenci pomocy krajów nordyckich to kraje

o zbliżonym profilu społeczno-ekonomicznym. Dominują wśród nich kraje najstabilniej rozwinięte (*ang. Least Developed Countries – LDCs*), których wiele położonych jest w Afryce Subsaharyjskiej. Tym samym ten region należy do głównych beneficjentów pomocy państw skandynawskich. Na przestrzeni ostatnich lat można jednak zaobserwować spadek sum zagwarantowanych dla LDCs na rzecz pomocy kierowanej do innych biorców. Jeszcze po koniec lat 80. XX wieku do LDCs trafiała niemal połowa pomocy dwustronnej z krajów skandynawskich, obecnie jest to 30-40%. Trend spadkowy można tłumaczyć ogólnym obniżeniem ODA w latach 90., jak również rozczarowaniem współpracą z afrykańskimi elitami, wzrostem znaczenia pomocy humanitarnej i dla państw wychodzących z konfliktu oraz ściślejszym niż wcześniej powiązaniem współpracy rozwojowej z polityką zagraniczną [Selbervik, Nygaard 2006, s. 22]. Wśród ogółu członków DAC tak wyraźnych priorytetów geograficznych pomocy wskazać nie można. Średnio od członków DAC grupa LDCs otrzymuje 24,6% pomocy bilateralnej, a kraje Afryki Subsaharyjskiej 26,3%. Poziom ten nie uległ poważniejszym zmianom na przestrzeni ostatnich 20 lat [DAC 2009b].

Największa część nordyckiej współpracy rozwojowej jest przeznaczana na infrastrukturę socjalną. Na ten cel trafiło 34,9% bilateralnej pomocy z Kopenhagi, 37,2% z Helsinek, 42,1% z Oslo i 30,4% ze Sztokholmu, jednak jedynie Norwegia z wynikiem 42,1% przekroczyła średnią dla krajów DAC. Na tle pozostałych donatorów państwa skandynawskie nie wyróżniają się i podobnie jak inne kraje DAC dopiero w latach 90. zaczęły przeznaczać większe środki na infrastrukturę socjalną. Największa część tych funduszy to wsparcie dla rządów i budowy społeczeństwa obywatelskiego. Dania i Norwegia przeznaczają na ten cel ponad 20% dwustronnej ODA, Finlandia i Szwecja ponad 10%. Trudno wskazać wyraźną drugą pozycję w budżetach współpracy dwustronnej. Ponad 10% środków trafia na działania multisektorowe oraz na pomoc humanitarną, co oznacza wyraźny wzrost w ostatnich 20 latach, a także w stosunku do większości krajów DAC. Wysoka jest również suma środków nie przypisanych do żadnego sektora. W Szwecji to aż 24,9% dwustronnej ODA, a w Danii 15,2%. Spadek w ostatnich latach zanotowały natomiast nakłady na infrastrukturę gospodarczą, przemysł i rolnictwo. Wsparcie dla żadnego z tych sektorów nie przekracza obecnie 10% dwustronnej ODA państw nordyckich (zob.: tabela 3, tabela 4). Interesujący jest również fakt, że koszty administracyjne w krajach skandynawskich są jednymi z najwyższych wśród krajów DAC. W Danii i Finlandii przekraczają 8%, w Norwegii i Szwecji oscylują wokół 7%, tym samym przekraczają średnią dla krajów DAC wynoszącą 5% [DAC 2009b].

Warto zwrócić uwagę na rosnący udział pomocy w formie bezpośredniego wsparcia budżetowego, czyli finansującego inicjatywy rozwojowe poprzez budżet państwa-beneficjenta. Coraz większa liczba działań jest finansowana w ten sposób, co można wiązać z upowszechnianiem się sektorowego podejścia do rozwoju (*ang. wide-sector approach*). Bezpośrednim wsparciem budżetowym cieszą się głównie kraje partnerskie. Wymagane jest od nich przygotowanie narodowej strategii walki z ubóstwem lub innego dokumentu o podobnym charakterze, który będzie gwarantował, że środki wpływające do budżetu zostaną wykorzystane na rozwój kraju. Następnie dawca i biorca wspólnie czuwają nad realizacją przyjętej strategii. Ta forma transferu funduszy utrudnia wprawdzie dawcy dokładną ewaluację efektów współpracy, ma jednak dodatkową zaletę w postaci doskonalenia umiejętności zarządzania (*ang. good governance*), dysponowania finansami oraz wzmocnienia poczucie własności (*ang. ownership*) w krajach-biorcach. Państwa skandynawskie powołują się na wyniki badań OECD/DAC z roku 2006, które wskazują na wyżej wymienione pozytywne efekty bezpośredniego wsparcia budżetowego dla krajów rozwijających oraz na nie większą niż w wypadku innych form pomocy podatność na korupcję. Z tego względu deklarują wolę dalszego zwiększania, we współpracy z innymi dawcami, udziału bezpośredniego wsparcia budżetowego w swojej pomocy rozwojowej [DMFA 2009b, SMFA 2008, NMFA 2008].

Mniejsza część budżetu przeznaczana na współpracę dwustronną oznacza większe sumy przekazywane na działania wielostronne (zob.: tabela 2). Silniejszą orientację grupy nordyckiej na tą formę kooperacji można tłumaczyć m.in. charakterystycznym dla małych państw zaufaniem wobec instytucji międzynarodowych, postrzeganiem kanałów wielostronnych jako bardziej elastycznych i efektywnych oraz dających możliwość odciążenia własnego aparatu urzędniczego [Selbervik, Nygaard 2006, s. 2]. Dania w roku 2009 przeznaczyła na współpracę multilateralną 32,2% swojego budżetu, Finlandia 38,9% a Szwecja 34,0%, podczas gdy średnia dla krajów DAC wyniosła 30,3%. Jedynie Norwegia wykazuje mniejszą preferencję dla działań wielostronnych

i przekazuje na ten cel jedynie 22,6% funduszy [OECD 2010]. Warto jednak zauważyć, że na przestrzeni ostatnich 10 lat środki przekazywane na współpracę wielostronną, zarówno przez członków DAC, jak i przez kraje skandynawskie (z wyjątkiem Szwecji) sukcesywnie zmniejszały się. Mała także dystans między poparciem dla inicjatyw wielostronnych udzielanym przez kraje DAC a poparciem ze strony państw nordyckich, które zdają się podążać za trendem do bilateryzacji współpracy [Selbervik, Nygaard 2006, s. 20]. Głównym beneficjentem krajów skandynawskich są organizacje systemu Narodów Zjednoczonych (NZ), a wśród nich Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (*ang. United Nations Development Program – UNDP*). Podczas gdy w roku 2009 od wszystkich członków DAC do NZ trafiło średnio tylko 17% środków przeznaczanych na współpracę wielostronną, kraje nordyckie ulokowały tam około 1/3 swoich budżetów. W wypadku Danii było to 31,3%, Finlandii 28,8%, Szwecji 37,9%. Rekordzistą jest Norwegia, której transfery do NZ wyniosły 55,2% środków przeznaczonych na działania multilateralne³. Drugim ważnym beneficjentem jest Unia Europejska. Trafiło do niej 29,9% funduszy wielostronnych z Danii, 43,4% z Finlandii oraz 19,2% ze Szwecji. Mniej niż pozostali członkowie DAC kraje skandynawskie przekazują natomiast do Grupy Banku Światowego [OECD 2010].

Hojność państw nordyckich jest powszechnie znana. Potwierdzają ją statystyki i rankingi instytucji międzynarodowych oraz pozarządowych [DAC 2007 a, b; DAC 2008; DAC 2009a; CDI 2009]. Obok oddania sprawie w wymiarze finansowym, wskazują także na ich innowacyjność i zaangażowanie w promocję nowych idei i zacieśniania współpracy z krajami rozwijającymi się. Pozytywna ocena pomocy państw nordyckich to zatem wynik nie tylko jej skali, ale także jakości. W związku z tym warto przyjrzeć się motywom, jakie stały i stoją za tą ponadprzeciętną gotowością krajów skandynawskich do współpracy z krajami rozwijającymi się oraz jej priorytetom i zasadom.

Przestanki współpracy rozwojowej państw skandynawskich

Skandynawska współpraca rozwojowa ma za sobą już 50-letnią historię. Główne powody zaangażowania pozostały w tym czasie niemal niezmienione, jednak w różnych momentach na czołową pozycję wysuwały się inne argumenty przywoływane celem uzyskania poparcia dla dalszej współpracy.

W wypadku państw skandynawskich spośród szeregu motywów mogących stać za podjęciem współpracy z krajami rozwijającymi się z całą pewnością można skreślić te, które przypisywane są polityce mocarstwowej – interesy bezpieczeństwa, potęgę i wpływy oraz interesy ekonomiczne. Dla Skandynawii o wiele bardziej decydującym czynnikiem były typowe dla tzw. miękkiej polityki kwestie, jak troska o rozwiązanie problemów globalnych, danie wyrazu własnej tożsamości i chęć zdobycia reputacji, poczucie obowiązku oraz pobudki humanitarne [van der Veen 2002, s. 12]. Taką postawę można również określić mianem ludzkiego internacjonalizmu (*ang. human internationalism*) [Stokke 1989, s. 11]⁴.

Współpraca rozwojowa została podjęta przez kraje skandynawskie na przelomie lat 50. i 60. XX wieku i z czasem stała się ważnym elementem ich polityki zagranicznej. Jej początki były w znacznym stopniu kształtowane przez przestanki moralne i humanitarne. Jako państwa mate, bez kolonialnej przeszłości i aspiracji mocarstwowych kraje skandynawskie nie starały się za pośrednictwem współpracy rozwojowej realizować swoich interesów strategicznych ani gospodarczych. Powszechne było wręcz przekonanie, że mate kraje nie są zepsute przez dążenia do realizacji własnych interesów, przez co kreowana przez nie współpraca jest bardziej efektywna. Ponadto tradycje przynależności do Ligi Narodów wzmacniały poczucie troski i odpowiedzialności za pokój i sprawiedliwość na świecie, którą to kwestię bezpośrednio wiązano z poprawą sytuacji krajów rozwijających się. Argumenty natury moralnej i humanitarnej przywoływano często w dokumentach programowych i wypowiedziach polityków. Dotyczy to w szczególności Szwecji i Norwegii⁵. Ten swoisty altruizm jest wyjątkową cechą przypisywaną polityce zagranicznej krajów nordyckich [Selbervik, Nygaard 2006, Vogt 2009].

Z kolei uniwersalistyczna koncepcja sprawiedliwości społecznej, wedle której każdy obywatel ma prawo do korzystania z „dobrobytu” państwa, wpłynęła na mocne poczucie solidarności międzynarodowej [Gates, Hoeffler 2004, s. 6]. Państwo powinno zaspokajać potrzeby nie tylko własnych obywateli, ale wszystkich, którzy jego pomocy potrzebują [Vogt 2009, s. 143]. Upowszechnienie rozwiązań skandynawskiego modelu społecznego miało przyczynić się do urzeczywistnienia tej idei. Warto też podkreślić, że podejście takie to także kontynuacja wcześniejszych, m.in. norweskich, tradycji misyjnych [van der Veen 2002, s. 13].

W latach 70. nakłady na współpracę rozwojową znacząco wzrosły, co można tłumaczyć poczuciem obowiązku państw skandynawskich wobec deklaracji przyjętych w gronie NZ w tamtym czasie. W latach 80. sukcesy i wysokie zaangażowanie w tej dziedzinie zaczęto silniej postrzegać jako źródło siły i prestiżu, umacniające pozycję na arenie międzynarodowej i dające mocną pozycję przetargową w negocjacjach z partnerami. Od lat 90. coraz częściej i głośniej zaczęto mówić o współpracy rozwojowej jako o drodze do rozwiązania zaostrzających się problemów globalnych, takich jak stan środowiska naturalnego, prawa człowieka, czy AIDS/HIV, choć argument ten był przywoływany także we wcześniejszych dekadach [Selbervik, Nygaard 2006, van der Veen 2002]. Początek XXI wieku to z kolei formalizacja tych obaw i próba przewyciężenia ich źródeł pod postacią Milenijnych Celów Rozwoju (*ang. Millenium Development Goals – MDGs*). Kraje skandynawskie były ich gorącymi orędownikami, a obecnie koncentrują swoje wysiłki na ich urzeczywistnieniu [Hinrichsen 2007].

Omówione powyżej motywy w największym stopniu dotyczą sytuacji Norwegii i Szwecji. W kreowaniu współpracy rozwojowej Danii i Finlandii istotną rolę odegrały także inne czynniki. Rząd duński starał się potążyć współpracę rozwojową z promocją własnej gospodarki. Stąd też przez wiele lat duńską ODA cechował wyższy niż w pozostałych krajach nordyckich udział pomocy wiązanej, a w dyskursie pojawiał się termin „procenta zwrotnego” (*ang. return percentage*), przez co rozumiano korzyści dla duńskiej gospodarki, jakich oczekiwano od zaangażowania we współpracę z krajami rozwijającymi się [Selbervik, Nygaard 2006, s. 6]. Już pierwsze ustalenia z lat 60. na temat podziału budżetu rozwojowego między poszczególne kanały transferu były wyjściem naprzeciw sektorowi prywatnemu, który do współpracy rozwojowej miał w owym czasie stosunek sceptyczny. Decyzją rządu 50% budżetu zagwarantowano na działania wielostronne, 25% na działania dwustronne w formie grantów i projektów. Kolejne 25% środków miało trafiać do krajów rozwijających się w formie pomocy wiązanej. W ten sposób chciano zdobyć przychyłność środowisk biznesowych i związanych z nimi kręgów politycznych. Taki podział środków został potwierdzony przez duński komitet parlamentarny w roku 1970. W uzasadnieniu powołano się na argumenty o pozytywnym wpływie ustalonych proporcji na bilans płatniczy kraju, na wsparcie początkowego stadium eksportu wyrobów przemysłowych oraz na nastawienie krajowej opinii publicznej do pomocy rozwojowej [Stokke 1989, s. 95]. Kwestia ta była w późniejszych latach tematem wielu debat między zwolennikami pomocy ukierunkowanej na walkę z ubóstwem a tej promującej własną produkcję. Zrzeszenie Duńskich Przedsiębiorców (*ang. Federation of Danish Industries*) proponowało nawet zmianę proporcji na korzyść pomocy wiązanej kosztem współpracy wielostronnej, której udział miał zostać zmniejszony do 25%. Nie spotkało się to jednak z uznaniem polityków. Jednocześnie ujawniły się błędy w dysponowaniu środkami i ich nieefektywne wykorzystanie, spowodowane m.in. brakiem kontroli administracji rządowej (*ang. Danish International Development Agency – DANIDA*) nad wykorzystaniem dóbr zakupionych z kredytów. W wątpliwość zaczęto także podawać pozytywny wpływ pomocy wiązanej na promocję duńskiego eksportu, ponieważ środki były bardzo rozproszone oraz często trafiały do krajów, którymi duńscy eksporterzy nie byli zainteresowani. Ponadto statystyki coraz częściej wskazywały na fakt, że duńska gospodarka korzysta również na pomocy rozwojowej, która nie ma charakteru formalnie wiązanej [Stokke 1989]. Jak potwierdziły późniejsze analizy pomoc wiązana ma ograniczony wpływ na gospodarkę kraju dawcy czy tworzenie nowych miejsc pracy. Największym jej beneficjentem jest przedsiębiorca, który uzyska dany kontrakt. Tracą natomiast sam dawca, w postaci „opportunity costs”, oraz biorca, zmuszony do wyboru oferty, która niekoniecznie jest najbardziej korzystna na rynku [Jepma 1996].

Także Finlandię kierowało nie tylko poczucie solidarności międzynarodowej, ale również własne interesy. Pragmatyczna i ostrożna, czasem wręcz instrumentalna, polityka zagraniczna tego kraju jest wynikiem jego sąsiedztwa z Rosją i położenia geopolitycznego w okresie zimnej wojny. Znalazło to swoje odbicie także we współpracy rozwojowej [Vogt 2009, s. 148]. Ponadto pomoc rozwojowa oparta na pobudkach

humanitarnych czy moralnych jest obca fińskim tradycjom. Została zaadaptowana przez Finlandię, gdy w obliczu pogłębiającego się konfliktu Wschód-Zachód kraj ten poszukiwał własnego miejsca na arenie międzynarodowej. Helsinki dążyły do uzyskania statusu nowoczesnego, wysokorozwiniętego państwa, aktywnego międzynarodowo, ale neutralnego politycznie. Zaangażowanie we współpracę rozwojową miało przybliżyć Finów do tego celu. Wzorem takiej postawy była Szwecja. Po zakończeniu zimnej wojny podkreślanie przez współpracę rozwojową przynależności do Zachodu przestało być konieczne. Przesłanki egoistyczne były powoli wypierane przez te bardziej „szlachetne” – nie znikły jednak całkowicie [Stokke 2005]. Miejsce instrumentalizmu politycznego zajął gospodarczy. Spośród krajów skandynawskich to właśnie w Finlandii udział pomocy związanej jest najwyższy i w roku 2008 wyniósł 7,7% [DAC 2009b]. Finlandia jest również jedynym krajem grupy, gdzie utrzymanie wysokiego poziomu pomocy nie jest priorytetem i kwestie współpracy rozwojowej często padają ofiarą trudności budżetowych. Przekroczenie progu 0,7% PNB było przedmiotem wielu deklaracji, jednak data realizacji tego celu jest ciągle przekładana. Obecnie mówi się o roku 2015.

Struktura instytucjonalna dwustronnej współpracy rozwojowej

Podobnie jak motywy współpracy krajów skandynawskich z krajami rozwijającymi się, także organizacja struktur odpowiedzialnych za jej realizację wykazuje wiele cech wspólnych. Jednak również na tym polu zaobserwować można specyficzne rozwiązania duńskie i fińskie.

Przyglądając się kolejnym reformom struktur instytucjonalnych współpracy dwustronnej można dostrzec dążenie krajów skandynawskich do centralizacji procesu decyzyjnego poprzez skupienie kompetencji w rękach Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ). Jednocześnie w dziedzinie implementacji ma miejsce proces decentralizacji, o czym świadczą przekazanie wielu uprawnień do realizacji działań poza MSZ. Ważną rolę odgrywają tu przedstawicielstwa dyplomatyczne w krajach rozwijających się oraz aktorzy pozapaństwowi – NGOs oraz sektor prywatny. Oba procesy mają służyć podniesieniu efektywności współpracy rozwojowej krajów skandynawskich [Stokke 2005, Selbervik, Nygaard 2006]. Nie znaczy to jednak, że wszystkie kraje skandynawskie poczyniły jednakowe kroki w tym kierunku. Administrację fińską charakteryzuje najbardziej scentralizowana i hierarchiczna struktura w grupie. Zwraca na ten fakt uwagę również DAC i zaleca zmniejszenie roli fińskiego MSZ przy realizacji współpracy [DAC 2007b].

Wyrazem centralnej roli MSZ jest umiejscowienie w tym resorcie stanowiska ministra ds. współpracy rozwojowej, który odpowiada za całokształt polityki. Głównym zadaniem ulokowanych w strukturze MSZ departamentów ds. współpracy rozwojowej jest przygotowanie strategii i programów polityki rozwojowej. Impulsy odnośnie do głównych linii płyną także z parlamentów. Rola zgromadzeń parlamentarnych jest jednak ograniczona i sprowadza się przede wszystkim do bycia forum debat na temat wyboru krajów partnerskich oraz poziomu pomocy (kompetencje budżetowe). Współpraca rozwojowa wrosła jednak tak głęboko w tożsamość skandynawską, że radykalne propozycje pojawiają się w debatach parlamentarnych rzadko⁶ i to ministerstwa nadają ostateczny kształt polityce rozwojowej, decydując o priorytetowych obszarach, zasadach i podziale środków [Selbervik, Nygaard 2006]. Częścią budżetu resorty spraw zagranicznych zarządzają samodzielnie, zwłaszcza w zakresie pomocy wielostronnej i humanitarnej, także znaczna część pomocy dwustronnej trafia do beneficjentów za ich pośrednictwem. W transferze pozostałej części pomocy dwustronnej biorą udział aktorzy pozapaństwowi. Niewielka część ODA multilateralnej trafia do instytucji międzynarodowych (m.in. ILO, UNESCO) za pośrednictwem innych, kompetentnych w danej dziedzinie resortów. Ministerstwa koordynują działania wszystkich aktorów zaangażowanych w realizację współpracy rozwojowej.

W Szwecji i w Norwegii MSZ wspomagają specjalne agencje rządowe⁷. Są to odpowiednio Swedish International Development Authority (Sida⁸) oraz Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD). W obu przypadkach ich kompetencje obejmują działania z zakresu kreowania polityki, jak i implementacji. Sida, ciesząca się niezależnością organizacyjną, zarządza około połową całego budżetu szwedzkiej współpracy rozwojowej. Jest odpowiedzialna za wdrażanie, kontrolę i ocenę realizacji przyjętych strategii⁹. Środki trafiają do krajów rozwijających się bezpośrednio, przez programy realizowane przez nią samą, lub pośrednio, przez wybrane

na drodze konkursu NGOs. Poprzez doradzanie rządowi Sida bierze także udział w tworzeniu przyszłej strategii i polityki Szwecji w dziedzinie rozwoju. Do jej zadań należy również kontaktowanie się z partnerami zagranicznymi, jak inni dawcy, instytucje międzynarodowe i kraje partnerskie oraz reprezentowanie na tym forum stanowiska szwedzkiego rządu (*ang. advocacy work*). NORAD z kolei, od momentu, gdy utraciła status głównej norweskiej instytucji wdrożeniowej i stała się dyrektoriatem (*ang. directoriate*) w strukturach MSZ, straciła również wiele swoich wcześniejszych kompetencji. Obecnie jej główne zadania to doradztwo techniczne oraz kontrola realizacji współpracy. W jej kompetencji pozostawiono współpracę z NGOs i kontrolę nad środkami transferowanymi za ich pośrednictwem [NMFA 2009].

W dwóch pozostałych krajach MSZ korzystają z pomocy instytucji o charakterze wyłącznie doradczym. Są to DANIDA Board w Danii oraz Development Policy Committee w Finlandii. Ciąta doradcze istnieją także w strukturze Sida (The Advisory Council oraz Sida's Research Committee). W skład tych instytucji wchodzi przedstawiciele różnych środowisk zaangażowanych we współpracę rozwojową. Większość członków to reprezentanci partii politycznych, ale są wśród nich także przedstawiciele sektora prywatnego, związków zawodowych oraz świata nauki.

Znaczącą rolę w realizacji współpracy rozwojowej wszystkich krajów skandynawskich odgrywają ich przedstawicielstwa dyplomatyczne. Ambasady samodzielnie dysponują przyznawanym im co roku budżetem, z którego, bez konieczności podejmowania procedur administracyjnych w centrali, finansują mniejsze projekty. Znajdujący się na miejscu dyplomaci posiadają większą wiedzę o sytuacji w danym kraju niż MSZ, co pozwala na użycie środków bez dublowania inicjatyw finansowanych już z innych źródeł i tym samym ich bardziej efektywne wykorzystanie. Rozszerzenie kompetencji przedstawicielstw dyplomatycznych¹⁰ w tym zakresie to przejaw wspomnianego procesu decentralizacji [Selbervik, Nygaard 2006, Hoebink, Stokke 2005].

Swój wkład w realizację polityki rozwojowej mają również aktorzy pozapaństwowi: sektor prywatny oraz organizacje pozarządowe. Ze względu na omówione już wyżej idealistyczne motywy stojące za polityką państw nordyckich (z wyjątkiem wspomnianego wyżej przykładu Danii) interesy sektora prywatnego nie miały tak istotnego wpływu na kreowanie polityki rozwojowej jak w innych krajach (*np. USA*). Można to również tłumaczyć faktem, iż główni beneficjenci pomocy krajów skandynawskich to zupełnie inne państwa niż główni partnerzy handlowi¹¹ [Selbervik, Nygaard 2006, s. 16]. Na przykładzie Skandynawii można zaobserwować przemianę, jaka zaszła w kooperacji na linii rząd-biznes w dziedzinie współpracy rozwojowej. Zmalało znacznie pomocy wiązanej. Forma ta, traktowana jako instrument promowania własnych interesów gospodarczych, wymuszała współpracę z krajowymi przedsiębiorcami, nie gwarantując jednak jej długofalowego charakteru. Z kolei relacje administracji z sektorem prywatnym zaczęło w coraz większym stopniu cechować partnerstwo. Konieczność zaangażowania biznesu w kwestie rozwoju argumentuje się pozytywnymi dla gospodarek efektami transferu wiedzy i technologii do krajów rozwijających się, co ostatecznie ma przetożyć się na redukcję ubóstwa. Dla firm z krajów rozwiniętych zachętą do kooperacji ma być m.in. dostęp do nowych rynków zbytu czy surowców. Zmiana myślenia zaowocowała nowymi formami współpracy. Przedstawiciele administracji stawiają sobie obecnie za cel pomoc w nawiązaniu kontaktów między potencjalnymi partnerami (*ang. matchmaking*). Następnie oferują im informację, doradztwo i pilotaż. Tym samym rosną szanse na efektywną i długotrwałą współpracę między przedsiębiorcami. Jest ona możliwa tylko wtedy, gdy obie strony wynoszą z niej korzyści, także po zakończeniu subwencjonowania ze środków budżetowych, więc odpowiedni dobór partnerów i pierwsze etapy współpracy, przy których asystuje administracja, są szczególnie ważne. Wśród firm prowadzących już działalność w krajach rozwijających się wspierana jest z kolei postawa społecznej odpowiedzialności (CSR) [NMFA 2009, GOS 2008, FMFA 2007].

Pojawienie się nowych wzorów współpracy ze środowiskiem biznesowym nie oznacza jednak całkowitej rezygnacji z dotychczas stosowanych. Wiązane formy pomocy nadal występują w Danii i Finlandii. Po rekomendacjach DAC [DAC 2007a] rząd duński ograniczył jednak pomoc wiążaną do programu kredytów mieszanych (*ang. Mixed Credit Programme*). Należy przy tym pamiętać, że poprzez ten program do krajów rozwijających się trafia tylko 1,5% pomocy z Danii [DAC 2009b]. Finlandia natomiast przyznaje wiązane

kredyty preferencyjne (*ang. concessional credit*), jednak zgodnie z rekomendacjami DAC ta forma pomocy obejmuje obecnie tylko kraje o średnim poziomie dochodu. Kredyty trafiają głównie do państw, które przestają być beneficjentami fińskiej pomocy. Pomoc wiązana w postaci kredytów finansuje inwestycje, które ze względu na swoją niską rentowność nie mogłyby liczyć na kredyt komercyjny. Rozumie się przez to przede wszystkim inwestycje w infrastrukturę.

Ponadto, w każdym z krajów skandynawskich działa instytucja o charakterze funduszu inwestycyjnego podwyższonego ryzyka¹². Podejmują się one finansowania inicjatyw gospodarczych, które rokują pozytywne efekty dla rozwoju ekonomicznego danego kraju, jednak ze względu na wysokie ryzyko danej inwestycji nie mogą liczyć na zainteresowanie inwestorów prywatnych.

Ważną rolę w realizacji współpracy rozwojowej odgrywają organizacje pozarządowe. Trafia do nich istotna część funduszy zarezerwowanych na pomoc dwustronną, około 7% w Danii, Norwegii i Szwecji oraz ponad 10% w Finlandii [DAC 2009b]. W ostatnich latach środki te wrosły, co bezpośrednio wiąże się z ogólnie rosnącym budżetem współpracy rozwojowej. NGOs okazały się doskonałym kanałem do jego zagospodarowania. Z drugiej strony działalność skandynawskich NGOs jest niemal całkowicie zależna od dotacji z budżetu państwa. Konsekwencją tego położenia jest niski poziom krytycyzmu wobec działań i koncepcji instytucji państwowych. Szczególnie widać to w Danii, Norwegii i Szwecji, gdzie NGOs współpracują blisko z MSZ i trudno odróżnić ich pracę od tej prowadzonej przez organy rządowe. Wsparcie z funduszy publicznych trafia zasadniczo do NGOs krajowych. Można wyróżnić dwa typy organizacji i tym samym finansowania. Wyselekcjonowane, duże NGOs cieszą się długofalowym wsparciem, co pozwala na przeprowadzanie bardziej kompleksowych działań i większą elastyczność przy ich realizacji. Małe organizacje rywalizują w otwartych przetargach o granty na realizację konkretnych projektów. Najczęściej wymagane jest współfinansowanie działań z własnych środków na poziomie 10-15% [Selbervik, Nygaard 2006]. Na finansowanie mogą również liczyć także NGOs w krajach rozwijających się. Dotyczy to w szczególności krajów, gdzie współpraca z lokalną administracją publiczną jest niemożliwa lub niepożądana. W porównaniu ze skandynawskimi NGOs bezpośrednio z budżetu MSZ trafia do nich jednak jedynie ułamek pomocy, są za to często partnerami przy realizacji projektów przez NGOs nordyckie [FMFA 2009]. Skandynawskie NGOs pozyskują również środki z budżetu UE. Aby zwiększyć efektywność w zdobywaniu dotacji, powstały specjalne platformy zrzeszające organizację finansujące swoją działalność z tego źródła.

Współpraca z instytucjami badawczymi

Administracja państwowa stara się także współpracować z ośrodkami akademickimi oraz think-tankami. Z jednej strony MSZ (lub agencje) wspierają finansowo badania nad zagadnieniami rozwoju (*ang. development research*), z drugiej oczekują od badaczy wniosków i informacji, które mogłyby zostać wykorzystane zarówno na poziomie planowania, jak i realizacji współpracy rozwojowej. Zapotrzebowanie na wiedzę ekspercką rośnie wraz ze wzrostem liczby zagadnień, którymi zajmuje się współpraca z krajami rozwijającymi się. Znalazło to swoje odbicie w wysokości budżetów na badania nad rozwojem w ostatnich latach. Warto zauważyć, że w krajach skandynawskich panuje, w równym stopniu wśród badaczy i wśród urzędników, przekonanie, że badania nad rozwojem to zagadnienie bardziej z dziedziny współpracy rozwojowej niż szeroko rozumianej polityki badawczej i w związku z tym oczekuje się, że będą one finansowane z budżetu współpracy rozwojowej [Sørbrø 2001, s. 315]. Intensyfikacja badań u progu nowego wieku nie przełożyła się jednak bezpośrednio na ich praktyczne wykorzystanie. Wskazywały na ten fakt obie strony. Naukowcy zarzucali politykom i urzędnikom ignorowanie wyników ich pracy, decydenci bronili się mówiąc o nieprzystępnej formie i często nieadekwatnej do prowadzonej polityki tematyce raportów [Sørbrø 2001]. Obecnie brak aż tak krytycznych głosów, jednak w dalszym ciągu problem stanowi korzystanie z wyników badań w pracy administracji. Opracowania naukowe zlecane przez MSZ i związane bezpośrednio z prowadzonymi działaniami stanowią tylko niewielką część finansowanych przez te instytucje projektów czy programów. Pozostałe w znacznej części odzwierciedlają zainteresowania badawcze samych naukowców i, choć wartościowe, nie mają zastosowania dla polityki rozwojowej rządu [Sørbrø 2001, Tostensen 2006, RCN 2008, FMFA 2009]. Ta sytuacja jest częściowo konsekwencją formy finansowania badań nad rozwojem. MSZ, oprócz projektów zleconych, rzadko

samodzielnie przeprowadza procedury ewaluacji wniosków delegując te kompetencje innym instytucjom i dając im jedynie ogóle wytyczne odnośnie preferowanej tematyki¹³. Instytucje te z kolei zachowują się jak rady badawcze (którymi częściowo są) i spośród wniosków wybierają projekty dobre, ale niekoniecznie zgodne z zainteresowaniami MSZ. Wszystkie MSZ jednak zgodnie podkreślają, że dążą do większej spójności między prowadzonymi badaniami a polityką rozwojową oraz ich lepszemu wykorzystaniu w swojej pracy [NMFA 2008].

Współpraca rozwojowa w oczach opinii publicznej

Współpraca rozwojowa cieszy się w krajach skandynawskich dużym poparciem opinii publicznej. Potwierdzają to ostatnie badania Eurobarometru z 2009 roku¹⁴. Respondenci oceniający pomoc krajom rozwijającym się jako „bardzo ważną” oraz „ważną” stanowili zdecydowaną większość ankietowanych. W Danii i Finlandii było to 92% pytanych, a w Szwecji 93%. Warto jednak zaznaczyć, że porównaniu z badaniami z roku 2004 poparcie dla pomocy w Danii i Szwecji spadło – odpowiednio o pięć i cztery punkty procentowe. Wzrost odnotowano natomiast w Finlandii (+1 pkt. proc.) [Eurobarometr 2009]. Większe poparcie zaobserwowano także w Norwegii, gdzie od pierwszych badań w roku 1972 zwolenników pomocy systematycznie przybywa. W roku 2006 stanowili oni 90% ankietowanych [Statistics Norway 2007]. Skandynawowie uważają również, że świadczenia na rzecz krajów rozwijających przynoszą pozytywne rezultaty. Dania, Finlandia oraz Szwecja, z wynikami odpowiednio 70%, 77% oraz 71%, znalazły w się pierwszej piątce wśród krajów UE25, jeśli chodzi o poziom zadowolenia z efektów współpracy rozwojowej. Średnia europejska wyniosła jedynie 51% [Eurobarometr 2005]. Także Norwegowie są przekonani o dobrych efektach ich współpracy rozwojowej – myśli tak 72% respondentów [Statistics Norway 2007]. Mimo ogólnie wysokiego poparcia dla idei pomocy oraz przekonania o jej skuteczności Skandynawowie nie widzą konieczności zwiększenia wolumenu środków na współpracę rozwojową. Tą opinię podziela 59% Duńczyków, 62% Finów, 59% Szwedów¹⁵ [Eurobarometr 2004] oraz 79% Norwegów [Statistics Norway 2007].

Badania Eurobarometru wykazały również wśród mieszkańców krajów skandynawskich wyższy niż w pozostałych krajach UE poziom wiedzy na temat współpracy rozwojowej. Na pytanie o znajomość MDGs i aktualnej agendy społeczności międzynarodowej w dziedzinie rozwoju, negatywnie odpowiedziało 80% mieszkańców UE, a tylko 66% pytanych w Danii, 70% w Finlandii i 58% w Szwecji. Jednocześnie nordyccy respondenci, odpowiadający twierdząco na to pytanie, częściej niż w Europie, wskazywali na posiadanie głębszej wiedzy, niż tylko znajomość tego terminu. W Danii było to 8% ankietowanych, w Finlandii 5%, a w Szwecji 7%, podczas gdy średnia europejska wyniosła 4% [Eurobarometr 2007]. Opinia publiczna jest także zadowolona z informacji przekazywanych przez krajowe media na temat krajów rozwijających. Poświęcanie zbyt mało czasu tematyce krajów Południa zarzuca mediom tylko 44% pytanych w Danii oraz 34% w Finlandii. Wyjątek stanowi Szwecja, gdzie z poziomu informacji niezadowolonych jest aż 57% ankietowanych [Eurobarometr 2009]. Jak wskazują przytoczone badania Skandynawowie są lepiej poinformowani w kwestiach współpracy rozwojowej od przeciętnego Europejczyka i są swoim stanem wiedzy usatysfakcjonowani. Z drugiej strony wiedza ta wydaje się być płytka, a opinia publiczna, oprócz ogólnej legitymizacji współpracy wysokim poziomem społecznego poparcia, nie ma wpływu na kształt i kreowanie współpracy rozwojowej przez rząd [OECD 2003, Olsen 2002].

Uwarunkowania prawne współpracy rozwojowej w krajach nordyckich

Bieżąca współpraca rozwojowa krajów skandynawskich z partnerami oparta jest na szeregu strategii przygotowywanych przez MSZ lub agencje. Ze względu na zakres tematyczny można zasadniczo wyróżnić cztery kategorie tych dokumentów. Strategie i globalne plany działań obejmują całokształt współpracy rozwojowej, czyli ogólne cele, zasady, struktury i administrację współpracy rozwojowej każdego z państw. Obecne ramy duńskiej współpracy reguluje strategia „Partnership 2000” [DMFA 2000 a, b]. Powtarza ona w znacznej mierze zapisy poprzedniej strategii z roku 1994. Ponadto zgodnie z zapisem zawartym w ustawie o współpracy rozwojowej¹⁶ jako jej uzupełnienie co roku publikowane są nowe dokumenty zawierające priorytety i plan budżetu na kolejne 5 lat. Tym samym można mówić o długofalowym planowaniu duńskiej współpracy.

Polityka fińska opiera się na przyjętym przez rząd w roku 2007 na czas swojej kadencji planie „Development Policy Programme” [FMFA 2007]. Finlandia nie opiera swojej współpracy na odrębnej ustawie – o jej kształcie decyduje ustawa budżetowa oraz dokumenty programowe [DAC 2007b]. Z kolei działania norweskie mają za podstawę raport MSZ dla parlamentu z roku 2009 [NMFA 2009], który zastąpił poprzedni dokument z roku 2003. Tytuł raportu, „Climate, Conflict and Capital”, wskazuje na aktualne priorytety Oslo w dziedzinie rozwoju. Współpraca szwedzka bazuje na dokumencie rządu z roku 2008 zatytułowanym „Shared Responsibility: Sweden’s Policy for Global Development” [GOS 2008].

Podobny zakres tematyczny cechuje dokumenty tworzone z myślą o współpracy z konkretnym krajem czy regionem będącym beneficjentem pomocy – uwzględniają one jednak lokalne uwarunkowania. Oddzielną grupę stanowią dokumenty poświęcone różnym sektorowym obszarom współpracy, jak kwestie edukacji, środowiska czy pomocy humanitarnej. Hybrydą dwóch ostatnich grup są strategie współpracy w konkretnej dziedzinie w wybranym kraju. Ostatnia kategoria to strategie współpracy z innymi dawcami pomocy lub krajowymi partnerami w tej dziedzinie, jak organizacje międzynarodowe, NGOs czy sektor prywatny. Strategie programują działania w perspektywie kilku lat i po ich upływie, a często także w trakcie realizacji, działania poddawane są ewaluacji.

Priorytety współpracy rozwojowej krajów skandynawskich

Przywołane w pierwszej części wskaźniki zwróciły już uwagę na dwie główne cechy charakterystyczne skandynawskiej współpracy rozwojowej – silne poczucie solidarności międzynarodowej oraz zaangażowanie w walkę z ubóstwem i w działania na rzecz poprawy warunków życia ludzi w krajach najstabilniej rozwiniętych. Konsekwencją tego nastawienia jest wspólna państwom nordyckim, większa niż w wypadku innych dawców, troska o potrzeby partnerów [Selbervik, Nygaard 2006, s. 14].

Wśród potencjalnych beneficjentów władze skandynawskie faworyzują kraje, które mogą pochwalić się dobrymi rządami, demokracją i poszanowaniem praw człowieka. Wspieranie tych instytucji jest jednym z priorytetów dla państw skandynawskich. Jako pierwsza na te kwestie zaczęła zwracać uwagę Szwecja, jeszcze w latach 60., potem dołączyły do niej kolejne rządy. Kraje nordyckie stanowczo reagują na łamanie zasad demokracji i praw człowieka. Konsekwencją jest ograniczenie pomocy, nawet jeśli w grę wchodzi ich własne interesy czy sojusznicy polityczni. Jednocześnie obca jest im polityka karania niższym wsparciem krajów z mniej otwartymi gospodarkami [Selbervik, Nygaard 2006, Gates, Hoeffler 2004]. Po raz kolejny potwierdza to tezę, że dla państw skandynawskich ważniejsze od interesów gospodarczych i politycznych są wartości moralne.

Również pozostałe, deklarowane w oficjalnych dokumentach priorytety współpracy rozwojowej są podobne. Centralną rolę odgrywają kwestie ochrony środowiska przyrodniczego, zrównoważonego rozwoju, zapobieganie konfliktom, prawa kobiet oraz rozwiązywanie problemów społecznych, w szczególności w dziedzinie edukacji i ochrony zdrowia [NMFA 2009, GOS 2008, FMFA 2007, DMFA 2000a].

Współpraca z krajami rozwijającymi się ma w wypadku Skandynawii charakter długofalowy. Kraje partnerskie mogą liczyć na wsparcie w długim okresie, co daje administracji dawców możliwość dokładnego zapoznania się z problemami partnera i lepsze dopasowanie współpracy. Lista krajów priorytetowych od wielu lat wygląda podobnie i mają na niej miejsce jedynie niewielkie przesunięcia. Ponadto partnerzy wszystkich krajów nordyckich to praktycznie ta sama grupa państw – główni beneficjenci to od lat Tanzania, Zambia, Kenia, Uganda, Mozambik, Wietnam. W ostatnich latach dołączył do nich Afganistan. Podobne we wszystkich krajach są również kryteria wyboru partnerów – powinny to być kraje najstabsze, ale dobrze przygotowane i chętne do współpracy, a ich rządy powinny prowadzić rozsądną politykę społeczną [Selbervik, Nygaard 2006]. Od lat 90. można jednak zaobserwować spadek środków zagwarantowanych dla krajów priorytetowych, ma na to wpływ m.in. rosnący budżet pomocy humanitarnej. Obok krajów priorytetowych współpraca prowadzona jest z wieloma innymi

krajami rozwijającymi się, co powoduje rosnące rozproszenie pomocy. Raporty DAC sugerują zmniejszenie ich liczby i koncentrację na kilku wybranych beneficjentach [DAC 2007 a,b, DAC 2008, DAC 2009a].

W porównaniu ze średnią dla krajów DAC kraje nordyckie to także o wiele bardziej wiarygodni dawcy w wymiarze finansowym. Padające z ich strony deklaracje oraz rzeczywiste transfery pokrywają się w stopniu większym niż w wypadku krajów DAC. Średni stosunek rzeczywistych transferów do deklaracji w latach 2001-2008 dla krajów DAC wyniósł 93%, a dla krajów skandynawskich 99,3%, przy czym Dania i Szwecja przekroczyły deklarowane wcześniej kwoty o odpowiednio 8,1% i 6,7%, natomiast Finlandia i Norwegia im nie sprostały przykazując w tym czasie odpowiednio 86,5% i 95,8% deklarowanych wcześniej środków¹⁷. O ile w Norwegii niewypełnienie wcześniejszych obietnic nie ma regularnego charakteru, w Finlandii powtarza się rok rocznie, co po raz kolejny wskazuje na odmienność polityki tego kraju na tle grupy. Z wyjątkiem Finlandii, niemal 100% środków bilateralnych przekazywanych jest w postaci grantów [DAC 2009b].

W kwestii realizacji współpracy rozwojowej kraje skandynawskie podkreślają zgodnie znaczenie spójności, komplementarności i efektywności. Powołują się przy tym na Deklarację Paryską i konieczność przeniesienia do praktyki jej postanowień [NMFA 2009, GOS 2008, FMFA 2007].

Kraje skandynawskie wobec współpracy wielostronnej

Wśród krajów skandynawskich panuje zgoda odnośnie ważnej funkcji instytucji międzynarodowych w kreowaniu współpracy rozwojowej. Współpraca Danii, Finlandii, Szwecji i Norwegii z tymi instytucjami wykazuje wiele podobieństw. Wśród organizacji, z którymi kooperacja ma szczególne znaczenie, należy wymienić organizacje systemu NZ, Unię Europejską, Grupę Banku Światowego i regionalne banki rozwoju oraz OECD/DAC.

Zdaniem państw nordyckich organizacje międzynarodowe mają szczególne znaczenie w kwestii tworzenia zasad i standardów zachowań w społeczności międzynarodowej. Centralną rolę pełni tu system NZ. Dokumenty rządowe zgodnie podkreślają zasługi NZ na płaszczyźnie normotwórczej, jednocześnie jednak wskazują na słabości Organizacji w dziedzinie operacyjnej, co tłumaczą zbyt szerokim zakresem podejmowanych działań oraz niewystarczającym środkami, jakie ma ona do swojej dyspozycji. Aby zaradzić tej sytuacji rządy skandynawskie apelują o podniesienie efektywności działań przez większą specjalizację poszczególnych organizacji systemu NZ oraz deklarują długofalowe finansowanie. Są również zwolennikami tzw. koncepcji „One UN”, która zakłada, że NZ będą w kraju-beneficjencie pomocy reprezentowane tylko przez jedną z organizacji. Ma to uprościć procedury i ułatwić współpracę, podnosząc tym samym efektywność i spójność działań [NFMA 2009, GOS 2008, FMFA 2007, DMFA 2000].

Wspomniane wyżej spójność, komplementarność i efektywność, wydają się dominować w dyskursie państw skandynawskich w dziedzinie wielostronnej współpracy rozwojowej. Na forum organizacji międzynarodowych, nie tylko ONZ, ma miejsce swoisty lobbing na rzecz bardziej kompleksowego podejścia do walki z ubóstwem i harmonizacji działań różnych dawców [Voipio 2007].

Okazją do promocji tej koncepcji było m.in. przewodnictwo sprawowane w ostatnich latach przez kraje nordyckie w UE. Prezydencja szwedzka [2009] postawiła sobie za cel pomoc krajom rozwijającym w walce ze zmianami klimatycznymi i wzmocnienie działań UE w dziedzinie budowania demokracji [se2009.eu]. Także program prezydencji fińskiej [2006] odnosił się do istotnych kwestii współpracy rozwojowej. Helsinki zadeklarowały wolę ustanowienia z praw człowieka centralnego aspektu polityki zagranicznej UE, a na forum NZ oczekiwały ściślejszego powiązania tej kwestii z bezpieczeństwem i rozwojem. Duże znaczenie przypisano również działaniom na rzecz realizacji MGDs [eu2006.fi]. Fakt, że UE wraz z krajami członkowskimi jest największym dawcą pomocy rozwojowej na świecie, zobowiązuje do szczególnej uwagi odnośnie do alokacji środków, ale jednocześnie daje olbrzymie możliwości do kreowania działań i innowacji. Zdaniem krajów skandynawskich ważne jest, aby UE nie dublowała działań innych aktorów i skupiła się na kwestiach, w których ma do zaoferowania swoje doświadczenia. Chodzi tu głównie o promowanie idei integracji, zaangażowanie sektora prywatnego

oraz kontynuację współpracy z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku [AKP] [DMFA 2009, FMFA 2008]. Znaczenie UE podkreśla również Norwegia, która sama nie jest jej członkiem [NMFA 2009].

Z pewnym dystansem kraje skandynawskie wypowiadają się z kolei o działalności Grupy Banku Światowego. Głównym punktem krytyki jest warunkowość udzielanej pomocy, a głównym krytykiem Norwegia [Schjerva 2008, NMFA 2009]. Wątpliwości wzbudza również zbyt centralistyczna organizacja utrudniająca harmonizację działań z innymi dawcami w kraju docelowym. Jako wyzwanie dla tych instytucji kraje nordyckie widzą konieczność szerszej reprezentacji krajów rozwijających się w ich gremiach decyzyjnych. Zarzuty te dotyczą również Międzynarodowego Funduszu Walutowego (*ang. International Monetary Fund – IMF*). Jednocześnie jednak wskazują na ważną rolę Banku w międzynarodowych strukturach współpracy rozwojowej i pozytywne zmiany, jakie zaszły w jego polityce na przestrzeni ostatniej dekady. Uznanie zyskało szersze uwzględnienie społecznego wymiaru rozwoju i większe zainteresowanie krajami najstabilniej rozwiniętymi czy zmianami klimatu. Kraje skandynawskie starają się koordynować swoją politykę w międzynarodowych instytucjach finansowych, licząc na większe szanse realizacji swoich koncepcji. Wyrazem wspólnych działań na forum Banku Światowego jest utworzenie Funduszu na rzecz Praw Człowieka, co ma zaowocować większą uwagą poświęcaną temu zagadnieniu [NMFA 2009, FMFA 2008, GOS 2008].

Skandynawowie deklarują wolę jeszcze silniejszego zaangażowania we współpracę rozwojową. Szczególnie wyraźnie sformułował to rząd duński przedstawiając już w roku 1994 koncepcję „aktywnego multilateralizmu” (*ang. active multilateralism*). Zakładała ona zwiększenie obecności przedstawicieli Danii w organizacjach międzynarodowych i silniejszą reprezentację duńskich priorytetów rozwojowych przy jednoczesnym wzroście finansowania dla wybranych organizacji. W ten sposób z jednej strony oczekiwano większej zgodności współpracy wielostronnej z polityką Danii, z drugiej strony podniesienia efektywności pracy instytucji międzynarodowych [Hoebink, Stokke 2005, s. 198]. Podobne cele w stosunku do organizacji międzynarodowych wyznaczyły sobie pozostałe kraje skandynawskie, chcąc tym samym podnieść szanse na adaptację skandynawskich priorytetów przez szeroką grupę dawców [NMFA 2009, FMFA 2008].

Podsumowanie

W ostatnich latach we wszystkich krajach nordyckich można zaobserwować tendencję do mówienia o komplementarności i współzależności interesów dawców i potrzeb biorców [Selbervik, Nygaard 2006, s. 27], co wskazuje na stopniowe odchodzenie od charakterystycznych dla początków współpracy pobudek moralnych i humanitarnych. Kraje nordyckie są również coraz mniej wyjątkowe, ponieważ coraz więcej „nordyckich” cech wykazuje współpraca prowadzona przez inne kraje. Wielka Brytania, Irlandia i Holandia tworzą wraz z krajami skandynawskimi tzw. „Nordic Plus Group” i wspólnie podejmują wiele działań m.in. na rzecz harmonizacji współpracy rozwojowej. Do podobnie myślących państw zaliczana jest również Kanada. Zapominać nie można również o różnicach w polityce poszczególnych krajów grupy, w szczególności Danii i Finlandii.

Niemniej jednak, kraje skandynawskie pozostają w dalszym ciągu pozytywnym i wartym naśladowania przykładem współpracy rozwojowej, zwłaszcza dla państw od niedawna należących do międzynarodowej społeczności donorów.

Tabela 1. ODA państw nordyckich na tle DAC

Typ pomocy	Dawca	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
ODA [netto mld USD w cenach bieżących]	Kraje członkowskie DAC	54,33	58,90	53,96	107,83	104,82	104,18	122,30	119,57
	Dania	1,17	1,62	1,66	2,11	2,24	2,56	2,80	2,81
	Finlandia	0,85	0,39	0,37	0,90	0,83	0,98	1,17	1,29
	Norwegia	1,20	1,24	1,26	2,79	2,95	3,73	3,96	4,09
	Szwecja	2,01	1,70	1,80	3,36	3,95	4,34	4,73	4,55
ODA % PNB	Kraje członkowskie DAC	0,33	0,26	0,22	0,32	0,3	0,27	0,3	0,31
	Dania	0,94	0,96	1,06	0,81	0,8	0,81	0,82	0,88
	Finlandia	0,65	0,31	0,31	0,46	0,4	0,39	0,44	0,54
	Norwegia	1,17	0,86	0,76	0,94	0,89	0,95	0,88	1,06
	Szwecja	0,91	0,77	0,8	0,94	1,02	0,93	0,98	1,12

Źródło: OECD.Stat (20.04.2010)

Tabela 2. Udział pomocy dwu- i wielostronnej w ODA krajów nordyckich na tle DAC

Typ pomocy	Dawca	2000	2005	2006	2007	2008	2009
ODA dwustronna [mld USD w cenach bieżących]	Kraje członkowskie DAC	36,20	82,89	77,28	73,37	87,00	83,35
	Dania	1,02	1,36	1,46	1,65	1,83	1,91
	Finlandia	0,22	0,60	0,45	0,58	0,69	0,79
	Norwegia	0,93	2,03	2,17	2,88	3,04	3,16
	Szwecja	1,24	2,26	2,85	2,93	3,14	3,00
ODA dwustronna % ODA	Kraje członkowskie DAC	67,1	76,9	73,7	70,4	71,1	69,7
	Dania	61,5	64,4	65,5	64,4	65,2	67,8
	Finlandia	58,5	66,2	54,5	59,5	59,5	61,1
	Norwegia	73,9	73,0	73,5	77,3	76,6	77,4
	Szwecja	69,0	67,1	72,1	67,6	66,4	66,0
ODA wielostronna [mld USD w cenach bieżących]	Kraje członkowskie DAC	17,77	24,94	27,55	30,81	35,29	36,23
	Dania	0,64	0,75	0,77	0,91	0,97	0,90
	Finlandia	0,15	0,31	0,38	0,40	0,47	0,50
	Norwegia	0,33	0,75	0,78	0,85	0,93	0,92
	Szwecja	0,56	1,11	1,10	1,41	1,59	1,55
ODA wielostronna % ODA	Kraje członkowskie DAC	32,9	23,1	26,3	29,6	28,9	30,3
	Dania	38,5	35,6	34,5	35,6	34,8	32,2
	Finlandia	41,5	33,8	45,5	40,5	40,5	38,9
	Norwegia	26,1	27,0	26,5	22,7	23,4	22,6
	Szwecja	31,0	32,9	27,9	32,4	33,6	34,0

Źródło: OECD.Stat (20.04.2010)

Tabela 3. Pomoc dwustronna wg sektorów 2008 [% pomocy dwustronnej]

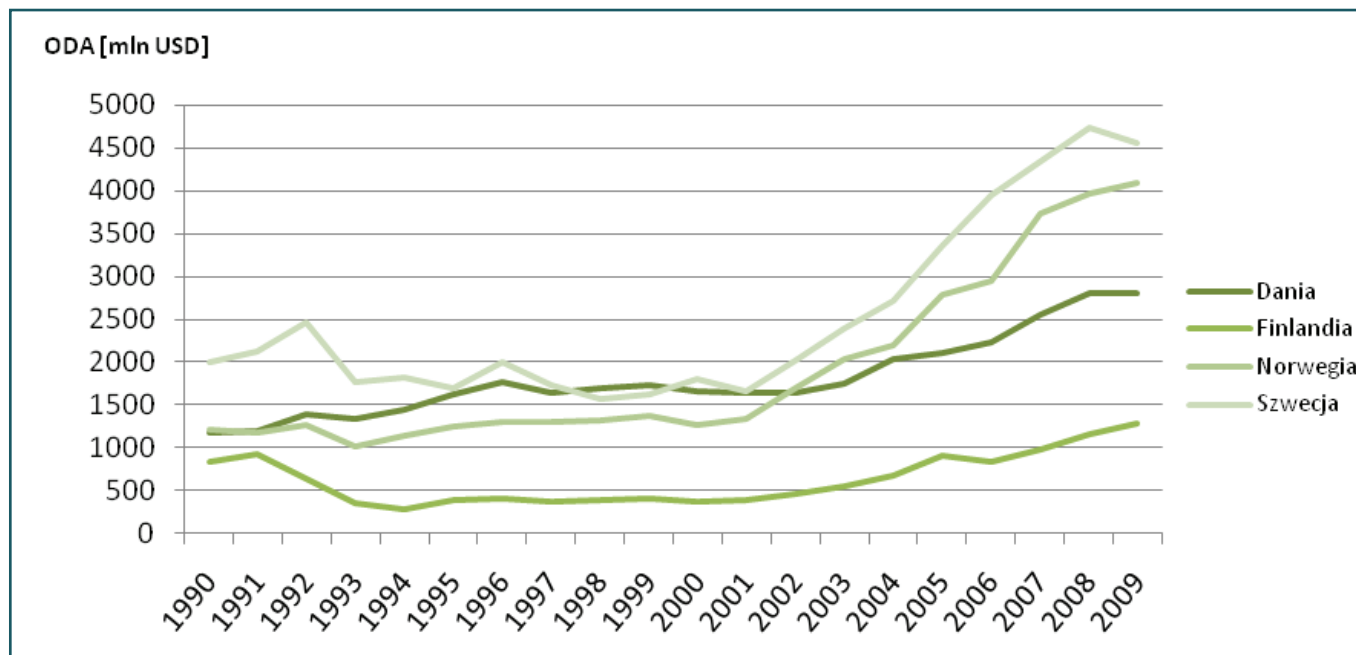
	Dania	Finlandia	Norwegia	Szwecja	DAC
Infrastruktura społeczna i administracja	34,9	37,2	42,1	30,4	39,2
Edukacja	3,9	7,9	8,7	3,9	8,0
Ochrona zdrowia	1,2	3,8	6,0	4,8	4,0
Zdrowie reprodukcyjne	1,7	1,4	2,3	2,0	6,6
Zaopatrzenie w wodę i kanalizacja	1,2	5,6	1,5	2,4	4,8
Rząd i społeczeństwo obywatelskie	23,3	12,9	20,4	14,8	12,2
Inne	3,8	5,7	3,2	2,4	3,7
Infrastruktura gospodarcza	9,6	8,8	8,3	6,3	16,3
Transport i komunikacja	1,3	1,3	0,4	1,5	7,8
Energia	2,0	1,0	5,4	2,1	4,7
Inne	6,4	6,5	2,5	2,8	3,8
Produkcja	6,3	12,9	5,7	5,3	6,5
Rolnictwo	3,6	9,6	4,1	3,0	4,3
Przemysł, górnictwo, budownictwo	2,1	1,8	0,7	1,3	1,7
Handel i turystyka	0,6	1,5	0,8	0,9	0,6
Działania wielosektorowe	14,0	15,0	11,1	9,2	5,7
Pomoc programowa	2,2	0,1	6,3	4,9	5,0
Oddłużenie	0,1	0,4	,4	0,1	9,7
Pomoc humanitarna	9,1	11,2	11,9	11,6	7,7
Koszty administracyjne	8,5	8,4	6,9	7,1	5,0
Inne, nieprzypisane	15,2	5,9	6,3	24,9	4,9

Źródło: Statistical Annex of the 2010 Development Co-operation Report, OECD, Tab.19e

Tabela 4. Pomoc dwustronna wg sektorów [% pomocy dwustronnej]

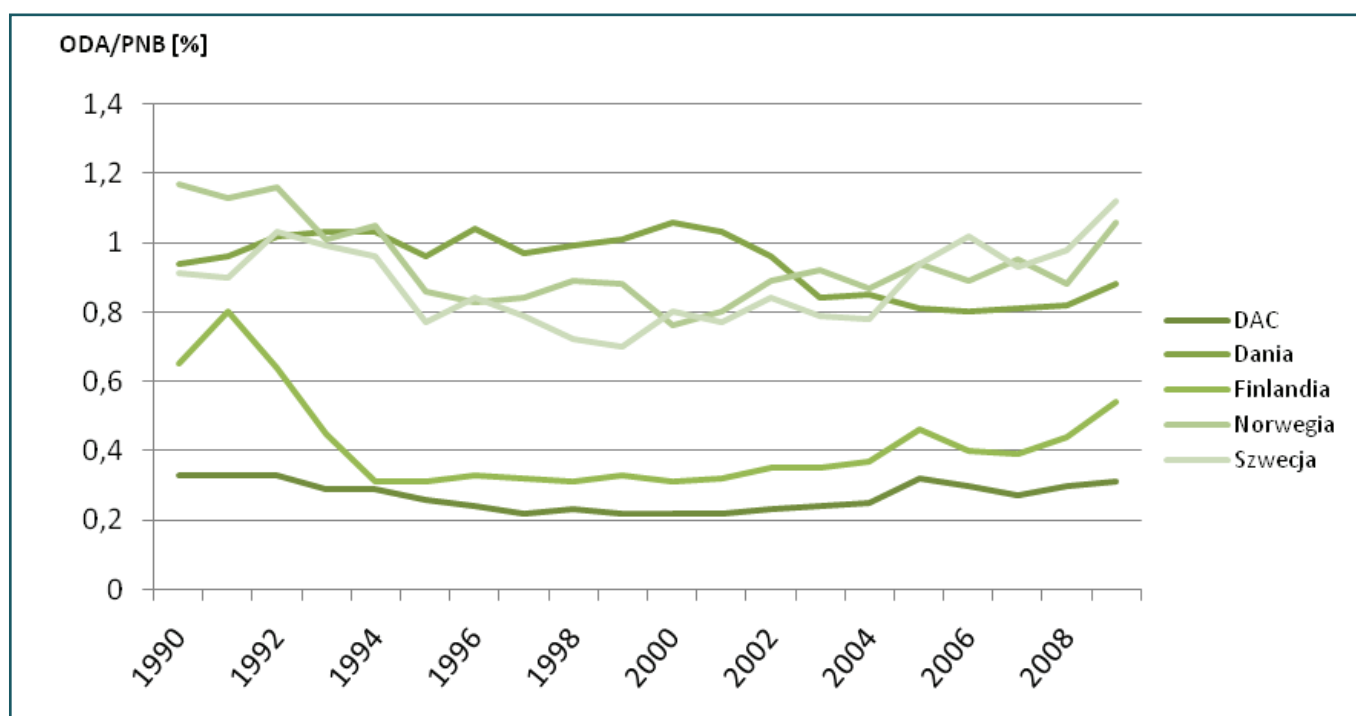
Dawca	Infrastruktura społeczna i administracja		Infrastruktura gospodarcza		Rolnictwo		Przemysł i produkcja		Pomoc rzeczowa i programy pomocy		Pomoc humanitarna		Inne	
	1987-1988	2007-2008	1987-1988	2007-2008	1987-1988	2007-2008	1987-1988	2007-2008	1987-1988	2007-2008	1987-1988	2007-2008	1987-1988	2007-2008
DAC	24,4	39,8	22,5	14,7	11,2	4,4	7,0	1,9	19,3	4,8	1,5	7,6	14,1	26,7
Dania	15,5	34,4	19,4	12,6	23,4	4,6	11,5	2,5	0,1	3,8	0,3	8,6	29,8	33,5
Finlandia	10,8	34,9	14,6	9,1	8,8	8,2	2,9	2,6	10,1	5,1	2,0	12,4	50,7	27,6
Norwegia	24,0	41,7	13,9	11,0	11,7	3,8	8,5	1,5	8,8	5,4	7,5	12,1	25,5	24,4
Szwecja	20,8	30,9	9,6	6,2	9,7	3,5	6,7	2,4	17,8	4,9	8,9	11,1	26,5	41,1

Źródło: Statistical Annex of the 2010 Development Co-operation Report, OECD, Tab.18e



Wykres 1. ODA krajów nordyckich w latach 2000-2008

Źródło: OECD.Stat (20.04.2010)



Wykres 2. Stosunek ODA do PNB krajów nordyckich w latach 2000-2008

Źródło: OECD.Stat (20.04.2010)

Bibliografia:

1. DAC, 2007 [DAC 2007a): DAC Peer Review: Finland (2007)
2. DAC, 2007 [DAC 2007b): DAC Peer Review: Denmark (2007)
3. DAC, 2008: DAC Peer Review: Norway (2008)
4. DAC, 2009 [DAC 2009a): DAC Peer Review: Sweden (2009)
5. Gates S., Hoeffler A., 2004: Global Aid Allocation: Are Nordic Donors Different?, The Centre for the Study of African Economies Working Paper Series, Paper 234
6. Government Offices of Sweden, 2008 (GOS 2008): Sweden's Policy for Global Development, Government Communication 2007/08:89
7. Government Offices of Sweden, 2003 (GOS 2003): Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development, Government Bill 2002/03:122
8. Hinrichsen D., 2007: 2015: Less than a decade to go, w: Scandinavian Review, Autumn 2007, s.20-29
9. Jepma C.J., 1996: The case for aid untying in OECD countries, w: Stokke O., 1996: Foreign aid towards the year 2000: Experiences and challenges, EADI, London
10. Mc Donnell I., Solignac Lecomte H., Wegimont L. [Red.], 2003: Public Opinion and the Fight against Poverty
11. Ministry For Foreign Affairs of Finland, 2009 (FMFA 2009a): Support to Development Research, Evaluation report
12. Ministry For Foreign Affairs of Finland, 2009 (FMFA 2009b): Finland's Development Cooperation 2008, Annual report
13. Ministry For Foreign Affairs of Finland, 2008 (FMFA 2008): Multilateral Cooperation in Finland's Development Policy – Policy Paper
14. Ministry For Foreign Affairs of Finland, 2007 (FMFA 2007): Development policy programme 2007
15. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2009 (DMFA 2009a): Denmark's Participation in International – Development Cooperation 2008
16. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2009 (DMFA 2009b): Guidelines for The Provision of General Budget Support
17. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2000 (DMFA 2000a): Denmark's Development Policy – Strategy, Partnership 2000
18. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2000 (DMFA 2000b): Denmark's Development Policy – Analysis, Partnership 2000
19. Ministry of Foreign Affairs of Sweden, 2007 (SMFA 2007): Strategy for Multilateral Development Cooperation
20. Norad, 2009: Results Report: Aid and economic development: Ripples in the water or a drop in the ocean?
21. Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2009 (NMFA 2009): Climate, Conflict and Capital, Norwegian development policy adapting to change, Report No. 13 (2008–2009) to the Storting
22. Olsen, G.R., 2002: Danish Aid Policy in the Post Cold War Period: Increasing Resources and Minor Adjustments, CDR Working Paper
23. The Research Council of Norway, 2008 (RCN 2008): Development paths in the South: What are the results of 10 years of research?
24. Sida, Swedish development cooperation
25. Selbervik H., Nygaard K., 2006: Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: The Nordic Countries, CMI Report
26. Stokke O., Hoebink P. [Red.], 2005: Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU, Routledge London
27. Stokke O. [Red.], 1989: Western Middle Powers and Global Poverty, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala
28. Sørbrø G.M., 2001: Aid and Academia: An Uneasy Relationship, w: Forum for Development Studies, NUPI, Dec No. 2, 2001
29. Tostensen A., 2006: Bridging Research And Development Assistance, A Review of Danish Research Networks, CMI Report
30. van der Veen A.M., 2002: National Identity and the Origins of Development Assistance. Conference Papers – American Political Science Association
31. Vogt H., 2009: Zwischen Pragmatismus und Moralismus: Überlegungen zum finnischen und skandinavischen Internationalismus, w: Internationale Politik und Gesellschaft, nr 3/2009, s.139-157
32. Voipio T., 2007: Social Protection for Poverty Reduction: The OECD/DAC/POVNET View, w: IDS Bulletin, Vol. 38, no. 3 (May 2007), s.45-50

Źródła internetowe:

1. Center for Global Development, 2009 [CDI 2009): Commitment to Development Index 2009: http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/ [3.12.2009]
2. Danish Foreign Ministry, <http://www.um.dk/en/menu/DevelopmentPolicy/>
3. Finnish Foreign Ministry: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15316&contentlan=2&culture=en-US>,



4. Norwegian Foreign Ministry:
http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/development_cooperation.html?id=1159,
5. Schjerva R., 2008: Structural conditionality in IMF programmes, Oslo, January 10, 2008
http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/News/Speeches-and-articles/Speeches-and-articles-by-other-political/statssekretaer_schjerva/2008/Structural-conditionality-in-IMF-program.html?id=496178 (6.01.2010)
6. DAC, 2009 (DAC 2009b): Statistical Annex of the 2010 Development Co-operation Report 2009:
http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html (7.01.2009)
7. Statistics Norway, 2007: http://www.ssb.no/uhjelphold_en/main.html#tabeller (29.01.2010)
8. Swedish Foreign Ministry: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/3102>
9. Swedish EU Presidency: http://www.se2009.eu/en/the_presidency/work_programme/the_eu_its_neighbourhood_and_the_world (3.01.2010)
10. Finnish EU Presidency: http://eu2006.fi/THE_PRESIDENCY/EN_GB/PRESIDENCY_AGENDA/_FILES/75429538661335079/DEFAULT/PRELIMINARY_AGENDA.PDF (6.01.2010)
11. Eurobarometer, 2009: Special Eurobarometer 318, Development Aid in times of economic turm oil:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_318_en.pdf (28.02.2010)
12. Eurobarometer, 2007: Die Europäer und Entwicklungshilfe: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Eurobarometre_200706_DE.pdf (28.02.2010)
13. Eurobarometer, 2005: Attitudes towards Development Aid: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_222_en.pdf (28.02.2010)
14. Danish support to DEVELOPMENT RESEARCH http://dkuni.dk/typo3conf/ext/naw_secured/secure.php?u=0&file=fileadmin/user_upload/downloads/U-landsrapport/DevelopmentCafe_29oct_JohnNielsen.pdf&t=1262068663&hash=fb6b28986df96067189fd2ba2fd5b661 (5.02.2010)