

ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
Τμήμα Γεωγραφίας

Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ.

Πτυχιακή εργασία του Κίμωνα Βουτσή

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2004

ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
Τμήμα Γεωγραφίας

Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ.

Πτυχιακή εργασία του Κίμωνα Βουτσή

Εξεταστές:

Γεώργιος Κρητικός

Αντώνιος Ροβολής

Αστέρης Χουλιάρης (Επιβλέπων)

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2004

Πίνακας Περιεχομένων.

Πίνακας Περιεχομένων.....	2
Ευρετήριο πινάκων και σχημάτων.....	3
Συνομογραφίες.....	4
Πρόλογος.....	5
Περίληψη.....	6
Abstract.....	7
Εισαγωγή.....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Η ΠΑΡΟΧΗ ΒΟΗΘΕΙΑΣ ΓΕΝΙΚΑ.....	11
1.1. ΤΙ ΕΙΝΑΙ Η ΚΡΑΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ (ΚΑΒ).....	11
1.1.1. Ο ορισμός της DAC.....	11
1.1.2. Η Κρατική Βοήθεια (ΚΒ) και οι άλλες χρηματοδοτικές ροές προς τις αναπτυσσόμενες χώρες.....	12
1.2. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ.....	13
1.2.1. Διμερής – Πολυμερής Βοήθεια.....	13
1.2.2. Δωρεά (Παραχώρηση) – Δάνειο.....	14
1.2.3. Ανθρωπιστική – Αναπτυξιακή Βοήθεια.....	15
1.2.4. Βοήθεια Έργων (Project Aid) – Προγραμματική Βοήθεια (Program Aid).....	15
1.2.5. Δεσμευμένη – Μη Δεσμευμένη Βοήθεια.....	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΠΩΣ ΕΚΔΗΛΩΝΕΤΑΙ.....	18
2.1. Η ΕΛΛΕΙΨΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΩΡΗΤΩΝ.....	19
2.1.1. Τα κίνητρα και η «κόπωση» των δωρητών.....	19
2.1.2. Η έλλειψη συντονισμού των δωρητών.....	23
2.1.3. Ο υφιστάμενος καταμερισμός της βοήθειας.....	26
2.1.4. Το πρόβλημα της δέσμευσης της βοήθειας.....	27
2.1.5. Το πρόβλημα της «τεχνικής βοήθειας».....	33
2.1.6. Τα γραφειοκρατικά προβλήματα στη διαχείριση και αξιολόγηση της βοήθειας.....	34
2.2. Η ΕΛΛΕΙΨΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΑΠΟΔΕΚΤΩΝ.....	37
2.2.1. Το πολιτικό και θεσμικό περιβάλλον στις αποδέκτριες χώρες.....	37
2.2.2. Η ανταλλαξιμότητα της βοήθειας.....	41
2.3. ΟΙ ΕΚΦΑΝΣΕΙΣ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ.....	43
2.3.1. Τα αποτελέσματα της βοήθειας στην οικονομική μεγέθυνση των αναπτυσσόμενων χωρών.....	43
2.3.2. Τα αποτελέσματα της βοήθειας στην καταπολέμηση της φτώχειας.....	47
2.3.3. Περιπτώσεις επιτυχίας και αποτυχίας προγραμμάτων βοήθειας.....	51
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ: ΟΙ ΤΡΕΙΣ ΣΧΟΛΕΣ.....	55
3.1. Η ΔΙΑΚΟΠΗ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ.....	56
3.2. Η ΑΥΞΗΣΗ ΤΟΥ ΥΨΟΥΣ ΤΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ: Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΟΥ ΟΗΕ ΚΑΙ ΟΙ ΑΣΧ.....	58
3.3. Η ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ.....	60
3.3.1. Ο ρόλος και η πολιτική της Παγκόσμιας Τράπεζας.....	60
3.3.2. Τα εργαλεία για τη βελτίωση της κατανομής της βοήθειας: η αιρεσιμότητα (conditionality) και η επιλεκτικότητα (selectivity).....	61
3.3.3. Τα εργαλεία για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της βοήθειας: η εταιρικότητα (partnership), η οικειοποίηση (ownership) και η αξιολόγηση βάσει αποτελεσμάτων (output oriented evaluation).....	64
3.3.4. Ο ρόλος της DAC στο συντονισμό των δωρητών.....	65
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	67
Επίλογος.....	69
Βιβλιογραφία.....	70
Παράρτημα Πινάκων.....	78
Παράρτημα Σχημάτων.....	81

Ευρετήριο πινάκων και σχημάτων.

Πίνακες

- Πίνακας 1. Λίστα αποδεκτών ΚΑΒ της DAC (κατά την 1^η Ιανουαρίου 2003).
- Πίνακας 2. Λίστα αποδεκτών ΚΒ της DAC (κατά την 1^η Ιανουαρίου 2003).
- Πίνακας 3. Χώρες που λαμβάνουν την περισσότερη αναπτυξιακή βοήθεια αναλογικά με τον πληθυσμό τους το 2001.
- Πίνακας 4. Χώρες που λαμβάνουν τη λιγότερη αναπτυξιακή βοήθεια αναλογικά με τον πληθυσμό τους το 2001.

Σχήματα

- Σχήμα 1. Συνολική Κρατική Αναπτυξιακή Βοήθεια 1960-2003.
- Σχήμα 2. Συνολική ΚΑΒ σε αποπληθωρισμένα μεγέθη.
- Σχήμα 3. Κύριοι Δωρητές ΚΑΒ (2003).
- Σχήμα 4. Πίνακας γενναιοδωρίας δωρητών ΚΑΒ (2003).
- Σχήμα 5. Κ.Α.Β. που παρείχαν οι Η.Π.Α. την περίοδο 1960-2003.
- Σχήμα 6. Αποπληθωρισμένη ΚΑΒ που παρείχαν οι Η.Π.Α. τα έτη 1960-2003.
- Σχήμα 7. Δέσμευση της βοήθειας των μελών της DAC το 1994.
- Σχήμα 8. Υφιστάμενη και ιδανική κατανομή της βοήθειας με κριτήριο την ποιότητα διακυβέρνησης.

Συντομογραφίες

Ελληνικές

ΑΑΒ	Αποτελεσματική Αναπτυξιακή Βοήθεια
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΞΕ	Άμεσες Ξένες Επενδύσεις
ΑΣΧ	Αναπτυξιακοί Στόχοι της Χιλιετίας
ΔΑΑ	Δείκτης Ανθρώπινης Ανάπτυξης
ΔΑΕ	Διεθνής Αναπτυξιακή Ένωση (βλ. IDA)
ΔΑΣ	Διεθνής Αναπτυξιακή Συνεργασία
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΤΑΑ	Διεθνής Τράπεζα Ανοικοδόμησης και Ανάπτυξης (βλ. IBRD)
ΕΑΒ	Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας (βλ. DAC)
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΗΕ	Ηνωμένα Έθνη
ΚΑΒ	Κρατική Αναπτυξιακή Βοήθεια (βλ. ODA)
ΚΒ	Κρατική Βοήθεια (βλ. OA)
ΚτΠ	Κοινωνία των Πολιτών
ΛΑΧ	Λιγότερο Αναπτυγμένες Χώρες (Least Developed Countries)
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (βλ. UN)
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (βλ. OECD)
ΠΤ	Παγκόσμια Τράπεζα

Ξενόγλωσσες

ADB	Asian Development Bank
DAC	Development Assistance Committee
ECHO	European Community Humanitarian Office
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association
OA	Official Assistance
ODA	Official Development Assistance
ODF	Official Development Finance
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OOF	Other Official Flows
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Program (Ετήσια Έκδοση του Αναπτυξιακού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών)
WDR	World Development Report (Ετήσια Έκδοση της Παγκόσμιας Τράπεζας)

Πρόλογος

Η παρούσα πτυχιακή εργασία πραγματεύεται το ζήτημα της αποτελεσματικότητας της αναπτυξιακής βοήθειας. Το εν λόγω θέμα ανατέθηκε σε μένα από τον επιβλέποντα της πτυχιακής, Επίκουρο Καθηγητή του Χαροκοπείου Πανεπιστημίου, κ. Αστέρη Χουλιάρα, το Δεκέμβριο του 2003. Επειδή η περάτωσή της θα ήταν ανέφικτη χωρίς την πολύτιμη βοήθειά του, θα ήθελα να του εκφράσω τις ευχαριστίες μου από τη θέση αυτή.

Επίσης, από τα μέλη της οικογένειάς μου, τα οποία ευχαριστώ για τη συμπαράστασή τους όλο αυτό το διάστημα, ιδιαίτερα θα ήθελα να ευχαριστήσω τον πατέρα μου, που βοήθησε στη συντακτική και ορθογραφική διόρθωση του τελικού κειμένου, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι την αποκλειστική ευθύνη για ενδεχόμενα λάθη και παραλείψεις δεν έχει ο υπογράφων.

Κ. Βουτσής

Καλλιθέα, 2004.

Περίληψη

Η αναπτυξιακή βοήθεια με την οργανωμένη μορφή που σήμερα τη γνωρίζουμε αποτελεί καινοτομία των μέσων του 20^{ου} αιώνα. Παρά την ιστορικά πρόσφατη εμφάνισή της, πολλές αλλαγές έχουν συμβεί διαχρονικά στα χαρακτηριστικά της, με βασικότερες αυτές που αφορούν στο περιεχόμενο της έννοιας της «αποτελεσματικότητας», η οποία φαίνεται να γίνεται αντιληπτή με πολλούς τρόπους, αντανακλώντας τη φύση των φορέων διαχείρισης και τις διεθνείς πολιτικές εξελίξεις.

Στο Πρώτο Κεφάλαιο, παρουσιάζεται το εννοιολογικό πλαίσιο της χορηγούμενης από κρατικούς πόρους αναπτυξιακής βοήθειας. Ορίζονται η Κρατική Αναπτυξιακή Βοήθεια και η Κρατική Βοήθεια, ενώ αναφέρονται και οι λοιπές χρηματοδοτικές ροές προς τις αναπτυσσόμενες χώρες. Κατόπιν εξετάζονται ορισμένες βασικές κατηγοριοποιήσεις της αναπτυξιακής βοήθειας: α. Διμερής - Πολυμερής, β. Δωρεά - Δάνειο, γ. Ανθρωπιστική - Αναπτυξιακή, δ. Βοήθεια Έργων - Προγραμματική Βοήθεια, ε. Δεσμευμένη - Μη Δεσμευμένη.

Στο Δεύτερο Κεφάλαιο, γίνεται μια σύντομη εισαγωγή στα μεθοδολογικά προβλήματα που παρουσιάζει η μελέτη της αποτελεσματικότητας της βοήθειας. Στην πρώτη ενότητα του κεφαλαίου αναφέρονται τα αίτια που δημιουργούν το πρόβλημα της αναποτελεσματικότητας των δωρητών, τα οποία είναι: τα διαφορετικά κίνητρα χορήγησης της βοήθειας, η «κόπωση», η έλλειψη συντονισμού, ο υφιστάμενος καταμερισμός της βοήθειας και η δέσμευσή της, η επίδραση της διαχείρισης των γραφειοκρατικών μηχανισμών στην ποιότητα των προγραμμάτων, καθώς και η «τεχνική βοήθεια». Στη δεύτερη ενότητα του κεφαλαίου αναφέρονται τα αίτια της έλλειψης αποτελεσματικότητας των αποδεκτών, τα οποία είναι: το πολιτικό περιβάλλον, η ανταλλαξιμότητα της βοήθειας, και η διοικητική ικανότητα στη διαχείρισή της. Στην τελευταία ενότητα παρουσιάζονται οι εκφάνσεις του προβλήματος σε επίπεδο μεγέθυνσης της οικονομίας των αποδεκτών, καταπολέμησης της φτώχειας, και σε επίπεδο επιτυχίας ή αποτυχίας επιμέρους προγραμμάτων.

Στο Τρίτο Κεφάλαιο, παρουσιάζονται οι επικρατούσες απόψεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, οι οποίες κατηγοριοποιούνται σε τρεις «σχολές σκέψης». Η πρώτη, που είναι η φιλελεύθερη, προτείνει την ολοκληρωτική διακοπή των προγραμμάτων βοήθειας και την αναπλήρωσή της με ιδιωτικές επενδύσεις, καθώς και τη διαγραφή εξωτερικού χρέους των αναπτυσσόμενων χωρών. Η δεύτερη, που υποστηρίζεται από τον ΟΗΕ και τον αστερισμό των οργανισμών του, επικροτεί τη γενναία αύξηση της βοήθειας, στην κατεύθυνση των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας για τη μείωση της φτώχειας και τη βελτίωση των κοινωνικών δεικτών ανάπτυξης. Η τρίτη άποψη, που υποστηρίζεται από την ΠΤ και ακολουθείται από τους περισσότερους διμερείς και πολυμερείς δωρητές, προτείνει τη βελτίωση της ποιότητας της χορηγούμενης βοήθειας, βελτιώνοντας το πολιτικό και οικονομικό πλαίσιο, αυξάνοντας τη διοικητική ικανότητα των αποδεκτών ή διοχετεύοντας περισσότερη βοήθεια, με σκοπό τη μακροχρόνια ανάπτυξη των αποδεκτών, και ενθαρρύνοντας, τέλος, το συντονισμό της δράσης των δωρητών και τη βελτίωση των πρακτικών αξιολόγησης.

Abstract

Development assistance forms an unprecedented phenomenon that firstly appeared in the middle of the 20th century. Despite its rather limited history, many changes have occurred diachronically in its characteristics, with major ones those regarding the context of the concept “effectiveness”, which seems to be perceived in many ways, reflecting administrative institutions’ nature and international politics.

In Chapter 1, the conceptual framework of development assistance provided by official resources is presented. Official Development Assistance and Official Assistance are defined, whilst the other financial flows to the developing countries are mentioned. In the next section, the study focuses on the concepts used for the description of development assistance, which are: a. Bilateral – Multilateral, b. Grant – Loan, c. Humanitarian – Developmental, d. Project aid – Program aid, e. Tied – Untied.

Chapter 2, examines the methodological problems in the analysis of aid effectiveness. In the first section of the chapter the causes that form the problem of effectiveness from the part of donors are analyzed: different motives for aid procurement, the donor “fatigue”, lack of coordination, the present allocation of aid and its tying, the bureaucracy impact on project quality, as also the “technical co-operation”. In the second section of the chapter, the causes from the part of the recipients, which are: policy environment, aid fungibility, and institutional capacity in aid management. In the last section, the reflections of the problem in terms of economic growth and poverty alleviation in recipient countries, with specific reference to certain cases are presented.

In Chapter 3, the predominant opinions for improving aid effectiveness are discussed. These are categorized in three “schools of thought”. The first, which is liberal, regards the total interception of aid programs and their compensation with private investments and debt forgiveness. The second, supported by the UN and its constellation of organizations, argues in favor of a generous aid increase, in the direction laid down by the Millennium Development Goals for poverty reduction and social development indicators’ improvement. The third school of thought, supported by the World Bank and followed by most bilateral and multilateral donors, claims that aid quality could be improved, by democratizing the political environment, liberalizing markets and enhancing the recipients’ institutional capacity by encouraging donors’ coordination of action and improving evaluation practices.

Εισαγωγή

Σκοπός της παρούσας πτυχιακής εργασίας είναι να περιγράψει το ζήτημα της αποτελεσματικότητας της βοήθειας στις διάφορες εκφάνσεις του, καθώς και τους τρόπους με τους οποίους γίνονται αυτές αντιληπτές. Παράλληλα, διερευνά τις διαδικασίες και τις συνθήκες που συμβάλλουν στη διαμόρφωση και στη διαιώνιση του προβλήματος, αναφέροντας τις μεθόδους που ακολουθούνται ή προτείνονται για την άμβλυνση των προβλημάτων αυτών.

Η αναπτυξιακή βοήθεια¹ με την οργανωμένη μορφή που τη γνωρίζουμε σήμερα, πρωτοεμφανίστηκε το 1948, στα πλαίσια του Σχεδίου Marshall για την ανασυγκρότηση των ευρωπαϊκών κρατών που είχαν πληγεί κατά τη διάρκεια του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Από τότε έως σήμερα, πολλές αλλαγές έχουν συμβεί στο ύψος της χορηγούμενης αναπτυξιακής βοήθειας, στον καταμερισμό της, στο ποιοτικό της περιεχόμενο, καθώς και στον τρόπο διαχείρισής της από τις αρμόδιες υπηρεσίες κρατικών ή διεθνών οργανισμών.

Οι μεταβολές αυτές αντανακλούν αντίστοιχες που αφορούν στους λόγους χορήγησης της αναπτυξιακής βοήθειας, βάσει των εκάστοτε προσδοκιών των δωρητών απ' αυτή, τις επικρατούσες αντιλήψεις γύρω από την επίδρασή της στο περιβάλλον των αποδεκτών (συνεπώς και τους τρόπους αξιολόγησής της), παράμετροι των οποίων η διαλεκτική αφορά άμεσα το περιεχόμενο που προσδίδεται στην έννοια της αποτελεσματικότητας.

Ο σκοπός της αναπτυξιακής βοήθειας έχει καθοριστεί από την DAC (Development Assistance Committee), η οποία είναι η λέσχη των κρατών – δωρητών που έχει συγκροτηθεί στα πλαίσια του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), και έχει κυρίαρχο ρόλο στο συντονισμό, την αξιολόγηση και την αναμόρφωση των υφιστάμενων πρακτικών παροχής της βοήθειας που ασκούν τα μέλη της. Σύμφωνα με τον ορισμό της DAC, στόχος της αναπτυξιακής βοήθειας είναι η «προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και της ευημερίας των αναπτυσσομένων χωρών» (OECD: *O.D.A. definition*). Ωστόσο, είναι ερευνητέο, κατά πόσο ο σκοπός αυτός επιτυγχάνεται με βάση τα υφιστάμενα μέσα και τις αντιλήψεις για την αποτελεσματική παροχή αναπτυξιακής βοήθειας. Για παράδειγμα, τι εννοούμε όταν

¹ Ο όρος αναπτυξιακή βοήθεια αποτελεί την ελληνική απόδοση των ξενόγλωσσων όρων development assistance και development co-operation (αναπτυξιακή συνεργασία), που προτιμούνται από τους ευρωπαίους μελετητές, ή foreign aid (ξένη βοήθεια) που χρησιμοποιείται κυρίως απ' τους αμερικανούς (Χουλιάρας, 2004:1).

λέμε «ευημερία» ή ακόμα και «ανάπτυξη» των αναπτυσσομένων χωρών, και σε ποιο βαθμό η αναπτυξιακή βοήθεια επιταχύνει την επίτευξή τους με χαμηλό οικονομικό, κοινωνικό ή περιβαλλοντικό κόστος, δηλαδή αποτελεσματικά²;

Συμβάλλοντας προς αυτή την κατεύθυνση, η παρούσα εργασία καλείται να δώσει απάντηση στα παρακάτω ερωτήματα:

- Ποιες έννοιες έχουν αναλυτική αξία για τη μελέτη της αποτελεσματικότητας της βοήθειας; (Κεφάλαιο 1),
- Ποια είναι τα μεθοδολογικά προβλήματα που παρουσιάζονται κατά την πραγμάτευση του ζητήματος της αποτελεσματικότητας; (Κεφάλαιο 2),
- Ποιες είναι οι συνθήκες και οι διαδικασίες εκείνες, που υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας από τη μεριά των δωρητών (Ενότητα 2.1) και από τη μεριά των αποδεκτών; (Ενότητα 2.2.),
- Πώς εκδηλώνεται το πρόβλημα της αποτελεσματικότητας σε επίπεδο μεγέθυνσης της οικονομίας των αποδεκτών, σε επίπεδο καταπολέμησης της φτώχειας και σε μικροοικονομικό επίπεδο επιμέρους περιπτώσεων προγραμμάτων; (Ενότητα 2.3), και τέλος,
- Ποιες είναι οι κυριότερες απόψεις πάνω στο θέμα της αντιμετώπισης των προβλημάτων αυτών; (Κεφάλαιο 3).

Λαμβάνοντας, τέλος, υπόψη ότι η αναπτυξιακή βοήθεια αποτελεί πεδίο εφαρμογής της Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (ΔΑΣ), ενός τομέα με ιδιαίτερη αξία στην άσκηση της εξωτερικής πολιτικής, γίνεται αντιληπτή η σημασία πραγμάτευσης της αποτελεσματικότητας με επιστημονικούς και όχι πολιτικούς όρους, μιας και είναι η παράμετρος που ουσιαστικά νομιμοποιεί τη δράση της αναπτυξιακής βοήθειας, καθορίζοντας άμεσα το μέγεθος, το είδος και το γεωγραφικό - τομεακό της καταμερισμό, επηρεάζοντας άμεσα τη ζωή και τις προοπτικές εκατομμυρίων ανθρώπων σε παγκόσμια κλίμακα.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε στη συγγραφή της παρούσας εργασίας, είναι η συστηματική μελέτη βιβλίων, άρθρων και επίσημων ιστοσελίδων διεθνών οργανισμών στο Διαδίκτυο, σχετικών με την αποτελεσματικότητα της βοήθειας.

² Με βάση το κείμενο «Αρχές για την Αξιολόγηση της Αναπτυξιακής Βοήθειας», που ενέκρινε το 1991 η DAC, η αποτελεσματικότητα ορίζεται ως «...ο βαθμός επίτευξης των αντικειμενικών στόχων και των αποτελεσμάτων που είχαν τεθεί κατά τη σχεδίαση του προγράμματος. Επίσης εξετάζονται γεγονότα που επηρέασαν την επίτευξη ή μη των αντικειμενικών στόχων, καθώς και ο έγκαιρος χρόνος επίτευξης των αποτελεσμάτων» (ΥΔΑΣ 2001:16). Ωστόσο ο ορισμός αυτός, που χρησιμοποιείται για τις αξιολογήσεις δράσεων των ΜΚΟ, φαίνεται να είναι περισσότερο ορισμός εργασίας (working definition) με βάση λογιστικά κριτήρια, παρά ένας καθολικά αποδεκτός ορισμός για την αποτελεσματικότητα.

Ελπίζουμε η παρούσα εργασία να εκπληρώνει τους στόχους που έθεσε σε αυτή τη σύντομη εισαγωγή, προσφέροντας μια κατά το δυνατόν σαφή εικόνα σε ένα τόσο σπουδαίο και ανθρωποκεντρικό εκ φύσεως ζήτημα.

Κεφάλαιο 1. Η παροχή βοήθειας γενικά.

Η παροχή της βοήθειας αποτελεί αντικείμενο εργασίας πολλών φορέων διαχείρισης στις δωρήτριες και αποδέκτριες χώρες, οι οποίοι έχουν ποικίλα κίνητρα και επιδιώξεις, καθώς επίσης και διαφοροποίηση στο βαθμό διαπραγματευτικής ισχύος και διοικητικής ικανότητας. Οι παράγοντες αυτοί παράγουν μια σύνθετη εικόνα όσον αφορά το ποιοτικό περιεχόμενο της παρεχόμενης βοήθειας, κάνοντας επιτακτική μια απόπειρα εννοιολογικής της διασαφήνισης. Η προσέγγιση αυτή θα αποδειχτεί χρήσιμη αναλυτικά για την περαιτέρω πραγμάτευση του ζητήματος της αποτελεσματικότητας που ακολουθεί στο Κεφάλαιο 2. Στη συνέχεια, παρατίθενται οι έννοιες που συγκροτούν ένα χρήσιμο περιγραφικό σύνολο όσον αφορά την παρεχόμενη αναπτυξιακή βοήθεια.

1.1. Τι είναι η Κρατική Αναπτυξιακή Βοήθεια (ΚΑΒ)

1.1.1. Ο ορισμός της DAC.

Σύμφωνα με τον ορισμό της DAC, που ισχύει από το 1972, ως Κρατική Αναπτυξιακή Βοήθεια (ΚΑΒ) (στα αγγλικά: Official Development Assistance – ODA) χαρακτηρίζονται οι χρηματοδοτικές ροές που δίνονται στις χώρες του Πίνακα 1 (βλ. *Παράρτημα Πινάκων*), που καθορίζονται από την DAC ανά τριετία, είτε απ' ευθείας, είτε μέσω πολυμερών οργανισμών, και οι οποίες πληρούν τις δύο ακόλουθες προϋποθέσεις:

α. παρέχονται από επίσημους φορείς κρατών, συμπεριλαμβανομένων των πολιτειακών κυβερνήσεων και της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ

β. κάθε συναλλαγή πρέπει: i. να παρέχεται έχοντας σαν κύριο στόχο της την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και της ευημερίας των αναπτυσσομένων χωρών, και ii. να έχει παραχωρητικό χαρακτήρα, εκχωρώντας τουλάχιστον το 25% ως δωρεά (συνυπολογίζοντας έναν προεξοφλητικό επιτόκιο ίσο με 10%) (OECD: *DAC List of Aid Recipients*).

Είναι άξιο αναφοράς ότι η πρώτη προσπάθεια ορισμού της ΚΑΒ από την DAC έγινε το 1969, και απλά τη διαχώριζε από τις υπόλοιπες επίσημες

χρηματοδοτικές ροές (Other Official Flows – OOF) που δεν έχουν αναπτυξιακό περιεχόμενο, όπως π.χ. η στρατιωτική βοήθεια σε εξοπλισμούς. Ο ορισμός του 1969 ανασκευάστηκε το 1972 προκειμένου να οριοθετηθεί ακριβέστερα η ποσόστωση του στοιχείου της δωρεάς (grant element) μιας χορήγησης που δηλώνεται ως KAB μέχρι και σήμερα (Führer, 1996:21).

Πρέπει να σημειωθεί ότι ανεξάρτητα από την ποσόστωση της δωρεάς (σε ποσοστό άνω του 25%) στα παραχωρητικά δάνεια, όλο το ποσό εγγράφεται στον προϋπολογισμό των δωρητών ως KAB. Για το λόγο αυτό, μετά το 1975 άρχισαν να καταγράφονται ξεχωριστά τα στοιχεία της δωρεάς ως «Αποτελεσματική Αναπτυξιακή Βοήθεια» (“Effective Development Assistance” ή απλά AAB), η οποία αν και είναι μικρότερη σε ύψος έχει υψηλότερο βαθμό μακροοικονομικής συσχέτισης με την KAB (Easterly, 2003b:27-29).

1.1.2. Η Κρατική Βοήθεια (KB) και οι άλλες χρηματοδοτικές ροές προς τις αναπτυσσόμενες χώρες.

Ο όρος Κρατική Βοήθεια (KB) (στα αγγλικά: Official Assistance – OA) εμφανίστηκε μετά την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού το 1990 σε αντιδιαστολή με την KAB, για να δείξει ότι η αναπτυξιακή βοήθεια κατευθύνεται στις «υπό μετάβαση» χώρες, αντανακλώνοντας έτσι τις νέες οικονομικές και πολιτικές πραγματικότητες. Η ουσιαστική διαφορά KAB και KB είναι συνεπώς ο γεωγραφικός τους προορισμός, ενώ σημειολογικά ο όρος «Αναπτυξιακή» υποδηλώνει τη διαφορά ανάπτυξης των αποδεκτών KAB έναντι των αποδεκτών KB, την οποία φυσικά καλείται να αμβλύνει. Οι χώρες που λαμβάνουν KB, καθορίζονται επίσης από την DAC ανά τριετία, και περιλαμβάνονται στον Πίνακα 2 (βλ. Παράρτημα Πινάκων).

Οι άλλες χρηματοδοτικές ροές (OOF) προς τις αναπτυσσόμενες χώρες των Πινάκων 1 και 2, περιλαμβάνουν χρηματοδοτήσεις από επίσημους φορείς του δημοσίου χωρίς αναπτυξιακό περιεχόμενο ή με αναπτυξιακό περιεχόμενο του οποίου το στοιχείο της παραχώρησης είναι χαμηλότερο από 25%. Η DAC θεωρεί τις ροές ODA και OA μαζί με τις ροές OOF, ως Επίσημη Αναπτυξιακή Χρηματοδότηση (Official Development Finance – ODF).

Επιπρόσθετα, υπάρχουν και οι ιδιωτικές χρηματοδοτήσεις, όπως οι Άμεσες Ξένες Επενδύσεις (ΑΞΕ), ο Διεθνής Τραπεζικός Δανεισμός, ο Ομολογιακός Δανεισμός, και τέλος οι δωρεές και τα νεοεμφανισθέντα δάνεια με τη μορφή

μικροπιστώσεων (microcredit banking) από μη κερδοσκοπικούς φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών. Οι εν λόγω μορφές χρηματοδότησης ξεφεύγουν από το πλαίσιο ανάλυσης της παρούσας εργασίας, ωστόσο ενδεικτικά αναφέρουμε ότι το 2001 η συνολική KAB και KB δεν ξεπέρασε τα 57,4 δις δολάρια (USD) ενώ το αντίστοιχο μέγεθος για τις ΑΞΕ ήταν 134,8 δις δολάρια (USD) (OECD, 2004:134-135, επεξεργασία του συγγραφέα). Εφεξής, όταν αναφέρουμε τους όρους «αναπτυξιακή βοήθεια» ή απλά «βοήθεια», θα εννοούμε την KAB (ODA) ή την KB (OA).

1.2. Εννοιολογικές διακρίσεις της αναπτυξιακής βοήθειας.

Ακολουθούν ορισμένες εννοιολογικές κατηγορίες που χρησιμοποιούνται για την περιγραφή της αναπτυξιακής βοήθειας, ανάλογα με τον τρόπο που δίνεται από τους δωρητές (Διμερής ή Πολυμερής), με βάση το χρηματοοικονομικό της περιεχόμενο (Δωρεά ή Δάνειο), βάσει του χρονικού ορίζοντα δράσης της (Ανθρωπιστική ή Αναπτυξιακή), επίσης, αναφορικά με τη φύση των υλοποιούμενων σχεδίων (Βοήθεια Έργων – Προγραμματική Βοήθεια), και τέλος, όσον αφορά το βαθμό εξάρτησής της από τις εμπορικές επιδιώξεις του δωρητή (Δεσμευμένη – Μη Δεσμευμένη).

1.2.1. Διμερής – Πολυμερής Βοήθεια

Διμερής είναι η βοήθεια που δίνεται απ' ευθείας από τους κρατικούς φορείς μιας χώρας σε μια άλλη, ενώ Πολυμερής η βοήθεια που συνεισφέρουν οι κρατικοί φορείς πολλών χωρών σε ένα διεθνή ή περιφερειακό οργανισμό παροχής βοήθειας, όπως είναι η Παγκόσμια Τράπεζα (ΠΤ) ή το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης αντίστοιχα. Όσον αφορά τους προϋπολογισμούς των πολυμερών οργανισμών, εκτός από τις δαπάνες του τρέχοντος οικονομικού έτους, εγγράφουν προκαταβολικά και τις προβλεπόμενες δαπάνες του επομένου, ελέγχοντας ταυτόχρονα για την αποφυγή διπλοεγγραφών (OECD, 2004:234). Ένα αναπόσπαστο μέρος των διμερών πιστώσεων είναι και τα έξοδα διοικητικής υποστήριξης των προγραμμάτων. Τα έξοδα αυτά, περιλαμβάνουν τις αμοιβές συμβούλων και διοικητικού προσωπικού που

χρειάζονται για την περάτωση ενός προγράμματος, όπως επίσης και τα έξοδα για τον απαιτούμενο εξοπλισμό τους (OECD, 2004:237-238).

1.2.2. Δωρεά (Παραχώρηση) – Δάνειο.

Η Δωρεά μπορεί να γίνεται σε χρήματα, αγαθά και υπηρεσίες. Η ειδοποιός διαφορά μεταξύ Δωρεάς και Δανείου είναι ότι το τελευταίο δημιουργεί νομικά στο λήπτη την υποχρέωση εξόφλησης της χορήγησης, πράγμα που εμπεριέχεται στο συμβόλαιο του δανείου (commitment). Όπως προαναφέρθηκε, για να χαρακτηριστεί μια δανειακή εκταμίευση ως ΚΑΒ πρέπει να εμπεριέχει το στοιχείο της δωρεάς (grant element) σε ποσοστό άνω του 25%, συνυπολογίζοντας στο συνολικό κεφάλαιο χορήγησης έναν προεξοφλητικό επιτόκιο της τάξης του 10%. Επίσης, συνεκτιμώνται ο χρόνος εξόφλησης και το διάστημα που μεσολαβεί μέχρι την καταβολή της πρώτης δόσης αποπληρωμής του δανείου, ως συστατικά μέρη του στοιχείου της δωρεάς (OECD, 2004:235).

Μια διαφοροποίηση στον τρόπο λογιστικής καταγραφής των δανείων ανάμεσα σε διμερείς και πολυμερείς δωρητές, είναι ότι οι μεν πρώτοι εγγράφουν όλο το ποσό απευθείας στους προϋπολογισμούς τους και ανεξάρτητα από το χρόνο εξόφλησης, ενώ οι πολυμερείς εγγράφουν μόνο τις δόσεις του επομένου έτους καθώς και όσες δόσεις του τρέχοντος δεν είχαν εγγραφεί. Ακόμη, τα στατιστικά στοιχεία της DAC περιλαμβάνουν δάνεια των οποίων ο χρόνος εξόφλησης υπερβαίνει το ένα έτος.

Ένας ενδιάμεσος τύπος χορήγησης που μοιάζει με τους δύο παραπάνω είναι οι «οιονεί δωρεές» (“grant-like flows”), στις οποίες ο δωρητής διατηρεί τη νομική κυριότητα των τίτλων του δανείου, παραχωρεί όμως τα εγγυητικά κεφάλαια και τους τόκους αποπληρωμής του δανείου προς όφελος της αποδέκτριας χώρας.

Η ΠΤ είναι αυτή τη στιγμή ο μεγαλύτερος πολυμερής οργανισμός που χορηγεί αναπτυξιακά δάνεια στις κυβερνήσεις των αναπτυσσομένων χωρών (με επιτόκιο χαμηλότερο αυτού που ισχύει στις διεθνείς κεφαλαιαγορές). Τη μεθόδευση αυτή νομιμοποιεί με το επιχείρημα ότι οι αποπληρωμές των δανείων ωθούν τις κυβερνήσεις των αναπτυσσόμενων χωρών σε μια πιο υπεύθυνη στάση όσον αφορά τις διεθνείς τους υποχρεώσεις (World Bank, 1998:18), καθώς επίσης και ότι εξυπηρετεί στην άντληση πόρων για τη χρηματοδότηση νέων -αποτελεσματικότερων- αναπτυξιακών δράσεων (OECD, 2004:36).

1.2.3. Ανθρωπιστική – Αναπτυξιακή Βοήθεια.

Όσον αφορά την ανθρωπιστική βοήθεια (humanitarian aid), ο όρος υποδηλώνει τον ανθρωποκεντρικό της χαρακτήρα, αφού χορηγείται για να καλύψει βραχυπρόθεσμες επισιτιστικές και ιατροφαρμακευτικές ανάγκες πληθυσμών που επλήγησαν από ξαφνικές φυσικές και ανθρωπογενείς καταστροφές μεγάλης κλίμακας και οι οποίοι πολλές φορές βρίσκονται εκτοπισμένοι από τους τόπους κατοικίας τους.

Ωστόσο, επειδή δεν υπάρχει σαφής ορισμός του περιεχομένου των πιστώσεων που της αντιστοιχούν, τα στατιστικά συστήματα παρακολούθησής της διαφέρουν σημαντικά (Development Initiatives, 2003:1-2), εντάσσοντάς τη σε διάφορες κατηγορίες δαπανών. Για παράδειγμα, τα στατιστικά της DAC την εννοούν στα πλαίσια της «επείγουσας και για την ανακούφιση της δυστυχίας» (emergency and distress relief) βοήθειας και επιπρόσθετα, στα πλαίσια της «αναπτυξιακής επισιτιστικής βοήθειας» (“developmental food aid”), μετά το 1995. Είναι ακόμη χαρακτηριστικό, ότι όλοι οι δωρητές στις πιστώσεις για την ανθρωπιστική βοήθεια συμπεριλαμβάνουν τα έξοδα των ειρηνευτικών αποστολών στρατευμάτων. Σε κάθε περίπτωση, η ανθρωπιστική βοήθεια περιλαμβάνεται στην KAB ή την KB ως υποσύνολο.

Η αναπτυξιακή βοήθεια, που παρουσιάζει λιγότερες μεθοδολογικές δυσκολίες στη στατιστική καταγραφή της, έχει περισσότερο μακροχρόνιο ορίζοντα δράσης. Κύριος στόχος της, όπως είπαμε και στην Εισαγωγή, είναι η οικονομική ανάπτυξη και η ευημερία της λήπτριας χώρας. Λαμβάνοντας υπόψη την ποικιλομορφία που χαρακτηρίζει τις ροές προς τις αναπτυσσόμενες και τις υπό μετάβαση χώρες, γίνεται αντιληπτό ότι η στατιστική καταγραφή τους απαιτεί συντονισμένες προσπάθειες και εναρμόνιση των χρησιμοποιούμενων πρακτικών, καθώς επίσης και ότι οι κατά διαστήματα αλλαγές στη στατιστική καταγραφή των δαπανών αυτών τείνουν σε μια πιο εξειδικευμένη περιγραφή τους.

1.2.4. Βοήθεια Έργων (Project Aid) – Προγραμματική Βοήθεια (Program Aid).

Ο συγκεκριμένος διαχωρισμός αναφέρεται πολύ συχνά στη σχετική βιβλιογραφία, αλλά δεν εμφανίζεται στις στατιστικές της DAC ή άλλων διεθνών οργανισμών λόγω της γενικότητάς του. Η βοήθεια έργων αναφέρεται σε προγράμματα υλοποίησης φυσικών αντικειμένων όπως γέφυρες, δρόμοι, δηλαδή

δαπανών με μικροοικονομική διάσταση. Η προγραμματική βοήθεια συνίσταται από χρηματοδοτήσεις γενικών προγραμμάτων εισαγωγών, καλύψεις δαπανών ολοκληρωμένων προγραμμάτων για την υποστήριξη ενός συγκεκριμένου τομέα ή επιλεγμένων δαπανών του προϋπολογισμού των αναπτυσσόμενων χωρών (π.χ. προγράμματα ανακούφισης εξωτερικού χρέους). Πολύ συχνά η προγραμματική βοήθεια παρέχεται ως μέρος ενός Διαρθρωτικού Προγράμματος Προσαρμογής του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) ή της ΠΤ (Randel et al., 2002:260).

1.2.5. Δεσμευμένη – Μη Δεσμευμένη Βοήθεια.

Η δεσμευμένη βοήθεια έχει την έννοια ότι ο δωρητής δεσμεύει το λήπτη στις επιλογές του, όσον αφορά την αγορά αγαθών, υπηρεσιών και την ανάθεση έργων σε εταιρίες μέσω διεθνών διαγωνισμών, περιορίζοντάς τις επιλογές του *de jure* ή *de facto*, στη χώρα του δωρητή ή ένα υποσύνολο των χωρών αποδεκτών ΚΑΒ (OECD, 2004:238). Η δέσμευση μπορεί να είναι μερική, αν ο δωρητής περιορίζει τις εν λόγω επιλογές του αποδέκτη στη δωρήτρια χώρα ή στο σύνολο των αποδεκτών χωρών ΚΑΒ (OECD, 2004:237). Επίσης, η δεσμευμένη βοήθεια μπορεί να συνδέει μια παραχωρητική χορήγηση με ένα εμπορικής φύσεως δάνειο, μέσω των λεγόμενων μεικτών πιστώσεων (*mixed credits*) (Huliaras 2001:1). Οι λόγοι που οδηγούν τους δωρητές στη δέσμευση της βοήθειας είναι κυρίως η προώθηση των εξαγωγών τους μέσω της ενίσχυσης ορισμένων εγχώριων επιχειρήσεων, και γενικά η άντληση πλεονεκτημάτων από τη βελτίωση της εμπορικής θέσης τους στο διεθνές οικονομικό σύστημα. Οι λόγοι αυτοί εκτίθενται αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο.

Αν η βοήθεια είναι δεσμευμένη ως προς το είδος και τις προδιαγραφές του παραγόμενου έργου τότε λέγεται «εξωτερικά δεσμευμένη» (“*external tied*”), ενώ «εσωτερικά δεσμευμένη» (“*internal tied*”) είναι η δέσμευση ως προς τις προμήθειες πόρων που είναι συνημμένες στον κύριο κορμό του προγράμματος και μπορεί να μη σχετίζονται με αυτό. Για παράδειγμα η Βρετανία συνέδεσε, το Μάρτη του 1998, την παροχή βοήθειας στη Μαλαισία με την αγορά μαχητικών αεροσκαφών (Huliaras, 2001:2). Αν ισχύουν ταυτόχρονα η δέσμευση της βοήθειας ως προς το είδος του παραγόμενου έργου, όσο και σε επίπεδο προμήθειας αγαθών και υπηρεσιών, τότε κάνουμε λόγο για «διπλά δεσμευμένη» βοήθεια (“*double tied*” aid).

Το ζήτημα της δέσμευσης της βοήθειας έχει αποτελέσει ευρύ πεδίο αντιπαράθεσης απόψεων, με έντονη ηθική διάσταση, όσον αφορά την αναπτυξιακή

αποτελεσματικότητα και οικονομική χρησιμότητά της. Το θέμα αυτό εξετάζεται διεξοδικά στο δεύτερο κεφάλαιο.

Ανακεφαλαίωση:

Ο ορισμός της DAC για την αναπτυξιακή βοήθεια, και ο τρόπος στατιστικής καταγραφής που ακολουθεί για την παρακολούθησή της, αποτελούν σημεία αναφοράς στη διεθνή πρακτική διαχείρισης της βοήθειας. Οι περιγραφικές έννοιες που χρησιμοποιούνται για την περιγραφή των εν λόγω ζητημάτων αποτελούν προϊόντα της αναπτυξιακής εμπειρίας των προηγούμενων ετών. Η δυσκολία στη στατιστική τους καταγραφή είναι άλλοτε μικρότερη (π.χ. δάνειο-δωρεά ή διμερής-πολυμερής βοήθεια) και άλλοτε μεγαλύτερη (π.χ. δεσμευμένη-μη δεσμευμένη βοήθεια ή ανθρωπιστική-αναπτυξιακή βοήθεια), χωρίς ωστόσο αυτό να σημαίνει ότι υποβαθμίζεται η αναλυτική τους αξία για την περιγραφή των πρακτικών που χρησιμοποιούν οι δωρητές στα πλαίσια της ΔΑΣ. Οι έννοιες που μόλις διασαφηνίστηκαν, θα αποτελέσουν χρήσιμα ερμηνευτικά εργαλεία στο κεφάλαιο που ακολουθεί, και αναφέρεται στην ανάλυση των παραγόντων και των συνθηκών που υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα της βοήθειας, καθώς και στον τρόπο με τον οποίο γίνονται αντιληπτές οι εκφάνσεις του εν λόγω προβλήματος.

Κεφάλαιο 2. Το πρόβλημα της αποτελεσματικότητας και πως εκδηλώνεται.

Το πρόβλημα της αποτελεσματικότητας της βοήθειας διαμορφώνεται από την παράλληλη δράση παραγόντων, εξαιτίας των ποικίλων επιδιώξεων που έχουν οι δωρητές και οι αποδέκτες της, καθώς και των περιορισμένων εργαλείων που αμφότεροι διαθέτουν για τη χρηστή διαχείρισή της, παράγοντες που ευθύνονται για τη σύνθετη μορφή που παρουσιάζει το φαινόμενο της παροχής της βοήθειας. Στη διαμόρφωση του προβλήματος συμβάλλουν επίσης και οι επικρατούσες αντιλήψεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα της βοήθειας, οι οποίες τεκμηριώνονται εμπειρικά στη βάση της μαθησιακής διαδικασίας δοκιμής και λάθους. Ωστόσο, η συστηματοποίηση των εμπειρικών μελετών παρουσιάζει ορισμένες αντικειμενικές δυσκολίες. Ειδικότερα, η πραγμάτευση της αποτελεσματικότητας της βοήθειας παρουσιάζει τρία εγγενή μεθοδολογικά προβλήματα:

Το πρώτο είναι το ζήτημα της αντιπραγματικότητας (counterfactual). Αυτό σημαίνει ότι δεν μπορούμε να ξέρουμε ποια αναπτυξιακή εικόνα θα παρουσίαζαν οι σημερινές αποδέκτριες χώρες ΚΑΒ σε περίπτωση έλλειψης αυτής, ούτως ώστε εξετάζοντας τις «εναλλακτικές» καταστάσεις να εξάγουμε συμπεράσματα σχετικά με το θετικό ή μη, οικονομικό αντίκτυπο της βοήθειας, υπολογίζοντας με ακρίβεια το κόστος ευκαιρίας της.

Το δεύτερο πρόβλημα, που θα περιγραφεί εκτενέστερα στη συνέχεια, είναι η ανταλλαξιμότητα (fungibility) της βοήθειας, δηλαδή η χρησιμοποίηση της βοήθειας για σκοπούς διαφορετικούς απ' αυτούς της χορήγησής της. Το γεγονός ότι η βοήθεια που δίνεται για την ενίσχυση ενός κρίσιμου για την ανάπτυξη τομέα, όπως η εκπαίδευση, μπορεί να απελευθερώσει ενδογενή κεφάλαια και τελικά να χρησιμοποιηθεί σε έναν τομέα με λιγότερο αναπτυξιακό περιεχόμενο, όπως για παράδειγμα σε δαπάνες για εξοπλισμούς, αποτελεί παράγοντα υπονόμησης της αποτελεσματικότητας της βοήθειας. Ένα ακόμη αρνητικό αποτέλεσμα της ανταλλαξιμότητας είναι ότι δυσχεραίνει την καταγραφή της χρηματοοικονομικής ανταποδοτικότητας (π.χ. το ρυθμό απόσβεσης) ενός προγράμματος ή έργου, αφού δε μας επιτρέπει να γνωρίζουμε με ακρίβεια την προέλευση των κεφαλαίων τα οποία χρησιμοποιήθηκαν για την υλοποίησή τους.

Το τρίτο και σημαντικότερο πρόβλημα είναι ότι με τη στενή ερμηνεία της έννοιας της επίδρασης (impact) της βοήθειας με οικονομικούς μόνο όρους (π.χ. οικονομική μεγέθυνση, πληθωρισμός, νομισματική ισοτιμία), αγνοούμε ένα σημαντικό μέρος της μη-οικονομικής πραγματικότητας, κοινωνικής και πολιτικής που ενδεχομένως δημιουργεί, όπως για παράδειγμα η αστικοποίηση, η αύξηση των κοινωνικών ανισοτήτων και η εσωτερική νομιμοποίηση πολιτικών καθεστώτων (Van de Walle, 1996:244). Αν παρόλα αυτά προσπαθήσουμε να επιλύσουμε το εν λόγω πρόβλημα διευρύνοντας το περιεχόμενο της αποτελεσματικότητας συμπεριλαμβάνοντας και άλλα κριτήρια, όπως αυτά της βελτίωσης των κοινωνικών δεικτών, της ανακούφισης πληγέντων πληθυσμών ή άλλων σχετικών με την προστασία του περιβάλλοντος, τότε ίσως οδηγηθούμε σε ένα αναλυτικό σχήμα με πολλές αντιφάσεις.

Παραδείγματος χάριν, η οικονομική μεγέθυνση μιας χώρας μπορεί να συνοδεύεται από αύξηση των κοινωνικών ανισοτήτων ή/και περιβαλλοντική υποβάθμιση. Ακόμη περισσότερο, οι προθέσεις της βοήθειας δεν αποτελούν και απόλυτο οδηγό για την αποτελεσματικότητά της. Έτσι, το ότι η βοήθεια μπορεί να έχει χορηγηθεί για γεωπολιτικούς λόγους δεν αποκλείει την αναπτυξιακή της αποτελεσματικότητα. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των χωρών της Ταϊβάν και της Νότιας Κορέας, που επέδειξαν αξιόλογες οικονομικές επιδόσεις, έχοντας λάβει βοήθεια για στρατηγικούς λόγους από τις ΗΠΑ (Χουλιάρας, 1998:60). Σε κάθε περίπτωση, είναι απαραίτητη η αντικειμενική ιεράρχηση των αναγκών στα οποία καλείται να ανταποκριθεί η βοήθεια, και ο καθορισμός των ερωτημάτων στα οποία καλείται να απαντήσει ο ερευνητής.

Στις ενότητες που ακολουθούν, περιγράφονται και αναλύονται οι ειδικές εκείνες διαδικασίες και συνθήκες που υποσκάπτουν την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας και την αξιολόγηση αυτής.

2.1. Η έλλειψη αποτελεσματικότητας των δωρητών.

2.1.1. Τα κίνητρα και η «κόπωση» των δωρητών.

Εξετάζοντας διαχρονικά τους λόγους χορήγησης αναπτυξιακής βοήθειας, διαπιστώνουμε ότι έχει εξυπηρετήσει πολυποίκιλους στόχους των δωρητών

(Hjertholm and White, 2000:2). Κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου τα κίνητρα χορήγησης της βοήθειας ήταν πολιτικά, στη βάση των υφιστάμενων γεωστρατηγικών ισορροπιών. Η ανάγνωση του ιστορικού παρελθόντος μαρτυρά ότι τις περισσότερες φορές η βοήθεια χορηγήθηκε με γνώμονα τις πολιτικές επιδιώξεις των δωρητών και όχι τις ανάγκες των πληθυσμών στις αποδέκτριες χώρες. (Χουλιάρης, 1998:55).

Για παράδειγμα, η βοήθεια των Η.Π.Α. κατευθυνόταν και κατευθύνεται σε μεγάλο βαθμό, σε δύο χώρες, το Ισραήλ και την Αίγυπτο. Την περίοδο 1981-82 διέθεσαν στις χώρες αυτές το 22,7% της συνολικής ΚΑΒ, ενώ την περίοδο 1991-92 το 38,8% (OECD, 2004:216, επεξεργασία του συγγραφέα). Επίσης, κατά την περίοδο 1995-2000, πάνω απ' τη μισή διμερή ΚΑΒ τους κατευθύνθηκε σε χώρες «...με σαφή πολιτική σπουδαιότητα για την εξωτερική πολιτική των ΗΠΑ» (OECD, 2002:34) και όχι στις Λιγότερο Αναπτυγμένες Χώρες (LAX).

Η Μ. Βρετανία και η Γαλλία, αμφότερες με έντονο αποικιοκρατικό παρελθόν, προτιμούσαν να επιχορηγούν τις πρώην αποικίες τους, συνεχίζοντας με αυτό τον τρόπο σε νέα οικονομική και εμπορική βάση τις σχέσεις τους με αυτές³. Στην περίπτωση των χωρών δωρητών του ΟΠΕΚ, η κατανομή της βοήθειας συντελέστηκε συντριπτικά υπέρ των μουσουλμανικών χωρών. Παράλληλα, οι Σκανδιναβικές χώρες Δανία, Νορβηγία και Σουηδία, που ανήκουν στην ομάδα των «γενναιόδωρων»⁴ δωρητών χορηγούσαν βοήθεια σε χώρες που ακολουθούσαν έναν «τρίτο δρόμο» προς το σοσιαλισμό (Χουλιάρης, 1998:54-56).

Η δεκαετία του '50 μπορεί να χαρακτηριστεί από την ηγεμονία των Η.Π.Α. στο πεδίο της παροχής βοήθειας, καθώς διέθεσαν τα $\frac{2}{3}$ της βοήθειας εκείνη τη δεκαετία, ενώ το Σοβιετικό Πρόγραμμα Βοήθειας ξεκίνησε μόλις το 1956. Εντούτοις, αν και η έναρξη του προγράμματος βοήθειας των Η.Π.Α. ξεκίνησε το 1950 με το Νόμο για τη Διεθνή Ανάπτυξη (International Development Act), το μεγαλύτερο μέρος της βοήθειας διετέθη στα πλαίσια του Νόμου για την Αμοιβαία Ασφάλεια (Mutual

³ Η ιστορική συνέχεια ανάμεσα στους αποικιακούς και μετααποικιακούς θεσμούς είναι αξιοσημείωτη. Για παράδειγμα, η Εταιρία Ανάπτυξης των Αποικιών του Ηνωμένου Βασιλείου (Colonial Development Corporation) μετονομάστηκε σε Εταιρία Ανάπτυξης της Κοινοπολιτείας (Commonwealth Development Corporation) κατά τη δεκαετία του '60 (Hjertholm and White, 2000:10).

⁴ Συχνά γίνεται παρανόηση ανάμεσα στους κύριους ή μεγάλους και τους γενναιόδωρους δωρητές:

Οι κύριοι δωρητές χαρακτηρίζονται αναφορικά με το ύψος της βοήθειας που χορηγούν ως απόλυτο μέγεθος, και είναι, για το έτος 2003, κατά σειρά, οι Η.Π.Α., η Ιαπωνία, η Γαλλία, η Γερμανία και η Μ. Βρετανία (βλ. *Παράρτημα Σχημάτων: Σχήμα 4*).

Οι γενναιόδωροι δωρητές χαρακτηρίζονται με βάση το σχετικό ποσοστό που καταλαμβάνει η αναπτυξιακή βοήθεια στο ΑΕΠ τους, και είναι, για το έτος 2003, κατά σειρά, η Νορβηγία, η Δανία, η Ολλανδία, το Λουξεμβούργο και η Σουηδία (βλ. *Παράρτημα Σχημάτων: Σχήμα 5*). Σημειώνεται ότι οι τελευταίες είναι και οι μόνες χώρες που έχουν ξεπεράσει ή αγγίζει τον στόχο του 0,7% ΚΑΒ/ΑΕΠ, που έθεσε ο ΟΗΕ το 1970 (βλ. Κεφάλαιο 3).

Security Act) που ψηφίστηκε τον επόμενο χρόνο, πράγμα που αναδεικνύει –και σημειολογικά- τη σύγχυση που υπήρχε ανάμεσα στην αναπτυξιακή και τη στρατιωτική βοήθεια (Hjertholm and White, 2000:11).

Είναι γενικά παραδεκτό ότι τα διεθνή πολιτικά κίνητρα ευθύνονται σε μεγάλο βαθμό για την κατασπατάληση της αναπτυξιακής βοήθειας με οικονομικούς όρους. Οι χρηματοδοτήσεις σε πολλές περιπτώσεις βοήθησαν την παραμονή διεφθαρμένων καθεστώτων στην εξουσία, τα οποία καταπατούσαν τα ανθρώπινα δικαιώματα στο εσωτερικό των χωρών τους, αδιαφορώντας για την ευημερία στο σύνολο του πληθυσμού και τη μακροχρόνια οικονομική ανάπτυξη των χωρών τους (Van de Walle, 1996:243).

Με τον ίδιο τρόπο φαίνεται να σπαταλήθηκε και μεγάλο τμήμα της ανθρωπιστικής βοήθειας η οποία «ήταν συγκαλυμμένη πολεμική βοήθεια που σκοπό είχε την ενίσχυση της ένοπλης αντίστασης εναντίον μη φιλικών καθεστώτων» ή, όσον αφορά τις δυτικές κυβερνήσεις, τη στήριξη για την πολιτική της ανάσχεσης (containment) της «κομμουνιστικής εξάπλωσης» (Χουλιάρας, 1998:53).

Αν θεωρήσουμε ότι η αποτελεσματικότητα ενός προγράμματος βοήθειας, γίνεται αντιληπτή στη βάση προκαθορισμένων αντικειμενικών στόχων που τέθηκαν κατά το σχεδιασμό ενός προγράμματος, τότε η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της βοήθειας με οικονομικούς και αναπτυξιακούς όρους κατά την περίοδο του Ψυχρού Πολέμου είναι μεθοδολογικά δυσχερές. Αυτό οφείλεται στο ότι οι αντικειμενικοί στόχοι κατά το σχεδιασμό των εν λόγω προγραμμάτων δεν ήταν αναπτυξιακοί ή έστω οικονομικού περιεχομένου αλλά πολιτικοί, που ενδεχομένως να είχαν παράπλευρες οικονομικές συνέπειες. Για παράδειγμα, είναι πολύ δύσκολο να ερευνηθεί η επίδραση της βοήθειας στο ρυθμό ανάπτυξης ενός αποδέκτη, που έλαβε βοήθεια στα πλαίσια ενός προγράμματος του Νόμου για την Αμοιβαία Ασφάλεια των ΗΠΑ το 1951, και χρησιμοποίησε τα χρήματα για μη αναπτυξιακές δαπάνες.

Μία παρόμοια μεθοδολογική δυσκολία, η οποία όμως οφείλεται στη στενή οικονομική ερμηνεία του περιεχομένου της αποτελεσματικότητας, εμφανίζεται και στις περιπτώσεις εκείνες, που η βοήθεια χορηγήθηκε μεν σύμφωνα με τις ανάγκες των αποδεκτών, αυτές όμως δεν ήταν κατ' ουσία οικονομικές. Για παράδειγμα, πως είναι δυνατό να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα της βοήθειας όταν αυτή χορηγήθηκε για την ανακούφιση ενός πληθυσμού που υπέφερε από μία ενδημική ασθένεια ή μία ξηρασία (Van de Walle, 1996:236-7).

Επανερχόμενοι στα κίνητρα παροχής της βοήθειας, είναι σημαντικό να τονίσουμε ότι μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, μειώθηκε η σημασία των παραδοσιακών γεωπολιτικών κινήτρων με βάση τα οποία οι δωρητές χορηγούσαν βοήθεια σε ορισμένες αναπτυσσόμενες χώρες του τρίτου κόσμου, διότι η στρατηγική σημασία των τελευταίων υποβαθμίστηκε κατά κάποιον τρόπο. Οι πόροι που εξοικονομήθηκαν με τον τρόπο αυτό, διοχετεύτηκαν ως ΚΒ στις πρώην δότριες χώρες του Ανατολικού μπλοκ και τα κράτη της Κεντρικής Ασίας που δημιουργήθηκαν, φτάνοντας το 9% της παγκοσμίως χορηγούμενης αναπτυξιακής βοήθειας το 1993. (Van de Walle, 1996:236).

Το τέλος του Ψυχρού Πολέμου είχε ακόμα μια πολύ σημαντική επίδραση. Το συνολικό ύψος της βοήθειας μειώθηκε αισθητά κατά την περίοδο 1990-2001 (βλ. *Παράρτημα Σχημάτων: Σχήματα 1, 2*). Στη μείωση αυτή συνέβαλε, εκτός από τη στρατηγική υποβάθμιση της σημασίας των χωρών του Τρίτου Κόσμου, και η λεγόμενη «κόπωση» των δωρητών. Η «κόπωση» οφείλεται σε λόγους που έχουν να κάνουν με την εφαρμογή ασυνεπών και αντιαναπτυξιακών πολιτικών στις αναπτυσσόμενες χώρες, τη χρηματοδότηση διεφθαρμένων καθεστώτων σε αυτές και γενικότερα την κακή διαχείριση της βοήθειας από μέρους των δωρητών. Οι εν λόγω παράγοντες, που ήταν απότοκα της μέχρι τότε αναπτυξιακής εμπειρίας, υπονόμειναν σημαντικά το κύρος της βοήθειας ως εργαλείο για την ανάπτυξη του τρίτου κόσμου και έθεσαν ερωτηματικά σχετικά με τη χρησιμότητα και τον *raison d' être* αυτής. Έτσι, σε επίπεδο επιμέρους δωρητών, οι Η.Π.Α. (βλ. *Παράρτημα Σχημάτων: Σχήματα 3, 6*) και άλλοι κύριοι δωρητές, με εξαίρεση την Ιαπωνία, μείωσαν σταδιακά το ύψος της χορηγούμενης βοήθειας μετά το 1990, ενώ μόνο τρεις δωρητές, μικροί σε απόλυτα μεγέθη, αύξησαν το ύψος της: η Ιρλανδία, το Λουξεμβούργο και η Νέα Ζηλανδία.

Η απότομη πτώση στο ύψος της βοήθειας είχε ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των μέσων που είχαν στη διάθεσή τους διεφθαρμένες κυβερνήσεις σε πολλές χώρες του Τρίτου Κόσμου, οδηγώντας στο ξέσπασμα ένοπλων συγκρούσεων και την πολιτική αποσταθεροποίηση στο εσωτερικό τους (Χουλιάρης, 1998:57). Βέβαια, σε άλλες χώρες οι συνέπειες είχαν πιο ειρηνικό χαρακτήρα, μιας και αυταρχικά καθεστώτα παραχώρησαν με ομαλό τρόπο την εξουσία σε δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις. Στις περιπτώσεις των χωρών όπου ξέσπασαν εμφύλιες διαμάχες, το ύψος της ανθρωπιστικής βοήθειας που χορηγήθηκε υπερδιπλασιάστηκε, από 2.006 εκατ. Δολάρια (USD) το 1990, σε 5.362 εκατ. Δολάρια (USD) το 1994 (Development

Initiatives, 2003:14). Δηλαδή, παρόλο που το ύψος της βοήθειας συνολικά μειώθηκε την περίοδο 1990-1994, η ανθρωπιστική βοήθεια σημείωσε θεαματική αύξηση⁵.

Η «κόπωση» των δωρητών έγινε αφορμή στις αρχές της δεκαετίας του '90 για την πυροδότηση συζητήσεων αναφορικά με το μέλλον της αναπτυξιακής βοήθειας. Πολλοί μελετητές τότε, προέβλεψαν –χωρίς επιτυχία όπως αποδείχτηκε– τη σταδιακή αντικατάσταση της αναπτυξιακής βοήθειας από χρηματοδοτήσεις άλλου είδους, σχετικές με θέματα παγκοσμίου ενδιαφέροντος, όπως η περιβαλλοντική και η διεθνής ασφάλεια (Hjertholm and White, 2000:14). Επίσης ήρθαν στο προσκήνιο απόψεις για τη βελτίωση της ποιότητας της βοήθειας, καθώς και των τρόπων διαχείρισής της, οι οποίες υιοθετήθηκαν από τους διεθνείς οργανισμούς, προσδίδοντας έτσι στην αναπτυξιακή βοήθεια μια θεσμική συνέχεια. Οι απόψεις αυτές θα εξεταστούν στο επόμενο κεφάλαιο.

2.1.2. Η έλλειψη συντονισμού των δωρητών.

Ο συντονισμός της βοήθειας μπορεί να γίνει αντιληπτός με τη μέθοδο της απο-δόμησης (de-composing), σε πολλά επίπεδα. Αυτά τα επίπεδα αφορούν στη γεωγραφική του διάσταση (σε διεθνές - εθνικό επίπεδο), στο περιεχόμενο (πολιτικές, αρχές και προτεραιότητες – διαδικασίες – πρακτικές), στο βαθμό έντασης της δέσμευσης (γενικές συστάσεις – συνεργασία σε στρατηγικό επίπεδο – συνεργασία σε επίπεδο εφαρμογής), στα λειτουργικά σχήματα εργασίας (π.χ. τεχνική βοήθεια – ενίσχυση ισοζυγίου πληρωμών), σε ζητήματα εθνικά – πολυτομεακά ή κλαδικά, καθώς και σε θέματα περιφερειακού γεωγραφικού επιπέδου εντός μιας χώρας (Disch, 1999:7).

Το γεγονός ότι δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός της αποτελεσματικότητας, αναδεικνύει το πόσο σύνθετη διαδικασία είναι ο συντονισμός της δράσης των δωρητών και των αποδεκτών σε επίπεδο στόχων και πρακτικών. Κάτι τέτοιο συνεπάγεται δύσκολους πολιτικούς συμβιβασμούς, ιδιαίτερα όταν οι διαχειριζόμενοι πόροι προέρχονται απ' τους ίδιους τους δωρητές, καθώς και χρονοβόρες διαδικασίες επίλυσης των σύνθετων γραφειοκρατικών προβλημάτων που είναι βέβαιο πως θα ανακύψουν (Van de Walle, 1996:240). Συνεπώς, η κατανόηση

⁵ Να ληφθεί ακόμη υπόψη το γεγονός ότι, τα επίσημα στοιχεία της DAC σχετικά με το ύψος της ανθρωπιστικής βοήθειας, την εμφανίζουν υποδεέστερη (περίπου στο μισό) σε σχέση με την πραγματική της τιμή (Development Initiatives, 2003:1-2).

των πολιτικών ζητημάτων (politics) γύρω από την έλλειψη συντονισμού, είναι εξίσου σημαντική με την κατανόηση των οικονομικών (Disch, 1999:8).

Η έλλειψη συντονισμού θεωρείται ότι υποσκάπτει την αποτελεσματικότητα της βοήθειας σε επίπεδο σχεδιασμού και υλοποίησης προγραμμάτων, δημιουργώντας τεράστιες διοικητικές δαπάνες και αυξάνοντας το κόστος ευκαιρίας των προγραμμάτων. Όσον αφορά το επίπεδο του σχεδιασμού, μπορεί να αναφερθεί ότι η επικάλυψη δράσεων προγραμμάτων μεταξύ των δωρητών και πολλές φορές η σύγκρουση γραφειοκρατικών συμφερόντων, εμποδίζουν τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας στην παροχή της βοήθειας, τη συσσώρευση διοικητικής εμπειρίας και τη δημιουργία θεσμικής μνήμης (institutional memory). Ακόμη, δεν επιτρέπει την τομεακή εξειδίκευση των φορέων διαχείρισης της βοήθειας εκεί που παρουσιάζουν συγκριτικό πλεονέκτημα, καθώς και τη διάθεση των εξοικονομούμενων πόρων σε άλλους ελλειμματικούς τομείς. Τέλος, τα γραφειοκρατικά βάρη με τα οποία επιφορτίζουν τους διοικητικούς μηχανισμούς των αποδεκτών, επηρεάζουν αρνητικά τη συνολική ποιότητα των έργων και τη βιωσιμότητά τους (Van de Walle, 1996:239).

Η εμπειρία δείχνει ότι οι δωρητές έχουν την τάση να ξεκινούν νέα προγράμματα παρά να επιβλέπουν την πρόοδο εργασιών των ήδη υπαρχόντων. Για παράδειγμα, στα μέσα της δεκαετίας του '80, τα υλοποιούμενα προγράμματα στην Κένυα έφταναν τα 600 από 60 δωρητές, ενώ στη Ζάμπια τα 614 από 69 δωρητές (αναφέρεται από τον Van de Walle, 1996:239). Επίσης, στην Έκθεση Cassen αναφέρεται ότι επισκέφτηκαν την Μπουρκίνα Φάσο 350 αποστολές εμπειρογνομόνων σε διάστημα ενός έτους, στις αρχές της δεκ. του '80 (Cassen R. and Associates, 1994:223). Η τάση αυτή φαίνεται να αντανακλά περισσότερο γραφειοκρατικά συμφέροντα στο εσωτερικό τους, παρά τις ανάγκες των αποδεκτών. Ένα παρόμοιο φαινόμενο με το παραπάνω είναι ότι οι δωρητές δείχνουν συχνά να αποστρέφονται τη χρηματοδότηση έργων μικρής κλίμακας. Τα εν λόγω έργα, που τις περισσότερες φορές είναι διάσπαρτα χωρικά, αξιολογούνται δυσκολότερα λόγω της πολυδιάσπασης ανθρωπίνων πόρων που απαιτεί η διαδικασία επίβλεψής τους. Έτσι, η αποδοτικότητα⁶ του έργου μειώνεται, συνεπώς οι υπάλληλοι το επιλέγουν δυσκολότερα, παρόλο που μπορεί να είναι πιο επωφελές για τους αποδέκτες. Το φαινόμενο επιτείνεται στις περιπτώσεις που οι δωρητές καλούνται να διαθέσουν

⁶ Ως κριτήριο για τη μέτρηση της αποδοτικότητας ενός προγράμματος στο εσωτερικό των φορέων διαχείρισης της βοήθειας, χρησιμοποιούν το δείκτη των διοικητικών εξόδων προς τη συνολική δαπάνη του προγράμματος.

«αποδοτικά» υψηλά ποσά βοήθειας σε σύντομο χρονικό διάστημα, όπως συμβαίνει σε περιπτώσεις φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών. Με άλλα λόγια, οι δωρητές αντιλαμβάνονται το ρόλο τους περισσότερο ως εκταμίευση, παρά ως παροχή υπηρεσιών στους δικαιούχους.

Ένα παράδειγμα επιλογής έργου μεγάλης κλίμακας με μικρή χρησιμότητα αντί ενός μικρότερου και πιο επωφελούς, είναι η περίπτωση ενός νοσοκομείου στη Ρουάντα, το οποίο είχε δυναμικότητα 200 κλινών, όμως παρέμενε κλειστό επί χρόνια γιατί η κυβέρνηση της χώρας δε διέθετε τα κονδύλια για να καλύψει τα έξοδα συντήρησης και λειτουργίας του (αναφέρεται στο: Χουλιάρης, 1998:51). Είναι προφανές, ότι σε μία χώρα με λιγιστές οικονομικές δυνατότητες όπως η Ρουάντα, και με ποσοστό αγροτικού πληθυσμού άνω του 90% (UNDP, 2003:253, επεξεργασία του συγγραφέα) θα ήταν προτιμότερο να χρηματοδοτηθεί η ανέγερση πολλών πρωτοβάθμιων αγροτικών ιατρείων, παρά ένα περιορισμένης οικονομικής βιωσιμότητας μεγάλο νοσοκομείο.

Επιπρόσθετα, η χρηματοδότηση έργων μεγάλης κλίμακας σε συνδυασμό με το ότι τα περισσότερα προγράμματα αναπτυξιακής βοήθειας χρηματοδοτούν μόνο το τμήμα του ξένου συναλλάγματος που απαιτείται για την υλοποίηση ενός έργου, οδηγεί τους αποδέκτες στην αύξηση των εισαγόμενων πόρων, περιορίζοντας τη δημιουργία ευκαιριών απασχόλησης, και συνεπώς των προϋποθέσεων για τη μακροχρόνια καταπολέμηση της φτώχειας.

Η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των δωρητών φανερώνει τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της πολυμερούς έναντι της διμερούς βοήθειας, καθώς η τελευταία επηρεάζεται περισσότερο από τα κίνητρα των δωρητών, κάτι που καθιστά δύσκολη την ένταξή της σε ένα πλαίσιο ικανοποίησης των αναγκών των αποδεκτών. Επίσης η πολυμερής βοήθεια παρουσιάζει αποδοτικότερη γραφειοκρατική διαχείριση καθώς πόροι προερχόμενοι από πολλές διαφορετικές πηγές συντονίζονται καλύτερα, δημιουργώντας εσωτερικές οικονομίες κλίμακας. Για μια αντίστοιχη βελτίωση της διαχείρισης της βοήθειας σε διμερές επίπεδο, θα χρειαζόταν, εκτός απ' τους πολιτικούς συμβιβασμούς για τη διαμόρφωση συναίνεσης, να διευθετηθούν σύνθετα γραφειοκρατικά προβλήματα, δαπανώντας επιπρόσθετους πόρους. Ειδικότερα, η επίδραση των γραφειοκρατικών προβλημάτων εξαιτίας της έλλειψης συντονισμού των δωρητών –και άλλων λόγων- στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της βοήθειας, αναφέρεται σε επόμενη ενότητα του Κεφαλαίου αυτού.

Κλείνοντας, πρέπει επίσης να αναφέρουμε ότι στην πολυμερή βοήθεια δεν παρουσιάζεται το φαινόμενο οι αποδέκτες να στρέφουν τον ένα δωρητή εναντίον του άλλου με σκοπό να διασφαλίσουν συνεχή ροή πόρων ανεξάρτητα από τις αναπτυξιακές επιδόσεις τους. Το στοιχείο αυτό αναδεικνύει, εκτός από τον ελλιπή συντονισμό των δωρητών, την απουσία αιρεσιμότητας μεταξύ κατανομής της βοήθειας και αναπτυξιακών επιδόσεων του αποδέκτη, που θα εξεταστεί ευθύς αμέσως.

2.1.3. Ο υφιστάμενος καταμερισμός της βοήθειας.

Η βοήθεια ανέκαθεν παρουσίαζε γεωγραφικές προτιμήσεις. Στα πλαίσια της καταπολέμησης της φτώχειας, ένα τέτοιο φαινόμενο δε θα έπρεπε να μας ανησυχεί αν οι χώρες στις οποίες κατευθύνεται η βοήθεια είναι όντως οι πιο φτωχές ή έστω οι πιο ικανές να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα με τους πρόσθετους αυτούς πόρους. Εντούτοις, βλέπουμε ότι για το 2001, η Ινδία με κατά κεφαλήν Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) 470\$ έλαβε μόλις 1,7\$ κατά κεφαλήν βοήθεια, ενώ το Palau με κατά κεφαλήν ΑΕΠ 6.780\$ έλαβε βοήθεια 1.753\$ κατά κεφαλήν (OECD, 2004:188-191), κατέχοντας την πρώτη θέση στο σχετικό πίνακα (βλ. *Παράρτημα Πινάκων: Πίνακας 3*). Όπως φαίνεται στον ίδιο πίνακα, το κράτος που λαμβάνει την περισσότερη βοήθεια αναλογικά με το ΑΕΠ του για το ίδιο έτος, είναι το Sao Tome & Principe με ποσοστό που φτάνει το 91,4% (ΚΑΒ/ΑΕΠ) (OECD, 2004:188-191, υπολογισμός του συγγραφέα).

Η πιθανή εξήγηση του γεγονότος αυτού φαίνεται να είναι και πάλι οι διεθνείς πολιτικές επιδιώξεις των δωρητών, καθώς όλες οι προαναφερθείσες χώρες έχουν, για παράδειγμα, ισότιμη ψήφο στη Γενική Συνέλευση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), καθώς και σε άλλους διεθνείς οργανισμούς απ' τους οποίους οι δωρητές εξαρτούν την ικανοποίηση πολιτικών αιτημάτων τους. Άλλωστε, μια μικρή χώρα μπορεί να «εξαγοραστεί» με μικρότερα ποσά από μια μεγάλη. Ίσως δηλαδή να πρόκειται για μια έμμεση «εξαγορά» της ψήφου των μικρών χωρών στους εν λόγω οργανισμούς.

Ένα άλλο στοιχείο είναι ότι την περίοδο 1991- 2001 ο καταμερισμός της βοήθειας σε σχέση με τις εισοδηματικές ομάδες (income groups) στις οποίες κατατάσσει η ΠΤ τις χώρες του κόσμου (βλ. *Παράρτημα Πινάκων: Πίνακας 1*) δεν άλλαξε σημαντικά, παρά τις συνεχείς προσπάθειες των διεθνών οργανισμών όλο αυτό

το διάστημα προς την κατεύθυνση της καταπολέμησης της φτώχειας. Σε αυτό συνέβαλε κυρίως η στάση των ευρωπαϊών δωρητών, οι οποίοι αύξησαν σημαντικά τις χρηματοδοτήσεις ΚΒ στις υπό μετάβαση χώρες και ειδικά σε όσες χώρες εντάχθηκαν ή πρόκειται να ενταχθούν στην Ε.Ε., οι οποίες θεωρούνται μεσαίων ή ακόμα και υψηλών εισοδημάτων.

Όπως φαίνεται στον Πίνακα 3 (βλ. *Παράρτημα Πινάκων*), οι 11 πρώτες χώρες στη λήψη βοήθειας αναλογικά με τον πληθυσμό τους, έχουν πληθυσμό κάτω από 200.000 κατοίκους. Ακόμη από τον Πίνακα 4 (βλ. *Παράρτημα Πινάκων*), διαπιστώνουμε ότι όσον αφορά τις 11 χώρες με τη μικρότερη, αναλογικά με τον πληθυσμό τους, παροχή βοήθειας, σε αυτές περιλαμβάνονται η Κίνα, η Ινδία, η Βραζιλία, η Νιγηρία και το Μεξικό που ανήκουν στις 8 μεγαλύτερες πληθυσμιακά χώρες του πλανήτη.

Με τον τρόπο που παρέχεται η βοήθεια, δηλαδή στις χώρες με τις μεγαλύτερες δυνατότητες οικονομικής και πολιτικής επιρροής και όχι σε αυτές με τις μεγαλύτερες δυνατότητες ανάπτυξης και καταπολέμησης της φτώχειας, υπονομεύεται σημαντικά η αποτελεσματικότητα της βοήθειας (Χουλιάρης, 1998:57).

2.1.4. Το πρόβλημα της δέσμευσης της βοήθειας.

Ένα μέσο για την εξυπηρέτηση των εμπορικών επιδιώξεων των χωρών – δωρητών και την αύξηση των εξαγωγών τους, είναι η δέσμευση της βοήθειας, η οποία θεωρείται ως ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες υπονόμευσης της αποτελεσματικότητας της βοήθειας στις χώρες – αποδέκτες. Μάλιστα, υπάρχουν απόψεις που υποστηρίζουν ότι η δέσμευση είναι επιζήμια και για τα συμφέροντα των ίδιων των δωρητριών χωρών. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αντιπαράθεσης σχετικά με την εμπορική και αναπτυξιακή χρησιμότητα της δεσμευμένης βοήθειας στις χώρες των δωρητών και των αποδεκτών αντίστοιχα, μας γνωστοποιείται στο παρακάτω άρθρο, που δημοσιεύτηκε το 1991 στο περιοδικό *Multinational Monitor* με τίτλο “Tying Up the South”:

«Τον Ιούλιο του 1991, η Αμερικανική Γερουσία ψήφισε μια τροπολογία στον Προϋπολογισμό Εξωτερικής βοήθειας, με τίτλο «Βοήθεια για το Εμπόριο». Η τροπολογία αυτή υπερψηφίστηκε από 99 γερουσιαστές⁷, και προέβλεπε την αύξηση της αμερικανικής δεσμευμένης βοήθειας [...]. Ένας

⁷ Υπενθυμίζεται ότι η Αμερικανική Γερουσία αποτελείται από 100 Γερουσιαστές (2 από κάθε πολιτεία των Η.Π.Α.).

συνασπισμός αμερικανικών εθελοντικών και θρησκευτικών οργανώσεων [...], υποστήριξε ότι με τον τρόπο αυτό τα εμπορικά συμφέροντα των ΗΠΑ τίθενται υπεράνω της καταπολέμησης της φτώχειας στις αποδέκτριες χώρες [...]. Ακόμη, οι επενδύσεις αυτές είναι εντάσεως κεφαλαίου, συνεπώς ελαχιστοποιούν τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας [στις αποδέκτριες χώρες]. Ο παράγοντας αυτός, [...] εξηγεί (ιδιαίτερα στις χώρες χαμηλού εισοδήματος) το χαμηλό βιοτικό επίπεδο των κατοίκων. Οι γερουσιαστές που υποστηρίζουν την τροπολογία, κινούνται με το σκεπτικό ότι και άλλοι, κύριοι ανταγωνιστές των ΗΠΑ στην παροχή αναπτυξιακής βοήθειας, όπως η Γερμανία και η Ιαπωνία, χρησιμοποιούν τη βοήθεια ως μέσο για την προώθηση των εξαγωγών τους, η οποία με τη σειρά της επιφέρει αύξηση των θέσεων εργασίας στο εσωτερικό τους. Επομένως, θα πρέπει και ο σχεδιασμός της USAID⁸ να κινηθεί προς αυτή την κατεύθυνση για να καρπωθεί τα εν λόγω πλεονεκτήματα. Ωστόσο, η κυβέρνηση Bush [υπενθυμίζεται ότι αναφερόμαστε στο 1991], [...] προτίμησε να διαπραγματευθεί τη μείωση των επιπέδων δεσμευμένης βοήθειας -από κοινού- μεταξύ των βιομηχανικών χωρών [αφού βέβαια προηγουμένως είχε την έγκριση της τροπολογίας ως βάση διαπραγμάτευσης]. Άλλωστε η Έκθεση του 1986 του Office of Technology Assessment, επισημαίνει ότι η δεσμευμένη βοήθεια «αποδείχτηκε αναποτελεσματική στο να ενθαρρύνει νέες αγορές για τα αμερικανικά προϊόντα». Επίσης, όπως δήλωσε ο Γερουσιαστής Παύλος Σαρμπάνης, το 65% με 70% της παρεχόμενης αμερικανικής βοήθειας ξοδεύεται εντός των ΗΠΑ. Ερχόμενος να συμπληρώσει τον ισχυρισμό αυτό, ο αξιωματούχος της Τράπεζας Εξαγωγών-Εισαγωγών (Export-Import Bank), εξέφρασε την άποψη πως οι παροχές δεσμευμένης βοήθειας δεν υποδηλώνουν ότι οι λήπτες αγοράζουν προϊόντα που κατασκευάζονται από αμερικανούς εργάτες, παρά μόνο από αμερικανικές εταιρίες που μπορούν να απασχολούν φθηνό εργατικό δυναμικό οπουδήποτε στον κόσμο.»⁹ (Kassan, 1991).

Από το τελευταίο στοιχείο, συμπεραίνουμε ότι το επιχείρημα περί δημιουργίας θέσεων εργασίας στο εσωτερικό των δωρητριών χωρών, είναι ορισμένες φορές έωλο.

Το κόστος της δεσμευμένης βοήθειας υπολογίζεται ως η διαφορά του ονομαστικού κόστους των παρεχόμενων πόρων μείον το πραγματικό κόστος που θα είχαν έπειτα από τη διενέργεια διεθνούς διαγωνισμού. Η δεσμευμένη βοήθεια μειώνει την αξία της παρεχόμενης βοήθειας κατά 15-30% (OECD, 2001:2). Μία μελέτη του 1996 σχετικά με τη Βρετανική δεσμευμένη βοήθεια, η οποία δεν έχει εκδοθεί, αναφέρει ότι η μείωση στην ονομαστική αξία της βοήθειας είναι σχετικά μικρή, αλλά παρατηρείται μόνο στις περιπτώσεις προγραμμάτων που αφορούν υπηρεσίες παροχής συμβουλών, όπως η Τεχνική Συνεργασία, τομέα στον οποίο η Βρετανική οικονομία εμφανίζει υψηλή ανταγωνιστικότητα (αναφέρεται στο AusAID, 1997:187). Στις περιπτώσεις που τα προγράμματα της Βρετανικής βοήθειας περιλαμβάνουν την

⁸ Η USAID είναι η υπηρεσία που διαχειρίζεται την KAB των ΗΠΑ.

⁹ Κείμενο σε ελεύθερη μετάφραση.

παροχή βαρέων οχημάτων και αγροτικών εργαλείων, οι τιμές που κλήθηκαν να πληρώσουν οι αποδέκτες ήταν έως και 47% υψηλότερες απ' αυτές του διεθνούς ανταγωνισμού, ενώ συνολικά το κόστος της δεσμευμένης βοήθειας ήταν κατά 20%¹⁰ υψηλότερο (αναφέρεται στο AusAID, 1997:187). Ακόμη, πρέπει να σημειωθεί ότι στη μείωση αυτή του ονομαστικού κόστους της δεσμευμένης βοήθειας, δεν συνυπολογίζονται τα έμμεσα αποτελέσματα, λόγω της εξάρτησης που δημιουργεί από τεχνολογίες της χώρας του δωρητή, που πολλές φορές είναι ασύμβατες με το οικονομικό περιβάλλον του λήπτη, αυξάνοντας την εισαγωγή πόρων εντάσεως κεφαλαίου, μη έχοντας αντίκρισμα στις ανάγκες του τοπικού πληθυσμού (Χουλιάρας 1998:46-47).

Στο Σχήμα 7 (βλ. Παράρτημα Σχημάτων) παρατίθενται οι δωρήτριες χώρες – μέλη της DAC με τα ποσοστά δεσμευμένης (μερικά ή συνολικά), αδέσμευτης και πολυμερούς βοήθειας που χορηγούν. Στην πρώτη πεντάδα των χωρών με το μεγαλύτερο ποσοστό δεσμευμένης βοήθειας περιλαμβάνονται κατά σειρά η Αυστραλία, η Γερμανία, η Γαλλία, ο Καναδάς και το ΗΒ. Το στοιχείο αυτό αναδεικνύει το μεγάλο βαθμό επιρροής που έχουν τα κίνητρα για την αναβάθμιση της οικονομικής και εμπορικής θέσης των δωρητριών χωρών στο διεθνές σύστημα, νομιμοποιώντας πολιτικά τη χρησιμοποίηση της δεσμευμένης βοήθειας ως μέσο για το σκοπό αυτό. Άλλωστε, αν δεν το πράξουν οι ίδιοι, τότε σίγουρα κάποια ανταγωνιστική χώρα που ασκεί την πρακτική της δέσμευσης θα αποκτήσει πλεονέκτημα. Σημειώνεται ότι οι ΗΠΑ, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο δε δηλώνουν το ποσοστό δέσμευσης της βοήθειας που παρέχουν (πράγμα που φαίνεται και στο Σχήμα 7), ενώ σε μερικές περιπτώσεις τα στατιστικά στοιχεία δημοσιεύονται χωρίς να έχει ολοκληρωθεί η καταμέτρηση του συνόλου των διμερών πιστώσεων (OECD, 2004:185).

Λαμβάνοντας υπόψη τα ισχυρά εμπορικά κίνητρα διατήρησης της δεσμευμένης βοήθειας, η DAC υποβάλλει τις χορηγήσεις με τη μορφή αυτή σε αυστηρό έλεγχο, ως προς το επίπεδο της παραχώρησης (concessional level) σε σχέση με τα δάνεια της αγοράς, ως προς την αναπτυξιακή τους σκοπιμότητα, καθώς και τις χώρες στις οποίες κατευθύνονται. Επίσης, ελέγχει την αποφυγή

¹⁰ Η αγορά προϊόντων μπορεί να παρακαμφθεί αν δε γίνεται να προσφερθούν «σε ανταγωνιστική τιμή εντός του ΗΒ». Για να γίνει αυτό χρειάζεται ειδική αίτηση και προκειμένου για μεγάλα προγράμματα υπόκειται στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εμπορίου και Βιομηχανίας. Λόγω του γεγονότος αυτού, όπως αναφέρεται στη μελέτη, η πραγματική μείωση στην ονομαστική αξία της βρετανικής δεσμευμένης βοήθειας ήταν μικρότερη (AusAID, 1997:187).

χρηματοδότησης προγραμμάτων που θα ήταν εμπορικά βιώσιμα με χρηματοδότηση από την κεφαλαιαγορά, και τέλος, για να επιβεβαιώσει ότι η συναλλαγή δεν είναι εις βάρος του αποδέκτη (OECD 2004:238).

Προς αυτή την κατεύθυνση, τα μέλη της DAC ενέκριναν το 1991 τον κανονισμό του Ελσίνκι με σκοπό να προσδιοριστούν οι περιπτώσεις προγραμμάτων που επιτρέπεται να χρηματοδοτηθούν με δεσμευμένη βοήθεια. Ο κανονισμός αυτός, αναθεωρήθηκε το 2003, με την «Εκ των Προτέρων Οδηγία Βάσει των Αρχών του Ελσίνκι για τη Δεσμευμένη Βοήθεια». Το κείμενο αυτό αποκρυσταλλώνει τη συσσώρευση εμπειρίας από την εφαρμογή των Αρχών του Ελσίνκι¹¹, και επιχειρεί να θέσει ένα όριο ανάμεσα στα προγράμματα που είναι δυνατό να χρηματοδοτηθούν με δεσμευμένη βοήθεια και σε αυτά που μπορούν να χρηματοδοτηθούν με εμπορικούς όρους. Εντός αυτού, εξηγούνται λεπτομερώς οι προϋποθέσεις και η μεθοδολογία ελέγχου ανάλογα με τη φύση του εκάστοτε προγράμματος, και καθορίζει ως ελάχιστο επίπεδο παραχώρησης για τις διμερείς συναλλαγές δεσμευμένης βοήθειας το 35%, και το 50% προκειμένου για τις ΛΑΧ (OECD/ Trade Directorate, 2003:2).

Επιπρόσθετα, όσον αφορά τον έλεγχο των πιστώσεων προς τις ΛΑΧ, το 2001 συμφωνήθηκε από τα μέλη της DAC να εξαιρεθούν εντελώς οι δεσμευμένες χορηγίες προς τις χώρες αυτές, λόγω της ειδικής εξάρτησης που έχουν από την παροχή βοήθειας, εξαιρώντας όμως τα προγράμματα επισιτιστικής βοήθειας και την Τεχνική Συνεργασία¹²(OECD, 2001:5). Η Συμφωνία (Recommendation) του 2001 της DAC παραινεί τις χώρες μέλη της να αποδεσμεύσουν τη βοήθεια που κατευθύνεται στις ΛΑΧ στο μεγαλύτερο δυνατό ποσοστό, να εξασφαλίσουν τη ροή αρκετής ΚΑΒ προς τις χώρες αυτές, και να αναπτύξουν συμμετρικές προσπάθειες (balanced effort) για την αποδέσμευση της βοήθειας. Πρέπει να σημειώσουμε ότι η εξαίρεση της τεχνικής και επισιτιστικής βοήθειας από τις μορφές δεσμευμένης βοήθειας που υπόκεινται στον έλεγχο της εν λόγω συμφωνίας, πραγματοποιήθηκε ακριβώς διότι θα δημιουργούσε ασύμμετρα βάρη σε ορισμένους δωρητές, πράγμα που αντίκειται στην αρχή των ίσων προσπαθειών για το μοίρασμα των βαρών (burden sharing) που εμπεριέχουν οι όροι της συμφωνίας (OECD, 2001:2-3). Έτσι, απ' την 1^η

¹¹ Η εφαρμογή τους ξεκίνησε στις 15 Φεβρουαρίου 1992.

¹² Οι μόνες πιστώσεις Τεχνικής Βοήθειας που ελέγχονται για δέσμευση είναι όσες επισυνάπτονται ως αναπόσπαστα διοικητικά έξοδα ενός προγράμματος (procurement-related technical assistance). Αυτές πρέπει να αποτελούν ταυτόχρονα λιγότερο από 1 εκατ. δολάρια και λιγότερο από το 3% του συνολικού κόστους του προγράμματος (OECD/ Trade Directorate, 2003:13). Με τα μεγέθη αυτά που έχουν θεσπιστεί, προφανώς ικανοποιούνται και οι αρχές του κειμένου της Ex-Ante αξιολόγησης, αλλά και το ψήφισμα αποδέσμευσης της βοήθειας που εξαιρεί τα αυτοτελή προγράμματα Τεχνικής Συνεργασίας.

Ιανουαρίου του 2002, η ΚΑΒ προς τις ΛΑΧ αποδεσμεύεται στους εξής τομείς: ισοζύγιο πληρωμών και υποστήριξη διαρθρωτικών προγραμμάτων, ανακούφιση του χρέους, βοήθεια τομεακών και πολύ-τομεακών προγραμμάτων, υποστήριξη εισαγωγών και εμπορευμάτων, συμβόλαια εμπορικών υπηρεσιών, και ΚΑΒ σε ΜΚΟ για δραστηριότητες σχετικές με την παροχή της. Οι εν λόγω ρυθμίσεις αναμένεται ότι θα αποδεσμεύσουν το 70% της διμερούς βοήθειας που κατευθύνεται προς τις ΛΑΧ, σε σχέση με το 50% πριν την υιοθέτησή τους απ' τα μέλη της DAC (OECD, 2001:3).

Παρόλο που η δεσμευμένη βοήθεια χρησιμοποιείται επίσημα για να προωθήσει τα εμπορικά συμφέροντα των δωρητριών χωρών ενισχύοντας το ισοζύγιο των εξαγωγών τους, υπάρχουν απόψεις που υποστηρίζουν ότι γίνεται μια ηθελημένη στενή ερμηνεία των συμφερόντων αυτών, καθώς έτσι στηρίζεται μόνο ένα συγκεκριμένο υποσύνολο εταιριών. Το γεγονός αυτό οδήγησε το 1999, 40 ευρωπαϊκούς ΜΚΟ να καταγγείλουν δικαστικά την πρακτική αυτή, ισχυριζόμενοι ότι παραβιάζει το ευρωπαϊκό δίκαιο περί ελεύθερης αγοράς (Huliaras 2001:5). Επίσης, ένας συνασπισμός 900 ευρωπαϊκών ΜΚΟ παρακίνησαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να καταργήσει τα προγράμματα δεσμευμένης βοήθειας¹³ (OECD, 2001:3). Πέραν των νομικών προεκτάσεων που μπορεί να έχει η πρακτική συνέχισης της δεσμευμένης βοήθειας, τα επιχειρήματα που υποστηρίζουν την εμπορική χρησιμότητά της στις χώρες των δωρητών δε φαίνονται πειστικά.

Ένας ακόμη παράγοντας που δεν πρέπει να αγνοείται στην προβληματική της δεσμευμένης βοήθειας είναι η ανεπίσημη δέσμευση ή ψευδο-δέσμευση. Αυτή έχει να κάνει με το γεγονός ότι παρά τους περιορισμούς ως προς τη δέσμευση στους οποίους υπόκειται η βοήθεια με δανειακή μορφή, οι δωρητές έχουν την τάση να την αντικαθιστούν με δωρεές.

Πάντως το ότι η πολυμερής βοήθεια –που είναι de facto αδέσμευτη- έχει αυξηθεί κατά 34% από το 1991 ως το 2002 (OECD, 2004:176-177, υπολογισμός του συγγραφέα), αποτελεί μια ισχυρή ένδειξη για το ότι η δεσμευμένη βοήθεια μειώνεται ως σχετικό ποσοστό στη συνολικά χορηγούμενη βοήθεια. Το 2002 το ποσοστό της (μερικά ή ολικά) δεσμευμένης βοήθειας αποτελούσε μόλις το 15,2% της διμερώς χορηγούμενης (OECD, 2004:185). Ένας λόγος που συνέβαλε στη διαχρονική μείωση

¹³ Ο αναπτυξιακός ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) είναι διττός. Αφενός χρηματοδοτεί μέσω των διαρθρωτικών Ταμείων της τα κράτη μέλη (καθώς και τις υπό ένταξη χώρες), και αφετέρου συντονίζει και κατευθύνει τα προερχόμενα από τα κράτη μέλη κεφάλαια, μέσω των αρμόδιων υπηρεσιών της, European Community Humanitarian Office (ECHO) και EUROPE-AID, στις αναπτυσσόμενες χώρες ως πολυμερής δωρητής. Για αυτήν της την ιδιότητά κατέχει άλλωστε και θέση πλήρους μέλους στην DAC.

του σχετικού ποσοστού της δεσμευμένης βοήθειας από το 1997, είναι ότι το 1998 και το 1999 οι δωρητές παρείχαν μεγάλα ποσά τεχνικής βοήθειας (OECD, 2001:3). Ο βαθμός της διαχρονικής μείωσης της δεσμευμένης βοήθειας είναι πάντως αμφισβητήσιμος, λόγω των προβλημάτων που υφίστανται, όπως προαναφέραμε, στη στατιστική καταγραφή της δεσμευμένης βοήθειας. Συνεπώς, το ότι η δέσμευση της βοήθειας είναι μεγαλύτερη απ' αυτήν που επίσημα καταγράφεται αποτελεί μια βάσιμη υπόθεση.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφέρουμε το συγκριτικό πλεονέκτημα που παρουσιάζει η πολυμερής έναντι της διμερούς βοήθειας όσον αφορά το καθεστώς της δέσμευσης. Οι πολυμερείς δωρητές συνήθως ακολουθούν αυστηρότερη και αποτελεσματικότερη πολιτική όσον αφορά τη θέσπιση και τήρηση κανόνων ανταγωνισμού για τους διεθνείς διαγωνισμούς ανάθεσης προγραμμάτων, και για το λόγο αυτό η πολυμερής βοήθεια θεωρείται *de facto* αδέσμευτη.

Για παράδειγμα, η επιρροή που μπορεί να έχει μια εταιρία που εκτελεί την προμελέτη ενός έργου στην εξαντλητική εξειδίκευση των προδιαγραφών του με σκοπό τη «φωτογράφιση» της αναδόχου εταιρίας, είναι περιορισμένη. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση που μια εταιρία έχει τη δυνατότητα έμμεσης άντλησης πληροφοριών για ένα κύριο πρόγραμμα όταν έχει αναλάβει κάποιο συμπληρωματικό του. Σε πολλές τέτοιες περιπτώσεις η εταιρία που κάνει την προμελέτη ή υλοποιεί κάποιο συμπληρωματικό έργο, αναλαμβάνει και την περάτωση του κύριου έργου, αν και όπως υποστηρίζουν οι ίδιες οι εταιρίες, υπάρχουν λόγοι τεχνικής συμβατότητας που το επιβάλλουν (U.S. Congress, 1993:33).

Μια μορφή δέσμευσης που δεν καταγράφεται άμεσα στις συνολικές ροές στα στατιστικά της DAC, είναι τα έξοδα διοικητικής υποστήριξης των προγραμμάτων διμερούς βοήθειας, τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο μέρος τους (OECD 2004:238) και είναι δεσμευμένα σε εταιρίες της χώρας του δωρητή. Όσον αφορά το ύψος των δαπανών αυτών, μπορούμε να αναφέρουμε ότι παρόλο που την περίοδο 1991-2002, η διμερής χορηγούμενη αναπτυξιακή βοήθεια από χώρες μέλη της DAC, σημείωσε αρνητική μεταβολή -4,9%, στο ίδιο διάστημα τα διοικητικά έξοδα των διμερών προγραμμάτων σημείωσαν αύξηση ίση με 30,9%, καταλαμβάνοντας το έτος 2002 ποσοστό 7,4% επί του συνόλου της διμερούς χορηγούμενης βοήθειας (OECD, 2004:136-137, επεξεργασία του συγγραφέα). Το στοιχείο αυτό αποτελεί ένδειξη για το πόσο τεχνοκρατική έχει γίνει η διαχείριση της βοήθειας (Randel et al. 2002:14).

2.1.5. Το πρόβλημα της «τεχνικής βοήθειας».

Ένας ακόμα παράγοντας που συμβάλλει στην τάση «τεχνοκρατικοποίησης» της βοήθειας και την υπονόμευσή της αποτελεσματικότητας είναι η Τεχνική Συνεργασία ή Βοήθεια. Αυτή απέκτησε ειδική θέση στις προτιμήσεις των δωρητών, καθώς μετά τη δεκαετία του '60, «η έμφαση στην αναπτυξιακή βοήθεια...[δόθηκε]...στην κατασκευή θεσμών (institution building) και τις επενδύσεις σε ανθρώπινους πόρους» (Χουλιάρας, 1998:48). Πρόκειται για μια μορφή αυτοτελών προγραμμάτων για τα οποία ακολουθείται ξεχωριστή στατιστική καταγραφή, αν και όσον αφορά το χρηματοοικονομικό της περιεχόμενο είναι ίδια με τα –αναπόσπαστα- διοικητικά έξοδα των υπολοίπων προγραμμάτων. Η Τεχνική Συνεργασία επιφορτίζει τους αποδέκτες με εισαγωγές ανθρωπίνων πόρων που έχουν υψηλή προστιθέμενη αξία λόγω της φύσης των υπηρεσιών που παρέχουν.

Η Τεχνική Συνεργασία μπορεί να περιλαμβάνει δωρεές σε κατοίκους των αποδεκτριών χωρών που σπουδάζουν στη χώρα τους ή αλλού, καθώς και τις αμοιβές (συν τις δαπάνες εξοπλισμού) συμβούλων ή άλλου διοικητικού προσωπικού που παρέχεται υποβοηθητικά στις κυβερνήσεις των αναπτυσσομένων χωρών για την υλοποίηση αναπτυξιακών δράσεων ή πολιτικών μεταρρυθμίσεων και την προώθηση της περιφερειακής συνεργασίας (ADB, 2002:1). Το απόλυτο ύψος της Τεχνικής Συνεργασίας την περίοδο 1991-2002, σημείωσε άνοδο ίση με 19,4%, καταλαμβάνοντας για το έτος 2002 ποσοστό 37,9% επί του συνόλου της διμερώς χορηγούμενης βοήθειας (OECD, 2004:170-171, υπολογισμός του συγγραφέα).

Οι δαπάνες αυτές καλύπτουν τα έξοδα συντήρησης του πολυάριθμου, περίπου 150.000 εργαζόμενοι το 1998, και καλά αμειβομένου προσωπικού, του οποίου ο μέσος μισθός φτάνει τα 100.000\$ ετησίως. Αν και αρκετοί πολυμερείς οργανισμοί προσλαμβάνουν προσωπικό από χώρες του τρίτου κόσμου, σπάνια τους απασχολούν στη χώρα καταγωγής τους. Είναι χαρακτηριστικό ότι μόνο το 10% των υπαλλήλων του ΟΗΕ απασχολείται στη χώρα απ' όπου κατάγεται (παραπομπή στο: Χουλιάρας, 1998:48). Ωστόσο, η πολυμερώς παρεχόμενη Τεχνική Συνεργασία είναι προτιμότερη από τη διμερή, καθώς διευκολύνει στον καλύτερο συντονισμό της δράσης των δωρητών με τις αναπτυξιακές ανάγκες των αποδεκτών, επιτρέποντας τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας και τη μείωση των διοικητικών εξόδων.

Τα αποτελέσματα της Τεχνικής Συνεργασίας είναι ότι περιορίζει τη ζήτηση για ενδογενείς ανθρώπινους πόρους, καθώς στις διοικητικές υπηρεσίες των

αποδεκτών απασχολείται ξένο προσωπικό. Ακόμα και έτσι όμως, οι ξένοι εργαζόμενοι δεν εντάσσονται οργανικά σε κάποιο διοικητικό σχήμα της αποδέκτριας χώρας αλλά πολλές φορές δρουν αυτόνομα και αποχωρούν με την ολοκλήρωση του προγράμματος. Αυτό έχει επίπτωση στην ανταλλαγή και συσσώρευση εμπειρίας στους γραφειοκρατικούς μηχανισμούς των αναπτυσσομένων χωρών, που με τον τρόπο αυτό αδυνατούν να οικοδομήσουν θεσμική μνήμη (institutional memory).

Μια άλλη αρνητική συνέπεια, που έχει ονομαστεί «φυγή εγκεφάλων» (“brain drain”), είναι ότι απασχολώντας πλήθος ξένων εμπειρογνομόνων στις αποδέκτριες χώρες, οι ντόπιοι επιστήμονες και τεχνικοί, πολλές φορές εκπαιδευμένοι σε πανεπιστήμια των δωρητριών χωρών, αναζητούν εργασία στο εξωτερικό (Χουλιάρης, 1998:49). Οι παράγοντες αυτοί διαιωρίζουν την τεχνοκρατική εξάρτηση των αναπτυσσόμενων χωρών από τις εταιρίες των δωρητριών χωρών, συντελώντας στη δημιουργία ενός φαύλου κύκλου.

2.1.6. Τα γραφειοκρατικά προβλήματα στη διαχείριση και αξιολόγηση της βοήθειας.

Τα επιχειρήματα για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της βοήθειας ανασκευάζονται στη βάση μιας μαθησιακής διαδικασίας δοκιμής και λάθους. Η σημασία της αξιολόγησης ως εργαλείου για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της βοήθειας έγκειται στο ότι ανατροφοδοτεί τη διαδικασία αυτή με πιο σύγχρονα και τεκμηριωμένα δεδομένα. Η επίδραση των γραφειοκρατικών διαδικασιών στην αποτελεσματικότητα της βοήθειας είναι συνεπώς καταλυτική, πράγμα για το οποίο έγινε μια πρώτη μνεία στην ενότητα για το συντονισμό των δωρητών. Υπάρχουν τρία είδη μελετών που τροφοδοτούν με δεδομένα την εν λόγω διαδικασία. Κατ’ αρχήν υπάρχουν οι συγκριτικές μελέτες κρατών (cross-country). Δεύτερο είδος αποτελούν οι μελέτες επιτυχίας και αποτυχίας μεμονωμένων επενδυτικών προγραμμάτων και τρίτο, οι μελέτες περιπτώσεων αποτελεσματικότητας της βοήθειας (World Bank, 1998:14).

Εκτός από τους λόγους που αφορούν στις εξωτερικές σχέσεις μεταξύ των δωρητών και επιδρούν αρνητικά στην αποτελεσματική διαχείριση της βοήθειας, υπάρχουν και εσωτερικοί λόγοι που οδηγούν σε κάτι τέτοιο. Ενδεικτικά μπορεί να αναφερθεί η σύγκρουση γραφειοκρατικών συμφερόντων στο εσωτερικό ενός οργανισμού για την κατανομή των –περιορισμένων- πόρων του προϋπολογισμού, ή

την ανάθεση της ευθύνης συντονισμού και εκπροσώπησης των αναπτυξιακών δραστηριοτήτων.

Οι κρατικές υπηρεσίες και οι διεθνείς οργανισμοί διαχείρισης της βοήθειας έχουν μια καλά οργανωμένη γραφειοκρατική υποδομή, πράγμα που αντανάκλαται στην πολυγραφοτάτη συμβολή τους γύρω απ' το ζήτημα της αποτελεσματικότητας. Ωστόσο, όλα αυτά τα πολυάριθμα κείμενα εργασίας, ψηφίσματα, εκθέσεις και προτάσεις πολιτικών για κάθε αποδέκτη, δημιουργούν ένα δαίδαλο γραφειοκρατίας, που σύμφωνα με ορισμένους μελετητές, έχει ανασχετικό αποτέλεσμα στην ανατροφοδότηση της εμπειρικής διαδικασίας μάθησης από τα λάθη του παρελθόντος, αμβλύνοντας, μεταξύ άλλων, τον επωφελή ανταγωνισμό των φορέων της αναπτυξιακής κοινότητας για την καλύτερη διευθέτηση των χορηγούμενων πόρων ανάλογα με την περίπτωση (Easterly, 2003:25).

Μία μελέτη σχετικά με τις προσπάθειες αξιολόγησης των προγραμμάτων βοήθειας των Ευρωπαίων δωρητών (Hoebink, 1995), αναφέρει:

«Η αξιολόγηση είναι ένα από τα πιο σημαντικά εργαλεία για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της βοήθειας. [...Ωστόσο] πολλοί δωρητές έχουν ακόμα περιορισμένη ή καθόλου γραφειοκρατική ικανότητα για αξιολόγηση, ασαφείς διαδικασίες και οδηγίες όσον αφορά την αμεροληψία και ανεξαρτησία των αξιολογήσεων, δεν έχουν συστηματικό πρόγραμμα αξιολογήσεων, έχουν από λίγους έως καθόλου κανόνες για την υποβολή εκθέσεων και διάχυση των αποτελεσμάτων των αξιολογήσεων και ανύπαρκτες [θεσμικές] δομές για τη συνέχισή τους. [...Συνεπώς] δωρητές δεν έχουν λάβει έως τώρα σοβαρά υπόψη τις 'Αρχές για την Αξιολόγηση της Αναπτυξιακής Βοήθειας' της DAC».

Το εν λόγω κείμενο αναφοράς «Αρχές για την Αξιολόγηση της Αναπτυξιακής Βοήθειας» του 1991 της DAC, περιλαμβάνει αρχές για τη βελτίωση της ποιότητας των προγραμμάτων αναπτυξιακής βοήθειας, που συνοψίζονται στις εξής¹⁴:

1. Οι φορείς διαχείρισης της βοήθειας πρέπει να έχουν πολιτική αξιολόγησης με σαφώς καθορισμένες οδηγίες και πρακτικές, και με σαφή προσδιορισμό του ρόλου, των αρμοδιοτήτων και των αρχών της αξιολόγησης στην οργανωτική δομή παροχής βοήθειας.
2. Η διαδικασία αξιολόγησης θα πρέπει να είναι αμερόληπτη και ανεξάρτητη από τη λειτουργία λήψης αποφάσεων χρηματοδότησης, διοίκησης, και διαχείρισης της βοήθειας.

¹⁴ Απόσπασμα από τον οδηγό της ΥΔΑΣ (ΥΔΑΣ, 2001:15), με προσθήκες και τροποποιήσεις του συγγραφέα για την ακριβή προσαρμογή στο αυθεντικό κείμενο της DAC (DAC, 1991:4-5).

3. Η διαδικασία αξιολόγησης θα πρέπει να είναι όσο το δυνατό πιο διαφανής, με ευρεία διάχυση των αποτελεσμάτων της.
4. Οι αξιολογήσεις για να είναι χρήσιμες πρέπει να εφαρμόζονται στην πράξη. Τα συμπεράσματα και τα πορίσματα θα πρέπει να αξιοποιούνται από τα κέντρα λήψης αποφάσεων και το επιχειρησιακό προσωπικό.
5. Η συνεργασία με τους αποδέκτες της βοήθειας και με τους άλλους διεθνείς δωρητές θεωρείται αναγκαία. Αποτελεί βασική πτυχή για την ενίσχυση των θεσμών των αποδεκτών και το συντονισμό της βοήθειας, ενώ ενδέχεται να μειώσει τα διοικητικά έξοδα για τους αποδέκτες.
6. Η αξιολόγηση της βοήθειας και οι απαιτήσεις της πρέπει να αποτελούν τμήμα του συνόλου του σχεδιασμού του προγράμματος της βοήθειας απ' την αρχή. Η σαφήνεια των αντικειμενικών στόχων στους οποίους αποσκοπεί το πρόγραμμα, αποτελεί τη βασική προϋπόθεση για μια αντικειμενική αξιολόγηση.

Πέρα από το κείμενο αναφοράς «Αρχές για την Αξιολόγηση της Αναπτυξιακής Βοήθειας» του 1991 της DAC, τις οποίες είναι ερευνητέο κατά πόσο εφαρμόζουν τα μέλη της, μια βασική μορφή αξιολόγησης για τα μέλη της αποτελούν οι ανά τριετία συντασσόμενες Εκθέσεις Μελών (Peer Review). Στην κατάρτιση των Εκθέσεων αυτών η DAC συνεπικουρείται από δύο χώρες μέλη, ενώ η τελική (επίσημη) Έκθεση αποτελεί προϊόν διαπραγμάτευσης με την υπό αξιολόγηση χώρα.

Ένα παράδειγμα για το πόσο σημαντικός είναι ο συγκεκριμένος ρόλος της αξιολόγησης, φαίνεται από την πρόσφατη προσπάθεια της ΠΤ το 1999, στην υλοποίηση του Συνολικού (ή Πλήρους) Αναπτυξιακού Πλαισίου (Comprehensive Development Framework - CDF). Το σχέδιο αυτό αποτελεί ένα πλαίσιο αρχών για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της βοήθειας που παρέχει η ΠΤ στις αναπτυσσόμενες χώρες, και αποκρυσταλλώνει τον κοινό τόπο της εμπειρίας της αναπτυξιακής κοινότητας, όπως αυτή αντανακλάται στις αξιολογήσεις που έχουν πραγματοποιηθεί τις τελευταίες 5 δεκαετίες (World Bank/ CDF Evaluation Secretariat, 2001:5). Προκειμένου για τις ΛΑΧ, το πλαίσιο αρχών αυτό υλοποιείται απ' το 1999 με τα εξειδικευμένα Στρατηγικά Σχέδια Μείωσης της Φτώχειας (Poverty Reduction Strategy Papers - PRSP's). Τα εργαλεία αυτά θα εξεταστούν στο επόμενο κεφάλαιο, όπου αναλύονται η πολιτική και ο ρόλος της ΠΤ στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της βοήθειας.

Ακόμη, με το γραφειοκρατικό τρόπο διαχείρισης της βοήθειας, δεν μπορεί να κινητοποιηθεί η υποστήριξη της κοινής γνώμης γι' αυτήν στις δωρητρίες χώρες,

καθώς επίσης και η υποστήριξη των αποδεκτών για τις μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται. Το ζήτημα της υποστήριξης της βοήθειας από την κοινή γνώμη στις δωρητρίες χώρες παρουσιάζει το παράδοξο, ότι ενώ η επίκληση της κοινής γνώμης για τη νομιμοποίηση πολιτικών είναι θεμελιώδης σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα, εντούτοις, λαμβάνοντας υπόψη την –ολοένα αυξανόμενη– τάση τεχνοκρατικοποίησης της βοήθειας, το βαθμό συγκεντροποίησης του συστήματος λήψης αποφάσεων σχετικά με αυτήν, και την ασθενή σύνδεσή της χορήγησής της βοήθειας με τη θέληση της κοινής γνώμης (όπως αυτή αντανακλάται σε διάφορες δημοσκοπήσεις που έχουν γίνει), εγείρονται ερωτηματικά σχετικά με το αν το σύστημα λήψης αποφάσεων στο πεδίο της αναπτυξιακής βοήθειας είναι «εκ των κάτω» ή «εκ των άνω» καθοδηγούμενο (Olsen, 2000:1). Υπάρχουν ωστόσο μελετητές που προεκτείνουν περισσότερο το συλλογισμό αυτό, υποστηρίζοντας ότι έτσι κι αλλιώς η επιθυμία της κοινής γνώμης φαλκιδεύεται αφού «η λογική εξήγηση [για την ύπαρξη] της αναπτυξιακής βοήθειας είναι βασικά η επείγουσα ανθρωπιστική βοήθεια [που είναι η βοήθεια ‘για τους φτωχούς’].» (αναφέρεται από τον Olsen, 2000:2).

2.2. Η έλλειψη αποτελεσματικότητας των αποδεκτών.

2.2.1. Το πολιτικό και θεσμικό περιβάλλον στις αποδέκτριες χώρες.

*«Η δικαιοσύνη χωρίς ισχύ είναι άχρηστη,
η ισχύς χωρίς δικαιοσύνη είναι τυραννική.»
Pascal, *Pensées* (1670).*

Ήδη από τη δεκαετία του '60 είχε γίνει εμφανές ότι η βοήθεια δεν μπορούσε να έχει θετικό αντίκτυπο σε χώρες με προβληματικό πλαίσιο δράσης, δηλαδή φτωχές οικονομικές υποδομές, ανεπαρκή εκπαιδευτικά συστήματα, αναποτελεσματικούς διοικητικούς και γραφειοκρατικούς μηχανισμούς, πολιτική αστάθεια και έλλειψη επιχειρηματικής κουλτούρας. Είναι χαρακτηριστικό ότι στα κράτη της υποσαχαρικής Αφρικής, μιας περιφέρειας με κατ' εξοχήν έλλειψη στους προαναφερθέντες τομείς, τα 21,85 δολάρια βοήθειας ανά κάτοικο που έλαβε την περίοδο 1980-1988 σε σχέση με τα 0,5 δολάρια των υπολοίπων αναπτυσσομένων χωρών την ίδια περίοδο, δεν μπόρεσαν να κάνουν τη διαφορά, με αποτέλεσμα το εισόδημα των κατοίκων της να μειώνεται κατά 2% το χρόνο (Χουλιάρας, 1998:43).

Τέτοια και άλλα παρόμοια παραδείγματα οδήγησαν τους επιτελείς της ΠΤ το 1997, να διατυπώσουν ότι «...ο καθοριστικός παράγοντας πίσω απ' τις αναπτυξιακές διαφοροποιήσεις είναι η αποτελεσματικότητα του κράτους». (World Bank, 1997). Σύμφωνα με την άποψη της ΠΤ, ο ρόλος του κράτους πρέπει να επικεντρωθεί στην παροχή ενός πυρήνα θεμελιωδών δημοσίων αγαθών, όπως είναι η εκπαίδευση, η κοινωνική περίθαλψη και η εγγύηση των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων. Με τον τρόπο αυτό, ισχυρίζονται, το κράτος θα αποκτήσει ικανότητα (capability) στο να αναλαμβάνει και να προωθεί συλλογικές δράσεις αποτελεσματικά, δηλαδή με σκοπό να ικανοποιήσει τη ζήτηση της κοινωνίας για αυτά τα δημόσια αγαθά. Έτσι, θα αποκτήσει και αξιοπιστία (προβλεψιμότητα στους κανόνες, τις πολιτικές και τη συνοχή με την οποία τις εφαρμόζει), πράγμα που θα προσελκύσει κεφάλαια για ιδιωτικές επενδύσεις (World Bank, 1997). Οι εν λόγω αντιλήψεις φαίνεται ότι παραμένουν επίκαιρες, μιας και επαναλαμβάνονται και σε μεταγενέστερα κείμενα της ΠΤ (World Bank, 1998:14, World Bank, 2004:12).

Η ιδέα για την κεντρική θέση που κατέχει ο κρατικός μηχανισμός της αποδέκτριας χώρας στην αναπτυξιακή διαδικασία δεν είναι καινούρια. Μπορούμε να πούμε ότι ξεκίνησε από τα τέλη της δεκαετίας του '70, στα πλαίσια των προγραμμάτων διαρθρωτικής προσαρμογής που προωθούσε το ΔΝΤ σε συνεργασία με την ΠΤ. Τα δάνεια αυτά, περιελάμβαναν στους όρους χορήγησης ένα «πακέτο» μακροοικονομικών πολιτικών που έπρεπε να ακολουθήσουν οι κυβερνήσεις των αναπτυσσομένων χωρών για να συνεχιστεί απρόσκοπτα η παροχή των υπολοίπων δόσεων του δανείου. Το «πακέτο» αυτό απαιτούσε τη σταθεροποίηση των ελλειμμάτων, τη διατήρηση χαμηλού πληθωρισμού, την απελευθέρωση του εμπορίου καθώς και προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων. Ωστόσο, η εμπειρία δείχνει ότι ακόμα και οι πολυμερείς δωρητές, όπως η ΠΤ, δε διέκοψαν συστηματικά την παροχή βοήθειας σε περιπτώσεις χωρών με χαμηλές επιδόσεις, αρκούμενοι σε προσπάθειες που είχαν ως κίνητρο τη συνέχιση ροής βοήθειας στις αποδέκτριες χώρες και όχι την αποτελεσματική προώθηση μεταρρυθμίσεων που επιτάσσανε τα εν λόγω κριτήρια (Brune, Garrett and Kogut, 2004:199).

Ωστόσο, τα διεθνή πολιτικά κίνητρα των δωρητών κατά τη διάρκεια του ψυχρού πολέμου δεν ευνοούσαν την παροχή βοήθειας με αιρεσιμότητα όσον αφορά τις αναπτυξιακές επιδόσεις των αποδεκτών. Ο ρόλος της βοήθειας γινόταν αντιληπτός με πολιτικούς όρους, αποσκοπώντας στην ενίσχυση της πολιτικής σταθερότητας στις –συμμαχικές– αποδέκτριες χώρες ή συντηρώντας στην εξουσία καθεστώτα με μη

αναπτυξιακούς στόχους. Τα καθεστώτα αυτά ήταν πολλές φορές διεφθαρμένα και με μικρή νομιμοποίηση στο εσωτερικό τους, την οποία βάσιζαν σε δίκτυα πελατειακών συμφερόντων. Τα εν λόγω χαρακτηριστικά των πολιτικών αυτών καθεστώτων δημιουργούσαν έτσι ένα φαύλο κύκλο υπανάπτυξης, μιας και η κυβερνητική πολιτική δεν επικεντρωνόταν στο να εξασφαλίσει μια σταθερή εισροή φορολογικών εσόδων στα κρατικά ταμεία, αναδιανέμοντάς τα με αναπτυξιακά κριτήρια, και αδιαφορούσε στο να θέσει τις βάσεις για την οικοδόμηση αποτελεσματικών γραφειοκρατικών και διοικητικών μηχανισμών προς αυτή την κατεύθυνση.

Για παράδειγμα, το 1996, το ένα τρίτο των αφρικανικών κρατών είχαν γενικά έσοδα που έφταναν μόλις στο 12% του ΑΕΠ τους, καλύπτοντας με δυσκολία τις δαπάνες μισθοδοσίας των πολυάριθμων δημοσίων υπαλλήλων –που προσλήφθηκαν αθρόα για να στηριχθούν τα δίκτυα πελατειακών συμφερόντων- και την αποπληρωμή των τόκων για δάνεια που είχαν επισυνάψει στο παρελθόν (Van de Walle, 1996:246). Επίσης, τα ελλείμματα στον προϋπολογισμό δεν επέτρεπαν την πρόσληψη ειδικευμένου, και υψηλόμισθου, προσωπικού, ακόμα και όταν υπήρχε η βούληση για κάτι τέτοιο, εντείνοντας την εξάρτηση των αποδεκτών από τη βοήθεια, και ειδικά την Τεχνική Συνεργασία με τις αρνητικές επιπτώσεις που αναφέρθηκαν σε προηγούμενη ενότητα. Φυσικά, η πολιτική αυτή μακροχρόνια έβαινε εις βάρος της νομιμοποίησης των εν λόγω καθεστώτων στο εσωτερικό των χωρών τους, πράγμα που, όπως είπαμε στην ενότητα για τα κίνητρα των δωρητών, διαφάνηκε απ’ τις ένοπλες συγκρούσεις που ξέσπασαν μόλις μειώθηκε το ύψος της βοήθειας στη δεκαετία του ‘90.

Το εργαλείο που χρησιμοποιήθηκε αρχικά για τη διευθέτηση του προβλήματος της έλλειψης κατάλληλου οικονομικού πλαισίου δράσης της βοήθειας, ήταν η αιρεσιμότητα με βάση την οικονομική πολιτική του αποδέκτη. Η οικονομική αυτή αιρεσιμότητα, είχε σκοπό αφενός να επιβραβεύσει τους αποδέκτες που εφαρμόζαν ένα «ορθολογικό» πρόγραμμα οικονομικών μεταρρυθμίσεων, και αφετέρου να συμβάλλει *ex ante* προς αυτή την κατεύθυνση.

Η αναποτελεσματικότητα του μέτρου της οικονομικής αιρεσιμότητας έστρεψε τους δωρητές στην αναζήτηση νέων χρηματοδοτικών εργαλείων που θα οδηγούσαν στη δημιουργία ενός συνεπούς πλαισίου δράσης της αναπτυξιακής βοήθειας. Το τέλος του ψυχρού πολέμου επέτρεψε την αναζήτηση πολιτικών αιτιών στο αναπτυξιακό πρόβλημα των χωρών του τρίτου κόσμου, γεγονός που μέχρι τότε δεν ερχόταν ποτέ επιτακτικά στο προσκήνιο. Το αποτέλεσμα ήταν η πολιτική αιρεσιμότητα μετά το 1989. Για την παρακολούθηση των επιδόσεων σχετικά με τις

μεταρρυθμίσεις των αποδεκτών έχει γραφτεί πλήθος κειμένων που προτείνουν διάφορους τεχνοκρατικούς δείκτες για την ποσοτική εξειδίκευση εννοιών, όπως τα πολιτικά δικαιώματα, η αποτελεσματική διακυβέρνηση, και η διαφθορά, για να αναφέρουμε μερικές απ' αυτές (Kaufmann and Kraay, 2002:2). Στην κατεύθυνση αυτή πρωτοστάτησε η ΠΤ, που χαρακτήρισε ως μέσο για την οικονομική ανάπτυξη των χωρών του τρίτου κόσμου την «καλή διακυβέρνηση» (“good governance”) (Van de Walle, 1996:248). Η ΠΤ έχει συντάξει ένα κατάλογο με 20 δείκτες για την αξιολόγηση της οικονομικής διαχείρισης, των διαρθρωτικών πολιτικών των πολιτικών για την κοινωνική ένταξη και ισότητα, καθώς και τη δημόσια διοίκηση και τους θεσμούς των αποδεκτών, οι οποίοι, όπως ισχυρίζεται, έχουν στατιστικά σημαντική συσχέτιση με την οικονομική μεγέθυνση, και γι' αυτό θεωρεί ότι «...αποτελούν ένα χρήσιμο συνοπτικό δείκτη του πολιτικού περιβάλλοντος για την οικονομική ανάπτυξη» (World Bank, 2001:198).

Στην πράξη ούτε οι όροι πολιτικών μεταρρυθμίσεων απέδωσαν τα αναμενόμενα, αφού τόσο η τήρηση όσο και ο έλεγχος αυτής ήταν πλημμελείς. Η βοήθεια λοιπόν, φαίνεται ανίκανη στο να μπορεί να αποτρέψει την κακοδιαχείρισή της, όπως έγινε στο Ζαΐρ του Μομπούτου, ή στο να επιβραβεύσει χώρες με χρηστή διαχείρισή της, όπως η Μποτσουάνα (Van de Walle, 1996:246). Οι αποδέκτες γνωρίζουν άλλωστε τη δυσκολία που έχουν οι δωρητές στο να αρνηθούν την παροχή βοήθειας, ιδιαίτερα σε περιόδους κρίσεων. Για τον οικονομολόγο Peter Bayer, «η βοήθεια είναι σαν τη σαμπάνια: στην επιτυχία την αξίζεις, στην αποτυχία τη χρειάζεσαι» (αναφέρεται από τον Vásquez, 1998:275).

Πάντως, η ΠΤ αν και εμμένει στην κατά προτεραιότητα χρηματοδότηση φτωχών χωρών με συνεπή οικονομική διαχείριση, δεν αρνείται ότι άλλοι τύποι βοήθειας, όπως η Τεχνική Βοήθεια, μπορούν να εμφυσησουν ιδέες και πρακτικές στις κυβερνήσεις χωρών με αδύναμους γραφειοκρατικούς μηχανισμούς. Με βάση το σκεπτικό αυτό, μια φτωχή χώρα που έχει «καλή διακυβέρνηση» θα λάβει περισσότερη βοήθεια από μία άλλη το ίδιο φτωχή με προβληματική όμως διακυβέρνηση και αδύναμους θεσμούς. Ωστόσο η αναγνώριση ότι η βοήθεια, έστω και στις διάφορες μορφές της, έχει τη δυνατότητα (potential) να αποδώσει με αποτελεσματικότητα σε οποιοδήποτε πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον (World Bank, 1998:103-104), φαίνεται να διευρύνει το περιεχόμενο της επιλεκτικότητας, ώστε να λαμβάνουν κατάλληλα σχεδιασμένη βοήθεια όλοι όσοι τη χρειάζονται και όχι μόνο όσοι είναι ικανοί να τη διαχειριστούν στα πλαίσια της κρατικής

γραφειοκρατίας, κινητοποιώντας έτσι όλα τα διαθέσιμα πολιτικά και χρηματοδοτικά εργαλεία που διαθέτουμε για το σκοπό αυτό, όπως για παράδειγμα τους φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών (ΚτΠ).

Για παράδειγμα, σε μια χώρα με αδύναμους θεσμούς και προβληματικό πολιτικό περιβάλλον, είναι αναποτελεσματικό να χορηγηθούν μεγάλα χρηματικά ποσά σε κρατικούς φορείς, είτε στα πλαίσια μιας αιρεσιμότητας που προσπαθεί να «εξαγοράσει» μεταρρυθμίσεις, είτε στοχεύοντας σε μεμονωμένα προγράμματα (projects) μικροοικονομικού επιπέδου που είναι δύσκολο να παρακολουθηθούν και να αξιολογηθούν. Είναι λοιπόν προτιμότερο στις χώρες αυτές η βοήθεια να διοχετεύεται μέσω αξιόπιστων φορέων της ΚτΠ, έως ότου βελτιωθούν οι κρατικές δομές διαχείρισής της.

2.2.2. Η ανταλλαξιμότητα της βοήθειας.

Η ανταλλαξιμότητα (fungibility) της βοήθειας μπορεί να γίνει κατανοητή με το παρακάτω παράδειγμα. Έστω ότι ένα πρόγραμμα αναπτυξιακής βοήθειας χρηματοδοτεί την ανέγερση ενός νέου νοσοκομείου. Αν η κυβέρνηση ούτως ή άλλως έχτιζε από μόνη της το νοσοκομείο αυτό, τότε, μιας και το έργο θα χρηματοδοτηθεί από άλλον συνεπάγεται αποδέσμευση πόρων. Η ανταλλαξιμότητα δεν είναι φαινόμενο που εμφανίζεται στο σύνολο των χορηγούμενων πόρων της βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες. Εμφανίζεται σε τομείς όπως είναι η γεωργία, η εκπαίδευση και ο τομέας της ενέργειας, ενώ δεν εμφανίζεται σε τομείς όπως αυτοί των μεταφορών και επικοινωνιών (Feyzioglu, Swaroop and Zhu, 1998:29).

Η εμπειρία δείχνει ότι οι αποδεδειγμένοι αυτοί πόροι χρησιμοποιούνται σε τομείς διαφορετικούς απ' τους αρχικά προγραμματισμένους, και πολλές φορές σε αντιπαραγωγικούς αναπτυξιακά τομείς, όπως είναι οι στρατιωτικές δαπάνες. Επίσης η διαφορά μεταξύ προγραμματισμένων δαπανών και διαθέσιμων κονδυλίων μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη στήριξη του ισοζυγίου πληρωμών ή για φοροαπαλλαγές. Το φαινόμενο της ανταλλαξιμότητας της βοήθειας εμφανίζεται όταν ένα πρόγραμμα αναπτυξιακής βοήθειας ή πολιτική δανεισμού επικεντρώνεται αποκλειστικά στη χρηματοδότηση έργων (Devarajan and Swaroop, 1998:1).

Είναι προφανές ότι το πρόβλημα της ανταλλαξιμότητας της βοήθειας έχει εγγενείς μεθοδολογικές δυσκολίες στο να διερευνηθεί και να αντιμετωπιστεί πρακτικά. Αν και το μόνο που θα χρειαζόταν για να προληφθεί είναι να καταγραφούν

οι υπερτιμημένες δαπάνες στον τρέχοντα προϋπολογισμό μιας κυβέρνησης, εντούτοις, οι εσωτερικοί λογαριασμοί του προϋπολογισμού αυτού δεν παρέχουν ενδείξεις σχετικά με την υπερτίμηση των δαπανών εξαιτίας της επιρροής της αναπτυξιακής βοήθειας. Δηλαδή, παρόλο που ξέρουμε τους τομείς στους οποίους κατευθύνθηκε η βοήθεια, δεν μπορούμε να είμαστε βέβαιοι για το που μετατοπίστηκαν οι απελευθερωμένοι πόροι. Ο μόνος τρόπος να ερευνηθεί θα ήταν συγκριτικά, βάσει του ίδιου προϋπολογισμού ανεπηρέαστου απ' την ύπαρξη της βοήθειας. Πρόκειται για μια ακόμη –ιδιαιτέρη- έκφανση του προβλήματος της αντιπραγματικότητας.

Για να ξεπεραστεί το αναλυτικό πρόβλημα, οι ειδικοί χρησιμοποιούν ως βάση σύγκρισης τον προϋπολογισμό του προηγούμενου έτους, κάνοντας την παραδοχή ότι αντανακλά τις δεδηλωμένες προθέσεις των κυβερνήσεων για τις δαπάνες και του τρέχοντος έτους. Πέρα απ' τα προφανή μειονεκτήματα της μεθόδου σε περιόδους οικονομικών και πολιτικών μεταρρυθμίσεων των αναπτυσσομένων κρατών, η προσέγγιση αυτή δυσχεραίνει τον αναλυτή εξαιτίας του μεγάλου αριθμού δωρητών και της ποικιλομορφίας δράσης τους, αναφορικά με τους τομείς που δραστηριοποιούνται και τα χρηματοδοτικά εργαλεία που χρησιμοποιούν.

Άλλη μία προβληματική παράμετρος που οφείλεται στην ανταλλαξιμότητα της βοήθειας είναι οι δυσκολίες που προκαλεί στη χρηματοοικονομική αξιολόγηση των υλοποιούμενων προγραμμάτων και έργων, αφού είναι δύσκολο να εντοπιστεί τι χρηματοδοτήθηκε και με ποιους πόρους, ώστε να υπολογιστεί, για παράδειγμα, ο ρυθμός απόσβεσης μιας επένδυσης.

Προκειμένου να αντιμετωπιστεί πρακτικά το πρόβλημα της ανταλλαξιμότητας, ορισμένοι μελετητές πρότειναν μια νέου τύπου «δέσμευση» της βοήθειας, που θα παρέχεται με συντονισμένο τρόπο απ' τη μεριά όλων των δωρητών. Στόχος είναι να «δεσμευθεί» -δηλαδή να ενταχθεί- η βοήθεια σ' ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα δημοσίων δαπανών της αποδέκτριας χώρας, ώστε να παρέχονται αρκετοί πόροι σε κρίσιμους τομείς όπως αυτοί της εκπαίδευσης και της υγείας. Ένα τέτοιο χρηματοδοτικό εργαλείο, ισχυρίζονται, θα κατευθύνει τη βοήθεια αποτελεσματικότερα στο στόχο για τον οποίο σχεδιάστηκε, υπό την αίρεση ενός κοινά συμφωνηθέντος προγράμματος δημοσίων δαπανών μεταξύ δωρητών και αποδεκτών (Devarajan and Swaroop, 1998:12, και επίσης Feyzioglu, Swaroop and Zhu, 1998:54).

Η εμπειρία πάνω στα αναπτυξιακά ζητήματα έχει να επιδείξει ένα σημαντικό παράδειγμα επιτυχίας, αυτό της Μποτσουάνα. Αν και πρόκειται για μια περικλειστή χώρα με πληθυσμό γύρω στα 1,7 εκατ. το 2001 (UNDP, 2003:252), συνεπώς μικρή εγχώρια αγορά, κατάφερε εντάσσοντας τη βοήθεια σε ένα ολοκληρωμένο εθνικό αναπτυξιακό σχεδιασμό (Van de Walle, 1996:243), να τετραπλασιάσει μεταπολεμικά το μέσο εισόδημα των κατοίκων της (UNDP, 2003:74) και να αυξήσει το ποσοστό συμμετοχής στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση από 40% το 1960 σε 91% το 1991, (UNDP, 2003:86). Το γεγονός ότι η Μποτσουάνα κατάφερε να προσαρμόσει την αναπτυξιακή βοήθεια στις δικές της ανάγκες, υλοποιώντας βιώσιμα έργα και κατευθύνοντας πόρους προς την εκπαίδευση, αναδεικνύει ότι εντός ενός συνεπούς πλαισίου πολιτικής και οικονομικής δράσης, η βοήθεια μπορεί να κάνει τη διαφορά¹⁵. Ωστόσο, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι το υπέδαφος της Μποτσουάνα είναι πλούσιο σε διαμάντια (Van de Walle, 1996:243), ενώ τα επιτεύγματά της έχουν περιοριστεί κάπως την τελευταία δεκαετία λόγω του ιού HIV/AIDS που σαρώνει την περιοχή (UNDP, 2003:74).

2.3. Οι εκφάνσεις του προβλήματος.

Η αποτελεσματικότητα ενός προγράμματος βοήθειας μπορεί να αναλυθεί σε πολλά επίπεδα διότι ορίζεται με γνώμονα τους αντικειμενικούς στόχους που είχαν τεθεί κατά το στάδιο του σχεδιασμού του. Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας θα τη μελετήσουμε βάσει των εξής τριών κριτηρίων:

- όσον αφορά την επίδρασή της στη οικονομική μεγέθυνση των αποδεκτών,
- με βάση τα αποτελέσματά της στην καταπολέμηση της φτώχειας στις αναπτυσσόμενες χώρες, και
- σε μικροοικονομικό επίπεδο επιμέρους προγραμμάτων, περιγράφοντας κάποιες περιπτώσεις επιτυχίας και αποτυχίας.

2.3.1. Τα αποτελέσματα της βοήθειας στην οικονομική μεγέθυνση των αναπτυσσομένων χωρών.

¹⁵ Το επιχείρημα αυτό διατυπώθηκε από τον Stiglitz αναφορικά με τις αναπτυσσόμενες χώρες (World Bank, 1998:ix).

Η συσχέτιση της αναπτυξιακής βοήθειας με την πορεία μεγέθυνσης των οικονομιών του τρίτου κόσμου, έχει καίρια σημασία, καθώς θεωρείται, σχεδόν από όλους¹⁶, πρωταρχική προϋπόθεση για τη μακροχρόνια ανάπτυξη των οικονομιών των αποδεκτών. Εντούτοις, αν και σε μικροοικονομικό επίπεδο (micro/project level) η ανταποδοτικότητα της βοήθειας είναι σαφώς τεκμηριωμένη (OECD 2004:20), στο επίπεδο της μακροοικονομικής της επίδρασης υπάρχει μια διαφιλονικούμενη επιχειρηματολογία. Ο μεγάλος αριθμός μελετών είναι αδύνατον να εξαντληθεί, μπορεί όμως να ταξινομηθεί με βάση τις τρεις εκδοχές απαντήσεων στο θέμα της συσχέτισης βοήθειας και μεγέθυνσης:

Η πρώτη άποψη, που διεθνώς έχει τη μεγαλύτερη απήχηση, υποστηρίζει ότι η βοήθεια συντελεί στη μεγέθυνση των οικονομιών των αποδεκτών, μόνο όταν οι τελευταίοι ακολουθούν μια συνεπή οικονομική διαχείριση και έχουν ένα υγιές θεσμικό περιβάλλον. Η δεύτερη άποψη υποστηρίζει ότι η βοήθεια έχει αρνητική συσχέτιση με τη μεγέθυνση της οικονομίας των αποδεκτών (πρόκειται για το λεγόμενο «παράδοξο» ανάμεσα στη μικροσκοπική και μακροσκοπική επίδραση της βοήθειας στην οικονομία των αποδεκτών). Η τρίτη άποψη, τάσσεται υπέρ της καθολικής θετικής συσχέτισης βοήθειας και οικονομικής μεγέθυνσης, ανεξάρτητα από το περιβάλλον δράσης της.

Τα επιχειρήματα της πρώτης σχολής, έτυχαν ευρύτερης αποδοχής μετά τη μελέτη των Burnside και Dollar (εφεξής BD), που δημοσιεύτηκε το 2000. Σύμφωνα με την έκθεση των BD, η βοήθεια αν και δεν επηρεάζει τις εφαρμοζόμενες πολιτικές απ' τη μεριά των αποδεκτών, έχει μεγαλύτερη θετική επίδραση στην οικονομική μεγέθυνση χωρών που εφαρμόζουν συνεπείς δημοσιονομικές, νομισματικές και εμπορικές πολιτικές (Burnside and Dollar, 2000:2). Το στατιστικό δείγμα που εξετάζουν περιλαμβάνει 56 αναπτυσσόμενες χώρες με περίοδο μελέτης από το 1970 έως το 1993. Με βάση τα πορίσματα της μελέτης τους, προτείνουν ένα μοντέλο κατανομής της βοήθειας προς ενίσχυση όσων φτωχών χωρών εφαρμόζουν συνεπείς πολιτικές μεταρρυθμίσεις. Μάλιστα υπολόγισαν ότι η θετική επίδραση μιας τέτοιας υποθετικής κατανομής θα αυξήσει την οικονομική μεγέθυνση των αναπτυσσόμενων χωρών από 1,1% σε 1,44% (Burnside and Dollar, 2000:32).

Η ευρεία αποδοχή της μελέτης BD, δεν έπεισε ορισμένους φιλελεύθερους μελετητές, οι οποίοι υποστηρίζουν την αρνητική συσχέτιση αναπτυξιακής βοήθειας

¹⁶ Ο φιλελεύθερος οικονομολόγος Bauer υποστήριζε ότι η εισροή κεφαλαίων δε αποτελεί προϋπόθεση αλλά αποτέλεσμα της διαδικασίας ανάπτυξης (Dorn, 2002).

και οικονομικής μεγέθυνσης ακόμα και στις χώρες με συνεπείς μακροοικονομικές πολιτικές. Σε μια σχετική μελέτη, ορισμένοι ερευνητές αντιπαραβάλλουν ένα διευρυμένο στατιστικό δείγμα που αναφέρεται στην περίοδο 1970-1997, με το ίδιο οικονομετρικό μοντέλο των BD. Τα αποτελέσματα που βρίσκουν συνηγορούν στο ότι η θετική συσχέτιση ανάμεσα στη βοήθεια και τη μεγέθυνση που προκύπτει για την περίοδο 1970-1993 δεν ευσταθεί για το δείγμα της περιόδου 1970-1997, και μπορεί να έχει και αρνητική συσχέτιση, ακόμα και στις χώρες με συνεπείς πολιτικές (Easterly, Levine and Roodman, 2003:5-6). Εντούτοις, ούτε από την επεξεργασία των εν λόγω δειγμάτων προκύπτουν στατιστικά σημαντικά συμπεράσματα, μιας και τα δείγματα είναι και πάλι μη αντιπροσωπευτικά αφού υπεισέρχονται παράγοντες όπως τα βραχυχρόνια αποτελέσματα των κύκλων των επιχειρήσεων (Brumm, 2003:170, Easterly, 2003b:30). Έτσι, γίνεται αντιληπτή η ευαισθησία των χρησιμοποιούμενων μοντέλων περιγραφής της οικονομικής πραγματικότητας, ανάλογα με τη συγκρότηση και εξειδίκευση των εξεταζόμενων μεταβλητών και την επιλογή του προς εξέταση δείγματος. Είναι χαρακτηριστικό για τη σημασία που έχει η εξειδίκευση των χρησιμοποιούμενων μεταβλητών στα οικονομετρικά μοντέλα, ότι οι BD εννοούν ως «βοήθεια» το στοιχείο της δωρεάς, δηλαδή την AAB, που αν και είναι υψηλά συσχετισμένη με την KAB (σε βαθμό 0.933), αρκεί για να δώσει στατιστικά διαφορετικά συμπεράσματα σε τόσο ευπαθή οικονομετρικά μοντέλα (Easterly, 2003b:27-29). Ακόμη, στην ίδια μελέτη, ο Easterly διατυπώνει απορίες σχετικά με την προέλευση στοιχείων όσον αφορά την AAB για την περίοδο πριν απ' το 1975, όταν δηλαδή άρχισε να καταγράφεται. Αυτά, όπως και άλλα στοιχεία, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ακόμα και όταν χρησιμοποιούνται έννοιες της κοινής λογικής όπως «μεγέθυνση», «βοήθεια», και «συνεπείς πολιτικές», πρέπει να γίνεται αναφορά στο εξειδικευμένο περιεχόμενό τους (Easterly, 2003b:30).

Μία κριτική από διαφορετική σκοπιά στα πορίσματα των BD, σε σχέση με αυτή των φιλελευθέρων οικονομολόγων, είναι η επιχειρηματολογία που τάσσεται υπέρ της θετικής συσχέτισης των εισροών βοήθειας με την οικονομική μεγέθυνση. Η άποψη αυτή αποκρυσταλλώνεται με σαφήνεια στη μελέτη “Aid Effectiveness Disputed” (Hansen and Tarp, 2000) η οποία επανεξετάζει σε ενιαίο αναλυτικό πλαίσιο τις μελέτες των τελευταίων 30 χρόνων σχετικά με την επίδραση της βοήθειας στις αποταμιεύσεις, τις επενδύσεις και τη μεγέθυνση της οικονομίας. Οι μελετητές επιβεβαιώνουν όπως και ο Easterly, απ' τη δική τους σκοπιά όμως, ότι τα πορίσματα των BD είναι ευαίσθητα ως προς τα χρησιμοποιούμενα στατιστικά δεδομένα και την

εξειδίκευση του οικονομετρικού τους μοντέλου (Hansen and Tarp, 2000:17). Με άλλα λόγια, τα επιχειρήματα των BD ερμηνεύουν τη *θεωρούμενη* (perceived) αναποτελεσματικότητα της βοήθειας σε μακροοικονομικό επίπεδο, ισχυριζόμενοι ότι είναι αποτελεσματική μόνο σε ένα συνεπές πολιτικό περιβάλλον, πράγμα που ευθυγραμμίζεται με την αντίληψη της αναπτυξιακής διαδικασίας από τους υποστηρικτές της «συναίνεσης της Ουάσιγκτον», δηλαδή το ΔΝΤ και τη ΠΤ. Ωστόσο, τα εν λόγω επιχειρήματα τυγχάνουν ευρύτατης αποδοχής καθώς, όπως παραδέχονται οι Hansen και Tarp, «...υποδεικνύουν πώς οι δωρητές και οι αποδέκτες, μπορούν να μάθουν από τα λάθη του παρελθόντος και να βελτιώσουν στο μέλλον την αποτελεσματικότητα, με έναν ευθύ και τίμιο τρόπο» (Hansen and Tarp, 2000:17)

Ακόμη, οι Hansen και Tarp, υποστηρίζουν ότι απ' όλες τις μελέτες των 30 τελευταίων χρόνων που εξέτασαν, αυτές που διατυπώνουν μια αρνητική συσχέτιση βοήθειας – μεγέθυνσης αποτελούν σαφώς τη μειοψηφία, όμως έχουν την τάση να κυριαρχούν στις σχετικές συζητήσεις. Σε γενικές γραμμές λοιπόν, η θετική επίδραση της βοήθειας στην οικονομική μεγέθυνση των αποδεκτών φαίνεται βάσιμη, παρόλο που εμπεριέχονται εγγενή σφάλματα στη συγκρότηση των χρησιμοποιούμενων οικονομετρικών μοντέλων και τις επιλογές στατιστικών δειγμάτων. Ακόμη, παραδέχονται ότι υπάρχουν πολλά περιθώρια βελτίωσης της αποτελεσματικότητάς της για να προσφέρει τα μέγιστα στην καταπολέμηση της φτώχειας και των ανισοτήτων.

Σε μια επανεξέταση των πορισμάτων της μελέτης του 2000, οι BD μελετώντας και πάλι την επίδραση της βοήθειας στην οικονομική μεγέθυνση των αναπτυσσόμενων χωρών τη δεκαετία του '90, ανασκευάζουν σε κάποιο βαθμό τα προηγούμενα συμπεράσματά τους. Ισχυρίζονται ότι με βάση τις μεθοδολογικές αδυναμίες των διακρατικών συγκρίσεων (cross-country evidence) «...δεν μπορεί να απορριφθεί εντελώς η υπόθεση ότι η βοήθεια δε δουλεύει πουθενά και ποτέ [σε περιβάλλοντα με μη συνεπείς πολιτικές]» και ότι «...*θεωρητικά* είναι αρκετά εύλογο (plausible) ότι θα μπορούσε [η βοήθεια] να προωθήσει τη μεγέθυνση σε φτωχές χώρες που καταφέρνουν να διευθετήσουν τους θεσμούς τους.» (Burnside and Dollar, 2004:19, υπογράμμιση του συγγραφέα).

Με βάση λοιπόν τα τελευταία εμπειρικά δεδομένα γύρω από το ζήτημα της συσχέτισης οικονομικής μεγέθυνσης και εισροών βοήθειας, μπορούμε να πούμε ότι υπάρχει μια εγγενής στατιστική αβεβαιότητα που δε μας επιτρέπει να επιβεβαιώσουμε αν η βοήθεια προωθεί την ανάπτυξη, ακόμη και σε χώρες με μη

ικανοποιητικούς θεσμούς και προβληματικό πολιτικό περιβάλλον. Πάντως το ότι η βοήθεια είναι μακροοικονομικά αποτελεσματική στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης σε χώρες με συνεπείς θεσμούς και πολιτικές, φαίνεται να επαληθεύεται εμπειρικά. Η διαφωνία των Hansen-Trap και BD, υπό το βάρος της στατιστικής αβεβαιότητας που διέπει τη μελέτη του εν λόγω ζητήματος, φαίνεται να είναι ένα πρόβλημα «μισοάδειου – μισογεμάτου ποτηριού» που αντανακλά διαφορετικές θεωρητικές ή και ιδεολογικές παραδοχές.

2.3.2. Τα αποτελέσματα της βοήθειας στην καταπολέμηση της φτώχειας.

Όπως φανερώνει η αναπτυξιακή εμπειρία γύρω απ' την επίδραση της βοήθειας στην καταπολέμηση της φτώχειας, η μεγέθυνση, αν και αποτελεί προϋπόθεση για την καταπολέμηση της φτώχειας δεν αρκεί από μόνη της για την επίτευξη του σκοπού αυτού, μιας και συχνά δε συμβαδίζει με την άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων. Στο World Development Report (WDR) του 1990, η ΠΤ ισχυρίζεται ότι η έλλειψη οικονομικής μεγέθυνσης είναι η κύρια αιτία για την εμφάνιση της φτώχειας (CROP, 2000:7). Όπως γνωρίζουμε σήμερα, τα αποτελέσματα της οικονομικής μεγέθυνσης ήταν ασήμαντα έως και αρνητικά σε ορισμένες περιπτώσεις. Σήμερα, 1,2 δις άνθρωποι σε σύνολο 6,1 δις, ζουν με εισόδημα κάτω από 1 δολάριο (USD) την ημέρα που είναι το απόλυτο όριο της φτώχειας (UNDP, 2003:5). Ακόμη, αν η υποσαχαρική Αφρική εξακολουθήσει να έχει το ρυθμό ανάπτυξης που είχε τη δεκαετία του '90, θα υποδιπλασιάσει τη φτώχεια και την παιδική θνησιμότητα, όχι το 2015 όπως θέτουν οι Αναπτυξιακοί Στόχοι της Χιλιετίας (ΑΣΧ), αλλά το 2147 και 2165 αντίστοιχα (UNDP, 2003:2). Παρόλο που η βελτίωση των κοινωνικών δεικτών και της καταπολέμησης της φτώχειας των τελευταίων 50 χρόνων είναι υπέρτερες των τελευταίων 500 (UNDP, 1997:1), υπάρχουν πολλά περιθώρια για περαιτέρω βελτίωση. Το ένα τρίτο του παγκόσμιου πληθυσμού συνεχίζει να ζει κάτω από το απόλυτο όριο της φτώχειας (UNDP, 1997:2). Επίσης, αν και η βοήθεια έχει επαρκώς τεκμηριωμένη ανταποδοτικότητα σε μικροοικονομικό επίπεδο, αποτελεί πεδίο έρευνας το κατά πόσο συμβάλλει στην καταπολέμηση της φτώχειας σε μακροοικονομικό επίπεδο.

Η έννοια που περιγράφει τη μεγέθυνση με απώτερο στόχο την καταπολέμηση της φτώχειας είναι η «μεγέθυνση για τη φτώχεια» (“pro-poor growth”). Αν και το περιεχόμενό της γίνεται αντιληπτό με διάφορους τρόπους, είναι γενικά αποδεκτό ότι

αναφέρεται στην ανακατανομή των πλεονεκτημάτων της μεγέθυνσης για τους φτωχούς, καθώς και στην αύξηση των ευκαιριών συμμετοχής τους στην οικονομική και πολιτική δραστηριότητα (United Nations, 2000:21, World Bank, 2001:108-109, OECD, 2001b:2). Άλλοι ορισμοί μπορεί να αναφέρονται στη «μεγέθυνση για τη φτώχεια» ως υψηλή ελαστικότητα της φτώχειας (δηλαδή της δυνατότητας μείωσής της) σε σχέση με τη μεγέθυνση, ή την αύξηση των εισοδημάτων των φτωχών με ρυθμό μεγαλύτερο από εκείνον της οικονομικής μεγέθυνσης. Ωστόσο οι ορισμοί αυτοί αποδεικνύονται δυσλειτουργικοί σε χώρες όπου οι φτωχοί αποτελούν τη μειοψηφία (Ikshan, 2003). Το γενικό συμπέρασμα είναι ότι μια αναπτυσσόμενη χώρα τη συμφέρει να έχει ρυθμό ανάπτυξης 1% με τα εισοδήματα των φτωχών να αυξάνονται με ρυθμό 2%, παρά να έχει ρυθμό ανάπτυξης 6% και τα εισοδήματα των φτωχών να αυξάνονται κατά 5%, υπό την αίρεση ότι τα φτωχά στρώματα αποτελούν την πλειοψηφία ώστε να μην αυξηθούν οι κοινωνικές ανισότητες φτωχών και μικρομεσαίων στρωμάτων.

Το στοιχείο αυτό αναδεικνύει ένα ακόμα σοβαρό παράγοντα τον οποίο οι πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας, όπως αυτή που αποκρυσταλλώνεται στο WDR 2000/2001 για παράδειγμα, φαίνεται ότι αγνοούν. Σύμφωνα με τους επικριτές του εν λόγω WDR:

«...η ΠΤ αγνοεί ότι στην πραγματικότητα ο στόχος για την καταπολέμηση της φτώχειας στις αναπτυσσόμενες χώρες δε φαίνεται να γίνεται καθολικά αποδεκτός από τους κατοίκους στις χώρες αυτές. Υπάρχουν πάντα συγκεκριμένες κοινωνικές-επαγγελματικές ομάδες που ευνοούνται από την παρούσα κατάσταση, οι οποίες αν μη τι άλλο διαθέτουν πολιτική και οικονομική ισχύ, και αντιστέκονται σε οποιαδήποτε προσπάθεια αναδιανομής πόρων, που είναι απαιτούμενη για μια τέτοια διαδικασία, είτε οι πόροι αυτοί είναι ενδογενείς είτε προέρχονται από εξωγενείς πόρους, όπως είναι η αναπτυξιακή βοήθεια. Η αντίστασή τους αυτή οφείλεται στο ότι δε θέλουν να μοιραστούν μέρος του εισοδήματός τους με τους ασθενέστερους (π.χ. μέσω αναλογικότερης φορολόγησης), ή και στο ότι η υφιστάμενη κατάσταση εξυπηρετεί λειτουργικά τους συμφέροντα. Ως παράδειγμα θα μπορούσαν να αναφερθούν εκείνοι που κερδίζουν από τη φθηνή εργασία χωρίς τις δεσμεύσεις που θα συνεπαγόταν η άνοδος του βιοτικού επιπέδου και επομένως των προτύπων εργασίας για τις ασθενέστερες ομάδες του πληθυσμού. Η μείωση της φτώχειας δεν μπορεί συνεπώς να είναι αποτελεσματική αν δε ληφθούν υπόψη οι αναμενόμενες αντιδράσεις τέτοιου τύπου ομάδων συμφερόντων, σε όποια προσπάθεια ανατροπής των κεκτημένων δικαιωμάτων τους.» (CROP, 2000:8)

Οι συγκεκριμένοι παράγοντες, σύμφωνα με ορισμένους μελετητές, καθιστούν προτιμότερη για τους δωρητές τη συγκρότηση «νέων και βελτιωμένων» αναπτυξιακών πλαισίων δράσης, που είναι αναγνωρίσιμα (observable) αλλά όχι και

υψηλής αναπτυξιακής ανταποδοτικότητας για τους αποδέκτες, παρά την εμπλοκή των τελευταίων στην εφαρμογή «ριψοκίνδυνων» πολιτικών καταπολέμησης της φτώχειας, οι οποίες θα υπονομευθούν από τις τοπικές ελίτ (Easterly, 2003a:7).

Ένα ακόμα σημαντικό ζήτημα που εγείρεται σχετικά με τη «μεγέθυνση για τους φτωχούς» είναι η *ex ante* ή *ex post* ανακατανομή των εισοδημάτων στην αναπτυξιακή διαδικασία. Η πολιτική υιοθέτηση κάθε μιας ξεχωριστά έχει σπουδαίο αντίκτυπο στις κοινωνικές ανισότητες, και κατ' επέκταση στις κοινωνικές σχέσεις σε μια χώρα. Για τη μελέτη της συσχέτισης της οικονομικής μεγέθυνσης και των κοινωνικών ανισοτήτων έχουν αναπτυχθεί διάφορα θεωρητικά οικονομετρικά μοντέλα, όπως η καμπύλη Kuznets, που προσπαθούν να προσδιορίσουν το χρονικό διάστημα στο οποίο ο πλούτος που δημιουργεί η μεγέθυνση θα αρχίσει να ανακατανέμεται προς όφελος και των εισοδηματικά ασθενέστερων. Η θεωρητική παραδοχή της καμπύλης Kuznets είναι ότι η οικονομική μεγέθυνση δεν συμβαδίζει βραχυχρόνια με την καταπολέμηση των ανισοτήτων, αλλά με την επιδείνωσή τους, ώσπου να επέλθει μια δικαιότερη ανακατανομή σε μεσοπρόθεσμο ή μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα. Το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί ωστόσο, μπορεί να αποδειχτεί μοιραίο για το ξέσπασμα εμφύλιων ταραχών και τη περαιτέρω επιδείνωση των κοινωνικών και οικονομικών δεικτών (Χουλιάρας, 2004:9). Εντούτοις, υπάρχουν περιπτώσεις, όπως της ΝΑ Ασίας, όπου η οικονομική μεγέθυνση δε συνοδεύτηκε από αύξηση των εισοδηματικών ανισοτήτων, στοιχείο που αναδεικνύει την αναγκαιότητα λήψης εξειδικευμένων –συμπληρωματικών- μέτρων καταπολέμησης της φτώχειας κατά την αναπτυξιακή διαδικασία. Ακόμη μια φορά, ο ρόλος της βοήθειας στο ζήτημα αυτό μπορεί να αποδειχτεί ανεκτίμητος, μιας και είναι ένα εργαλείο προσανατολισμένο για το σκοπό της καταπολέμησης της φτώχειας (*poverty-oriented*).

Η θετική επίδραση της βοήθειας όσον αφορά τους κοινωνικούς δείκτες μιας αποδέκτριας χώρας, ιδιαίτερα σε περιόδους κρίσεων, γενικά δεν αμφισβητείται. Η Κίνα κατάφερε μέσα σε μια δεκαετία να μειώσει τον αριθμό των κατοίκων που ζούσαν κάτω από το απόλυτο όριο της φτώχειας (*extreme income poverty*) κατά 150 εκατομμύρια (UNDP, 2003:5). Ωστόσο, η επιδείνωση των δεικτών της φτώχειας εκτός της Κίνας προβάλλει ανησυχητικά καθώς για την ίδια περίοδο ο αριθμός των ανθρώπων που ζουν κάτω από το απόλυτο όριο της φτώχειας αυξήθηκε κατά 28 εκατομμύρια (UNDP, 2003:5).

Η θετική επίδραση της βοήθειας στην καταπολέμηση της φτώχειας μπορεί να γίνει είτε με άμεσο τρόπο, όταν χορηγείται απευθείας στους δικαιούχους, είτε με έμμεσο, μέσω της επιδότησης των προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων των αναπτυσσομένων χωρών και ιδιαίτερα των δαπανών που στους τομείς της υγείας και της εκπαίδευσης (Gomanee and Morrissey, 2002:1). Σε αυτή τη μελέτη, η φτώχεια μετρήθηκε βάσει του δείκτη παιδικής θνησιμότητας και του Δείκτη Ανθρώπινης Ανάπτυξης (ΔΑΑ) σε δείγμα 57 χωρών για την περίοδο 1980 – 1998. Τα πορίσματα δείχνουν θετική συσχέτιση της βοήθειας με την καταπολέμηση της φτώχειας (μέσω των προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων), και αύξηση της ευημερίας των φτωχών στρωμάτων του πληθυσμού. Μία παρόμοια μελέτη, υπολογίζει ότι σε ένα δείγμα 25 χωρών της υπο-σαχαρικής Αφρικής για την περίοδο 1970-1997, κάθε ποσοστιαία μονάδα αύξησης βοήθειας στο ΑΕΠ συμβάλλει κατά 0.25% στο ρυθμό ανάπτυξης (μέσω των επενδύσεων), συνεπώς η χαμηλή ανάπτυξη της Αφρικής θα πρέπει να αποδοθεί σε άλλους παράγοντες και όχι στη βοήθεια (Gomanee, Girma and Morrissey, 2002:18).

Εντούτοις, η επίδραση της βοήθειας στην καταπολέμηση της φτώχειας παρουσιάζει ανυπέρβλητα μεθοδολογικά προβλήματα κατά τη μελέτη της. Αν και σε εθνικό επίπεδο είναι εύκολο να μετρηθεί η φτώχεια, σε διεθνές επίπεδο είναι δύσκολο να χαράξουμε ένα όριο, μιας και σε κάθε χώρα επικρατούν διαφορετικές συναλλαγματικές ισοτιμίες, επίπεδο τιμών και αγοραστικές συνήθειες (Deaton, 2004:16).

Παρόλο που η καταπολέμηση της φτώχειας έχει γίνει ακρογωνιαίος λίθος της αναπτυξιακής πολιτικής πολυμερών και διμερών δωρητών, η πραγματικότητα δείχνει ότι η κατανομή της βοήθειας δε συμβαδίζει με τις πολιτικές διακηρύξεις τους, και τα κριτήρια κατανομής της δεν είναι αμιγώς προσανατολισμένα στην καταπολέμηση της φτώχειας. Η μελέτη των ερευνητών της ΠΤ Collier και Dollar, έδειξε ότι στις χώρες όπου κατοικεί το 75% των φτωχών κατευθύνεται μόλις το 53% της βοήθειας (Collier and Dollar, 1999:1). Ακόμη, στην ίδια μελέτη αναφέρεται ότι με καλύτερο γεωγραφικό καταμερισμό της βοήθειας, που θα ευνοούσε τις φτωχές χώρες με «καλή διακυβέρνηση» (βλ. Παράρτημα Σχημάτων: Σχήμα 8), θα μπορούσε να επιτευχθεί ό,τι και με τον τριπλασιασμό του συνολικού προϋπολογισμού της βοήθειας (Collier and Dollar, 1999:1). Όμως, ακόμα και με την εφαρμογή του εν λόγω καταμερισμού, η μείωση της φτώχειας στην Αφρική, δε θα μειωνόταν πάνω από 10% έως το 2015 (Dollar, 1999:3), μακράν του στόχου για μείωση στο 50% που έχουν θέσει οι ΑΣΧ,

και για τους οποίους θα μιλήσουμε εκτενέστερα στο επόμενο κεφάλαιο. Συνεπώς, η βελτίωση του καταμερισμού της βοήθειας πρέπει να εξεταστεί παράλληλα με την αύξηση του ύψους της χορηγούμενης βοήθειας.

2.3.3. Περιπτώσεις επιτυχίας και αποτυχίας προγραμμάτων βοήθειας.

Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα της βοήθειας σε μικροοικονομικό επίπεδο, τα παραδείγματα επιτυχίας και αποτυχίας που μας παρέχει η αναπτυξιακή εμπειρία, αποτελούν ένα πρόσφορο μέσο για την καταγραφή των επιπτώσεων της στους τελικούς αποδέκτες. Είναι γενικά παραδεκτό ότι η συνεισφορά της βοήθειας στην καταπολέμηση ενδημικών ασθενειών, τη μείωση του φάσματος της πείνας και την παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, ιδιαίτερα σε περιόδους ανθρωπιστικών κρίσεων ή φυσικών καταστροφών, παίζει πολύ σημαντικό ρόλο. Για παράδειγμα, το γλαύκωμα, που αποτελούσε ανέκαθεν μάλιστα για τις χώρες τις υπο-σαχαρικής Αφρικής, αντιμετωπίστηκε από μία διεθνή σύμπραξη που ξεκίνησε πριν 30 χρόνια και σήμερα περιλαμβάνει 30 χώρες της περιοχής. Πριν την έναρξη του προγράμματος, δεκάδες εκατομμύρια άνθρωποι νοσούσαν και χιλιάδες τυφλώνονταν ολικά απ' την ασθένεια αυτή. Το πρόγραμμα σχεδιάστηκε σε περιφερειακό επίπεδο ώστε να ξεπεραστούν οι επιδημιολογικοί παράγοντες που υπεισέρχονταν όταν η αντιμετώπιση γινόταν σε επίπεδο χωριού. Έτσι, ελέγχθηκαν τα διασυνοριακά ποτάμια συστήματα που αποτελούσαν ενδημικές ζώνες της ασθένειας, με αποτέλεσμα να προληφθούν 600.000 περιπτώσεις τύφλωσης, ενώ εκτιμάται ότι 65 εκατομμύρια άνθρωποι θα έχουν επωφεληθεί έως το 2007 από τη δράση του εν λόγω προγράμματος (World Bank: *Global Partnership to Eliminate River Blindness*).

Ωστόσο σε πολλές περιπτώσεις, οι οποίες κυριαρχούν στη σχετική βιβλιογραφία, τα περιθώρια βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της βοήθειας στο πεδίο αναδεικνύονται τεράστια, ενώ αναφέρονται και οι αρνητικές συνέπειες που μπορεί να έχει η βοήθεια, ανεξάρτητα από το πόσο καλόπιστες είναι οι προθέσεις που κατευθύνουν την παροχή της στους δικαιούχους. Παραδείγματος χάρη, αν και στα τέλη της δεκαετίας του '70 δαπανήθηκαν 200 εκ. δολάρια (USD) για την κατασκευή εργοστασίων που θα καθιστούσαν αυτόνομη την Αίγυπτο σε παραγωγή τσιμέντου και θα της εξασφάλιζαν πολύτιμο συνάλλαγμα που μέχρι τότε διέφευγε στο εξωτερικό, κανένα εργοστάσιο δε λειτούργησε. Τα αίτια της αναποτελεσματικότητας, οφείλονται στο ότι η εταιρία που συστάθηκε για την κατασκευή των εν λόγω εργοστασίων, με

συμμετοχή του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, δεν είχε τους απαιτούμενους πόρους και την τεχνογνωσία διαχείρισής τους ώστε να λειτουργήσει αποτελεσματικά. Έτσι, για λόγους που έχουν να κάνουν με καθυστερήσεις, ελαττωματικό εξοπλισμό, ανεπαρκές στελεχιακό δυναμικό, και επιζήμιες πρακτικές συμβάσεων, κανένα εργοστάσιο δεν παρήγε τσιμέντο το 1980, παρά τους αρχικούς υπολογισμούς. Η εν λόγω εταιρία είχε προσλάβει υπαλλήλους που δεν μπορούσαν να διαβάσουν τα προσχέδια κατασκευής των εργοστασίων, ο αριθμός εργαλείων που είχε προμηθευτεί για τους εργάτες δεν επαρκούσε, ενώ αρνιόταν να υποβάλλει χρονοδιάγραμμα περάτωσης εργασιών λόγω των χρηματικών ποινών που θα επέσει η αθέτησή του (Bovard, 1986).

Στη σχετική βιβλιογραφία αναφέρονται και άλλες περιπτώσεις κακοδιαχείρισης της αναπτυξιακής βοήθειας, όπως για παράδειγμα στα πλαίσια του προγράμματος Mils Morpi στο Μάλι που υποτίθεται ότι θα αύξανε την αγροτική παραγωγή. Η κυβέρνηση της χώρας όμως έθεσε διατίμηση στην πώληση των αγροτικών προϊόντων, με αποτέλεσμα οι αγρότες να διαθέσουν την παραγωγή τους σε τιμές χαμηλότερες απ' αυτές που θα επιτύγχαναν σε μια εναλλακτική περίπτωση. Συνέπεια αυτών ήταν η μείωση της παραγωγής κατά 80% (Peron, 2001). Επίσης, κατά τις δεκαετίες του '50 και του '60, η μαζική εισροή σιταριού στην Ινδία από τις ΗΠΑ, που διέθεταν το αγροτικό τους πλεόνασμα στα πλαίσια του αναπτυξιακού προγράμματος «Τροφή για την Ειρήνη» («Food for Peace»), αποδιοργάνωσε την εγχώρια αγορά και οδήγησε χιλιάδες Ινδούς αγρότες στη χρεοκοπία, ενώ σύμφωνα με δηλώσεις αξιωματούχων της Επιτροπής Γεωργίας (Agriculture Committee) των ΗΠΑ: «...η τροφή [που χορηγήθηκε] φαίνεται να είναι υπεύθυνη για εκατομμύρια Ινδούς που λιμοκτονούν.» (Vance, 1997).

Οι περιπτώσεις αποτυχίας των προγραμμάτων αναπτυξιακής βοήθειας, δε φαίνονται ωστόσο αρκετά πειστικές για μια συνολική κριτική όσον αφορά την ύπαρξη της αναπτυξιακής βοήθειας. Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι καλές προθέσεις που κινητοποιούν την έναρξη ενός προγράμματος, δεν αρκούν για την αποτελεσματική υλοποίησή του. Χρειάζεται γνώση τόσο στο πεδίο της εφαρμογής όσο και εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων από τη διαδικασία της αξιολόγησης για την περαιτέρω βελτίωση των χρησιμοποιούμενων πρακτικών.

Ανακεφαλαίωση:

Υπάρχουν ορισμένα μεθοδολογικά προβλήματα που υπεισέρχονται στη μελέτη του ζητήματος της αποτελεσματικότητας: η αντιπραγματικότητα, η ανταλλαξιμότητα και ο ορισμός της έννοιας της επίδρασης.

Αν και τα διάφορα κίνητρα των δωρητών –γεωπολιτικά, εμπορικά, ιδεολογικά και θρησκευτικά- δεν αποτελούν απόλυτο οδηγό για την αναπτυξιακή αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων βοήθειας, εντούτοις επισημαίνονται ορισμένοι κρίσιμοι παράγοντες που υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα της βοήθειας. Οι παράγοντες αυτοί είναι: η *έλλειψη συντονισμού των δωρητών*, που οφείλεται κυρίως στη σύγκρουση των συμφερόντων και των επιδιώξεών τους, η *ανισοκατανομή της βοήθειας* με γεωγραφικούς και κοινωνικούς όρους λόγω των διεθνών πολιτικών επιδιώξεων των δωρητών, η *πρακτική της δέσμευσης της βοήθειας*, για λόγους που έχουν να κάνουν με την αναβάθμιση της εμπορικής τους θέσης στο διεθνή ανταγωνισμό, τα *γραφειοκρατικά προβλήματα* που συνδέονται τόσο με το συντονισμό των δωρητών όσο και με τη διαμόρφωση συναίνεσης γύρω από τα αναπτυξιακά ζητήματα, καθώς επίσης ο τρόπος παροχής και γενικότερα η φύση της *«τεχνικής βοήθειας»* που συχνά έχει αρνητικά αποτελέσματα –ειδικά- στη διαμόρφωση ενός αποτελεσματικού διοικητικού και θεσμικού πλαισίου στις χώρες των αποδεκτών. Το *προβληματικό πολιτικό και θεσμικό περιβάλλον* με τη σειρά του, αποτελεί διαρθρωτικό παράγοντα εφαρμογής μέτρων με αμφίβολη αναπτυξιακή χρησιμότητα στις χώρες – αποδέκτες.

Όσον αφορά τη μελέτη της επίδρασης της βοήθειας στην οικονομία των αποδεκτών, παρόλο που μια θετική συσχέτιση μεταξύ χορηγούμενης βοήθειας και οικονομικής ανάπτυξης δεν μπορεί να τεκμηριωθεί εμπειρικά σε όλες τις περιπτώσεις που εξετάζονται, η γενική εικόνα είναι ότι η αναπτυξιακή βοήθεια συμβάλλει θετικά στο ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης των αποδεκτών. Σχετικά με την καταπολέμηση της φτώχειας, η βοήθεια βελτιώνει την απόλυτη θέση των φτωχών, άμεσα όταν κατευθύνεται σε αυτούς, και έμμεσα μέσω της αναπτυξιακής διαδικασίας, η οποία σίγουρα αποτελεί προϋπόθεση για τη διευθέτηση του προβλήματος της φτώχειας. Πάντως οι ανισότητες που διογκώνονται εξαιτίας της οικονομικής μεγέθυνσης, φαίνεται να έχουν βραχυχρόνιο χαρακτήρα, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως για παράδειγμα στη ΝΑ Ασία, δεν παρατηρείται αύξησή τους. Σε μικροοικονομικό επίπεδο, αναφέρονται χαρακτηριστικά παραδείγματα προγραμμάτων απ' τα οποία διαφαίνεται ότι οι καλές προθέσεις που διέπουν τη χορήγηση της βοήθειας δεν

αρκούν από μόνες τους για να αναπληρώσουν την έλλειψη διαχειριστικής ικανότητας. Αναδεικνύονται έτσι τα μεγάλα περιθώρια βελτίωσης, αναφορικά με τις χρησιμοποιούμενες πρακτικές. Τα εργαλεία και οι μέθοδοι που προτείνονται για τη βελτίωση των υφιστάμενων πρακτικών στα πλαίσια της ΔΑΣ, εξετάζονται στο επόμενο κεφάλαιο.

Κεφάλαιο 3. Η αντιμετώπιση του προβλήματος: οι τρεις σχολές.

Όπως είδαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η αποτελεσματικότητα της βοήθειας υποσκάπτεται από προβλήματα που ανακύπτουν στο πεδίο εφαρμογής της. Στο κεφάλαιο που ακολουθεί, αναφέρονται τα κανονιστικά (normative) επιχειρήματα, όπως διατυπώνονται από τις τρεις επικρατούσες σχολές σκέψης στο θέμα αυτό, και τα οποία αποσκοπούν στη βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης σε διεθνές επίπεδο.

Σύμφωνα με τη φιλελεύθερη εκδοχή, η βελτίωση αυτή μπορεί να επιτευχθεί με τη διακοπή των προγραμμάτων αναπτυξιακής βοήθειας, την αντικατάστασή τους με ιδιωτικές επενδύσεις και τη διαγραφή του εξωτερικού χρέους των αναπτυσσομένων χωρών. Οι απόψεις που επικροτούν την αύξηση του ύψους της βοήθειας εκπροσωπούνται από τον ΟΗΕ και των προσκείμενων σε αυτόν οργανισμών. Η τρίτη και σημαντικότερη σχολή απόψεων είναι αυτή της ΠΤ η οποία ανασκευάζει σε κάποιο βαθμό τα επιχειρήματα για αύξηση της βοήθειας, συμπεριλαμβάνοντας στο κανονιστικό πλαίσιο που προτείνει τις πολιτικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις στις αποδέκτριες χώρες.

3.1. Η διακοπή των προγραμμάτων αναπτυξιακής βοήθειας.

Η άποψη μιας μάλλον ακραίας φιλελεύθερης προσέγγισης για την ανάπτυξη των χωρών του τρίτου κόσμου συμπυκνώνεται στο τρίπτυχο: διακοπή των προγραμμάτων βοήθειας, διαγραφή του εξωτερικού χρέους και πλήρης ένταξη στο διεθνές σύστημα εμπορίου (Cato Institute, 2003:661). Πρώτον, η διακοπή των προγραμμάτων της βοήθειας τεκμηριώνεται από το ιστορικό των αποτυχιών της, στις περιπτώσεις που χρηματοδοτούσε διεφθαρμένες κυβερνήσεις, καθώς και στις περιπτώσεις που δε διευκόλυνε τις ιδιωτικές πρωτοβουλίες. Σύμφωνα με τους υποστηρικτές των επιχειρημάτων αυτών, η διακοπή των προγραμμάτων βοήθειας μπορεί να αναπληρωθεί από την εισροή ιδιωτικών κεφαλαίων στις αναπτυσσόμενες χώρες. Άλλωστε, οι ιδιωτικές ροές είναι πολλαπλάσιες από τις αντίστοιχες της βοήθειας και αυξάνονται σταθερά, ενώ η βοήθεια είναι πιο ασταθής, όπως για παράδειγμα την περίοδο της «κόπωσης» των δωρητών.

Ωστόσο το επιχείρημα περί αναπλήρωσης της βοήθειας από ιδιωτικούς πόρους φαίνεται έωλο, καθώς η εμπειρία δείχνει ότι οι χώρες που επιλέγουν τα ιδιωτικά κεφάλαια δεν αντιστοιχούν με εκείνες που λαμβάνουν βοήθεια. Ακόμα και στις χώρες που έχουν χρησιμοποιήσει τη βοήθεια για να εγκαθιδρύνουν αποτελεσματικούς θεσμούς, να προωθήσουν πολιτικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις και να παρέχουν υποδομές και κοινωφελείς υπηρεσίες, παράγοντες που έλκουν τις ξένες επενδύσεις, η διακοπή των προγραμμάτων της βοήθειας δεν μπορεί άμεσα να αντισταθμιστεί από την εισροή ιδιωτικών επενδύσεων καθώς υπάρχει μια χρονική υστέρηση όσον αφορά την εισροή των τελευταίων, για λόγους που οφείλονται στην έλλειψη εμπιστοσύνης των επενδυτών στις πρόσφατα μεταρρυθμισθείσες χώρες (World Bank: *Aid Effectiveness Research: Q & A*). Επίσης, με τον τρόπο πολιτικής παρέμβασης που προτείνεται από τους οπαδούς της σχολής αυτής, αγνοείται η πλέον μειονεκτική αναπτυξιακά περιφέρεια στον πλανήτη, η υποσαχαρική Αφρική. Στα κράτη αυτής της περιφέρειας (με εξαίρεση την Νότια Αφρική), οι ΑΞΕ όχι μόνο δεν αναπλήρωσαν την «κόπωση» των δωρητών, αλλά την περίοδο 1991-1992 σημείωσαν ελαφρά κάμψη (Van de Walle, 1996:235).

Το δεύτερο επιχείρημα περί διαγραφής του εξωτερικού χρέους των αναπτυσσόμενων χωρών, αν και κατά βάση φαίνεται λειτουργικό, είναι μια δύσκολη πολιτικά απόφαση. Τα χρέη των αναπτυσσομένων χωρών (χαμηλού και μεσαίου εισοδήματος) ήταν περίπου 2 τρις δολάρια (USD) το 2000, από 500 δις δολάρια

USD) το 1980 (IMF: *The Logic of Debt Relief for the Poorest Countries*). Η πρόσφατη πρωτοβουλία για τη ρύθμιση των χρεών (HIPC Initiative) παρείχε τη δυνατότητα διαγραφής 31 δις δολαρίων (USD) σε 41 φτωχές χώρες. Τα χρήματα αυτά αμβλύνουν προσωρινά ίσως το πρόβλημα, όμως σε χώρες όπως η Λιβερία και το Σουδάν, όπου τα χρέη αυξάνονται ανεξέλεγκτα λόγω των εμφυλίων συρράξεων, το HIPC δεν μπορεί να δράσει με βάση την υφιστάμενη χρηματοδότησή του (IMF: *HIPC Initiative*). Η εν λόγω πρωτοβουλία αναμένεται να αποδεσμεύσει κονδύλια που κατευθύνονταν για την εξυπηρέτηση των εξωτερικών χρεών, και να τα κατευθύνει στην καταπολέμηση της φτώχειας, στα πλαίσια των PRSP.

Το τρίτο επιχείρημα περί πλήρους ένταξης των αναπτυσσομένων χωρών στο διεθνές εμπόριο, αποτελεί μερική λύση του προβλήματος μιας και ήδη στο ζήτημα αυτό υπάρχει μια ασυμμετρία. Αν και οι μέσοι δασμοί που επιβάλλουν οι πλούσιες χώρες είναι χαμηλοί, ωστόσο διατηρούνται ακριβώς σε εκείνους τους τομείς όπου οι αναπτυσσόμενες χώρες έχουν συγκριτικό πλεονέκτημα, δηλαδή τα αγροτικά προϊόντα και τα βιομηχανικά προϊόντα εντάσεως εργασίας. Οι μέσοι δασμοί των βιομηχανικών χωρών στις εν λόγω εισαγωγές προϊόντων από τις ΛΑΧ είναι 30% υψηλότεροι από τον παγκόσμιο μέσο όρο (UNDP, 1997:9). Ο προστατευτισμός αυτός κοστίζει στις αναπτυσσόμενες χώρες πάνω από 100 δις δολάρια (USD) το χρόνο, ποσό διπλάσιο από τη χορηγούμενη αναπτυξιακή βοήθεια (World Bank, 2002:9). Το ότι οι αναπτυσσόμενες χώρες λοιπόν υπολείπονται σε βαθμό ένταξης στο διεθνές εμπόριο, οφείλεται λιγότερο σε αυτές και κατά κύριο λόγο στην πολιτική των αναπτυγμένων κρατών.

Πάντως πρέπει να σημειωθεί ότι η γενική κριτική της βοήθειας από τους ακραίους φιλελεύθερους, περιορίζεται μόνο στην αναπτυξιακή και όχι στην ανθρωπιστική βοήθεια, για την οποία αναγνωρίζουν ένα σημαντικό ρόλο σε περιόδους κρίσεων.

3.2. Η αύξηση του ύψους της βοήθειας: Η πολιτική του ΟΗΕ και οι ΑΣΧ.

Κατά την εξέταση της πολιτικής των Ηνωμένων Εθνών (ΗΕ), πρέπει να έχουμε υπόψη μας ότι το πλαίσιο λήψης πολιτικών αποφάσεων στο εσωτερικό τους είναι πολύ διαφορετικό απ' ότι σε άλλους διεθνείς οργανισμούς (π.χ. ΠΤ ή DAC). Η Γενική Συνέλευση συγκροτείται από εκπροσώπους όλων των διεθνώς αναγνωρισμένων κρατών του κόσμου –191 στις 24/4/2003 (United Nations: *List of Member States*)- και λαμβάνει αποφάσεις με απόλυτη πλειοψηφία, εφαρμόζοντας την αρχή της πολιτικής ισοψηφίας (ένα κράτος – μία ψήφος), με αποτέλεσμα το μπλοκ των αναπτυσσομένων χωρών να κυριαρχεί σ' αυτήν.

Το 1970, η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ ανήγγειλε τη δεύτερη Δεκαετία Ανάπτυξης, και υιοθέτησε τους «Διεθνείς Αναπτυξιακούς Στόχους της Δεκαετίας», οι οποίοι συμπεριλάμβαναν το στόχο του 0,7% (ΚΑΒ/ΑΕΠ) για τις δωρητρίες χώρες. Ο χρόνος επίτευξης του στόχου αυτού ορίστηκε «γύρω στα μέσα» της τότε δεκαετίας, πράγμα που όπως σήμερα γνωρίζουμε δεν επετεύχθη (Führer, 1996:23).

Το Σεπτέμβριο το 2000 υιοθετήθηκαν από τις 191 χώρες μέλη των ΗΕ οι 8 Στόχοι της Χιλιετίας, που θέτουν 18 ποιοτικούς και ποσοτικούς στόχους έως το 2015. Συνοπτικά οι στόχοι αυτοί αναφέρονται στην εξάλειψη των ακραίων μορφών φτώχειας και πείνας, στην επίτευξη καθολικής συμμετοχής στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση, στη βελτίωση άλλων κοινωνικών δεικτών, την εξασφάλιση της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας και τη δημιουργία μιας παγκόσμιας συνεργασίας για την ανάπτυξη (OECD, 2004:53).

Στο πρόσφατο WDR της για το 2004, η ΠΤ αναφέρει ότι μία αύξηση της αναπτυξιακής βοήθειας κατά 40-60 δις δολάρια (USD), συνοδευόμενη από κατάλληλες πολιτικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις αρκούν για την επίτευξη των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας (World Bank, 2004:3). Μία αύξηση του εν λόγω μεγέθους σημαίνει διπλασιασμό του προϋπολογισμού της αναπτυξιακής βοήθειας. Ωστόσο, όπως επισημαίνουν ορισμένοι μελετητές, η εκτίμηση του κόστους επίτευξης των ΑΣΧ πρέπει να τύχει ιδιαίτερης προσοχής, λαμβάνοντας υπόψη την έλλειψη εμπειρικών δεδομένων σε πολλές χώρες, για την εκτίμηση της ανταποδοτικότητας των δαπανών στην υγεία και την εκπαίδευση, τη συσχέτιση επενδύσεων και ανάπτυξης και άλλων στοιχείων που καθιστούν τις στατιστικές εκτιμήσεις ευπαθείς (Devarajan, Miller and Swanson, 2002:1). Ήδη όμως έχει γίνει εμφανές ότι για

πολλές περιφέρειες, ιδιαίτερα την υπο-σαχάρια Αφρική, πολλοί από τους ΑΣΧ δε θα επιτευχθούν με τους σημερινούς ρυθμούς επιδόσεων (OECD, 2004:52).

Μία ουσιαστική διαφορά στην πολιτική διαχείρισης της βοήθειας ανάμεσα στους οργανισμούς των ΗΕ και την ΠΤ ή το ΔΝΤ είναι ότι δεν περιορίζονται στην αποκλειστική χρηματοδότηση κυβερνήσεων, αλλά ενισχύουν και φορείς της ΚτΠ, όπου θεωρούν ότι αυτό χρειάζεται. Το γεγονός πάντως ότι τα ΗΕ στερούνται της γραφειοκρατικής ικανότητας που έχουν η ΠΤ και το ΔΝΤ στο ζήτημα της αναπτυξιακής βοήθειας, αποτελεί διαρθρωτικό παράγοντα μειωμένης διαπραγματευτικής ισχύος. Είναι χαρακτηριστικό ότι για την παρακολούθηση των επιδόσεων των χωρών σε σχέση με τους 48 ποσοτικούς δείκτες των ΑΣΧ, τα ΗΕ βασίζονται στα στατιστικά στοιχεία της ΠΤ (United Nations: *MDG: Capacity Building*). Άλλωστε, στο ζήτημα της ενίσχυσης της διοικητικής ικανότητας των αποδεκτριών χωρών όσον αφορά τις πρακτικές συλλογής και επεξεργασίας στατιστικών στοιχείων (Statistical Capacity Building), δάνεια χορηγεί η ΠΤ και τεχνική βοήθεια παρέχει το ΔΝΤ (United Nations: *MDG: Capacity Building*).

3.3. Η βελτίωση της ποιότητας της βοήθειας.

Οι δωρητές έχουν την τάση να κυριαρχούν στο αναπτυξιακό προσκήνιο. Τόσο στην ΠΤ, το μεγαλύτερο πολυμερή δωρητή παγκοσμίως, όσο και στη DAC, που παρακολουθεί τις αναπτυξιακές επιδόσεις της βοήθειας, τα μέλη αποτελούνται από αναπτυγμένες – δωρήτριες χώρες. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι όταν το 1951 υποστηριζόταν η σύσταση ενός Ειδικού Ταμείου για τη χορήγηση δανείων με ευέλικτους όρους (soft-loans) στα πλαίσια του ΟΗΕ, οι δωρητές προτίμησαν αντί αυτού, να το εντάξουν στα πλαίσια της ΠΤ, ως Διεθνή Αναπτυξιακή Ένωση (ΔΑΕ) (στα αγγλικά: International Development Agency – IDA) (Hjertholm and White, 2000:14-15).

Σύμφωνα με τους εκφραστές της σχολής αυτής, η μεταρρύθμιση της αναπτυξιακής βοήθειας στην κατεύθυνση βελτίωσης της αποτελεσματικότητας, ξεκινά από τη διαμόρφωση στόχων στη βάση μιας κοινής συναινετικής προσπάθειας μεταξύ δωρητών – αποδεκτών, περιλαμβάνοντας τις πρακτικές διαχείρισης και την αξιολόγηση της βοήθειας.

3.3.1. Ο ρόλος και η πολιτική της Παγκόσμιας Τράπεζας.

Σε αντίθεση με τα ΗΕ, το σύστημα λήψης αποφάσεων στην ΠΤ¹⁷ (που τυπικά ανήκει στον ΟΗΕ) δε βασίζεται στην αρχή της ισότιμης ψήφου των μελών, που ο αριθμός τους είναι παραπλήσιος με εκείνον των κρατών που συμμετέχουν στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ, (184 στη ΔΤΑΑ). Η σχετική ισχύς της οικονομίας κάθε κράτους μεταφράζεται σε μετοχές που αυτό εξαγοράζει στη ΔΤΑΑ, και με βάση αυτές καθορίζεται η δύναμη της ψήφου του στο Διοικητικό Συμβούλιο. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι η δύναμη ψήφου των ΗΠΑ στη ΔΤΑΑ είναι μακράν η μεγαλύτερη με 16,39% επί του συνόλου, ενώ ακολουθούν η Ιαπωνία με 7,86%, η Γερμανία με 4,49%, η Γαλλία και η Μ. Βρετανία με 4,3% (World Bank: *IBRD: Votes and Subscriptions*).

Η ΠΤ είναι ο κύριος εκφραστής των απόψεων της σχολής αυτής, λόγω του ειδικού ρόλου που έχει όχι μόνο στο να προτείνει επιχειρήματα γύρω από το ζήτημα

¹⁷ Για την ακρίβεια ο όρος ΠΤ αναφέρεται στη Διεθνή Τράπεζα Ανοικοδόμησης και Ανάπτυξης (ΔΤΑΑ) (IBRD) και τη Διεθνή Αναπτυξιακή Ένωση (ΔΑΕ) (IDA). Στον Όμιλο της ΠΤ, περιλαμβάνονται 5 συνολικά οργανισμοί.

της διεθνούς ανάπτυξης και της καταπολέμησης της φτώχειας, αλλά να τα εφαρμόζει στο πεδίο, πείθοντας και άλλους πολυμερείς ή διμερείς δωρητές να ενστερνιστούν τις αντιλήψεις αυτές. Ειδικά το WDR που εκδίδεται σε ετήσια βάση, αποτελεί ένα βασικό πολιτικό κείμενο αναφοράς για τις ακολουθούμενες διαδικασίες χρηματοδότησης, με κύριο άξονά του την αποτελεσματικότητα της βοήθειας και τους τρόπους βελτίωσής της. Οι ιδέες και τα προτεινόμενα εργαλεία παρέμβασης του WDR, αποτελούν υπόδειγμα για πολλές κυβερνήσεις και δωρητές βοήθειας (CROP, 2000:1).

Τα κυριότερα εργαλεία χρηματοδότησης που χρησιμοποιεί η ΠΤ σε συνεργασία με το ΔΝΤ για την προώθηση της ανάπτυξης και της καταπολέμησης της φτώχειας στις αναπτυσσόμενες χώρες είναι:

1. Η Διευκόλυνση για την Ανάπτυξη και τη Μείωση της Φτώχειας (Poverty Reduction and Growth Facility – PRGF), που είναι χαμηλότοκα δάνεια του ΔΝΤ στις φτωχές χώρες που υποβοηθούνται από τις εθνικές στρατηγικές των εν λόγω χωρών για τη μείωση της φτώχειας (IMF: *PRGF*). Πρόκειται για την αναμόρφωση και μετονομασία των προγραμμάτων διαρθρωτικής προσαρμογής (Enhanced Structural Adjustment Facility – ESAF) (World Bank, 2001:201).
2. Τα Στρατηγικά Σχέδια Μείωσης της Φτώχειας (Poverty Reduction Strategy Papers – PRSP), που προετοιμάζονται από τις αποδέκτριες χώρες μαζί με τοπικούς εταίρους και εξωτερικούς αναπτυξιακούς συνεργάτες όπως την ΠΤ και το ΔΝΤ. Αναθεωρούνται κάθε τρία χρόνια, και περιγράφουν τις μακροοικονομικές, διαρθρωτικές και κοινωνικές πολιτικές που καλείται να εφαρμόσει η αποδέκτρια χώρα (IMF: *PRSP*).
3. Την Πρωτοβουλία για τις Υπερ-Χρεωμένες Φτωχές Χώρες (Heavily Indebted Poor Countries – HIPC Initiative). Πρόκειται για ένα πρόγραμμα ανακούφισης του εξωτερικού χρέους των φτωχών χωρών. Για να είναι επιλέξιμες προς χρηματοδότηση στα πλαίσια του προγράμματος αυτού πρέπει να είναι ταυτόχρονα επιλέξιμες για το PRGF, τα παραχωρητικά δάνεια της ΔΑΕ, και να έχουν αναπτύξει ένα PRSP (World Bank, 2001:201, IMF: *HIPC Initiative*).

3.3.2. Τα εργαλεία για τη βελτίωση της κατανομής της βοήθειας: η αιρεσιμότητα (conditionality) και η επιλεκτικότητα (selectivity).

Το κριτήριο της απόδοσης (performance criterion) έχει διπλή σκοπιμότητα. Πρώτα απ' όλα χρησιμοποιείται για να καθοδηγήσει τις αναπτυσσόμενες χώρες όσον αφορά τις οικονομικές και πολιτικές μεταρρυθμίσεις που πρέπει να ακολουθήσουν ώστε να αυξηθεί ο θετικός αντίκτυπος τη βοήθειας, διευκολύνοντας παράλληλα την προσέλκυση ξένων ιδιωτικών κεφαλαίων (αιρεσιμότητα - conditionality), και δεύτερον, για να προσδιορίσει τις χώρες εκείνες που βάσει των αναπτυξιακών τους επιδόσεων δικαιούνται ή όχι τη συνέχιση χορήγησης αναπτυξιακής βοήθειας (επιλεκτικότητα - selectivity). Με βάση τις διασαφηνίσεις αυτές, η επιλεκτικότητα θα μπορούσε να χαρακτηριστεί, και ως ex post αιρεσιμότητα.

Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των εργαλείων αυτών, η ίδια η ΠΤ παραδέχεται ότι έχει αποδειχτεί περιορισμένη (World Bank: WDR 1997). Η οικονομική αιρεσιμότητα που έκανε την εμφάνισή της στα τέλη της δεκαετίας του '70 με τα προγράμματα διαρθρωτικής προσαρμογής της ΠΤ και του ΔΝΤ, απέτυχε να επιφέρει τις προσδοκούμενες (απ' τη μεριά των δωρητών) οικονομικές μεταρρυθμίσεις στις αποδέκτριες χώρες. Η μη τήρηση των όρων της οικονομικής αιρεσιμότητας από τους αποδέκτες, οδήγησε στην πολιτική αιρεσιμότητα, η οποία διεύρυνε το περιεχόμενο της πρώτης, συμπεριλαμβάνοντας την «καλή διακυβέρνηση», τις ελεύθερες εκλογές και άλλους όρους με πολιτικό περιεχόμενο. Η εφαρμογή της έγινε δυνατή μετά το τέλος του ψυχρού πολέμου, όμως τα αποτελέσματά της ήταν επίσης περιορισμένα.

Η αναποτελεσματικότητα αυτή, αφορά περισσότερο στα προγράμματα διαρθρωτικής προσαρμογής της ΠΤ, στα οποία θέτει περισσότερο ποιοτικούς στόχους, δύσκολους μεθοδολογικά να παρακολουθηθούν, ενώ γενικά, η ΠΤ είναι πιο ήπια στην εφαρμογή τους απ' ότι το ΔΝΤ, δηλαδή δε διακόπτει με συστηματικό τρόπο τη συνέχιση καταβολής δόσεων προς τις αναπτυσσόμενες χώρες που δεν τηρούν τα κριτήρια της αιρεσιμότητας (αναφέρεται από τους Brune, Garrett and Kogut, 2004:199). Μάλιστα, η αιρεσιμότητα δεν κατάφερε να κινητοποιήσει πολιτικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις, ανεξάρτητα από τον αριθμό των όρων (conditions) που έθεσε προς εκπλήρωση (World Bank, 1998:17). Η ex ante αιρεσιμότητα αποδείχτηκε δύσκολη στην εφαρμογή της καθώς η διαδικασία θεσμικών μεταρρυθμίσεων είναι από τη φύση της πολύ σύνθετη (Allegret J. and Dulbecco P., 2004:20). Για το λόγο αυτό η ΠΤ ανασκεύασε μετά το 1997 το περιεχόμενο της επιλεκτικότητας ώστε να κατευθύνει περισσότερη βοήθεια στις

φτωχές χώρες με συνεπή οικονομική διαχείριση (World Bank: WDR 1997, World Bank, 1998:4).

Άλλοι μελετητές ωστόσο, εκφράζουν ενστάσεις στο κατά πόσο το περιεχόμενο της νέας αυτής επιλεκτικότητας θα αποδειχτεί αποτελεσματικότερο. Έτσι, προτείνεται η στενότερη πρόσδεσή της βοήθειας με τη δημιουργία βιώσιμων θεσμών για την ενίσχυση της πολιτικής σταθερότητας, της δημοκρατίας, και της ανασυγκρότησης μετά από συρράξεις (post conflict reconstruction) (McGillivray, 2003:8). Άλλωστε, η ύπαρξη αστικών και πολιτικών δικαιωμάτων για τους κάτοικους των αναπτυσσομένων χωρών, επισημαίνεται από άλλους μελετητές ως καθοριστικός παράγοντας για την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας (Ehrenfeld, 2004). Ένα ακόμα επιχείρημα που αντικρούει το περιεχόμενο της νέας αυτής επιλεκτικότητας είναι ότι, εξαιτίας της φύσης του καταστατικού της ΠΤ, εμπεριέχει μια στενή –οικονομική- ερμηνεία της «καλής διακυβέρνησης», αγνοώντας τις πολιτικές προεκτάσεις της, όπως είναι η δημοκρατική λειτουργία των θεσμών και η κατανομή εξουσίας στο εσωτερικό των αποδεκτών (Santiso, 2001:18).

Άλλοι μελετητές θέτουν εκτός από πολιτικά, οικονομικά, και γεωγραφικά κριτήρια για την κατανομή της βοήθειας στις επιλέξιμες προς χρηματοδότηση χώρες. Για παράδειγμα, αν σε μια χώρα υφίστανται τροπικές ενδημικές ασθένειες, είναι περίκλειστη ή το έδαφος παρουσιάζει παραγωγικά μειονεκτήματα, αποτελούν διαρθρωτικούς παράγοντες παραγωγικής και τεχνολογικής υστέρησης με έμμεση¹⁸ αντανάκλαση στους οικονομικούς της δείκτες, όπως δείχνουν σχετικές μελέτες με στοιχεία από το 1965-2000 (Dalgaard, Hansen and Tarp, 2004:F200-201). Μάλιστα οι Easterly και Levine θεωρούν ότι η εφαρμογή συνεπούς μακροοικονομικής πολιτικής, η ένταξη στο διεθνές εμπόριο και η ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίων, δηλαδή οι παράγοντες που συγκροτούν την «καλή διακυβέρνηση» όπως την εννοούν οι δίδυμοι οργανισμοί του Bretton Woods και άλλοι πολυμερείς δωρητές, δεν επαρκούν για να εξηγήσουν τις διαφορές στο κατά κεφαλή ΑΕΠ μεταξύ των εξεταζόμενων χωρών (Easterly and Levine, 2003:11,35).

¹⁸ Τα γεωγραφικά χαρακτηριστικά μιας χώρας επηρεάζουν την παραγωγική δομή της όχι άμεσα, αλλά μέσω των μακράς διάρκειας θεσμών της (long-lasting institutions) (Easterly and Levine, 2003:35).

3.3.3. Τα εργαλεία για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της βοήθειας: η εταιρικότητα (partnership), η οικειοποίηση (ownership) και η αξιολόγηση βάσει αποτελεσμάτων (output oriented evaluation).

Η εταιρικότητα μπορεί να γίνει αντιληπτή σε τρεις διαστάσεις. Η πρώτη αφορά στην υιοθέτησή της από τις αποδέκτριες χώρες, η δεύτερη από τους ενδιαμέσους φορείς διαχείρισης της βοήθειας και η τρίτη από τις δωρήτριες χώρες. Η έννοια της εταιρικότητας έχει κάνει την εμφάνισή της ήδη από το 1969 στην ιστορικής σημασίας Έκθεση Pearson, η οποία διέβλεπε την αναγκαιότητα μιας εταιρικότητας από αμφότερες τις πλευρές, δωρητών και αποδεκτών, επισημαίνοντας επίσης το συγκριτικό πλεονέκτημα της πολυμερούς βοήθειας στο ζήτημα αυτό (World Bank: Pearson Report).

Στην ίδια Έκθεση γινόταν λόγος σχετικά με την κύρια ευθύνη των αποδεκτών στην εφαρμογή της αναπτυξιακής διαδικασίας και τον υποστηρικτικό χαρακτήρα της παρέμβασης των δωρητών (Disch, 1999:7). Το περιεχόμενο της έννοιας της οικειοποίησης έρχεται ακριβώς να υποδηλώσει τη λειτουργική ένταξη του φυσικού αποτελέσματος της βοήθειας στο περιβάλλον των αποδεκτών, έτσι ώστε να αποτελεί κτήμα τους και να το διαχειρίζονται αυτόνομα μετά την υλοποίησή του. Σε όλα τα κείμενα πολιτικής των δωρητών γίνεται λόγος για τη χρησιμότητα των εννοιών αυτών, γεγονός που μάλλον αντανακλά παρά επιλύει το πρόβλημα της de facto ασθενούς διαπραγματευτικής θέσης και ικανότητας των αποδεκτών κατά την ιεράρχηση αναπτυξιακών προτεραιοτήτων και την εκτέλεσή τους.

Πρέπει να σημειωθεί ότι το Συνολικό (ή Πλήρες) Αναπτυξιακό Πλαίσιο για την Ανάπτυξη (CDF), αποτελεί ακριβώς μια προσπάθεια της ΠΤ για ένταξη της συνεργασίας μεταξύ αναπτυγμένων και αναπτυσσομένων σε ένα «...ολιστικό μακροχρόνιο στρατηγικό προγραμματισμό, στον οποίο καθοδηγητικό ρόλο στη στοιχειοθέτηση αναπτυξιακών προτεραιοτήτων θα έχουν οι αποδέκτες [...] για τη μείωση της φτώχειας.» (World Bank: *Comprehensive Development Framework*). Οι έννοιες της εταιρικότητας και της οικειοποίησης έχουν βαρύνοντα ρόλο στη διαμόρφωση του πλαισίου της διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας.

Η αξιολόγηση βάσει αποτελεσμάτων (output oriented evaluation) αποσκοπεί στη διεύρυνση καταγραφής της επίδρασης που έχει η εφαρμογή των προγραμμάτων της βοήθειας σε φυσικό επίπεδο, με τη συνεργασία προσωπικού των δωρητών και των αποδεκτών, για να αξιολογήσουν τι λειτούργησε και τι δε λειτούργησε,

παρέχοντας σημαντική πληροφόρηση για τα μελλοντικά σχέδια προγραμμάτων. Η υλοποίηση της ιδέας αυτής, απαιτεί ωστόσο την αλλαγή κουλτούρας του προσωπικού που διαχειρίζεται τη βοήθεια στους φορείς των δωρητών, η οποία χαρακτηρίζεται ως «έγκριση και εκταμίευση», υποεκτιμώντας την έναρξη προγραμμάτων μικρής κλίμακας που είναι εντάσεως εργασίας για το προσωπικό τους (World Bank, 1998:6).

Στο πεδίο αυτό, ασκείται ωστόσο έντονη κριτική στην ΠΤ, και στους δωρητές γενικότερα, διότι παρόλο που τα εν λόγω εργαλεία επιτρέπουν την άσκηση αποτελεσματικής αναπτυξιακής πολιτικής, οι ίδιοι αντιλαμβάνονται το ρόλο τους ως εκταμιευτές, εμφανίζοντας ως κυρίαρχο στοιχείο για την αποτελεσματικότητα –και τη συνεπαγόμενη νομιμοποίηση της πολιτικής τους- το ύψος της βοήθειας που χορηγούν στους αποδέκτες, και όχι ποιοτικά στοιχεία γύρω από αυτήν, όπως είναι η αναπτυξιακή της επίδραση, η καταπολέμηση της φτώχειας ή οι παράπλευρες μη-οικονομικές συνέπειες που είναι δύσκολο –άλλωστε- να προσδιοριστούν (Easterly, 2003b:34). Το στοιχείο αυτό αναγνωρίζεται και από την ίδια την ΠΤ (World Bank, 1998:x), χωρίς ωστόσο να υπάρχει ένα ολοκληρωμένο σχέδιο για την αλλαγή της πρακτικής αυτής που φαίνεται να είναι απότοκο της νοοτροπίας των στελεχών της.

3.3.4. Ο ρόλος της DAC στο συντονισμό των δωρητών.

Η Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας (EAB) (ή απλά DAC) του ΟΟΣΑ συγκροτήθηκε το 1961 αντικαθιστώντας την Development Assistance Group (Ομάδα Αναπτυξιακής Βοήθειας), στα πλαίσια της συνολικής ανασυγκρότησης του Organisation for European Economic Co-operation (OEEC) ως Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD). Η DAC αποτελεί το βασικό χώρο συνεργασίας μεταξύ των δωρητών, ενώ η προσφορά της στην καθιέρωση οδηγιών και πρακτικών στατιστικής καταγραφής της αναπτυξιακής βοήθειας, στη δημοσίευση εκθέσεων αξιολογήσεων για τα κράτη μέλη της (Peer Reviews), στο συντονισμό της δράσης των δωρητών (π.χ. στην αποδέσμευση της βοήθειας για τις ΛΑΧ), και γενικότερα όσον αφορά τη βελτίωση της ποιότητας της βοήθειας, θεωρείται ανεκτίμητη. Η συμμετοχή ενός κράτους στην DAC αποτελεί αναμφίβολα σημαντικό στοιχείο πολιτικής επιρροής στο πεδίο της ΔΑΣ. Ωστόσο η DAC δε δίνει ούτε διαχειρίζεται πόρους της ΚΑΒ. Στην DAC συμμετέχουν ακόμη, το UNDP (United Nations

Development Program) και οι αρμόδιες υπηρεσίες της ΕΕ για την ανθρωπιστική και αναπτυξιακή βοήθεια.

Ανακεφαλαίωση:

Οι απόψεις της φιλελεύθερης σχολής για διακοπή των προγραμμάτων βοήθειας, διαγραφή του εξωτερικού χρέους των αναπτυσσομένων χωρών και πλήρη ένταξή τους στο διεθνές σύστημα εμπορίου δε φαίνεται να τεκμηριώνονται εμπειρικά στο σύνολό τους. Η άποψη που υποστηρίζεται απ' τον ΟΗΕ και προτείνει τη γενναία αύξηση του ύψους της βοήθειας, εκτός από τα ερωτηματικά που δημιουργεί σχετικά με την επίτευξή της σε πολιτικό επίπεδο, εμπεριέχει δυσκολίες στην παρακολούθηση της εφαρμογής της, όσον αφορά την εξειδίκευση των ΑΣΧ. Η ΠΤ απ' την άλλη, στηρίζει τις απόψεις της για μεταρρύθμιση και βελτίωση της ποιότητας της βοήθειας, στην υπεροχή των πόρων που διαθέτει έναντι άλλων δωρητών όσον αφορά τη χάραξη αναπτυξιακής πολιτικής για τον τρίτο κόσμο, εγείροντας όμως αμφιβολίες, ιδιαίτερα στο ρόλο των παρεμβάσεών της στις πολιτικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις των αποδεκτριών χωρών, μέσω των χρηματοδοτικών εργαλείων που προωθεί. Ο ρόλος της DAC, παραμένει σημαντικός στο συντονισμό, την επιστημονική τεκμηρίωση, και ιδιαίτερα στην αξιολόγηση της δράσης των διμερών και πολυμερών δωρητών.

Συμπεράσματα

Οι έννοιες που χρησιμοποιούνται από ερευνητές και πολιτικούς για την περιγραφή των ζητημάτων γύρω απ' την αναπτυξιακή βοήθεια, αποτελούν προϊόντα της αναπτυξιακής εμπειρίας των προηγούμενων ετών. Ειδικότερα, ο ορισμός της DAC για την αναπτυξιακή βοήθεια και ο τρόπος στατιστικής καταγραφής που ακολουθεί, αποτελούν σημεία αναφοράς στη διεθνή πρακτική διαχείρισης της βοήθειας. Στη μελέτη της αποτελεσματικότητας της βοήθειας υπεισέρχονται τρία μεθοδολογικά προβλήματα: η αντιπραγματικότητα, η ανταλλαξιμότητα και ο ορισμός της έννοιας της επίδρασης.

Η αναπτυξιακή εμπειρία μαρτυρά ότι η βοήθεια συχνά έχει χρησιμοποιηθεί για να εξυπηρετήσει τα κίνητρα - γεωπολιτικά, εμπορικά, ιδεολογικά ή θρησκευτικά- των δωρητών, χωρίς ωστόσο αυτό να σημαίνει ότι τα κίνητρα αποτελούν απόλυτο οδηγό για την αναπτυξιακή αποτελεσματικότητα των χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Σημαντικούς παράγοντες για την υπονόμηση της αποτελεσματικότητας της βοήθειας αποτελούν η *έλλειψη συντονισμού των δωρητών*, οφειλόμενη κυρίως στη σύγκρουση των συμφερόντων και των επιδιώξεών τους, η *ανισοκατανομή της βοήθειας* με γεωγραφικά και κοινωνικά κριτήρια εξαιτίας των διεθνών πολιτικών επιδιώξεων που έχουν οι δωρητές, η *πρακτική της δέσμευσης της βοήθειας*, για λόγους που έχουν να κάνουν με την αναβάθμιση της εμπορικής τους θέσης στο διεθνή ανταγωνισμό, καθώς και τα *γραφειοκρατικά προβλήματα* που συνδέονται τόσο με το συντονισμό των δωρητών όσο και με τη διαμόρφωση συναίνεσης, μεταξύ των δωρητών κυρίως, γύρω από τα αναπτυξιακά ζητήματα. Επίσης, η παροχή «*τεχνικής βοήθειας*» στους αποδέκτες συχνά προκαλεί δυσάρεστες συνέπειες, ιδιαίτερα όσον αφορά την οικοδόμηση αποτελεσματικού διοικητικού και θεσμικού συστήματος στις χώρες αυτών, ενώ το *προβληματικό πολιτικό και θεσμικό περιβάλλον στις χώρες των αποδεκτών*, αποτελεί με τη σειρά του σημαντικό παράγοντα αναποτελεσματικότητας, μιας και ευνοεί την εφαρμογή μέτρων αμφίβολης αναπτυξιακής χρησιμότητας.

Όσον αφορά την επίδραση της βοήθειας στην οικονομική μεγέθυνση των χωρών-αποδεκτών, αν και δεν μπορεί να τεκμηριωθεί στατιστικά μια θετική συσχέτιση σε όλες τις περιπτώσεις που εξετάζονται, εντούτοις η γενική υπόθεση ότι η βοήθεια συνεισφέρει θετικά στο ρυθμό ανάπτυξης των αποδεκτών φαίνεται βάσιμη.

Στο ζήτημα της καταπολέμησης της φτώχειας, η βοήθεια φαίνεται να συμβάλλει στη βελτίωση της απόλυτης θέσης των φτωχών στρωμάτων του πληθυσμού, είτε άμεσα όταν χορηγείται απ' ευθείας στους τελικούς δικαιούχους, είτε έμμεσα, μέσω της επίδρασής της στη διαδικασία οικονομικής ανάπτυξης. Σε κάθε περίπτωση πάντως, η αύξηση των κοινωνικών ανισοτήτων, που συνδέεται με την ανάπτυξη μιας οικονομίας μοιάζει να έχει βραχυχρόνιο χαρακτήρα, χωρίς μάλιστα να αποκλείονται περιπτώσεις όπου η οικονομική ανάπτυξη και η άμβλυνση των ανισοτήτων συμβαίνουν παράλληλα, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της ΝΑ Ασίας. Σε μικροοικονομικό επίπεδο προγραμμάτων, η αναπτυξιακή ανταποδοτικότητα των προγραμμάτων για τους αποδέκτες έχει τεκμηριωθεί εμπειρικά, ωστόσο αναφέρονται κάποια χαρακτηριστικά παραδείγματα που συνηγορούν στο ότι οι καλές προθέσεις που διέπουν τη χορήγηση της βοήθειας δεν είναι ικανές να αναπληρώσουν την έλλειψη γνώσης γύρω απ' την αποτελεσματική διαχείρισή της. Έτσι, γίνεται αντιληπτό ότι τα περιθώρια βελτίωσης της αποτελεσματικότητας είναι πολύ μεγάλα.

Τα προτεινόμενα εργαλεία βελτίωσης των υφιστάμενων πρακτικών για τη διεθνή ανάπτυξη, διαφοροποιούνται ανάλογα με τις ιδεολογικές ή πολιτικές τοποθετήσεις των ερευνητών. Τα επιχειρήματα της φιλελεύθερης σχολής δε φαίνεται να επαληθεύονται εμπειρικά στο σύνολο τους, ειδικά στο ζήτημα της αναπλήρωσης των πόρων που ως τώρα χορηγεί η αναπτυξιακή βοήθεια, από ιδιωτικές επενδύσεις στις αναπτυσσόμενες χώρες. Η άποψη που υποστηρίζεται απ' τον ΟΗΕ και επικροτεί τη γενναία αύξηση του ύψους της βοήθειας, εκτός από τα ερωτηματικά που δημιουργεί σχετικά με την πολιτική επίτευξή της, εμπεριέχει τεχνοκρατικές δυσκολίες στην παρακολούθηση της εφαρμογής της στα πλαίσια των ΑΣΧ. Η ΠΤ απ' την άλλη, με βάση την υπεροχή των οικονομικών και ανθρώπινων πόρων που διαθέτει έναντι άλλων δωρητών για τη χάραξη αναπτυξιακής πολιτικής στον τρίτο κόσμο, προτείνει τη μεταρρύθμιση στο περιεχόμενο της βοήθειας ώστε να αυξηθεί η ποιότητά της, χωρίς όμως να λαμβάνει υπόψη την κριτική που της ασκείται όσον αφορά την τεχνοκρατική λογική που διέπει το σχεδιασμό των προγραμμάτων της, και ιδιαίτερα, σε ότι έχει να κάνει με το ρόλο των παρεμβάσεών της στις πολιτικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις των αποδεκτριών χωρών μέσω των χρηματοδοτικών εργαλείων που προωθεί. Ο ρόλος της DAC ως κέντρο συντονισμού της δράσης των δωρητών παραμένει κυρίαρχος, τεκμηριώνοντας επιστημονικά και χαράζοντας πολιτική αξιολογήσεων της δράσης των διμερών και πολυμερών δωρητών, ώστε να βελτιώσει τις χρησιμοποιούμενες αναπτυξιακές πρακτικές.

Επίλογος

Οι περιορισμοί που διέπουν τη χρήση και τη δράση της αναπτυξιακής βοήθειας, αναδεικνύουν ότι δεν επαρκεί ως αυτοτελές εργαλείο για την αντιμετώπιση των διεθνών αναπτυξιακών προβλημάτων. Παραδείγματος χάρη, τα εμπόδια που θέτουν οι αναπτυγμένες βιομηχανικά χώρες στο ελεύθερο εμπόριο, ιδίως στον τομέα των αγροτικών προϊόντων, κοστίζουν στις ΛΑΧ περισσότερα απ' ό τι το σύνολο της αναπτυξιακής βοήθειας που δέχονται. Έτσι, το ζητούμενο είναι πλέον η επίτευξη της συμπληρωματικότητας της δράσης της αναπτυξιακής βοήθειας, με άλλα εργαλεία και μέτρα πολιτικής για τη διεθνή ανάπτυξη, όπως: οι αλλαγές στη δομή του διεθνούς οικονομικού συστήματος προκειμένου να αρθούν τα εμπόδια στην ελεύθερη διακίνηση αγροτικών προϊόντων και εργατικού δυναμικού από τις αναπτυσσόμενες προς τις αναπτυγμένες χώρες, η ενίσχυση των αστικών και πολιτικών δικαιωμάτων που απολαμβάνουν οι κάτοικοι των αναπτυσσομένων χωρών, καθώς επίσης και η προστασία του κρίσιμου φυσικού κεφαλαίου του πλανήτη.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

- ADB (Asian Development Bank) (2002), *Review of the management and effectiveness of Technical Assistance Operations of the Asian Development Bank*.
(http://www.adb.org/documents/policies/review_management_effectiveness/review_management_effectiveness.pdf).
- Allegret J. and Dulbecco P. (2004), “The Institutional Failures of Bretton Woods Institutions Conditionality (Preliminary draft)”, *Annual Meeting of the Public Choice Society*, Baltimore - Maryland, March 11-14, 2004.
(<http://www.pubchoicesoc.org/papers/allegret.pdf>).
- AusAID (The Australian Overseas Aid Program) (1997), *One Clear Objective: Poverty Reduction Through Sustainable Development*, Report of the Committee of Review.
- Bovard J. (1986), “The Continuing Failure of Foreign Aid”, *Cato Policy Analysis*, No. 65, January 31, 1986.
(www.cato.org/cgi-bin/scripts/printtech.cgi/pubs/pas/pa065.html)
- Brumm H. (2003), “Aid, Policies and Growth: Bauer was Right.”, *Cato Journal*, Vol. 32, No. 2 (Fall 2003).
(http://www.ciaonet.org/olj/cato/v23n2/cato_v23n2brh01.pdf).
- Brune N., Garrett G., and Kogut B. (2004), “The International Monetary Fund and the Global Spread of Privatization”, *IMF Staff Papers*, Vol. 51, No. 2.
- Burnside C. and Dollar D. (2000), *Aid, Policies and Growth*, Policy Research Department, World Bank.
(<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1777/wps1777.pdf>).
- Burnside C. and Dollar D. (2004), “Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence.”, *World Bank Policy Research Working Paper 3251*, March 2004.
(http://econ.worldbank.org/files/34209_wps3251.pdf).
- Cassen, R. and Associates (1994), *Does Aid Work?: Report to an Intergovernmental Task Force*, New York:Clarendon Press – Oxford.
- Cato Institute (2003), *Cato Handbook for Congress: Policy Recommendations for the 108th Congress*, Washington D.C.:Cato Institute.

- (<http://www.cato.org/economicliberty/aid.html>).
- Collier P. and Dollar D. (1999), *Aid Allocation and Poverty Reduction (Draft)*, Development Research Group, World Bank.
(http://www.worldbank.org/research/abcde/washington_11/pdfs/collier.pdf).
- CROP (Comparative Research Programme on Poverty) (2000), *A Critical Review of the World Bank Report: World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, International Social Science Council.
(http://www.crop.org/publications/files/report/Comments_to_WDR2001_2002_ny.pdf).
- DAC (1991), *Principles for Evaluation of Development Assistance*, Paris:OECD.
(<http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf>).
- Dalgaard, Hansen and Tarp (2004), “On the Empirics of Foreign Aid and Growth”, *The Economic Journal*, 114 (June), F191–F216.
- Deaton A. (2003), *Measuring Poverty*, Research Programme in Development Studies, Princeton University.
(http://www.wws.princeton.edu/%7Erpds/downloads/deaton_povertymeasured.pdf).
- Devarajan S., Miller M. and Swanson E. (2002), *Goals for Development: History, Prospects and Costs*, April 2002.
(http://econ.worldbank.org/files/13269_wps2819.pdf).
- Devarajan S. and Swaroop V. (1998), *The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance (Preliminary Draft)*, Development Research Group, World Bank.
(<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2022/wps2022.pdf>).
- Development Initiatives (2003), *Global Humanitarian Assistance 2003*, Nottingham:Russell Press Ltd.
(<http://www.globalhumanitarianassistance.org>).
- Disch, A. (1999), *Aid Coordination and Aid Effectiveness (Report Submitted to the Norwegian MFA by ECON Centre for Economic Analysis)*, Oslo:MFA.
(<http://odin.dep.no/archive/udbilder/01/01/Rappo015.pdf>)
- Dollar D. (1999), *Aid and Poverty Reduction: What We Know and What Else We Need to Know*, WDR on Poverty and Development 2000/01, Stiglitz Summer Research Workshop on Poverty, Washington DC.

- (<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/stiglitz/Dollar.pdf>).
- Ehrenfeld D. (2004), “Foreign Aid Effectiveness: Political Rights and Bilateral Distribution”, *The Journal of Humanitarian Assistance*.
(<http://www.jha.ac/articles/a128.htm>)
- Easterly W. (2003a), “The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid”, *Policy Reform*, 2003, Vol. 00, pp.1-28.
- _____ (2003b), “Can Foreign Aid Buy Growth?”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 17, Number 3, Summer 2003, Pages 23-48.
(<http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/Easterly/File/EasterlyJEP03.pdf>).
- Easterly W. and Levine R. (2003), “Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development.”, *Journal of Monetary Economics*, 50 (2003) 3–39.
(http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/Easterly/File/jpr_article_proofs.pdf/)
- Easterly W., Levine R. and Roodman D. (2003), *New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar’s ‘Aid, Policies and Growth’ (2000)*.
(http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/Easterly/File/aid_nber.pdf).
- Feyzioglu T., Swaroop V. and Zhu M. (1998), “A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid”, *The World Bank Economic Review*, Vol. 12, No 1: 29-58.
- Führer H. (1996), *The Story of Official Development Assistance*, OECD.
(http://www.isc.niigata-u.ac.jp/~miyatah/nu/2004/N-S_relations/dac_story_of_oda.pdf).
- Gomanee K., Girma S. and Morrissey O. (2002), “Aid, Investment and Growth in Sub-Saharan Africa”, *10th General Conference of EADI*, Ljubljana, 19-21 September 2002.
- Gomanee K. and Morrissey O. (2002), “Evaluating Aid Effectiveness Against a Poverty-Reduction Criterion”, *Prepared for the DESG conference, Nottingham, April 2002*. (<http://www.sti.ch/pdfs/swap153.pdf>).
- Hansen H. and Tarp F. (2000), “Aid Effectiveness Disputed”, *Journal of International Development*, 12(3): 375-398.
(http://www.econ.ku.dk/derg/papers/Aid_Effectiveness_Disputed.pdf).
- Hjertholm P. and White H. (2000), *Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation*, Institute of Economics, University of Copenhagen.
(<http://www.econ.ku.dk/wpa/pink/abstract/0004.pdf>).

- Hoebink P. (1995), *The Comparative Effectiveness and the Evaluation Efforts of EU Donors*, National Advisory Council for Development Cooperation. (<http://www.euforic.org/nar/hoeb95.htm>).
- Huliaras A. (2001), “The Tied Aid Paradox”, *Αγορά Χωρίς Σύνορα*, Τόμος 6, Τεύχος 3, Χειμώνας 2001. (www.idec.gr/iier/huliarasenv6n3.htm).
- Ikhsan M. (2003), “What is pro poor growth?”, *Second East Asia and Pacific Regional Conference on Poverty Reduction Strategies*, The Asian Development Bank, the International Monetary Fund, the United Nations Development Program, and the World Bank, Phnom Penh Cambodia, October 16-18, 2003. ([http://lnweb18.worldbank.org/EAP/eap.nsf/Attachments/Ikhsan/\\$File/ppg.ple.nary.ikhsan.ppt](http://lnweb18.worldbank.org/EAP/eap.nsf/Attachments/Ikhsan/$File/ppg.ple.nary.ikhsan.ppt))
- IMF (International Monetary Fund), (2003), *IMF Survey Supplement*, Volume 32, Supplement 2003. (<http://www.imf.org/imfsurvey>).
- _____: *HIPC Initiative (Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries)*. Αναζήτηση στις 11/7/2004 στην επίσημη ιστοσελίδα του ΔΝΤ (www.imf.org). (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>).
- _____: *Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*. Αναζήτηση στις 11/7/2004 στην επίσημη ιστοσελίδα του ΔΝΤ (www.imf.org). (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>).
- _____: *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*. Αναζήτηση στις 11/7/2004 στην επίσημη ιστοσελίδα του ΔΝΤ (www.imf.org). (<http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>).
- _____: *The Logic of Debt Relief for the Poorest Countries*. Αναζήτηση στις 11/8/2004 στην επίσημη ιστοσελίδα του ΔΝΤ (www.imf.org). (<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/092300.htm>)
- Kassan J. (1991), ‘Tying Up the South’, *Multinational Monitor*, Vol. 12 (9). (http://www.essential.org/monitor/hyper/issues/1991/09/mm0991_04.html).
- Kaufmann D. and Kraay A. (2002), *Governance Indicators, Aid Allocation, and the Millennium Challenge Account (Draft for Discussion)*, The World Bank, December 2002. (http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/gov_indicators_aid.pdf).

- McGillivray M. (2003), “Aid Effectiveness and Selectivity: Integrating Multiple Objectives into Aid Allocations”, *UNU/WIDER: Discussion Paper*, No.2003/71.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2001a), “Untying Aid to the Least Developed Countries”, *Policy Brief*, June 2001. (www.oecd.org/publications/Pol_brief/).
- _____ (2001b), “Rising to the Global Challenge: Partnership for Reducing World Poverty.”, *Statement by the DAC High Level Meeting, 25-26 April*. Paris:OECD.
- _____ (2002), “Development Co-operation Review: United States”, *The DAC Journal*, Vol.3, No 4.
- _____ (2004), “Development Co-operation 2003 Report”, *The DAC Journal*, Vol. 5, No 1.
- _____ : *DAC List of Aid Recipients*. Αναζήτηση στις 14/7/2004 στην επίσημη ιστοσελίδα του ΟΟΣΑ (www.oecd.org). (<http://www.oecd.org/dataoecd/35/9/2488552.pdf>).
- _____ : *O.D.A. definition*. Αναζήτηση στις 13/7/2004 στην επίσημη ιστοσελίδα του ΟΟΣΑ (www.oecd.org). (<http://www.oecd.org/dataoecd/26/14/26415658.PDF>).
- OECD/ Trade Directorate (2003), *Ex Guidance Gained Under the “Helsinki” Tied Aid Disciplines, Revised 2003*. ([http://www.olis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/f78b5213d042c480c1256d030053cbc2/\\$FILE/JT00142364.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/f78b5213d042c480c1256d030053cbc2/$FILE/JT00142364.PDF)).
- Olsen R. G. (2000), *Public Opinion and Development Aid: Is there a Link? (CDR Working Paper 00.9)*, Copenhagen:Centre for Development Research.
- Peron, J. (2001), “The Sorry Record of Foreign Aid in Africa”, *The Freeman: Ideas on Library*, August 2001. (<http://www.fee.org/vnews.php?nid=408&printable=Y>).
- Randel J., German T. and Ewing D. (2002), *The Reality of Aid 2002*, Manila:IBON Foundation, Inc. (<http://www.realityofaid.org/roa2002/2002report.htm>).
- Santiso C. (2001), “Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality.”, *The Georgetown Public Policy Review*, Volume 7, Number 1, Fall 2001, pp.1-22. (<http://www.sti.ch/pdfs/swap108.pdf>).
- United Nations (2000), *A Better World for All*. New York:United Nations.

- _____: *List of Member States*. Αναζήτηση στις 14/9/2004 στη μηχανή αναζήτησης Google (<http://www.google.com>).
(<http://www.un.org/Overview/unmember.html>).
- _____: *Millennium Development Goals (MDG), Capacity Building*. Αναζήτηση στις 10/8/2004 στην επίσημη ιστοσελίδα των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας των ΗΕ. (<http://www.developmentgoals.org>).
(http://www.developmentgoals.org/Capacity_Building.htm).
- UNDP (United Nations Development Program) (1997), *Human Development Report 1997*, New York:Oxford University Press.
- ____ (2003), *Human Development Report 2003*, New York:Oxford University Press.
- U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Development Assistance, Export Promotion, and Environmental Technology--Background Paper, OTA-BP-ITE-107* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, August 1993).
(http://govinfo.library.unt.edu/ota/Ota_1/DATA/1993/9319.PDF).
- Vance L. (1997), "Book Review: The Road to Hell by Michael Maren", *The Freeman: Ideas on Library*, June 1997.
(<http://www.fee.org/vnews.php?nid=3801&printable=Y>).
- Van de Walle N. (1996), "The Politics of Aid Effectiveness", in S. Ellis (ed.), *Africa Now: People, Policies, Institutions*, Portsmouth:Heinemann.
- Vásquez I. (1998), "Official Assistance, Economic Freedom, and Policy Change: Is Foreign Aid Like Champagne?", *Cato Journal*, Vol. 18, No 2 (Fall 1998).
(<http://www.cato.org/pubs/journal/cj18n2/cj18n2-7.pdf>).
- World Bank (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, New York:Oxford University Press.
(<http://www.worldbank.org/research/aid/aidpub.htm>).
- ____ (2001), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York:Oxford University Press.
- ____ (2002), *Globalization, Growth, and Poverty: Building An Inclusive World Economy*, New York:A copublication of the World Bank and Oxford University Press. (http://econ.worldbank.org/files/2895_overview.pdf).
- ____ (2004), *World Development Report 2004*, New York:Oxford University Press.
- ____: *Aid Effectiveness Research: Q & A*. Αναζήτηση στις 30/4/2004 στην επίσημη ιστοσελίδα της ΠΤ (www.worldbank.org).

- (<http://www.worldbank.org/research/aid/qanda.htm>).
- _____: *Comprehensive Development Framework*. Αναζήτηση στις 8/8/2004 στην επίσημη ιστοσελίδα της ΠΤ (www.worldbank.org).
- (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,pagePK:60447~theSitePK:140576,00.html>).
- _____: *Global Partnership to Eliminate River Blindness*. Αναζήτηση στις 14/8/2004 στην επίσημη ιστοσελίδα της ΠΤ (www.worldbank.org).
- (<http://www.worldbank.org/afr/gper/>).
- _____: *IBRD (International Bank for Reconstruction and Development): Votes and Subscriptions*. Αναζήτηση στις 7/8/2004 στην επίσημη ιστοσελίδα της ΠΤ (www.worldbank.org).
- (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20124831~menuPK:271153~pagePK:34542~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html>).
- _____: *Pearson Commission Report*. Αναζήτηση στις 10/8/2004 στην επίσημη ιστοσελίδα της ΠΤ (www.worldbank.org).
- (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:20121526~pagePK:36726~piPK:36092~theSitePK:29506,00.html>).
- _____: *World Development Report 1997*. Αναζήτηση στις 6/8/2004 στην επίσημη ιστοσελίδα της ΠΤ (www.worldbank.org).
- (<http://www.worldbank.org/html/extpb/wdr97/english/wdr97su1.htm>).
- World Bank/ CDF Evaluation Secretariat (2001), *Design Paper for a Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework*. (http://www.worldbank.org/evaluation/cdf/cdf_evaluation_design_paper.pdf).

Ελληνική

- ΥΔΑΣ (Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας) (2001), *Ειδικός Οδηγός Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) και Άλλων Φορέων της Κοινωνίας των Πολιτών*, Αθήνα:ΥΔΑΣ.
- Χουλιάρας, Α. (1998) (επιμ.), *Η Διεθνής Αναπτυξιακή Βοήθεια προς τον 21^ο Αιώνα*, Αθήνα:Εξάντας.
- _____, (2004) «Κρατική Γενναιοδωρία στο Διεθνές Σύστημα: Η Αναπτυξιακή Βοήθεια από το Σχέδιο Μάρσαλ έως σήμερα», Κεφάλαιο από το βιβλίο: Α.

Κόντης, Χ. Τσαρδανίδης, (επιμ.) *Διεθνής Πολιτική Οικονομία: Μια Εισαγωγή*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, Φθινόπωρο 2004.

Παράρτημα Πινάκων

Πίνακας 1. Λίστα αποδεκτών Κ.Α.Β. της DAC (κατά την 1^η Ιανουαρίου 2003).

Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNP < \$745 in 1998)	Lower Middle Income Countries And Territories (per capita GNP \$746 - \$2975 in 2001)		Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNP \$2976 – \$9205 in 2001)	High Income Countries and Territories (per capita GNP > \$9206 in 2001)
Afghanistan	*Armenia	*Albania	Palestinian	Botswana	Bahrain
Angola	*Azerbaijan	Algeria	Administered Areas	Brazil	
Bangladesh	Cameroon	Belize	Paraguay	Chile	
Benin	Congo, Rep.	Bolivia	Peru	Cook Islands	
Bhutan	Côte d'Ivoire	Bosnia and Herzegovina	Philippines	Costa Rica	
Burkina Faso	*Georgia	China	Serbia & Montenegro	Croatia	
Burundi	Ghana	Colombia	South Africa	Dominica	
Cambodia	India	Cuba	Sri Lanka	Gabon	
Cape Verde	Indonesia	Dominican Republic	St Vincent and Grenadines	Grenada	
Central African Republic	Kenya	Ecuador	Suriname	Lebanon	
Chad	Korea, Democratic Republic	Egypt	Swaziland	Malaysia	
Comoros	*Kyrgyz Rep.	El Salvador	Syria	Mauritius	
Congo, Dem. Rep.	*Moldova	Fiji	Thailand	• Mayotte	
Djibouti	Mongolia	Guatemala	• Tokelau	Nauru	
Equatorial Guinea	Nicaragua	Guyana	Tonga	Panama	
Eritrea	Nigeria	Honduras	Tunisia	• St Helena	
Ethiopia	Pakistan	Iran	Turkey	St Lucia	
Gambia	Papua New Guinea	Iraq	*Turkmenistan	Venezuela	
Guinea	Senegal	Jamaica	• Wallis and Futuna		
Guinea-Bissau	*Tajikistan	Jordan		Threshold for World Bank Loan Eligibility (\$5185 in 2001)	
Haiti	*Uzbekistan	*Kazakhstan		• Anguilla	
Kiribati	Viet Nam	Macedonia (former Yugoslav Republic)		Antigua and Barbuda	
Laos	Zimbabwe	Marshall Islands		Argentina	
Lesotho		Micronesia, Federated States		Barbados	
Liberia		Morocco		Mexico	
Madagascar		Namibia		• Montserrat	
Malawi		Niue		Oman	
Maldives				Palau Islands	
Mali				Saudi Arabia	
Mauritania				Seychelles	
Mozambique				St Kitts and Nevis	
Myanmar				• Turks and Caicos Islands	
Nepal				Uruguay	
Niger					
Rwanda					
Samoa					
Sao Tome and Principe					
Senegal					
Sierra Leone					
Solomon Islands					
Somalia					
Sudan					
Tanzania	* Central and Eastern European Countries and New Independent States of the former Soviet Union (CEECs/NIS).				
Timor-Leste	• Territory				
Togo					
Tuvalu					
Uganda					
Vanuatu					
Yemen					
Zambia					

Πηγή: OECD: DAC List of Aid Recipients, <http://www.oecd.org/dataoecd/35/9/2488552.pdf>.

Πίνακας 2. Λίστα αποδεκτών Κ.Β. της DAC (κατά την 1^η Ιανουαρίου 2003).

Central and Eastern European Countries and New Independent States of the Former Soviet Union	More Advanced Developing Countries and Territories
*Belarus *Bulgaria *Czech Republic *Estonia *Hungary *Latvia *Lithuania *Poland *Romania *Russia *Slovak Republic *Ukraine	Aruba Bahamas • Bermuda Brunei • Cayman Islands Chinese Taipei Cyprus • Falkland Islands • French Polynesia • Gibraltar • Hong Kong, China Israel Korea Kuwait Libya • Macao Malta • Netherlands Antilles • New Caledonia Qatar Singapore Slovenia United Arab Emirates Virgin Islands (UK)
* Central and Eastern European Countries and New Independent States of the former Soviet Union (CEECs/NIS). • Territory	

Πηγή: OECD: *DAC List of Aid Recipients*, <http://www.oecd.org/dataoecd/35/9/2488552.pdf>.

Πίνακας 3. Χώρες που λαμβάνουν την περισσότερη αναπτυξιακή βοήθεια αναλογικά με τον πληθυσμό τους το 2001.

α/α	Χώρα	GNI/CAP (USD)	Πληθυσμός (εκατ.)	ODA/GNI (%)	ODA/CAP (USD)
1	Palau	6.780	0,02	25,0	1.753
2	Marshall Islands	2.270	0,05	60,9	1.410
3	Micronesia, Fed. States	1.950	0,12	56,9	1.144
4	Tuvalu	?	0,01	?	865
5	Nauru	?	0,01	?	605
6	Dominica	3280	0,07	8,3	277
7	Timor-Leste	520	0,75	48,5	259
8	Sao Tome & Principe	280	0,15	91,4	253
9	Samoa	1440	0,17	17,7	248
10	St. Kitts-Nevis	6630	0,05	3,4	236
11	Tonga	1490	0,10	14,8	201

Πηγή: OECD, 2004:188-191, υπολογισμός του συγγραφέα.

Πίνακας 4. Χώρες που λαμβάνουν τη λιγότερη αναπτυξιακή βοήθεια αναλογικά με τον πληθυσμό τους το 2001.

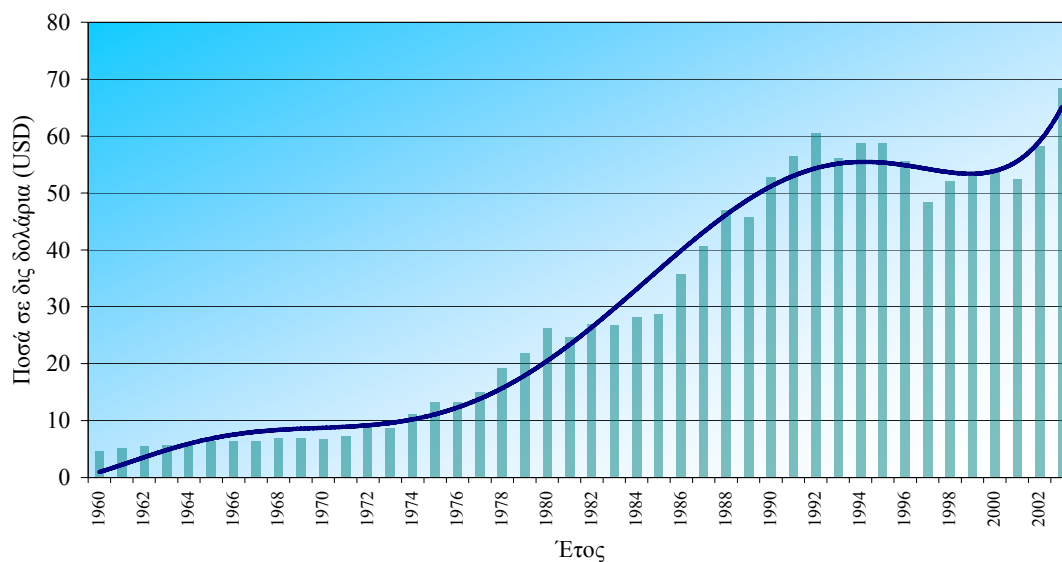
α/α	Χώρα	GNI/CAP (USD)	Πληθυσμός (εκατ.)	ODA/GNI (%)	ODA/CAP (USD)
1	Brazil	3.060	172,39	0,07	2,0
2	Venezuela	4.730	24,63	0,04	1,8
3	Iran	1.690	64,53	0,10	1,8
4	India	470	1.032,35	0,36	1,7
5	Nigeria	290	129,87	0,47	1,4
6	Saudi Arabia	8.460	21,41	0,01	1,3
7	China	890	1.271,85	0,13	1,2
8	Malaysia	3.400	23,80	0,03	1,1
9	Mexico	5.560	99,42	0,01	0,8
10	Oman	7.720	2,48	0,01	0,6
11	Costa Rica	3.970	3,87	0,01	0,6

Πηγή: OECD, 2004:188-191, υπολογισμός του συγγραφέα.

Παράρτημα Σχημάτων

Σχήμα 1¹⁹. Συνολική Κρατική Αναπτυξιακή Βοήθεια 1960-2003.

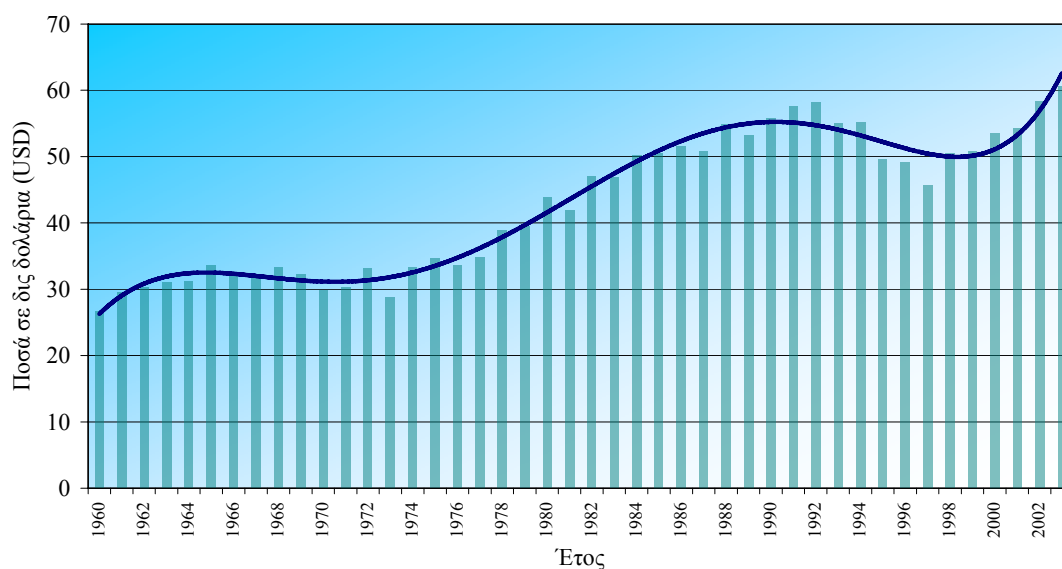
Ύψος Κ.Α.Β. (1960-2003)



Πηγή: OECD (2004), <http://www.oecd.org/dataoecd/43/24/1894385.xls> και <http://www.oecd.org/dataoecd/42/61/31504039.pdf>.

Σχήμα 2. Συνολική ΚΑΒ σε αποπληθωρισμένα²⁰ μεγέθη.

Αποπληθωρισμένη Κ.Α.Β. (1960-2003)

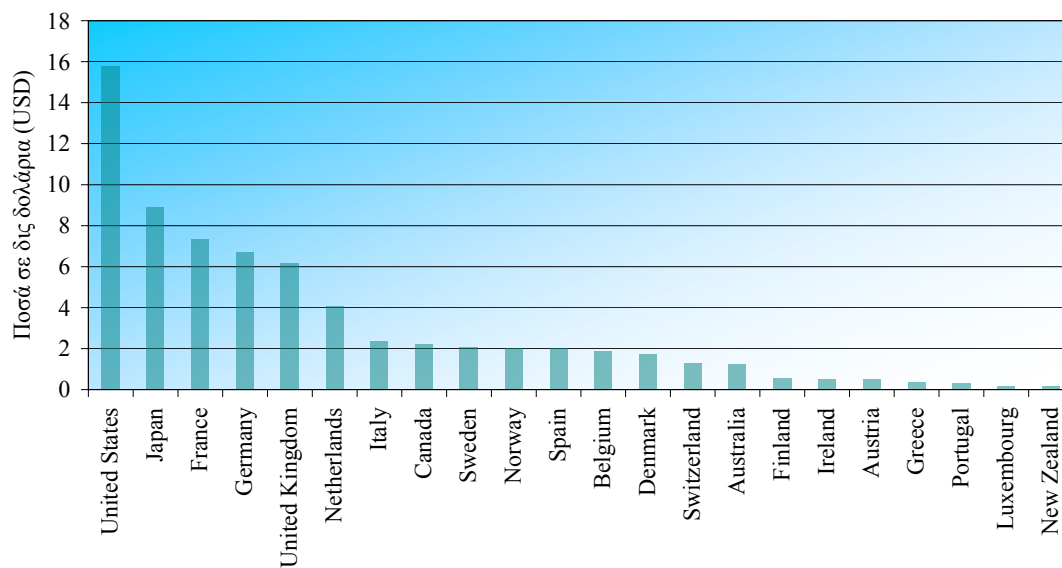


Πηγή: OECD (2004), <http://www.oecd.org/dataoecd/43/24/1894385.xls> και <http://www.oecd.org/dataoecd/43/43/1894330.xls> και <http://www.oecd.org/dataoecd/42/61/31504039.pdf>, υπολογισμός του συγγραφέα.

¹⁹ Όπου δεν αναφέρεται, οι καμπύλες παλινδρόμησης των σχημάτων είναι πολυωνυμικές 6^{ου} βαθμού.
²⁰ Στους αποπληθωριστές που χρησιμοποιήθηκαν, εμπεριέχεται και η επίδραση των συναλλαγματικών ισοτιμιών, εφαρμόσιμων σε δολάρια Η.Π.Α.

Σχήμα 3. Κύριοι Δωρητές ΚΑΒ (2003).

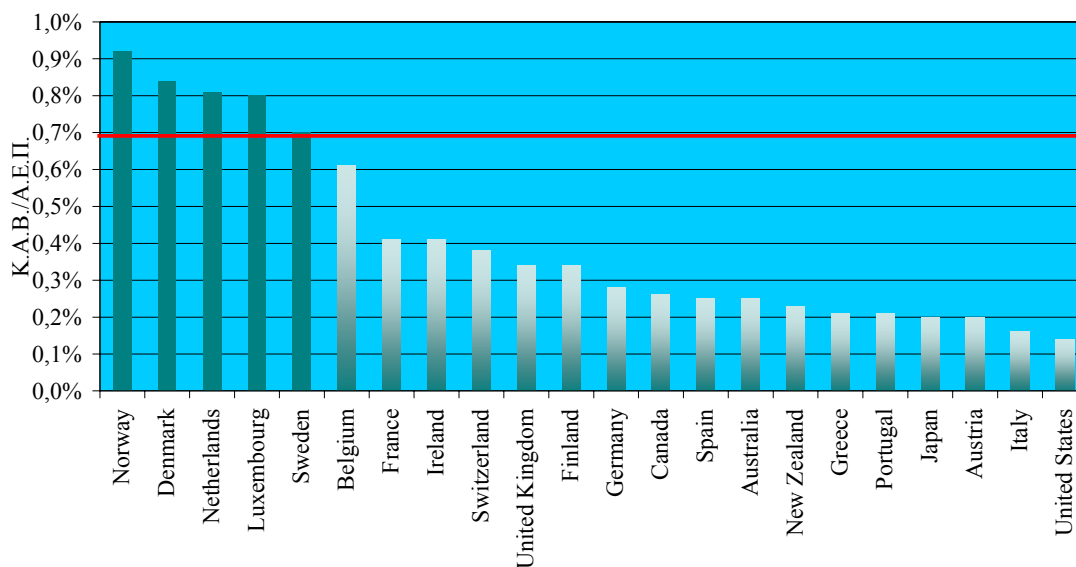
Κύριοι δωρητές Κ.Α.Β. (2003)



Πηγή: OECD (2004), <http://www.oecd.org/dataoecd/42/61/31504039.pdf>.

Σχήμα 4. Πίνακας γενναιοδωρίας δωρητών ΚΑΒ²¹ (2003).

Γενναιοδωρία των δωρητών (2003)

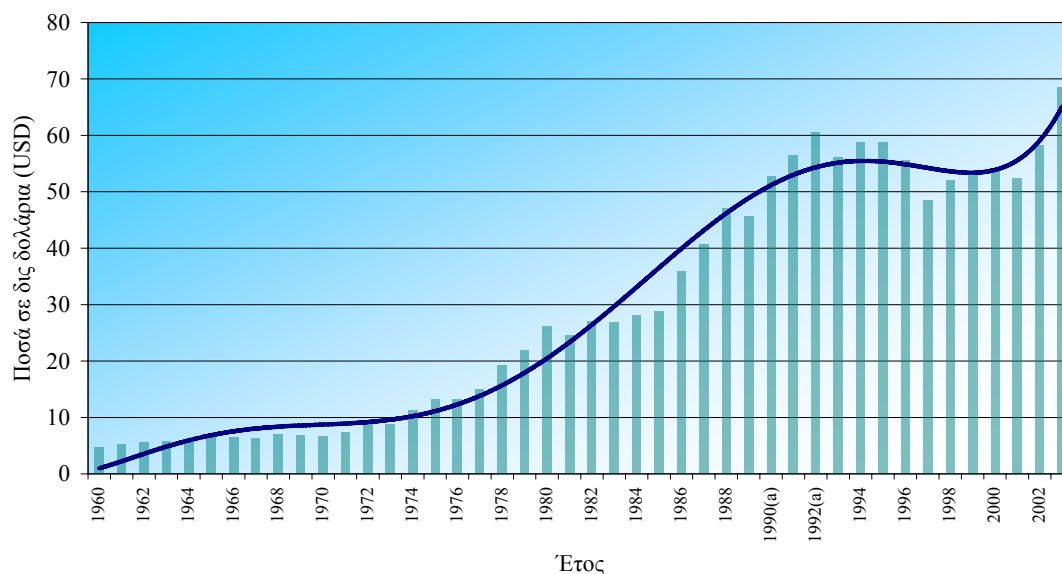


Πηγή: OECD (2004), <http://www.oecd.org/dataoecd/42/61/31504039.pdf>.

²¹ Η κόκκινη γραμμή δείχνει τον στόχο που έχει θέσει ο ΟΗΕ για 0,7% ΚΑΒ/ΑΕΠ στις δωρήτριες χώρες.

Σχήμα 5. Κ.Α.Β. που παρείχαν οι Η.Π.Α. την περίοδο 1960-2003.

Ύψος Κ.Α.Β. των Η.Π.Α. (1960-2003)

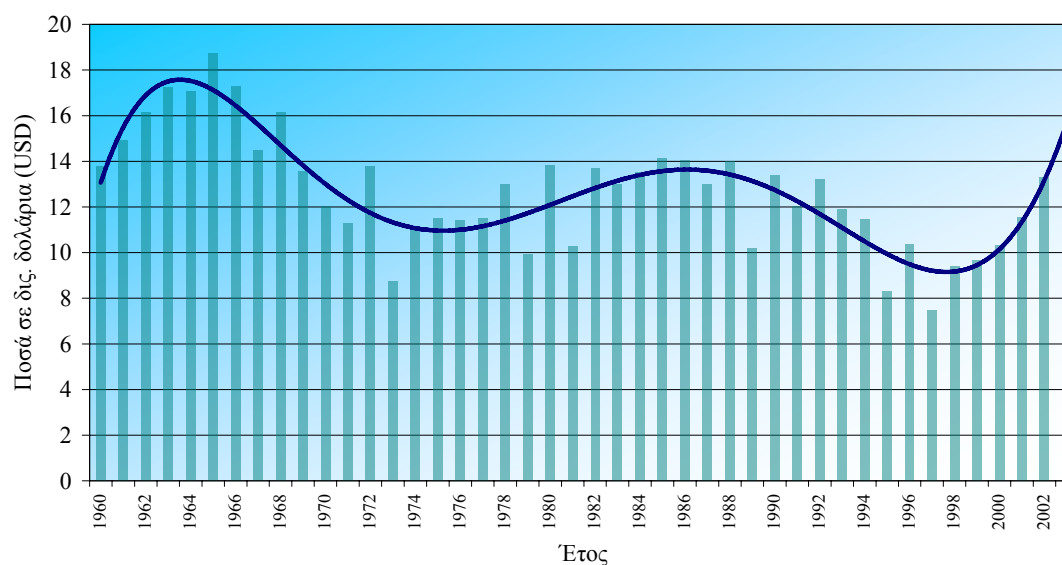


(a): Στα έτη 1990, 1991 και 1992, συμπεριλαμβάνεται η διαγραφή μη αναπτυξιακών οφειλών των αποδεκτριών χωρών.

Πηγή: OECD (2004), <http://www.oecd.org/dataoecd/43/24/1894385.xls> και <http://www.oecd.org/dataoecd/42/61/31504039.pdf>, υπολογισμός του συγγραφέα.

Σχήμα 6. Αποπληθωρισμένη²² ΚΑΒ που παρείχαν οι Η.Π.Α. τα έτη 1960-2003.

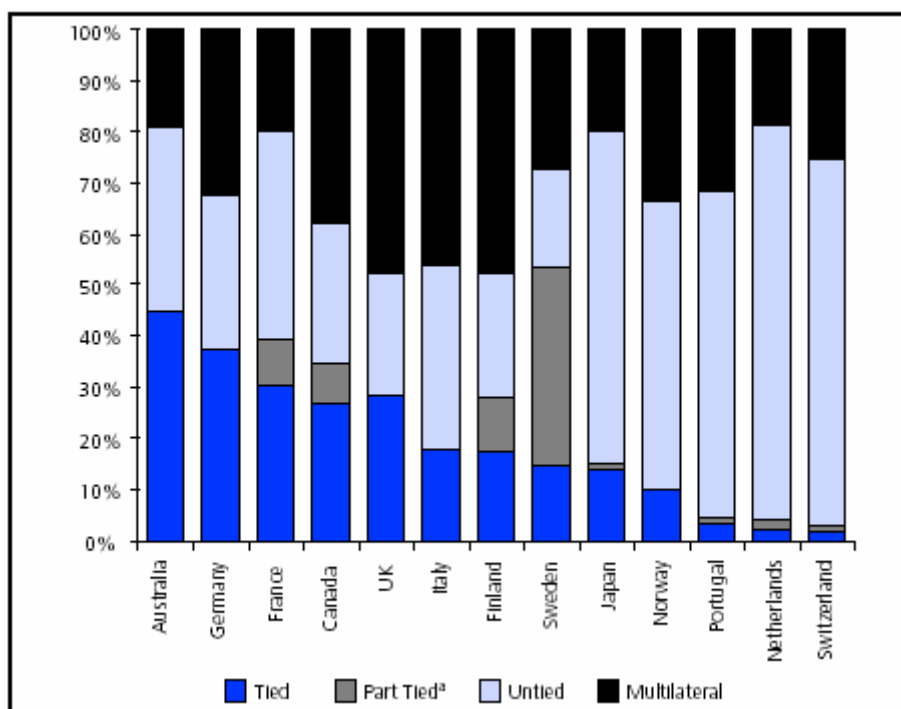
Αποπληθωρισμένη Κ.Α.Β. των Η.Π.Α. (1960-2003)



Πηγή: OECD (2004), <http://www.oecd.org/dataoecd/43/24/1894385.xls> και <http://www.oecd.org/dataoecd/42/61/31504039.pdf> και <http://www.oecd.org/dataoecd/43/43/1894330.xls> και <http://www.oecd.org/dataoecd/52/9/1893143.xls> (Table 6b), υπολογισμός του συγγραφέα.

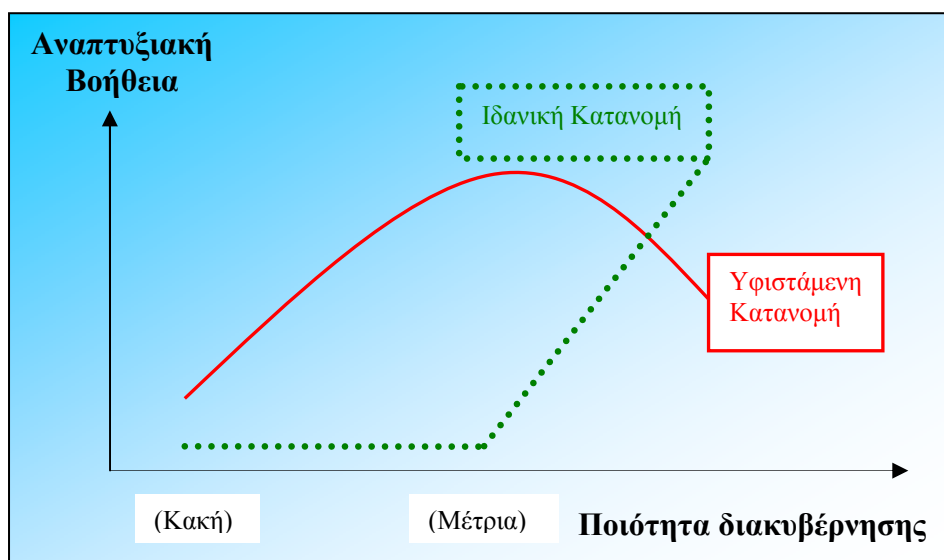
²² Εκτός από τον αποπληθωρισμό των μεγεθών με έτος βάσης το 2002, αφαιρέθηκαν και οι διαγραφές εξωτερικών χρεών μη αναπτυξιακού περιεχομένου για τα έτη 1990, 1991 και 1992, που συμπεριλαμβάνονταν στο ύψος ΚΑΒ των Η.Π.Α.

Σχήμα 7. Δέσμευση της βοήθειας των μελών της DAC²³ το 1994.



Πηγή: αναφέρεται στο AusAID, 1997:190.

Σχήμα 8. Υφιστάμενη και ιδανική κατανομή της βοήθειας με κριτήριο την ποιότητα διακυβέρνησης.



Πηγή: World Bank, 1998:23.

²³ Όπως φαίνεται, αρκετά κράτη-μέλη της DAC (π.χ. ΗΠΑ, Βέλγιο, Λουξεμβούργο), δεν παρέχουν στοιχεία για το ποσοστό δέσμευσης της βοήθειας που παρέχουν. Υπενθυμίζεται ότι οι πολυμερείς δωρητές-μέλη της DAC, παρέχουν de facto αδέσμευτη βοήθεια.