

Barbara Kowalczyk-Hoyer

**PROBLEM WARUNKOWOŚCI POMOCY
KRAJOM ROZWIJAJĄCYM SIĘ.
MODEL RÓWNOWAGI NASHA**

Wielostronna pomoc rozwojowa (ang. *multilateral development assistance* – MDA) to koncesjonowane środki przyznawane na rozwój gospodarczy krajów słabo rozwiniętych przez międzynarodowe organizacje rozwojowe (ang. *International Development Institutions* – IDI), przede wszystkim przez Bank Światowy (BŚ) oraz regionalne banki rozwoju. W ostatnich latach nastąpił znaczny spadek znaczenia MDA na rzecz przepływów prywatnych. Dla krajów najbiedniejszych MDA jest wciąż, obok pomocy bilateralnej, głównym zewnętrznym źródłem finansowania. Dla wielu z nich stanowi 7-8% PKB¹.

Ekonomia rozwoju już od dłuższego czasu kładzie nacisk na kluczowe znaczenie wewnętrznych czynników rozwoju, w tym dobrej polityki gospodarczej i efektywnej bazy instytucjonalnej. IDI stawiają sobie za cel wspieranie dobrych i efektywnych rządów jako warunku podstawowego rozwoju. Jednym z głównych instrumentów ma być tzw. warunkowość pomocy, czyli udzielanie pomocy pod warunkiem prowadzenia określonej polityki gospodarczej i osiągnięcia określonych wskaźników makroekonomicznych. W praktyce jednak ta prosta, jak by się wydawało, metoda polegająca na udzielaniu pomocy pod warunkiem spełnienia przez beneficjenta wynegocjowanych warunków nie działa. Nierzadko wraz z pogorszeniem się wskaźników gospodarczych udzielana pomoc rośnie, a gdy te się poprawiają – maleje. Wskazuje to na wiele badań empirycznych, szczególnie w odniesieniu do Banku Światowego.

W niniejszym artykule stawiamy tezę, iż jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy jest nieprawidłowe ustawienie bodźców, a co za tym idzie, zła motywacja po stronie IDI. By to udowodnić, zastosowano analizę z wykorzystaniem teorii gier i tzw. równowagi Nasha (metoda ta jest szczegółowo omówiona

¹ World Bank, *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why*, Oxford 1998, s. 7-10.

w punkcie 3). Stosunki pomiędzy krajami-beneficjentami a IDI charakteryzują się tym, iż każda ze stron ma inną motywację działania i kieruje się własnym rachunkiem korzyści i strat. To, jak wygląda taki rachunek, zależy od indywidualnych interesów poszczególnych decydentów. Okazuje się, iż zasada warunkowości pomocy funkcjonuje jedynie wtedy, gdy indywidualna motywacja pracowników IDI jest zbieżna z celami statutowymi danej instytucji. Tak więc lekiem na nieskuteczność warunkowości pomocy może być reforma organizacyjna IDI.

Pomoc a wzrost gospodarczy

Celem działania IDI jest, ogólnie rzecz ujmując, rozwój gospodarczy krajów biednych, mający doprowadzić do redukcji biedy na świecie. Na rozwój gospodarczy składa się zarówno wzrost PKB na mieszkańca, jak i poprawa jakościowych wskaźników poziomu życia. Wzrost PKB, jak dowodzi wiele badań empirycznych, prowadzi do redukcji poziomu ubóstwa oraz do poprawy wielu wskaźników poziomu życia, np. tych dotyczących zdrowotności czy edukacji². Wzrost PKB jest dużo lepiej i obiektywniej mierzalny niż bieda, a czynniki go indukujące głębiej przebadane. Dlatego też często, upraszczając, przyjmuje się, iż to właśnie wzrost PKB w krajach najbiedniejszych jest celem IDI. Dla dalszej analizy przyjmiemy to uproszczenie. Trzeba jednak pamiętać, iż po pierwsze, wzrost nie jest celem samym w sobie, a jedynie środkiem do poprawy jakości życia, i po drugie możliwa jest sytuacja, w której, pomimo wzrostu PKB pozostałe wskaźniki poziomu życia nie ulegną poprawie.

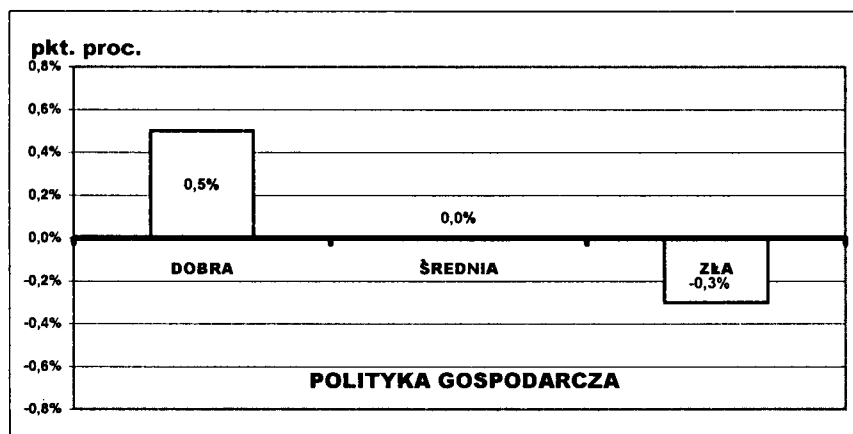
Trudno znaleźć ogólną zależność pomiędzy pomocą a wzrostem gospodarczym. Badania empiryczne potwierdzają raczej brak związku pomiędzy tymi wskaźnikami. Związek taki staje się znaczący dopiero w grupie krajów o dobrej polityce gospodarczej i wysokiej jakości instytucji. Burnside i Dollar przeprowadzili badania empiryczne dotyczące skuteczności pomocy rozwojowej (1997, 1998). Podzielili oni kraje o niskim PKB na mieszkańca na te o słabej i te o dobrej polityce gospodarczej. W pierwszej grupie ilość przyznawanej pomocy nie miała znaczącego wpływu na wzrost PKB, podczas gdy w grupie krajów biednych o dobrej polityce gospodarczej wzrost i pomoc szły w parze. Kraje otrzymujące wysoką pomoc notowały wzrost PKB średnio o 3,7% rocznie, a kraje otrzymujące niską pomoc z zewnątrz – o 2,2%³. Obliczono, iż przy dobrej polityce gospodarczej pomoc w wysokości 1% PKB dodaje 0,5 punktu procentowego do stopy wzrostu PKB. Z kolei kraje, w których politykę gospodarczą oraz instytucje ocenia się jako

² Na relację tę wskazuje wiele badań empirycznych i opartych na nich publikacji, np. World Bank, *Assessing Aid...*, s. 28-31; I. Goldin, H. Rogers, N. Stern, *The role and Effectiveness of Development Assistance. Lessons from World Bank Experience*, Washington 2002, s. 26; W. Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge-London 2002, s. 13-15 (na podstawie badań: D. Dollar, A. Kray, *Growth is Good for the Poor*, Washington 2000 oraz M. Revallion, S. Chen, *Distribution and Poverty in Developing and Transition Economies. New Data on Spells During 1981-1993*, „WB Economic Review” 11, May 1997).

³ C. Burnside, D. Dollar, *Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction. Policy Research Paper 1997*, Washington 1988, s. 3.

złe, nie tylko tracą potencjalne korzyści płynące z pomocy rozwojowej, ale często ponoszą z tego tytułu straty – stopa wzrostu spada średnio o 0,3 punktu procentowego z każdym wzrostem pomocy o 1% PKB⁴. Dzieje się tak między innymi dlatego, że w warunkach dobrej i stabilnej polityki gospodarczej pomoc podnosi zaufanie sektora prywatnego, a przy złym zarządzaniu gospodarką pomoc zagraniczna wypiera inwestycje prywatne⁵. Burnside i Dollar szacują, że gdyby pomoc przyznawano rzeczywiście na podstawie dobrej polityki gospodarczej, to przy nie zmienionej ilości przyznawanych środków można by osiągnąć dodatkowe 0,34 punktu procentowego średniego wzrostu PKB w całej badanej przez nich grupie krajów biednych⁶.

Wykres 1. Efekt krańcowy pomocy w wysokości 1% PKB na wzrost PKB w warunkach różnej polityki gospodarczej



Źródło: *Assessing Aid...*, World Bank 1998, s. 36.

Pomoc rozwojowa – w tym MDA – powinna więc skupić się na krajach posiadających lub budujących dobre instytucje i prowadzących dobrą politykę gospodarczą. W przeciwnym razie będzie ona nieskuteczna, a nawet antyrozwojowa (patrz wykres nr 1). Bank Światowy deklaruje, iż pomoc zagraniczna powinna raczej przyczyniać się do rozwoju instytucji publicznych oraz wspierać dobrą politykę gospodarczą, wprowadzanie reform i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, a nie jedynie dostarczać kapitału⁷.

⁴ World Bank, *Assessing Aid...*, s. 121-123.

⁵ *Ibidem*, s. 32-40.

⁶ C. Burnside, D. Dollar, *Aid, Policies and Growth*, Policy Research Paper 1997, Washington 1997, s. 32.

⁷ *Ibidem*, s. 13.

Warunkowość pomocy

Omówiona w poprzednim punkcie zależność pomiędzy wpływem pomocy na rozwój / wzrost PKB a jakością wewnętrznej polityki gospodarczej dotowanych krajów prowadzi do stosowania przez IDI tzw. warunkowości pomocy (ang. *conditionality of aid*). Oznacza ona w uproszczeniu, iż kraj-beneficjent otrzymuje pomoc po spełnieniu pewnych warunków, najczęściej po osiągnięciu określonych poziomów wybranych wskaźników makroekonomicznych lub po wprowadzeniu pewnych reform. Pomoc ta jest najczęściej udzielana w ratach na podstawie oceny prowadzonej polityki gospodarczej. Ten rodzaj stosunków pomiędzy instytucją rozwojową i krajem dotowanym był pierwotnie stosowany przez MFW, a w latach 80. został przejęty przez Bank Światowy i dalej przez wiele IDI⁸. Pożyczki udzielane w ten sposób w sytuacjach kryzysowych nazywa się pożyczkami dostosowawczymi (ang. *adjustment loans*).

W założeniu warunkowość powinna spełniać dwie funkcje – po pierwsze, powinna dawać krajom bodźce do działań reformatorskich, prorozwojowych, a po drugie, prowadzić do blokowania przepływu oficjalnych środków rozwojowych do krajów prowadzących złą politykę gospodarczą. Innymi słowy, winna zapewnić efektywne wykorzystanie MDA. Okazuje się jednak, iż ta, na pierwszy rzut oka, prosta idea w praktyce zawodzi.

Jeżeli chodzi o funkcję pierwszą – motywowanie rządów przez IDI do prowadzenia prorozwojowej polityki gospodarczej, to, jak przyznaje Bank Światowy, reformy gospodarcze są skuteczne jedynie wtedy, gdy istnieje wola po stronie rządzących do ich wprowadzania i gdy program reform jest autorstwa krajowego, a nie narzucony z zewnątrz⁹. W innym raporcie analitycy Banku dowodzą, iż powodzenie reform jest bardziej zależne od wstępnych uwarunkowań wewnętrznych, takich jak stopień demokratyzacji kraju, wola reform, czas trwania rządów obecnej administracji, niż od warunków stawianych przez instytucje pomocowe¹⁰. Tak więc, według głównej instytucji stosującej zasadę warunkowości, nie spełnia ona w praktyce swej pierwszej funkcji.

Pomoc rozwojowa może jednak wspierać dobre rządy. Jeżeli kraj rozpoczął już wprowadzanie programu i reform rząd danego kraju jest zdeterminowany do jego kontynuowania, to w takim otoczeniu zewnętrzna pomoc finansowa może mieć duże znaczenie dla powodzenia tego przedsięwzięcia. „Pomoc pomaga takim rządóm przetrwać na tyle długo, aby mogły rozwiązać najważniejsze problemy gospodarcze”¹¹. Jednakże, jak już wspomniano, samo stawianie warunków w sytuacji braku woli reform niewiele zmienia.

IDI nie ma więc wpływu na to, czy rząd danego kraju jest nastawiony reformatorsko/prowzrostowo czy też nie. IDI może jedynie sprawdzić nastawienie danego rządu poprzez zastosowane warunkowości pomocy i na tej podstawie pod-

⁸ W. Easterly, *The Elusive Quest for Growth...*, s. 102.

⁹ I. Goldin, H. Rogers, N. Stern, *The Role and Effectiveness...*, s. XIV.

¹⁰ World Bank, *Assesing Aid...*, s. 18 oraz W. Easterly, *The Elusive Quest for Growth...*, s. 101-105.

¹¹ J. Sachs, *Life in the Economic Emergency Room, [w:] The Political Economy of Policy Reform*, ed. J. Williamson, Washington 1994, s. 512.

jąć decyzję o przydziale MDA. Przechodzimy tu do drugiej funkcji warunkowości pomocy – zapewnienie przepływu MDA do krajów prowadzących dobrą politykę gospodarczą (a więc efektywne jej wykorzystanie, zgodnie z wykresem nr 1). Teoretycznie realizacja tego warunku jest bardzo prosta, gdyż wystarczyć powinno konsekwentne egzekwowanie warunków umów. Niestety, istnieje wiele przykładów niekonsekwentnego stosowania warunkowości pomocy przez IDI, co oznacza, iż również ta funkcja jest w praktyce martwa.

Przykłady niekonsekwencji IDI można mnożyć. Zambia otrzymała w latach 1980-1994 dwanaście pożyczek z BS i MFW. Jednym z głównych warunków było zredukowanie inflacji, a przez cały ten czas inflacja w Zambii przekraczała 40%. Mauretania otrzymała w latach 1982-1989 sześć pożyczek z BS i MFW oraz wiele dodatkowych funduszy z innych IDI (w sumie średnio 23% PKB rocznie), podczas gdy premia czarnorynkowa (jej zredukowanie było jednym z warunków) wynosiła tam przez cały czas ponad 100%. Wybrzeże Kości Słoniowej miało w latach 1989-1993 średni roczny deficyt budżetowy na poziomie 14% PKB, a przez cały ten czas otrzymywało fundusze w BS. Również kraje oceniane przez międzynarodowe organizacje jako najbardziej skorumpowane, np. Kongo/Zair pod rządami Mobutu, nie są przez IDI dyskryminowane przy udzielaniu pożyczek¹². Badając zależności pomiędzy poziomem inflacji i poziomem pomocy udzielanej w roku następnym w niektórych krajach Ameryki Środkowej w latach 1980-2000, tzn. wtedy gdy powszechnie stosowano już warunkowość pomocy, a inflacja była jednym z podstawowych kryteriów jej przyznawania, otrzymujemy silne pozytywne korelacje – Haiti 0,72, Kostaryka 0,34, Salwador 0,64. Oznacza to, iż wraz ze wzrostem inflacji w krajach tych rósł poziom udzielanej pomocy. Na Jamajce, Dominikanie i w Belize również deficyt budżetowy był „nagradzany” pomocą w roku następnym¹³.

Aby odpowiedzieć na pytanie, dlaczego tak się dzieje, trzeba pamiętać, iż niemożliwe jest stworzenie całkowicie obiektywnych, nieelastycznych kryteriów przyznawania pomocy, ponieważ na poziom wskaźników ekonomicznych wpływa cały szereg zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych. Dlatego też ocena spełnienia poszczególnych warunków/kryteriów przyznawania pomocy będzie zawsze częściowo subiektywna i bezpośrednio zależna od pracowników IDI zajmujących się danym krajem. Jak się okazuje, reakcja IDI na posunięcia i osiągnięcia danego rządu/kraju może być bardzo różna. W dalszej części opracowania dowodzić będziemy, iż przyczyn takiego stanu rzeczy należy szukać w motywacji (bodźcach) pracowników IDI.

Biorąc pod uwagę wyniki badań empirycznych dotyczących relacji pomiędzy pomocą i wzrostem gospodarczym (patrz wykres nr 1), w przypadku rządów proreformatorskich pomoc powinna być udzielana, a w przypadku rządów populistycznych nie, ponieważ wtedy szkodzi gospodarce.

¹² W. Easterly, *The Elusive Quest for Growth...*, s. 105-110.

¹³ Obliczenia własne na podstawie danych World Bank, *World Development Indicators 2004*, Washington 2004.

Zapewne tak byłoby lepiej nie tylko dla ogólnej efektywności IDI, ale również dla społeczeństwa danego kraju. Dodatkowo, niekonsekwentne stosowanie warunkowości pomocy w krajach niereformatorskich może działać demoralizująco – przede wszystkim tworzyć negatywne bodźce – na kraje reformatorskie.

Równowaga Nasha¹⁴

Proces udzielania pożyczek warunkowych przez IDI jest rodzajem gry pomiędzy IDI a krajami otrzymującymi fundusze. Każda ze stron (każdy z graczy), podejmując decyzję o współpracy czy o wypełnieniu stawianych warunków, rozpatruje oczekiwane straty bądź korzyści wynikające z podjęcia takiej a nie innej decyzji. Aby ukazać proces ścierania się różnych motywacji oraz ich wpływ na posunięcia stron, w dalszej analizie użyję prostego schematu z teorii gier – pojęcia równowagi w rozumieniu Nasha.

Ogólnie rzecz ujmując, równowaga Nasha polega na tym, iż każdy gracz wybiera takie posunięcie, które jest najlepszą z jego punktu widzenia odpowiedzią na określone posunięcie drugiej strony¹⁵. Decyzja o wyborze danego zachowania jest uwarunkowana potencjalnymi wyborami przeciwnika (partnera) i równowaga istnieje wtedy, gdy żadna ze stron nie ma motywacji, by przy stałości wyboru drugiej strony samemu zmienić swój wybór (jeżeli ty nie zmienisz swojej decyzji, to nie oplaca mi się zmieniać mojej).

Graficzną ilustracją gry i równowagi Nasha są tzw. tabele wypłat (mierników preferencji poszczególnych graczy), w których pokazano kombinacje wyborów poszczególnych posunięć i oczekiwane wypłaty (im większa, tym lepsza). Przykład poniżej (tabela 1) ilustruje grę pomiędzy graczami A i B. Gracz A ma do wyboru posunięcia a1 lub a2, a gracz B – posunięcia b1 lub b2. Na skrzyżowaniu tych wyborów znajdują się pola wypłat. Wypłaty dla gracza A wypisane są po lewej stronie każdego pola, a dla gracza B po prawej stronie. W przypadku wyborów a1-b1 gracz A otrzymuje wypłatę w wysokości 1, a gracz B wypłatę w wysokości 2, w przypadku kombinacji wyborów a1-b2 gracz A otrzymuje wypłatę 3, a gracz B wypłatę 4 itd. W związku z tym, gracz A przeprowadza następujące rozumowanie: jeżeli gracz B wybierze b1, to korzystniejsze dla mnie będzie a2 ($6 > 1$), jeżeli gracz B wybierze b2, to korzystniejsze będzie dla mnie a2 ($5 > 3$).

Tabela 1. Przykład gry wg Nasha

		Tabela wypłat	
		B	
		B1	B2
A	A1	1 2	3 4
	A2	6 5	5 3

¹⁴ Punkt opracowany na podstawie: W. F. Samuelson, S. G. Marks, *Ekonomia menedżerska*, Warszawa 1998, rozdział 13.

¹⁵ *Ibidem*, s. 553.

Podobnie myśli gracz B: jeżeli A wybierze a_1 , to lepsze dla mnie będzie b_2 ($4 > 2$), a jeżeli A wybierze a_2 , to lepsze dla mnie będzie b_1 ($5 > 3$). Punktem równowagi jest więc kombinacja wyborów a_2 - b_1 , ponieważ tylko w tym punkcie zbiegają się preferencje obydwu graczy. Innymi słowy, w punkcie tym, przyjmując stałość wyboru drugiej strony, żaden z graczy nie ma motywacji, by zmienić swą decyzję.

Moim zdaniem ten właśnie schemat bardzo dobrze oddaje stosunki pomiędzy IDI a krajami-pożyczkobiorcami. Obydwie strony znają mechanizmy rządzące motywacją partnera, a równocześnie nie do końca ufają jego dobrym intencjom – przez to ich współpracę można porównać do sytuacji konkurencyjnej na rynku.

Motywacje

W dalszej części artykułu (punkt 5) posłużymy się metodą równowagi Nasha, by przeanalizować stosunki pomiędzy IDI a dotowanymi krajami (w celu przeprowadzenia „gry”). „Grę” i jej wyniki rozpatrzmy w warunkach różnych motywacji występujących po każdej stronie. W tym punkcie omówimy rodzaje motywacji poszczególnych graczy.

Motywacje krajów-beneficjentów

Oczywiście nie istnieje coś takiego jak „motywacja kraju”, ponieważ każde społeczeństwo jest zbiorem indywidualności, z których każda ma swoje własne motywacje. Dla analizy stosunków pomiędzy dotowanymi krajami a IDI ważne jest rozpatrzenie motywacji rządzących – grupy ludzi decydujących o polityce gospodarczej, czyli o tym, co zwykle jest przedmiotem tzw. warunkowości pomocy. Motywacje rządzących pokrywają cele spektrum – od najbardziej idealistycznych aż do najbardziej egoistycznych, włączając skrajne patologie, takie jak wyłączna chęć szybkiego wzbogacenia się i idąca za nią korupcja. Dla dalszej analizy przyjmujemy dwa podstawowe typy motywacji rządzących:

- 1) wzrost gospodarczy kraju (WG-K) – taka motywacja będzie domeną dalekowzrocznych mężów stanu albo po prostu polityków, dla których najważniejsze jest osiągnięcie długotrwałego wzrostu gospodarczego i podniesienie dobrobytu społeczeństwa,
- 2) efekt polityczny (EP) – typowa motywacja krótkowzrocznych polityków dążących do osiągnięcia krótkotrwałego efektu politycznego w celu wygrania następnych wyborów, utrzymania władzy (motywacja ta dominuje nie tylko w krajach rozwijających się).

Patrząc z perspektywy donatora, nie mamy wpływu na to, który typ motywacji politycznej dominuje wśród rządzących danym krajem. Jak wskazuje praktyka, motywacja nie zmienia się po nałożeniu na dany kraj warunków pomocy¹⁶.

¹⁶ World Bank, *Assesing Aid...*, s. 18 oraz W. Easterly, *The Elusive Quest for Growth...*, s. 111.

Motywacje IDI

W pierwszej chwili mogłoby się wydawać, że motywacje po stronie IDI są jasno określone w celach statutowych tych organizacji – powinny się kierować wzrostem gospodarczym w krajach-beneficjentach. Ale w tych organizacjach to ludzie, a nie instytucje podlegają bodźcom.

Rozważmy, czym w praktyce może się kierować pracownik IDI (lub grupa pracowników, np. wydział ds. Rosji), który poprzez swoje raporty ma decydujący wpływ na rozdział środków pomocowych. Może mieć podejście czysto ideowe do wykonywanej pracy albo (co wydaje się znacznie bardziej prawdopodobne) podejście raczej egoistyczne, tzn. bierze pod uwagę własną pozycję w instytucji, karierę.

Przy dalszej analizie trzeba pamiętać, że IDI są zorganizowane geograficznie, tzn. pracownicy zajmują się danym krajem bądź regionem, a nie problematyką (typu np. deficyt budżetowy krajów dotowanych)¹⁷. Weźmy przykład BŚ, największej IDI. Pierwotne raporty będące podstawą oceny krajów są pisane przez pracowników zajmujących się wyłącznie danym krajem/regionem. Co więcej, coraz większa liczba pracowników jest zatrudniana przez lokalne biura Banku¹⁸. Owočuje to prawdopodobnie lepszą znajomością lokalnych warunków, ale równocześnie sprawia, iż utrzymanie wysokich środków dla danego biura krajowego leży w interesie jego pracowników.

Dla uproszczenia dalszej analizy wszystkie motywacje podzielimy na dwa rodzaje:

- 1) wzrost gospodarczy (WG) – zgodny z misją IDI – pracownicy mający głównie na względzie rozwój gospodarczy krajów biednych będą dążyli do efektywnego wykorzystania środków IDI w celu przyspieszenia wzrostu PKB danego kraju (w wersji idealnej powinni się kierować rozwojem / wzrostem PKB na świecie – co nie zawsze jest zbieżne ze wzrostem w danym kraju),
- 2) własna kariera (WK) – pracownicy mający na względzie głównie swoją karierę w ramach IDI będą dążyli do utrzymania jak najwyższego budżetu dla innego kraju/regionu (im więcej środków, tym ważniejszy dany dział w ramach IDI) oraz często do „pielęgnowania” dobrych stosunków z rządem kraju dotowanego (może to zaowocować pozytywną oceną danego pracownika)¹⁹.

Funkcjonują również pracownicy IDI, którzy kierując się, w swym przekonaniu, dobrem najuboższych, ignorują wyniki badań empirycznych dowodzące, iż pomoc w warunkach złej polityki gospodarczej nie poprawia sytuacji najuboższych, a może ją nawet pogorszyć. Będą oni dążyć do udzielenia pomocy bez względu na zachowanie rządu. Z punktu widzenia efektu tego typu podejście jest zbieżne z podejściem zorientowanym na własną karierę²⁰.

Z punktu widzenia donatora możemy mieć wpływ na to, który typ motywacji będzie przeważał w danej IDI. Jeżeli chcemy, by pracownicy danej instytucji

¹⁷ W. Easterly, *The Elusive Quest for Growth...*, s. 116.

¹⁸ Oficjalna strona internetowa Banku Światowego, www.worldbank.org

¹⁹ O tego typu negatywnych bodźcach pisze długoletni pracownik Banku Światowego W. Easterly (W. Easterly, *The Elusive Quest for Growth...*, s. 116).

²⁰ *Ibidem*.

w podejmowaniu decyzji byli zorientowani na wzrost krajów dotowanych, to należy tak ustawić mierniki ich oceny zawodowej, żeby ich kariera rozwijała się razem z pożądanymi wskaźnikami, a jednocześnie była niezależna od wskaźników typu budżet pomocowy dla kraju X. Nie jest to zadanie proste, ale można skorzystać z doświadczeń sektora prywatnego, gdzie dobór bodźców stał się przedmiotem licznych badań.

Gra pomiędzy IDI a krajem

Dlaczego motywacja w IDI jest taka ważna? Po pierwsze, tylko na nią mamy wpływ; motywacje rządzących krajami są od nas niezależne. Po drugie, analiza stosunków („gry”) pomiędzy IDI a krajami dotowanymi wskazuje, iż tylko prawidłowa motywacja po stronie IDI nadaje warunkowości pomocy sens.

Założenia gry

By przeanalizować potencjalne zachowania IDI i krajów, przyjmujemy następujące założenia:

Motywacje (patrz punkt 4)

po stronie kraju dotowanego (K): wzrost gospodarczy (WGK) lub efekt polityczny (EP)

po stronie IDI: wzrost gospodarczy (WG) lub własna kariera (WK)

Możliwe są więc cztery kombinacje motywacji: WG/WGK, WG/EP, WK/WGK, WK/EP

Wybór opcji

w ramach gry kraj może wybrać: wprowadzenie reform (zgodnie z warunkowością pomocy) lub brak reform (odrzućcie warunki pomocy)

w ramach gry IDI może wybrać: udzielenie pomocy lub brak pomocy

Tabele wypłat

Dla wartości w tabelach wypłat przyjmujemy następujące założenia:

- 1) wyniki badań BŚ na temat wpływu pomocy na wzrost PKB w warunkach różnej polityki gospodarczej (wykres nr 1) potraktujemy jako wypłaty w tabelach tam, gdzie wzrost jest główną motywacją (WG, WGK). Wpływ ten podzielimy na pozytywny (+1) i (-1),
- 2) dla decydenta IDI nastawionego na własną karierę (WK) udzielenie pomocy (+1) będzie korzystniejsze od jej udzielenia (-1)²¹, a wprowadzenie reform w kraju (+1) korzystniejsze od ich braku (-1),
- 3) dla rządu nastawionego na krótkotrwały efekt polityczny (EP) poczynania reformatorskie będą zawsze mniej pożądane (-1) niż brak reform (+1), zgodnie z zasadą, iż „reformy boją” i często prowadzą do utraty władzy; równocześnie

²¹ *Ibidem*, s. 116.

uzyskanie pomocy (+1) będzie bardziej pożądane niż jej brak (-1) zarówno ze względów propagandowych, jak i w celu krótkotrwałego podreperowania budżetu.

Tabela 2. Zestawienie wypłat dla krajów i IDI z uwzględnieniem różnych motywacji

Motywacje kombinacje wyboru opcji	kraj		IDI	
	WGK	EP	WG	WK
udzielenie pomocy wprowadzenie reform	1	+1-1=0	1	+1+1=2
udzielenie pomocy brak reform	-1	+1+1=2	-1	+1-1=0
brak pomocy wprowadzenie reform	0	-1-1=-2	0	-1+1=0
brak pomocy brak reform	0	-1+1=0	0	-1-1=-2

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki gry

Rozpatrzmy cztery sytuacje, w których krzyżują się motywacje krajów i IDI.

Tabela 3. Sytuacja A, motywacje WG/WGK

IDI	KRAJ			
	wprowadzenie reform		brak reform	
	1	1	-1	-1
udzielenie pomocy	1	1	-1	-1
brak pomocy	0	0	0	0

Równowaga: kraj wprowadza reformy, a IDI udziela pomocy

Tabela 4. Sytuacja B, motywacje WK/WGK

IDI	KRAJ			
	wprowadzenie reform		brak reform	
	2	1	0	-1
udzielenie pomocy	2	1	0	-1
brak pomocy	0	0	-2	0

Równowaga: kraj wprowadza reformy, a IDI udziela pomocy

Tabela 5. Sytuacja C, motywacje WG/EP

IDI	KRAJ	
	wprowadzenie reform	brak reform
udzielenie pomocy	<u>1</u> 0	-1 <u>2</u>
brak pomocy	0 -2	<u>0</u> <u>0</u>

Równowaga: kraj nie wprowadza reform, IDI nie udziela pomocy

Tabela 6. Sytuacja D, motywacje WK/EP

IDI	KRAJ	
	wprowadzenie reform	brak reform
udzielenie pomocy	<u>2</u> 0	<u>0</u> <u>2</u>
brak pomocy	0 -2	-2 <u>0</u>

Równowaga: kraj nie wprowadza reform, a IDI udziela pomocy

Warunkowość pomocy powinna prowadzić do tego, że równowaga w analizowanej „grze” możliwa jest tylko w jednej z następujących kombinacji:

- 1) kraj wprowadza reformy, a IDI udziela pomocy (w tabelach wypłat – lewy górny róg),
- 2) kraj nie wprowadza reform, a IDI nie udziela pomocy (w tabelach wypłat – prawy dolny róg).

Pozostałe sytuacje, tzn. udzielanie pomocy przy braku reform bądź też nieudzielenie pomocy przy reformatorskim podejściu rządów są niekorzystne z punktu widzenia misji IDI²² i zaprzeczają samej idei warunkowości pomocy.

Analiza tabel wypłat dla IDI i krajów w warunkach różnych motywacji po obydwu stronach pokazuje, że gdyby po stronie IDI dominowała motywacja wzrostu gospodarczego (sytuacje A i C), to bez względu na motywacje po stronie dotowanego kraju równowaga ustaliłaby się prawidłowo, tzn. na poziomie jednej z powyższych dopuszczalnych kombinacji. Jeżeli po stronie IDI dominuje niekorzystna motywacja (sytuacje B i D), równowaga może połączyć brak reform ze strony kraju z udzieleniem pomocy przez IDI (sytuacja D). Jak wykazuje praktyka, takie rozwiązania są dosyć częste.

²² Zob. Wykres nr 1 – udzielanie pomocy przy złej polityce gospodarczej może prowadzić do spadku stopy wzrostu PKB.

Kiedy warunkowość pomocy działa

Praktyka i oparte na niej badania empiryczne wskazują, że warunkowość pomocy jest nieskuteczna. Często stosunki pomiędzy IDI a krajami będącymi potencjalnymi beneficjentami pomocy przypominają stosunki pomiędzy niekonsekwentnymi rodzicami i dziećmi, które wiedzą, że niezależnie od ustalonych reguł postępowania mogą robić to, co chcą²³. Przyczyna tkwi w tym, iż system warunkowości pomocy oparty jest na wymyślaniu coraz to nowych bodźców dla krajów-beneficjentów, podczas gdy zapomina się o prawidłowym ustawieniu bodźców po drugiej stronie, czyli po stronie IDI²⁴.

Poza tym, nawet jeżeli motywacja kierująca działaniem rządzących krajem dotowanym jest niepożądana, IDI nie ma bezpośredniego wpływu na jej zmianę. IDI może natomiast wywierać wpływ na zmianę motywacji własnych pracowników poprzez dążenie do zintegrowania celu instytucji z celami indywidualnymi.

Badając zagadnienie warunkowości pomocy metodą równowagi Nasha, doszliśmy do wniosku, że prawidłowa motywacja działania po stronie IDI byłaby wystarczająca dla osiągnięcia stanu prawidłowej równowagi. Innymi słowy, klucz do tego, by uczynić warunkowość pomocy skutecznym narzędziem jest po stronie IDI. Nie pomoże stosowanie coraz to bardziej skomplikowanych kryteriów przyznawania pomocy czy prowadzenie długotrwałych negocjacji z krajami, w sytuacji gdy osoby decydujące o jej przyznawaniu mogą być po prostu zainteresowane przyznaniem pomocy bez względu na tych kryteriów spełnienie. Ważne, by tak ustawić kryteria oceny pracownika IDI, aby ten w zetknięciu z niereformatorskim rządem miał silny bodziec do powiedzenia „nie”.

Jak w wielu zagadnieniach ekonomicznych jeszcze raz dochodzimy do wniosku, że właściwe ustawienie bodźców wystarczy do prawidłowego funkcjonowania systemu. Otwiera się jednak kolejne obszerne zagadnienie – jak takie bodźce skonstruować, jak zmotywować pracowników IDI, aby sami byli zainteresowani prawidłowym funkcjonowaniem systemu.

Jeżeli dana instytucja uważa, iż nie jest w stanie tak zorganizować pracy, aby jej pracownicy byli zmotywowani przede wszystkim osiągnięciem wzrostu gospodarczego przez dotowane kraje, to nie powinna stosować pomocy jako narzędzia. Niekonsekwentne jego stosowanie może być bowiem bardziej szkodliwe niż niestosowanie.

Bibliografia

- Aid, effectiveness: help in the right places*, „The Economist” 2002, March 16.
Burnside C., Dollar D., *Aid, Policies and Growth*, Policy Research Paper 1997, Washington 1997.
Burnside C., Dollar D., *Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction*, Policy Research Paper 1997, Washington 1998.

²³ W. Easterly, *The Elusive Quest for Growth...*, s. 117.

²⁴ *Ibidem*, rozdział 6.

- Dollar D., Kraay A., *Growth is Good for the Poor*, Washington 2000.
- Easterly W., *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge-London 2002.
- Goldin I., Rogers H., Stern N., *The Role and Effectiveness of Development Assistance. Lessons from World Bank Experience*, Washington 2002.
- Nunnenkamp P., *Shooting the messenger of good news: a critical look at the World Bank's Success Story of Effective Aid*, Kiel Working Paper No. 1103, Kiel 2002.
- Oficjalna strona Banku Światowego, www.worldbank.org.
- M. Revallion, S. Chen, *Distribution and Poverty in Developing and Transition Economies. New Data on Spells During 1981-1993*, „WB Economic Review” 11, May 1997.
- Sachs J., *Life in the Economic Emergency Room*, [w:] *The Political Economy of Policy Reform*, ed. J. Williamson, Washington 1994.
- Samuelson W. F., Marks S. G., *Ekonomia menedżerska*, Warszawa 1998.
- World Bank, *Annual Review of Development Effectiveness. Report 17196*, Washington 1997.
- World Bank, *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why*, Oxford 1998.
- World Bank, *World Development Indicators*, Washington 2004.