

PRACE GEOGRAFICZNE

zeszyt 168, 2022, 29–45

doi: 10.4467/20833113PG.22.012.17113

Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ

Komisja Geograficzna, Polska Akademia Umiejętności

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

ZRÓŻNICOWANIE PRZESTRZENNE POZARZĄDOWEJ POMOCY ROZWOJOWEJ ŚWIADCZONEJ NA MADAGASKARZE

Małgorzata Klein

Spatial differentiation of non-governmental aid provided in Madagascar

Abstract: This paper assesses the correlation, if any, between the presence of non-governmental organizations (NGOs) and improvements in quality of life in the regions of Madagascar. The research work involved several stages. First, a database of NGO activity in 2015–2019 was compiled. This included both secular NGOs and aid projects run by missionary centers. Second, 648 locations of where these entities were active were identified and superposed on the maps of the 2015–2019 Human Development Index changes in the various regions. Spatial analyses did not show any relationship between non-governmental aid and quality of life. The southern regions were especially interesting. This is where environmental conditions have been least favorable historically and where the HDI (notably in the Atsimo-Andrefana region) recorded a significant decrease in the analyzed years (despite substantial NGO activity).

Keywords: Madagascar, Official Development Assistance (ODA), non-governmental organizations (NGO)

Zarys treści: Celem omawianych badań jest sprawdzenie, czy istnieje związek między poziomem obiektywnej jakości życia w regionach Madagaskaru a obecnością na ich obszarze pozarządowej pomocy rozwojowej. Prace obejmowały kilka etapów. W pierwszej kolejności opracowano bazy danych zawierające informacje o projektach, które prowadzone były w latach 2015–2019 w ramach pozarządowej pomocy rozwojowej (to jest pomocy pochodzącej od organizacji pozarządowych i placówek misyjnych prowadzących działalność pomocową).

Następnie dokładne lokalizacje projektów (648) naniesione zostały na mapy, prezentujące zmiany poziomu obiektywnej jakości życia (wyrażonej za pomocą wskaźnika rozwoju społecznego, HDI) w regionach. Analiza przestrzenna nie wykazała związku między obecnością pozarządowej pomocy rozwojowej a poziomem obiektywnej jakości życia. Uwagę przykuwa sytuacja południowych regionów, w których warunki środowiskowe są najtrudniejsze, i gdzie, szczególnie w regionie Atsimo-Andrefana, wskaźnik rozwoju społecznego odnotował w badanych latach wyraźny spadek (mimo stosunkowo dużej obecności pozarządowej pomocy rozwojowej na tych terenach).

Słowa kluczowe: Madagaskar, NGO, ODA, oficjalna pomoc rozwojowa, pozarządowa pomoc rozwojowa

Wstęp

Rozwój społeczno-gospodarczy regionu uzależniony jest od wielu czynników (Łukomska 2011) i podlega wielu interpretacjom, szczególnie w kontekście krajów Globalnego Południa (Rist 1997; Sachs 2006; Banjaree, Duflo 2012). W monumentalnym już dorobku światowej nauki w tym zakresie jednym z mniej zbadanych czynników jest pozarządowa pomoc rozwojowa (Barr i in. 2005; Büthe i in. 2012; Dupuy i in. 2015; Dupuy i in. 2016; Duncan 2019; Fechter, Schwittay 2019). Nie stanowi ona częstego przedmiotu badań z uwagi na brak szczegółowych danych zastanych dotyczących m.in. lokalizacji działań oraz stosunkowo mały wolumen pomocy, który może zniechęcać do prowadzenia badań ilościowych. Głównym polem zainteresowania badaczy zajmujących się kwestiami pomocowymi jest sposób organizacji oraz efektywność dobrze udokumentowanej Oficjalnej pomocy rozwojowej (Official Development Assistance, ODA) przekazywanej do krajów Globalnego Południa od ponad 70 lat (OECD 2003; Hamann, Bulir 2006; Horning 2008; OECD 2008; Metzger, Guenther 2015; Waeber i in. 2016; OECD 2019; Drażkiewicz 2020). Biorąc pod uwagę obszerną krytykę ODA (Riddel 2007; Moyo 2010; Easterly 2014; Chartier, Rivière 2018), pochylenie się nad pozarządową pomocą rozwojową wydaje się jak najbardziej zasadne. Proponowane od lat 80. XX w. strategie i programy ODA bazujące na idei „myśl globalnie – działaj lokalnie”, polegające na wspieraniu rozwoju regionalnego i decentralizacji (Chartier 2016), a wreszcie demokratyzacji, zająbiają się z paradygmatem działania pozarządowej pomocy nastawionej na działania oddolne. Madagaskar natomiast jest odbiorcą ODA od ponad 60 lat, a pozarządowej pomocy rozwojowej od co najmniej początku XX w. Nie osiągnął on jednak trwałego rozwoju w całej swojej wolnej od konfliktu zbrojnego historii (Horning 2008; Razafindrakoto i in. 2013).

Wprowadzenie teoretyczne

Oficjalna a pozarządowa pomoc rozwojowa

Rozdział między Oficjalną (międzypaństwową) a pozarządową pomocą rozwojową polega w pierwszej kolejności na kwalifikowaniu środków jako przekazywanych w ramach międzynarodowego systemu Oficjalnej pomocy rozwojowej lub poza nim (Sachs 2015).

Instytucjonalne podwaliny Oficjalnej pomocy rozwojowej sięgają końca lat 40. XX w., kiedy to powstał powojenny ład międzynarodowy, z instytucjami z Bretton Woods na czele. W 1949 r. amerykański prezydent Harry Truman ogłosił w swojej mowie inauguracyjnej tzw. czwarty punkt („Point 4”) polityki zagranicznej USA, polegający na przekazywaniu pomocy technicznej, czyli wiedzy i umiejętności, krajom na niższym stopniu rozwoju (*under developed*), tak aby były one w stanie zapewnić zadowalający standard życia swoim mieszkańcom. Pomijając motywację tej polityki (wypływające z zimnowojennej rywalizacji o wpływy oraz niezadowolenia krajów nieeuropejskich wynikającego z pominięcia ich przez Plan Marshalla), znamienne jest, że programy pomocy technicznej, które się z niej zrodziły, nie odniosły spodziewanego sukcesu. Podsumowanie pierwszej fazy działań amerykańskich ekspertów w terenie pokazało, że kraje przyjmujące pomoc nie chciały wpuszczać obcych na swoje terytoria, nie były gotowe na samodzielną ocenę potrzeb, a pożądane przez nie rozwiązanie zostało ujęte w krótkim stwierdzeniu: USA mogą „zabrać swoich ekspertów, a zostawić pieniądze”, na co w 1952 r. nie było zgody (Truman Library).

Środki pieniężne zaczęły przepływać w sposób stały i zorganizowany między krajami dawcami a krajami biorcami w 1960 r. i płyną coraz szerszym strumieniem do dziś. Instytucja odpowiedzialna za koordynację ODA to Komitet Pomocy Rozwojowej (*Development Assistance Committee*, DAC), działający w ramach OECD. Z założenia, ODA, dwu- czy wielostronna, musi być przekazywana za pośrednictwem rządów krajów dawców i krajów biorców. Dopiero do jej dalszej dystrybucji mogą (ale nie muszą) być zatrudniane organizacje pozarządowe.

W przeciwieństwie do ODA pozarządowa pomoc rozwojowa nie jest przeważnie finansowana ze środków budżetowych państw dawców i jej odbiorcą nie są rządy krajów biorców. Ten typ pomocy bazuje na środkach prywatnych darczyńców oraz na grantach od większych instytucji rządowych lub międzynarodowych. Są to środki o znacząco mniejszym niż ODA wolumenie, które jednak, poprzez pominięcie administracji centralnej, trafiają bezpośrednio do grup czy regionów najbardziej potrzebujących w ocenie organizacji pozarządowych (*non-governmental organizations*, NGO). Środki te są tym samym wolne od swoistej „marży”, jaka często jest nakładana na fundusze przekazane w ramach ODA (przykładowo

z 200 mln dolarów przekazanych rządowi malgaskiemu przez USAID (US Agency for International Development) w ramach pakietu interwencyjnego związanego z COVID-19 połowa nie znalazła pokrycia w wydatkach podczas kontroli przeprowadzonej przez malgaski odpowiednik Najwyższej Izby Kontroli. W tym wypadku zatem marża instytucji centralnych wyniosła 50% przekazanej kwoty¹). Pozarządowa pomoc jest najczęściej dystrybuowana lokalnie przez te same organizacje, które pozyskały fundusze lub przez ich organizacje partnerskie. Środki nie są więc powierzane odrębnym instytucjom, które nie miały nic wspólnego z ich gromadzeniem, jak to jest w przypadku ODA. Wynika z tego kolejna różnica, która uwidacznia się w zakresie raportowania rezultatów działań pomocowych. NGO odpowiadają przed darczyńcami. Jeśli nie realizują działań, darczyńcy tracą zaufanie i przestają daną organizację wspierać. Inaczej jest w przypadku ODA. Przykładowo, Madagaskar nie rozliczył jeszcze rezultatów poprzedniej tury wsparcia od UE (11^{ème} Fonds Européen de Développement Programme Indicatif National (2014–2020)), a została mu przyznana kolejna pomoc w wysokości 325 mln euro na lata 2021–2024 (Programme Indicatif Pluriannuel 2021–2027). Widać zatem, że założenie „zabierzcie ekspertów, zostawcie pieniądze”, na które nie chcieli się wyjściowo zgodzić założyciele Oficjalnej pomocy rozwojowej, jest dziś w sposób dosłowny realizowane.

O ile trudnością ODA jest kontrolowanie należytego wydatkowania środków pomocowych, o tyle problemem pozarządowej pomocy rozwojowej jest brak pewności pozyskania funduszy i ich relatywnie mały wolumen, a także efemeryczność NGO oraz brak globalnego systemu komunikacji między organizacjami, który pozwoliłby na koordynację i synergę działań.

Pomoc rozwojowa a pomoc humanitarna

Pomoc humanitarna, której początki sięgają XIX w. (Polman 2016), ukierunkowana jest na ratowanie życia w obliczu sytuacji kryzysowych, najczęściej niezależnie od władz danego kraju. W praktyce jednak podział między działaniami rozwojowymi a humanitarnymi jest nieostry (Ramet 2012; Mosel, Levine 2014). Regiony narażone na częste kryzysy (np. Południe Madagaskaru, Haiti) są odbiorcami pomocy humanitarnej nierzadko przez wiele lat, co nie jest spójne z definicją natychmiastowych i krótkotrwałych działań humanitarnych. Tradycyjny rozdział między tymi dwoma typami pomocy pociąga za sobą problemy, które od lat 80. XX w. stanowią część debaty o skuteczności pomocy (Hinds 2015). W niniejszym artykule pod uwagę brana jest pozarządowa pomoc rozwojowa, która łączy w sobie cechy pomocy humanitarnej i rozwojowej. Tak jak ta pierwsza, pozarządowa pomoc rozwojowa jest niezależna

¹ Rozmowa prywatna autorki z urzędnikiem pracującym na Madagaskarze w okresie pandemii, grudzień 2021.

od rządów krajów dawców i biorców, z drugą zaś wspólną cechą jest długotrwałe zaangażowanie ukierunkowane na zabezpieczenie egzystencji i podnoszenie jakości życia mieszkańców.

Obiektywna jakość życia

Wskaźniki obiektywnej jakości życia służą do pomiaru efektów działań rozwojowych od początku lat 90. XX w. Jest to rezultat dojrzewania wieloletniej debaty – prowadzonej zarówno w środowisku akademickim, jak i wśród praktyków – która zaowocowała odejściem od mierzenia rozwoju za pomocą wskaźników ekonomicznych (takich jak PKB *per capita*) i zwróceniem się m.in. ku wskaźnikom opartym na wielkościach naturalnych (jak np. wskaźnik edukacyjny, jedna ze składowych wskaźnika rozwoju społecznego (*Human Development Index*, HDI) (Komorowski 1979; Cummins 2000; Camfield, Ruta 2007; Łańcucki 2015; Kałamucka 2017). W niniejszym badaniu analizowano, czy obecność działań rozwojowych prowadzonych przez organizacje pozarządowe na Madagaskarze ma związek z poprawą obiektywnej jakości życia (wyrażonej jako pozytywna zmiana wartości HDI w badanym okresie).

Wskaźnik rozwoju społecznego jest zmienną syntetyczną, która pozwala na porównanie krajów świata pod kątem 3 wymiarów rozwoju: zdrowotnego (wyrażonego za pomocą średniej oczekiwanej długości życia), edukacyjnego (iloraz średniej liczby lat edukacji wśród osób dorosłych i średniej prognozowanej liczby lat edukacji w grupie uczniów i studentów do 25. roku życia) oraz dochodowego (wartość produktu narodowego brutto przypadająca na mieszkańca). Na podstawie wartości wskaźnika kraje są dzielone na 4 grupy, tj. kraje o niskim; średnim; wysokim; bardzo wysokim rozwoju społecznym (Human Development Reports 2020).

Cel badań

Celem niniejszego badania jest sprawdzenie, czy istnieje związek między poziomem obiektywnej jakości życia w regionach Madagaskaru a obecnością na ich obszarze pozarządowej pomocy rozwojowej. Zasięg badania pokrywa się z 22 regionami Madagaskaru. Zakres czasowy badania to lata 2015–2019. W latach 2009–2012 ODA dla Madagaskaru została drastycznie zmniejszona w wyniku kryzysu politycznego i dopiero po 2014 r. jej wartości zaczęły powracać do niewygórowanych poziomów z początków XXI w. Między 2005 a 2014 r. populacja Madagaskaru wzrosła jednak o prawie 30%, co oznacza, że podobny wolumen pomocy kierowany był w badanym okresie do znacznie większej liczby odbiorców.

Obszar oraz metody badań

Obszar badań

Madagaskar jest wyjątkowym terenem dla badań z dziedziny pomocy rozwojowej z dwóch przyczyn. Po pierwsze, jest odbiorcą Oficjalnej i pozarządowej pomocy rozwojowej od początku swojego istnienia jako niepodległe państwo. Po drugie, nigdy nie był areną otwartego konfliktu zbrojnego, który mógłby potencjalnie zaprzepaścić poczynione inwestycje zarówno w infrastrukturę, jak i kapitał ludzki.

Metody

Madagaskar to największa wyspa Oceanu Indyjskiego, gdzie około 80% mieszkańców zatrudnionych jest w tradycyjnym sektorze rolniczym. Grupa ta silnie odczuwa wpływ rosnących temperatur i malejących opadów – według FAO ponad 40% Malgasy jest trwale niedożywionych. Wspomniane zmiany warunków naturalnych, a także silna antropopresja, związana z wysokim przyrostem naturalnym (2,27%) zagrażają również unikalnemu środowisku przyrodniczemu Madagaskaru, gdzie 90% roślin i zwierząt to gatunki endemiczne (CIA 2020).

W pierwszej kolejności zidentyfikowane zostały organizacje pozarządowe pracujące na Madagaskarze w latach 2015–2019. Identyfikacja opierała się na kwerendzie internetowej, w której wykorzystane zostały frazy wyszukiwawcze w języku angielskim (aid/assistance + Madagascar; aid/assistance + Madagascar + nazwa kraju dawcy) oraz w tłumaczeniu na język danego kraju dawcy (Francja, Kanada, Wielka Brytania, Japonia, Niemcy, USA). Ponadto, w Wielkiej Brytanii funkcjonuje wyszukiwarka NGO (Register of charities), której filtry pozwalają na pobranie zestawienia organizacji pracujących na Madagaskarze. Dodatkowymi źródłami danych były strony skupiające NGO (np. Wango, Project World Impact) oraz strony fundraisingowe (Just Giving, GoFundMe). W ten sposób powstała wstępna baza organizacji zajmujących się pomocą rozwojową na Madagaskarze w latach 2015–2019. Poza zakresem czasowym prowadzonych działań, najważniejszym atrybutem była ich dokładna lokalizacja, a także kategoria (edukacja, zdrowie, dostęp do wody itp.). Projekty, które zakończyły się w 2015 r., były brane pod uwagę, natomiast te, które rozpoczęły się w drugiej połowie 2019 r., nie były ujmowane w zestawieniu. W przypadku braku informacji w źródłach internetowych, nawiązywany był z organizacją bezpośredni kontakt, który w kilku przypadkach pozwolił na uzupełnienie danych. Finalnie liczba działań świeckich organizacji spełniających kryteria wyszukiwania to 367.

Poza świeckimi organizacjami pod uwagę zostały wzięte również licznie reprezentowane placówki misyjne kościoła katolickiego, prowadzące działalność rozwojową (w ramach misji funkcjonuje szkoła, szpital, realizowany jest program dożywiania itp.).

Tu źródło wiedzy stanowił rocznik Kościoła katolickiego na Madagaskarze (za rok 2018), który zawiera listę wszystkich misji wraz ze świadczonymi usługami społecznymi. Liczba działań misji katolickich spełniających kryteria to 281. Łącznie potwierdzono 648 działania realizowane przez organizacje świeckie i misje katolickie (dla uproszczenia nazywane wspólnie NGO w dalszej części tekstu). Obecność innych organizacji wyznaniowych na Madagaskarze jest znacznie mniej zauważalna, a działania rozwojowe, o ile w ogóle są przez nie prowadzone, cechuje ograniczona skala.

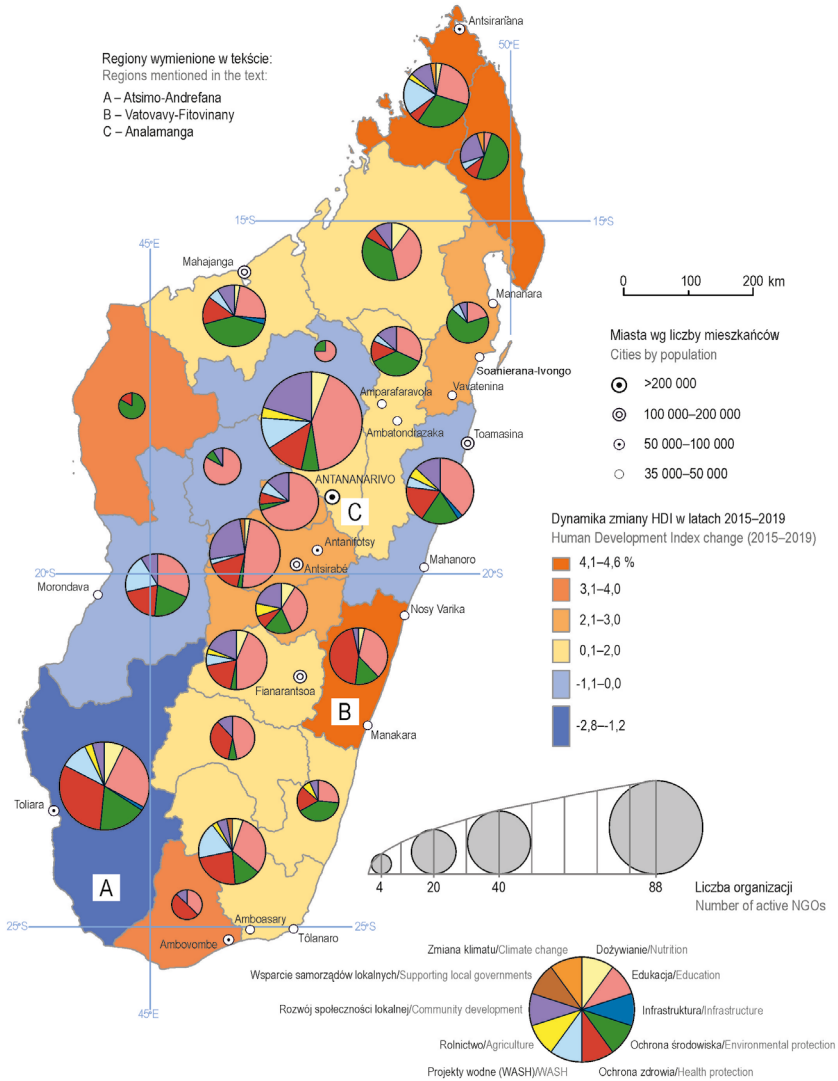
Analiza zebranych danych polegała na odniesieniu zmiany wartości regionalnego HDI w latach 2015–2019 do liczby działań przeprowadzonych w danym regionie w tym samym okresie. Mapa „Pozarządowa pomoc rozwojowa a wskaźnik rozwoju społecznego” (ryc. 1) pokazuje w podkładzie zmianę HDI w danym regionie między 2015 a 2019 r.; diagramy kołowe przedstawiają natomiast liczbę działań różnych kategorii zrealizowanych w poszczególnych regionach. Mapy „Pozarządowa pomoc rozwojowa w zakresie zdrowia a dynamika zmiany wskaźnika zdrowotnego” oraz „Pozarządowa pomoc rozwojowa w zakresie edukacji a dynamika zmiany wskaźnika edukacyjnego” (por. ryc. 3 i 4) powielają logikę wcześniej wspomnianej mapy, skupiają się jednak na komponentach HDI dotyczących odpowiednio zdrowia i edukacji, a na diagramach kołowych podana jest tylko liczba działań realizowanych w tych dziedzinach w danym regionie.

Wśród działań nie ujęto tych organizacji, które nie wskazują dokładnej lokalizacji swoich działań lub których praca ma charakter lotny, np. świadczą one usługi doradcze w zakresie planowania rodziny czy upraw, przemieszczając się od wioski do wioski. Poza zasięgiem badania są też działania organizacji pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej, których efekty są widoczne w terenie, ale co do których szczegółowe dane są wciąż nieosiągalne. Chińska współpraca rozwojowa z Madagaskarem nie jest kwalifikowana jako ODA, ani nie jest prowadzona według modelu współpracy, jakim rządzi się pozarządowa pomoc rozwojowa świadczona przez NGO z krajów Globalnej Północy. Bazuje ona najczęściej na sieci powiązań biznesowych.

Wyniki

Z obrazu przestrzennego na rycinie 1 wynika, że w badanym okresie zmiana obiektywnej jakości życia wyrażonej w HDI nie ma związku z liczbą działań w ramach pozarządowej pomocy rozwojowej. Potwierdza to bazujący na tych samych danych wykres (ryc. 2).

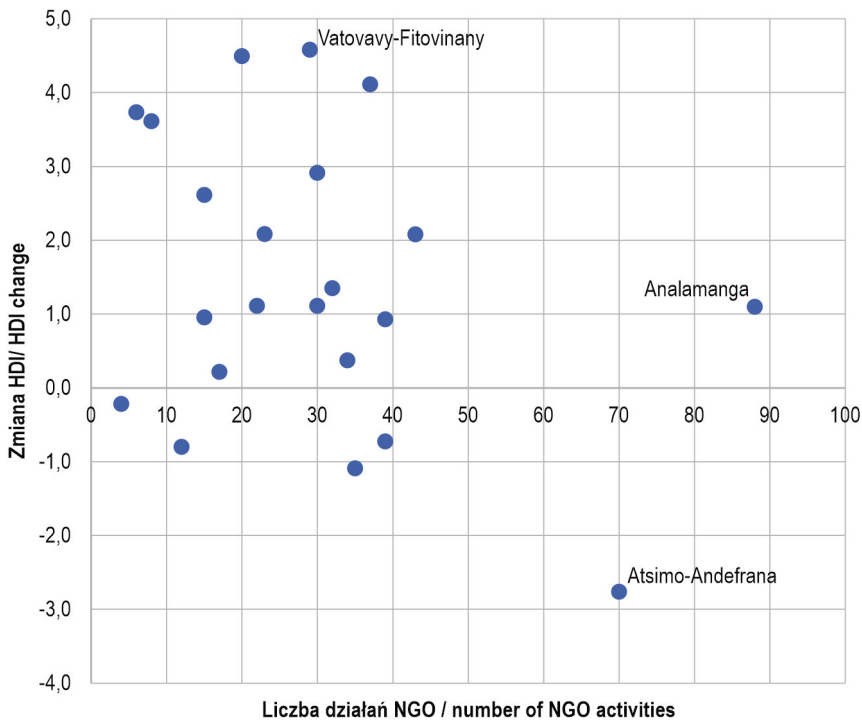
Wśród regionów, które odnotowały spadek jakości życia (5 z 22), 2 należą do pierwszego kwartyła wszystkich regionów uporządkowanych pod kątem liczby działań NGO, pozostałe 3 leżą natomiast już w górnym trzecim i czwartym kwartyłu (Q1 = 2, Q2 = 0, Q3 = 1, Q4 = 1). Szczególną uwagę zwraca południowo-zachodni



Ryc. 1. Pozarządowa pomoc rozwojowa a wskaźnik rozwoju społecznego. Lata 2015–2019. Literami oznaczone zostały regiony, których nazwy pojawiają się w tekście
Fig. 1. Non-governmental assistance and Human Development Index in 2015–2019. The letters indicate the regions mentioned in the text

Źródło: opracowanie własne.

Source: own work.



Ryc. 2. Liczba działań prowadzonych w ramach pozarządowej pomocy rozwojowej a zmiana HDI według regionów, Madagaskar, 2015–2019. Wymienione zostały nazwy tylko tych regionów, do których jest odniesienie w tekście

Fig. 2 Number of NGO activities and change in HDI in the regions of Madagascar, 2015–2019. Only the regions appearing in the text are mentioned

Źródło: opracowanie własne.

Source: own work.

region Atsimo-Andrefana (na ryc. 1 oznaczony literą A), gdzie jakość życia wyraźnie obniżyła się przy silnym zaangażowaniu NGO. Regiony, gdzie nie odnotowano znaczącej zmiany HDI (8 z 22), leżą we wszystkich kwartylach (Q1 = 1, Q2 = 2, Q3 = 3, Q4 = 2). Uwagę przykuwa tu region stołeczny Analamanga (na ryc. 1 oznaczony literą C), z wysoką przewagą działań rozwojowych nad pozostałymi regionami, co kontrastuje z brakiem znaczącego wzrostu jakości życia. Wreszcie regiony, które odnotowały rosnącą jakość życia w badanym okresie (9 z 22), leżą w przeważającej części w pierwszych dwóch kwartylach (Q1 = 3, Q2 = 3, Q3 = 2, Q4 = 1).

Cztery z pięciu regionów, gdzie odnotowano spadek jakości życia, są położone w zachodniej części kraju. Dwa z nich są regionami nadmorskimi z linią brzegową na Kanale Mozambickim, a pozostałe dwa mieszczą się w środkowozachodniej części wyspy i nie mają dostępu do morza. Piąty region z tej grupy położony jest na wschodnim wybrzeżu, nad Oceanem Indyjskim. Spadek wartości HDI na tym obszarze jest o tyle zaskakujący, że stolicą regionu jest największy port w kraju, miasto Toamasina. Dzięki sieci dróg oraz połączeniu kolejowemu ze stolicą obszar ten jest dobrze skomunikowany z resztą kraju, a warunki przyrodnicze są tu względnie stabilne i pozwalają na uprawę. Wśród obszarów, które odnotowały wzrost jakości życia, wyróżniają się dwa północne regiony kraju, które poza walorami turystycznymi i dostępnością (bezpośrednie loty międzynarodowe na Nosy Be), mają dogodne warunki do uprawy roślin (ryż, kukurydza, kakao, kawa, nerkowce). Zdecydowanie najtrudniejsze warunki środowiskowe panują w południowych regionach, do których najtrudniej również dotrzeć drogą lądową z uwagi na złą jakość sieci drogowej. Postępujące pustoszczenie, opóźniająca się pora deszczowa, przynosząca coraz mniej opadów, oraz nawracające cyklony (Tadross i in. 2008) sprawiają, że mieszkańcy tego obszaru są zmuszeni co kilka lat stawić czoła klęskom głodu (dla których w języku malgaskim istnieje nawet wydzielone słowo: *kere*). Uwarunkowania te nie są jednak odzwierciedlone w wartościach HDI. Regiony południowe, poza wspomnianym Atsimo-Andrefana, odnotowują bowiem wzrost lub stagnację obiektywnej jakości życia.

W tabeli 1 przedstawiono podział na kategorie działań uwzględnionych na mapach. Wśród działań świeckich NGO dominują te wspierające ochronę środowiska, edukację i zdrowie. Misje katolickie natomiast skupiają się przede wszystkim na edukacji, w dalszej kolejności zaś na wspieraniu lokalnej społeczności oraz zdrowiu. W ogólnym rozrachunku NGO poświęcają największą uwagę edukacji, ochronie środowiska, zdrowiu oraz projektom wodnym.

W odniesieniu do składowych HDI (zdrowie, ryc. 3; edukacja, ryc. 4), widoczna jest koncentracja działań pomocowych na Płaskowyżu Centralnym oraz raczej w południowej niż północnej części kraju. Uwagę znowu przykuwa region Atsimo-Andrefana z największą w całym kraju aktywnością pomocy rozwojowej w zakresie zdrowia. Region stołeczny natomiast wyróżnia się największą liczbą działań edukacyjnych. Obszar o najmniejszej koncentracji działań prozdrowotnych i proedukacyjnych rozciąga się od środkowego zachodu ku północy, wzdłuż wybrzeża. W trzech regionach nie zidentyfikowano ani jednego działania z zakresu zdrowia w badanym okresie: dwa z nich odnotowały spadek wskaźnika zdrowotnego, jeden zaś silny przyrost. Jeśli chodzi o edukację w jednym tylko regionie nie zidentyfikowano aktywności NGO w tym zakresie, natomiast wskaźnik edukacyjny znacząco wzrósł. Podobny brak związku między aktywnością NGO w poszczególnej dziedzinie a zmianą odpowiadającego jej wskaźnika odnajdujemy w przypadku

Tab. 1. Kategorie działań realizowanych w ramach pozarządowej pomocy rozwojowej na Madagaskarze w latach 2015–2019

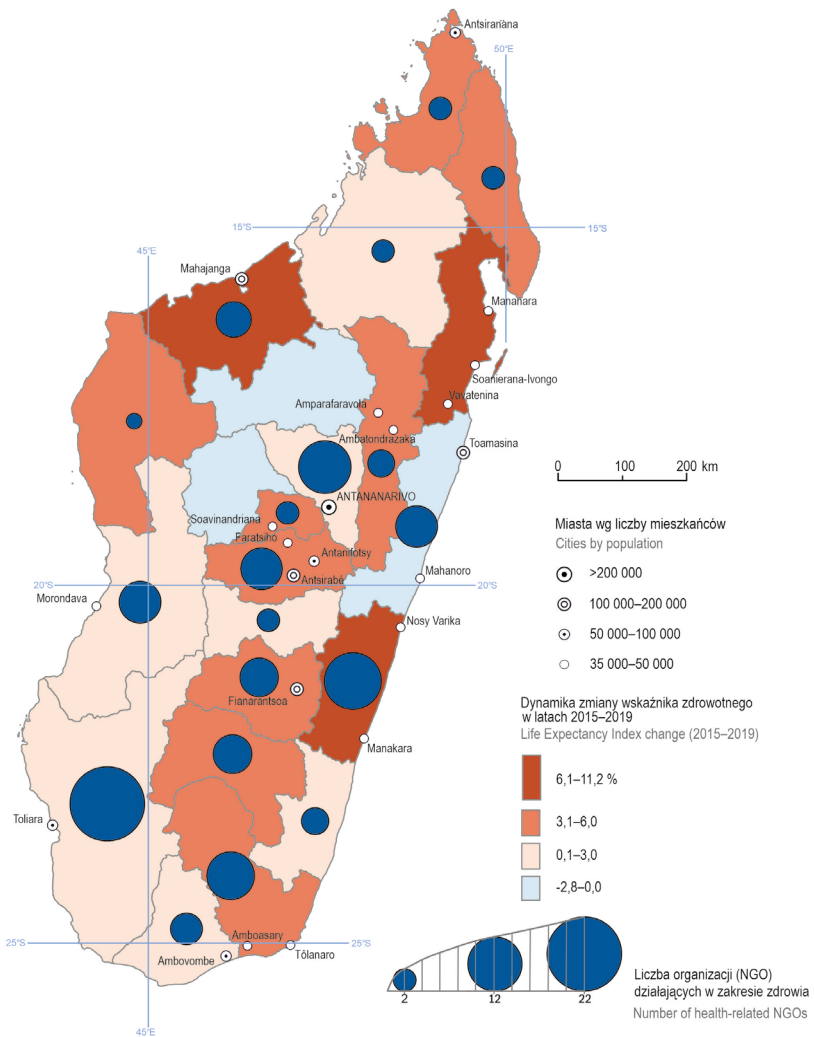
Table 1. NGO activity in Madagascar in 2015–2019 by category

	Liczba działań Number of activities			Struktura działań (%) Structure of activities (%)		
	Organizacje pozarządowe Non- governmental organizations	Placówki misyjne Missionary posts	Razem In total	Organizacje pozarządowe Non- governmental organizations	Placówki misyjne Missionary posts	Razem In total
Rolnictwo / Agriculture	9	4	13	1	1	2
Zmiana klimatu Climate change	2	0	2	0	0	0
Społeczność lokalna (domy dziecka, dzieci ulicy, więźniowie) Local community (orphanages, street children, prisoners)	32	50	82	5	8	13
Edukacja / Education	75	160	235	12	25	36
Ochrona środowiska Environmental protection	125	0	125	19	0	19
Zdrowie / Healthcare	67	47	114	10	7	18
Infrastruktura / Infrastructure	3	0	3	0	0	0
Samorząd / Local government	2	0	2	0	0	0
Żywność / Nutrition	12	11	23	2	2	4
Woda / Water projects	49	0	49	8	0	8
Razem / In total	376	272	648	58	42	100

Źródło: opracowanie własne.

Source: own work.

praktycznie każdego regionu w obu przedstawianych tu analizach cząstkowych. Jedyny przykład, gdzie znaczna liczba działań prozdrowotnych i proprodukcyjnych współwystępuje z zauważalną pozytywną zmianą wskaźników, to region Vatovavy-Fitovinany (na ryc. 1 oznaczony literą B), położony na południo-wschodnim wybrzeżu.

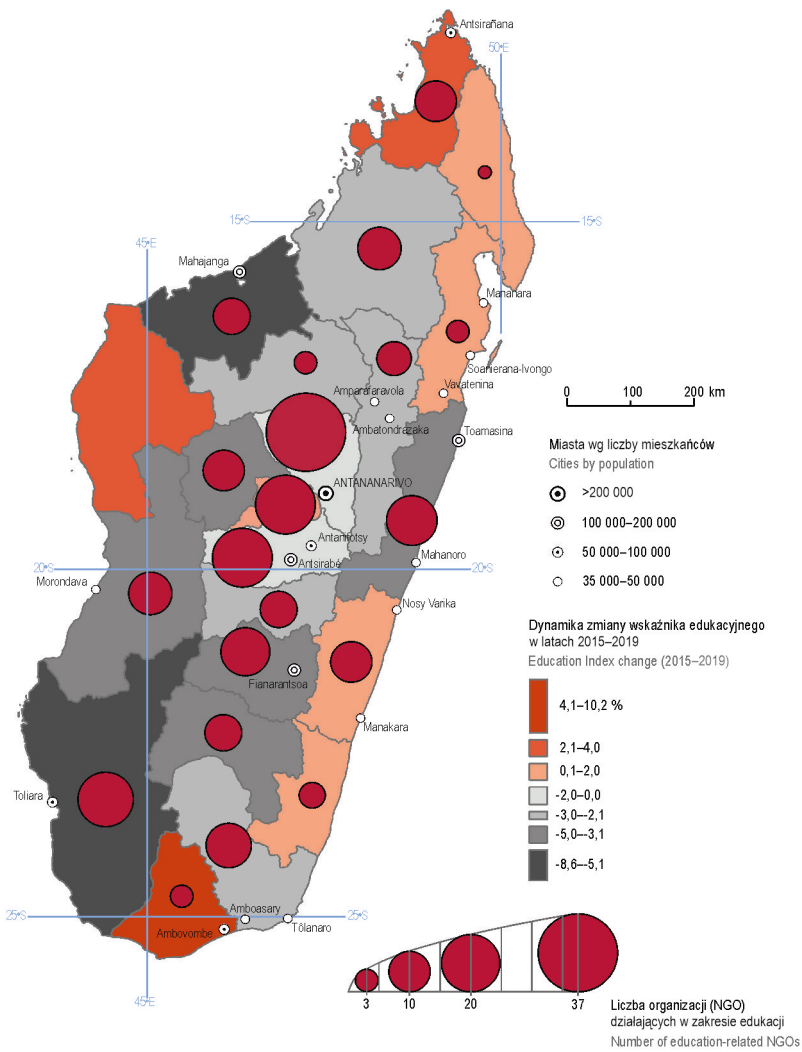


Ryc. 3. Pozarządowa pomoc rozwojowa w zakresie zdrowia a wskaźnik zdrowotny HDI. Lata 2015–2019

Fig. 3. Non-governmental assistance in healthcare and Life Expectancy Index in 2015–2019

Źródło: opracowanie własne.

Source: own work.



Ryc. 4. Pozarządowa pomoc rozwojowa w zakresie edukacji a wskaźnik edukacyjny HDI. Lata 2015–2019

Fig. 4. Non-governmental assistance in education and Education Index in 2015–2019

Źródło: opracowanie własne.

Source: own work.

Dyskusja

Pozarządowa pomoc rozwojowa wydaje się trafniej adresować problemy rozwojowe na poziomie lokalnym niż działania finansowane w ramach Oficjalnej pomocy rozwojowej, o których wydatkowaniu decyduje się z poziomu stolicy. Potwierdza to Büthe i in. (2012), którzy analizowali działalność amerykańskich NGO pod kątem motywacji, jakimi kierują się organizacje pozarządowe w wyborze miejsca zaangażowania w pomoc. Podobne wnioski wyciągnęła Brass (2012), która skupiła swoje badania na organizacjach pracujących w Kenii. Również w przedstawionych w niniejszym artykule interpretacjach przestrzennych uwidoczniła się silna, acz nierównomierna, obecność pozarządowej pomocy rozwojowej w regionach, również tych gorzej skomunikowanych. Brak związku między liczbą organizacji a poziomem jakości życia widoczny na rycinie 1 mógłby wynikać z występowania w jego granicach obszarów chronionych, gdzie pracują NGO skoncentrowane na ochronie środowiska naturalnego, które są drugą co do częstości występowania kategorią (tab. 1), ale oddziałują na zmienną nieujęta wprost w przyjętym mierniku jakości życia. Jednak zjawiska zobrazowane na rycinach 3 i 4, odnoszące się do składowych HDI, potwierdzają całkowity brak związku między głównymi typami działań rozwojowych prowadzonych na Madagaskarze w badanym okresie a poprawą zdrowia i edukacji.

Głównym ograniczeniem stojącym przed pozarządową pomocą rozwojową jest jej wolumen. Środki zebrane w ramach zbiórek publicznych, czy pojedynczych grantów nie pozwalają na prowadzenie szeroko zakrojonych działań przez dłuższy czas. Można wysnuć przypuszczenie, że brak związku między działaniami NGO a HDI w regionach wynika właśnie z tej kluczowej słabości pozarządowej pomocy rozwojowej. Być może przekierowanie większej części ODA, np. za pomocą systemu grantów, na sieć pozarządowej pomocy rozwojowej rozwiązałyby do pewnego stopnia problemy związane ze skutecznością tej pierwszej. Jednak jak wskazują Duncan (2019), pozarządowa pomoc rozwojowa ma swoje ograniczenia i nie należy jej traktować jako panaceum na problemy związane z efektywnością Oficjalnej pomocy rozwojowej. Niebawem będzie można poznać rezultaty przeniesienia większego ciężaru z ODA na NGO, albowiem francuska agencja pomocowa (*Agence française de développement*, AFD), rozczarowana rezultatami ODA na Madagaskarze (Vial i in. 2020), postanowiła dostosować politykę pomocową i przekazywać większe środki właśnie na NGO. Potencjał pozarządowej pomocy rozwojowej paradoksalnie udowadniają te kraje, których rządy o tendencjach autokratycznych, dążąc do jak najsilniejszego scentralizowania władzy, delegalizują NGO, korzystające ze środków zagranicznych lub wymagają odgórnej zgody na przyjęcie takich funduszy (Economist 2014). Przykład takiej praktyki opisany przez Dupuy i in. (2015) pochodzi z Etiopii, gdzie w 2010 r. partia rządząca wprowadziła silne regulacje sektora NGO, które miały na celu ograniczenie zasilania zagranicznymi środkami organizacji stanowiących potencjalne zagrożenie dla władzy.

Podsumowanie

W niniejszym badaniu świadomie pominięto głębszą analizę czynników wpływających na rozwój poszczególnych regionów Madagaskaru, chcąc skupić się na działalności rozwojowej organizacji pozarządowych w kraju Globalnego Południa. Badanie ma ograniczenia wynikające ze wspomnianej w artykule specyfiki pozarządowej pomocy rozwojowej oraz dość krótkiego zakresu czasowego.

Globalnie rosnąca liczba NGO oraz drzemiący w nich potencjał dla wspierania poprawy jakości życia w krajach Południa (Fechter, Schwittay 2019) powinny stanowić zachętę dla badaczy do dalszego zgłębiania tej tematyki.

Literatura

- 11^{ème} Fonds Européen de Développement Programme Indicatif National (2014–2020), https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/nip-madagascar-cdf11-2015_fr.pdf (dostęp: 29.12.2021).
- Banerjee A.V., Duflo E., 2012, *Poor economics. A radical rethinking of the way to fight global poverty*, Public Affairs, New York.
- Barr A., Fafchamps M., Owens T., 2005, *The governance of non-governmental organizations in Uganda*, World Development, 33(4), 657–679. DOI: 10.1016/j.worlddev.2004.09.010.
- Brass J., 2012, *Why Do NGOs Go Where They Go? Evidence from Kenya*, World Development, 40(2), 387–401. DOI: 10.1016/j.worlddev.2011.07.017.
- Büthe T., Major S., Souza A., 2012, *The Politics of Private Foreign Aid: Humanitarian Principles, Economic Development Objectives, and Organizational Interests in NGO Private Aid Allocation*, International Organization 66(4), 571–607. DOI: 10.1017/S0020818312000252.
- Camfield L., Ruta D., 2007, *Translation is not enough: using the Global Person Generated Index (GPGI) to assess individual quality of life in Bangladesh, Thailand, and Ethiopia*, Quality of life research, 16(6), 1039–1051. DOI: 10.1007/s11136-007-9182-8.
- Chartier A., 2016, *Transferts et appropriations de modèles de développement dans les pays du Sud. Pour une analyse du (dys)fonctionnement de l'aide. L'exemple de la décentralisation en Haïti et à Madagascar*, rozprawa doktorska na Wydziale Geografii, Bordeaux, Université Bordeaux-Montaigne, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01327509/document> (dostęp: 20.11.2021).
- Chartier A., Rivière M., 2018, *Les effets secondaires de l'aide au développement*, Revue internationale des études du développement 234(2), 123 DOI: 10.3917/ried.234.0123.
- CIA World Factbook, Madagascar, 2020, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/madagascar/> (dostęp: 1.07.2022).
- Cummins R.A., 2000, *Objective and Subjective Quality of Life: an Interactive Model*, Social Indicators Research, 52(1), 55–72. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1007027822521>.
- Drażkiewicz E., 2020, *Institutionalised dreams. The art of managing foreign aid*, Berghahn Books, New York.

- Duncan T., 2019, *Potential Pitfalls in Private Aid: A Cautionary Note for Non-Governmental Assistance*, [w:] Dutta N., Williamson C. (red.) *Lessons on Foreign Aid and Economic Development*, Springer International Publishing, Cham, 225–244.
- Dupuy K., Ron J., Prakash A., 2015, *Who survived? Ethiopia's regulatory crackdown on foreign-funded NGOs*, *Review of International Political Economy* 22(2), 419–456. DOI: 10.1080/09692290.2014.903854.
- Dupuy K., Ron J., Prakash A., 2016, *Hands Off My Regime! Governments' Restrictions on Foreign Aid to Non-Governmental Organizations in Poor and Middle-Income Countries*, *World Development*, 84(2), 299–311. DOI: 10.1016/j.worlddev.2016.02.001.
- Easterly W., 2014, *The white man's burden. Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, Penguin Books, New York.
- Fechter A., Schwittay A., 2019, *Citizen aid: grassroots interventions in development and humanitarianism*, *Third World Quarterly* 40(10), 1769–1780. DOI: 10.1080/01436597.2019.1656062.
- Hamann A.J., Bulir A., 2006, *Volatility of Development Aid: From the Frying Pan Into the Fire?*, *IMF Working Papers*, 6(65), 1.
- Hinds R., 2015, *Relationship between humanitarian and development aid*, University of Birmingham, Birmingham.
- Horning N.R., 2008, *Strong Support for Weak Performance: Donor Competition in Madagascar*, *African Affairs*, 107(428), 405–431. DOI: 10.1371/journal.pone.0161115.
- Human Development Reports, <https://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2020-readers-guide> (dostęp: 10.03.2022).
- Kałamucka W., 2017, *Jakość życia i zabezpieczenie egzystencji z perspektywy geograficznej*, Wyd. UMCS, Lublin.
- Komorowski S., 1979, *Genewski program badań regionalnych*, *Biuletyn KPZK PAN*, 103.
- Łańcucki J., 2015, *Poprawa jakości życia jako imperatyw zrównoważonego rozwoju*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 378. DOI: 10.15611/pn.2015.378.01.
- Łukomska J., 2011, *Czynniki lokalnego rozwoju gospodarczego w Polsce*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Metzger L., Guenther I., 2015, *How to Assess the Effectiveness of Development Aid Projects: Evaluation Ratings versus Project Indicators*, *Journal of International Development*, 27(8), 1496–1520. DOI: 10.1002/jid.3189.
- Moyo D., 2010, *Dead aid. Why aid is not working and how there is a better way for Africa*, Farrar, Straus and Giroux, New York.
- Mosel I., Levine S., 2014, *Remaking the case for linking relief, rehabilitation and development. How LRRD can become a practically useful concept for assistance in difficult places*, <https://cdn.odi.org/media/documents/8882.pdf> (dostęp: 29.12.2021).
- OECD 2003, *Papers on Official Development Assistance (ODA)*, *OECD Journal on Development*, 3(4), 5–35.
- OECD 2008, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf?_ga=2.148286003.562854395.1624973983-598772089.1619975036 (29.12.2021).

- OECD 2019, *Making Development Co-operation More Effective: 2019 Progress Report*, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/26f2638f-en/index.html?itemId=/content/publication/26f2638f-en> (dostęp: 28.12.2021).
- Polman L., 2016, *Karawana Kryzysu. Za kulisami przemysłu pomocy humanitarnej*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec.
- Programme Indicatif Pluriannuel 2021–2027, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/mip-2021-c2021-9059-madagascar-annex_fr.pdf (dostęp: 10.01.2022).
- Ramet V., 2012, *Policy Briefing. Linking relief, rehabilitation and development: Towards more effective aid*, Policy Department, Directorate-General for External Policies, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2012/491435/EXPO-DEVE_SP\(2012\)491435_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2012/491435/EXPO-DEVE_SP(2012)491435_EN.pdf) (dostęp: 28.12.2021).
- Razafindrakoto M., Roubaud F., Wachsberger J-M., 2013, *Institutions, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe*, <https://www.archives-ouvertes.fr/hal-01653670/document> (dostęp: 10.01.2022).
- Register of charities, <https://register-of-charities.charitycommission.gov.uk/charity-search> (dostęp: 17.12.2021).
- Riddell R.C., 2007, *Does Foreign Aid really work*, Oxford University Press, New York.
- Rist G., 1997, *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*, Zed Books, London.
- Sachs J., 2006, *The end of poverty. Economic possibilities for our time*, Penguin Books, London.
- The Economist, 2014, *Foreign funding of NGOs. Donors: keep out*, September 15.
- Tadross M., Randriamarolaza L., Rabefitia Z., Zheng K.Y., 2008, *Climate change in Madagascar: recent past and future*, World Bank, Washington.
- Truman Library, *International Aid_Document Set*, https://www.trumanlibrary.gov/public/InternationalAid_DocumentSet.pdf (dostęp: 17.12.2021).
- Vial M., Perol-Dumont M., Le Nay J., 2020, *Sur l'aide publique au développement à Madagascar*, http://www.senat.fr/rap/r19-243/r19-243_mono.html (dostęp: 9.01.2022).
- Waeber P.O., Wilmé L., Mercier J-R., Camara C., Lowry P.P., 2016, *How Effective Have Thirty Years of Internationally Driven Conservation and Development Efforts Been in Madagascar?*, PLoS one, 11(8), e0161115. DOI: 10.1371/journal.pone.0161115.

Małgorzata Klein
Uniwersytet Warszawski
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych
Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
malgorzata.klein@uw.edu.pl
ORCID: 0000-0003-3737-3591

