

**Doświadczenia
powojennej odbudowy**
Inspiracje dla Ukrainy

Cytowanie: Kopiński, D., Markiewicz, J., Ogórek, S., Sierocińska, K. (2022), *Doświadczenia powojennej odbudowy. Inspiracje dla Ukrainy*, Policy Paper, nr 6, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Warszawa, grudzień 2022 r.

Autorzy: Dominik Kopiński, Jan Markiewicz, Szymon Ogórek, Katarzyna Sierocińska

Współpraca: Jan Strzelecki

Redakcja merytoryczna: Konrad Szymański

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Skład i łamanie: Tomasz Gałązka

Współpraca graficzna: Sebastian Grzybowski

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-67575-14-0

Spis treści

Kluczowe liczby	4
Kluczowe wnioski	5
Wprowadzenie	7
Irak	9
Bośnia i Hercegowina	17
Afganistan.	23
Korea Południowa.	29
Inspiracje dla Ukrainy	38
Bibliografia	42
Spis tabel i wykresów.	46

Kluczowe liczby

25 lat

PKB utrzymuje się poniżej przedwojennego trendu wzrostu w połowie państw objętych konfliktami zbrojnymi

5 lat

zajmuje powrót PKB *per capita* w krajach objętych rekonstrukcją do poziomu sprzed wybuchu wojny tylko w co trzecim badanym kraju

tylko 10 proc.

różnicy liczby lat potrzebnych na odbudowę gospodarki wyjaśnia skala międzynarodowej pomocy finansowej

220 mld USD

przekazano na powojenną odbudowę Iraku

dopiero od 2011 r.

do realizacji inwestycji w ramach odbudowy Afganistanu zaczęto wybierać wykonawców afgańskich. Wcześniej kontrakty były uzyskiwane przede wszystkim przez zachodnie firmy

ok. 3 mld USD

wyniosły wojenne zniszczenia mienia w Korei Południowej, co odpowiada łącznemu PKB tego kraju z lat 1952 i 1953

75 proc.

południowokoreańskich inwestycji było sfinalizowanych z pomocy zagranicznej w latach 1953-1960

349 mld USD

może kosztować odbudowa Ukrainy wg Banku Światowego

750 mld USD

może kosztować odbudowa wg szacunków władz Ukrainy przedstawionych w Lugano

87 proc.

Ukraińców popiera wstąpienie do Unii Europejskiej

Kluczowe wnioski

- **Kluczowa dla sukcesu rekonstrukcji powojennej jest kwestia bezpieczeństwa i stabilności.** Prowadzenie odbudowy w warunkach aktywnego konfliktu lub kruchego pokoju jest w najlepszym razie bardzo skomplikowane, wiąże się z wyższymi kosztami transakcyjnymi i ograniczoną efektywnością działań naprawczych. Konflikt działa destabilizująco, zniechęca do inwestycji i podejmowania nowych przedsięwzięć gospodarczych.
- **Powodzenie odbudowy zależy od tego, w jakim zakresie zostaną w nią włączeni aktorzy krajowi.** Dotyczy to możliwie najszerzej grupy interesariuszy – najwyższych przedstawicieli władzy, miejscowych urzędników, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, sektora prywatnego, przedsiębiorstw państwowych itp. Włączenie ich w proces odbudowy pozwala nie tylko na właściwe zidentyfikowanie potrzeb i priorytetów finansowych, ale także wykreowanie poczucia współodpowiedzialności za efekty.
- **Dużym wyzwaniem jest koordynacja i harmonizacja działań związanych z odbudową.** Dotyczy to pogodzenia różnych wizji odbudowy, podziału pracy między państwami i aktorami multilateralnymi, ale także, na poziomie mikro – koordynacji działań różnych agend i ministerstw. W części analizowanych przypadków destrukcyjne okazywały się spory kompetencyjne między instytucjami podlegającymi wojsku i cywilami (m.in. Irak, Afganistan). Brak odpowiedniej koordynacji prowadzi do duplikacji działań, marnotrawienia zasobów i rozmytej odpowiedzialności.
- **Każdy projekt odbudowy wiąże się z tzw. podwójną odpowiedzialnością. Polega ona na tym, że aktorzy zagraniczni odpowiadają zarówno przed własnymi podatkami, jak i bezpośrednimi beneficjentami pomocy.** Państwa i organizacje międzynarodowe uczestniczące w rekonstrukcji nie miały demokratycznego oparcia, zaś w stosunku do powołanych władz cywilnych panowało powszechne przekonanie, że są one zainstalowane przez obce siły. Zmniejsza to zaufanie opinii publicznej do administracji krajowej i utrudnia państwu projektowanie swojego autorytetu.

- **Wspólnym problemem w państwach, w których realizowane były projekty rekonstrukcji jest korupcja.** Konflikt wybuchał w państwach o kruchych instytucjach, gdzie zjawisko korupcji było rozpowszechnione. Działania wojenne oraz niepewność i chaos, jakie temu towarzyszyły prowadziły nie tylko do eskalacji korupcji, ale dodatkowo „rozszerzały” system korupcji. Dlatego niezwykle ważne są jednocześnie działania skierowane na walkę z korupcją i ukrócanie praktyk korupcyjnych wszelkimi możliwymi metodami, także korzystając z doświadczeń innych państw.
- **Problem korupcji i słabych instytucji ujawnia się także w procedurach przetargowych.** Udokumentowane są liczne przypadki przyjmowania łapówek za preferencyjne przyznawanie kontraktów zarówno przez miejscowych urzędników, jak i przedstawicieli innych państw. Generalnie, doświadczenia związane z odbudową powojenną ujawniają dwa typy problemów – duże nadużycia w zakresie wyłaniania wykonawców oraz nieprawidłowości związane z nadzorem nad kontraktami i ich monitorowaniem. Nie sprzyjają temu procedury „importowane” z zewnątrz, nierzadko niedostosowane do miejscowych uwarunkowań.
- **Uniwersalną lekcją z odbudowy jest konieczność położenia większego nacisku na wzmacnianie kompetencji urzędniczych i szeroko rozumiany *capacity building*.** Z uwagi na presję na dostarczanie wyników, wysiłek odbudowy powojennej jest skierowany na projekty twarde, takie jak infrastruktura transportowa, energetyczna itd. Nie negując wagi tego typu zaangażowania, zwłaszcza w kontekście znacznych zniszczeń wojennych, planując odbudowę jej uczestnicy powinni przywiązywać większą wagę do projektów wzmacniających zdolności krajowej administracji (*administrative capacity building*).
- **W przypadku Ukrainy nie będzie konieczne tworzenie od podstaw instytucji społecznych i struktur władzy (*nation-building*), a ukraińskie społeczeństwo dokonało już demokratycznego wyboru zachodniego modelu rozwoju ekonomicznego i społecznego.** W tym aspekcie przypadek Ukrainy znacząco odbiega od przykładów z Iraku, Afganistanu, Bośni i Hercegowiny oraz Korei. Istotnym wyzwaniem pozostanie zaprojektowanie przez Ukrainę odbudowy w taki sposób, by pozwalała na realizację tego wyboru – akcesję do Unii Europejskiej. Paradoksalnie agresja Moskwy tylko przyspieszyła ten proces i sprawiła, że Ukraina jest coraz bardziej zintegrowana z unijnymi rynkami.

Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie przeglądu doświadczeń związanych z rekonstrukcją powojenną na podstawie czterech studiów przypadku – Iraku, Afganistanu, Bośni i Hercegowiny oraz Korei Południowej. Wybraliśmy państwa doświadczone tragicznymi konfliktami zbrojnymi już po II wojnie światowej, ponieważ wiązały się one – podobnie jak odbudowa Ukrainy – z odbudową państwa, a nie całego kontynentu. Identyfikując najważniejsze wyzwania i popełnione przez donatorów błędy, analiza ta może stanowić cenne źródło inspiracji dla odbudowy powojennej Ukrainy. Opracowanie zostało podzielone na następujące części:

- Aktorzy w procesie odbudowy,
- Finanse,
- Realizacja koncepcji własności,
- Koordynacja pomocy,
- Odpowiedzialność za efekty,
- Przejrzystość procedur,
- Efektywność i rozliczalność pomocy.

Przedstawiony w raporcie materiał historyczny jest dowodem, że rekonstrukcja powojenna to proces długotrwały i niezwykle złożony – może trwać wiele lat, a nawet dekad. **Z obliczeń Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju obejmujących 700 konfliktów zbrojnych toczonych w latach 1816-2014 wynika, że PKB *per capita* w krajach objętych rekonstrukcją wraca do poziomu sprzed wybuchu wojny po upływie 5 lat w zaledwie co trzecim przypadku. W połowie przypadków utrzymuje się poniżej kontrfaktycznego trendu wzrostu przez okres 25 lat po zakończeniu wojny (EBRD, 2022b).** Japonia stawiana często za wzór odbudowy powojennej potrzebowała aż 23 lat by powrócić do trendu przedwojennego. Należy się spodziewać, że w przypadku Ukrainy, której PKB w 2022 r. skurczył się o ponad 30 proc., również będzie to proces rozłożony na wiele lat.

Rekonstrukcja staje się szczególnie dużym wyzwaniem w obliczu kruchego pokoju i ryzyka odnowienia konfliktu. Biorąc pod uwagę wcześniejsze doświadczenia, taki scenariusz stanowi bardziej regułę niż wyjątek. Jedynie w przypadku 20 proc. wojen okres pokoju trwa dłużej niż 25 lat (EBRD, 2022b). Jeśli wziąć pod uwagę wojny domowe, konflikt wybucha ponownie w ciągu 6 lat aż w 53 proc. przypadków. Problem ten doskonale obrazuje przykład Afganistanu i Iraku, gdzie rekonstrukcja napotkała szereg problemów właśnie z uwagi na współwystępowanie konfliktu.

Rosyjska inwazja na Ukrainę spowodowała gigantyczne zniszczenia infrastruktury fizycznej i ekonomicznej. Jeszcze we wrześniu 2022 r. Bank Światowy

szacował, że odbudowa Ukrainy może pochłonąć 349 mld USD (World Bank, 2022), zaś strona ukraińska mówiła o nawet 750 mld USD, co stanowi prawie 4-krotność ukraińskiego PKB za 2021 r. (200 mld USD). Dla porównania – Polska w latach 2004-2021 w ramach polityki spójności otrzymała z UE 137,2 mld EUR. Po pierwsze, kwoty te niemal na pewno będą wyższe w związku z wciąż trwającą wojną. Po drugie, choć wysokie, nie pozostają poza zasięgiem społeczności międzynarodowej – Stany Zjednoczone przeznaczyły na Plan Marshalla 2 proc. swojego ówczesnego PKB (Eichengreen, 2010), co według dzisiejszej wartości dolara daje w przybliżeniu kwotę 150 mld USD.

Doświadczenia powojenne innych krajów dowodzą, że skala pomocy finansowej nie jest jednak kluczowym czynnikiem sukcesu. Różnice w kwotach przekazanych na odbudowę wyjaśniają zaledwie 10 proc. różnicy w zakresie liczby lat potrzebnych na kompletną odbudowę gospodarki. Wydatki na odbudowę Iraku wyniosły aż 220 mld USD, zaś Stany Zjednoczone przeznaczyły na Afganistan 145 mld USD, mimo to trwałe efekty tych działań są w najlepszym razie wątpliwe (EBRD, 2022b).

Dlatego w niniejszym opracowaniu zwracamy szczególną uwagę na kwestię odpowiedniej koordynacji i harmonizacji działań związanych z rekonstrukcją, a także podkreślamy znaczenie koncepcji własności, która najogólniej oznacza możliwie najpełniejszą partycypację Ukrainy w identyfikowaniu potrzeb i priorytetów, formułowaniu planu naprawczego oraz wzięcia odpowiedzialności za jej wdrożenie. Ten prymat należy pogodzić z uzasadnionymi obawami związanymi z obecną w Ukrainie korupcją i ryzykiem sprzeniewierzenia środków rozwojowych. Wymaga to od społeczności międzynarodowej wsparcia w zakresie wzmocnienia krajowej administracji, a także wdrażania praktyk i mechanizmów antykorupcyjnych.

Tabela 1. Najważniejsze informacje na temat opisywanych projektów rekonstrukcji

Kraj	Okres trwania konfliktu	Okres trwania odbudowy	Wartość funduszy zaangażowanych w odbudowę	Główni aktorzy
Irak	2003-2011	2003-2014	220 mld USD	Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Japonia, ONZ, Unia Europejska, Bank Światowy
Bośnia i Hercegowina	1992-1995	1996-2002	5,2 mld USD	Unia Europejska, Stany Zjednoczone, Bank Światowy, Niemcy, Wielka Brytania, Francja
Afganistan	2001-2020	2001-	156 mld USD	Stany Zjednoczone, Japonia, ONZ, Wielka Brytania, Unia Europejska
Korea Płd.	1950-1953	1953-1960	122 mln USD	Stany Zjednoczone, UNKRA

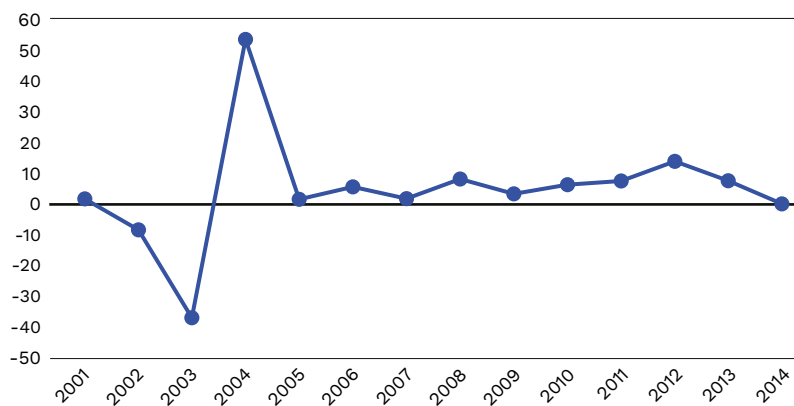
Źródło: opracowanie własne PIE.

Irak

Aktorzy

Rekonstrukcja Iraku jest przykładem rekonstrukcji w trakcie konfliktu, a nie post-konfliktowej. Między marcem a październikiem 2004 r. w wyniku działań wojennych, napadów i aktów przemocy o podłożu etnicznym śmierć poniosło 30-100 tys. Irakijczyków (Tripp, 2007). Zdaniem krytyków było to pokłosiem decyzji o rozwiązaniu struktur irackiego państwa i całkowitej demilitaryzacji Iraku (wzorowanej na demilitaryzacji Japonii po II wojnie światowej), która pozbawiła kraj bezpieczeństwa. Takie podejście zdeterminowało przyjęty model rekonstrukcji i udział w odbudowie poszczególnych aktorów.

Wykres 1. Wzrost PKB w Iraku w latach 2001-2014 (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Banku Światowego.

Interwencja sił koalicyjnych w Iraku, która nastąpiła 20 marca 2003 r., miała doprowadzić do szybkiego zwycięstwa i zmiany reżimu. Wsparcie w tym zakresie miała zapewnić rezolucja Rada Bezpieczeństwa ONZ nr 1483 z 27 maja 2003 r., zgodnie z którą kontrola nad politycznymi losami Iraku została przekazana w ręce dwóch krajów współtworzących tzw. siły okupacyjne – USA i Wielkiej Brytanii.

Proces rekonstrukcji Iraku został niemal całkowicie zdominowany przez Stany Zjednoczone. Mandat utworzonego naprędce ORHA (The Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance) był skrojony na potrzeby

kryzysu humanitarnego, który jak zakładano będzie największym wyzwaniem po obaleniu reżimu Saddama Husajna. Z uwagi na niespodziewany opór ze strony irackiego podziemia, plany sił koalicyjnych musiały zostać zrewidowane. Doktryna „wyzwolić i wycofać się” (*liberate and leave*) zmieniła się w „okupować i odbudować” (*occupy and rebuild*). W kwietniu 2003 r. pełnia władzy wykonawczej, legislacyjnej i sędowniczej spoczęła na powołanych przez siły koalicyjne Tymczasowych Władzach Koalicyjnych (Coalition Provisional Authority, CPA)¹.

W pierwszych 12 miesiącach, tj. do powołania irackiego rządu tymczasowego w czerwcu 2004 r., wiodącym aktorem był amerykański Departament Obrony (DO). **W efekcie Irakiem zarządzał de facto personel wojskowy, mimo że formalnie kierował nim administrator Paul Bremer.** Stworzenie scentralizowanego ośrodka decyzyjnego w postaci DO w obliczu wyzwań powojennych w teorii miało sens – w praktyce zupełnie się nie sprawdziło. Będąca pod kuratelą Departamentu Obrony CPA pełniła swoją funkcję przez 14 miesięcy i jeden tydzień – rozwiązano ją dnia 28 czerwca 2014 r. Zakończenie misji CPA znacząco ograniczyło wpływy Departamentu Obrony, a w ślad za tym personelu wojskowego – na zarządzanie procesem odbudowy.

Stany Zjednoczone zmarginalizowały udział innych państw i organizacji międzynarodowych w procesie odbudowy. ONZ miała pewne doświadczenie w Iraku z okresu przedwojennego – jej agendy brały udział m.in. w programie Ropa za Żywność (Oil-for-Food Programme, OFFP) jednak począwszy od 1995 r. tak wiedza ekspercka pozostała w dużej mierze niewykorzystana. Także udział Banku Światowego i MFW był ograniczony, głównie z uwagi na brak wiarygodnych danych, na których instytucje te mogły pracować i wykonywać analizy. Żadna z organizacji międzynarodowych nie współpracowała z władzami Iraku od 20 lat i nie miała szczegółowej wiedzy na temat irackiej gospodarki.

Do najbardziej aktywnych po Stanach Zjednoczonych bilateralnych uczestników odbudowy należy zaliczyć Japonię, która przekazała na odbudowę Iraku kwotę 7 mld USD. Innym ważnym aktorem była Unia Europejska, która do końca 2013 r. wyasygnowała na rzecz odbudowy Iraku 1 mld EUR (1,3 mld USD), głównie za pośrednictwem agend ONZ oraz organizacji pozarządowych, m.in. Czerwonego Krzyża. Unia Europejska była także największym wpłacającym do Międzynarodowego Funduszu Odbudowy Iraku (the International Reconstruction Fund Facility in Iraq, IRFFI) (774 mln USD). W późniejszym czasie usankcjonowała się szersza koalicja państw na rzecz odbudowy Iraku. Na konferencji w Madrycie 24 października 2003 r. 38 państw, Komisja Europejska, MFW i Bank Światowy zadeklarowały swoje wsparcie na poziomie 33 mld USD w postaci pomocy bezzwrotnej i pożyczek.

Zaangażowanie sektora prywatnego – zarówno krajowego jak i podmiotów zagranicznych – było znaczące, choć przez długi czas ograniczone z uwagi na kwestie bezpieczeństwa. Mimo niepewności i chaosu, z jakim wiązała się odbudowa, wiele firm amerykańskich, np. Halliburton i jego spółka

¹ Jeżeli nie zaznaczono inaczej, we fragmencie tym bazowano głównie na informacjach zawartych w dwóch raportach poświęconych odbudowie powojennej Iraku: World Bank (2019) oraz SIGIR (2013).

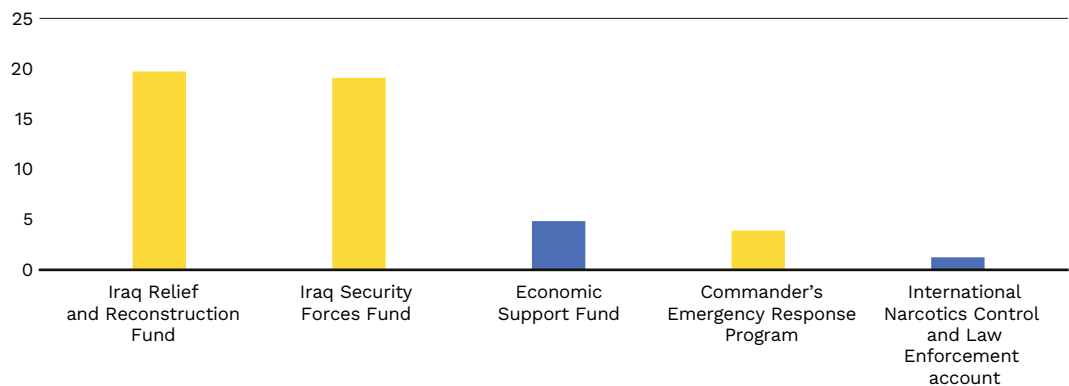
zależna Kellogg Brown and Root, Bechtel Corporation, International American Products, Perini Corporation, uzyskiwało szereg lukratywnych kontraktów. Szacuje się, że prywatne firmy zarobiły na odbudowie Iraku 138 mld USD, z czego 10 największych firm – 72 mld USD (Fifield, 2013).

Organizacje pozarządowe (NGOs) w epoce dyktatury Saddama Husajna miały związane ręce, a jedynym obszarem, w którym działały dość aktywnie był Kurdystan. Po upadku reżimu NGOs-y miały dylemat: pomagać czy nie. Większość z nich potępiała międzynarodową interwencję w Iraku, a zatem włączenie się w proces odbudowy mogło być odczytane jako poparcie dla interwencji. Z tego względu koordynacja i komunikacja z siłami okupacyjnymi okazały się na starcie utrudnione, choć ze względu na obawy o życie pracowników, organizacje pozarządowe były często zmuszone do korzystania z ochrony wojskowych.

Finanse

Budżet na rekonstrukcję Iraku miał bezprecedensowy rozmiar na tle innych operacji tego typu i ostatecznie sięgnął kwoty 220 mld USD. Aż 126 mld USD z tej kwoty wyasygnowano z budżetu samego Iraku, co było możliwe dzięki rosnącemu wydobyciu ropy naftowej. W trakcie Konferencji Donatorów mającej miejsce w Madrycie w październiku 2003 r., 38 państw oraz organizacje multilateralne (Komisja Europejska, MFW i Bank Światowy) zadeklarowały przekazanie na rzecz Iraku pomocy w formie grantów i pożyczek na łączną kwotę 33 mld USD. Kwoty te wzrosły wielokrotnie – Stany Zjednoczone przekazały do końca 2012 r. na odbudowę Iraku ok. 60 mld USD.

Wykres 2. Struktura wydatków amerykańskich (w mld USD)



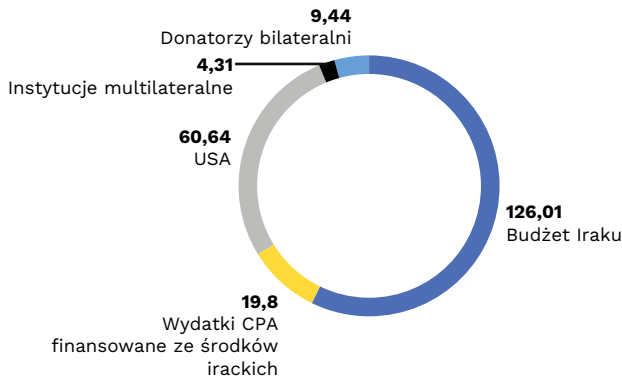
Uwaga: żółtym kolorem zaznaczyliśmy fundusze, nad którymi pieczę sprawował Departament Obrony.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych SIGIR.

Brak mandatu ONZ uniemożliwił pełniejsze sięgnięcie po środki będące w dyspozycji tej organizacji. Przyczyniła się do tego także śmierć Sergio Vieira de Mello, specjalnego wysłannika ONZ w Iraku, który wraz z 22 osobami stracił życie w zamachu przeprowadzonym przez siły Al-Kaidy 19 sierpnia 2003 r. – zaledwie 5 dni po tym, jak ONZ zgodziło się na utworzenie misji w Bagdadzie. Spowodowało to wycofanie nieirackiego personelu ONZ i wydatnie zmniejszyło wpływ ONZ na kształt i przebieg procesu odbudowy.

Ponad połowa środków przeznaczonych na rekonstrukcję pochodziła od samego Iraku. Były to głównie należności ze sprzedaży ropy, pozostałe fundusze pochodzące z programu Ropa za Żywność, zarekwirowane środki na rachunkach zagranicznych oraz przejęte aktywa zdefraudowane przez Husajna i jego otoczenie. W ciągu 14 miesięcy przypadających na administrację CPA udało się zgromadzić w ten sposób 20,7 mld USD. W tym kontekście istotną rolę pełnił Fundusz Rozwojowy dla Iraku, ustanowiony w 2003 r. w formie rachunku w nowojorskim oddziale Fed. Po uwzględnieniu budżetu inwestycyjnego (kapitałowego), fundusze irackie zasilające koszty odbudowy wyniosły 126-146 mld USD.

Wykres 3. Źródła finansowania rekonstrukcji Iraku w latach 2003-2012 (w mld USD)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych SIGIR.

Istotne wsparcie zapewnił Klub Paryski, skupiający 19 największych gospodarek świata, który w 2004 r. postanowił anulować znaczą część irackiego długu. Na koniec 2003 r. wynosił on ponad 120 mld USD, z czego zobowiązania wobec Klubu szacowano na 38,9 mld USD. Udało się umorzyć 80 proc. tej sumy (32 mld USD), w tym 4,1 mld wobec USA i 12 mld USD długu wobec Rosji.

Własność

Interwencja zewnętrzna w Iraku doprowadziła do faktycznego demontażu istniejących struktur państwowych oraz całkowitej demilitaryzacji – rozwiązania sił zbrojnych wraz z policją. Z uwagi na powstałą próżnię instytucjonalną, siły koalicyjne wybrały model administracyjny o charakterze bezpośrednim. Współcześnie podobne rozwiązania były przyjęte w Timorze Wschodnim i Kosowie.

Powołana przez Paula Brenera, początkowo dla potrzeb doradczych, iracka Rada Zarządzająca (Iraqi Governing Council) otrzymała pewne prerogatywy wykonawcze. Jednak jej głównym celem było złagodzenie budzącego wiele zastrzeżeń i narzuconego przez Amerykanów modelu administracyjnego. Rada nie spełniła swoich oczekiwań z kilku powodów. Po pierwsze wprowadzony w Radzie odgórnie pluralizm etniczny okazał się kontrproduktywny i jedynie nasilił międzyetniczne antagonizmy. Po drugie obsadzeni w niej powracający z wygnania iraccy politycy (aż 13 z 25 członków Rady) stracili kontakt z irackimi realiami i nie mieli poparcia wśród ludności (Alkadiri, 2003).

CPA przejęła zatem bezpośrednią kontrolę nad procesem rekonstrukcji, wykorzystując Irakijczyków co najwyżej w charakterze konsultantów, a i to w niezwykle ograniczonym zakresie. Taki model był motywowany również założeniem, że obecność sił koalicyjnych w Iraku będzie jedynie tymczasowa. Przez długi czas nie udało się zbudować prawdziwego partnerstwa z przedstawicielami władz, nie tylko na poziomie centralnym, ale również na szczeblu regionalnym, tłumacząc to wysoką korupcją i niską efektywnością urzędników irackich. Dało to efekt w postaci niewłaściwego i niepełnego zidentyfikowania potrzeb.

Szybko okazało się, że oczekiwania dotyczące sprawnej demokratyzacji i odbudowy państwowości Iraku są nierealistyczne. Amerykanie popełnili w tym względzie analogiczne błędy co Brytyjczycy po pierwszej wojnie światowej, kiedy Irak stał się ich terytorium mandatowym (Scholvin, 2011). Dodatkowym zjawiskiem, które osłabiło i tak już kruche instytucje państwa, było rekrutowanie przez organizacje międzynarodowe irackiego personelu urzędniczego oraz ekspertów krajowych, co zmniejszyło pulę wykształconych Irakijczyków pracujących w sektorze publicznym.

Z czasem zaangażowanie amerykańskie stało się bardziej inkluzywne, zwłaszcza po uzyskaniu przez kraj suwerenności w związku z powołaniem rządu tymczasowego 28 czerwca 2004 r. Mimo to status rządu irackiego w dalszym ciągu nie przestał być tymczasowy i co do charakteru – kruchy. To z kolei, w połączeniu z niską efektywnością struktur państwa irackiego w zakresie realizowania swoich podstawowych funkcji, wydatnie utrudniło budowanie legitymizacji nowych władz Iraku. Szybko okazało się, jak ważne są działania mające na celu podnoszenie zdolności biurokratycznych instytucji krajowych w procesie rekonstrukcji. Zresztą owa niska zdolność biurokratyczna i niezwykle krytyczna opinia Amerykanów o stylu pracy ministerstw, dawała ich zdaniem asumpt do wyręczania Irakijczyków z ich pracy (International Crisis Group, 2004).

Jednym z efektów niewłączenia krajowych podmiotów w rekonstrukcję była nietrwałość i niska jakość realizowanych projektów. Z przeprowadzonego audytu wynika, że projekty infrastrukturalne finansowane przez Amerykanów nierzadko już po dwóch latach ulegały degradacji (World Bank, 2019, s. 11). Dopiero po wielu miesiącach Departament Stanu uzyskał zgodę amerykańskiego Kongresu na reorganizację zarządzania funduszami na odbudowę i przekierowanie znacznej części z nich na mniejsze projekty, ale o większym znaczeniu dla lokalnych społeczności, a do tego realizowanych przez wykonawców irackich.

Koordinacja

Rekonstrukcja powojenna Iraku ujawniła kaskadę błędów wynikających z nieodpowiedniej koordynacji wysiłków na rzecz odbudowy. Przy tak złożonym projekcie, jakim jest odbudowa powojenna, pewna doza braku koordynacji jest naturalna, a nawet pożądana. Zbyt ścisła koordynacja wiąże się bowiem z wysokimi kosztami transakcyjnymi. Jednak w przypadku Iraku brak koordynacji stał się niezwykle problematyczny, a ostatecznie wysoce kosztowny. Szczególnie w początkowej fazie stabilizacyjnej dochodziło do wzajemnego nakładania obszarów kompetencji wojska i aktorów cywilnych. Nierzadko przeradzało się to w otwarty konflikt i walkę o strefy wpływów, zwłaszcza między Departamentem Stanu a Departamentem Obrony.

Pentagon marginalizował specjalistów zatrudnionych w instytucjach cywilnych. Departament Stanu uzyskał większą kontrolę nad procesem rekonstrukcji dopiero po formalnym przekazaniu władzy na rzecz rządu tymczasowego i uruchomieniem U.S. Mission-Iraq, który od tej pory pełnił funkcje wykonawcze (zastępując w tym zakresie CPA), mimo iż większość prac w dalszym ciągu była nadzorowana przez Departament Obrony. Szwankowała również koordynacja między Bagdadem a stolicami państw tworzących siły koalicyjne, głównie Waszyngtonem. Koordinacja była także utrudniona przez bardzo dużą fluktuację personelu rezydującego w Iraku i niewykorzystywanie zgromadzonego tam doświadczenia.

W związku ze złożoną architekturą instytucjonalną rekonstrukcji powojennej, wiele czasu przeznaczono na wewnętrzne konsultacje międzyagencyjne, tzw. *follow-upy*, spotkania itd. Przykładem marnotrawstwa zasobów była intensywna praca analityczna i raportowanie. Powstały niezliczone raporty, których nikt nie czytał i rekomendacje, których nikt nie miał czasu ani możliwości wdrażać. Praca analityczna była często podejmowana nie w odpowiedzi na realne problemy i potrzeby zgłaszane przez Irakijczyków, ale z za biurka. Ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa personelu, duża część organizacji prowadziła operacje z za ufortyfikowanej tzw. Zielonej Strefy i miała w związku z tym ograniczoną mobilność. A zatem obecność na miejscu w Iraku była często fasadowa, co nie pozwalało na efektywne zbieranie informacji na temat potrzeb i nadzorowania wdrażanych projektów.

Odowiedzialność

W Iraku popełniono szereg błędów charakterystycznych dla projektów pomocy rozwojowej. **W związku z presją czasu preferowano projekty zorientowane na szybkie osiągnięcie efektów materialnych (np. budowa infrastruktury).**

Odbywało się to kosztem projektów i programów bardziej czasochłonnych z mniej wymiernymi efektami (np. wzmacnianie otoczenia instytucjonalnego i zdolności biurowatycznych, inwestycje w kapitał ludzki itp.). W projektach tego typu jedyną miarą sukcesu jest stopień realizacji budżetu, co wzmacnia presję na wydawanie środków pomocowych w określonym cyklu budżetowym. To z kolei powoduje problem błędu selekcji (*selection bias*), w przypadku którego do finansowania wybierane są projekty mniej skomplikowane, łatwiejsze we wdrażaniu i pozwalające na szybsze uwalnianie środków.

Przejrzystość procedur

Po międzynarodowej interwencji nastąpił niekontrolowany wzrost korupcji, czego katalizatorem była dezintegracja aparatu bezpieczeństwa i systemu sprawiedliwości oraz gwałtowna erozja utraty zaufania do instytucji publicznych w powiązaniu z upadkiem autorytetu państwa. Zidentyfikowano takie problemy jak unikanie organizowania przetargów nieograniczonych przy dużych kontraktach (wśród firm uzyskujących kontrakty bez przetargu lub w przetargu zamkniętym były m.in. Halliburton i Bechtel) (Velroy i in., 2012), brak pełnej informacji na temat wymogów i parametrów kontraktu, brak nadzoru nad rozliczaniem kontraktu.

Korupcja nie tylko zmniejszyła zaufanie do sił międzynarodowych i resztek państwa irackiego, ale działała silnie odstrasżająco na inwestorów zagranicznych; ograniczała również udział rodzimego sektora prywatnego w procesie odbudowy – iraccy przedsiębiorcy byli poddani ciągłemu ściąganiu haraczy. Siły koalicyjne podjęły liczne działania antykorupcyjne, takie jak powołanie Komisji ds. Zwalczania Korupcji (The Commission of Integrity, COI), ale ich efekty były ograniczone.

Dezintegracja struktur państwowych wpłynęła na system przetargowy, który stał się areną ścierania się rozmaitych wpływów oraz nacisków w zakresie wyboru wykonawców i dostawców. Na przetargi istotny wpływ miało pogorszenie się warunków bezpieczeństwa i rosnące zagrożenie atakami ze strony irackich bojówek. Doprowadziło to m.in. do wzrostu kosztów pośrednich, które – jak wynika z niektórych audytów – wynosiły niekiedy nawet połowę łącznych kosztów projektu. Zabrakło harmonizacji procedur przetargowych i ujednoczenia przepisów w tym zakresie dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w odbudowę. Procedury „importowane” przez donatorów były ponadto skrojone na zupełnie inne, bo stabilne i przewidywalne okoliczności.

Efektywność i rozliczalność

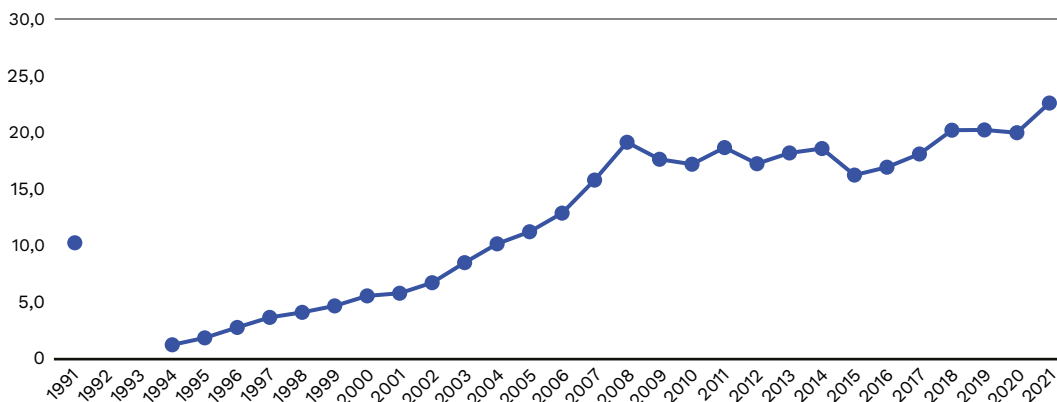
To właśnie **kwesie bezpieczeństwa wraz z korupcją były dwoma zmiennymi, które w największym stopniu ograniczały zarówno efektywność działań, jak i ich rozliczalność**. Innym czynnikiem, również powiązaniem z bezpieczeństwem, była niezwykle duża rotacja personelu w Iraku. Większość pracowników przebywała w Iraku kilka miesięcy, co ograniczało nie tylko możliwość akumulacji doświadczenia przez personel, ale także nie pozwalało na wykreowanie tzw. pamięci instytucjonalnej.

Monitoring i ewaluacja działań była utrudniona i szcążkowa także z uwagi na szybko zmieniające się okoliczności i ogólną dynamikę wydarzeń. Żadna z instytucji nie przewidziała eskalacji przemocy na tak ogromną skalę. Ciągłe zamachy i porwania negatywnie wpłynęły na możliwość prowadzenia operacji w terenie, szczególnie w obszarze podwyższonego ryzyka, jakim był tzw. Trójkąt sunnicki. Często odnotowywanym problemem była także mała decyzyjność irackich urzędników i przedstawicieli władz cywilnych w zakresie implementacji projektów i programów, w związku z podziałami etnicznymi oraz rosnącą temperaturą sporów polityczno-etnicznych. Dodatkowy problem wynikał ze wspomnianej niskiej transparentności procedur przetargowych i kontraktów, częstego braku podstawowych danych na temat projektów oraz rozbieżne raporty (Velroy i in., 2012).



Bośnia i Hercegowina

Wykres 4. Nominalny PKB Bośni i Hercegowiny w latach 1991-2021 (w mld USD)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Banku Światowego i BiH Statistic Agency (dane za 1991 r.).

Aktorzy

Odbudowa Bośni i Hercegowiny (BiH) była szczególna ze względu na formę wprowadzenia pokoju i wielkość wsparcia międzynarodowego w procesie rekonstrukcji kraju. **Zakończenie wojny, która trwała na obszarze obecnej Bośni i Hercegowiny w latach 1992-1995, dokonane zostało przez silną interwencję państw zachodnich. Głównymi inicjatorami były Stany Zjednoczone, Niemcy, Wielka Brytania i Francja.** Bośnia i Hercegowina składa się od tej pory z dwóch części – Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej. Warunki pokoju określił układ zawarty w Dayton w USA w listopadzie 1995 r. Model zastosowany w Bośni i Hercegowinie polegał na budowaniu pokoju narzuconego, z silną międzynarodową obecnością zarówno w zarządzaniu nim, jak i w procesie jego wdrażania (Causevic, Zupcevic, 2009). Dodatkowo porozumienie to bazowało na rekomendacjach konsensusu waszyngtońskiego i ustalało odejście od gospodarki centralnie planowanej, funkcjonującej przed wojną, i przejście do gospodarki wolnorynkowej.

W proces odbudowy zaangażowane były praktycznie wszystkie najbardziej rozwinięte państwa zachodnie. Powołano Radę do spraw Pokoju (Peace Implementation Council, PIC), która składała się z 56 państw i instytucji (Pawlak, 2013). Ponadto wdrożenie porozumienia pokojowego zapewniła obecność sił zbrojnych NATO, a w 2004 r. rolę tę przejęły siły zbrojne Unii Europejskiej w ramach misji pokojowej EUFOR Althea.

Zgodnie z warunkami pokojowymi utworzone zostało także stanowisko Wysokiego Przedstawiciela (*High Representative*), którego rolą było sprawowanie kontroli nad procesem wdrażania ustaleń z Dayton i wsparcie nowo powstających władz BiH. Funkcja ta jednak ewoluowała i od 1997 r. po nadaniu tzw. uprawnień bońskich, Wysoki Przedstawiciel miał prawo do odwoływania ze stanowisk polityków z obydwu części BiH, którzy utrudniali prace pokojowe, działali na rzecz zaostrzenia konfliktów wewnętrznych lub zostali skorumpowani. **Dodatkowo Wysoki Przedstawiciel mógł też narzucać własną legislację dla Bośni i Hercegowiny.** Uprawnienia bońskie pozwoliły na bardziej efektywne działanie, ale z drugiej strony osłabiły proces demokratyzacji Bośni i Hercegowiny. Z wymienionych praw wielokrotnie korzystano. Do przykładów należy zdymisjonowanie w 1999 r. prezydenta Republiki Serbskiej Nikoli Poplašena, rozstrzygnięcie w 2000 r. statusu spornej enklawy Brčko, powołanie Państwowej Agencji Śledczej i Ochronnej oraz Ministerstwa Bezpieczeństwa i zdymisjonowanie 60 wysokich urzędników w Republice Serbskiej w 2004 r. (Pawlak, 2013).

Do innych zadań Wysokiego Przedstawiciela należało także utrzymywanie ścisłego kontaktu z poszczególnymi organizacjami i agencjami Bośni i Hercegowiny oraz raportowanie społeczności międzynarodowej na temat postępu prac wdrożeniowych warunków z Dayton. Stanowisko to istnieje do dziś. Wysoki Przedstawiciel nadal posiada wszystkie opisane powyżej uprawnienia, ostatni raz korzystano z nich w październiku 2022 r. (www1).

Finansowanie

W pierwszym okresie odbudowy większość wydatków publicznych była finansowana przez darczyńców zewnętrznych. Główną rolę w tym obszarze pełnił Bank Światowy, który również koordynował prace innych zaangażowanych instytucji, głównie MFW, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR), Komisji Europejskiej, Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), czy Amerykańskiej Agencji ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID). W celu zapewnienia stałego dochodu do budżetu państwa na następne lata Bank Światowy zainicjował reformę podatkową i reformę systemu celnego. Wdrażanie nowych ustaleń prawnych było jednak powolne z powodu barier i utrudnień instytucjonalnych.

Tabela 2. Programy Priorytetowego Programu Odbudowy Bośni i Hercegowiny

Pierwsza faza – reaktywizacja gospodarki		
Nazwa projektu		Koszt projektu (w mln USD)
1	Natychmiastowa odbudowa	160,0
2	Natychmiastowa odbudowa gospodarstw rolnych	50,4
3	Dostęp do wody pitnej, kanalizacja, odpady	70,0
4	Natychmiastowa odbudowa transportu	163,0
5	Rehabilitacja ofiar wojennych	30,0
6	Natychmiastowa odbudowa systemu szkolnictwa	32,8
7	Natychmiastowa odbudowa ogrzewania w miastach	40,5
8	Natychmiastowe odminowywanie	67,0
9	Natychmiastowa naprawa domów mieszkalnych	60,4
10	Natychmiastowa odbudowa zasobów energii elektrycznej	196,4
11	Natychmiastowa demobilizacja i reintegracja żołnierzy	20,0
12	Natychmiastowe prace publiczne i zatrudnienie	45,0
Druga faza – zrównoważona odbudowa		
Nazwa projektu		Koszt projektu (w mln USD)
1	Gwarancje dla inwestycji w celu reaktywizacji przemysłu i sektora usługowego	50,0
2	Bośniacki Fundusz Przedsiębiorczości (Bosnia Enterprise Fund)	21,2
3	Podstawowe usługi szpitalne	33,6
4	Mikrofirmy i inicjatywy krajowe	18,0
5	Bank Mikrofinansów BiH	7,6
6	Fundusz Powierniczy Bośni i Hercegowiny (Bosnia and Herzegovina Sponsorship Trust Fund)	b.d.
7	Zaopatrzenie w żywność i gospodarka leśna	35,0
8	Odbudowa systemu szkolnictwa II	60,0
9	Odbudowa transportu II	175,0
10	Rekonstrukcja systemu przesyłu gazu ziemnego	53,5
11	Pomoc w odbudowie Republiki Serbskiej	60,0
12	Usługi rządowe	45,0
13	Reforma finansów publicznych	90,0
14	Reforma sektora bankowego	80,0
15	Telekomunikacja	104,6
Suma		1769,0

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Banku Światowego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

Bank Światowy wsparł rozpoczęcie procesu odbudowy od 1996 r., mimo że Bośnia i Hercegowina nie posiadała jeszcze wtedy pełnego członkostwa w Banku. W ramach I fazy Priorytetowego Programu Odbudowy (*Priority Reconstruction Program*) zaproponowano serię projektów, które dotyczyły przede wszystkim rekonstrukcji infrastruktury, poprawy stanu kapitału ludzkiego (odbudowy systemu szkolnictwa i służby zdrowia oraz wsparcia finansowego najuboższych), obniżenia poziomu bezrobocia (m.in. przez roboty publiczne i włączanie w pozostałe prace związane z odbudową kraju, szkolenia zawodowe i proponowanie mikrokredytów) i wsparcia rozwoju powstającego otoczenia instytucjonalnego. Każdy z projektów był zarządzany przez odpowiednie jednostki zarządzania projektami Banku Światowego (Project Implementation Unit, PIU), ściśle współpracujące z odpowiednimi ministerstwami i instytucjami BiH. Taki sposób zarządzania pozwalał na włączanie krajowych władz w realizację projektów, zwiększając poczucie wpływu i własności. Celem drugiej fazy tzw. zrównoważonej odbudowy (*sustainable recovery*) – rozpoczętej w 1997 r. – było budowanie potencjału gospodarczego i umożliwienie Bośni i Hercegowinie samodzielnego funkcjonowania bez wsparcia zewnętrznego.

Przejrzystość procedur

W celu przyspieszenia realizacji projektów Bank Światowy stosował uproszczone procedury przetargowe i skrócony czas składania ofert. W wielu przypadkach Bank pokrywał również całkowity koszt projektów (bez wkładu ze strony beneficjenta). W przypadku innych instytucji wspierających odbudowę, tempo przekazywania wsparcia było różne. Część z nich realizowała swoje projekty za pośrednictwem PIU, inne preferowały prowadzenie swoich działań wspierających, poza tym systemem. Z tego powodu czasem powodowało to duplikowanie projektów.

Oprócz wyżej wymienionych programów Bank oferował również wsparcie w postaci udzielanych pożyczek, propozycji reform dostosowawczych, inwestycji bezpośrednich, a także pomocy technicznej wspierającej odbudowę, np. oceny szkód i potrzeb oraz koordynacji pomocy.

W latach 1996-2002 łączna suma wsparcia wyniosła ok. 5,2 mld USD, z czego do Federacji BiH trafiło ok. 3,6 mld USD, a do Republiki Serbskiej ok. 1,4 mld USD. Republika Serbska początkowo sama opóźniała przyjęcie wsparcia finansowego udzielanego przez Bank Światowy ze względu na brak akceptacji standardowych ustaleń Banku. W rezultacie zmniejszyło to wymiar niesionej pomocy (Bank Światowy, 2000). Większość wsparcia koordynowanego przez Bank Światowy w latach 1996-2000 przeznaczona została na odbudowę mieszkań (16,1 proc.), zasobów energetycznych (13 proc.) i infrastrukturę transportową (11,2 proc.).

Tabela 3. Dystrybucja wsparcia finansowego dla Bośni i Hercegowiny koordynowanego przez Bank Światowy w latach 1996-2000

Sektor	Udział (w proc.)
Budownictwo mieszkaniowe	16,1
Energetyka	13,0
Infrastruktura transportowa	11,2
Linie kredytowe dla sektora prywatnego	8,2
Dostęp do wody	7,8
Wsparcie ubezpieczeń społecznych	6,8
Splata długu zagranicznego	4,4
Edukacja	4,3
Wsparcie rozwoju instytucji państwowych	3,9
Roľnictwo	3,8
Pozostałe	20,5

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Causevic, Zupcevic (2009).

Inwestycje zagraniczne w BiH praktycznie nie odegrały roli w pierwszej fazie odbudowy kraju. Działo się tak mimo zachęt inwestycyjnych, utworzenia programów gwarancyjnych Banku Światowego i UE oraz odbudowy znacznej części infrastruktury transportowej. Bośnia i Hercegowina postrzegana była przez inwestorów zagranicznych jako kraj ryzykowny inwestycyjnie, ze względu na wciąż istniejące napięcia etniczne, słabe instytucje, wolny proces prywatyzacji i wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Pierwszym i jedynym inwestorem w początkowej fazie odbudowy był Siemens. W okresie przedwojennym gospodarka Jugostawii była centralnie planowana, a sektor prywatny nie odgrywał specjalnej roli. W tych warunkach nowo powstające, głównie małe przedsiębiorstwa krajowe, nie włączały się znacząco w proces odbudowy. Co więcej, ich działalność była dodatkowo hamowana konfliktami wewnętrznymi i słabością instytucjonalną. Po wojnie zainicjowano także proces prywatyzacji sektora państwowego, który jednak nabrał tempa dopiero po 2000 r. Przykład BiH pokazał, że prywatyzacja polegająca na zakupie spółek państwowych w drodze przetargu przez firmy zachodnie była skuteczna w integracji państwa.

Efektywność i rozliczalność

Bośnia i Hercegowina odzyskała przedwojenny poziom PKB (10,3 mld USD w 1991 r.) dopiero w 2004 r. W czasie wojny nominalny PKB spadł o ok. 88 proc. Początkowy wzrost gospodarczy był generowany przede wszystkim dzięki finansowemu wsparciu zewnętrznemu i wynikał z niskiej bazy. W latach 1995 i 1996 wynosił ok. 50 proc. rocznie, a w następnych czterech latach średnio rocznie ok. 27 proc.

Podstawowym problemem w efektywnym wykorzystaniu środków finansowych i zaangażowaniu zewnętrznych instytucji w odbudowę Bośni i Hercegowiny były przeciwstawne cele partii politycznych poszczególnych

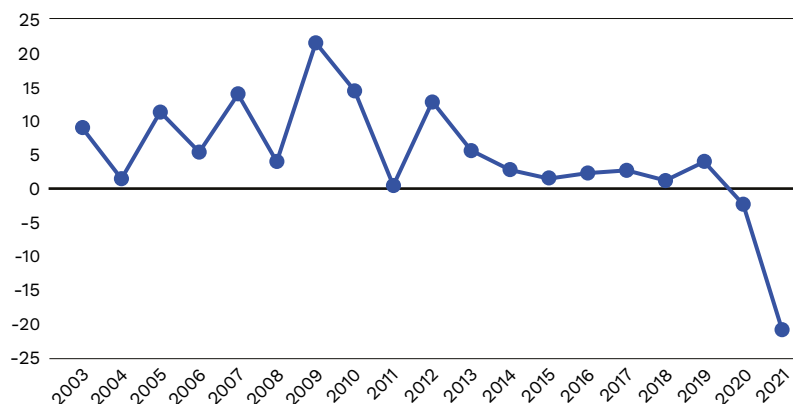
grup etnicznych. Cele te były też często inne od proponowanych rozwiązań układu pokojowego z Dayton. W rezultacie proces ustanawiania nowego porządku legislacyjnego i instytucjonalnego był bardzo powolny, często wymuszony przez instytucje zewnętrzne. Dodatkowo obserwowano wciąż wysoki poziom korupcji i nepotyzmu. Zakończenie działań wojennych w BiH nie rozwiązało w przypadku tego kraju istniejących konfliktów między dominującymi grupami etnicznymi.

Z drugiej strony społeczności międzynarodowej zarzucano brak konsekwencji – **Bośnia i Hercegowina miała, zgodnie z warunkami z Dayton, stać się krajem demokratycznym, lecz de facto była rządzona przez niewybieralnych decydentów zewnętrznych.** Tworzyło się zamknięte koło, gdyż presja decydentów spoza kraju dodatkowo tworzyła napięcia i spowalniała proces odbudowy, a tym samym wzmacniała przekonanie o konieczności sprawowania silnej zewnętrznej kontroli nad państwem. Trudna sytuacja nie pozwalała również na budowanie kapitału społecznego; w BiH nie pojawiły się też żadne oddolne ruchy społeczne odbudowy kraju. Stałym problemem – do dziś – pozostaje wysokie bezrobocie (według danych Banku Światowego w 2006 r. było na poziomie 31,1 proc. i spadło do 14,9 proc. w 2021 r.). Sytuację łagodzą znaczne przekazy pieniężne od rodzin mieszkających w Niemczech i innych krajach oraz rozbudowany sektor nieformalny.

Przed wojną obecne tereny BiH posiadały rozwinięty sektor przemysłowy. Kilkanaście produkcyjnych firm państwowych tworzyło ok. 35 proc. PKB i generowało ponad 40 proc. eksportu. Dominował przemysł samochodowy (m.in. fabryka Volkswagena), produkcja sprzętu elektrycznego i produktów ropopochodnych, metalurgia i przemysł zbrojeniowy. W czasie wojny znaczna część zasobów produkcyjnych została zniszczona i proces ich odbudowy był powolny. Pomoc ze strony Banku Światowego miała charakter pośredni – polegała na tworzeniu odpowiednich warunków do rozwoju na poziomie instytucjonalnym i infrastrukturalnym. Dodatkowo proponowanym rozwiązaniem dla BiH był rozwój sektora usługowego, nie posiadał on jednak odpowiedniego zaplecza kadrowego i instytucjonalnego. Przyczyniło się to do opóźnienia odbudowy gospodarczej kraju (Gligorov, Kaldor, Tsoukalis, 1999).

Afganistan

Wykres 5. Wzrost PKB Afganistanu w latach 2003–2021 wg parytetu siły nabywczej (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Banku Światowego.

Aktorzy

Największym donatorem i najbardziej aktywnym uczestnikiem afgańskiej odbudowy były Stany Zjednoczone. Od początku wybuchu wojny w 2001 r. kluczową rolę odgrywał amerykański Departament Obrony, który szkolił i wyposażał afgańskie siły porządkowe. Na ten cel przekazano 1/3 całości pomocy międzynarodowej dla Afganistanu i ponad połowę pomocy amerykańskiej. Drugą kategorią wydatków była pomoc humanitarna i ekonomiczna, w której istotny udział brała agencja USAID, zarówno pod kątem finansowania, jak i realizacji projektów na miejscu.

Pomoc była administrowana przez Prowincjonalne Zespoły ds. Rekonstrukcji (Provincial Reconstruction Teams, PRT) – wojskowo-cywilne instytucje kierowane przez wojskowych z krajów współtworzących Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa (International Security Assistance Force, ISAF). W ich skład wchodziłi reprezentanci amerykańskich agend rządowych, jednak to wojskowi stanowili zdecydowaną większość personelu. PRT odpowiadały również za nawiązywanie współpracy z lokalnymi strukturami administracji afgańskiej oraz rządem centralnym w Kabulu. PRT dysponowały przy tym środkami pochodzącymi z budżetu USA i zlecały do realizacji konkretne projekty rozwojowe.

Inne agencje rządu amerykańskiego, które brały czynny udział w odbudowie, to Departament Stanu – w kwestiach ekonomicznych i ustrojowych,

Departament Rolnictwa – w kwestiach rolniczych, Departament Sprawiedliwości – w zakresie wsparcia dla sił policyjnych oraz Agencja do Walki z Narkotykami (Drug Enforcement Agency, DEA) nadzorująca zwalczanie produkcji narkotyków w Afganistanie. Trzeba podkreślić, że choć fundusze na odbudowę Afganistanu pochodziły z różnych źródeł, to znaczna część pomocy międzynarodowej była administrowana przez instytucje amerykańskie ze względu na dominującą obecność Amerykanów na miejscu.

Drugą ważną kategorią aktorów były instytucje afgańskie, w tym rząd w Kabulu, prowincjonalni gubernatorzy oraz lokalni urzędnicy i przywódcy plemienni. Islamska Republika Afganistanu była demokracją z systemem prezydenckim. W czasie jej istnienia miała dwóch prezydentów: Hamida Karzaia (2002-2014) i Aszrafa Ghani (od 2014 r. do upadku Republiki w 2021 r.). Obydwaj podejmowali starania mające na celu konsolidację kontroli nad całością terytorium Afganistanu oraz zjednania sobie skonfliktowanych grup plemiennych. Jednak wpływy Talibów w wielu regionach były na tyle duże, że lokalni przywódcy często podchodzili do współpracy z rządem kabluskim i amerykańskimi wyłącznie oportunistycznie. Fakt całkowitego oparcia Republiki na pomocy międzynarodowej i amerykańskim wsparciu wojskowym zmniejszał legitymację rządów obydwu prezydentów. Do innych problemów afgańskiej administracji należała korupcja obecna na każdym szczeblu oraz brak wykwalifikowanych kadr chętnych do pracy w instytucjach rządowych na oferowanych warunkach finansowych.

Trzecią grupą były humanitarne NGOs-y, w dużej mierze zachodnie, które realizowały programy pomocowe i humanitarne. Organizacje te działały w mniejszym lub większym stopniu we współpracy z administracją afgańską. Zdecydowanej części ich aktywności nie obejmowały ustawy budżetowe Republiki Afgańskiej, a nierzadko nawet nie konsultowano ich z afgańskimi agencjami rządowymi. **Relatywnie duża obecność organizacji pozarządowych paradoksalnie pogłębiała problemy afgańskiej administracji, co uniczylił upadek Republiki i objęcie rządu Talibów sankcjami.** Dla przykładu Czerwony Krzyż w 2022 r. opłacał pensje dziesięciu tysięcy afgańskich pracowników ochrony zdrowia (www2), a ONZ finansowała większość pensji dwustu tysięcy nauczycieli (www3).

Sektor prywatny w znacznej mierze brał udział w odbudowie w charakterze podwykonawcy kontraktów zleczanych przez instytucje publiczne lub międzynarodowe. Dużą rolę odgrywały zachodnie firmy budowlane i prywatne agencje ochrony. Jednocześnie niedobory w personelu instytucji publicznych były łagodzone przy użyciu firm konsultingowych i audytorskich.

Finanse

Afgańska odbudowa była finansowana za pośrednictwem kilku kanałów. Najważniejszym z nich był Afgański Powierniczy Fundusz Odbudowy (Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF), koordynowany przez Bank Światowy i oparty na wpłatach 34 krajów. Łączna kwota wydatkowana przez ARTF w latach 2002-2021 to ponad 13 mld USD, a największym wpłacającym były Stany Zjednoczone. ARTF wspierał przede wszystkim działalność administracji publicznej, ale realizował również własne projekty. Równolegle

5 mld USD na odbudowę przekazał Azjatycki Bank Rozwoju. Dodatkowe wpłaty zapewnił Islamski Bank Rozwoju, agendy ONZ i Komisja Europejska. **Stany Zjednoczone wydały na odbudowę Afganistanu łącznie 146 mld USD, z czego około 40 proc. za pośrednictwem afgańskiego budżetu** (www4). Do tej kwoty należy doliczyć 87 mld USD przeznaczone na afgańskie siły bezpieczeństwa. Zestawienie to nie uwzględnia wydatków NGOs-ów oraz państw uczestniczących w misji, które nie były realizowane za pośrednictwem ARTF. W przypadku Amerykanów środki były alokowane przez Kongres w budżetach departamentów i agencji biorących udział w odbudowie, a następnie agencje te formułowały własne plany wydatkowe. Państwa nieposiadające własnej obecności w Afganistanie kierowały środki na pomoc humanitarną do ARTF, agend ONZ lub innych organizacji międzynarodowych. Środki administrowane w ten sposób były wydatkowane przez ich organy zarządcze – w przypadku ARTF był to Management Committee we współpracy z UNMA, misją ONZ w Afganistanie.

Tabela 4. Wsparcie USA dla Afganistanu wg amerykańskich funkcji budżetowych

Źródło	Udział (w proc.)
Fundusz Wsparcia Ekonomicznego	59
Fundusz Policyjny i Antynarkotykowy	15
Finansowanie wojskowe	6
Wsparcie żywnościowe	5
Wsparcie rozwojowe	4
Wsparcie uchodźców	3
Wsparcie zdrowotne i przeżywalności dziecięcej	3
Rozbrojenie, działalność antyterrorystyczna, rozminowywanie	2
Wsparcie ofiar katastrof	2
Inne	1

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Evaluating Foreign Assistance to Afghanistan, a Majority Staff Report (www5).

Własność

Współpraca afgańskich struktur władzy z uczestnikami odbudowy była skomplikowana. **Ze względu na trudność stworzenia stabilnej administracji według standardów zachodnich większość środków przeznaczanych na odbudowę była wydatkowana poza budżetem Islamskiej Republiki Afganistanu.** Około 50 proc. całości pomocy międzynarodowej było ujęte w budżecie afgańskim (www6). Tuż przed dojściem Talibów do władzy ok. 60 proc. wydatków publicznych było finansowanych przez budżet państwa, pozostałą częścią zarządzali darczyńcy. Afgańskie rządy dążyły do zwiększenia wielkości pomocy trafiającej bezpośrednio do budżetu, m.in. przyjmując odpowiednią legislację antykorupcyjną, jednak problem korupcji przez cały okres istnienia Republiki pozostał, a społeczność międzynarodowa nie była usatysfakcjonowana działaniami podejmowanymi w tym zakresie (www7).

Pozabudżetowe finansowanie większości wydatków publicznych znacznie utrudniało uzyskanie przez rząd Republiki możliwości samodzielnego sprawowania władzy. Funkcjonariusze rządu afgańskiego często nie posiadali potrzebnego wykształcenia ani kwalifikacji, a proces ich szkolenia, ze względu na chęć osiągnięcia szybkich efektów, uznawano za zbyt długi. Problem ten miał charakter strukturalny, po części dlatego, że znaczna część społeczeństwa afgańskiego była i jest niepiśmienna, co komplikowało proces przekazywania obowiązków administracyjnych.

Pomoc międzynarodowa w wielu przypadkach utrudniała zamiast ułatwiać osiągnięcie długookresowej stabilności. Przykładów dostarcza podejście państw zachodnich do powoływania oficjalnych struktur państwowych w regionach oswobodzonych z rządów Talibów. Społeczeństwo afgańskie po dekadach konfliktów było poprzecinane siecią nieformalnych struktur zależności, patronatów i plemiennych przynależności. Funkcje władz publicznych w wielu regionach pełnili przywódcy plemienni i wojskowi. W duchu przekształcania Afganistanu w demokrację na wzór zachodni starano się ugruntować te nieformalne struktury w ramach administracji rządowej. Jednak starania te często prowadziły jedynie do utrwalenia stosunków społecznych opartych na stosowaniu siły – wyłudzeniach czy ściąganiu haraczy. Nie wpływało to raczej na zmniejszenie wpływów Talibów. Znane są przypadki, w których lokalni dowódcy wojskowi dzielili się pieniędzmi otrzymywanymi w ramach wsparcia międzynarodowego z Talibami w zamian za zaniechanie ataków w konkretnych lokalizacjach, co bywało odczytywane jako sukces w działaniach antyinsurekcyjnych (SIGAR, 2018).

Koordinacja

Głównymi aktorami finansującymi odbudowę Afganistanu były państwa i organizacje międzynarodowe, jednak to amerykańskie instytucje rządowe miały największy wpływ na przebieg i realizację działań naprawczych.

Jak wskazano w raporcie SIGAR (Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction), działalność związana z odbudową była prowadzona przez wiele różnych agend rządowych, z których każda sama określała sposób działania, terminy i obszar geograficzny (SIGAR, 2021). Nie zdecydowano się na utworzenie wyspecjalizowanej agendy mającej odpowiednio szeroki zakres kompetencji, żeby działać holistycznie, to znaczy koordynować odbudowę w skali krajowej i w różnych sektorach.

Powszechnym sentymentem wyrażanym przez dowódców wojskowych ISAF i członków amerykańskich agencji rządowych było przekonanie o braku spójnej strategii działania w sprawie odbudowy Afganistanu. Aktorem z najbardziej rozległą odpowiedzialnością za formułowanie ogólnej strategii był Departament Stanu, jednak z raportu SIGAR wynika, że Departament nie miał do tego odpowiednich kompetencji (SIGAR, 2021).

Odpowiedzialność

Głównym celem obecności ISAF w Afganistanie było zniszczenie Al-Kaidy oraz pokonanie Talibów, którzy udzielali schronienia członkom organizacji.

Wysiłek i wydatki włożone w odbudowę były tłumaczone amerykańskiej opinii publicznej koniecznością usunięcia elementu ekstremistycznego w Afganistanie, który miałby stanowić zagrożenie dla Stanów Zjednoczonych. Z tego powodu działania związane z rekonstrukcją gospodarczą i ustrojową były wtórne wobec celów militarnych i nie miały na poziomie strategicznym ani odpowiedniej inicjatywy, ani odpowiedniego nadzoru. **W rezultacie kwestia odpowiedzialności pozostała nierozwiązana – amerykańska opinia publiczna oczekiwała poczucia bezpieczeństwa, a to wymagało szybkiego zwycięstwa nad Talibami.**

Ze względu na niechęć do długiej i kosztownej obecności w Afganistanie oraz nacisk na osiągnięcie szybkich postępów, którymi można się pochwalić amerykańskiej opinii publicznej, nie powstawały długookresowe plany rekonstrukcji. Stany Zjednoczone dystansowały się od działań narodotwórczych (*nation-building*) i budowania afgańskiej państwowości od podstaw. Jednocześnie Republika Afgańska nie była zdolna wykonywać zadań administracyjnych bez wsparcia międzynarodowego i bezpieczeństwa zapewnianego przez obecność ISAF. Z powodu tej rozbieżności, cele odbudowy cywilnej nie były jasno formułowane ani komunikowane. **Raport SIGAR sugeruje, że wśród decydentów przez długi czas panowało przekonanie, iż problemy strategiczne mogą być rozwiązane przez zapewnienie odpowiednio dużego finansowania, co okazało się nieprawdą.** Opinia publiczna w USA była na bieżąco informowana o sukcesach rozwojowych, jak zmniejszenie śmiertelności niemowląt, zwiększenie dostępu kobiet do edukacji czy o liczebności, wyposażeniu i wyszkoleniu Afgańskich Narodowych Sił Bezpieczeństwa (Afghan National Security Forces, ANSF). Celem było utwierdzenie Amerykanów w przekonaniu, że obecność wojskowa w Afganistanie zmierza ku końcowi, a Republika Afgańska jest bliska objęcia samodzielnych rządów i zwalczania Talibów na własną rękę.

Żadna z instytucji odpowiedzialnych za odbudowę nie była odpowiedzialna wobec Afgańczyków ani nie posiadała demokratycznej legitymacji w terenie. Dominowało przekonanie, że władze Republiki są „zainstalowane” przez obcego okupanta, co zmniejszało zaufanie do państwa i utrudniało uzyskanie przez rząd centralny autorytetu potrzebnego do skutecznego rządzenia. Jednocześnie uczestnicy odbudowy wykazywali się ignorancją wobec miejscowych uwarunkowań. Przykładowo wysokie wynagrodzenia płacone lokalnym pracownikom międzynarodowych organizacji humanitarnych odciągały lepiej wykształconych Afgańczyków od pracy dla instytucji państwowych. W ramach jednego programu finansowanego przez Commanders Emergency Response Programme (CERP) płacono tak wysokie stawki za pracę przy odbudowie zniszczonych rowów irygacyjnych, że nauczyciele porzucali pracę w szkołach, żeby pracować fizycznie (SIGAR, 2016). Znany jest przypadek tamy w Kajaki, której budowa ze względu na brak koordynacji między amerykańskimi agencjami i wojskiem przyniosła niewielkie korzyści lokalnej ludności, za to przyczyniła się do lepszej irygacji pól opium kontrolowanych przez Talibów (Berenguer-López, 2017).

O ile początkowo kontrakty, w dużej mierze budowlane, były uzyskiwane przez amerykańskie i zachodnie firmy, to w okolicach 2011 r. zaczęto kłaść większy nacisk na wyłanianie wykonawców afgańskich. Normalną procedurą

pozyskiwania podwykonawcy było zamieszczanie ogłoszenia przez odpowiedni organ na oficjalnych stronach lub agencyjną bazę kontraktów w przypadku USAID, a ostatecznego wyboru dokonywał tzw. *contracting officer* (CO). Jednak procedury nie zawsze były przejrzyste i dochodziło do nadużyć. Znanym przypadkiem jest sprawa Hikmatullaha Shadmana, który zarobił ok. 160 mln USD na dostawach realizowanych ciężarówkami wojskowymi, wykorzystując do tego celu osobiste koneksje (www8).

Efektywność i rozliczalność

W opinii amerykańskich agencji kontrolnych system monitoringu i ewaluacji podczas odbudowy Afganistanu był wysoce niedostateczny. Istotnym problemem były niezmiennie braki personelu i jego duża rotacja. Agencje amerykańskie, z których najbardziej zaangażowanymi finansowo były Departament Obrony, USAID i Departament Stanu, nie miały odpowiednio wykwalifikowanych pracowników cywilnych w Afganistanie w stosunku do skali wyzwań finansowych. Niedobory kadrowe dotyczyły szczególnie urzędników zajmujących się kontraktami (*contracting officers*). Z tego powodu podwykonawcy agend amerykańskich operowali w dużej mierze bez nadzoru. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy było bezpieczeństwo: przez cały okres wojny cywilni pracownicy ginęli w trakcie i w wyniku walk. Z tego powodu dostępni CO i personel odpowiedzialny za nadzór niechętnie podejmowali pracę w terenie.

Koronnym przykładem są wspomniane wcześniej afgańskie szkoły. **SIGAR przywołuje dość typowy scenariusz, w którym udaje się sfinansować i wybudować szkołę, ale z uwagi na braki kadrowe nie można skutecznie skontrolować, czy w tej szkole ktokolwiek uczy.** Szczególnie złą opinią cieszył się monitoring i ewaluacja projektów finansowanych przez CERP. W latach 2010-2012 liczba projektów realizowanych w tym programie była tak duża, że wykluczało to możliwość ewaluacji jego efektów. Dochodziło do sytuacji, w której po wyłonieniu wykonawców i zleceniu budowy szkoły czy szpitala nie następowało ich odebranie. Znany jest przypadek organizacji działającej w Kandaharze, która sprzedawała kontrahentom budowlanym współpracującym z USAID lub ISAF sfabrykowane zdjęcia zbudowanych szkół z geolokalizacjami w celu wyłudzenia pieniędzy (SIGAR, 2021).

O ile jednak ewaluacja na poziomie projektów z reguły miała miejsce, to na poziomie grup projektów, regionu czy poziomu krajowego nie odbywała się niemal nigdy. Wynikało to po części z powodów już wspomnianych, czyli braków w zakresie formułowania strategii. Uniemożliwiało to ewaluację osiągniętych celów, ponieważ te były formułowane niewystarczająco jasno, albo okazywały się nieosiągalne. Problemem wspomnianym przez wielu pracowników amerykańskich agencji powiązanych z odbudową był brak zachęt do podejmowania w swoich ewaluacjach tematów, które podważałyby zasadność działań na poziomie strategicznym, a których nie da się zaadresować na poziomie pojedynczego projektu. Szczególnie niechętnie podejmowano tematy politycznie niewygodne, zwłaszcza kwestie korupcji w administracji afgańskiej. Presja na raportowanie sukcesów pochodziła z amerykańskiego Kongresu i przenikała całą strukturę dowodzenia.

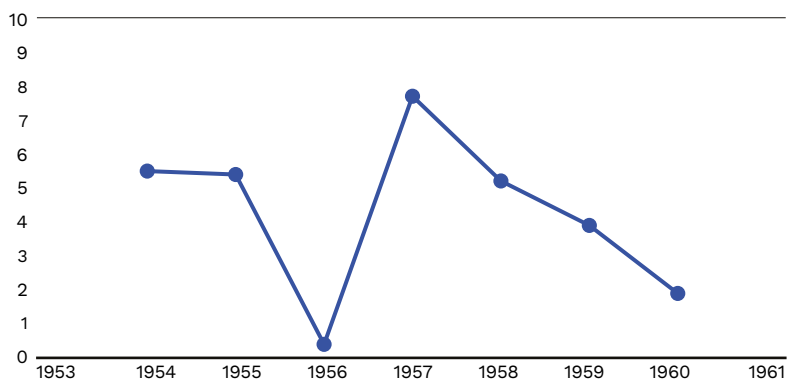
Korea Południowa

Wojna w Korei wybuchła 25 czerwca 1950 r., kiedy to południowa część Półwyspu Koreańskiego została zaatakowana przez Koreańczyków z Północy. Nastąpiło to zaledwie dwa lata po ustanowieniu Republiki Korei i 5 lat po uwolnieniu się spod japońskiej okupacji. Po trwającej 3 lata wojnie domowej i zawieszeniu broni w lipcu 1953 r. Półwysep Koreański stał się jeszcze bardziej podzielony niż przed wojną i dotknięty znacznymi zniszczeniami militarnymi. Korea Południowa poniosła ogromne szkody społeczne i gospodarcze; zginęło prawie 1,5 mln osób (z czego ponad 1 mln to była ludność cywilna) z ok. 20 mln zamieszkujących ten kraj przed wybuchem wojny (www9), podczas gdy zniszczenia mienia oszacowano na około 3 mld USD, co odpowiada łącznemu PKB tego kraju z lat 1952 i 1953 (Frank, Kim, Westphal, 1975). Po wojnie 25 proc. populacji Korei stanowili uchodźcy (Steinberg, 1985). Zniszczeniu uległo prawie 43 proc. domów mieszkalnych i ponad 40 proc. obiektów przemysłowych. Kraj był miejscem przede wszystkim walk lądowych (w przeciwieństwie do Korei Północnej, która była głównie bombardowana). Rozmach działań wojennych podkreśla też fakt, że stolica – Seul – aż czterokrotnie przechodziła z rąk do rąk między stronami wojny. Pomoc z zewnątrz była więc kluczowa dla zapobieżenia kryzysowi humanitarnemu i dla odbudowy państwa zniszczonego wojną.

W ramach odbudowy Korea otrzymywała ogromne kwoty pomocy gospodarczej od Stanów Zjednoczonych. Stany były głównym darczyńcą, a także interesariuszem w sprawie jej stabilności, niepodległości oraz zwiększenia samodzielności i ostatecznie uniezależnienia się od pomocy. Wynikało to z faktu, że Korea Płd. miała strategiczne znaczenie dla amerykańskich interesów w regionie oraz miała pomóc w zachowaniu równowagi sił w regionie względem ZSRR i Chin (Sutter, 2019).

Po wojnie koreańskiej realny PKB Korei Płd. nominalnie dość szybko się zwiększał: w latach 1953-1957 średnio o ok. 5 proc. r/r, jedynie w 1956 r. produkcja rolna spadła o prawie 6 proc., co zaowocowało wyraźnym spowolnieniem wzrostu gospodarczego (Frank, Kim, Westphal, 1975). Uwzględniając jednak szybki przyrost ludności Korei Płd., który w latach 1953-1960 osiągał poziom ok. 3 proc. r/r (www9), tempo wzrostu PKB można uznać za mało imponujące. Należy tutaj także dodać, że przed wojną domową, mimo pierwszych sygnałów rozwoju i próbowania zbudowania instytucji niepodległego państwa, gospodarczo kraj ten był słabo rozwinięty, a więc baza wyjściowa do późniejszego wzrostu – niska.

Wykres 6. Wzrost PKB Korei Południowej w latach 1954–1960 (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Frank, Kim, Westphal (1975).

Aktorzy

Korea Południowa (Republika Korei) wywalczyła niezależność od Japonii po jej kapitulacji ledwie 5 lat przed wybuchem wojny domowej. Tuż po zakończeniu II wojny światowej Korea znalazła się pod zwierzchnictwem Rządu Wojskowego Armii Stanów Zjednoczonych (US Army Military Government), by w 1948 r. stać się oficjalnie suwerenną Republiką Korei z prezydenckim systemem rządów. Podmiotowość Korei Płd. została jednak mocno ograniczona, o czym świadczy m.in. fakt, że w trakcie rozmów pokojowych *de facto* nie uczestniczyła jako niezależne państwo (Jacoby, 2022). Uważa się, że w latach 50. poważnym problemem i barierą rozwojową były elity polityczne, zjawisko korupcji, a także prześladowanie opozycji i faszystwa wyborcze (Seth, 2013).

Głównym darczyńcą w zakresie odbudowy zniszczonego państwa były Stany Zjednoczone, które Koreę Płd. traktowały niezwykle strategicznie.

Głównym dążeniem było zachowanie równowagi w regionie Azji Północno-Wschodniej i obrony swoich interesów w wielkomocarstwowej rozgrywce z Chinami, a jeszcze przed II wojną światową także z Japonią (Sutter, 2019), zwłaszcza w obliczu zwiększonego ryzyka rozszerzenia się wpływów Związku Radzieckiego oraz ideologii komunistycznej. Stany Zjednoczone tuż po II wojnie światowej oraz po ustanowieniu Republiki Korei w 1948 r. udzielały pomocy Korei Płd., co po pierwsze miało uchronić państwa od klęski humanitarnej, a po drugie i bardziej długofalowo, miało przysłużyć się powstaniu niepodległego i samodzielnego państwa zgodnie z postanowieniami powojennych konferencji w Kairze i Poczdamie, będącego także przykładem stabilności w regionie oraz przyczółkiem demokracji. Duża niepewność polityczna nie sprzyjała większemu zaangażowaniu się w odbudowę – pomoc zaspokajała głównie bieżące potrzeby humanitarne, choć miały miejsce powolne przygotowania do zakrojonej na szerszą skalę odbudowy (m.in. w ramach strategii Economic Cooperative Administration, ECA) (Kim, 2012). Atak Korei Północnej w czerwcu 1950 r. oczywiście te plany zniweczył, a najważniejsza ponownie stała się pomoc humanitarna, a także militarna. Stany Zjednoczone były też

głównym darczyńcą po wojnie koreańskiej – wartość pomocy przekazanej w latach 1953–1961 szacowana jest na ok. 4 mld USD (Kim, 2012). Zarządzanie pomocą po wojnie koreańskiej odbywało się głównie w ramach programu FOA (Foreign Operation Administration) utworzonej w sierpniu 1953 r. i w 1955 r. przemianowanej na ICA (International Cooperation Administration). Był to największy pojedynczy program pomocowy dla Korei Płd. (Kim, 2012). Całość wsparcia płynącego ze Stanów Zjednoczonych szacowana jest na ponad 90 proc. całości (Steinberg, 1985), resztę stanowiły fundusze płynące z ONZ i od prywatnych darczyńców.

Drugim pod względem istotności i budżetu finansowego darczyńcą była Agencja ONZ ds. Odbudowy Korei (United Nations Korean Reconstruction Agency, UNKRA), powołana decyzją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 1 grudnia 1950 r. (www10). UNKRA powstała zgodnie z założeniami szybkiego zakończenia wojny koreańskiej, jednak w wyniku jej eskalacji (włączenie się „ochotników” chińskich po stronie Korei Płn.) jej faktyczna działalność rozpoczęła się znacznie później (rozejm zaczął obowiązywać od 27 lipca 1953 r.). Głównym celem, który jej przyświecał, było „dać ekonomiczne podwaliny politycznego zjednoczenia i niepodległości kraju”, do czego miała prowadzić m.in. odbudowa zniszczonej infrastruktury oraz wspieranie uprzemysłowienia kraju (Kim, 2012). W ramach UNKRA pomoc zadeklarowało 40 krajów ONZ (35 krajów członkowskich oraz 5 nieczłonkowskich), z czego większość pomocy (2/3) przypadło na Stany Zjednoczone. Ponownie duża niepewność co do przyszłości Półwyspu skutecznie zniechęciła większość państw i faktycznie pomoc w ramach UNKRA płynęła głównie ze strony Stanów Zjednoczonych. Pomoc ta została również wykorzystana do odbudowy zniszczonych gałęzi przemysłu, takich jak huta Janghang, duże fabryki tekstylne i kopalnie węgla.

Amerykane zachęcali do włączenia się w wymianę handlową z Japonią oraz naciskali na większą otwartość na kapitał japoński, ale Koreańczycy, doświadczeni 35-letnią okupacją przez Japonię (zakńczoną jej kapitulacją), nie chcieli do tego dopuścić. Inne istotne państwa w regionie, w tym Chiny i Związek Radziecki, popierały Koreę Północną.

Finanse

Czterdzieści krajów zobowiązało się do przekazania łącznie 208 mln USD, jednak tylko 122 mln USD zostało faktycznie zebranych i wykorzystanych na odbudowę Korei (UNKRA mogła wreszcie rozpocząć swój program 180 dni po ustaniu działań wojennych) (Kim, 2012). W okresie działalności UNKRA zrealizowała 260 dużych projektów na łączną kwotę 127 mln USD (odpowiednik ok. 1 mld USD w 2010 r.). Większość projektów była nastawiona inwestycyjnie, w tym na odbudowę zniszczonych i budowę nowych zakładów przemysłowych oraz finansowanie pożyczek dla niewielkich przedsiębiorstw.

Tabela 5. Wartość dostaw w ramach UNKRA wg grup towarów

Źródło	1951-1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958-1959	Całość
Rolnictwo i rybołówstwo	0,6	2,2	2,4	2,1	0,5	0,4	0,0	8,1
Górnictwo	0,0	0,1	0,9	1,9	2,8	4,5	2,5	12,8
Przemysł	-	0,4	4,9	2,5	12,0	5,9	1,1	26,9
Transport, elektryczność	-	2,2	4,0	2,6	0,2	0,0	0,0	8,9
Edukacja	0,5	2,5	3,6	1,7	0,9	0,3	0,0	9,6
Mieszkalnictwo i opieka zdrowotna	0,2	0,6	2,7	2,7	1,2	1,3	2,8	11,5
Żywność i surowce	-	19,5	1,2	7,0	3,8	1,3	3,5	36,2
Wsparcie techniczne	0,8	2,1	1,6	1,7	1,0	0,4	0,2	7,8
Suma	2,1	29,6	21,3	22,2	22,4	14,1	10,2	121,8

Uwaga: przyjęta jednostka to 1 mln USD.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Kim (2012).

Wartość amerykańskiego wsparcia wielokrotnie przekraczała fundusz UNKRA (i ONZ), co pozwala dojść do wniosku, że skumulowana pomoc dla Korei Płd. w większości była pomocą jednostronną. W latach 1953–1961 Stany Zjednoczone na pomoc Korei przeznaczyły 4 139,9 mld USD, z czego blisko 2/3 przypadło na różne formy wsparcia gospodarczego, a pozostała część na wsparcie wojskowe. Tylko w okresie między sierpniem 1953 r. a czerwcem 1955 r. w ramach FOA przekazano 206 mln USD. Szacuje się, że w latach 1953–1960 około 75 proc. południowokoreańskich inwestycji zostało sfinansowanych z pomocy zagranicznej.

Własność

Rhee Syngmana i partia rządząca, dążąc do koncentrowania władzy, wspierała przede wszystkim przychylnych sobie przedsiębiorców. Miało temu sprzyjać nowo powstałe prawo, m.in. ustawa o pojąpońskich nieruchomościach i przedsiębiorstwach uchwalona w 1950 r. Dzięki ustawie tej trafiały one do bliskich przedsiębiorców po atrakcyjnych cenach, co stanowiło solidną podstawę do dalszego rozwoju biznesu. Taka praktyka była często spotykana w latach 50. i krytykowana za szerokie możliwości korupcjogenne. Przykładem działania tego systemu jest Lee Byung-Chull, który dokonywał zakupu cukru z importu po niskich cenach na podstawie licencji rządowej, ale jednocześnie był ważnym darczyńcą finansowym założonej przez Rhee Partii Liberalnej. W ten sposób wzbogacali się głównie biznesmeni najbliżsi władzy (Kim, 2019). Jednocześnie rozwijała się mała i średnia przedsiębiorczość. Według stanu na 1955 r. w Korei Południowej łącznie funkcjonowało 8600 przedsiębiorstw przemysłowych, których obroty sięgały ok. 18 mln USD (Kim, 2019).

Koordinacja

Koordinacja pomocy odbywała się w ramach ONZ wśród państw członkowskich oraz na podstawie bilateralnych ustaleń między Koreą Południową a USA.

Głównym aktorem w zakresie pomocy były Stany Zjednoczone, dla których Korea Płd. była istotna z uwagi na położenie geograficzne i strategiczne cele militarne. Już w roku powstania Republiki Korei zostały zawarte cele amerykańskiego programu pomocowego w ramach Umowy o Pomocy ROK-US (ROK-US Agreement on Aid), której celem było zapewnienie, że fundusze pomocowe będą przydzielane i wykorzystywane efektywnie. W ramach tej umowy rząd koreański zobowiązał się do przeprowadzenia reform gospodarczych, w tym m.in. stabilizacji cen, prywatyzacji majątku oddziedziczonego po japońskim kolonizatorze oraz równoważenia budżetu. Rząd amerykański wymagał również, by jak największa część pomocy trafiała na cele inwestycyjne. Natomiast UNKRA, jako program przygotowany ściśle pod powojenną odbudowę, w 70 proc. miał charakter inwestycyjny (w tym import sprzętu, budowa i odbudowa przemysłu), a pozostałych 30 proc. konsumpcyjny. Wykorzystano go na sfinansowanie pożyczek dla MŚP w przemyśle wytwórczym i wydobywczym za pośrednictwem Bank of Korea (BOK), który udzielał pożyczek na podstawie zaleceń Ministerstwa Handlu i Przemysłu (Kim, 2012).

W ramach programu UNKRA zbudowano m.in. Narodowe Centrum Medyczne (NMC) dzięki współpracy między rządem Korei a trzema krajami europejskimi: Norwegią, Szwecją i Holandią. Kraje-darczyńcy byli odpowiedzialni za budowę nowych placówek a także za wsparcie w postaci zapewnienia personelu medycznego. Po wojnie rząd koreański zwrócił się do ONZ o kontynuację programu, a w latach 60. NMC stała się jedną z czołowych instytucji medycznych w Korei Południowej. Był to program zdrowia publicznego i NMC przyjmowało dużą liczbę pacjentów – dostęp był otwarty dla wszystkich obywateli, których nie było stać na pokrycie kosztów opieki zdrowotnej (Kim, 2012).

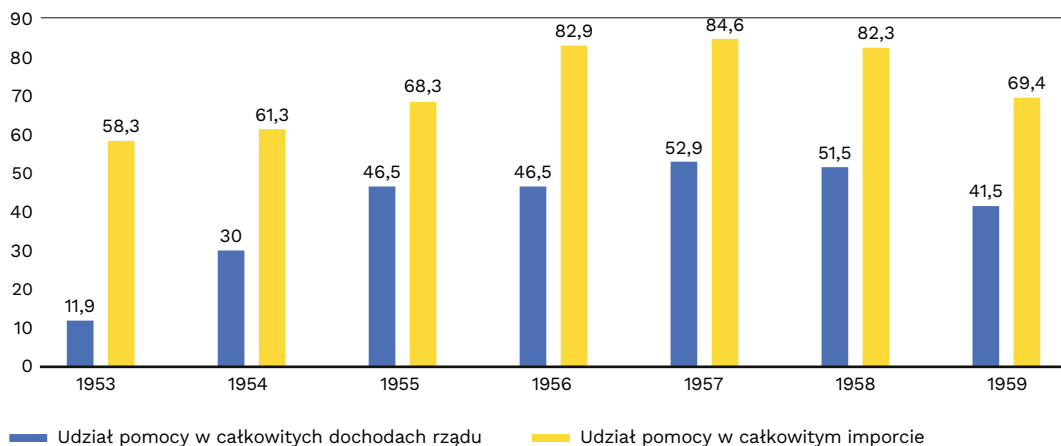
W zakresie FOA bezpośrednio po wojnie (od zakończenia do połowy 1955 r.) w ramach środków przeznaczonych na odbudowę proporcje inwestycje/konsumpcja były z grubsza odwrócone i blisko 70 proc. przeznaczano na dobra konsumpcyjne i surowce.

Amerykańska pomoc w połowie lat 50. stanowiła prawie 80 proc. wszystkich dochodów rządowych i znaczną część całego PKB Korei Południowej, a mimo tego relacje darczyńca-odbiorca pomocy były napięte i trudno mówić o politycznym dialogu (Steinberg, 1985).

Odpowiedzialność

Utworzona przez Departament Stanu USA ICA była odpowiedzialna za wszystkie programy pomocy zagranicznej USA, z wyjątkiem pomocy wojskowej, programów dotyczących uchodźców i składek na rzecz organizacji międzynarodowych (www10). Brak wystarczającej wiarygodności reżimu południowokoreańskiego zniechęcała państwa ONZ do uczestnictwa w powojennej odbudowie.

Wykres 7. Udział pomocy w całkowitych dochodach rządu i całkowitym imporcie Korei Płd. w latach 1953-1959 (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Lee (2002); Kim (2012).

Korea Południowa była ściśle uzależniona od pomocy amerykańskiej, ale amerykańscy decydenci nie byli zadowoleni z efektów gospodarczych tej pomocy.

W wyniku powojennego chaosu i niskiej jakości rządzenia państwem, w tym braku planów gospodarczych pod koniec lat 50., niezadowolenie społeczne wzrastało, co ostatecznie doprowadziło do powstania studenckiego w kwietniu 1960 r., czego skutkiem była krótka demokratyzacja państwa, aż do kolejnego przewrotu wojskowego w maju 1961 r. i kolejnej dyktatury. Dopiero od lat 60. stopniowo wzrastało uniezależnienie się od pomocy i przejmowanie odpowiedzialności za ustalenie własnych strategii rozwoju.

Przejrzystość procedur

Rekonstrukcja koreańska cechowała się niską przejrzystością procedur, dużym stopniem korupcji i koncentracji władzy wokół rządu. Stałe zagrożenie w postaci ponownego konfliktu oraz brak stabilności w regionie sprawiły, że nadal głównym obszarem zainteresowania było bezpieczeństwo militarne i walka z ideologią komunistyczną, czego gwarantem dla Amerykanów był reżim Rhee.

Nadzór okazywał się niewystarczający. Amerykanie, jako główni aktorzy w procesie powojennego wsparcia Korei Południowej, nie ingerowali zbyt w sprawy wewnętrzne kraju. Niemniej powolne tempo ożywienia gospodarczego w Korei Południowej (zwłaszcza w porównaniu do Korei Północnej), mimo pomocy na szeroką skalę, zaczęło ich niepokoić. W 1957 r. zaczęli ograniczać pomoc i nalegać na przeprowadzenie reform w celu redukcji deficytu budżetowego oraz inflacji (Seth, 2013). Skutkowało to znacznym spowolnieniem wzrostu, a w konsekwencji wzrostem niepokojów społecznych i zapowiadało koniec autorytarnych rządów Rhee.

Brak przejrzystości procedur zraził też wiele państw ONZ, co obok braku perspektywy stabilności militarnej i utrzymującego się ryzyka powrotu wojny, przyczyniło się do tego, że właściwie pomoc w znakomitej większości pochodziła od USA.

Efektywność i rozliczalność

Strategiczne plany i kierunki rozwoju gospodarki z uwzględnieniem określonych sektorów zostały opracowane dopiero w latach 60., co doprowadziło do przyspieszenia rozwoju gospodarczego poprzez w wyniku wzrostu eksportu, a w konsekwencji umożliwiło uzyskanie dodatniego salda handlowego.

W latach powojennych gospodarka ukierunkowana była na import, w tym nawet produktów rolnych. Utrudniało to rozwój kraju, którego gospodarka cały czas oparta była głównie na rolnictwie. Geograficzne ograniczenia (niewielka ilość zasobów naturalnych), a także stosunkowo niska jakość gleb, też utrudniały wzrost eksportu w początkowej fazie rozwoju powojennego. Skutkowało to niewielkim przyrostem PKB *per capita* (z 67 USD w 1953 r. do 82 USD w 1961 r.), co sprawiło, że pod koniec rządów Rhee Syngmana Korea Południowa tylko nieznacznie rozwinęła się względem okresu po zakończeniu wojny i pozostawała jednym z uboższych państw nie tylko w regionie. Prowadziło do wzrostu niezadowolenia z jego rządów, protestów i w konsekwencji obalenia władzy.

W latach 50. kraj eksportował niewiele. W 1956 r. eksport wyniósł 25 mln USD, a import 389 mln USD; ogromny deficyt handlowy był uzupełniany dotacjami z USA, od których państwo było mocno uzależnione. Niewielki rozwój przemysłu, dodatkowo obciążony brakiem strategii rozwoju, sprawił – zwłaszcza w kontekście dużo lepszych powojennych wyników ekonomicznych na północy Półwyspu, że mimo ogromnego wsparcia trwającego prawie dekadę (wydatki z funduszu wsparcia stanowiły kilkadziesiąt procent wydatków rządowych, a rekord z 1957 r. wyniósł blisko 50 proc.), pomoc była efektywna, a środki na rozwój i inwestycje lokowane nieoptymalnie.

Koreę Południową w okresie powojennym cechowała „korupcja polityczna, chaos, słamazarny wzrost gospodarczy i uzależnianie się od funduszy i importu ze Stanów Zjednoczonych”. Szybkiemu powojennemu rozwojowi nie sprzyjał też brak surowców naturalnych i popytu wewnętrznego, dlatego też polityka substytucji importu jako metoda uprzemysłowienia kraju nie mogła działać. Niski poziom uprzemysłowienia doprowadził do niewielkiego eksportu i ogromnego ujemnego salda handlowego (Seth, 2013).

Przeszkodą w rozwoju był ekskluzywny dostęp do rządowych licencji dla przedsiębiorców, co prowadziło do oligarchizacji. Jednak dekada lat 50. w pewnym sensie przyczyniła się do późniejszych sukcesów gospodarczych Korei Południowej. Można tu wymienić głównie rozwój kapitału ludzkiego, w tym wzrost poziomu wykształcenia oraz stopniowego zmniejszania analfabetyzmu, a także poprawiający się dostęp do służby zdrowia. Pomoc (głównie Stanów Zjednoczonych) przyczyniła się do zwiększenia nakładów na edukację, co skutkowało wyraźną poprawą poziomu wykształcenia i wyszkoleniem wielu specjalistów, w tym m.in. ekonomistów i inżynierów,

którzy w późniejszych dekadach zasilali urzędy państwowe oraz najważniejsze koreańskie przedsiębiorstwa (Ellington, Ferrarini, 2017).

W 1958 r., jeszcze za rządów Rhee, została utworzona Rada Rozwoju Gospodarczego, odpowiedzialna za opracowywanie długoletnich planów rozwoju gospodarki. Było to podstawą do stworzenia rządów eksperckich, zgodnie z wymogami technokratycznymi, co umożliwiło modernizację państwa. O powyższym świadczy m.in. ośmiokrotny wzrost liczby zapisów do szkół średnich w latach 1945-1960, a dziesięciokrotny do szkół wyższych. Pod koniec lat 50. uczęszczanie do szkoły podstawowej było już powszechnym zjawiskiem wśród dzieci (Kim, 2012), podczas gdy w 1945 r. tym przywilejem było objęte jedynie 20 proc. Wskaźnik analfabetyzmu obniżył się z 78 proc. w 1945 r. do 22 proc. w 1959 r. (Yoon, Bok Nam, 1990). W rozwój kapitału ludzkiego inwestowano sporą część z amerykańskiej pomocy dla Korei Południowej, w tym przeznaczoną na modernizację szkolnictwa (np. kształcenie kadry nauczycielskiej i pracowników służby zdrowia) oraz odbudowę obiektów oświatowych i służby zdrowia. Wśród form pomocy można wymienić m.in. kontrakty uniwersyteckie, w ramach których młodzi Koreańczycy studiowali w USA (blisko 1,5 tys. w latach 1955-1959) oraz wymiana wiedzy i doświadczeń (Kim, 2012).

W latach 50. powstała blisko połowa z kluczowych w późniejszych dekadach przedsiębiorstw. Wtedy jeszcze były to niewielkie podmioty, ale w późniejszych latach stały się jednymi z najważniejszych filarów koreańskiej gospodarki – czebolami. W tym czasie zadebiutowali m.in. Chung Ju-young, założyciel Hyundai, Koo in-hwoi (LG), Kim Sung Kon (SsangYong) i Lee Byung-chull (Samsung).

Nie byłoby późniejszego sukcesu gospodarczego także bez reformy terenów wiejskich. Wojny w Korei – II wojna światowa oraz wojna domowa 1950-1953 sprzyjały redystrybucji ziemi rolnej, która wcześniej przez wieki należała głównie do wąskiej grupy posiadaczy ziemskich. Elity polityczne w większości wywodziły się z tej klasy, więc były niechętne reformom. Presja zmian przyszła jednak z północnej części półwyspu, gdzie taka reforma (z sukcesem) została przeprowadzona już w 1946 r. Nacisk wywierali także rolnicy, którzy stanowili większość koreańskiego społeczeństwa oraz Stany Zjednoczone. Ostatecznie w 1949 r. uchwalono reformę również w Korei Południowej, co było – obok wzrostu znaczenia edukacji – jednym z najważniejszych elementów modernizacji Korei w tym okresie. Jednym z efektów było to, że wielcy posiadacze ziemscy zostali zmuszeni do poszukiwania zajęcia poza rolnictwem, co było impulsem rozwoju przedsiębiorczości (Seth, 2017).

Pomoc finansowa stanowiła fundament przetrwania Korei w powojennych realiach, ale duża jej część była marnotrawiona, czemu sprzyjały korupcja i brak wymaganych reform. Niemniej inwestycje, zwłaszcza w kapitał ludzki, przemysł oraz infrastrukturę, pozwoliły na zbudowanie odpowiedniego potencjału, który został wykorzystany w późniejszych latach. Mimo negatywnej oceny programów pomocowych i niekorzystnych nastrojów w koreańskim społeczeństwie pod koniec lat 50., późniejsza perspektywa rozwoju

Korei Południowej sprawia, że ogólna ocena powojennej pomocy nie jest jednoznaczna.

W oficjalnym raporcie (*Audit Report to the Congress of the US: US Assistance Program for Korea*) z 1957 r. podkreślano nieefektywność, niewłaściwe wykorzystanie pomocy, polityczną ingerencję w sprawy gospodarcze i korupcję (Steinberg, 1985). Wskazywano też na dużą koncentrację władzy w rękach Syngmana Rhee i dużą nieobiektywność przy wyborze projektów inwestycyjnych.



Inspiracje dla Ukrainy

Omówione przypadki projektów odbudowy dowodzą, że zagadnieniem o priorytetowym znaczeniu jest koordynacja pomocy. W przeciwieństwie do Iraku czy Afganistanu, gdzie rekonstrukcja była w sensie koncepcyjnym i operacyjnym podporządkowana wizji administracji amerykańskiej, odbudowa Ukrainy będzie projektem znacznie bardziej kolektywnym, obejmującym wiele państw i organizacji międzynarodowych oraz prawdopodobnie grawitującym w większym stopniu w stronę Europy. Model odbudowy może budzić napięcia między Waszyngtonem a państwami UE, o to w jaki sposób ma być finansowana i zorganizowana, a także w jakim zakresie będzie nastawiona na realizowanie technokratycznych wymagań związanych z procedurą akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej. Potrzeba koordynacji działań wydaje się być zatem jeszcze silniejsza.

Dlatego docelowo może się to wiązać z koniecznością utworzenia wyspecjalizowanej, technokratycznej agendy o szerokich kompetencjach, która zharmonizuje wszystkie prace i zapewni administrowanie środkami pomocowymi powierzonymi przez donatorów. Pozwoli to na ograniczenie nieefektywności i biurokracji, zmniejszenie kosztów transakcyjnych oraz marnotrawstwa związanego z dublowaniem nakładów, a co najważniejsze – na czytelne przypisanie odpowiedzialności (w ślad za tym możliwości skutecznego rozliczania z efektów). Będzie to wymagało istotnego udziału Ukrainy – od władz centralnych i samorządowych, przez organizacje pozarządowe i szeroko rozumiane społeczeństwo obywatelskie, po ukraiński biznes – prywatny i państwowy. Kluczem jest tutaj koncepcja własności, polegająca na aktywnym włączeniu miejscowych podmiotów w różne elementy planu naprawczego, zarówno w kwestii identyfikowania potrzeb, jak i wdrażania pomocy. Poczucie własności musi być jednocześnie zbieżne z aspiracjami politycznymi Ukrainy (także związanymi z akcesją do struktur unijnych) oraz wypracowaną przez ukraińskie elity polityczne wizją modernizacji i rozwoju. Własność może być wzmocniona zapewnieniem przez Ukrainę wkładu własnego do budżetu odbudowy (Becker i in., 2022), choć jak pokazuje przykład Iraku, nie daje to gwarancji powodzenia.

Warunkiem efektywnego wykorzystania środków pomocowych przez Ukrainę są zdolności biurokratyczne i kompetencje administracji. W tym zakresie odbudowa Ukrainy będzie przypominała w większej mierze odbudowę powojenną Europy czy Japonii niż Iraku czy Korei Południowej – krajów, które po zakończeniu wojny startowały z niskiego pułapu rozwoju gospodarczego i posiadały relatywnie prymitywne (Korea Płd., Afganistan) lub słabo zdywersyfikowane (Irak) gospodarki oraz istotne niedostatki w zakresie kapitału ludzkiego. Warunkiem koniecznym do przeprowadzenia udanej odbudowy jest zachowanie integralności i stabilności państwa ukraińskiego. Jak wynika

z przykładu Afganistanu, odbudowa państwa upadłego, czy to ekonomicznie, czy politycznie, jest bardzo trudna lub niemożliwa, i to bez względu na skalę zaangażowanych środków finansowych.

Ukraina nie jest zatem standardowym przypadkiem w historii rekonstrukcji powojennej, a jej odbudowa będzie bardziej nawiązywała do realizacji Planu Marshalla. Posiada relatywnie dobrze wykształcone kadry i infrastrukturę ekonomiczną potrzebną do realizacji misji odbudowy, niemniej donatorzy muszą sukcesywnie wspierać sprawność administracji oraz ograniczać zjawiska uważane powszechnie za obciążenie efektywności pomocy.

W odbudowie Ukrainy – w odróżnieniu od wcześniejszych projektów odbudowy – bardzo duże znaczenie będzie miał sektor prywatny i napływające inwestycje zagraniczne. Poświęcone odbudowie Ukrainy konferencje międzynarodowe (m.in. w Lugano w lipcu 2022 r.) to dowód, że Kijów dąży do stworzenia ambitnego projektu całkowitej transformacji państwa i gospodarki. W tym kontekście ważne będzie pokonanie barier dla handlu i inwestycji, z którymi borykała się Ukraina przed wojną. Należały do nich zwłaszcza brak przejrzystości w instytucjach podatkowych i celnych, dysfunkcyjny system sądowniczy, nieodpowiednia ochrona praw własności intelektualnej.

W tym kontekście szczególne obawy budzi korupcja, której skala jeszcze przed wojną była w Ukrainie niepokojąca. Jak pokazują doświadczenia innych krajów, korupcja nie tylko prowadzi do erozji wysiłków związanych z odbudową, ale chaos i niestabilność, jakie towarzyszą wojnie, potrafią ją spotęgować. A zatem zmiany w zakresie praworządności i ogólnie poprawy otoczenia instytucjonalnego, osłabienia kleptokracji i oligarchizacji Ukrainy, będą wymagały wprowadzenia twardych mechanizmów warunkowości i powiązania ich z wypełnieniem kryteriów akcesyjnych.

Trwające działania wojenne w Ukrainie ograniczają możliwość przeprowadzenia rekonstrukcji powojennej na szeroką skalę, a przynajmniej znacznie ją komplikują i zwiększają koszty. Dlatego pożądane jest myślenie sekwencyjne skorelowane z intensywnością i geografią konfliktu. Dopóki trwają działania wojenne, dopóty pełne zaangażowanie społeczności międzynarodowej w odbudowę będzie napotykać na znaczne ograniczenia. Jednocześnie zwlekanie z rekonstrukcją do całkowitego zakończeniu konfliktu, może doprowadzić do utraty nagromadzonego kapitału politycznego i spadku mobilizacji społeczności międzynarodowej.

Kluczowa jest także budowa szerokiego porozumienia międzynarodowego dotyczącego odbudowy. Po pierwsze na poziomie rządów państw, po drugie między przedsiębiorstwami. Na podstawie doświadczeń innych krajów z aktywnymi konfliktami zbrojnymi można jednak założyć, że wysokie ryzyko postrzegane przez inwestorów będzie istotnie obniżało gotowość firm do angażowania się kapitałowego w Ukrainie, zwłaszcza wśród mniejszych podmiotów. Tworzenie płaszczyzn zawierania partnerstw biznesowych pozwoli angażować w odbudowę także firmy i państwa z mniejszym potencjałem. Obecnie największego wsparcia militarnego w stosunku do własnego PKB udzielają Ukrainie państwa Europy Środkowo-Wschodniej, które posiadają ograniczony potencjał włączenia się odbudowę na szeroką skalę. Jednocześnie już obecnie sektor prywatny potrzebuje instrumentów

ubezpieczeniowych i ograniczających ryzyko, zarówno by włączyć się w odbudowę zniszczeń, jak i inwestować oraz rozwijać stosunki handlowe. Potrzeba ta wydaje się szczególnie istotna w kontekście ryzyka przedłużenia się wojny.

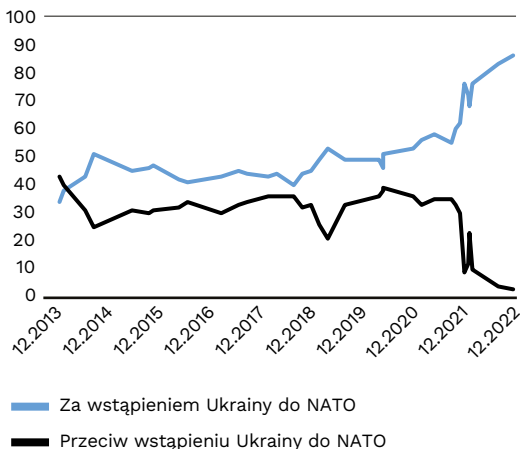
Doświadczenia innych państw przechodzących powojenną odbudowę pokazały, że warunkiem sukcesu jest wprzęgnięcie Ukrainy w gospodarkę międzynarodową poprzez inwestycje i handel.

W przypadku Ukrainy potrzebne są połączenia infrastrukturalne, które pozwolą na uniezależnienie ukraińskiego eksportu od destrukcyjnej działalności Rosji. Dywersyfikacja dróg eksportu, który przed 2022 r. w 2/3 odbywał się przez Morze Czarne, pozwoli na lepsze uczestnictwo kraju w gospodarce światowej. W tym kontekście duże znaczenie ma poprawa infrastruktury między Ukrainą a sąsiadującymi państwami-członkami UE. Kluczowe znaczenie dla powodzenia odbudowy mają przede wszystkim najdłuższe granice: z Polską i z Rumunią, które po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji stały się oknem na świat dla ukraińskiego eksportu oraz dostaw do ogarniętego wojną kraju.

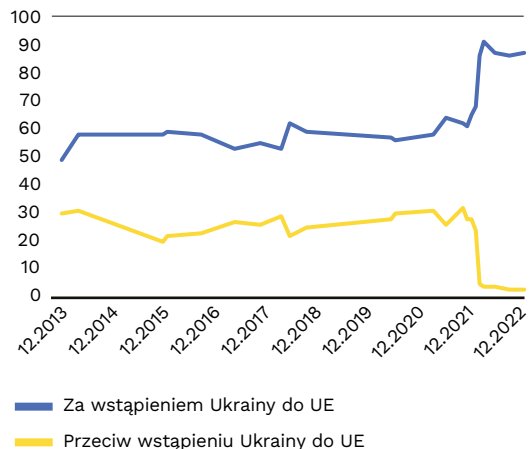
Przypadek Ukrainy różni się diametralnie od omówionych wyżej przykładów. Rosyjska agresja od 2014 r. jest spowodowana chęcią powstrzymania możliwości wyboru sojuszy międzynarodowych i swobodnego decydowania o polityce swojego państwa przez społeczeństwo ukraińskie.

Ukraińcy w demokratyczny sposób opowiedzieli się za zachodnim modelem rozwoju gospodarczego i społecznego, a odbudowa Ukrainy nie będzie polegała na zewnętrznym konstruowaniu tożsamości narodowej, czy tworzeniu od nowa struktur władzy (*nation-building*), a raczej na odtworzeniu infrastruktury i umożliwieniu społeczeństwu realizacji obranej ścieżki rozwojowej. To sprawia, że szanse na sukces odbudowy są znacząco wyższe niż były w przypadku Iraku czy Afganistanu.

Wykres 8. Poparcie w społeczeństwie ukraińskim dla członkostwa Ukrainy w NATO (w proc.)



Wykres 9. Poparcie w społeczeństwie ukraińskim dla członkostwa Ukrainy w UE (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Ratinggroup.ua.

Kolejną cechą szczególną odbudowy Ukrainy będzie integracja z Unią Europejską, którą przyspieszyła rosyjska inwazja w 2022 r. Zaawansowana implementacja umowy o wolnym handlu między UE a Ukrainą (DCFTA) sprawia, że Ukraina pod wieloma względami jest już zbliżona do jednolitego rynku UE. Widać to także na przykładzie sektora energetycznego: w warunkach wojennych nastąpiła synchronizacja Ukrainy z siecią przesyłową połączonych systemów elektroenergetycznych Europy kontynentalnej, z UE importowane są także wszelkie paliwa.

Odbudowa dostosowana do standardów unijnych stanowi szansę dla Ukrainy na trwałą orientację swojej gospodarki w kierunku Zachodu. Dlatego decyzje o kierunku odbudowy dotyczące tak trudnych kwestii jak choćby o konieczności odbudowy energochłonnego przemysłu ciężkiego, należy podjąć na wczesnym etapie. Notowane obecnie rekordowe poparcie dla integracji z UE i NATO gwarantuje społeczną akceptację wobec dostosowywania do standardów unijnych, co pozwoli na zwiększenie kompatybilności z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej i poprawę zdolności do konkurencyjności przedsiębiorstw ukraińskich.



Bibliografia

- Alkadiri, R. (2003), *The Iraqi Governing Council's Sectarian Hue*, MERIP, <https://merip.org/2003/08/the-iraqi-governing-councils-sectarian-hue/> [dostęp: 13.01.2022].
- Bank Światowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (1997), *Bosnia and Herzegovina. The Priority Reconstruction Program*, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/393941538244498335/bosnia-and-herzegovina-the--priority-reconstruction-program-sectoral-projects-and-programs> [dostęp: 17.12.2022].
- Bank Światowy (2019), *The Reconstruction of Iraq after 2003. Learning from Its Successes and Failures*, Washington DC.
- Bank Światowy (2000), *Bosnia and Herzegovina Post-Conflict Reconstruction* *Bosnia and Herzegovina Post-Conflict Reconstruction*, Country Case Study Series, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/148931468201253246/bosnia-and-herzegovina-post-conflict-reconstruction> [dostęp: 16.12.2022].
- Bank Światowy (2022), *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment*, Washington DC, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099445209072239810/p17884304837910630b9c6040ac12428d5c> [dostęp: 17.12.2022].
- Becker, T., Eichengreen, B., Gorodnichenko, Y., Guriev, S., Johnson, S., Mylovannov, T., Rogoff, K., Weder di Mauro, B. (2022), *A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine*, CEPR Press, April 07.
- Berenguer-López, F. (2017), *The Blunders in the western cross-cutting policies in Afghanistan: the Opium Economy as a Case Study*, UNISCI Journal, No. 47.
- Causevic, F., Zupcevic, M. (2009), *Case Study: Bosnia And Herzegovina*, Centre for Developing Area Studies – McGill University and the World Bank, Sarajewo, <https://web.worldbank.org/archive/website01241/WEB/IMAGES/BOSNIAFI.PDF> [dostęp: 23.01.2022].
- Eichengreen, B. (2010), *Lessons from the Marshall Plan*, World Development Report 2011 Background Papers, World Bank, Washington DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27506> [dostęp: 27.01.2022].
- Ellington, L., Ferrarini, T.H. (2017), *Why Do Some Nations Prosper? The Case of North and South Korea*, <https://www.fpri.org/article/2017/04/nations-prosper-case-north-south-korea/> [dostęp: 28.12.2022].

- Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) (1997), *Bosnia and Herzegovina. The Priority Reconstruction Program*, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/393941538244498335/bosnia-and-herzegovina-the-priority-reconstruction-program-sectoral-projects-and-programs> [dostęp: 27.01.2022].
- Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) (2022a), *Bosnia and Herzegovina country diagnostic: Private investment challenges and opportunities*, EBRD, London.
- Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) (2022b), *Transition Report 2022-23: Business Unusual*, EBRD, London.
- Fifield, A. (2013), *Contractors reap \$138bn from Iraq war*, „Financial Times”, March 18, <https://www.ft.com/content/7f435f04-8c05-11e2-b-001-00144feabdc0> [dostęp: 21.12.2022].
- Frank Ch.R. Jr., Kim, K.S., Westphal, L.E. (1975), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea w: Economic Growth in South Korea since World War II*, <http://www.nber.org/chapters/c4063> [dostęp: 20.12.2022].
- Gligorov, V., Kaldor, M., Tsoukalis, L. (1999), *Balkan Reconstruction And European Integration*, http://eprints.lse.ac.uk/3319/1/Balkan_Reconstruction_and_European_Integration.pdf [dostęp: 20.12.2022].
- International Crisis Group (2004), *Reconstructing Iraq*, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/reconstructing-iraq> [dostęp: 20.12.2022].
- Jacoby, M. (2022), *Korea Południowa. Republika żywiołów*, Muza, Warszawa.
- Kim, J. (2012), *2011 Modularization of Korea's Development Experience: Impact of Foreign Aid on Korea's Development* [dostęp: 20.12.2022].
- Kim, J. (2019), *The Politics of Foreign Aid and Development of the Private Sector: A Case Study of the Republic of Korea*, „Journal of Asian Sociology”, Vol. 48, No. 1, <https://www.jstor.org/stable/26658347> [dostęp: 20.12.2022].
- Kinsey, C. (2009), *Private Contractors and the Reconstruction of Iraq: Transforming Military Logistics*, Routledge, London.
- Lee, D-K. (2002), *The Korean Economy in the Post-Liberation Period and the 1950s (In Korean)*, Samsung Economic Research Institute.
- Park Y. (2018) *Modern Korean History 1948-2008*, Understanding Korea Series No. 8, https://www.aks.ac.kr/ikorea/upload/intl/english/UserFiles/UKS8_Modern_Korean_Economy_eng.pdf [dostęp: 26.12.2022].
- Pawlak, M. (2013), *(Nie)Etyczna Unia Europejska na Bałkanach*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym”, Vol. 16, http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2013/2013_pawlak_125_130.pdf [dostęp: 26.12.2022].

- Seth, M. (2013), *An Unpromising Recovery: South Korea's Post-Korean War Economic Development: 1953-1961*, "Education about Asia", Vol. 18, No. 3, *An Unpromising Recovery: South Korea's Post-Korean War Economic Development: 1953-1961 - Association for Asian Studies* [dostęp: 14.12.2022].
- Seth, M. (2017), *South Korea's Economic Development, 1948-1996*, *Oxford Research Encyclopedia of Asian History*, <https://oxfordre.com/asianhistory/view/10.1093/acrefore/9780190277727.001.0001/acrefore-9780190277727-e-271> [dostęp: 24.12.2022].
- SIGAR (2013), *A Final Report from the Special Inspector General for Iraq Reconstruction*, Washington DC.
- SIGAR (2016), *Thomas Johnson, Lessons Learned interview*, 1/7, https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/investigations/afghanistan-papers/documents-database/?document=johnson_thomas_ll_01072016 [dostęp: 12.12.2022].
- SIGAR (2018), *Stabilization: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan*, Washington DC, <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-18-48-LL.pdf> [dostęp: 11.12.2022].
- SIGAR (2021), *What we need to learn: lessons from twenty years of Afghanistan Reconstruction*, Washington DC, <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf> [dostęp: 21.12.2022].
- Scholvin, S. (2011), *The Failure of Nation-building in Iraq*, "World Affairs", Vol. 15, No. 3, https://www.jstor.org/stable/pdf/48504828.pdf?refreqid=excelsior%3Aa5555c8bf007ae20469722551c7b2092&ab_segments=&origin=&acceptTC=1 [dostęp: 21.12.2022].
- Steinberg, D. (1985), *Foreign Aid and the development of The Republic of Korea: the Effectiveness of Concessional Assistance*, U.S. Agency for International Development, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAAL075.PDF [dostęp: 06.12.2022].
- Sutter, R.G. (2019), *The United States and Asia. Regional Dynamics and Twenty First Century Relations*, <https://books.google.fm/books?id=jwq1DwAAQBAJ> [dostęp: 21.12.2022].
- Tripp, C. (2007), *A History of Iraq*, Cambridge University Press, Cambridge.
- United Nations Development Program (2009), *Assessment of Development Results Evaluation of UNDP Contribution. Bosnia And Hercegovina*, <https://www.oecd.org/countries/bosniaandherzegovina/46817943.pdf> [dostęp: 21.12.2022].
- Verloy, A., Politi, D., Makinson, L. and Pilhofer, A. (2012), *Halliburton Contracts Balloon*, The International Consortium of Investigative Journalists, March 12, <https://www.icij.org/investigations/windfalls-war/halliburton-contracts-balloon/> [dostęp: 20.12.2022].

- (www1) <http://www.ohr.int/decisions-of-the-high-representative/>
[dostęp: 03.12.2022].
- (www2) <https://www.cbc.ca/news/world/afghanistan-doctors-nurses-pay-1.6255546> [dostęp: 15.12.2022].
- (www3) <https://www.reuters.com/article/afghanistan-conflict-unicef-idUSL4N2UW1FO> [dostęp: 15.12.2022].
- (www4) <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-112SPRT66591/pdf/CPRT-112SPRT66591.pdf> [dostęp: 15.12.2022].
- (www5) <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-112SPRT66591/pdf/CPRT-112SPRT66591.pdf> [dostęp: 15.12.2022].
- (www6) <https://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia/where-does-money-go-examining-public-spending-afghanistan>
[dostęp: 15.12.2022].
- (www7) <https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-21-47-AR.pdf>
[dostęp: 15.12.2022].
- (www8) <https://www.newyorker.com/magazine/2016/03/07/the-man-who-made-millions-off-the-afghan-war> [dostęp: 15.12.2022].
- (www9) <https://population.un.org/dataportal/home>
[dostęp: 06.12.2022].
- (www10) About the United Nations Korean Reconstruction Agency (UNKRA),
<https://archives.un.org/content/united-nations-korean-reconstruction-agency-unkra> [dostęp: 26.12.2022].
- (www11) Directors of the International Cooperation Administration - Principal Officers - People - Department History - Office of the Historian, <https://history.state.gov/departmenthistory/people/principalofficers/director-intl-cooperation-administration>
[dostęp: 26.12.2022].

Spis tabel i wykresów

SPIS TABEL

Tabela 1. Najważniejsze informacje na temat opisywanych projektów rekonstrukcji	8
Tabela 2. Programy Priorytetowego Programu Odbudowy Bośni i Hercegowiny	19
Tabela 3. Dystrybucja wsparcia finansowego dla Bośni i Hercegowiny koordynowanego przez Bank Światowy w latach 1996-2000	21
Tabela 4. Wsparcie USA dla Afganistanu wg amerykańskich funkcji budżetowych	25
Tabela 5. Wartość dostaw w ramach UNKRA wg grup towarów	32

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Wzrost PKB w Iraku w latach 2001-2014 (w proc.)	9
Wykres 2. Struktura wydatków amerykańskich (w mld USD)	11
Wykres 3. Źródła finansowania rekonstrukcji Iraku w latach 2003-2012 (w mld USD)	12
Wykres 4. Nominalny PKB Bośni i Hercegowiny w latach 1991-2021 (w mld USD)	17
Wykres 5. Wzrost PKB Afganistanu w latach 2003-2021 wg parytetu siły nabywczej (w proc.)	23
Wykres 6. Wzrost PKB Korei Południowej w latach 1954-1960 (w proc.)	30
Wykres 7. Udział pomocy w całkowitych dochodach rządu i całkowitym imporcie Korei Płd. w latach 1953-1959 (w proc.)	34
Wykres 8. Poparcie w społeczeństwie ukraińskim dla członkostwa Ukrainy w NATO (w proc.)	40
Wykres 9. Poparcie w społeczeństwie ukraińskim dla członkostwa Ukrainy w UE (w proc.)	40

Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* ekonomiczny z historią sięgającą 1928 roku. Jego obszary badawcze to przede wszystkim makroekonomia, energetyka i klimat, handel zagraniczny, foresight gospodarczy, gospodarka cyfrowa i ekonomia behawioralna. Instytut przygotowuje raporty, analizy i rekomendacje dotyczące kluczowych obszarów gospodarki oraz życia społecznego w Polsce, z uwzględnieniem sytuacji międzynarodowej.

