

ABORDĂRI CONCEPTUALE ALE ASISTENȚEI EXTERNE

CONCEPTUAL APPROACHES TO EXTERNAL ASSISTANCE

CZU: 339.96

Maria PRISACARI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

External financial assistance for development is a relatively recent concept. In order to understand this concept and to assess its impact on development and public policies in the Republic of Moldova, the founding concepts of external assistance, namely the concept of development policy, the concept of power with regard to the development assistance, the concept of development economy with regard to development assistance and the concept of efficiency and effectiveness in relation to external assistance are presented.

At the same time, taking into consideration that each founding concept has its strengths and weaknesses, it is crucial that the analysis of the foreign assistance for the Republic of Moldova be approached through these notions. This approach makes it possible to formulate recommendations on development assistance and its impact on public policies in the Republic of Moldova.

Keywords: external financial assistance for development, concepts, analysis.

REZUMAT

Asistența financiară externă pentru dezvoltare reprezintă un concept relativ recent. Pentru a putea înțelege conceptul de asistență pentru dezvoltare și a evalua impactul asupra dezvoltării și politicilor publice în Republica Moldova se prezintă conceptele fondatoare ale acestui articol și anume: conceptul de politică de dezvoltare, conceptul de putere în raporturile de asistență pentru dezvoltare, conceptul de economie a dezvoltării în raporturile de asistență pentru dezvoltare și conceptul de eficiență și eficacitate în raport cu asistența externă.

Totodată, fiecare concept fondator având punctele sale forte și slabe, este crucial ca analiza asistenței externe pentru Republica Moldova să fie abordată prin prisma acestor noțiuni. Această abordare permite formularea unor recomandări privind asistența pentru dezvoltare și impactul asupra politicilor publice în Republica Moldova.

Cuvinte-cheie: asistență externă, concepte, analiză.

În sistemul relațiilor internaționale contemporane, asistența financiară externă pentru dezvoltare reprezintă un concept relativ nou, apărut ca o expresie a extinderii și adâncirii permanente a cooperării economice dintre toate țările lumii, pe fondul reconstrucției economice a țărilor

afectate în urma celui de-al Doilea Război Mondial. Cu timpul, asistența financiară externă s-a concentrat tot mai mult pe problema lichidării subdezvoltării, a surmontării decalajului existent între țările bogate și cele sărace. Este și cazul statelor care și-au cucerit relativ recent independența politi-

că, inclusiv Republica Moldova, unde se manifestă o contradicție evidentă dintre necesitățile tot mai mari și posibilitățile limitate existente de acumulare internă, fiind incapabile de a-și finanța propria dezvoltare economică, numai în baza acumulării interne.

Ajutorul extern reprezintă un catalizator pentru schimbare și conduce la dezvoltarea politicilor publice în vederea creării condițiilor de dezvoltare socio-economică. Conform Hotărârii nr. 377 din 25.04.2018 cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare și management al asistenței externe, asistența externă reprezintă „asistență financiară și tehnică acordată Republicii Moldova, Guvernului și/sau altor autorități publice de către comunitatea creditorilor/donatorilor” [1]. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) specifică faptul că asistența externă sau Asistența Oficială pentru Dezvoltare (AOD) cuprinde granturi și împrumuturi pentru țările în dezvoltare care:

- sunt destinate sectorului oficial;
- au ca obiectiv principal promovarea dezvoltării economice și bunăstării;
- sunt oferite la condiții financiare concesionale (în cazul împrumuturilor au un element de grant de, cel puțin, 25%) [2].

Obiectivul primordial al acestui ajutor îl reprezintă reducerea și, pe termen lung, eradicarea sărăciei prin sprijin acordat dezvoltării economice și sociale, integrare treptată în circuitul economic și comercial mondial, dezvoltarea și consolidarea democrației, statului de drept etc.

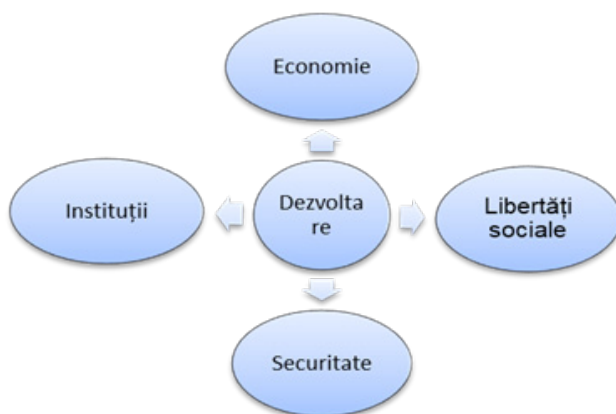
În acest sens, asistența pentru dezvoltare presupune un raport de asistență între țările donatoare dezvoltate și țările în curs de dezvoltare. Pentru a putea înțelege conceptul de asistență pentru dezvoltare este necesară o prezentare a conceptelor fondatoare ale acestui articol.

Conceptul de politică de dezvoltare.

Dezvoltarea este asociată, de obicei, cu creșterea economică și concepte ca Produsul Național Brut, Produsul Național Brut pe cap de locuitor sau Investiții Străine Directe. Cu toate acestea, studiile de dezvoltare au evoluat de la preocupări restrictive axate pe creșterea economică și a veniturilor, cuprinzând pe parcurs probleme legate de distribuirea bogăției, inegalitate și sărăcie. Prin urmare, dezvoltarea trebuie înțeleasă în termeni mai generali ca o schimbare socială bazată pe progres și modernizare. Având în vedere acest obiectiv larg, există numeroase abordări și idei asociate cu politicile de dezvoltare și cele publice. Politicile publice reprezintă un set de acțiuni planificate ale autorităților publice în gestionarea problemelor de interes specific pentru cetățeni. Politica de dezvoltare reprezintă o politică cuprinzătoare și compusă, încadrând în sine un set complex de activități, organizate în scopul schimbării societății și îmbunătățirii condițiilor vieții umane. În acest sens, politica de dezvoltare poate fi considerată o macropolitică ce sinergizează numeroase politici publice sectoriale, derulate în anumite domenii economice, sociale, politice sau culturale.

Există patru elemente care delimitează conceptul politicii de dezvoltare: dezvoltarea și economia, dezvoltarea și libertățile, dezvoltarea și instituțiile și dezvoltarea și securitatea (Figura 1). Acestea reflectă, de asemenea, viziuni diferite, ale căror factori conduc la schimbare socială și progres.

Prima dimensiune este relația dintre dezvoltare și economie. Creșterea economică, creșterea PIB și a venitului pe cap de locuitor sunt considerate ca fiind măsurări vizibile ale dezvoltării. Dimensiunea economică a dezvoltării este vizibilă în doctrinele clasice de dezvoltare care au caracterizat dezbaterile după cel de-al Doilea Război

Figura 1. Dimensiunea dezvoltării.

Sursa: elaborat de autor.

Mondial. Teoriile privind modernizarea sau schimbările structurale văd dezvoltarea ca un rezultat al progreselor economice legate de industrializare, urbanizare, investiții în infrastructură, care conduc la dezvoltare economică. Unele abordări accentuează influența factorilor interni ai dezvoltării, altele subliniază fluxurile economice externe. Cu toate acestea, doctrinele respective au fost puternic criticate din cauza neglijării aspectelor sociale și umane ale dezvoltării.

A doua asociere este între dezvoltare și libertățile sociale, individuale și drepturile omului. Contribuția remarcabilă a lui Amartya Sen, laureat al Premiului Nobel în Economie, a influențat puternic gândirea contemporană despre dezvoltare [9]. Ideile sale plasează dezvoltarea în termenii mai largi decât calitatea vieții umane sau, pur și simplu, a dezvoltării umane. Pentru el, dezvoltarea reprezintă un scop, iar mijloacele libertății sunt considerate ca un obiectiv final al activității umane. Dezvoltarea este un proces de extindere a libertăților reale de care se bucură oamenii. Prin urmare, dezvoltarea presupune eliminarea surselor de nonlibertate: sărăcie, tiranie, oportunități economice slabe, precum și privarea socială sistematică, neglijarea facilităților publice și intoleranța, hiperactivitatea sau statele represive.

A treia asociere este între dezvoltare și preocupările de securitate. Conform cercătorului John Maynard Keynes, legătura dintre politicile economice și războaie este o altă preocupare pe scară largă extinsă în studiile de dezvoltare [6]. Din această perspectivă, politicile economice eșuate pot produce instabilitate și conflict și invers, războiul și conflictele privează oamenii de orice perspective de dezvoltare. Abordările contemporane au subliniat faptul că dezvoltarea slabă, privarea economică sau, pur și simplu, inegalitatea și sărăcia sunt strâns legate de cauzele conflictelor, revoluțiilor, revoltelor și războaielor civile.

În cele din urmă, putem distinge al patrulea element al dezvoltării și progresului uman. Relațiile dintre dezvoltare și instituțiile sistemului politic sunt subliniate, de exemplu, de Joseph Stiglitz, un alt laureat al Premiului Nobel pentru Economie, care a subliniat rolul implicării democratice a oamenilor în asigurarea condițiilor necesare pentru progres și dezvoltare [11]. Dezvoltarea este legată de baza instituțională a vieții colective. Stiglitz susține că dezvoltarea este un proces participativ și de construire a consensului. Dialogul deschis și susținerea societății civile sunt ingredientele-cheie ale dezvoltării durabile. În conformitate cu această abordare, Francis Fukuyama susține

că creșterea economică este strâns legată de mediul social și instituțional. Tocmai mobilizarea socială și acțiunea colectivă necesită un cadru instituțional, furnizat, de obicei, de sistemul politic, compus din instituții de stat, statul de drept și responsabilitatea democratică. Aceste condiții instituționale legate de ideile dominante despre justiție oferă un context specific pentru politicile de dezvoltare.

Analiza acestor patru asociații vizavi de dezvoltare denotă că obiectivele politicii de dezvoltare sunt determinate de condițiile politice, economice, instituționale și de securitate pentru schimbarea socială și îmbunătățirea vieții umane.

Conceptul de putere în raporturile de asistență pentru dezvoltare. Raporturile dintre țările dezvoltate și țările în curs de dezvoltare au generat modele explicative diferite ale relațiilor de putere care unesc cei doi subiecți ai cooperării pentru dezvoltare. Interpretările date acestei relații sunt însă de cele mai multe ori determinate de perspectiva ideologică adoptată. Conceptul de putere rămâne un element central al raporturilor generate de asistența pentru dezvoltare.

Abordarea realistă, introdusă de cercetătorul Hans Morgenthau [6], se referă la existența unor raporturi bazate pe interesul național al statelor donatoare dezvoltate care folosesc asistența pentru dezvoltare ca mijloc de exercitare a puterii economice pe plan mondial. Prin acordarea acestei asistențe, țările cele mai dezvoltate plasează țările în curs de dezvoltare în sfera lor de influență, contribuind astfel la menținerea raporturilor de forțe pe plan internațional care ar putea fi schimbat prin emergența unei noi puteri sau grup de țări asociate. Această abordare este diluată de conceptul de „soft power”, elaborat de Joseph Nye [8] și se referă mai mult la mecanismele informale de exercitare a influenței asupra țărilor în curs de dezvoltare.

Perspectiva liberală explică însă asistența pentru dezvoltare prin mobilul umanitarist de a ajuta oamenii aflați în nevoie. Acest concept este determinat de interesul țărilor dezvoltate de a menține pacea la nivel internațional, iar cooperarea pentru dezvoltare permite realizarea acestui deziderat kantian prin dezvoltarea democrației și a economiei țărilor în curs de dezvoltare. Conceptul de putere este tradus în această perspectivă prin puterea pacificatoare a asistenței pentru dezvoltare.

Viziunea radicală critică însă acest punct de vedere prin prisma faptului că țările în curs de dezvoltare nu au cunoscut o dezvoltare importantă tocmai din cauza asistenței pentru dezvoltare care menține aceste state la un statut de asistat față de țările dezvoltate. Autorii radicali vorbesc de un neoimperialism exercitat de țările bogate care, prin mecanismele cooperării pentru dezvoltare, generalizează valorile proprii în detrimentul valorilor culturale ale țărilor în curs de dezvoltare și împiedică dezvoltarea economică prin limitarea accesului la progresul tehnologic și industrial în vederea menținerii acestor state la nivelul de țări producătoare de materie primă.

Conceptul de economie a dezvoltării în raporturile de asistență pentru dezvoltare. Asistența oficială pentru dezvoltare (AOD) are ca obiectiv principal ajutarea și stimularea dezvoltării economice a țărilor în curs de dezvoltare prin acordarea unei asistențe financiare. Înțelegerea efectelor produse de fondurile AOD presupune o înțelegere a conceptului de economie a dezvoltării ce cuprinde teoriile explicative ale modului prin care anumite mecanisme economice permit dezvoltarea unui stat subdezvoltat. În cazul de față, referindu-ne la cooperarea pentru dezvoltare, trebuie să luăm în considerare atât efectele directe ale fondurilor AOD, precum și condiționalitățile de liberalizare a pieței și de asumare a libe-
rului schimb pe care îl presupune accesul

la astfel de asistență. În aceste condiții, accesul la asistența pentru dezvoltare presupune de cele mai multe ori existența unor dezbateri asupra modului în care trebuie conceput modelul economic al țărilor beneficiare pentru ca aceste fonduri să asigure efectul de dezvoltare scontat [9].

Conceptul de eficiență și eficacitate în raport cu asistența externă. Noțiunea de eficiență a activității, în linii generale, este cunoscută și semnifică o activitate productivă și rezultativă. Categoria de eficiență și eficacitate economică și criteriile de apreciere ale acestora este destul de elaborată în știința economică. Potrivit lor, principiul eficienței privește raportul optim între rezultatele obținute și resursele utilizate, pe când principiul eficacității privește îndeplinirea obiectivelor specifice stabilite și obținerea rezultatelor scontate. Peter F. Drucker menționa că „nu se poate vorbi de eficiență fără eficacitate pentru că este mult mai important să realizezi bine ceea ce ți-ai propus – eficacitatea, decât să realizezi bine altceva – eficiența”. [4, p. 30-85] De asemenea, se specifică faptul că relația dintre eficacitate și eficiență este una de parte-întreg, eficiența fiind influențată în mod direct de către eficacitate, fiind chiar un element intrinsec al acesteia.

OCDE/DAC definește eficiență ca: „măsura în care obiectivele de dezvoltare ale intervenției au fost atinse sau urmează să fie atinse, luându-se în considerare importanța relativă a acestora” [2]. La rândul său, definiția eficacității ajutorului este „măsura în care planificarea, gestionarea și implementarea eficientă a asistenței de dezvoltare reduce costurile de tranzacție și este orientată spre rezultate de dezvoltare, inclusiv eradicarea sărăciei.”

Declarația de la Paris cu privire la eficacitatea ajutorului pentru dezvoltare din 2005 ne oferă câteva elemente evidente în definirea eficacității asistenței. Înseși principiile și angajamentele Declarației de la Paris

au devenit pentru mulți definiția eficienței asistenței. Acest lucru ar putea fi declarat ca o ipoteză: „În cazul în care principiile și angajamentele Declarației sunt puse în aplicare, ajutorul este mai probabil să fie eficace” [5]. În Declarația de la Paris cea mai apropiată definiție a eficienței asistenței externe privește mai degrabă eficiența, decât eficacitatea ajutorului. Acesta este cazul paragrafului 31 cu referire la alocarea ajutorului și la paragraful 33 cu referire la realizarea unei mai bune diviziuni a muncii între donatori, ambele fiind privite ca un mijloc de reducere a costurilor de tranzacție. Reducerea costurilor de tranzacție este cu siguranță una dintre principalele justificări ale Declarației de la Paris per ansamblu.

În cercetările științifice eticheta de „eficacitatea ajutorului” și „impact al asistenței” s-a remarcat prin studiile inițiate de Peter Boone și David Dollar la mijlocul anilor 1990, încercând să răspundă la întrebarea: în ce măsură ajutorul extern determină creșterea economică și dezvoltarea unei societăți? În acest sens, mai târziu, un studiu al lui Burnside și Dollar (2000) [3] a oferit o rezoluție ingenioasă a paradoxului micro-macro. Cu ajutorul unui set de date statistice pentru perioada 1970-1993, care acoperă 56 de țări, autorii au dezvoltat regresii matematice, care concluzionează că ajutorul este, în general, inefficient în promovarea creșterii economice. Cu toate acestea, când au împărțit țările pe categorii (cele cu politici bune și cele cu politici mai proaste), ei au aflat că impactul ajutorului asupra creșterii a fost pozitiv în țările din categoria cu „politici bune”. Drept „politici bune” sunt considerate politicile care produc un excedent bugetar, inflație scăzută și deschiderea comerțului exterior. Odată cu publicarea sa, această lucrare a căpătat aproape imediat statutul de etalon al înțelepciunii convenționale în acest domeniu. Lucrarea își datorează succesul enorm celor trei explicații caracteristice. În primul

r nd, aceasta oferă o justificare pentru acordarea ajutorului pentru țările sărace.  n al doilea r nd, oferă o strategie de alocare a ajutorului, adică selectivitatea ajutorului, acestea ar trebui să fie alocate în mod selectiv numai acelor   ri cu politici bune.  n al treilea r nd, încapsulează problema eficacității ajutorului într-un simplu criteriu de succes, adică un index al politicilor macroeconomice solide. Acest indice, care a ajuns acum să fie cunoscut sub denumirea de indicele Burnside-Dollar, este în acela i timp monitorizabil  i congruent cu pachetul de politici care sunt expuse la instituțiile Bretton Woods din Washington, cunoscute sub numele de „Consensul de la Washington”. Totodată, lucrarea lui Burnside  i Dollar a impulsionat interesul în cercetări privind eficacitatea ajutorului.

 n timp ce se poate argumenta că fiecare concept fondator are punctele sale forte  i slabe, este crucial ca analiza asistenței externe pentru Republica Moldova să fie abordată din perspectiva tuturor acestor concepte. Teoretizarea conceptului permite, astfel, analiza raporturilor produse de asistența pentru dezvoltare în Republica Moldova  i impactul său asupra politicilor publice în   r . Totodată, această „regândire” a asistenței externe conduce la următoarele lec ii  i recomandări importante  i

pentru Republica Moldova:

- asistența func ioneaz  cel mai bine  i poate fi sus inut  doar atunci c nd to i beneficiarii sunt puternic angaja i în procesul de dezvoltare. Amestecul de instrumente de asistența pentru o   r  depinde de specificul nevoilor  i a capacit  ii acestei   ri;

- cercetările demonstrează că țările cu cea mai rapidă reducere a sărăciei au pus în aplicare doi piloni de dezvoltare: (1) crearea unui climat de investiții bun în vederea încurajării IMM-urilor de a investi, crea locuri de muncă  i a-si cre te productivitatea  i (2) consolidarea capacit  ilor APC  i APL, precum  i oferirea accesului popula iei la sănătate, educa ie, infrastructură, servicii financiare, protec ia socială  i mecanisme pentru participarea la procesul decizional [10, p. 25-27];

- ajutorul financiar func ioneaz  într-un mediu politic sănătos. Asistența financiară duce la o cre tere mai rapidă în eradicarea sărăciei, precum  i la sporirea indicatorilor sociali în țările în curs de dezvoltare cu un management economic solid;

-  mbun t  irile în politici  i instituții economice în țările în curs de dezvoltare constituie cheia pentru un salt cuantic în reducerea sărăciei. Atunci c nd societ  ile doresc reforme, asistența externă poate oferi un ajutor critic –  n idei, training  i finan e.

BIBLIOGRAFIE

1. Hot r rea Guvernului Republicii Moldova nr. 377 cu privire la reglementarea cadrului instituțional  i mecanismului de coordonare  i management al asistenței externe din 25.04.2018.
2. OECD, Glossary of Statistical Terms.// în: <http://stats.oecd.org/glossary/> (accesat la 10.11.2015).
3. Burnside, C. and D. Dollar. Aid, policies, and growth. The American Economic Review 90 (4), 847–868. Drucker Peter. Eficien a factorului decizional. Editura Destin, Bucure ti, 2001, p. 250.
4. Elliot Stern, Thematic study on the Paris declaration, aid effectiveness and development effectiveness, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, November 2008.
5. G nzle, Stefan, „Coping with the ‘Development-Security Nexus’: the European Union and the Instrument for Stability”.  n: G nzle, S., Grimm, S., Makhan, D. (Eds.), The European

Union and Global Development. An 'Enlightened Superpower' in the Making?, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002, p. 116-135.

6. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York NY: Alfred A. Knopf, 1948.

7. Joseph S. NYE, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, 2005.

8. Sen, Amartya. *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

9. Spruds Andris, Danelsons Renars, Kononenko Vadim, Policy Department External Policies, *Analysis of the EU's assistance to Moldova*, Brussels: European Parliament, 2008.

10. Stiglitz, Joseph E. „Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm”, *Review of Development Economics*, Volume 6, Issue 2, 2002, p. 163–182.

Prezentat: 16 iulie 2019.

E-mail: maria_goras@yahoo.com