

Wstęp

1. Znaczenie zamówień publicznych jako instrumentu budowania państwa

Efektywny, sprawny¹, i przejrzysty system zamówień publicznych odgrywa znaczącą rolę w funkcjonowaniu państwa. Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) od 12 do 20% całkowitych wydatków realizowanych jest poprzez instytucje państwowe w drodze takich zamówień². Około 4,5% produktu krajowego brutto (GDP) państw rozwijających się, w tym pokonfliktowych³, zostaje wytworzone właśnie dzięki zamówieniom publicznym⁴. To sprawia, że ten sposób wydatkowania pieniędzy publicznych znacząco wpływa na wymiar ekonomicznego i społecznego funkcjonowania państwa.

Zamówienia mogą dotyczyć wszystkich sektorów gospodarki narodowej, które gospodarują środkami publicznymi, a w przypadku państw rozwijających się służą one niesieniu pomocy międzynarodowej. W momencie przyjęcia przez państwo danego rozwiązania prawnego względem systemu zamówień publicznych podmioty sektora finansów publicznych oraz jednostki pozostające pod kontrolą tychże podmiotów zobowiązują się do przestrzegania przepisów prawnych, jeśli nabywają dobra, roboty budowlane lub usługi, korzystając ze wspomnianych środków. Zobowiązanie takie dotyczy zarówno państw rozwiniętych, jak i rozwijających się – niezależnie od stopnia ich rozwoju. W odniesieniu do tej drugiej grupy, oprócz krajowego systemu zamówień publicznych, aktorzy międzynaro-

¹ Termin „efektywność” w niniejszej publikacji odnosi się do rezultatu działań i jest tożsamy z pojęciem „skuteczności”. „Sprawność” zaś dotyczy przebiegu danego procesu i wskazuje na zdolność i potencjał do wykonywania określonych czynności lub na organizowanie pewnych czynności prowadzących do wybranego celu. Sprawność może wpływać na efektywność, zob.: Z. Łempicka, S. Skorupka, H. Auderska (red.) *Mały słownik języka polskiego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1968; A. Dąbrówka, E. Geller, R. Turczyn *Słownik synonimów*. Warszawa: Świat Książki 1993; a także A. Sikorska-Michalak, O. Wojnitko (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego* (t. 2). Warszawa: Przegląd Reader's Digest 1998.

² OECD, *Why is procurement important?*, „Factsheet”, Paris: OECD 2006, s. 2.

³ W Polsce nie funkcjonuje jednolite określenie dla regionu, na terenie którego jakiś czas temu miał miejsce konflikt. Jak zauważył prof. Mirosław Bańka, słowo „pokonfliktowy”, jest „zbudowane poprawnie – jak *powojenny* lub *popaździernikowy* – ale naturalniej byłoby je odnosić do wydarzeń lub odcinków czasu niż miejsc”. W doktrynie stosowanym terminem jest „postkonfliktowy” czy „pokonfliktowy”. W niniejszej publikacji sytuacja w jakiej znajduje się państwo została określona mianem „pokonfliktowej”. Por. <http://poradnia.pwn.pl/lista.php?id=75> [data dostępu 29.07.2014].

⁴ *Ibidem*.

wi (pojęcie szczegółowo omówiono w punkcie 10 wstępu) stosują własne regulacje w celu wdrażania zamówień finansowanych ze swoich środków.

Kompleksowość dzisiejszego świata, którego cechą charakterystyczną jest przenikanie lub przeciwstawianie sobie międzynarodowych interesów politycznych, ekonomicznych, społecznych oraz w obszarze bezpieczeństwa, powoduje, że analiza sytuacji danego państwa w tej sieci powiązań jest coraz trudniejsza i wymaga opisu różnych elementów. Realizacja własnych interesów przez poszczególnych aktorów międzynarodowych może prowadzić do sytuacji konfliktowej nie tylko o charakterze międzypaństwowym, lecz także wewnątrzpaństwowym, która zagroziłaby destabilizacją istniejących w tych obszarach struktur. Konflikt skutkowałby osłabieniem albo wręcz zanikiem funkcjonujących instytucji państwa.

Koncepcja związku pomiędzy rozwojem a bezpieczeństwem (ang. *security*⁵ – *development nexus*) ma grono zwolenników i przeciwników. Ta pierwsza grupa, której przewodzi Bank Światowy, podkreśla, że zagrożenie bezpieczeństwa instytucjonalnego i osobistego to wyzwanie dla rozwoju ekonomicznego państwa, głównym zaś „winowajcą” takiego stanu rzeczy jest konflikt wewnątrzpaństwowy⁶. W celu uniknięcia powtarzających się cykli niestabilności i przemocy należałoby wzmocnić instytucje i zarządzanie, dzięki czemu społeczeństwo zyska gwarancję bezpieczeństwa, sprawiedliwości i zatrudnienia⁷. Wedle Banku Światowego konieczna jest nowa umowa społeczna oparta na instytucjach i dobrym zarządzaniu (ang. *good governance*) przy udziale obywateli⁸. Zwolennicy tego podejścia podkreślają, że żadne z państw ogarniętych konfliktem lub wychodzących z niego nie osiągnęło Milenijnych Celów Rozwoju opracowanych przez Narody Zjednoczone⁹. Przeciwnicy tego podejścia natomiast podkreślają, że skupienie się na owej koncepcji oddala prace nad adekwatnymi politykami rozwojowymi, które odpowiadały potrzebom beneficjenta, oraz koncentruje się na realizacji politycz-

⁵ Przy czym samo pojęcie „bezpieczeństwa” może być rozumiane tak, jak ujął je B. Buzan tj. jako nie tylko treść pewnego sektora (wojskowego), lecz jako szczególny typ polityki definiowanej poprzez odniesienie do zagrożeń egzystencjonalnych. Szerzej: Buzan B., *Rethinking security after the Cold War*, w: *Cooperation and Conflict 1997*, t. 32, s. 5, http://home.sogang.ac.kr/sites/jaechun/courses/Lists/b7/Attachments/10/buzan-_rethinking_security_after_the_cold_war.pdf [data dostępu: 13.05.2015]

⁶ World Bank, *World Development Report 2011. Conflict, Security and Development*, Washington DC: World Bank, http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf [data dostępu: 2.02.2014].

⁷ R.B. Zoellick, *The Middle East and North Africa: A new social contract for development*, przemówienie wygłoszone w Peterson Institute, USA, 6 kwietnia 2011 r., <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2011/04/06/middle-east-north-africa-new-social-contract-development> [data dostępu: 12.10.2013].

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

nych interesów podmiotów przekazujących wsparcie¹⁰. Mieszanie obu obszarów może sprawić więcej szkody niż pożytku¹¹. Zdaniem owych przeciwników, dalsze promowanie takiego podejścia przyczynia się do gwałtownego rozwoju „przemysłu pomocowego”, będąc próbą przemodelowania mandatu aktorów międzynarodowych w imię nowych innowacyjnych polityk¹². Ponadto koncepcja istnienia związku między rozwojem i sytuacją bezpieczeństwa nie jest oparta na żadnych doświadczeniach (ang. *lessons learnt*) w obszarze interwencji międzynarodowych ani nie wynika z nowego naukowego konsensusu czy dowodu na to, że stanowi skuteczne narzędzie zaangażowania międzynarodowego w budowanie bezpieczeństwa i pokoju na świecie¹³.

Uwzględniając argumenty obu stron, należy zauważyć, że dotychczas nie opracowano mierników efektywności działań podejmowanych przez aktorów międzynarodowych, które dotyczyłyby budowania państwa. Z jednej strony, ów brak utrudnia lub wręcz uniemożliwia stopniową poprawę stosowanych w tym zakresie metod, z drugiej – pozwala na dostosowanie danej aktywności do indywidualnych interesów aktorów międzynarodowych, a wskazanie w ocenie efektywności jedynie pewnych aspektów tego procesu umożliwia osiągnięcie rezultatów oczekiwanych przez donatorów, bez uzyskania rzetelnej oceny efektywności międzynarodowego wsparcia.

2. Afganistan

2.1. Sytuacja polityczna i społeczno-gospodarcza

Handel jako proces gospodarczy polegający na dwustronnej wymianie towarów i usług jest jednym z najstarszych elementów funkcjonowania społeczeństw. Wymiana może zachodzić pomiędzy członkami tej samej społeczności, różnych grup bądź poszczególnych narodowości na arenie międzynarodowej¹⁴. Na górzystym terytorium państwa afgańskiego od wieków dominowała różnorodność kulturowa i odbywały się transakcje handlowe, w których uczestniczyli obcokrajowcy

¹⁰ D. Chandler, *The security-development nexus and the rise of 'anti-foreign policy'*, „Journal of International Relations and Development” nr 10, 2007, s. 364, <http://www.palgrave-journals.com/jird/journal/v10/n4/abs/1800135a.html> [data dostępu: 17.10.2013].

¹¹ *Ibidem*.

¹² M. Duffield, *The liberal way of development and the development-security impasse: Exploring the global life-chance divide*, „Security Dialogue”, t. 41, nr 1, 2010, s. 53–76, <http://sdi.sagepub.com/content/41/1/53.abstract> [data dostępu: 17.10.2013].

¹³ D. Chandler, *The security-development...*, *op. cit.*

¹⁴ E. Suwara, *Prawo handlowe jako narzędzie międzynarodowej współpracy rozwojowej na przykładzie Malawi*, w: K. Czaplicka (red.), *Wyzwania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR 2008.