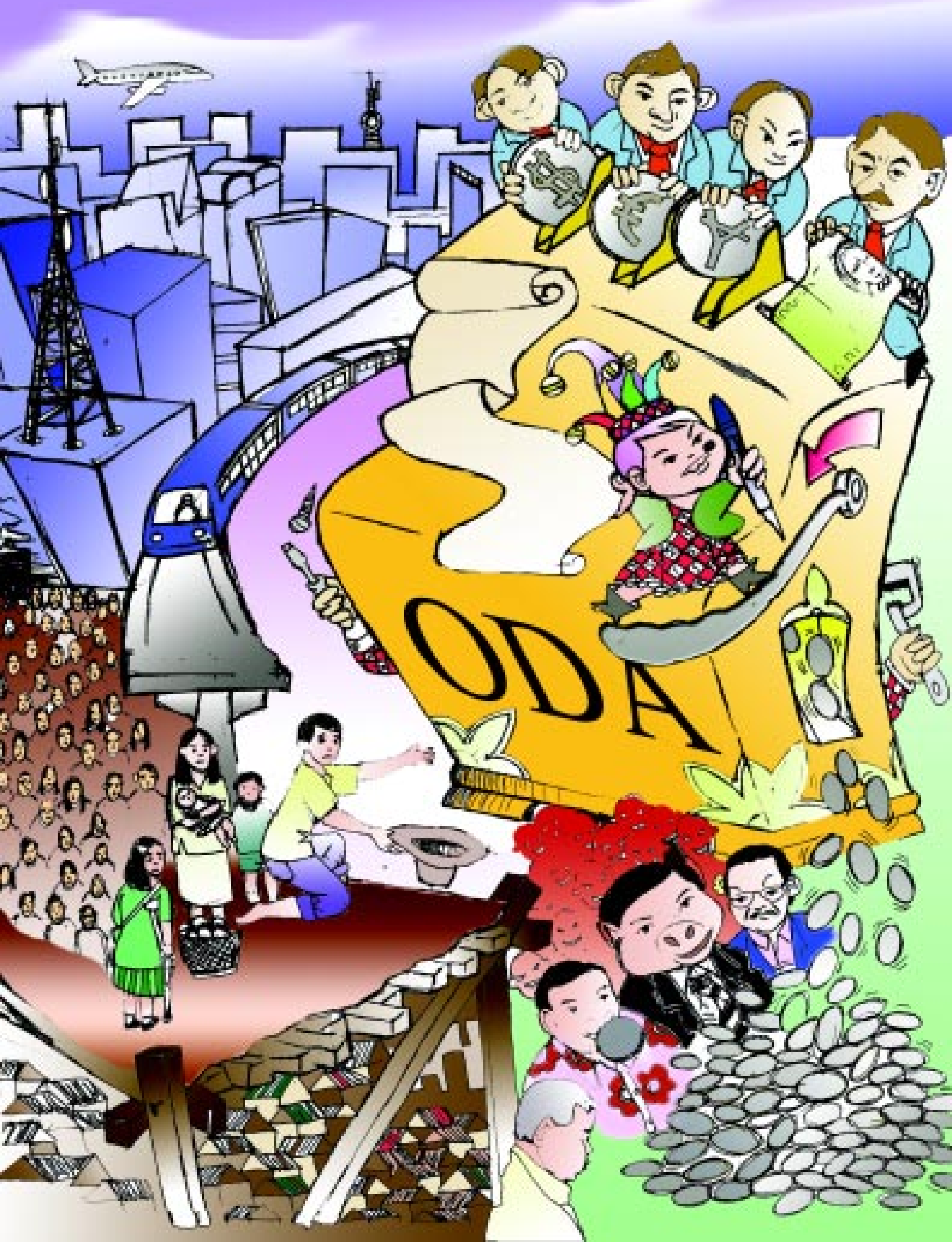
Buenas O Todas?

Ang Krisis ng Official Development Assistance (ODA) sa Pilipinas



Halaw ang praymer na ito sa mga pag-aaral hinggil sa tulong pang-kaunlaran o *development aid* na isinagawa ni Dr. Eduardo C. Tadem ng Pamantasan ng Pilipinas mula 2001 hanggang 2007. Unang ipinahayag ang ibinunga ng kanyang pag-aaral sa isang "Pambansang Konsultasyon para sa Kaunlaran: Adyenda ng Lipunang Sibil," na ginanap mula 13-15 ng Agosto 2001 sa pangunguna ng Social Watch Philippines. Unang lumabas ang ulat na pinamagatang "*Official Development Assistance to the Philippines: Can it be Reformed?"* sa lathalaing Public Policy, Vol. VII, No. 1, January-June 2003. Naisagawa naman ang pinakahuling bersyon mula sa pinakabagong pananaliksik sa pamamagitan ng isang gawad o *grant* mula sa Social Watch Philippines at ODA Watch at may pamagat na "*The Crisis of Official Development Assistance to the Philippines: New Global Trends and Old Local Issues."*

Kinikilala ang ibinigay na tulong sa pananaliksik nina Ronald Molmisa at Annabelle Bonje. Isinalin naman sa Tagalog and pinakahuling ulat bilang praymer ni Josephine Jensen-Joson. Kasalukuyang naglilingkod si Dr. Tadem bilang Associate Professor of Asian Studies sa Asian Center, University of the Philippines, Diliman.

Buenas o Todas? Ang Krisis ng *Official Development Assistance* (ODA) sa Pilipinas
Pananaliksik ni Dr. Eduardo C. Tadem, kasama sina Ronald Molmisa at Annabelle Bonje
Isinalin sa Tagalog at ginawang praymer ni Josephine Jensen-Joson

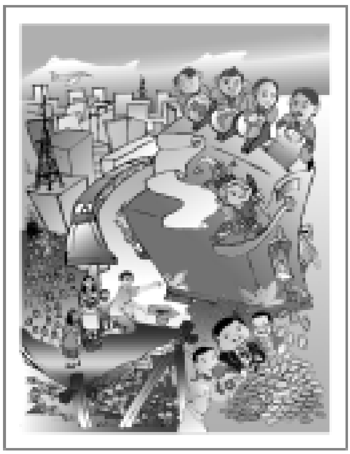
Official Development Assistance Watch
99 Matimtiman Street
Sikatuna Village, Quezon City 1101
Telephone no. (632) 435-3652
Fax no. (632) 435-3655
Email: odawatchconvenor@yahoo.com
Website: http://www.odawatch.org

Patricial Fe C. Gonzales
MODE, Inc./ODA Watch Lead Convenor
Email: research@mode.org , patfegonzales@yahoo.com

Arnel M. Ramos
ODA Watch Coordinator
Email: odawatchconvenor@yahoo.com

Buenas O Todas?

Ang Krisis ng Official Development Assistance (ODA) sa Pilipinas



Pananaliksik ni Dr. Eduardo C. Tadem
kasama sina Ronald Molmisa at Annabelle Bonje
Isinalin sa Tagalog at ginawang praymer ni
Josephine Jensen-Joson

Pambungad

Official Development Assistance o ODA ang tulong na nakukuha ng ating pamahalaan bilang banyagang pautang, gawad o tulong teknikal mula sa mga mauunlad na bansa katulad ng Estados Unidos at Japan o mga institusyong *multilateral* gaya ng *International Monetary Fund* (IMF) at *World Bank* (WB). Nagsimulang bumuhos ang ODA sa Pilipinas at ibang mahirap at papaunlad na bansa pagkatapos ng Ikalawang Digmaang Pandaigdig upang magsilbi sa rekonstruksyon ng mga nasirang ekonomya. Hanggang ngayon, isa ang ODA sa mga pangunahing pinagmumulan ng pondo para sa mga inisyatibang nagsusulong umano ng kaunlarang sosyo-ekonomiko ng bansa.

Sa tagal ng ating pagiging benepisyaryo ng ODA, nakatulong nga ba ito sa pag-unlad ng Pilipinas? Sa laki ng pumasok na pondo, bakit di pa rin tayo makaahon sa kahirapan?

Di maitatatwa na nasadlak sa maraming problema, pagkukulang at iregularidad ang mga patakaran, programa at/o proyektong pinondohan ng ODA na tahasang nagbunga ng taliwas sa mga tinakdang layunin nito. Sa pamamagitan ng praymer na ito, ilalarawan ang naging konteksto at tunguhin ng ODA sa daigdig, lalo na ang rekord ng ODA sa Pilipinas mula nang bumagsak sa poder ang rehimeng Marcos nuong 1986 hanggang sa kasalukuyan. Sa pagtukoy ng mga hamon na bumabalot sa pagkuha at paggamit ng ODA, layunin na harinawa ay mapasimulan ang mga makabuluhang aksyon para sa ikalulutas ng mga suliranin dito.

I. DEPINISYON, KONTEKSTO AT TUNGUHIN NG ODA SA DAIGDIG

1. Ano ang ODA at bakit mahalaga ito sa mga mahirap at papaunlad na bansa?

Kinikilala ang opisyal na depinisyon ng ODA bilang "daloy ng opisyal na pondo, pangunahin na para sa pagpapalaganap ng kaunlarang pang-ekonomiko at kagalingan ng mga mahihirap at papaunlad na bansa, at may katangiang konsesyunal[1]." Ibig sabihin, ang ODA ay: a) pinapatupad ng opisyal na sektor, gaya ng mga ahensya ng gobyerno; b) layunin nitong isulong ang kaunlaran ng mga bansang tumatanggap nito; at c) itinuturing na tulong ang pondong binibigay kaya't mas magaan ang sistema ng bayaran.[2]

Para sa mahihirap at papaunlad na bansa, isa sanang mahalagang pagkukunan ng pondong pang-kaunlaran ang ODA. Bukod sa mababa ang interes kaysa sa komersyal na pautang, mahaba rin ang panahon ng pagbayad at maari pang humingi ng dagdag na palugit. Maaaring ilaan ng pamahalaan ang pondo sa mga proyektong hindi kaakit-akit sa pribadong kapital. Ang gawad o *grant assistance* ay hindi na kailangang bayaran.

2. Anu-anong mga bansa at organisasyon ang namamahala sa pagbigay at paggamit ng ODA?

Ang *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) ang internasyunal na samahang nagsasagawa ng mga patakarang may kinalaman sa ODA at nagsasaayos ng koordinasyon sa pagitan ng iba't-ibang bansa para sa implementasyon at pamamahagi ng impormasyon ukol dito. Binubuo ang OECD ng 30 sa mga pinakamayamang ekonomya[3] na lumilikha ng halos 60% ng mga produkto at serbisyo sa buong daigdig. May 22 kasapi ang *Development Assistance Committee* (DAC) nito na nagbibigay ng 90-95% ng kabuuang ODA sa buong mundo. Ang DAC ay kinabibilangan ng mga bansang Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Japan, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom at Estados Unidos.

1

May mga bansang di kasapi ng DAC na nag-aambag din ng ODA gaya ng Saudi Arabia. Sa estimasyon ng OECD, nakapagpadaloy din ang mga ito ng ODAng nagkakahalaga ng US$3.2 bilyon nuong 2005 at US$1.24 bilyon nuong 2006. Bukod pa rito, nakapag-ambag din ang bansang China ng US$4.5 bilyong halaga ng ODA sa mga bansang Aprikano nuong 2002.

Sa Pilipinas, ang National Economic Development Authority (NEDA) ang ahensya na nag-aaproba, nagsusubaybay at nagtatasa ng mga proyektong pinopondohan ng ODA. May Investment Coordinating Committee (ICC) ito na namamahala sa pagtatasa at nagbibigay-pahintulot sa mga panukalang proyekto na paggagamitan ng ODA. Ang *Infrastructure Committee* (Infracom) naman ang nagrerekomenda sa mga proyektong imprastruktura.

3. Gaano kalaki ang dumadaloy na ODA ngayon sa daigdig?

May kabuuang US$103.9 bilyon ang dumadaloy na ODA sa daigdig, batay sa ulat ng OECD (2006). Bagaman mas maliit ito ng 5.1% sa ODA nuong 2005 na may kabuuang US$106.8 bilyon, lampas na ito sa tinakda ng United Nations (UN) nuong 2002 sa mga mauunlad na bansa na magbahagi ng US$100 bilyong ayuda.[4] Nuong 2004, naipamahagi ang may $78.6 bilyon ODA, na mataas ng 4.6% kumpara sa naitala nuong 2003. Mula 2002 hanggang 2003 ay lumaki rin ang ODA ng 4.3 porsyento.

Ang Estados Unidos ang pinakamalaking nag-ambag ng ODA sa daigdig nuong 2006. Umabot sa US$22.7 bilyon ang net ODA nito sa taong ito. Kabilang din sa top five donors sa panahong ito ang United Kingdom (US$12.6 bilyon), Japan (US$11.6 bilyon), France (US$10.4 bilyon) at Germany (US$10.3 bilyon).

4. Anu-ano ang mga kaganapang nag-iimpluwensiya sa daloy ng ODA?

Dalawang pangunahing kaganapan ang nag-iimpluwensiya sa kasalukuyang daloy ng ODA. Una, ang pag-atake sa Estados Unidos nuong ika-11 ng Setyembre 2001 na nagtulak sa mauunlad na bansa upang seryosohin ang pagtugon sa lumalalang kahirapan at kaapihan sa daigdig bunga ng globalisasyon.[5] Isang paraan para magawa ito ay sa pamamagitan ng paglapat ng mga solusyong sosyo-ekonomiko gaya ng pagbibigay ng ODA. Hindi kataka-taka na nakorner ng mga bansang Iraq at Afghanistan ang 2/3 ng kabuuang itinaas ng ODA nuong 2005. Nakakuha nuong 2004-2005 ang Iraq ng US$12.9 bilyon kada taon, dahilan para ito maging numero unong benepisyaryong bansa ng ODA sa mundo. Pang-apat naman ang Afghanistan na nakakuha ng US$1.95 bilyon sa panahon ding ito.

Ikalawa ang pandaigdigang kasunduan na nakasaad sa Millennium Declaration—isang inisyatiba na pinangunahan ng UN nuong Setyembre 2000 na nagbalangkas ng walong[6] Millennium Development Goals (MDG) para wakasan ang labis na kahirapan at di pagkakapantay-pantay sa daigdig pagsapit ng 2015. Kabilang ang pamamahagi ng ODA sa MDG 8, na naglalayong "mapaunlad ang pandaigdigang pagtutulungan para sa kaunlaran". Tinalakay sa 2002 Monterrey Conference on Financing for Development (FfD) ang mga paraan para makakalap ng kailangang pondo para makamit ang mga MDG. Napagkasunduan dito na ang substansyal na pagtaas ng ODA at ang iba pang rekurso ay rekisito sa tagumpay ng mga MDG kung kaya inudyukan dito ang mga mauunlad na bansa na "ilaan ang 0.7% ng kanilang *gross national income* (GNI) o kabuuang pambansang kita bilang ODA para sa mga mahihirap at papaunlad na bansa."

5. Kumusta ang pagtalima ng mga mauunlad na bansa sa MDG8 na naglalayong pataasin ang dumadaloy na ODA para labanan ang labis na kahirapan sa mundo?

Lubhang kulang pa rin sa inaasahan at walang katumbas na aksyon ang mga binitawang salita ng mga mauunlad na bansa hinggil sa pangakong pagtaas ng ODA. Sa pagtatasa ng UN sa pamamagitan ni Dr. Jeffrey Sachs (*UN Millennium Project* 2005), nakitang "hindi pa handa ang sistema ng ayudang pang-kaunlaran para harapin ang pagkamit ng mga MDG." Sinabi pa ni IMF Managing Director Rodrigo de Rato na "di sapat ang kasalukuyang daloy ng ayuda, di matanto at kadalasa'y walang koordinasyon sa pagitan ng mga nag-aambag na bansa."

Kung di panlaban sa "terorismo," kalakhan sa itinaas na ODA pagkalipas ng 2001 ay pawang mga debt relief grants—mga gawad para sa pagpapatawad ng utang na wala namang lumabas na bagong pondo. Sa kabuuan, umabot sa US$22.7 bilyon o 21.3% ng kabuuang ODA ang binigay na debt relief grants ng mga bansang bumubuo sa DAC nuong 2005. Bumaba ito ng US$19.2 bilyon o 15.4% nuong 2006. Kung tutuusin, ang aktwal na pondong umikot bilang ODA ay umabot lamang sa US$84.7 bilyon nuong 2006–mataas lamang ng 0.76% sa US$84.1 bilyong pondo nuong 2005. Ang pagpapalobo sa aktwal na halaga ng ODAng binibigay ay talamak din sa mga bansang Europa, na dinadaan sa pamamagitan ng pagkansela ng utang, pag-abuloy sa mga refugees at edukasyon para sa mga dayuhang estudyante. Halos 1/3 o € 13.5 bilyon ng inulat na ODA galing Europa nuong 2006 ay inilaan para sa mga nabanggit na non-aid items[7] .

Hinggil naman sa target na ilaang 0.7% ng GNI ng mga mauunlad na bansa para sa ODA, lumalabas sa mga ulat na 0.30% lamang ng pinagsamang GNI ng lahat ng mga mauunlad na bansa ang naibigay bilang ODA nuong 2006. Ang Estados Unidos at Japan—dalawang bansang nangunguna sa pag-ambag ng ODA sa daigdig—ay nasa hanay ng mga nahuhuling bansa sa pagtalima dito. Malabo ring maging realidad ang target na ito sa hinaharap. Nagpahayag na ang European Council ng target na 0.56%

ODA/GNI ratio sa 2010. Sa kabuuan ng DAC, tinatayang tataas lamang sa 0.36% ng pinagsamang GNI ang laang ODA (Padilla & Tomlinson 2006). Dahil dito, may pagtinging kukulangin ng US$52 bilyon ang target sa MDG na pagtaas ng ODA sa 2010.

6. Anu-ano ang mga kalakarang nagpapasinungaling sa layuning makatulong ng ODA?

Pinapasinungalingan ng mga kalakarang gumagamit sa ODA bilang isang negosyo at nagsusulong ng makasariling interes ng nag-aambag na bansa ang mga layunin nitong sugpuin ang kahirapan sa daigdig.

Nasa 2003 ODA Charter ng Japan—pangunahing bansa sa Asya na nag-aambag ng ODA—na gagamitin nito ang ODA upang makamit ang pambansang interes[8] ng mga Hapones, lalo na sa usapin ng seguridad at enerhiya. Sa kasalukuyan, nakatuon ang Japan sa pagbubuo ng mga kasunduang bilateral sa pagitan ng Mexico, Singapore, Thailand, Malaysia at Pilipinas. Partikular sa Japan-Philippines Economic Partnership Agreement (JPEPA), matatandaang umani ito ng sanlaksang batikos mula sa Senado at iba pang kritiko dahil sa lubhang makaisang-panig na pagtataguyod nito sa pang-ekonomikong interes ng Japan.

Isa pang pagpapakita ng mapanlinlang na karakter ng ODA ang usapin ng tied aid—ayudang may nakataling imposisyon na ang kaakibat na mga produkto at serbisyong kakailanganin ng programa o proyektong pinopondohan ay manggagaling sa nag-aambag na bansa. Batay sa mga konserbatibong estimasyon, kabilang sa kategoryang ito ang 49% ng banyagang tulong galing sa OECD. Sa pag-aaral ng *UN Development Programme* (UNDP), lumilitaw na mas mahal ng 40% ang mga produkto at/o serbisyong kasama sa pakete ng pautang ng ODA, dahilan para mabawasan ang tunay na halaga ng ayuda mula 11% hanggang 30 porsyento. Dahil sa *tied aid,* may pagtaya ang UNDP na katumbas ng US$5-7 bilyon ang nawala sa mga benepisyaryong bansa ng ODA nuong 2002 at 2003.

Box 1
***TIED AID*: TULONG O NEGOSYO?**

- Sa bahaginan ng mga kontratang pinondohan ng ayudang Hapon, nakitang 45% ay napunta sa mga kontratistang Hapones, 20% ay napunta sa mga kontratista ng ilang bansang kasapi ng OECD at 35% ang napunta sa mga kontratistang galing sa mahihirap at papaunlad na bansa kung saan gagawin ang proyektong pang-kaunlaran (Euroact Japan 1999).

- Sa bawat dolyar na iniambag bilang ODA ng Estados Unidos nuong 1995, mahigit US$2 ang nahakot ng mga kumpanyang Amerikano mula sa mga produkto at/o serbisyong kailangan ng mga proyektong pang-kaunlaran (UN Department of Public Information, 1996).

- Sa programang ayuda ng Australia para sa bansang Indonesia na nagkakahalaga ng $990 milyon nuong 1994, umabot sa $1,474 milyon ang nakuhang benepisyo ng ekonomya ng Australia. Sa bawat $100 ng pondong binigay nito sa Indonesia, may $178 naman ang nakuha ng mga pribado at pampublikong kumpanyang Australyano (AIDAB 1995).

7. Paano maisusulong ang diwa ng tulungan sa pagitan ng nag-aambag at tumatanggap na bansa?

Walang nakikitang madali at praktikal na solusyon para mabago ang mapanlinlang at mapagsamantalang sitwasyon na nananaig sa pagdaloy ng ODA. Bagaman mahirap, may ilang mungkahi ang UNDP para maging mabisang sandata ang ODA sa paglaban sa kahirapan:

a. *Kailangang tingnan ang ayuda bilang pakikipagsosyo ng dalawang panig na may kaakibat na responsibilidad*—responsable ang mga benepisyaryong bansa sa paglikha ng kapaligiran na magiging lubos na mabunga ang pagdaloy ng ODA samantalang may obligasyon ang nag-aambag ng ODA na tuparin ang mga pangakong makatulong.

b. *Mungkahing isakatuparan ang tatlong kondisyon para maging mabisa ang ODA*. Una, "kailangang sapat ang bilang ng naibabahaging pondo at kayang suportahan ang pagsibol ng makataong pag-unlad." Ikalawa, dapat na "*predictable*", ang ayuda, mababa ang halaga at nararapat sa halagang ibinahagi. Ikatlo, dapat na may '*sense of ownership*' o pag-angkin ang mga benepisyaryong bansa sa mga programa at proyektong ODA.

c. *Nararapat na ang diin ng ODA ay nasa pagtugon sa pangangailangan ng mga benepisyaryo*, kaya kailangang pagsikapan na mabigyan ng solusyon ang (1) mga istratehiyang hindi katanggap-tanggap sa benepisyaryong bansa; (2) hindi tugmang prayoridad ng ayuda at lokal na pangangailangan; (3) di sapat na paggamit sa mga sistemang lokal; at (4) sobrang pagpapahalaga sa mga istruktura at sistema ng pananagutan na dinikta ng nag-aambag.

   May mungkahi namang reporma ang OECD sa sistema ng pagbadyet ng mga benepisyaryong bansa, gayundin ang pagpapatupad ng mga ito ng isang pambansang sistema para matasa ang mga patakaran, programa at proyekto hinggil sa ODA.

II. ANG KARANASAN NG PILIPINAS SA ODA : MGA ARAL AT HAMON

1. Ano ang kasaysayan at batas ng Pilipinas sa larangan ng pagtanggap at paggamit ng ODA?

Mula nuong 1946, umasa na ang Pilipinas sa banyagang ayuda para suportahan ang mga proyektong pang-kaunlaran ng bansa. Gawad o *grants* and kalakhan sa mga natanggap na ODA nuong 50s at 60s mula Estados Unidos na bumuo sa 10% ng *foreign exchange* at 1% ng GNI ng bansa. Bumuhos ang ODA nang mabuo ang *Consultative Group on the Philippines* nuong 1971, doble sa nakuhang banyagang utang sa nakalipas na 20 taon ang pumasok na ODA mula 1970-75. Napalitan din ng Japan ang Estados Unidos sa panahong ito bilang pangunahing nag-aambag ng banyagang tulong sa bansa.

Makikita sa *Official Development Assistance Act of 1996* ang patakaran ng Pilipinas sa ODA. Nakasaad dito ang: a) pamamahala sa ODA para sa likas kayang pag-unlad (Section 2); b) paggamit sa ODA para sa pantay-pantay na kaunlaran ng mga probinsiya, na isinasa-alang-alang ang laki ng lupain, populasyon, kakulangan ng rekurso, *literacy rate*, *infant mortality* at insidente ng kahirapan (Section 4); c) pagtiyak na gagamitin ang ODA para sa mga pambansang proyekto at hindi para sa pribadong sektor na may akses sa komersyal na pautang (Section 4a and 4b); at d) pagkiling sa mga Pilipino—sa pagkuha ng mga tagapayo, kontratista, inhinyero at ibang kailangang propesyunal sa implementasyon ng proyekto (Section 11c), gayundin sa mga Pilipinong taga-suplay ng mga materyales (Section 11d).

2. Gaano kalaki at ano ang tunguhin ng natatanggap na ODA ng Pilipinas?

Sa kabuuan, umabot na sa US$37.9 bilyon ang pumasok na ODA sa Pilipinas mula 1986 hanggang 2006. Kung ikukumpara ang mga datos mula 1986 hanggang 2000, makikitang lumiliit ang kontribusyon ng mga institusyong *multilatera*l ng 3.65 porsyento. Ang World Bank ang may pinakamalaking ambag

sa hanay ng mga insitusyong *multilateral* (50.66%). Sa mga bansang may kasunduang *bilateral*, pinakamalaki ang kontribusyon ng Japan (78.17%), Estados Unidos (8.31%), Germany (3.99%) at United Kingdom (3.93%). Sa panahong 2001-2006, sumulpot ang China at Korea bilang bagong nag-aambag ng ODA. Ang una ay may pautang na umabot sa US$467 milyon para sa tatlong proyekto dito.

Table 1. KABUUANG ODA NA NATANGGAP NG PILIPINAS, 1986-2006 (*in US$Million, by Source*)

SOURCE Multilateral	TOTAL	LOANS	GRANTS
1. IBRD/WB	6,983.98	6,841.64	142.34
2. ADB	6,101.63	5,998.12	103.51
3. EU	344.90	------	344.90
4. UN System	322.74	25.54	299.06
5. Others	30.60	30.60	-------
Subtotal	**13,783.85**	**12,895.90**	**889.81**
Bilateral			
1. Japan	16,865.36	15,380.40	1,485.16
2. US	2,006.78	173.30	1,863.48
3. Germany	962.79	675.70	242.01
4. UK/GB	949.49	920.09	29.40
5. Australia	819.70	171.43	621.27
6. France	499.35	489.73	9.62
7. China	466.99	459.99	7.00
8. Canada	402.50	15.40	387.16
9. Spain	376.78	350.89	25.78
10. Italy	117.10	75.00	42.15
11. Brunei	100.00	100.00	--------
12. Korea	57.30	57.30	--------
13. Others	508.27	170.40	189.73
Subtotal	**24,132.41**	**19,039.63**	**4,902.76**
TOTAL	**37,916.26**	**31,935.53**	**5,792.57**

Source of basic data: NEDA Public Investment Staff
Note: Loans as of September 2006; grants as of June 2006.

Mula 2001-2006, nagtuluy-tuloy ang pagliit ng natatanggap na ODA ng Pilipinas. Ang *annual average* ng ayudang nakukuha ng bansa ay pumapatak na US$1,263.88 milyon nuong 1986-2000. Nabawasan ito ng US$978.82 milyon nuong 2001-2006 o mas maliit ng 22 porsyento. Malaking problema ang tunguhing ito sapagkat patuloy na umaasa ang Pilipinas sa ODA para pondohan ang mga programa at proyektong pang-kaunlaran nito. Nuong 2006, sinabi ni

Finance Secretary Margarito Teves na sa naka-programang bagong pautang na US$2.2 bilyon para sa 2007, 28% o US$600 milyon ang inaasahan nitong makukuha sa mga komersyal na pautang samantalang kukunin sa ODA ang natitirang 72% o US$1.6 bilyon.

3. Mas malaki ba ang bahagi sa ODA ng banyagang utang kaysa sa gawad o *grants*?

Oo, pawang mga banyagang pautang ang malaking bahagi sa alokasyon ng ODA na pinagbabayaran nating mga Pilipino sa loob ng mahabang panahon. Sa US$37.9 bilyong natanggap nating ODA mula 1986-2006, anyo ng banyagang pautang ang 84.22% na pumasok na 'tulong', habang 15.78% lamang ang gawad. Tumataas pa nga ang bahaging utang sa ODA. Mula 82% nuong 1987-2000 ay naging 84% ito sa mga taong 2001-2006.

Mas malaki ang bahaging pautang sa ODA ng bansa dahil sa ayuda ng Japan, na bumubuo sa 53% ng natatanggap nating tulong mula sa mga kasunduang bilateral. Mula 1986-2006, binubuo ng 91.19% pautang at 8.81% na gawad at tulong teknikal and ayuda ng Japan. Sa taong 2000-2006, lumiit pa sa 2.98% ang mga gawad na binibigay nito samantalang umabot sa halos 99% naman ang pautang.

4. Gaano kalaki ang alokasyon ng ODA na napupunta sa kalusugan, edukasyon, pabahay at mga katulad na sektor?

Karampot na nga ay malaki pa ang binawas sa alokasyon ng ODA para sa kalusugan, edukasyon, pabahay at mga katulad na sektor na mahalaga para makamit ang *human* development o pag-unlad ng kalidad ng buhay ng tao. Mula 10.95% nuong 1987-2000 ay bumagsak pa sa 7.85% sa panahong 2000-2006 ang bahagi ng ODA na inilalaan para sa mga sektor na ito.

Malinaw na imprastuktura at iba pang pang-ekonomikong sektor ang prayoridad sa ODA. Mula 50.1% nuong 1987-2000 ay lumaki pa ang bahagi nito sa 65.28% nuong 2000-

2006. Ang bahagi ng agrikultura, likas na yaman at repormang agraryo ay umabot sa 17.43% para sa 2000-2006. Ang industriya at serbisyo ay may 8.14% *average share* samantalang 7.85% ang bahaging napunta sa repormang panlipunan at pagpapaunlad ng komunidad. Pinakahuling prayoridad ang pamamahala at pagbubuo ng institusyon na may 1.46% *average share.*

5. May bahagi ba sa ODA ang mahihirap na rehiyon ng bansa?

Batay sa mga ulat ng NEDA[1] at taliwas sa probisyon ng *ODA Act of 1996*, ang pinakamauunlad na rehiyon at probinsiya ng bansa ang nakakatanggap ng pinakamalaking bahagi ng ODA sa halip na mga lugar na mahihirap, kulang sa mapagkukunan at may mababang antas ng human development.

Nuong 2002, tumaas ang ayudang natatanggap sa Luzon ng 31.2% (US$3.37 bilyon) mula sa 19.4% (US$2.56 bilyon) nuong 2001. Ang Visayas at Mindanao naman ay nakakorner lamang ng 9.6% (US$1.04 bilyon) at 7.9% (US$856 milyon) sa panahon ding iyon.

Ang National Capital Region na may pinakamaliit na insidente ng kahirapan sa mga rehiyon ng bansa, ay nakatanggap ng 21% (US$2.8 bilyon) nuong 2001 at 14% (US$1.52 bilyon) nuong 2002. Kasunod ng NCR ang Central Luzon na nakakuha ng 7.9% (US$1,043 bilyon) nuong 2001 at 7.3% (US$790 milyon) nuong 2002. Ang Bicol na siyang pinakamahirap na rehiyon sa Pilipinas ay nakatanggap lamang ng karampot na 0.5% nuong 2001 at 0.7% nuong 2002. Sa Kabisayaan, ang Central Visayas na kinabibilangan ng Metro Cebu ang tumabo sa malaking bahagi (39%) ng ODA dito. Ang Mindanao, na may anim na rehiyon, kabilang dito ang tatlong pinakamahirap na rehiyon sa bansa, ay nakaranas din ng disparidad sa alokasyon ng ODA—bulto ng nakuha nitong ayuda ay nakorner ng pinakamauunlad na rehiyon dito, partikular ng Northern Mindanao (22% nuong 2001) at Davao (24% nuong 2002).

6. Ano ang pinapahiwatig ng 'pagdagsa' ng ODA sa Mindanao?

Sa kabila ng mga pangakong suporta sa Mindanao, may 10.61% lamang ng kabuuang ODA na natanggap ng bansa hanggang Setyembre, 2006 ang naibahagi sa rehiyong ito. Mayroong 21 aktibong proyekto dito na pinopondohan ng ODA na nagkakahalaga ng US$917.75 milyon. Mula 2003 ay nagpatupad din ang gobyernong Arroyo ng inisyatibang tinaguriang "Mindanao Natin" (may halagang P 5.5 bilyong pondo ng gobyerno at US$1.3 bilyong ODA sa loob ng 3-5 taon) at ang Mindanao Trust Fund – Reconstruction and Development Program (MTF-RDP) na tinatayang magkakahalaga ng US$400 milyon at nilahukan ng World Bank, European Commission, Canada, New Zealand, Sweden, Australia at UNDP. Kapwa ito tumutugon sa pangangailangan ng rehabilitasyon sa mga lugar na apektado ng hidwaan, lalo na sa mga erya ng ARMM .

Malaki ang kaugnayan ng mga usaping heo-politikal sa ayudang natatanggap ng Mindanao. Dahil sa kilusang Muslim at sa konteksto ng Digmaan Kontra Terorismo, ang ODAng dumadaloy sa rehiyon ay nasa konteksto ng pagresolba sa hidwaan at pagkitil ng suporta para sa armadong rebelyon.

Box 2
MGA AKTIBONG PROYEKTONG PINONDOHAN NG ODA SA MINDANAO

- 10 proyektong pang-kapayapaan, rehabilitasyon at imprastruktura ng Japan, US$473.04 milyon
- 1 proyektong tulay ng United Kingdom, US$194 milyon
- 2 proyekto sa irigasyon at batayang serbisyo ng ADB, US$91.74 milyon
- 1 proyektong pang-kapayapaan ng World Bank, US$34 milyon
- 2 proyektong pangkaunlaran ng komunidad ng UN IFAD, US$28 milyon
- 1 proyektong magpapaganda sa *fish port*, China, US$25 milyon
- 1 proyekto sa pagpapaunlad ng paliparan, Korea, US$25 milyon
- 1 proyekto sa pagpapaganda ng kalsada, Saudi Arabia, US$20 milyon
- 1proyekto para sa batayang sektor, NDF, US$6 milyon

7. Malaki ba ang bahagi ng ODA sa kabuuang banyagang utang ng Pilipinas?

Ang bahagi ng banyagang utang ng pamahalaan na nakukuha bilang ODA ay umabot sa 40.8% nuong Hunyo, 2006. Sa pagitan ng labing walong taon mula 1988-2006, 45% ang *average share* ng ODA sa banyagang utang. Pinakamataas na antas na inabot ay nuong 1994 sa 60% habang pinakamababang antas nuong 2005 sa 39.9 porsyento.

Bagaman ODA, pinapatunayan ng mga datos na mga mayayamang bansa na 'tumutulong' ang kumukubra ng mas malaking ganansya buhat dito—sa laki ng interes at mga kaakibat na bayaring nakapataw. Isang halimbawa ang US$410 milyong pautang ng World Bank nuong 2006 na may singiling *front-end fee* na US$4.1 milyon at interes na US$28.45 milyon kada taon.

Table 2: TANTOS AT TIPO NG INTERES MULA SA BANYAGANG PAUTANG SA ILALIM NG ODA

World Bank	6.94% "*pool-based variable rate*" kada anim na buwan at 1% "*front-end fee*"
Austria	4-5%
Japan	0.75% hanggang 2.2% interes
Italy	1% interes
France	1% interes
Germany	0.75% interes
UK, Spain, Canada at Korea	OECD consensus rate
Belgium, Finland at Norway	Walang interes

Table 3. COMMITMENT FEES NA BINAYARAN SA MGA PAUTANG NA ODA, 2001 to 2006

Taon	*Cumulative Commitment Fees* (US$)	Taunang *Commitment Fees* (US$))
2001	21 milyon	9.5 milyon
2002	40 milyon	9.2 milyon
2003	45 milyon	9.5 milyon
2004	48.5 milyon	7.5 milyon
2005	50.9 milyon	6.4 milyon
2006	n.a.	5.7 milyon

Source: NEDA Annual ODA Portfolio Reviews

Kabilang pa sa mga dagdag na bayarin ang *commitment fee* na sinisingil ng World Bank at Asian Development Bank (ADB) para sa mga di pa nakukuhang balanse ng pautang. Ipinapataw ang *commitment fee* kapag mabagal ang implementasyon ng mga proyektong ODA at may sinusunod na magkakaibang paraan ng paniningil[10] ang dalawang institusyong ito. Nuong Disyembre 2005, umabot na sa US$50.9 milyon ang bayarin natin mula sa *cumulative commitment fees.* Para lamang sa taong 2005, US$8.4 milyon ang kabuuang *commitment fees* na binayaran ng Pilipinas sa World Bank at ADB, samantalang US$5.7 milyon naman ang binayaran dito sa taong 2006.

Sang-ayon sa *Bureau of Treasury*, "ang pambayad sa interes ng pagkakautang ng bansa ay kumakain na sa ikatlong bahagi ng pambansang badyet" (Remo 2006). Sa tumataginting na P409.37 bilyong bayad-utang ng bansa mula Enero hanggang Hulyo 2007, 39% dito ay pambayad sa interes pa lamang. Sa sobrang sama ng sitwasyon, umuutang ng panibago ang pamahalaan para lamang makabayad tayo sa ating mga utang (Remo 2007).

8. Ano pang kalakaran ang nagpapabigat sa banyagang utang ng ODA?

Kahit lugmok na sa pagbabayad-utang, nagagawa pa ng gobyerno na akuin ang utang ng mga *government-owned or controlled corporations* (GOCC), pati ng mga institusyong pinansyal ng pribadong sektor! Nagsimula ang kalakarang ito nang binalangkas ang iskemang Build-Operate-Transfer (BOT), kung saan kasosyo ng gobyerno ang pribadong sektor sa pagsasagawa at pagpondo ng mga proyektong pang-kaunlaran[11]. Naglalabas ng "sovereign guarantee" ang gobyerno—isang pangako na sasaluhin nito ang utang ng pribadong sektor sakaling hindi ito makatugon sa pagtalima sa mga obligasyon (Tadem 2003). Tinagurian itong "contingent liabilities" at nagiging bahagi ng kabuuang pautang na pinapasan ng bayan.

Nuong Agosto 2007, umabot sa P537.2 bilyon ang kabuuang contingent liabilities ng gobyerno. 88% o P472.2 bilyon ay mga banyagang utang. Sa mga banyagang contingent debts, may P4.2 bilyon ang sinalo ng pamahalaan nuong Hunyo 2007. Ilan sa pinakamalaking ipinasang pagkakautang

ng pribadong sektor kay Juan de la Cruz ang *Metro Rail Transit* (P3.4 bilyon, may P1.08 bilyong bayad-interes), *San Roque Multipurpose Project* (may P2.95 bilyong inakong utang) at *Casecnan Multipurpose Project* (P1.69 bilyong pagkakautang).

9. Sa natatanggap nating ODA sa Japan, gaano kalaki ang 'nakatali' o *tied aid* ?

Isang malaking sakit ng ulo sa ODA ng Pilipinas ang usapin ng '*tied aid,'* lalo na sa mga ayudang galing Japan. Makikita sa Table 4 ang katayuan hinggil dito ng 25 proyektong ODA na pinondohan ng *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC) mula 2000-2004 kung saan mayorya ay lubusan at bahagyang nakatali.

Kasama sa pakete ng ayudang pautang ng Japan ang serbisyo ng mga tagapayo o consultants na Hapones. Bukod sa mahal ang bayad sa serbisyo, magiit pa sila sa makitid na adyenda at walang pagkilala sa lokal na sitwasyon at kapakanan ng mga benepisyaryo. Sa proyektong "*Harmonization and Results Technical Assistance Project*" ng ADB, umabot sa US$217,400 ang honoraria ng mga tagapayong Hapones. May panggastos pa sila sa paglalakbay na nagkakahalaga ng US$5,580. Ang mga lokal na tagapayo ay nakakuha lamang ng katumbas sa 2.6% sa sahod ng mga banyaga at walang anumang pribilehiyo. Pabor din sa banyaga ang pagturing sa mga kontratista. Walang binabayarang buwis ang mga banyagang contractor na nagpapasok sa bansa ng mga kasangkapang kailangan sa proyekto, samantalang ang mga lokal na contractor ay pinapatawan ng 30% duty (Moreno 1995). Ayaw ding pahintulutan ang pakikipag-alyado ng lokal at banyagang contractor para mapadulas ang paglipat ng teknolohiya.

Table 4: KATAYUAN NG PAGKAKATALI NG ODA GALING JAPAN

PROJECT LOAN/ YEAR	US$ million	Main Portion	Consultancy Portion
1. Kamanava Area Flood Control & Drainage System (2000)	18.8	Tied	Tied
2. Mindanao Container Terminal Project (2000)	79.0	Tied	Tied
3. LRT Line 1 Capacity Expansion (2000)	197.0	Tied	Tied
4. New Iloilo Airport Development (2000)	130.0	Tied	Tied
5. 2nd Magsaysay Bridge & Butuan City Bypass Road Proj. (2000)	31.4	Tied	Tied
6. Subic Bay Port Dev. Project (2000)	145.6	Tied	Tied
7. Subic-Clark-Tarlac Expressway (2001)	388.0	Tied	Tied
8. Northern Luzon Wind Project (2002)	46.9	Tied	Tied
9. Urgent Bridges Construction for Rural Dev't (2002)	147.0	Tied	Tied
10. Improvement of Marine Disaster Response & EnvironmentProtection (2002)	74.8	Tied	Tied
TOTAL (TOTALLY TIED) – 10	**1,277.3**		
1. Sustainable Environmental Mgmt. Proj. (N Palawan, 2001)	18.8	Tied	Untied
2. The Laoag River Flood Control & Sabo Project (2001)	58.4	Untied	Tied
3. Selected Airports(Trunkline) Dev't Project Phase II (2001)	108.7	Untied	Tied
4. Help For Catubig Agricultural Advancement Project (2001)	48.2	Untied	Tied
5. Mindanao Sustainable Settlement Area Dev't Proj. (2001)	60.3	Untied	Tied
6. Metro Manila Interchange Construction Proj. V (2001)	51.4	Untied	Tied
7. Arterial Road Links Development Project Phase V (2001)	76.8	Untied	Tied
8. Rural Road Network Development Proj. Phase III (2001)	57.4	Untied	Tied
9. Bago River Irrigation System Rehabilitation & Improvement (2002)	25.8	Untied	Tied
10. Iloilo Flood Control Project II (2002)	54.3	Untied	Tied
TOTAL (PARTIALLY TIED) – 10	**602.1**		
1. New Communications, Navigation& Surveillance/Air Traffic Mgmt Systems Project (2002)	176.4	Untied	Untied
2. Arterial Road Bypass Proj.I (Plaridel & Cabanatuan, 2004)	59.8	Untied	Untied
TOTAL (TOTALLY UNTIED) – 2	**236.2**		
1. Subic Bay Freeport Env'tal Mgmt Proj. Phase I (2003)	8.40	Untied	No information
2. ARMM Social Fund for Peace & Dev't Project (2003)	20.9	Untied	No information
3. Central Mindanao Road Project (2003)	31.5	Untied	No information
TOTAL (INCOMPLETE INFO) – 3	**60.8**		

Source of basic data: Japan Bank for International Cooperation
Note: Kasama sa datos ng NEDA ang Subic-Clark-Tarlac Expressway Project (US$355 milyon).

10. Ano ang problema sa natatanggap na ODA ng bansa galing China?

Sumigla ang relasyong pang-kalakalan ng Pilipinas at China sa pagbukas ng bagong siglo, kabilang na ang pag-ambag ng huli ng ODA sa limang proyektong may halagang US$763 milyon, bukod pa ang pangako nito na magpapadaloy ng may US$2 bilyon kada taon mula 2007-2009. Nga lamang, patung-patong din ang kontrobersya at anomalyang dala ng mga pautang na ito.

Isa na sa inulan ng kritisismo ang North Rail Project dahil sa malaking disadbentahe na mapapala ng pamahalaan (Rufo and Bagayaua 2007). Sa kabuuang gastusing US$503 milyon para sa paglagay ng riles na may habang 32.2 kilometro mula Metro Manila at mga probinsiya ng Central Luzon, aabot sa US$16 milyon o humigit-kumulang P900 milyon kada kilometro ang halaga ng riles! Sa interes na 3% *per annum* sa loob ng 20 taon, isa na ito sa pinakamahal na obligasyong pinataw kumpara sa ibang kasunduang pautang. Wala ring naganap na *public bidding* sa pagkakahirang sa China National Machinery and Equipment Corporation (CNMEC) bilang pangunahing contractor dito. Sa pag-aaral ng *University of the Philippines Law Center*, inirekomenda ang kanselasyon ng kasunduan at pagsampa ng karampatang kaso laban sa mga opisyal na nagbalangkas at nagsagawa ng kontrata sa dami ng nasilip na iregularidad.

Isa pang kontrobersyal na proyekto ang nakanselang *National Broadband Network Project* na kinasangkutan ng korporasyong ZTE ng China, mga prominenteng opisyal ng pamahalaan. Nabunyag sa mga pagdinig sa Senado ang garapalang paggamit ng impluwensiya at suhulan para maseguro ang naglalakihang komisyon sakaling natuloy ang proyekto. Isa ring walang kuwentang proyekto dahil sa mas kagyat na suliranin sa kakulangan ng libro at sa mga silid-aralan ang US$465.5 milyong *Cyber-Education Project* ng Department of Education (Ubac and Esplanada 2007). Hindi rin nasisiyahan sa mga kasunduang ODA galing China ang mga organisasyon ng magsasaka at ilang *non-government organizations*[12]. Iginigiit nila ang kanselasyon ng 19 kasunduang agrikultural sa pagitan ng China at Pilipinas sa

batayang "binebenta nito ang kasarinlan ng bansa," "lumalabag ito sa batas ng repormang agraryo" at "binabawi ang tagumpay ng mga inisyatiba para makamit ng bansa ang seguridad sa pagkain." Kinwestyon din ang pagseguro sa 1.24 milyon ektaryang lupain para sa mga proyektong ito.

11. Nagagastos ba sang-ayon sa plano ang ayudang pondo?

Kung susukatin ang kasalukuyang antas ng paggamit sa ODA ng bansa, inilarawan ito ni dating Socioeconomic Planning Secretary Romulo Neri na "lubhang mahina" (Pebrero 2007). Para masalamin kung gaano kahusay ang pamamahala sa paggamit ng ODA, tinitingnan ang *availment rate* ng pondong ayuda—ang "pinagtipong aktwal na ginastos bilang porsyento ng pinagtipong pagkakagastusan mula ng simulan ang implementasyon ng proyekto hanggang matapos ang isang taon."

Batay sa NEDA, nuong Disyembre, 2006 ay nakamit ang 71% *availment rate* sa pondong ODA. Ibig sabihin, sa tinarget na US$7.74 bilyong pagkakagastusan para sa mga proyektong pang-kaunlaran ay US$5.49 bilyon ang aktwal na nagastos dito. Mas mainam ito ng 10.7% kaysa sa sitwasyon nong 2005 na 60.3% *availment rate* at kumakatawan sa pinagtipong gastos na US$4.71 bilyon mula sa target na US$7.81 bilyong pagkakagastusan. Nga lamang, marami pa ring mga proyektong pang-kaunlaran na naglalaro sa 0% hanggang wala pang 10% ang *availment rates* (tingnan ang Table 5).

Ang kabagalan sa *procurement* o pagkalap ng mga suplay at iba pang pangangailangan ng proyekto, kawalan ng *counterpart funds* o di sapat na apropriasyon sa badyet ang ilan sa mga pangunahing dahilan kung bakit nangyayari ito. Isang indikasyon ito na mabagal at malala ang mga suliraning nakakaharap sa pagpapatupad ng mga proyektong pinopondohan ng ODA.

Table 5: MGA PROYEKTONG MAY PINAKAMABABANG *AVAILMENT RATES*

PROYEKTO AT NAG-AMBAG NG ODA	Utilization Rate, %
World Bank	
• 2nd Women's Health & Safe Motherhood Project (DOH)	2.38
• Manila Third Sewerage Project (LBP)	3.12
• Laguna De Bay Institutional. Strengthening & Community Development Project (LLDA)	4.00
• Land Administration and Management Project Phase II (DENR)	4.71
Japan Bank for International Cooperation (JBIC)	
• Subic Bay Freeport Environmental Management Project 2 (SBMA)	0
• Northern Luzon Wind Power Project (PNOC)	0
• Improvement of the Marine Disaster Response and Environment Protection System (DOTC)	0
• New Communications, Navigation, Surveillance Traffic Management Systems (DOTC)	0
• ARMM Social Fund for Peace & Development (ASFPDFMO)	0.43
• Arterial Road Bypass Project I, Plaridel and Cabanatuan (DPWH)	0.49
• Central Mindanao Road Project (DPWH)	3.44
• Urgent Bridges Construction Project for Rural Development (DPWH)	4.27
Asian Development Bank (ADB)	
• Health Sector Development Project (DOH)	2.77
• Development of Poor Urban Community Sector Project (DBP)	3.1
• Electric Market and Transmitter Development Project (TRANSCO)	3.51

Source: NEDA Annual ODA Portfolio Reviews

12. Anu-ano pa ang tampok na suliraning nakakaharap sa implementasyon at pamamahala ng ODA?

Kahit kailan, hindi nawalan ng suliranin ang implementasyon ng mga proyektong pinondohan ng ODA. Sa *14th Annual ODA Portfolio Review* (2005), tampok ang mga sumusunod na isyu:

Problema sa katiwalian at pagiging bukas ng pamahalaan

Nuong 1986, nabisto ang katiwalian nina Marcos at mga kroni nito nang malaman na binabayaran sila ng malaking komisyon o *rebates* kapalit ng pasilitasyon sa mga proyektong pautang (Tsuda at Deocadiz 1986 at Yokoyama 1990). Inaasahang nagpapatuloy ang mga pangyayaring ito dahil para sa mga Hapon ay normal na bahagi ang pagbibigay ng komisyon sa pagpapatupad ng mga transaksyon. Sa nabanggit na kasong *ZTE National Broadband Network deal*, nailantad na aabot sana sa US$130 milyon ang makukuhang komisyon ng mga opisyal ng pamahalaan mula sa US$329 milyong naunsyaming kasunduang ito sa pagitan ng Pilipinas at China.

Sa sarbey sa 1,476 mangangalakal ng *Political and Economic Risk Consultancy* Group nuong Enero 2007, lumabas na pinaka-tiwali ang Pilipinas sa 13 bansa at teritoryo sa rehiyon (Bonabente 2007)[13] . Sa pag-aaral ng *Economic Policy Research and Advocacy Group* na pinangunahan ng dating NEDA Director General Cielito Habito, nakitang mitsa ng katiwalian "ang kawalan ng *transparency* at di sapat na paglabas ng impormasyon lalo na sa mga proyektong imprastruktura" (Lucas 2007). Dahil sa pinapatungan ang halaga ng mga transaksyon, nagbubunga ito ng mas malaking gastusin na pinapasan ng mamamayan. Sa report ng World Bank,[14] lumantad naman ang mga problema at anomalya sa *bidding* dahil sa malabong probisyon sa batas ng *Build-Operate-Transfer* (Alunan 2006). Nuong Nobyembre 2007, sinuspindi ng World Bank ang pagpapalabas sa $232 milyong pautang para sa *2nd National Roads Improvement and Management Program* (NRIMP) dahil sa nadiskubreng mga insidente ng katiwalian sa proseso ng *bidding* na iniulat ng *Internal Investigation Unit* nito.

Mga usaping panlipunan at pang-kapaligiran

Marami sa mga proyektong imprastruktura at pang-enerhiya ay nagdudulot ng panganib para sa kapaligiran at sanhi ng dislokasyon at pagpapalikas sa mga komunidad na tatamaan. Kabilang sa mga naglalakihang proyektong pinondohan ng ODA na natukoy bilang salot sa lipunan at kapaligiran ay ang San

Roque Multi-Purpose Dam Project, Agno River Integrated Irrigation Project, Leyte Industrial Development Estate, Calabarzon Industrial Zone, MWSS Umiray River Diversion Project, Pampanga Delta Development Project, Umiray River Diversion Project, at Calaca Coal-fired Thermal Power Plant.

Kinilala ng NEDA[15] na problema ang pagtanggap ng lipunan sa ilang mga proyektong ODA at lubhang may kahirapan ang pagkuha ng *Environmental Compliance Certificates* (ECCs). Subalit sa halip na tugunan ang isyu ay pinalabnaw nito ang mga regulasyong nagbibigay proteksyon sa kapaligiran at lipunan para mapabilis ang proseso ng pagkuha ng sertipikasyon.

Mga paglabag sa karapatang pantao

Suliraning nauugnay sa mga proyektong pinondohan ng ODA ang paglabag sa mga karapatang pantao. Ang pinakahuling mga kaso ay naiulat nuong 2006 sa sapilitang pagpapalikas ng mga lokal na residente para mabigyang daan ang US$58 milyong Bohol Irrigation Project at ang US$124 milyong Northern Negros Geothermal Power Plant Project. Maaga pa dito ay mayroong ulat ng pagpatay sa isang lider pesante, si Jose Doton, habang nangangampanya laban sa San Roque Dam Multi-Purpose Project at Agno River Integrated Irrigation Project. Sang-ayon sa grupong Kalikasan-PNE, mula nang maging presidente si Gng. Arroyo ay may 15 aktibistang pang-kapaligiran na ang napatay.

Problema sa implementasyon

Nabibinbin ang ilang mga proyekto dahil sa malaon nang mga problema na kinakaharap sa implementasyon tulad ng mga sumusunod:

Mga isyu sa badyet. Sa 20 ahensiyang nagsasagawa ng proyektong ODA, may anim na nagtukoy ng suliranin sa badyet[1] kaya nabibinbin ang 30 sa kanilang mga proyektong ODA. Naging dahilan ang depisit sa badyet ng mga proyektong ODA mula 2004 hanggang 2005 para sa ekstensyon ng iskedyul ng implementasyon at pagsasara ng 13 proyekto ng DA, DAR, NIA, DENR, DOF, DOTC, DPWH, at TESDA at paglobo ng gastusin dito. Iniulat din ng Department of Budget and Management (DBM), na may bayarin pang P80 bilyon ang pamahalaan nuong 2005. Kabilang sa mga ahensiyang di makapagbayad ang DPWH (P1.1 bilyon), NIA (P740 milyon) at ang Lokal na Pamahalaan ng Lanao del Norte (P282 milyon).

Kawalan ng pondong katapat mula sa lokal na ahensiya o gobyernong lokal. Isa pang suliranin ang kawalan ng katapat na pondo, una sa pagitan ng nag-aambag na bansa at ng gobyerno ng Pilipinas; at ikalawa, sa pagitan ng pambansang ahensiya ng gobyerno at pamahalaang lokal. Nuong 2005, ang mga ahensyang nagka-problema dito ay kinabibilangan ng NLRC, DOTC, DBP, DBM, TRANSCO, DILG, DOF, PPA, LWUA, PHIVIDEC at NIA. Sa lokal na antas, nagiging sanhi ng problema sa implementasyon ang kawalan ng kapasidad ng mga ahensiya at lokal na pamahalaan para magbigay ng katapat na pondo sa mga proyekto. Ganito ang nangyari sa *Mindanao Basic Urban Services Sector Project* ng DILG/LBP at *Rural Water Supply and Sanitation Project V* ng DILG. Gayon din ang naganap sa *Agrarian Reform Communities Development Project* (ARCDP) II, kung saan napilitang tumiwalag ang walong LGU sa 36 na maliliit na proyekto na nagkakahalaga ng P219 milyon dahil di nila kayang magbigay ng katapat na pondo. Sa laki ng problema sa kawalan ng katapat na pondo, nagsagawa ang World Bank at JBIC ng mga pagbabago sa patakaran ukol dito (NEDA 2006).

Limitadong kapasidad ng mga lokal na pamahalaan. Isa pang problema ang limitasyon sa teknikal na kapasidad ng mga mahihirap na lokal na pamahalaan sa preparasyon at pagsumite ng mga rekisitong dokumento at iba pang paghahanda. Ilan sa mga proyektong naapektuhan nito ay ang *Local Government Finance and Development Project* at ang *Credit Line for Solid Waste Management Project.*

Iba pang problema sa banyagang tagapayo. Dagdag sa mga problemang nabanggit na sa itaas ang usapin ng di mahusay na mga tagapayo, ang pangangailangang ireporma ang sistema ng pagkuha ng serbisyo at sistema para maiulat ang di magandang trabaho na pinapakita ng mga ito. Sa ibang kaso, ang banyagang tagapayo ay apilyado sa isang korporasyon na may interes sa lugar na nasasakupan ng proyekto (Padilla 2004), gaya ng nangyari sa Cargill Technical Services (CTS) na apilyado ng Cargill—isa sa pinakamalaking korporasyong agri-bisnis sa daigdig. Kumilos ang CTS bilang tagapayo sa mga gawaing agrikultural ng Growth with Equity in Mindanao (GEM) Project ng USAID gayong may plantasyong nagmamanupaktura ng mga pakain sa hayop sa General Santos City ang Cargill Philippines.

Suliranin sa VAT. Libre sa pagbayad ng Value-Added Tax (VAT) ang mga contractor, tagapayo at supplier ng proyektong ODA ng Japan. Dagdag na gastusin ito sa proyekto bukod pa sa nawalang kita ng pamahalaan. Malaki ang mga halagang malilikom sana mula rito na binigay na lamang bilang insentibo ng pamahalaan. Ang mga Pilipino ay di binibigyan ng katulad na pribilehiyo kaya maituturing itong isang diskriminasyon laban sa mga mamamayang nagbabayad ng buwis sa kabila ng karampot na kita.

Mga problema sa procurement. Isa ring dahilan ang pagkahuli ng *procurement* sa mga pagkabinbin ng mga target ng proyektong ODA. Ang BCDA, MWSS, PNOC-EDC at SBMA ang ilan sa mga ahensyang nakaranas nito, sa halagang mula P106 milyon hanggang P14 bilyon. Ang pagkahuli ng procurement ay sa kadahilanang (a) mataas ang mga presyo sa bid (BCDA, DOTC at DPWH); (b) may pumalpak sa bidding/rebidding ng mga kontrata (DepEd at PNOC-EDC); (c) mahaba ang

proseso ng pagrerebisa (MWSS at SC); (d) pagbabago sa liderato (DAR, BCDA, ASFP-FMO); at (e) di pamilyar sa RA 9184 o procurement guidelines ang mga institusyong nagpopondo (LWUA, DA at TESDA)."

Box 5
MGA PROYEKTONG NAKARANAS NG SULIRANIN SA *RIGHT-OF-WAY* AT LUPA

1. Rehabilitation of Bridges along Arterial Roads IV (DPWH)
2. Metro Manila Flood Control Project – West of Mangahan Floodway (DPWH)
3. Lower Agusan Development Project - Flood Control Component (DPWH)
4. Selected Airports Phases I and II (DOTC)
5. Laguindingan Airport (DOTC)
6. New Iloilo Airport (DOTC)
7. National Highway Road Widening Project (DPWH)
8. Provincial Towns Water Supply Projects (PTWSP) I/II in Urdaneta WD subproject, Ramon (Isabela), San Miguel (Bulacan), Hermosa (Bulacan), Bugallon (Pangasinan), Tubungan (Iloilo), Malay (Aklan), San Francisco (Agusan), Pandi (Bulacan), Talugtog (N. Ecija), and Metro Hilongos (S. Leyte) – (LWUA)
9. Banaoang Pump Irrigation Project (NIA)
10. Pasig River Rehabilitation Project (PRRC)
11. Subic-Clark-Tarlac Expressway (BCDA)

Pamamahala sa proyekto. Nakakaapekto ang madalas na pagbabago sa mga pinuno ng mga ahensiya sa implementasyon ng mga proyektong ODA. Kabilang sa mga problemang dinudulot nito ang pagkabalam ng paggawad ng mga kontrata, paulit-ulit na pagpapalit sa laman ng kontrata, at pagbabago sa disenyo ng proyekto. Nakaranas ng ganito ang *Agrarian Reform Infrastructure Support Project II* (ARISP) ng DAR, *Subic Bay Freeport Development Project ng SBMA*, at ang *ARMM Social Fund for Peace and Development.*

Mga usapin sa 'right of way' at *suliranin* ***sa lupa.*** Kinakailangan kadalasan ng mga proyektong ODA—lalo na ang mga imprastruktura—ang pagbili ng mga lupaing pribado. Subalit hindi sapat ang pondo para dito at karaniwan na ang pagtatalo at pagtanggi ng mga may-ari ng lupa sa inilalakong presyo ng gobyerno. Iba pang usapin ang paglaban ng mga apektadong komunidad sa proyekto, presensiya ng mga iskwater at pagkabalam sa pagkuha ng mga yunit sa proyektong pabahay.

Dumadagdag na gastusin sa proyekto. Isa pang madalas na problema ang pagtaas ng gastos sa proyekto sa implementasyon. Para sa taong 2005, nagdagdag ng P 29 bilyon sa 17 proyektong pinamamahalaan ng DPWH, NIA, DOTC at LRTA. Ang karagdagang ito ay bumubuo ng 163% pagtaas sa gastusin ng proyekto at 212% pagtaas *sa bilang ng mga proyekto kumpara sa 2004 na nagdagdag ng P11 bilyon sa walong proyekto. Pagkukulang sa plano ang madalas na ugat ng suliraning ito, di lamang sa bahagi ng mga ahensyang nagpapatupad kundi pati na rin sa bahagi ng mga nag-aambag na bansa.*

Kanselasyon, pagsara at ekstensyon ng mga pautang. May 23 pautang na nagkakahalaga ng US$260 milyon ang nakansela nuong 2005. Kabilang dito ang (a) 8 pautang mula ADB, $19 milyon; (b) 8 pautang mula Japan, $211 milyon; (c) 5 pautang mula WB, $23 milyon; at (d) 2 pautang mula sa ibat-ibang pinanggalingan, $7 milyon. Naganap ang mga kanselasyon dahil sa mga di nagagamit na balanse sa pagsara ng pautang, labis na pinansya dahil sa galaw ng foreign exchange rate, maliit na pangangailangan para sa pagpapautang, pagbawas sa saklaw ng proyekto at mga pagkukulang sa badyet. Samantala, may 14 pautang na may halagang US$923 milyon ang nabigyan ng ekstensyon nuong 2005. Bumubuo ito ng 9% ng ODA portfolio. Walang detalyeng binigay ang NEDA sa dahilan ng ekstensyon.

Matamlay na daloy ng pautang. *Dalawang institusyong pampinansya ng gobyerno, ang Development Bank of the Philippines (DBP) at Land Bank of the Philippines (LBP) ay gumagamit ng pondo ng ODA para ipangutang sa iba pang ahensiya ng gobyerno, lokal na pamahalaan at pribadong sektor. Nitong huli, naging matumal ang daloy ng pautang mula sa dalawang institusyong ito. Sa mga proyekto ng DBP, matamlay ang pautang ng Industrial Support Services Expansion Project II, Domestic Shipping Modernization Project I, Industrial Pollution Control Loan Project II, LGU Urban Water Supply APL 2, at Fund for Technical Education and Skills Development. Gayundin ang karanasan ng LBP sa mga proyektong Water Districts Development Project at Third Rural Finance Project.*

Mga kasong legal. *Tampok sa mga halimbawa nito ang naganap sa Agno River Flood Control Project – Phase II ng DPWH, na nabinbin dahil sa mga kaso ng iregularidad at anomalya sa bidding at paggawad ng kontrata. May kaso ring hinaharap ang Southern Mindanao Integrated Coastal Zone Management Project, kung saan kailangan pang magkaisa ang DENR at Lokal na Pamahalaan ng Sarangani sa legal na personalidad ng Environmental* Conservation and Protection Center (ECPC). Pinaka-kontrobersyal na ang kaso ng North Rail Project kung saan may petisyon para sa kanselasyon ng proyekto sa Supreme Court.

13. Ano ang nabubuong konklusyon ng mga isinagawang pag-aaral na nagtatasa sa pagkuha at paggamit ng ODA sa Pilipinas?

Sa ibat-ibang pagtatasa sa paggamit at pamamahala ng ODA, nagkakaisa ang lumalabas na konklusyon na todas sa halip na buenas ang idinulot nito sa bansa:

Sa report ng *Commission on Audit* (2000), inilantad na P10.34 bilyon ang ginastos ng pamahalaan sa malabo, di kailangan at di awtorisadong transaksyon, bukod pa sa maraming kaso ng pagpapalabnaw o pagpapaganda ng mga ulat kaugnay ng mga asset at di paggamit ng mga kasangkapan at kagamitan. Ang naturang ulat ay resulta

ng audit sa 273 proyektong pinondohan ng 304 banyagang pautang sa ODA. Sa 2004 COA report, sinabi nitong "walang signipikanteng kontribusyon sa ating pag-unlad ang mga banyagang pautang dahil ginamit ang pondo para ipambayad sa pagkakautang at hindi sa mga proyektong pang-kaunlaran." Sa 2005 na ulat, nakita naman na may 55 proyektong pinondohan ng ODA na puno ng anomalya at iregularidad sa pamamahala at nagdulot ng pagkawaldas na nagkakahalaga ng PhP4.7 bilyon (US$85 milyon).

Batay sa mga ekonomista ng Pamantasan ng Pilipinas (1996), "hindi produktibo ang kalakhan sa mga proyektong pinondohan ng ODA." Sa katulad na pag-aaral nuong 1998, pinuna rin ang pokus ng ODA sa pang-ekonomikong sektor sa mauunlad na rehiyon at erya ng bansa.

Maging sa pag-aaral ng Estados Unidos, nakitang "mahirap matukoy ang mga konkretong pag-abante sa pag-unlad" bunga ng ODA (Shirmer and Shalom 1987). Isa pang pag-aaral (1979) ang nagsabing "22% lamang ng ayuda ang umaabot sa nangangailangan" (Morrel 1987).

Endnotes

[1] Ang depinisyong ito ay sang-ayon sa *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD)

[2] Para matawag na ODA ay may minimum na rekisitong 25% na *grant element* ang pautang sa ilalim nito. Ang *grant element* ay isang indikasyon na "magaan" ang banyagang utang. Kung ang pautang kasi ay binigay sa batayang komersyal, ang '*grant element*' ay 0% subalit kung ito ay binigay sa porma ng isang gawad o *grant*, ang '*grant element*' nito ay 100 porsyento. Ang minimum na '*grant element*' na rekisito sa ODA ay 25 porsyento. (APIC 1989). Ang banyagang pautang na may taunang interes na 5% at babayaran sa loob ng 10 taon, kasama pa ang 5 taong palugit ay isang halimbawa ng '*grant element*' na 25 porsyento.

[3] Sa taong 2007, ang mga nakatalang kasapi ng OECD ay ang mga bansang Australia, Austria, Belgium, Canada, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Slovak Republic, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, United Kingdom at Estados Unidos.

[4] Nirekomenda ito ni UN Director-General Kofi Annan sa Monterrey Conference nuong 2002.

[5] Ang globalisasyon ay tumutukoy sa proseso ng papalaking integrasyon at pagkakaugnay ng mga merkado sa daigidg. Sa ilalim ng globalisasyon ay lumaki ang mga oportunidad sa kalakalan, gayundin ang kompetisyon sa pagitan ng mga ekonomya. Pinangungunahan ng World Trade Organization (WTO), na may 144 kasaping bansa, ang pamamalakad sa proseso ng globalisasyon sa daigdig.

[6] Ang walong MDG ay ang mga sumusunod: (1) *Eradicate extreme poverty and hunger*; (2) *Achieve universal primary education*; (3) *Promote gender equality and empower women*; (4) *Reduce child mortality*; (5*) Improve maternal health*; (6) *Combat HIV/AIDS, malaria, and other diseases*; (7) *Ensure environmental stability*; at (8) *Develop a global partnership for development.*

[7] Batay ito sa pag-aarl ng CONCORD o *European Confederation for Relief and Development*, isang kumpederasyon ng 1,600 NGO sa Europa.

[8] Ayon sa 2003 ODA Charter ng Japan, ang layunin ng ODA ay "para makapag-ambag sa kapayapaan at kaunlaran ng komunidad ng mga bansa sa daigdig, at sa pamamagitan nito ay makatulong sa pagtitiyak ng seguridad at kaunlaran ng bansa." Pinaliwanag din ng Ministry of Foreign Affairs ng Japan na kinikilala ng bagong ODA Charter na "batayang patakaran sa diplomasya ng Japan ay ang pagtitiyak ng seguridad at kaunlaran ng bansa at ang kahalagahan ng ODA, na isang elemento ng diplomasya, ay hindi mauunawaan at masusuportahan kung hindi ito makaka-ambag sa seguridad at kaunlaran ng Japan" (MOFA 2004).

[9] Sang-ayon ito sa *NEDA Annual ODA Portfolio Review* mula 2000 hanggang 2002.

[10] Naniningil ang World Bank ng 0.85% *commitment fee* pero lumiliit ito ng 0.75% pagsapit ng ikaapat na taon ng di pagkuha sa utang. Samantala, ang ADB ay nagpapataw ng 6.7% sa mga pautang nitong dolyar at 5.5% sa mga pautang nito sa ibang salapi. Ang 0.75% *commitment fee* ay binabayaran kada taon mula sa di nakukuhang balanse ng pautang at may pinagbabatayang iskedyul (15% ng kabuuan para sa unang taon, 45% para sa ikalawang taon, 85% para sa ikatlong taon at 100% sa mga susunod na taon).

[11] Sa ilalim ng iskemang *Build-Operate-Transfer*, gumagamit ng komersyal na pondo mula sa pribadong sektor para sa mga kapaki-pakinabang na bahagi ng proyekto, habang ang mga bahaging hindi kaakit-akit sa negosyo ay pinopondohan ng ODA (Tadem 2003).

[12] Kabilang sa mga organisasyong nanguna sa pagbatikos sa mga kasunduang agrikultural ng China at Pilipinas ang Ugnayan ng Nagsasariling Organisasyon sa Kanayunan (UNORKA), Alliance for Rural Concerns (ARC), Pambansang Katipunan ng Makabayang Magbubukid (PKKM), Kilusan para sa Pambansang Demokrasya (KPD), at Food First Information Action Network (FIAN-Philippines).

[13] Nakakuha ang Pilipinas ng gradong 9.40 sa posibleng 10.00 upang patumbahin ang Indonesia (na may 8.03 grado) bilang pinaka-tiwali sa rehiyon.

[14] Mula sa "*Philippines – Meeting the Infrastructure Challenge*" ng World Bank, 2005

[15] *NEDA Annual ODA Portfolio Review,* 1994

[16] Ilan sa mga nababanggit na sanhi ng problema sa badyet ang nahuhuling pag-apruba sa *General Appropriations Act*, di sapat na apropriasyon, nahuhuling paglabas ng ng mga *release order* at kalituhan.

Buenas O Todas?

Ang Krisis ng Official Development Assistance (ODA) sa Pilipinas