



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 29 (1961), 21 lutego 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Polityka rozwojowa państw Grupy Wyszehradzkiej na Bliskim Wschodzie i w Afryce

Veronika Jóźwiak

W ostatnich latach państwa Grupy Wyszehradzkiej zwiększają środki na pomoc rozwojową. Wciąż są one jednak poniżej poziomu zobowiązań przyjętego w ramach UE. Niewystarczające nakłady państw V4 na pomoc rozwojową na Bliskim Wschodzie i w Afryce osłabiają ich argumentację o potrzebie udzielenia wsparcia dla uchodźców i migrantów poza Europą. Polityka rozwojowa V4 w Afryce wymaga kompleksowego podejścia uwzględniającego również wyzwania związane z bezpieczeństwem w państwach Sahelu.

Kryzys uchodźczo-migracyjny zjednoczył Grupę Wyszehradzką, która pod koniec 2015 r. zajęła wspólne stanowisko dotyczące jego zwalczania. Państwa V4 z przyczyn wewnętrznych nie zgodziły się na wprowadzenie w życie mechanizmu kwotowego przyjmowania uchodźców. Jednocześnie wskazywały m.in. na potrzebę udzielania pomocy uchodźcom lub krajom ich pochodzenia na miejscu. O azyl w UE w latach 2015–2018 najliczniej ubiegali się obywatele państw bliskowschodnich – Syrii i Iraku, a także Afganistanu. Jednak na szerszy problem nieregularnych migracji do UE składa się też duży odsetek obywateli państw Afryki Subsaharyjskiej, głównie Erytrei, Nigerii, Wybrzeża Kości Słoniowej, Gwinei i Mali.

Zobowiązania i plany pomocowe. Państwa V4 w 2015 r. zobowiązały się na forum UE do stopniowego zwiększania wydatków na oficjalną pomoc rozwojową (Official Development Assistance – ODA) do 0,33% dochodu narodowego brutto (DNB) do 2030 r. W 2018 r. przeznaczyły na ODA mniej niż połowę tego zobowiązania – Polska, Czechy i Węgry wydały 0,14%, a Słowacja – 0,13% DNB. Wydatki te nie rosły liniowo w ostatnich latach. Po szczytowym okresie kryzysu migracyjnego w 2015 r. wszystkie państwa wyszehradzkie zwiększyły nakłady na ODA, później jednak ograniczyły lub utrzymały je na poziomie z okresu kryzysu (tabela 1). Państwa V4 realizują zadania związane ze współpracą rozwojową na podstawie wieloletnich planów. Większość ich ODA stanowi pomoc wielostronna (60–70%), czyli składki zasilające fundusze UE, ONZ, Banku Światowego i innych organizacji międzynarodowych. Na pozostałą część – dwustronną pomoc rozwojową – składają się, w różnych proporcjach, m.in. kredyty wiązane czy pomoc humanitarna. Dla wszystkich tych państw priorytetowe są państwa Partnerstwa Wschodniego, a dla Czech, Słowacji i Węgier również Bałkany Zachodnie (tabela 2).

Wydatki na Bliskim Wschodzie. Bliski Wschód nie należy do najważniejszych regionów w długofalowych planach pomocy rozwojowej państw V4. Jednak w następstwie kryzysu uchodźczo-migracyjnego (od 2016 r.) stopniowo zwiększały one wsparcie dla irackich i syryjskich uchodźców i goszczących ich państw – głównie Jordanii, Libanu i Turcji. Pomoc ta obejmowała obowiązkowe wpłaty do unijnego instrumentu wspierającego syryjskich uchodźców w Turcji. Jedyną wspólną inicjatywą pomocy rozwojowej na Bliskim Wschodzie w ramach V4 jest ogłoszony w 2018 r. polsko-węgierski plan odbudowy sierocińca w syryjskim Homs, o wartości ok. 1,4 mln dol.

W latach 2015–2017 to Polska w największym stopniu zwiększyła środki rozwojowe dla regionu – z 3% pomocy dwustronnej (3,6 mln dol.) w 2015 r. do prawie 30% (42 mln dol.) w 2017 r.¹ Wśród dziesięciu największych

¹ Źródło wszystkich danych w tekście: OECD Development Co-operation Profiles. Szczegółowe dane za 2018 i 2019 r. nie są dostępne.

biorców polskiej pomocy były wówczas Turcja, Syria, Liban i Irak. Duża część wydatków przeznaczona była na pomoc humanitarną, której udział w pomocy rozwojowej Polska stopniowo zwiększała.

Od 2016 r. Jordania i Irak są w pierwszej dziesiątce beneficjentów pomocy z Czech. Jednak środki na ten cel nie wzrosły znacząco w ostatnich latach: z 10,6 mln dol. w 2015 r. do 11,2 mln dol. w 2016 i 11,6 mln dol. w 2017 r. Przez cały ten okres stanowiły one ok. 17% czeskiej pomocy dwustronnej i przeznaczono je głównie na projekty humanitarne na rzecz uchodźców.

Mniejsze nakłady na pomoc dla Bliskiego Wschodu zapewniła Słowacja. Dopiero od 2017 r. Syria, Jemen i Irak są wśród dziesięciu największych biorców pomocy rozwojowej – w latach 2017–2018 region otrzymał od tego kraju roczne wsparcie o wartości ok. 2,5 mln dol. (14% pomocy dwustronnej), m.in. na renowację szkół. W latach 2015–2016 środki te wyniosły odpowiednio 282 i 530 tys. dol. (jedynie ok. 2% pomocy dwustronnej).

Węgry wydały na Bliskim Wschodzie ok. 9 mln dol. w 2017 r. – blisko 25% swojej pomocy bilateralnej, z czego najwięcej na rzecz Turcji i Jordanii. Kwota ta wzrosła w porównaniu z 2015 r. o jedną trzecią. Problematyczne z humanitarnego punktu widzenia jest jednak preferowanie przez Węgry wspólnot chrześcijańskich jako odbiorców – wiele projektów dotyczy np. odbudowy kościołów w Syrii i Libanie.

Wydatki w Afryce. Państwa V4 od kilku lat stopniowo zwiększają swoją – ogólnie wciąż niewielką – działalność rozwojową w Afryce. Jest ona częścią rosnącego zainteresowania Grupy współpracą gospodarczą z tym kontynentem. Świadczy o tym m.in. fakt, że państwami priorytetowymi są przeważnie kraje o średnich dochodach, a nie te, z których napływ ludności do UE jest największy z powodów politycznych, rozwojowych i związanych z bezpieczeństwem (m.in. państwa Sahelu: Burkina Faso, Czad, Mali, Mauretania i Niger). Państwa V4 w ramach wielostronnej pomocy rozwojowej wpłaciły w 2018 r. do funduszu powierniczego UE dla Afryki 35 mln euro na działania ograniczające nieregularną migrację z Libii. Uruchomiły ponadto swój pierwszy projekt rozwojowy w Afryce, o wartości 2 mln euro, współfinansowany przez UE. Polega on na wspieraniu rolnictwa w regionie kenijskiego wybrzeża przez zakładanie upraw nerkowca i sezamu.

W ostatnich latach Polska spośród państw V4 wydała proporcjonalnie najwięcej środków rozwojowych w Afryce. W latach 2014–2015 wydatki te stanowiły 37%, a w 2016 r. aż 46% (ok. 71 mln dol.) łącznej polskiej pomocy dwustronnej. Była ona udzielana głównie w formie kredytów wiązanych, zobowiązujących biorców do zakupu dóbr z kraju dawcy. W 2017 r. udział ten spadł do 11% (ok. 44 mln dol.), jednak nadal wśród największych beneficjentów polskiej pomocy były trzy państwa afrykańskie – Tanzania, Etiopia i Libia.

Czechy rozwijają współpracę rozwojową z wybranymi państwami afrykańskimi, wznawiając kontakty z okresu socjalistycznej Czechosłowacji. Od 2018 r. na liście ich priorytetów jest Etiopia i Zambia, gdzie działają biura czeskiej agencji rozwojowej. Czechy w ostatnich latach stopniowo zwiększały dwustronną pomoc rozwojową dla Afryki Subsaharyjskiej – z 9% (ok. 5 mln dol.) w 2014 r. do 12% (ok. 8 mln dol.) w 2017 r.

Pomoc rozwojowa dla Afryki nie jest priorytetem Słowacji. Świadczą o tym utrzymujące się na niskim poziomie nakłady z dwustronnej pomocy rozwojowej – 10% w latach 2014–2015 (1,4 mln dol.), 9% (ok. 1,6 mln dol.) w 2017 r. Środki te Słowacja od lat przeznacza głównie na programy w Kenii. W latach 2014–2018 duże projekty realizowała również w Sudanie Południowym.

Współpraca rozwojowa Węgier z państwami afrykańskimi polega w dużym stopniu na udzielaniu kredytów. Wśród największych partnerów Węgier w ostatnich latach były m.in. Kenia, Nigeria i Republika Zielonego Przylądka. W 2019 r. rozpoczął się wieloletni dwustronny projekt w Ugandzie. Pomoc dwustronna dla Afryki Subsaharyjskiej wzrosła znacząco – z 2% środków w 2015 r. (ok. 820 tys. dol.) do 14% (4,5 mln dol.) w 2017 r.

Wnioski i rekomendacje. Państwa V4, podobnie do innych państw UE, dostosowały swoje plany współpracy rozwojowej do bieżących potrzeb związanych z ostatnim kryzysem uchodźczo-migracyjnym na Bliskim Wschodzie. Po 2015 r. przeznaczyły dla tego regionu procentowo podobną część swojej pomocy dwustronnej, co Niemcy, Włochy czy Hiszpania. Jest to jednak wciąż mała kwota w wartościach bezwzględnych. Mimo wyższego niż w większości państw UE tempa wzrostu realnego PKB po 2015 r. (średnio ok. 4% z roku na rok), państwa V4 nadal są wśród tych członków UE, którzy najmniej wydają na cele rozwojowe (20–24. miejsce). Oznacza to, że nie została spełniona zapowiedź zwiększenia środków rozwojowych kompensującego nieprzyjmowanie uchodźców. Główną motywacją zaangażowania pomocowego V4 w Afryce wydaje z kolei się interes gospodarczy realizowany w formie kredytów wiązanych. Kryzys uchodźczo-migracyjny nie zmienił tego podejścia. Zwiększenie środków na współpracę rozwojową oraz zainicjowanie wspólnych projektów na Bliskim Wschodzie przyniosłoby państwom V4 polityczne korzyści, gdyż dotychczas ich wspólny głos w sprawie kryzysu uchodźczo-migracyjnego był kojarzony z niekonstruktywnym protestem przeciwko przyjmowaniu uchodźców. Z kolei kompleksowa strategia UE dla Afryki, która ma zostać ogłoszona w pierwszym kwartale 2020 r., świadczy o zamiarze intensyfikacji stosunków UE z państwami afrykańskimi. Pełniejszemu zaangażowaniu państw V4 we wspólnotowe działania w Afryce służyłoby całościowe spojrzenie na kontynent. Dlatego przy planowaniu pomocy rozwojowej i gospodarczej potrzebne będzie uwzględnienie wyzwań dla bezpieczeństwa UE wynikających z niestabilnej sytuacji w państwach Sahelu.

Tabela 1

ODA/DNB w państwach Grupy Wyszehradzkiej

	2015	2016	2017	2018	Średni wzrost w latach 2015–2018 w ujęciu rocznym
Polska	0,1%	0,15%	0,13%	0,14%	0,01 p.proc.
Czechy	0,12%	0,14%	0,15%	0,14%	0,005 p.proc.
Słowacja	0,1%	0,12%	0,13%	0,13%	0,0075 p.proc.
Węgry	0,13%	0,16%	0,11%	0,14%	0,0025 p.proc.

Opr. własne na podstawie danych OECD.

Tabela 2

Kraje i regiony priorytetowe dla współpracy rozwojowej państw Grupy Wyszehradzkiej

Polska	Czechy	Słowacja	Węgry
Priorytetowe obszary geograficzne w latach 2016–2020: Partnerstwo Wschodnie (Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina), wybrane kraje Afryki, Azji i Bliskiego Wschodu: Etiopia, Kenia, Liban, Birma, Palestyna, Senegal, Tanzania, Uganda	Państwa priorytetowe w latach 2018–2030: Bośnia i Hercegowina, Kambodża, Etiopia, Zambia, Gruzja, Mołdawia	Państwa programowe w latach 2019–2023: Kenia, Mołdawia, Gruzja	Regiony priorytetowe w latach 2014–2020: Bałkany Zachodnie, Europa Wschodnia, Afryka i Bliski Wschód, Azja Południowowschodnia Wyróżnieni partnerzy w latach 2018–2020: Syria, Irak, Jordania, Uganda, Etiopia, Kenia, Bośnia i Hercegowina, Macedonia
	Państwa wyróżnione: Palestyna, Ukraina	Regiony i państwa partnerskie: Bałkany Zachodnie, Partnerstwo Wschodnie (Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina), Afryka Wschodnia Subsaharyjska (Burundi, Etiopia, Erytrea, Sudan Południowy, Kenia, Rwanda, Somalia, Tanzania, Uganda), Bliski Wschód (Irak, Jordania, Liban, Syria), Afganistan	Partnerzy projektowi w latach 2018–2020: Wietnam, Laos, Palestyna, Demokratyczna Republika Konga, Kosowo, Albania, Czarnogóra, Turcja, Gruzja, Białoruś, Liban, Egipt, Nigeria, Libia

Opr. własne na podstawie danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, Czech Development Agency, Slovak Agency for International Development Cooperation i Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Handlu Węgier.