

BIULETYN

Nr 98 (963) • 8 listopada 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

Polska współpraca rozwojowa z Afryką: ograniczenia i możliwości

Patryk Kugiel

Afryka nigdy nie była priorytetowym kierunkiem polskiej pomocy rozwojowej, która z powodów geograficznych i historycznych skupia się na krajach Europy Wschodniej. Jednak choć możliwości działania są dość ograniczone, można zwiększyć i polepszyć polską pomoc udzielaną Afryce. Planując pomoc dwustronną bardziej strategicznie i wykorzystując mechanizmy wielostronne, takie jak współpraca delegowana czy programy międzynarodowe, Polska może stać się bardziej widoczna w Afryce i zapewnić w przyszłości lepszą współpracę ze wschodzącymi gospodarkami kontynentu.

Uwarunkowania. Kontynent afrykański ma najpoważniejsze zaległości w realizacji milenijnych celów rozwoju i tradycyjnie otrzymywał największą część międzynarodowej oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA). W latach 2000–2009 trafiło tam 42% pomocy członków Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD (DAC OECD). Wielu donatorów przeznaczało nawet większe sumy: Irlandia 82%, Francja 70%, Szwecja 50%; nawet Hiszpania – historycznie powiązana raczej z Ameryką Południową – przekazała Afryce 30% swojej pomocy. Także wschodzący donatorzy, jak Chiny, Indie czy Brazylia kierują w ostatnich latach do Afryki coraz większe wsparcie. Kontynent pozostaje też ważnym kierunkiem dla UE, która przekazała tam 49% ODA w latach 2000–2009. Zgodnie z Europejskim konsensem w sprawie rozwoju członkowie UE mieli przekazywać Afryce Subsaharyjskiej (SSA) połowę dodatkowych środków na pomoc wygenerowanych po 2005 r.

Z drugiej strony Afryka to kontynent o ogromnym potencjale gospodarczym i średnim tempie wzrostu gospodarczego w ostatniej dekadzie wynoszącym 4,6%. Między rokiem 1991 a 2005 udało się w SSA zmniejszyć liczbę ludzi żyjących w ubóstwie (czyli według Banku Światowego za mniej niż 1,25 dol. dziennie) z 58% do 51%. Dzięki reformom wewnętrznym (np. w Ghanie, Etiopii, Rwandzie) lub eksploracji i odkryciu nowych złóż surowców (np. w Angoli, Ugandzie) wiele państw może wkrótce stać się wschodzącymi potęgami gospodarczymi. Chociaż potrzeby pomocowe pozostają tam ciągle duże, jest szansa, że współpracę rozwojową będzie można wkrótce zastąpić bardziej korzystną obustronnie współpracą gospodarczą. Dlatego wielu donatorów już teraz łączy pomoc z działalnością komercyjną (np. pożyczki z grantami), licząc na przyszłe zyski.

Polska pomoc dla Afryki. Polska nie ma ważnych interesów politycznych i gospodarczych na kontynencie afrykańskim. W 2011 r. wymiana handlowa z krajami Afryki wyniosła niecałe 3,5 mld dol., tj. 0,86% całości polskiego handlu zagranicznego. Po reorganizacji przedstawicielstw dyplomatycznych w 2009 r. Polska ma obecnie tylko 5 ambasad na 48 państw Afryki Subsaharyjskiej. Afryka nie odgrywała dużej roli w polskiej polityce współpracy rozwojowej, która tradycyjnie koncentruje się na Europie Wschodniej i Afganistanie. W 2011 r. wielkość polskiej pomocy dwustronnej dla tego kontynentu wyniosła 4,8 mln zł (1,8% całej ODA). W rezultacie Polska wspiera kontynent głównie kanałami wielostronnymi – przez wpłaty do budżetu UE, do Europejskiego Funduszu Rozwoju (od 2011 r. – 32 mln euro) i innych organizacji międzynarodowych. Niemniej w ostatnich latach dwa kraje afrykańskie (Angola, 2004–2011, i Tanzania, 2007–2008) były uznawane za kierunki priorytetowe. Pomoc dla Afryki jest też najbardziej akceptowanym społecznie kierunkiem działań – ma poparcie 58% Polaków (dla porównania 25% społeczeństwa preferuje pomoc dla wschodnich sąsiadów Polski w Europie, a 17% dla krajów azjatyckich).

Duże zmiany w podejściu do Afryki wprowadził Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015, uznając dwa kraje Afryki Północnej (Tunezję i Libię) oraz osiem Afryki Subsaharyjskiej (Burundi, Etiopię, Kenię, Rwandę, Somalię, Sudan Południowy, Tanzanię i Ugandę) za priorytety geograficzne. Podczas gdy pomoc dla krajów arabskich ma się koncentrować na wsparciu procesów transformacyjnych, współpraca z SSA obejmuje cztery sektory: edukację, środowisko, ochronę zdrowia oraz aktywizację społeczną i zawodową. Tak szerokie zdefiniowanie kierunków polskiej pomocy było wynikiem kompromisu między interesami narodowymi (pomoc dla Europy Wschodniej i krajów arabskich) oraz oczekiwaniami międzynarodowymi i postulatami części polskich organizacji pozarządowych opowiadających się za większą pomocą dla Afryki. Wydaje się jednak, że rozproszenie niewielkich środków na tak dużym obszarze obniży ich znaczenie. Mogą również pojawić się problemy w zarządzaniu pomocą w 8 krajach SSA, podczas gdy tylko w dwóch z nich Polska posiada ambasadę (w Kenii i Etiopii).

Szanse i perspektywy. Najważniejsze ograniczenia polskiej pomocy rozwojowej to skromne środki budżetowe, nieliczny personel pomocowy w ambasadach oraz relatywnie niewielka wiedza i kontakty w krajach partnerskich. Ostatni program roczny przeznaczył jedynie 5,2 mln zł (1,2 mln euro) dla całej Afryki Wschodniej i 1 mln na wsparcie transformacji w Afryce Północnej. Zasoby ludzkie zaangażowane w kwestie rozwojowe także nie dorównują tym z krajów oferujących większą pomoc. Przykładowo, duńska agencja pomocowa w Ugandzie zatrudnia ok. 25 specjalistów, tymczasem w polskiej ambasadzie w Kenii jedna osoba nadzoruje pomoc dla kilku krajów regionu. Pomimo to istnieją możliwości wzmocnienia współpracy rozwojowej z Afryką, gdyby była taka wola polityczna.

Po pierwsze Polska może lepiej wykorzystać kanały pomocy dwustronnej. Kilka polskich organizacji pozarządowych i instytucji religijnych ma już odpowiedni potencjał i doświadczenie potrzebne do realizacji większych projektów rozwojowych z partnerami afrykańskimi. Znaczne rozbudowanie programu małych grantów zarządzanego przez polskie placówki poszerzyłoby dostęp do lokalnego społeczeństwa obywatelskiego i uczyniło Polskę bardziej widoczną. Podobnie zwiększenie liczby stypendiów dla studentów z Afryki wydaje się dobrym sposobem lepszego wsparcia. Warto też rozważyć aktywniejszy udział polskich firm prywatnych w realizacji większych projektów.

Po drugie, Polska może aktywniej włączać się w prace grup donatorów w krajach priorytetowych i wykorzystywać mechanizmy wielostronne, takie jak współpraca delegowana lub fundusze powiernicze. Te formy pomocy nie angażują wielu zasobów ludzkich, a mogą dać wgląd w funkcjonowanie sektora pomocowego w Afryce i wzmocnić współpracę z innymi donatorami. Umożliwiłoby to zdobycie doświadczenia i przygotowanie przyszłych działań bardziej strategicznie. Przykładowo, Polska, która koncentruje swoją pomoc na wspieraniu procesów demokratyzacji, może być zainteresowana dołączeniem do Democratic Governance Facility w Ugandzie, wspólnego programu realizowanego przez 8 partnerów z Europy w celu wsparcia demokratyzacji i ochrony praw człowieka w tym kraju.

Chociaż w Programie wieloletnim dobrze wyznaczono dziedziny tematyczne dla Afryki Wschodniej, niektóre kraje afrykańskie mogą być też zainteresowane skorzystaniem z polskich doświadczeń transformacji demokratycznej, integracji regionalnej i wykorzystywania funduszy pomocowych w przeszłości. Planując pomoc dla Afryki po 2015 r., warto zatem wzmocnić dialog z rządami partnerskimi i innymi donatorami, aby lepiej zlokalizować nisze i obszary wspólnych zainteresowań i trafniej wykorzystywać polskie przewagi komparatywne. Problem braku pracowników w terenie, zwłaszcza w obliczu nowych zadań, można rozwiązać przez zatrudnienie lokalnego personelu lub zlecenie części zadań zewnętrznym ekspertom lub organizacjom pozarządowym.

Wnioski. Chociaż to Europa Wschodnia pozostanie głównym kierunkiem polskiej współpracy rozwojowej, warto też i można zwiększyć pomoc dla Afryki, tym bardziej że popiera ją UE i akceptuje polskie społeczeństwo. Ostatni Program docenił znaczenie Afryki, może jednak wymagać pewnych poprawek w celu zawężenia obszaru działań i polepszenia strategii. Kolejnych kilka lat należy wykorzystać do sprawdzenia możliwości i szans Polski na skuteczniejszą współpracę, aby wybrać 2–3 kraje, gdzie polska pomoc może mieć największy wpływ. Chociaż obecność polskich placówek w krajach partnerskich musi odgrywać istotną rolę w wyborze priorytetów, równie ważne jest oszacowanie potrzeb krajów i dostępności form pomocy (np. współpraca delegowana, wsparcie sektorowe, programy wielostronne).

Dla państwa takiego jak Polska współpraca rozwojowa może być sposobem zaznaczenia swojej obecności w tym wschodzącym regionie, wzmocnienia współpracy z krajami partnerskimi i uzyskania dostępu do nowych rynków. Silniejsze zaangażowanie prywatnego sektora jest zbieżne z najnowszymi trendami we współpracy rozwojowej i może pomóc w zapewnieniu większych środków dla Afryki. Jeśli Polska nie chce przeoczyć rosnących szans na kontynencie, powinna już teraz lepiej wykorzystać możliwości, jakie daje współpraca rozwojowa.