

Kamil Zajączkowski

AFRYKAŃSKIE UBÓSTWO W POLITYCE UNII EUROPEJSKIEJ

AFRICAN POVERTY IN THE EUROPEAN UNION POLICY

W miarę upływu czasu, szczególnie w kontekście procesów globalizacji i internacjonalizacji współczesnych stosunków międzynarodowych, dysproporcje między krajami Afryki a krajami gospodarczo wysoko rozwiniętymi zwiększają się coraz bardziej. Nie można udzielić odpowiednio uzasadnionej odpowiedzi na pytanie o szanse tych pierwszych państw w przełamywaniu barier rozwojowych. Ich rozwiązanie jest jednocześnie wyzwaniem dla całej wspólnoty międzynarodowej, nie pozostając bez wpływu na politykę Unii Europejskiej (UE).

Pomoc rozwojowa Unii Europejskiej dla Afryki

Polityka rozwojowa Unii wobec Afryki charakteryzuje się innowacyjnością i znacznym rozmiarem. Unia i jej kraje członkowskie są największymi na świecie donatorami pomocy rozwojowej.

Według danych Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organization for Economic Co-operation and Development, OECD*) z 2010 roku oficjalna pomoc rozwojowa (*Official Development Assi-*

stance, ODA) 23 państw wchodzących w skład Komitetu Pomocy dla Rozwoju OECD (*Development Assistance Committee* OECD – DAC OECD) wyniosła, licząc w cenach bieżących, w 2009 roku 119,6 mld USD. Stanowiło to 0,31% PKB DAC OECD i było minimalnie większa niż w roku 2008 (0,30% PKB). Z czego 15 państw „starej” UE oraz Komisja Europejska (wchodzące w skład Komitetu Pomocy dla Rozwoju OECD) udzieliły łącznie pomocy w wysokości 67,1 mld USD – z czego Komisja Europejska 15 mld USD¹. Nowe kraje członkowskie UE, pozostające poza DAC OECD, przeznaczyły na ten cel ok. 1 mld USD. Na te kwoty składały się zarówno sumy przeznaczone przez państwa członkowskie UE w drodze programów indywidualnych, pomoc budżetu regularnego UE, jak i środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (*European Investment Bank* – EBI).

Dane za „postkryzysowy” 2009 rok ukazały, iż wbrew oczekiwaniom i obawom wynikającym z kłopotów państw-dawców, wielkość ODA nie spadła. Wręcz w ujęciu realnym (licząc według cen i kursów walutowych z 2008 roku) minimalnie wzrosła o 0,7%. Według przedstawionej przez OECD symulacji także w 2010 roku wartość ODA ma odnotować wzrost – do poziomu 126 mld USD (w cenach z 2009 roku) i stanowić będzie 0,32% PKB².

Niezależnie od metod liczenia należy stwierdzić, iż wielkość środków na pomoc rozwojową nie zmieniła się znacząco w ciągu ostatnich kilku lat. Tę stabilność poziomu finansowania rozwoju przez kraje rozwinięte można tłumaczyć swego rodzaju zbilansowaniem się czynników decydujących o alokacji środków finansowania. O ile bowiem świadomość szkód gospodarczych i społecznych, jakie kryzys wywołał w krajach Południa, mogła skłaniać część donatorów do większej hojności, o tyle wewnętrzne problemy gospodarcze związane z kryzysem, powstrzymały z kolei innych przed

¹ *Development Aid Rose in 2009 and Most Donors Will Meet 2010 Aid Target*, OECD, 14 April 2010.

² *Ibidem*.

zwiększeniem funduszy ODA³. Tendencja ta odnosi się także do Afryki.

Wstępne dane ukazują, iż pomoc bilateralna dla całej Afryki w ramach ODA w 2009 roku zwiększyła się w cenach realnych o 3% i wyniosła 27 mld USD (w tym dla Afryki Subsaharyjskiej – 24 mld). Wielostronna pomoc organizacji międzynarodowych wyniosła natomiast około 16 mld USD (zdecydowana większość dla subsaharyjskiej części Afryki). 65% wszystkich tych środków przekazanych zostało przez Unię Europejską. Wśród 10 największych donatorów ODA w Afryce sześć to kraje członkowskie UE – Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Holandia, Szwecja i Dania⁴. Ponadto Komisja Europejska jest największym dostarczycielem pomocy rozwojowej wśród instytucji międzynarodowych, takich jak, m.in. banki regionalne, agendy ONZ⁵.

Unia Europejska – wspierając realizację Milenijnych Celów Rozwoju (*Millennium Development Goals*, MDG) – przyjęła zobowiązania, podjęte na szczycie Rady Europejskiej w Göteborgu w dniach 15–16 czerwca 2001 roku, dotyczące osiągnięcia celu ONZ w zakresie oficjalnej pomocy rozwojowej na poziomie 0,7% PKB do 2015 roku.

Dnia 24 maja 2005 roku, zgodnie z wytycznymi zalecanymi przez Komisję, Rada UE ustaliła nowe przejściowe pułapy wielkości pomocy rozwojowej dla Unii na 2010 roku, uwzględniające różnice między starymi i nowymi państwami członkowskimi. Wyniosły one co najmniej 0,51% PKB dla każdego starego państwa i 0,56% PKB dla całej Unii w 2010 roku oraz 0,7% PKB w 2015 roku dla starych państw członkowskich. Dla nowych – progi te ze względu na niższy poziom rozwoju gospodarczego są odpowiednio niższe i wyniosły: 0,17% PKB do 2010 roku i 0,33% PKB do 2015 roku.

³ P. Bagiński, *Pomoc rozwojowa w 2009 roku Polska najniżej w rankingu hojności*, „Global Development Research Group Komentarz” 2010, nr 3.

⁴ *Development Aid at Glance. Statistics by Region. Africa 2010*, OECD, Paris 2010, s. 2.

⁵ *Ibidem*, s. 6.

Według OECD w 2009 roku 15 państw „starej” UE przeznaczało łącznie 0,44% PKB na pomoc rozwojową w świecie (Japonia 0,18%, USA – 0,20%). Docelowy poziom 0,7% PKB osiągnęły dotychczas – Szwecja (1,12%), Luksemburg (1,01%), Dania (0,88%), Holandia (0,82%). Spośród państw starej „15” Portugalia, Włochy, Grecja przeznaczają najmniej (pod względem PKB) na pomoc rozwojową – odpowiednio: 0,23%; 0,16%; 0,19%⁶.

Natomiast wśród „nowych” członków unijnych Malta udzieliła w 2009 roku pomocy na poziomie 0,20% PKB i jako jedyna wśród tej grupy państw osiągnęła (a nawet przekroczyła) zakładany przejściowy cel do 2010 roku dla nowo przyjętych krajów UE. Węgry, Polska, Czechy i Słowacja przeznaczyły w 2009 roku odpowiednio: 116 mln USD (0,09% PKB); 372,6 mln USD (0,09% PKB); 224 mln USD (0,12% PKB); 74 mln USD (0,08% PKB). Kraje bałtyckie oraz Cypr przekazały średnio ok. 0,06% PKB w 2009 roku⁷.

Wydaje się więc, iż zarówno kraje starej „15” i nowe kraje członkowskie napotkają kłopoty w osiągnięciu docelowego poziomu pomocy rozwojowej. Groźba ta wydaje się realna, uwzględniając fakt, iż UE i inne kraje rozwinięte nie wywiązały się z dotychczasowych obietnic, poczynionych na szczycie grupy G-8 w Gleneagles oraz światowym szczycie ONZ „Millennium+5”. Zgodnie z nimi wielkość pomocy miała do 2010 roku wzrosnąć z 80 mld USD w 2004 roku do poziomu 130 mld USD przy stałych cenach z 2004 roku. Realizacja przyjętych zobowiązań oznaczać miała alokację na cele rozwojowe dodatkowych 50 mld EUR do 2010 roku. Jednocześnie podjęto decyzję, że co najmniej 50% z tych środków skierowane będzie do państw afrykańskich. Według OECD wartość ODA w 2010 roku liczona w cenach z 2004 roku wyniesie 108 mld USD, a Afryka z obiecanych 25 mld EUR otrzyma około 11 mld USD⁸.

⁶ *Development Aid Rose...*, op. cit.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

Od konferencji w Monterrey w marcu 2002 roku Rada UE monitoruje działania podejmowane przez poszczególne podmioty UE (państwa członkowskie i Komisję Europejską) odnośnie finansowania rozwoju. Podejmuje próby oceny oraz analizy szeregu zobowiązań dotyczących wielkości, źródeł i skuteczności pomocy na rzecz rozwoju⁹.

Głównym źródłem wspólnotowej pomocy rozwojowej są budżet Wspólnoty Europejskiej oraz Europejski Fundusz Rozwoju (*European Development Fund*, EDF)¹⁰, z których pochodzi ok. 75% i 20% wszystkich środków. Pozostałą część dostarcza Europejski Bank Inwestycyjny.

W ramach X EDF Unia Europejska ustaliła łączną kwotę pomocy, jaką ma przyznać krajom AKP na okres 2008–2013, na 22,8 mld EUR. Do tego dochodzi jeszcze kwota wsparcia przyznana przez EBI z jęgo środków własnych (ok. 2 mld EUR na okres 5 lat).

Od konwencji z Lomé pomoc rozwojowa Unii Europejskiej dla krajów AKP, w tym dla Afryki Subsaharyjskiej, jest kierowana przez EDF w dwóch formach. Pierwsza, zwana „pomocą możliwą do zapro-

⁹ Przykładem takich działań jest przyjęcie w kwietniu 2007 roku przez Radę UE komunikatów: *Od Monterrey do konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju: wypełnianie zobowiązań, W kierunku strategii Unii Europejskiej dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej – wkład Komisji, Wypełnianie zobowiązań Europy w zakresie finansowania rozwoju*. Zob. COM(2007) 158 (DzU C 181 z 03.08.2007); COM(2007) 163 (DzU C 181 z 03.08.2007); COM(2007) 164 (DzU C 181 z 03.08.2007).

¹⁰ Europejski Fundusz Rozwoju został utworzony w 1958 roku na mocy Konwencji Wykonawczej dołączonej do Traktatu o EWG z 1957 r. Jest finansowany z wpłat członkowskich na podstawie wzajemnych uzgodnień. Wpłaty krajów UE do EDF są odzwierciedleniem ich udziału w PKB, a także powiązań historycznych. Europejski Fundusz Rozwoju nie stanowi części budżetu wspólnotowego, jest zarządzany przez Komisję Europejską. W okresie pierwszych pięciu lat dysponował on kwotą 581 mln ECU (1959–1964). W kolejnych latach środki Funduszu znacznie wzrastały, sięgając 14,6 mld EUR w latach 1996–2000. W latach 2000–2007 UE przewidziała pomoc rozwojową dla państw AKP w wysokości około 17,9 mld EUR (z czego 13,5 mld EUR to środki zgromadzone w ramach IX EDF; 4,4 mld EUR to niewykorzystane środki w ramach VIII EDF). Ponadto EBI udzieliła preferencyjnych kredytów na sumę 1,7 mld EUR.

gramowania”, ma formę bezzwrotnych grantów i jest wykorzystywana przez narodowe i regionalne programy na finansowanie tradycyjnych projektów współpracy rozwojowej. Druga, tzw. pomoc nienadająca się do zaprogramowania, ma charakter warunkowy i jest udzielana na zasadzie „*case by case*”. Na pomoc tę składają się: mechanizm stabilizacji dochodów z eksportu towarów – FLEX (wprowadził go Układ z Cotonou i zastąpił systemy SYSMIN I STABEX)¹¹, środki pomocowe dla małych i średnich przedsiębiorstw, pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych.

Natomiast niskoprocentowe pożyczki ze środków własnych Europejskiego Banku Inwestycyjnego przeznaczone są przede wszystkim na finansowanie projektów w tych krajach, których gospodarki są przygotowane na ich właściwe wykorzystanie (istotna jest też wiarygodność rządów, które, jakkolwiek na preferencyjnych warunkach, muszą w określonym momencie rozpocząć spłatę długów). Dotyczą one zazwyczaj sektora energetycznego, restrukturyzacji przemysłu, rozwoju turystyki, modernizacji transportu. EBI posiada obecnie w Afryce Subsaharyjskiej trzy regionalne przedstawicielstwa w:

- Dakarze (dla Afryki Zachodniej),
- Nairobi (dla Wschodniej i Centralnej Afryki),
- Pretorii (dla Południa Afryki)¹².

Budżet UE stanowi główne źródło finansowania wspólnotowej polityki rozwojowej¹³. W ramach nowej perspektywy finansowej na

¹¹ W systemie FLEX zachowano możliwość kompensowania strat z przychodów z eksportu towarów rolnych i surowców, ale w nowej formie i tylko w wyjątkowych przypadkach. Nowy system ma być bardziej elastyczny, dostosowany do indywidualnych potrzeb kraju.

¹² Przedstawicielstwo EBI dla regionu Pacyfiku znajduje się w Sydney, natomiast dla Karaibów umiejscowione jest w Fort de France (stolica francuskiego departamentu zamorskiego Martyniki).

¹³ W wyniku reformy przeprowadzonej przed ustaleniem nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013, w miejsce istniejących 35, pozostawiono 9 instrumentów dotyczących współpracy rozwojowej. Dzięki temu powstał uproszczony system, w którym jeden instrument finansowania zastępuje szereg instrumentów dotychczasowych – tak, aby wszelkie działania Unii można było zatwierdzać na tych samych zasadach i w drodze prostszego procesu decyzyjnego.

lata 2007–2013 pomoc dla Afryki została objęta trzema instrumentami horyzontalnymi i jednym o charakterze geograficznym:

- Instrument na rzecz Stabilności (*Instrument for Stability*),
- Instrument Pomocy Humanitarnej (*Instrument for Humanitarian Aid*),
- Europejski Instrument Demokracji i Praw Człowieka,
- Instrument Współpracy na rzecz Rozwoju i Współpracy Gospodarczej (*Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument*).

Głównym organem wspólnotowym zajmującym się opracowywaniem wytycznych i celów polityki rozwojowej jest Komisja – w tym biuro Komisarza ds. Rozwoju i Pomocy Humanitarnej, a w jego ramach Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju (*DG Development*). Efektywnej realizacji polityki UE w krajach Afryki Subsaharyjskiej ma służyć zainicjowana przez Komisję Europejską w maju 2000 roku reforma zarządzania pomocą rozwojową UE. Stanowi ona element całościowej przebudowy jej stosunków zewnętrznych (tzw. *Relex Reform*). Instytucjonalnym przejawem reformy było powołanie 1 stycznia 2001 roku agencji implementacyjnej o nazwie *EuropeAid*. Ma ona na celu:

- skrócenie czasu między obietnicą przekazania środków finansowych a rzeczywistym transferem obiecanej kwoty na konto odbiorcy,
- ulepszenie w znaczący sposób jakości zarządzania projektami,
- dokonanie jasnego podziału kompetencji między poszczególne biura Komisji,
- zdecentralizowanie mechanizmu przekazywania pomocy (poprzez nadanie większych kompetencji delegaturom KE w państwach-biorcach),
- harmonizację i uproszczenie procedur zwierania kontraktów i przyznawania subwencji,
- racjonalizację systemu obiegu informacji,
- zagwarantowanie zgodności procedur zarządzania technicznego, prawnego i finansowego z międzynarodowymi normami deontologii i odpowiedzialności.

Biuro Współpracy EuropaAid jest jednostką administracyjną Komisji i tym samym podlega jej procedurom funkcjonowania¹⁴. Skupia instrumenty pomocy zewnętrznej finansowanej z budżetu Wspólnoty i EDF (z wyjątkiem pomocy przedakcesyjnej, humanitarnej, makrofinansowej oraz II filaru). Biuro jest odpowiedzialne za wszystkie fazy cyklu operacji pomocowych (identyfikacja i przygotowanie, wdrożenie i realizacja, nadzór i ocena projektów oraz programów).

Wśród innych organów unijnych kształtujących politykę rozwojową – choć nieodgrywających już takiej roli jak Komisja – należy wyróżnić Parlament Europejski, a w szczególności Komisję ds. Rozwoju i Współpracy. Do jej zadań należy m.in.: promocja i wdrażanie polityki rozwoju UE, realizacja zadań przewidzianych w konwencji UE-AKP, kontrola bieżących wydatków polityki rozwojowej na podstawie raportów dostarczanych przez Komisję.

Pomoc rozwojowa UE udzielana jest także na podstawie porozumień bilateralnych między państwami. I to właśnie pieniądze pochodzące bezpośrednio od poszczególnych członków UE stanowią większość pomocy dla krajów afrykańskich (kwoty przeznaczone na ten cel z budżetu unijnego i EDF to jedynie ok. 25% całościowej pomocy). Tym samym można stwierdzić, iż wspólnotowa polityka rozwojowa jest niejako uzupełnieniem aktywności państw członkowskich.

Reasumując, Unia Europejska jest jednym z najważniejszych i największych donatorów dla Afryki. Rada UE w komunikacie z 24 czerwca 2008 roku podkreśliła, iż będzie dążyła do tego, by „podtrzymać swoją wiodącą rolę w zakresie pomocy rozwojowej”. Jednocześnie Rada zauważa, że „niedopełnienie zobowiązań milenijnych by-

¹⁴ Biuro działa pod kontrolą Komitetu Dyrekcyjnego, w skład którego wchodzi: komisarz ds. stosunków zewnętrznych, komisarz ds. rozwoju i pomocy humanitarnej, komisarz ds. poszerzenia, komisarz ds. handlu, komisarz ds. ekonomiczno-handlowych. Komitet zatwierdza roczny „program pracy”, roczne sprawozdanie z działalności Biura, roczne „programowanie budżetowe” oraz roczny program działań.

łoby katastrofalne w skutkach dla krajów rozwijających się i stanowiłoby porażkę Europy oraz potencjalne zagrożenie dla stabilności międzynarodowej¹⁵.

Polska pomoc rozwojowa

Początek XXI wieku przyniósł zasadnicze przewartościowania w zakresie udziału Polski w międzynarodowej współpracy rozwojowej¹⁶. Jako członek Unii Europejskiej będzie współdecydować o docelowym modelu współpracy między UE a krajami Afryki, Ameryki Łacińskiej i Azji. Ponadto Polska, akceptując międzynarodowe dokumenty, w których stroną jest UE, takie jak porozumienie z Cotonou, Monterrey, czy Deklaracja Milenijna, przyjęła automatycznie obowiązek zbudowania instytucjonalnych systemów oficjalnej pomocy państwa i rozszerzenia swego dotychczasowego udziału w zakresie współpracy bilateralnej i multilateralnej¹⁷.

¹⁵ *The EU as Global Partner for pro-poor and pro-growth development – EU Agenda for Action on MDGs*, Council of the European Union, Brussels, 24.06.2008, 11096/08, s. 4.

¹⁶ Przed 1989 r. Polska była dawcą pomocy technicznej i finansowej dla krajów Afryki Subsaharyjskiej. Jej beneficjenci wybierani byli według klucza politycznego (w ramach stref wpływów ZSRR). Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku na skutek problemów gospodarczych i politycznych następowało systematyczne wycofywanie się ze świadczenia pomocy. Zagadnienia związane ze współpracą rozwojową pojawiły się ponownie w polskiej polityce w drugiej połowie lat 90. K. Czaplicka, *Pomoc rozwojowa nowych państw członkowskich UE. Przykład Polski*, „Afryka, Azja, Ameryka Łacińska” 2006, nr 83, s. 7.

¹⁷ Wdrażanie pierwszych projektów realizujących zadania związane z ODA rozpoczęło się w Polsce dopiero w 1998 r. Znalazły się one w kompetencji Departamentu Systemu Narodów Zjednoczonych MSZ, w którym za całość spraw związanych z pomocą rozwojową odpowiadało 2 specjalistów (do 2001 r.). Dopiero we wrześniu 2005 r. w MSZ powstał odrębny Departament Współpracy Rozwojowej. Por. K. Zajączkowski, *Polityka zagraniczna Polski wobec pozaeuropejskich krajów rozwijających się na początku XXI w.*, w: W. Gizicki, D. Gizicka (red.), *Polska i świat wobec wyzwań współczesności. Aspekty polityczne, ekonomiczne, formalno-prawne*, Toruń 2008, s. 88.

W październiku 2003 roku Rada Ministrów RP przyjęła Strategię polskiej współpracy na rzecz rozwoju. Jest to pierwszy dokument określający cele i zasady polskiej polityki pomocowej¹⁸. Natomiast rok później rząd RP zatwierdził Strategię RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się, w której zawarto kompleksowy program ożywienia współpracy z tą grupą krajów¹⁹. Podkreślono w niej, m.in., podjęcie przez Polskę aktywnego udziału w międzynarodowych programach działań na rzecz rozwiązywania systemowych problemów nękających kontynent afrykański²⁰.

W 2009 roku polska Oficjalna Pomoc Rozwojowa przekroczyła wartość 1 mld PLN – 1,158 mln PLN, tj. ok. 372,6 mln USD. Tym samym wyniosła 0,09% PKB. Analizując ilość środków przeznaczonych z budżetu państwa należy zaobserwować wyraźny wzrost (o 29%) z 897 mln PLN (w 2008 roku) do 1159 mln PLN. Jednak gdy uwzględni się różnice kursowe, to rzeczywista wartość polskiej pomocy pozostała praktycznie na takim samym poziomie²¹.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż od 2006 roku polska pomoc rozwojowa kształtuje się na stałym poziomie 0,09% PKB (z wyjątkiem 2008 roku – 0,08%). Tym samym Polsce nie udało się wypełnić międzynarodowych zobowiązań dotyczących rozmiaru pomocy roz-

¹⁸ *Polska pomoc zagraniczna. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez polskie organizacje pozarządowe. 2007*, Warszawa-Szczecin 2008, s. 7.

¹⁹ „Strategia...” nie stanowi, jak zauważa we *Wstępie* do dokumentu B. Zaleski, „uniwersalnego rozwiązania wszystkich, często trudnych, szczegółowych problemów merytorycznych i instytucjonalnych. Ma raczej charakter sygnału politycznego wytyczającego podstawowe kierunki i cele polskiej pozaeuropejskiej polityki zagranicznej [...]”. *Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się*, „Zeszyty Akademii Dyplomatycznej” 2005, nr 22, Warszawa.

²⁰ W „Strategii...” zapowiada się udział Polski we wszelkich inicjatywach i działaniach UE oraz wspólnoty transatlantycznej w celu zwalczania problemów globalnych. Natomiast w sferze polityki pomocowej MSZ w kooperacji z Ministerstwem Finansów będzie dążyć do usprawnienia udzielania pomocy unijnej państwom pozaeuropejskim w takich sferach jak: ochrona zdrowia, edukacja, zapewnienie dostępu do wody pitnej, budowa infrastruktury, umacnianie struktur lokalnych, wspieranie instytucji demokratycznych. *Ibidem*, s. 30–34.

²¹ *Raport Polska Pomoc Zagraniczna 2009*, Grupa Zagranica, Warszawa 2010, s. 4.

wojowej (0,17% PKB do 2010 roku oraz 0,33% PKB do 2015 roku)²². Aby spełnić te międzynarodowe zobowiązania, Polska musiałaby w 2010 roku zwiększyć swoją pomoc dwukrotnie.

Wskazuje iż, brak ustawy o polskiej pomocy i jakichkolwiek dynamicznych działań w tym zakresie wśród polityków każe przypuszczać, że poziom wydatków na pomoc w coraz większym stopniu będzie odbiegał od wcześniejszych deklaracji. W marcu 2010 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych przedstawiło „Projekt założeń do projektu Ustawy o współpracy rozwojowej” i utworzeniu Polskiej Agencji Współpracy Rozwojowej oraz o zmianie innych ustaw. Od lipca 2010 roku Komitet Rady Ministrów pracuje nad projektem ustawy, przy czym powszechnie wiadomo, że największe rozbieżności dotyczą stanowisk Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Spraw Zagranicznych, i dotyczą przede wszystkim powołania zaproponowanej przez MSZ Agencji Współpracy Rozwojowej. Tym samym los ustawy jest niepewny. W tym kontekście należy zauważyć, iż ustawa o pomocy zagranicznej powstaje już od ponad sześciu lat. Jednak wszystkie dotychczasowe projekty ustawy, które co jakiś czas rozpoczynały ścieżkę legislacyjną, były wstrzymywane. Pomoc rozwojowa powinna stanowić integralny element polityki zagranicznej państwa polskiego jako członka Unii Europejskiej, tymczasem polskie regulacje prawne nadal nie są przystosowane do prowadzenia efektywnej polityki w tym zakresie²³.

Polska pomoc rozwojowa składa się z pomocy wielostronnej (składka do budżetu UE i wpłaty do innych instytucji międzynarodowych)²⁴ i dwustronnej (realizowanej bezpośrednio przez polskie

²² Ibidem, s. 5.

²³ Ibidem, s. 39–40.

²⁴ W ramach ODA Ministerstwo Finansów jest odpowiedzialne za koordynację działań związanych z: dokonywaniem wpłat na rzecz międzynarodowych instytucji finansowych znajdujących się na oficjalnej liście DAC OECD; przekazywaniem w ramach składki członkowskiej do budżetu unijnego polskiego udziału w finansowaniu polityki rozwojowej UE. *Polska pomoc zagraniczna. Raport...*, op. cit., s. 29.

instytucje, organizacje i inne podmioty). Na tą pierwszą przypadło w 2009 roku, aż 75,7% całej pomocy, tj. 877 mln PLN (282 mln USD). Zdecydowana większość środków przekazywanych w ramach pomocy wielostronnej (96%), to polski wkład do budżetu unijnego – wyniósł on w 2009 roku 841 mln PLN (270,5 mln USD), co stanowiło 2,88% wszystkich wpłat członkowskich na pomoc rozwojową²⁵. Od 2008 roku Polska przekazuje środki na Europejski Fundusz Rozwojowy.

Natomiast pomoc dwustronna jest koordynowana przez MSZ (składają się na nią wydatki szeregu polskich ministerstw i urzędów oraz środki będące w dyspozycji MSZ)²⁶. Osiągnęła ona w 2009 roku poziom 282 mln PLN. Należy więc zauważyć, iż sukcesywnemu wzrostowi środków przekazywanych przez Polskę do budżetu UE nie towarzyszy dynamiczny wzrost środków przeznaczanych na pomoc dwustronną.

W 2009 roku polska pomoc dwustronna objęła około 95 krajów. Najwięcej środków – około 36% całego wolumenu polskiej pomocy dwustronnej – zostało przekazanych do Azji Wschodniej, głównie za sprawą umowy kredytowej między rządami Polski i Chińskiej Republiki Ludowej. Następne regiony pod względem wielkości udzielanej polskiej pomocy dwustronnej to Europa Wschodnia, Azja Środkowa

²⁵ *Raport Polska Pomoc Zagraniczna 2009...*, op. cit., s. 15; *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2009*, MSZ RP, Warszawa 2010.

²⁶ Wielkość środków na pomoc zagraniczną będącą w dyspozycji MSZ wyniosła w 2009 r. 115 mln PLN. Reszta środków na polską pomoc dwustronną pozostawała w 2009 roku w dyspozycji innych ministerstw i urzędów. Poza MSZ istotną rolę w dystrybucji środków zaliczanych do pomocy dwustronnej odgrywa Ministerstwo Finansów. Jest ono odpowiedzialne za udzielanie przez Polskę państwom-biorcom ODA kredytów rządowych w ramach pomocy wiązanej oraz redukcję zadłużenia wobec Polski państw będących biorcami ODA. Ponadto wydatki zaliczane do ODA zgłaszać mogą: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji; UKIE; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej; Ministerstwo Zdrowia; Ministerstwo Transportu; Ministerstwo Środowiska; Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego; Ministerstwo Obrony Narodowej; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi; Kancelaria Sejmu.

i Kaukaz. Afryka znajduje się dopiero na 4. miejscu. W 2009 roku przypadło na nią ok. 11 mln PLN. Wśród 10 największych odbiorców dwustronnej polskiej pomocy rozwojowej w 2009 roku wyróżnić można tylko jeden kraj z Afryki – Angolę (7,3 mln PLN). Największymi beneficjentami polskiej dwustronnej pomocy są Chiny (31,1 mln PLN), Białoruś (15,5 mln PLN), Gruzja (11,2 mln PLN), Ukraina (9,1 mln PLN). Także tylko jeden kraj z Afryki w 2009 roku znalazł się na liście krajów priorytetowych MSZ (Angola – od 2002 roku)²⁷. Statystycznie rzecz biorąc, każdy pełnoletni Polak przekazuje w ramach podatków ponad 37 PLN rocznie na pomoc rozwojową. Z tej sumy około 9 PLN to pomoc świadczona przez Polskę bezpośrednio krajom partnerskim, z czego zaledwie 1 złoty trafia do krajów Afryki Subsaharyjskiej²⁸.

Ważnym punktem polskiej strategii wobec krajów Afryki jest propagowanie pozytywnych skutków procesu rozszerzenia Unii. Kraje te obawiają się bowiem, że przystąpienie państw Europy Środkowej i Wschodniej do Unii Europejskiej spowoduje zmniejszenie jej pomocy na rzecz Afryki. Wyrazem tego zaniepokojenia była *Deklaracja z Nadi* (przyjęta 19 lipca 2002 roku), w której przywódcy państw AKP uznali, że należy opracować strategię ograniczenia negatywnych skutków rozszerzenia UE dla partnerstwa UE-AKP²⁹. Polska powinna więc dążyć do umacniania zaufania w relacjach wzajem-

²⁷ Należy jednak zaznaczyć, że lista krajów priorytetowych dotyczy wyłącznie pomocy udzielanej za pośrednictwem MSZ (publikuje ją od 2004 r.) i nie ma bezpośredniego wpływu na działania podejmowane przez inne polskie podmioty udzielające pomocy. Większość polskiej bilateralnej ODA nie jest objęta priorytetyzacją. W 2009 r. wśród wyróżnionych przez MSZ krajów priorytetowych, poza Angolą, znalazły się: Autonomia Palestyńska, Afganistan, Białoruś, Gruzja, Mołdowa, Ukraina. Zob. strony internetowe MSZ Polski, <http://www.msz.gov.pl>. [26.02.2011].

²⁸ W latach 1998–2003 mniej niż 1% polskiej pomocy dwustronnej było przeznaczane na pomoc dla Afryki Subsaharyjskiej. Od 2004 r. następuje zwiększone zaangażowanie finansowe Polski w tej części świata.

²⁹ *Declaration de Nadi. Solidarité ACP dans un monde globalisé*, ACP/28/029/02 (Final), s. 24; *Consequences of Enlargement for Development Policy, Development Strategies* – IDC, September 2003.

nych, m.in., poprzez akcentowanie komplementarności współpracy nowych członków UE z krajami rozwijającymi się oraz dzielenie się z nimi doświadczeniem z okresu polskiej transformacji społeczno-politycznej³⁰.

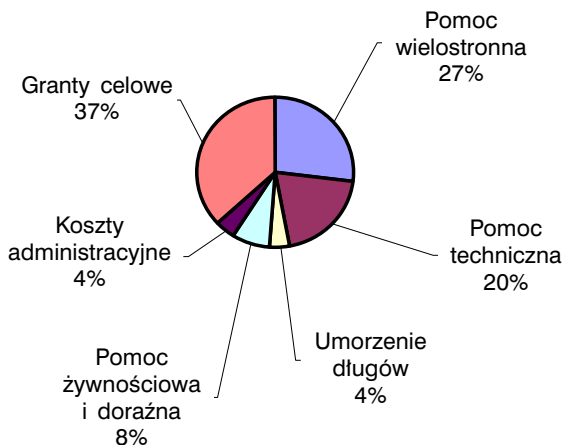
Przejawy realizacji polityki rozwojowej UE w Afryce

Podejmowane przez UE działania w zakresie pomocy rozwojowej mają charakter wielopłaszczyznowy – kierowane są głównie do krajów Afryki Subsaharyjskiej, bądź koncentrują się na wybranych regionach. Unia Europejska za główne i priorytetowe obszary współpracy rozwojowej uważa takie, które będą stymulować aktywność społeczno-ekonomiczną krajów Afryki, a także przyczynią się do ich stabilizacji politycznej i gospodarczej. Realizowane przez UE w Afryce Subsaharyjskiej projekty i programy rozwojowe koncentrują się na takich kwestiach, jak:

- edukacja i programy szkoleniowe,
 - pomoc w budowie infrastruktury i sektora usług,
 - tworzenie społeczeństwa obywatelskiego,
 - rozwój sektora wiejskiego i zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego,
 - współpraca na rzecz ochrony środowiska naturalnego,
 - wspieranie procesów integracyjnych na Czarnym Lądzie,
 - współpraca w sektorze energetycznym,
 - pomoc w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw,
 - współpraca naukowo-techniczna,
 - równouprawnienie i rola kobiet w społeczeństwie afrykańskim
- (wyk. 1).

³⁰ Por. J. Zajączkowski, K. Zajączkowski, *Poland's Role in the European Union Cooperation with West African Countries*, w: Z. Łazowski (ed.), *Poland's Relations with West Africa*, Warsaw 2004, s. 63–70.

Coraz istotniejszym elementem polityki rozwojowej UE staje się szeroki dialog w sprawach ekonomiczno-społecznych na poziomie podmiotów pozapaństwowych, np.: instytutów badawczych, stowarzyszeń przedsiębiorców, itp. Nawiązywanie tego typu kontaktów ma stymulować rozwój sektora prywatnego i przedsiębiorczości w Afryce (w często mocno zetatyzowanych gospodarkach tych krajów). Unia Europejska w ramach EDF współfinansuje takie inicjatywy, jak: Euro-Afrykańskie Forum Obywatelskie³¹ oraz Euro-Afrykańskie Forum Biznesu³².



Wyk. 1. Struktura ODA do krajów rozwijających się wg rodzaju pomocy
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Development Co-operation Report 2010*, OECD, Paris 2010.

³¹ <http://europafrica.org/2007/01/26/europe-africa-civil-society-forum-2/> [26.02.2011].

³² Forum zrzesza organizacje pracodawców i przedsiębiorców, przedstawicieli izb handlowych oraz związków zawodowych, http://za.mti.gov.bw/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=368; *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee of 12 October 2005 „EU Strategy for Europe: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa’s development”*, COM(2005) 489 final; S.S. Kingah, *The European Union’s New Africa Strategy: Grounds for Cautious Optimism*, „European Foreign Affairs Review” 2006, No.11, s. 527–553.

Natomiast w kontekście szczytu w Johannesburgu w 2002 roku podjęła działania w zakresie zrównoważonego rozwoju dotyczące ochrony środowiska. Utworzono, m.in. Europejski Fundusz Wodny dla państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. W latach 2003–2007 roku przeznaczono na ten cel 500 mln EUR. Ze środków tych UE współfinansuje m.in., inicjatywy i działania podejmowane przez Afrykańską Ministerialną Radę ds. Wody w ramach programu *African Water Vision*, której jednym z celów jest poprawa dostępności do wody pitnej do 2025 roku. Wspólnoty współpracują także z krajami afrykańskimi w zakresie przekazywania im nowoczesnych rozwiązań i *know-how* dotyczących gospodarki wodnej. Od 2003 roku funkcjonuje Fundusz Energetyczny dla państw AKP (UE przeznaczyła ok. 220 mln na ten cel). Ponadto, w ramach kontynuacji planu działań FLEGT (Przestrzeganie Prawa Leśnego, Zarządzanie i Handel), ustalonego w 2003 roku, Komisja opowiedziała się za stworzeniem ram prawnych w celu zwalczania nielegalnego wyrębu lasów³³.

Z kolei pomoc UE odnośnie zarządzania zasobami wodnymi w Afryce Subsaharyjskiej obejmuje m.in., takie kwestie, jak: zarządzanie strefą nadbrzeżną i szczególnie wrażliwymi dla środowiska morskiego terenami przybrzeżnymi, a także badania naukowe. Fundusze WE na współpracę z krajami AKP w zakresie projektów badawczych związanych z rafami koralowymi osiągnęły w ostatniej dekadzie XX wieku kwotę ok. 136 mln EUR, skorzystały z niej w dużym stopniu kraje Afryki Zachodniej i Wschodniej. Od lat 90. KE zainicjowała przegląd ekologiczny i społeczno-ekonomiczny głównych obszarów namorzynów³⁴ w Afryce Zachodniej i Środkowej oraz

³³ Polega ono z jednej strony na promowaniu odpowiedniego zarządzania poprzez dobrowolne partnerstwo z państwami produkującymi drewno, z drugiej – na wprowadzeniu systemu zezwoleń w celu zapewnienia, że na teren Unii Europejskiej wprowadzane będzie wyłącznie drewno legalnego pochodzenia.

³⁴ Namorzyny to swoiste środowisko botaniczne rozwijające się w regionach tropikalnych przy ujściach rzek i na bagnach powiązanych z morzem. Roślinność namorzyn chroni ląd przed zalaniem, a linię brzegową przed erozją, zapewnia też rozwój wielu gatunków flory i fauny.

na Madagaskarze. Program WE dla państw Afryki Południowej (Angola, Mozambik, Namibia, RPA i Tanzania) skupia się z kolei na regionalnej obserwacji rybołówstwa oraz jego kontroli i utrzymaniu na relatywnie stałym poziomie (wartość programu to 13 mln EUR w latach 1998-2003 oraz 15 mln na lata 2004–2009)³⁵.

Komisja w maju 2007 roku przyjęła strategię pt. Inwestowanie w ludzi na lata 2007–2013. Zawiera ona propozycje wsparcia działań krajów Południa w osiągnięciu MDG w czterech głównych dziedzinach: zdrowie, wykształcenie i wiedza, równość kobiet i mężczyzn, inne aspekty rozwoju indywidualnego i społecznego (w tym spójność społeczna, zatrudnienie, godne warunki pracy, dzieci, kultura).

W komunikacie z 24 czerwca 2008 roku Rada UE przewidziała zwiększenie pomocy dla krajów rozwijających się do 2010 roku w zakresie: edukacji do 4,3 mld EUR i zdrowia do 8 mld EUR. Z czego na Afrykę ma przypadać odpowiednio: 3,2 mld EUR i 6 mld EUR. Z kolei w konkluzjach Rady UE z maja 2007 roku Unia zobowiązała się do działań mających na celu zwiększenie reprezentacji kobiet w narodowych parlamentach Afryki z 17% do 20% do 2015 roku³⁶.

Strategia dla Afryki zakłada natomiast, że do 2015 roku każde dziecko na Czarnym Lądzie korzystać będzie z bezpłatnej szkoły podstawowej (tzw. program Edukacja dla wszystkich). Strategia przewiduje tworzenie wolontariatu europejskiego dla młodych ludzi zainteresowanych pracą dla Afryki, a także podkreśla rolę promocji

³⁵ Zob. szerzej: L. Łukaszkuk, *Akwakultura – jej znaczenie cywilizacyjne i gospodarcze w polityce morskiej państw i społeczności międzynarodowej*, „Stosunki Międzynarodowe” 2007, nr 3-4, s. 62–66; idem, *Spółeczność międzynarodowa wobec aktualnych problemów gospodarczych, społecznych, ekologicznych i kulturowych związanych z morzami i ich użytkowaniem. Wybrane zagadnienia dotyczące zaangażowania systemu ONZ i Unii Europejskiej*, w: E. Haliżak i in. (red.), *Morze w cywilizacji, kulturze i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa-Pieniężno 2006, s. 217–233; J. Fogler, *The External Environmental Policy of the European Union*, „Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2003–2004”, s. 65–71.

³⁶ *The EU as Global Partner...*, op. cit., s. 5–9.

w rozwoju sieci uniwersytetów oraz programu wymiany studentów (tzw. program Nyerere).

W czerwcu 2005 roku UE przyjęła Programu działań na rzecz walki z HIV/AIDS, gruźlicą i malarią na lata 2007-2011. Przewiduje on współpracę na poziomie międzynarodowym oraz finansowe wsparcie krajów najbardziej dotkniętych powyższymi epidemiami – wskazując na takie działania jak: bezpłatna dystrybucja moskitier i środków antykoncepcyjnych, a także bezpłatny dostęp do usług w zakresie konsultacji i wykrywania AIDS. Opieka medyczna, walka z chorobami oraz rozwój infrastruktury medycznej na Czarnym Lądzie stały się istotnym elementem polityki UE na forum Światowego Funduszu na rzecz Walki z HIV/AIDS, Gruźlicą i Malarią – zwłaszcza w latach kwiecień 2006–kwiecień 2007³⁷, kiedy to przedstawiciel UE pełnił stanowisko wiceprzewodniczącego zarządu Funduszu.

Pomoc w walce z głodem przybiera dwojaką postać – doraźną (pomoc humanitarna) oraz długofalową (współpraca rozwojowa). Odnosząc się do tej ostatniej, Komisja przyjęła w maju 2006 roku Strategię tematyczną na lata 2007–2013 w sprawie bezpieczeństwa żywnościowego w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju. W kontekście Afryki obejmuje ona, m.in., takie działania, jak współfinansowanie Kompleksowego Ramowego Programu Rozwoju Rolnictwa w Afryce (*Comprehensive Africa Agriculture Development Programme Framework*) oraz inicjatywy związane z ograniczeniem liczby dzieci poniżej piątego roku życia, które cierpią na niedowagę z 27% do 22% do 2010 roku. Działania te mogą zostać w poważny sposób utrudnione przez kryzys żywnościowy powstały na przełomie 2007 i 2008 roku³⁸.

³⁷ UE wniosła w 2006 r. wkład do Funduszu w wysokości 522,5 mln EUR przeznaczonych na pięć lat. *Program działań na rzecz walki z HIV/AIDS, gruźlicą i malarią na lata 2007-2011*, COM (2005) 77, Bruksela 20.06.2005.

³⁸ Ceny żywności wzrosły głównie z powodu gwałtownego popytu, trudnych warunków klimatycznych na niektórych obszarach, które doprowadziły do wyjałowienia gruntów rolnych oraz zwiększającego się areału upraw roślin przeznaczonych do produkcji biopaliw, a także wzrostu cen paliwa. Wszystko to spowodowało ogólny wzrost cen żywności, w latach 2005-2008, o 83%.

Istnienie silnych gospodarek na rynku afrykańskim wymaga stworzenia odpowiedniej infrastruktury – transportowej, telekomunikacyjnej, a także energetycznej i przemysłowej. W latach 2000-2007 pomoc Wspólnoty Europejskiej w tym zakresie dla Afryki Subsaharyjskiej wynosiła 3,75 mld EUR i stanowiła 25% całej pomocy w ramach IX EDF. Natomiast w ramach X EDF (2008–2013) pomoc istotnie wzrosła – do ok. 5,6 mld EUR.

Znaczna część z tej kwoty ma być wykorzystana na finansowanie działań związanych z Partnerstwem UE i Afryki na rzecz infrastruktury (*The EU-Africa Partnership on Infrastructure*). Zostało ono utworzone w 2006 roku i ma stanowić uzupełnienie zadań realizowanych przez Unię Afrykańską w ramach Nowego Partnerstwa dla Rozwoju Afryki -NEPAD³⁹. Celem Partnerstwa jest, m.in., zwiększenie inwestycji krajów członkowskich UE w afrykańską infrastrukturę. Obejmuje ono infrastrukturę transgraniczną, regionalną i krajową w jej najszerszym znaczeniu: sieci transportowe, infrastrukturę i sieci przesyłowe wody i energii oraz sieci technologii informacyjno-komunikacyjnych⁴⁰. Jak napisano w dokumencie, „Unia Europejska oferuje Afryce szeroką wiedzę, którą zdobyła dzięki doświadczeniom przy tworzeniu sieci transeuropejskich (TEN) w zakresie transportu, energii i telekomunikacji. Pozwoli to na stworzenie infrastruktury regionalnej umożliwiającej wzajemne połączenia na dużą skalę, która uzupełni sektorowe cele poszczególnych krajów, dotyczące osiągnięcia wzrostu gospodarczego i integracji”⁴¹. W kwietniu 2007 roku powołano Fundusz powierniczy UE na rzecz infrastruktury w Afryce (*The EU-Africa Infrastructure Trust Fund*). Składa się on

³⁹ Cele NEPAD w zakresie infrastruktury zakładają zwiększenie nakładów finansowych na infrastrukturę, które pozwolą efektywnie przyczynić się do trwałego rozwoju gospodarczego.

⁴⁰ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Interconnecting Africa: the EU-Africa Partnership on Infrastructure*, COM(2006) 376 final.

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0376:FIN:PL:HTML> [26.02.2011].

ze środków przekazywanych przez Wspólnotę Europejską (w ramach X EFR) i z dobrowolnych składek państw członkowskich UE. Fundusz korzysta także z pożyczek EBI (w latach 2006–2007 udzielono ich na sumę 260 mln EUR). Bank też odpowiada za zarządzanie przychodami i wydatkami Funduszu⁴².

Aktywność pożyczkowa EBI w Afryce Subsaharyjskiej ukazuje jakościowy wzrost zaangażowania finansowego UE. Widoczna jest korelacja między zaawansowaniem w reformy gospodarcze a wielkością udzielanej pożyczki. Kilka wybranych przykładów z ostatnich miesięcy 2008 roku potwierdza zarówno zróżnicowanie, jak i skalę działalności EBI na Czarnym Lądzie. W grudniu 2008 roku, w ramach projektu *Caprivi* EBI udzielił pożyczki w wysokości 35 mln EUR na rozbudowę sieci przesyłowych łączących elektrownię namibijską z zambijską⁴³. Z kolei 10 grudnia 2008 roku Bank podpisał (pierwszą od 1986 roku) umowę z DRK odnośnie udzielenia pożyczki (110 mln EUR) na restrukturyzację państwowej elektrowni⁴⁴. Natomiast w listopadzie 2008 roku EBI udzielił grupie zambijskich banków komercyjnych (Stanbic Bank Zambia, Standard Chartered Bank Zambia, African Banking Corporation Zambia, Finance Bank of Zambia, Investrust Bank) pożyczkę o wartości 20 mln EUR na wsparcie małej i średniej przedsiębiorczości oraz na dywersyfikację miejscowego rynku pracy (zdominowanego przez górnictwo miedziowe)⁴⁵. Europejski Bank Inwestycyjny został również pod koniec 2008 roku inwestorem strategicznym (wkład 15 mln EUR) w Adlevo Capital Africa LLC – pierwszym prywatnym funduszu kapitałowym, funkcjonującym głównie w Zachodniej Afryce (przede wszystkim w Nige-

⁴² Ibidem.

⁴³ <http://www.eib.org/projects/press/2008/2008-110-eib-eu-africa-infrastructure-trust-fund-support-improved-energy-security-in-namibia.htm> [26.02.2011].

⁴⁴ <http://www.eib.org/projects/press/2008/2008-143-premier-pret-de-la-bei-en-republique-democratique-du-congo-depuis-1986.htm> [26.02.2011].

⁴⁵ <http://www.eib.org/projects/press/2008/2008-111-zambia-eib-lends-eur-20-million-to-support-small-businesses.htm> [26.02.2011].

rii) oraz południowej części kontynentu⁴⁶ i koncentrującym się na nowoczesnych technologiach (*high-tech*).

Jednym z istotnych elementów działań UE na rzecz infrastruktury są inwestycje w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych (*Information Communication and Technology, ICT*)⁴⁷. Komputeryzacja oraz informatyzacja społeczeństwa są narzędziem realizacji założeń MCR. Unia dąży do zmniejszanie podziału cyfrowego w Afryce poprzez⁴⁸:

- zapewnianie odpowiedniego dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych po przystępnych cenach,
- wsparcie reform przepisów,
- tworzenie potencjału i rozwoju panafrykańskiej infrastruktury szerokopasmowej oraz niekomercyjnych usług elektronicznych związanych z sieciami regionalnymi i krajowymi (wyk. 2).

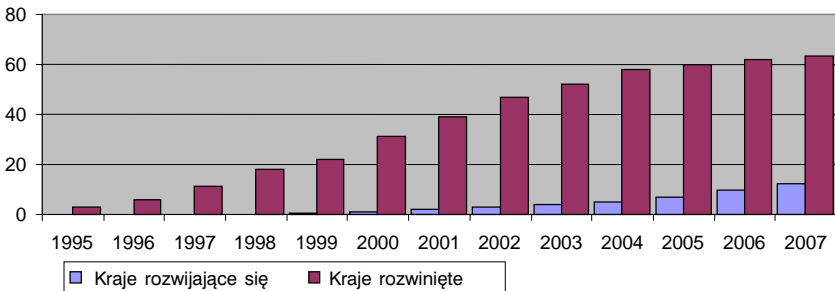
O skali problemu świadczy statystyka. Na grupę G-8 przypada 80% internetowych hostów. Na nie przypada także większość ruchu w światowej sieci. W dwóch państwach Afryki Subsaharyjskiej, RPA i Nigerii, o najwyższym wskaźniku dostępności do sieci, wynosi ona

⁴⁶ <http://www.eib.org/projects/press/2008/2008-095-eib-invests-usd-20-m-to-support-small-technology-companies-in-africa.htm> [26.02.2011].

⁴⁷ Mianem tym określa się wszystkie technologie pozwalające na ucyfrowienie komunikacji międzyludzkiej. Są to więc nie tylko komputery i urządzenia elektroniczne, ale także łączące je sieci, systemy nadawcze oraz wszystkie urządzenia służące produkcji i przekazywaniu informacji. Obecnie najsilniejszym trendem jest łączenie się trzech sektorów tych technologii, a więc sektora telekomunikacyjnego, informatycznego i mediów masowych w jeden. R. Łuczak, *Rewolucja informacyjna a rozwój. Czy powstanie globalnej wioski jest możliwe?* w: M.W. Solarz (red.), *Północ wobec Południa. Południe wobec Północy*, Warszawa 2005, s. 229.

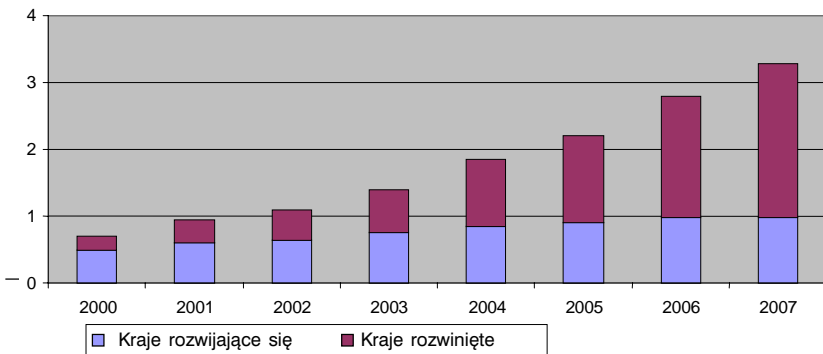
⁴⁸ Zgodnie z definicją przyjętą przez OECD „digital divide” to: „przepaść między osobami, gospodarstwami, przedsiębiorstwami i obszarami geograficznymi w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, związanego zarówno z dostępem do informacji i technologii informacyjnych, jak i użyciem Internetu do różnego rodzaju aktywności”. M.F. Gawrycki, *Podział cyfrowy, czyli dlaczego Południe nie ma szans na dogonienie Północy. Przypadek Ameryki Łacińskiej*, w: M.W. Solarz (red.), *Północ...*, op. cit., s. 193; OECD, *Understanding the Digital Divide*, Paris 2001.

odpowiednio 11,2% oraz 5%. Dla porównania wskaźnik ten w USA, Wielkiej Brytanii i RFN kształtuje się na poziomie 40–50% (wyk. 3). Co do telekomunikacji w Afryce, jedynie 16% mieszkańców kontynentu posiada dostęp do telefonu. Nierówności rozwojowe widoczne są także w handlu elektronicznym (*e-commerce*). Udział w nim Afryki wynosił w 2008 roku zaledwie 0,5% w skali globu. Z drugiej strony rynek afrykański u progu XXI wieku i w obliczu kryzysu finansowego staje się jednym z atrakcyjniejszych rynków w zakresie technologii informacyjnych, o czym informuje w raporcie ze stycznia 2009 roku Price Waterhouse Coopers⁴⁹ (wyk. 4).



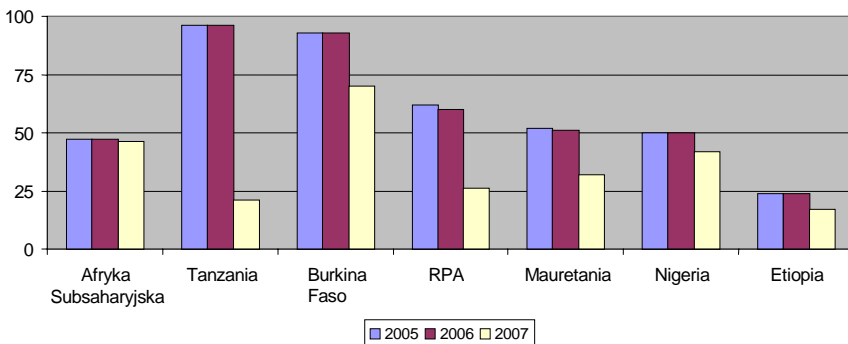
Wyk. 2. Użytkownicy Internetu na stu mieszkańców

Źródło: *World Development Indicators 2009*, Washington 2009, s. 266.



Wyk. 3. Użytkownicy telefonów komórkowych

Źródło: *World Development Indicators 2009*, Washington 2009, s. 266.



Wyk. 4. Koszt dostępu do Internetu

Źródło: *World Development Indicators 2009*, Washington 2009, s. 266.

W grudniu 2007 roku podczas szczytu UE - Afryka w Lizbonie podpisano Partnerstwo dotyczące Nauki, Społeczeństwa Informacyjnego i Przestrzeni (*Partnership on Science, Information Society, and Space*)⁵⁰. Pojęcie „imperatywu technicznego” stało się głównym wyznacznikiem tego dokumentu. Wydarzeniem o randze symbolicznej było zorganizowanie w dniach 25–26 marca 2009 roku, w Brukseli, wspólnie przez Komisję Europejską i Unię Afrykańską I Euro-Afrykańskiego Forum na temat ICT⁵¹. Unia Europejska współfinansuje projekt realizowany w ramach NEPAD dotyczący stworzenia szerokopasmowej infrastruktury sieciowej (*The New Partnership for Africa's Development ICT Broadband Infrastructure Project*) w Afryce do 2010 roku, łączącej jednocześnie Czarny Ląd z Europą i biegnącej na dnie Oceanu Indyjskiego. Koszt inwestycji szacowany jest na 2 mld USD⁵².

⁵⁰ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_science_en.pdf#zoom=100 [26.02.2011].

⁵¹ http://ec.europa.eu/information_society/events/cf/item-display.cfm?id=633 [26.02.2011]; <http://www.euroafrica-ict.org/> [26.02.2011].

⁵² *Africa, EU officials coordinate ICT development plans Michael Malakata*, IDG News Service\Lusaka Bureau, 13 May 2008, <http://computer-world.co.ke/articles/2008/05/13/africa-eu-officials-coordinate-ict-development-plans> [26.02.2011].

Ocena efektywności

Na przełomie wieków zasada komplementarności (*complementarity*) oraz związane z nią zasady koordynacji (*coordination*), spójności (*coherence*) i zwartości (*consistency*) zdominowały politykę rozwojową UE. Ich implementacja na grunt afrykański ma jednak ograniczony charakter, co przejawia się m.in. w istnieniu tzw. deficytu czterech „C” w polityce UE wobec Afryki (od pierwszych liter nazw przyjętych zasad).

Obszary niespójności polityki rozwojowej UE dotyczą kilku wymiarów:

- spójności działań pomocowych prowadzonych przez UE jako donatora (*internal coherence*),
- spójności polityk prowadzonych przez UE i państwa członkowskie UE (*intergovernmental coherence*),
- spójności polityk donatorów bilateralnych i instytucji międzynarodowych (*multilateral coherence*),
- spójności między działaniami donatorów i przyjmujących pomoc (*donor-recipient coherence*)⁵³.

Państwa członkowskie – mimo odpowiednich zapisów w Traktacie z Maastricht – odnoszą się z dużym sceptycyzmem do ściślejszej koordynacji działalności w zakresie polityki rozwojowej. Widocznym tego przejawem jest chociażby duże zaangażowanie Francji w krajach Afryki Zachodniej, Hiszpanii w Ameryce Łacińskiej, Wielkiej Brytanii w jej byłych koloniach. Poszczególne państwa członkowskie chcą bowiem wykorzystać udział w polityce rozwojowej nie tylko do umacniania swojej pozycji politycznej w ramach UE, ale również w stosunkach bilateralnych z krajami Afryki, a przede wszystkim do zacieśniania kontaktów oraz powiązań gospodarczych z nimi.

⁵³ P. Bagiński, *Spójność polityki na rzecz rozwoju jako element reform światowego systemu pomocowego*, w: K. Czaplicka (red.), *Wyzwania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, Warszawa 2008, s. 72; J. Foster, O. Stokke (eds.), *Policy Coherence in Development Co-operation*, New York 2005.

Wśród państw członkowskich UE istnieją różnice co do rodzaju pomocy (czy pomoc ma być wiązana, czy nie – *untied or tied aid*), priorytetów (np. Francja znaczne sumy przeznacza na naukę i szkolnictwo, Holandia na infrastrukturę) oraz kierunków i koncepcji polityki rozwojowej. Ponadto w poszczególnych krajach członkowskich kwestiami rozwojowymi zajmują się różne organy administracyjno-rządowej. W żadnym z nich nie ma jednego centralnego organu koordynującego tę problematykę. Poza ministerstwami spraw zagranicznych kilka innych ministerstw, departamentów i agend rządowych jest zaangażowanych we współpracę rozwojową (np. w Czechach w sumie ponad 11)⁵⁴. Istotne znaczenie ma więc zwiększenie koordynacji polityk w ramach poszczególnych państw-donorów i ich administracji rządowych, zgodnie z zasadą, że „spójność polityki zaczyna się w domu” (*policy coherence starts at home*)⁵⁵.

Praktyka ostatnich lat wskazuje, że unijna pomoc rozwojowa opiera się na zasadzie 27 + 1 (wcześniej 25 + 1 oraz 15 + 1), gdzie Komisja wypełnia luki albo po prostu dubluje role i inicjatywy państw członkowskich. Do różnic zdań odnośnie polityki rozwojowej dochodzi także na płaszczyźnie instytucji unijnych. Wszystko to prowadzi do fragmentaryzacji strategii i efektywności polityki rozwojowej.

W tym kontekście zaznacza się, że wszystkie unijne środki przeznaczane na pomoc rozwojową (tj. pochodzące z budżetu wspólnotowego i z budżetów narodowych państw członkowskich) powinny być w większej części zarządzane przez Komisję Europejską. Jedynie takie rozwiązanie może przyczynić się do ich efektywniejszego wy-

⁵⁴ *EU Aid: Genuine Leadership or Misleading Figures, NGO Report, Concord*, April 2006, Brussels 2006.

⁵⁵ Nie jest to jednak jedyny warunek. Analizując instytucjonalne mechanizmy służące realizacji spójności polityki rozwojowej, należy podkreślić, że ich skuteczność należy oceniać w kontekście całego spektrum procesów politycznych i ekonomicznych rozgrywających się w danym kraju-donorze. Często, mimo np. istnienia formalnych instytucji koordynujących, spójność stanowi istotne wyzwanie. Przykładem może być Francja posiadająca Międzyresortowy Komitet ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (CICID). P. Bagiński, *Spójność...*, op. cit. s. 82.

korzystywania. Wydaje się jednak, że przyjęcie takiej strategii jest mało prawdopodobne.

Oceniając skuteczność polityki rozwojowej UE wobec Afryki wskazuje się także na brak spójności między realizowanymi na kontynencie poszczególnymi politykami UE. Część badaczy dostrzega sprzeczności między takimi postulatami jak walka z ubóstwem i integracja krajów AKP ze światową ekonomią. Stwierdzenie to nie do końca oddaje rzeczywistość. Cele bowiem nie wykluczają się wzajemnie, problemem jest natomiast ich instrumentalne traktowanie, co negatywnie wpływa na politykę rozwojową UE. Inaczej mówiąc, istnieje niespójność między deklarowanym dążeniem Unii do rozwoju krajów Południa a jej rzeczywistą polityką. Przykładem ilustrującym tę sytuację jest funkcjonowanie Wspólnej Polityki Rolnej. Unia Europejska dopłaca do każdego kilograma wołowiny sprzedawanej w Afryce Zachodniej od 2 do 4 EUR, narażając na poważne konsekwencje ekonomiczne szczególnie takie państwa jak Niger, Burkina Faso i Mali. Jednocześnie dostarcza tym krajom pomoc techniczną i finansową, mającą na celu wzmocnienie lokalnego rynku artykułami mięsnymi. Tym samym należy stwierdzić, że polityka rozwojowa UE powinna być usytuowana w szerszym kontekście. Nie można jej prowadzić w oderwaniu od innych polityk wspólnotowych⁵⁶.

Należy także wskazać brak koordynacji i powiązań między różnymi programami walki z ubóstwem. Na każdy kraj Południa przypada średnio około 350 misji rozwojowych rocznie. Zbyt wielu donatorów wspiera te same kraje i sektory. W Mozambiku na przykład działa 27 donatorów pomagających w zwalczaniu HIV. W efekcie kraje rozwijające się nie radzą sobie z tak dużą liczbą misji, nakładaniem się na siebie i powielaniem działań oraz różnicami w wymaganiach, zasadach i warunkach poszczególnych donatorów. W tym

⁵⁶ K. Zajączkowski, *Przestrzeń i granice a regionalizm w Afryce Subsaharyjskiej – afrykańska i europejska percepcja*, w: A. Żukowski (red.), *Przestrzeń i granice we współczesnej Afryce*, Olsztyn 2010, Seria *Forum Politologiczne*, t. 10, s. 206–216.

kontekście Wspólnotowy kodeks postępowania zaleca, by „donatorzy UE dążyli do ograniczenia do 2010 roku liczby aktywnych donatorów maksymalnie do trzech na sektor”⁵⁷. Jednocześnie takie kraje jak Republika Środkowoafrykańska czy Somalia odczuwają tzw. syndrom zmęczenia donatorów, którzy pozostawiają je niemal całkowicie samym sobie. W związku z tym w polityce rozwojowej UE występuje zjawisko „ulubieńców” i „sierot”. Poszczególne państwa członkowskie i organy UE zazwyczaj angażują się w kraju, który ma pewne perspektywy, pomijając te, które są z reguły podatne na trudności.

Chociaż TUE oraz dokumenty wspólnotowe podkreślają konieczność ściślejszej współpracy w polityce rozwojowej UE, obecna sytuacja daleka jest od doskonałości. Prowadzenie „wspólnej” (nie tylko z nazwy) polityki rozwojowej wobec krajów Afryki jest niełatwe. Komplementarność wciąż wydaje się raczej politycznym sloganem niż praktyczną rzeczywistością.

Pomoc rozwojowa UE przybiera często niewłaściwe formy lub przeznaczana jest na niewłaściwe cele. Organizacje pozarządowe, a także sama Komisja Europejska – w komunikacie z marca 2006 roku przypominającym państwom członkowskim UE o przestrzeganiu Konsensusu z Monterrey - zwracają uwagę, że Unia Europejska i państwa członkowskie nie powinny pobierać żadnych środków z budżetu współpracy na rzecz rozwoju oraz zgłaszać jako współpracy na rzecz rozwoju takich inicjatyw jak:

- umarzanie długów,
- wydatki na edukację związane z pobytem zagranicznych studentów z krajów AKP na uczelniach europejskich (z UE),
- wydatki związane z osiedlaniem się uchodźców w państwach UE.

⁵⁷ Holendrzy w celu większej koordynacji poszczególnych programów rozwojowych ograniczyli liczbę priorytetowych krajów (z ponad 70 do 20) przez zastosowanie trzech kryteriów wyboru: poziomu ubóstwa, wyników makroekonomicznych oraz efektywności zarządzania. *EU Aid: Genuine...*, op. cit., s. 23.

Zasady obliczania wysokości pomocy rozwojowej UE opierają się na regulach przyjętych przez OECD, które – w odróżnieniu od postanowień z Monterrey – pozwalają traktować wyżej wymienione kwestie jako jedną z form ODA. Obecnie stanowią one 1/3 pomocy rozwojowej UE do Afryki, tj. około 13 mld EUR⁵⁸. Jeden z aktywistów NGO określił tę sytuację w następujący sposób: „pieniądze nie przebywają 5 tys. km z Danii do Afryki, lecz jedynie 500 metrów, z tamtejszego ministerstwa spraw zagranicznych do ministerstwa skarbu”⁵⁹.

Natomiast odnośnie do pomocy technicznej⁶⁰ wskazuje się, że jest zbyt kosztowna, a także nieodpowiadająca rzeczywistym potrzebom krajów Południa. Tylko w 2005 roku rządy państw członkowskich UE wydały 8 mld EUR w ramach pomocy rozwojowej na programy szkoleniowe w krajach Południa. Na przykład w Tanzanii, która jest modelowym odbiorcą pomocy rozwojowej, w ciągu kwartału tworzy się średnio ponad 2400 raportów i organizuje się rocznie

⁵⁸ W 2005 r. 9,2 mld EUR pomocy rozwojowej w ramach ODA przeznaczono na umorzenie długów dwóm krajom: Irakowi i Nigerii (w 2005 r. aż 52% pomocy ODA Austrii stanowiło umorzenie długu Iraku, a 32% pomocy Niemiec - umorzenie długów Iraku i Nigerii). W latach 2006–2008 roku nastąpiła dalsza redukcja zadłużenia tych dwóch krajów. W 2005 r. w ramach pomocy rozwojowej Unia przeznaczyła 840 mln EUR na wydatki związane z osiedlaniem się uchodźców w krajach UE (w szczególności: Francja, Dania, Holandia, Szwecja oraz Czechy) i 910 mln EUR na pomoc edukacyjną dla studentów spoza UE (Niemcy, Francja, Portugalia). Odnośnie do ODA Polski sytuacja w 2007 r. wyglądała następująco: umorzenie długu (84 mln PLN, kwota ta dotyczyła w całości umorzenia długu Nikaragui) stanowiło 8,4% pomocy rozwojowej Polski. Natomiast koszty wypłaconych stypendiów naukowych wyniosły ok. 18 mln PLN, a koszty kształcenia 35 mln PLN, co daje łączną kwotę ok. 56 mln PLN. Z kolei koszty związane z przyjęciem uchodźców i kwalifikowane jako część polskiej ODA wyniosły ok. 5 mln PLN. Ibidem, s. 7–8; *Polska pomoc zagraniczna. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez polskie organizacje pozarządowe. 2007*, Warszawa – Szczecin 2008, s. 32–35.

⁵⁹ *EU Aid: Genuine...*, op. cit., s. 7.

⁶⁰ Pomoc techniczna ma na celu rozwój zasobów ludzkich, podniesienie kwalifikacji oraz możliwości technicznych i produkcyjnych krajów rozwijających się. Polega na przekazywaniu wiedzy, *know-how* i doświadczeń w postaci szkoleń, delegowania ekspertów, inicjowania badań.

ponad 1000 seminariów poświęconych prawidłowemu wykorzystaniu pieniędzy (podobna sytuacja występuje w innych krajach afrykańskich).

Ponadto koszty pomocy zwiększają się dla krajów afrykańskich od 15 do 40% w wyniku stosowania przez większość państw UE tzw. pomocy wiązanej (*tied aid*), polegającej na tym, że rządy państw odbiorców pomocy są zobowiązane do kupna towarów i usług z krajów darczyńców. Wśród państw UE jedynie Wielka Brytania i Irlandia (spoza UE – Norwegia) zrezygnowały z takiej formy pomocy wobec krajów LDC⁶¹. W pozostałych państwach, zwłaszcza w Grecji, Hiszpanii, Austrii, Włoszech, Luksemburgu i Finlandii, stanowi ona istotny procent ODA (od 50 do 90%). PE w swoim sprawozdaniu z 8 maja 2008 roku „wezwał Komisję i państwa członkowskie, aby całkowicie odeszły od wiązania pomocy, w szczególności pomocy technicznej, pomocy w zakresie żywności i transportu żywności, zgodnie z zaleceniem Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD z 2001 roku dotyczącym krajów uprawnionych w ramach EDF”. Wezwał też DAC OECD do „opracowania nowej definicji współpracy na rzecz rozwoju, która mogłaby położyć kres nadużywaniu pomocy z korzyścią dla celów niemających nic wspólnego z rozwojem, gdyż nadużycia te stały się możliwe tylko dzięki bardzo szerokiej obecnej oficjalnej definicji pomocy na rzecz rozwoju”⁶².

Źle zaprojektowana i udzielana pomoc nie tylko nie przynosi zakładanych rezultatów, ale często wywołuje skutki odwrotne od zamierzonych. Jeśli nie jest to pomoc celowa, tzn. z wyraźnym prze-

⁶¹ Komitet Pomocy Rozwojowej wydał w 2001 r. zalecenie niestosowania pomocy wiązanej wobec państw najbiedniejszych (LDC). W 2008 r. rozszerzono tę rekomendację o osiem krajów, które - choć nie należą do państw LDC – są objęte inicjatywą HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries* – Program Redukcji Zobowiązań Najbiedniejszych i Najbardziej Zadłużonych Państw Świata). Są to: Boliwia, Ghana, Gujana, Honduras, Kamerun, Nikaragua, Demokratyczna Republika Konga, Wybrzeże Kości Słoniowej.

⁶² *Sprawozdanie w sprawie dalszych działań związanych z Deklaracją Paryską z 2005 w sprawie skuteczności pomocy, 8 maja 2008 roku*, Bruksela 2008, A6-0171/2008, s. 4.

znaczeniem na przykład na edukację czy ochronę zdrowia, bywa wykorzystywana na zakup broni (np. w Sudanie). Tak zwana pomoc adresowa też nie zawsze *per saldo* przynosi oczekiwane efekty. Państwa otrzymujące pomoc na cele społeczne zmniejszają często własne wydatki budżetowe na nie o podobne kwoty (np. Nigeria, Angola).

Na każdego mieszkańca AKP przypada średnio 4 EUR unijnej pomocy. Zdaniem części analityków jest to wkład istotny, ale nie na tyle duży, by miał decydujący wpływ na zmianę sytuacji społeczno-ekonomicznej w Afryce. W tym kontekście pojawia się spór o rolę i istotę europejskiej polityki rozwojowej.

D. Rosiak zauważa, że programy pomocowe Zachodu w większości wspierają skorumpowane władze, pogłębiają ubóstwo i wzmacniają uzależnienie ludzi⁶³. W podobnym tonie wypowiada się na łamach dziennika „The Times” G. Hancock, autor klasycznej pozycji pt. *Panowie ubóstwa: władza, prestiż i korupcja w międzynarodowym biznesie pomocy*. Wykazuje on, że głównym, a zwykle jedynym, beneficjentem pomocy są lokalne skorumpowane elity rządowe, wytwórcy żywności i innych produktów przeznaczanych na pomoc oraz „pomocowa biurokracja”. Autor barwnie określa programy pomocy rozwojowej „transakcjami między biurokratami i autokratami”, czyli „gangsterami i psychopatami”, którzy kradną albo marnują publiczne pieniądze. Odmienny pogląd prezentuje w wydanej w 2006 roku książce *Koniec ubóstwa* były zwolennik „terapii szokowej”, J. Sachs. Dowodzi, że jedynym pewnym sposobem ograniczenia biedy w Afryce jest rozwinięcie programów pomocy na jeszcze większą skalę.

Wydaje się jednak, że ani całkowite zaprzestanie pomocy, ani jej zwiększenie, nie pomogą w rozwiązaniu kwestii rozwojowych Afryki. ODA musi być jednym z wzajemnie wspierających się elementów kompleksowej strategii finansowania rozwoju, na którą składają się

⁶³ „Rzeczpospolita” 23.05.2008.

także: mobilizacja własnych środków rozwojowych, inwestycje prywatne, handel międzynarodowy i redukcja zadłużenia.

Negatywnie na efektywność polityki rozwojowej wpływa również tzw. zjawisko *selling reforms to donors*. Część rządów afrykańskich w zamian za obietnicę przeprowadzenia zmian i reform otrzymuje pomoc, a następnie zaprzestaje wszelkich prób zmian. Podważa to wiarygodność międzynarodową programów pomocowych. Jednocześnie ukazuje słabość instytucjonalną i polityczną UE obawiającej się do podjęcia zdecydowanych kroków, by nie naruszyć interesów części elit politycznych tych państw. Należy także wspomnieć o zaangażowaniu się Chin w Afryce, co implikuje wiele wyzwań dla UE, w tym przede wszystkim dotyczące skutecznej polityki zagranicznej UE w Afryce⁶⁴.

Nie zawsze także pomoc jest kierowana do najbardziej potrzebujących państw. Obecnie 68% całej pomocy UE i jej państw członkowskich trafia do krajów o niskich dochodach, są jednak wyjątki. Grecja dla państw o niskich dochodach przeznaczona tylko 29%, a Austria 57% pomocy. Istnieje więc konieczność permanentnej kontroli stopnia i kierunków wykorzystania przyznanych środków.

Należy również uwzględnić czynnik lokalny, narzucanie zachodnioeuropejskiego modelu rozwoju „nie jest ani możliwe, ani pożądane”⁶⁵. Znakomity przykład, który ilustruje istotę czynnika kulturowo-cywilizacyjnego w polityce rozwojowej, podaje D. Rosiak. W Malawi zdecydowano się na eksperyment: zamiast rozdawać moskitiery za darmo, sprzedaje się je ludności po 50 centów za sztukę, co jest dla wielu rodzin sporym wydatkiem. Wskutek tego programu, pisze W. Easterly, wykorzystanie moskitier we właściwym celu w Malawi wzrosło z 8% w 2000 roku do 55% w 2005. W krajach

⁶⁴ K. Zajączkowski, *ChRL wobec krajów Południa (na przykładzie Afryki Subsaharyjskiej)*. Szansa czy zagrożenie dla międzynarodowej pozycji UE, w: K. Kłosiński (red.), *Chiny - Indie. Ekonomiczne skutki rozwoju*, Lublin 2008, s. 329–346.

⁶⁵ R. Piasecki, *Rozwój gospodarczy a globalizacja*, Warszawa 2003, s. 63.

takich jak Zambia, gdzie moskitiery rozdaje się za darmo, poziom ich wykorzystania nie przekracza 30%⁶⁶.

* * *

Problemy rozwojowe należą do głównych wyzwań dla Afryki, a także międzynarodowych donatorów. Powstały w rezultacie oddziaływania całego kompleksu czynników o charakterze:

- wewnętrznym – jako efekt dualizmu gospodarczego, politycznego i społecznego oraz strukturalnych niedoborów kapitału, dewiz, żywności i wykwalifikowanej siły roboczej, których wspólny mianownik stanowi niedostateczna stopa akumulacji;

- zewnętrznym – jako efekt odpływu kapitału z krajów rozwijających się do państw wysoko rozwiniętych w formie bezpośredniej (transfer środków finansowych z tytułu zainwestowanego kapitału zagranicznego) oraz pośredniej (za pomocą handlu międzynarodowego, mechanizmów rozliczeń dewizowych i systemów bankowych i pomocy gospodarczej)⁶⁷.

Niezależnie od problemów metodologicznych, związanych z oceną efektywności dotychczasowej pomocy rozwojowej UE, pozostaje faktem, że zarówno donatorzy (w tym przypadku UE i jej kraje członkowskie), jak i biorcy (Afryka Subsaharyjska) podejmowali działania (świadomie lub nie), które niekoniecznie pozytywnie wpływały na efektywność wykorzystywania międzynarodowej pomocy rozwojowej. Jednocześnie przedstawiona próba analizy i oceny wskazuje, że wyrwanie krajów Afryki z niedorozwoju społeczno-gospodarczego wymaga podjęcia kompleksowych działań w wielu sferach życia społeczno-politycznego, ekonomicznego i społecznego.

⁶⁶ „Rzeczpospolita” 23.05.2008.

⁶⁷ P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się a globalizacja gospodarki światowej*, „Przegląd Zachodni” 2002, nr 2, s. 119.

BIBLIOGRAFIA

- Africa, EU officials coordinate ICT development plans* Michael Malakata, IDG News Service\Lusaka Bureau, 13 May 2008, <http://computer-world.co.ke/articles/2008/05/13/africa-eu-officials-coordinate-ict-development-plans>.
- Bagiński P., *Spójność polityki na rzecz rozwoju jako element reform światowego systemu pomocowego*, w: K. Czaplicka (red.), *Wyzwania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, Warszawa 2008.
- Bagiński P., *Pomoc rozwojowa w 2009 roku Polska najniżej w rankingu hojności*, „Global Development Research Group Komentarz” 2010, nr 3.
- Consequences of Enlargement for Development Policy*, Development Strategies – IDC, September 2003.
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee of 12 October 2005 „EU Strategy for Europe: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa’s development”*, COM(2005) 489 final.
- Czaplicka K. (red.), *Wyzwania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, Warszawa 2008.
- Czaplicka K., *Pomoc rozwojowa nowych państw członkowskich UE. Przykład Polski*, „Afryka, Azja, Ameryka Łacińska” 2006, nr 83.
- Declaration de Nadi. Solidarité ACP dans un monde globalisé*, ACP/28/029/02 (Final).
- Deszczyński P., *Kraje rozwijające się a globalizacja gospodarki światowej*, „Przegląd Zachodni” 2002, nr 2.
- Development Aid at Glance. Statistics by Region. Africa 2010*, OECD, Paris 2010.
- Development Aid Rose in 2009 and Most Donors Will Meet 2010 Aid Target*, OECD, 14 April 2010.
- EU Aid: Genuine Leadership or Misleading Figures, NGO Report*, Concord, April, Brussels 2006.
- Fogler J., *The External Environmental Policy of the European Union*, „Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2003-2004”.
- Foster J., Stokke O. (eds.), *Policy Coherence in Development Co-operation*, New York 2005.
- Gawrycki M.F., *Podział cyfrowy, czyli dlaczego Południe nie ma szans na dogonienie Północy. Przypadek Ameryki Łacińskiej*, w: M.W. Solarz (red.), *Północ wobec Południa. Południe wobec Północy*, Warszawa 2005.

- Kingah S.S., *The European Union's New Africa Strategy: Grounds for Cautious Optimism*, „European Foreign Affairs Review” 2006, No. 11.
- Łuczak R., *Rewolucja informacyjna a rozwój. Czy powstanie globalnej wioski jest możliwe?*, w: M. W. Solarz (red.), *Północ wobec Południa. Południe wobec Północy*, Warszawa 2005.
- Łukaszuk L., *Spółeczność międzynarodowa wobec aktualnych problemów gospodarczych, społecznych, ekologicznych i kulturowych związanych z morzami i ich użytkowaniem. Wybrane zagadnienia dotyczące zaangażowania systemu ONZ i Unii Europejskiej*, w: E. Halizak i in. (red.), *Morze w cywilizacji, kulturze i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa-Pieniężno 2006.
- Łukaszuk L., *Akwakultura – jej znaczenie cywilizacyjne i gospodarcze w polityce morskiej państw i społeczności międzynarodowej*, „Stosunki Międzynarodowe” 2007, nr 3–4.
- OECD, *Understanding the Digital Divide*, Paris 2001.
- Piasecki R., *Rozwój gospodarczy a globalizacja*, Warszawa 2003.
- Polska pomoc zagraniczna. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez polskie organizacje pozarządowe. 2007*, Warszawa-Szczecin 2008.
- Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2009*, MSZ RP, Warszawa 2010.
- Raport Polska Pomoc Zagraniczna 2009*, Grupa Zagranica, Warszawa 2010.
- Solarz M. W. (red.), *Północ wobec Południa. Południe wobec Północy*, Warszawa 2005.
- Sprawozdanie w sprawie dalszych działań związanych z Deklaracją Paryską z 2005 w sprawie skuteczności pomocy, 8 maja 2008 roku*, Bruksela 2008, A6-0171/2008.
- Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się*, „Zeszyty Akademii Dyplomatycznej ” 2005, nr 22, Warszawa.
- The EU as Global Partner for pro-poor and pro-growth development – EU Agenda for Action on MDGs*, Council of the European Union, Brussels, 24 June 2008, 11096/08.
- World Development Indicators 2009*, Washington 2009.
- Zajączkowski J., Zajączkowski K., *Poland's Role in the European Union Cooperation with West African Countries*, w: Z. Łazowski (ed.), *Poland's Relations with West Africa*, Warsaw 2004.
- Zajączkowski K., *ChRL wobec krajów Południa (na przykładzie Afryki Subsaharyjskiej). Szansa czy zagrożenie dla międzynarodowej pozycji UE*, w: K. Kłosiński (red.), *Chiny – Indie. Ekonomiczne skutki rozwoju*, Lublin 2008.

- Zajączkowski K., *Polityka zagraniczna Polski wobec pozaeuropejskich krajów rozwijających się na początku XXI w.*, w: W. Gizicki, D. Gizicka (red.), *Polska i świat wobec wyzwań współczesności. Aspekty polityczne, ekonomiczne, formalno-prawne*, Toruń 2008.
- Zajączkowski K., *Przestrzeń i granice a regionalizm w Afryce Subsaharyjskiej – afrykańska i europejska percepcja*, w: A. Żukowski (red.), *Przestrzeń i granice we współczesnej Afryce*, Olsztyn 2010, Seria: *Forum Politologiczne*, t. 10.
- Zajączkowski K., *Development policy as an instrument of the EU's external policy*, „Yearbook of Polish European Studies” 2010, Vol. 13.
- Zajączkowski K., *Unia Europejska wobec bezpieczeństwa w regionie Afryki Subsaharyjskiej*, w: T. Kapuśniak, P. Olszewski, W. Lizak (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, Radom 2009.
- Zajączkowski K., *Unia Europejska – Afryka Subsaharyjska: stosunki u progu XXI w.*, „Studia Europejskie” 2006, nr 4.
- http://ec.europa.eu/information_society/events/cf/item-display.cfm?id=633.
- <http://www.euroafrica-ict.org/>.
- <http://www.msz.gov.pl>.
- <http://europafrica.org/2007/01/26/europe-africa-civil-society-forum-2/>.
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0376:FIN:PL:HTML>.
- <http://www.eib.org/projects/press/2008/2008-110-eib-eu-africa-infrastructure-trust-fund-support-improved-energy-security-in-namibia.htm>.
- <http://www.eib.org/projects/press/2008/2008-143-premier-pret-de-la-bei-en-republique-democratique-du-congo-depuis-1986.htm>.
- <http://www.eib.org/projects/press/2008/2008-111-zambia-eib-lends-eur-20-million-to-support-small-businesses.htm>.
- <http://www.eib.org/projects/press/2008/2008-095-eib-invests-usd-20-m-to-support-small-technology-companies-in-africa.htm>.
- http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_science_en.pdf#zoom=100.

AFRICAN POVERTY IN THE EUROPEAN UNION POLICY

SUMMARY

It is evident how disproportions between the underdeveloped South and economically developed countries have been increasing over time, especially seen in the context of processes of globalisation and internationalisation of contemporary international relations. At present it is impossible to give a reasonable, informed answer to the question whether those countries have a chance to overcome their development barriers. Still, the task of solving the problems is also a challenge faced by the entire international community and it undoubtedly influences the EU' external policy.

The purpose of this paper is to analyse the essence of the European Union's development policy. It scrutinizes the principles and functioning of the EU development policy as well as its challenges and obstacles. The author presents also the role and position of Poland in shaping EU policy outside Europe has been also presented. The author specifies the main challenges facing Polish foreign policy towards developing countries.

The article aims to verify the assumption that the 1990s and early 21st century marked a significant reevaluation of the European Union's development Policy towards Africa. On one hand, EU development policy is becoming more crucial and comprehensive in character. On the other hand, the current premises of EU development policy do not fully match the real needs of African (developing) countries.