

Andrzej Polus

**NARRACJE I KONTEKSTY
ZWIĄZANE ZE ZWIĘKSZENIEM
PARTYCYPACJI
CZARNOSKÓREJ LUDNOŚCI
W DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ
W REPUBLICIE
POŁUDNIOWEJ AFRYKI¹**

**NARRATIONS AND CONTEXTS RELATED
TO INCREASING PARTICIPATION
OF BLACK PEOPLE IN ECONOMIC ACTIVITY
IN THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA**

Słowa kluczowe: Republika Południowej Afryki, akcja afirmatywna, Black Economic Empowerment

¹ Artykuł został napisany jako część projektu badawczego pt. *Strategie wyrównywania szans w państwach postapartheidowych. Analiza porównawcza* o numerze: UMO-2017/25/B/HS5/00929, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

Wprowadzenie

Społeczeństwo Republiki Południowej Afryki (RPA) uznawane jest za jedno z najbardziej rozwarstwionych na świecie. Rządzący RPA od blisko ćwierćwiecza Afrykański Kongres Narodowy (ANC) pomimo licznych inicjatyw ukierunkowanych na zwiększenie udziału ludności czarnoskórej w wytwarzaniu południowoafrykańskiego PKB nie doprowadził do zmiany strukturalnej, której celem było wykształcenie czarnoskórej klasy średniej. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie o uwarunkowania wprowadzania programów tzw. szerokiego upodmiotowienia gospodarczego czarnoskórej ludności (ang. *Broad Based Black Economic Empowerment*, BEE²).

W południowoafrykańskiej debacie publicznej podkreśla się, że działania afirmacyjne powinny odbywać się w co najmniej trzech sferach. Po pierwsze konieczna jest zmiana struktury własnościowej w przemyśle rolnym. Tuż po przejęciu władzy w RPA zakreślony został program reformy rolnej, która miała być przeprowadzana na zasadach wolnorynkowych, tzn. rząd miał odkupywać od białych farmerów ziemię i redystrybuować ją wśród czarnoskórej ludności. Reforma rolna okazała się niezwykle kosztowna i nie przyczyniła się do zwiększenia udziału czarnoskórej ludności w produkcji żywności na skalę przemysłową³. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że Afrykański Kongres Narodowy wybierając Cyrila Ramaphosę w 2017 r. na przewodniczącego partii, powiązał wybór z obligacją do wprowadzenia w życie bardziej efektywnej reformy rolnej, włącznie z możliwością wywłaszczenia białych farmerów. W trakcie prac nad artykułem niezwykle trudno jest przewidzieć kształt przyszłej reformy rolnej w RPA, niemniej odsunięcie od władzy prezydenta Jacoba Zuma i deklaracje nowej administracji mogą dawać podstawy do twierdzeń, że Ramaphosa chce

² Ze względu na dość niefortunne tłumaczenie zwrotu *Broad Based Black Economic Empowerment* na język polski w artykule używany będzie akronim BEE.

³ Zob.: A. Polus, M. Cześnik, *Reforma rolna w Zachodniej Prowincji Przylądkowej Republiki Południowej Afryki*, „Politeja” 2016, nr 4 (43), s. 121–138, <http://akademicka.pl/ebooks/free/a80897cfaa6b1c7d5a1593c0c3a0ff3e.pdf>.

przyspieszyć proces przekazywania ziemi czarnoskórym właścicielom przy równoczesnych zapewnieniach, że nie „przyniesie to negatywnych skutków dla wzrostu gospodarczego”.

Po drugie podkreśla się konieczność zwiększenia dostępu czarnoskórej ludności do wykształcenia. W ostatnich latach nagłówki wielu środków masowego przekazu zdominowane były przez kampanię *Rhodes must fall* – ukierunkowaną na usunięcie symboliki związanej z segregacją rasową z uczelni wyższych, oraz *fees must fall* – której celem była obniżka czesnego, tak by studia stały się bardziej dostępne. Autor miał możliwość śledzenia protestów studenckich na Uniwersytecie w Stellenbosch, podczas których powtarzane były oskarżenia pod adresem pracowników naukowych uczelni, iż pomimo upadku apartheidu, południowoafrykańskie szkolnictwo wyższe nadal jest ekskluzywną strukturą opresji, która prezentuje wizję świata białej mniejszości. Występujący wówczas na uczelni Julius Malema, lider populistycznej partii *Economic Freedom Fighters* (EFF), wzywał nawet do zupełnej rezygnacji ze studiów wyższych. Również na poziomie szkolnictwa podstawowego i średniego kwestie „rasowe zostały po 1994 r. zastąpione przez klasowe”⁴, gdyż tylko ci, którzy posiadają pieniądze, są w stanie zapewnić dzieciom edukację na wysokim poziomie.

Trzecią sferą, której w głównej mierze poświęcony jest niniejszy tekst, jest zwiększenie partycypacji czarnoskórej ludności w działalności gospodarczej (*Black Economic Empowerment*, BEE). O ile w niektórych państwach subsaharyjskich używany jest termin „indygenizacji” gospodarczej (ang. *economic indigenization*), to budzi on liczne kontrowersje w południowoafrykańskim kontekście, gdzie Afrykanerzy uznają sami siebie za naród afrykański, natomiast ugrupowania populistyczne (głównie wspomniani powyżej EFF) i część ANC używa zwrotów „biali osadnicy” czy „kolonizatorzy”, które mają podkreślać zewnętrzne pochodzenie ludności białej w RPA, a tym samym kwestionować prawo białych do własności (zarówno w przemyśle, jak i rolnictwie). W poniższym tekście używane będzie w głównej mierze

⁴ *South African education is in serious trouble*, “New African” May 2014, No. 539, s. 22–25.

określenie działania „afirmacyjne”, gdyż w południowoafrykańskim dyskursie politycznym ten termin używany był od samego początku, zaś państwem, do którego najczęściej odwoływano się przy racjonalizacji akcji afirmacyjnej, była Malezja.

Artykuł ma charakter deskryptywny i jego głównym celem jest zaprezentowanie uwarunkowań programu BEE na gruncie polskiej afrykanistyki. Główną techniką badawczą użytą podczas prac nad artykułem była krytyczna analiza piśmiennictwa. Ponadto część informacji podanych w tekście została przez autora uzyskana podczas pobytów badawczych w RPA w latach 2013–2016. Perspektywą teoretyczną, która pozwoliła na klasyfikację i analizę materiału faktograficznego, była krytyczna ekonomia polityczna, według założeń której reżim polityczny i systemy gospodarcze są ze sobą powiązane i nie należy ich rozdzielać w procesie analizy, przy jednoczesnym założeniu, iż to sfera polityczna tworzy pierwotne uwarunkowania dla sfery gospodarczej, a następnie obie sfery wzajemnie się współkonstruuja.

Artykuł podzielony został na trzy części. W pierwszej z nich zaprezentowano kontekst gospodarczy (ze szczególnym uwzględnieniem rozwarstwienia społecznego) i społeczny, w jakim miały się odbywać działania ukierunkowane na zwiększenie udziału czarnoskórych mieszkańców RPA w gospodarce tego państwa. W tym fragmencie poruszona została również kwestia percepcji polityki wewnętrznej i BEE przez Południowoafrykańczyków. W części drugiej przedstawiono fazy wprowadzania w życie polityki BEE oraz wiążącą się z nimi krytykę. Taka konstrukcja artykułu doprowadziła do wystąpienia w kilku miejscach powtórzeń, które powodowane były wzajemnym zazębianiem się kwestii kontekstu wprowadzania polityki BEE i poświęconych jej głosów krytycznych. W ostatniej części tekstu zaprezentowana została refleksja końcowa.

Kontekst

RPA uznawana jest za jedno z najbardziej nierównych pod względem dystrybucji bogactwa państw na świecie. Głównym wskaźnikiem uży-

wanym do prezentowania nierówności społecznych jest współczynnik Giniego. Jeśli wartość tego wskaźnika wynosi 1 – wówczas mamy do czynienia ze skrajnie rozwarstwowym społeczeństwem, w którym jedna osoba kontroluje wszystkie dobra, a reszta nie posiada nic. Natomiast wartość współczynnika Giniego na poziomie 0 oznacza, że mamy do czynienia z idealnie równym rozkładem bogactwa pomiędzy wszystkimi członkami danej społeczności. Dla RPA w zależności od źródła współczynnik Giniego waha się pomiędzy 0,630 a 0,696, co jest jedną z najwyższych wartości w skali globu. Dodatkowo, biorąc pod uwagę relatywną (w kontekście Afryki Subsaharyjskiej⁵) rzetelność badań statystycznych w RPA, wartość współczynnika Giniego nie może być kwestionowana na podstawie wątpliwej jakości danych, na bazie których był on wyliczony. Rząd południowoafrykański w swoich publikacjach zwraca uwagę na minimalne spadki współczynnika nierówności po 2008 r.⁶ – niemniej według Banku Światowego współczynnik Giniego wzrósł w latach 1993–2014 z poziomu 0,593 do 0,630⁷. Według południowoafrykańskich statystyk współczynnik ten był nawet wyższy i kształtował się na poziomie 0,72 w 2006 r., by spaść do 0,68 w roku 2015.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje również wiele innych sposobów pomiaru nierówności społecznych⁸, z których najbardziej popularne są *Theil Index* oraz Indeks Atkinsona. Analiza wszystkich indeksów wskazuje, że na najbiedniejsze 40% południowoafrykańskich gospodarstw domowych przypada zaledwie 7% dochodów, zaś najbiedniejsze 20% ma do dyspozycji mniej niż 1,5% dochodów. Według

⁵ Por.: M. Jerven, *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It*, Cornell University Press, Cornell University 2013.

⁶ Statistics South Africa, <http://www.statssa.gov.za/?p=10341> [1.06.2018].

⁷ Bank Światowy, <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=ZA> [1.06.2018].

⁸ J.-M. V. Hakizimana, H. S. Geyer, *Socio-economic inequality in South Africa according to different disparity indices*, <http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa14/e140826aFinal00133.pdf> [1.06.2018].

biura statystycznego RPA w 2015 r. 55,5% populacji (30,4 mln ludzi) żyło w ubóstwie, zaś w ubóstwie żywnościowym (którego próg został określony na poziomie 441 randów na miesiąc na osobę) żyło aż 13,8 mln osób⁹.

Powodów tak drastycznego rozwarstwienia społecznego jest dużo, niemniej warto zauważyć, że po transformacji ustrojowej rząd zrobił niewiele, by inwestować w kapitał społeczny, skupiając się raczej na polityce redystrybucji dochodu narodowego, a nie na kreowaniu nowych przewag komparatywnych południowoafrykańskiej gospodarki w kontekście globalnym. Co więcej, po 1994 r. ANC porzucił socjalistyczną retorykę na rzecz neoliberalizmu i rozpoczął proces otwierania południowoafrykańskiej gospodarki. Proces ten wymagał wyeliminowania nieefektywności działań przedsiębiorstw, które w okresie apartheidu korzystały z państwowego protekcjonizmu¹⁰, co wiązało się z presją pracodawców na utrzymywanie niskich wynagrodzeń. Należy pamiętać, iż czarnoskórzy obywatele RPA nie posiadali umiejętności ani kapitału, który pozwalałby na rozwinięcie innych niż niskopłatne i trudne do sprzedania poza granicami państwa usługi, jakie mogłyby być źródłem kapitału zagranicznego, który następnie mógłby być reinwestowany w RPA. Korelując to z relatywnie niskim poziomem wzrostu gospodarczego, jego (wzrostu) beneficjentami byli ci obywatele, którzy już posiadali kapitał i dostęp do rynków międzynarodowych. Również część programów rządowych, których celem było wykształcenie określonych umiejętności wśród czarnoskórej ludności RPA, nie było dostosowanych do realiów życia w tym państwie. W trakcie badań terenowych część respondentów na pytanie, dlaczego nie korzysta z rządowych programów szkoleniowych, odpowiadała, że ze względu na konieczność utrzymania rodzin nie może sobie pozwolić na kilkumiesięczne uczestniczenie w szkoleniach, gdyż musi w tym czasie szu-

⁹ Statistics South Africa, *Poverty Trends in South Africa: An examination of absolute poverty between 2006 and 2015*, <https://www.statssa.gov.za/publications/Report-03-10-06/Report-03-10-062015.pdf> [1.06.2018].

¹⁰ J. Seekings, N. Nattrass, *Policy, Politics and Poverty in South Africa*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2015.

kać możliwości zarobkowania. Odpowiedzi te mogą świadczyć o niedostosowaniu programów do potrzeb społecznych, ale z drugiej strony w trakcie przeprowadzanych rozmów uwidaczniał się brak wiary respondentów w to, iż uczestnictwo w szkoleniach i ewentualne zdobycie nowych kwalifikacji przełoży się w jakikolwiek sposób na możliwości zarobkowania.

Drugim elementem kontekstu, w jakim wprowadzane jest w życie BEE, jest niemal zupełna zależność ponad 1/4 obywateli RPA od zabezpieczeń socjalnych dostarczanych przez państwo. Liczba osób pobierających świadczenia społeczne wzrosła z 2,7 mln w 1994 r. do ponad 17 mln obecnie. Można zaryzykować twierdzenie, że Afrykański Kongres Narodowy, jeśli nie przekupuje dużą część społeczeństwa, to bardzo często używa argumentu niepewności utrzymania świadczeń społecznych, jeśli do władzy doszłaby inna elita polityczna. Od 2011 r. rząd Republiki Południowej Afryki redystrybuuje w ten sposób ponad 3,5% PKB¹¹, co odbywa się kosztem inwestycji. Należy pamiętać, iż przy spowolnieniu gospodarczym, jakiego RPA doświadcza w ostatnich 10 latach, ponad 25% stopie bezrobocia oraz wysokim przyroście naturalnym, prezydent Ramaphosa stoi przed koniecznością wdrażania bardziej efektywnej polityki BEE wraz z rozwiązaniem kwestii reformy rolnej i reformy systemu edukacji. Równocześnie jednak przejmowanie ziemi od białych farmerów nie na zasadach rynkowych sprawia, że i tak niskie ratingi RPA mogą być dalej obniżane¹², co w konsekwencji przełoży się na zwiększenie kosztów obsługi południowoafrykańskiego długu. Mało prawdopodobne jest również znaczne zwiększenie środków przekazywanych na edukację, gdyż obecnie jest to najwyższa pozycja wydatkowa w budżecie, która w latach 2017/2018 zaplanowana była na 320,5 mld randów, co stanowi blisko 20% wszyst-

¹¹ R. Mattes, *South Africa's Emerging Black Middle Class: A Harbinger of Political Change?*, "Journal of International Development", 15 July 2015, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/jid.3100> [23.05.2018].

¹² W. Roelf, *South Africa's Ramaphosa assures Moody's on land reform*, Reuters, 8 March 2018, <https://af.reuters.com/article/topNews/idAFKCN1GK0TY-OZATP?feedType=RSS&feedName=topNews> [23.05.2018].

kich wydatków państwa¹³. Tym samym jedyną strategią, która może przyczynić się do ustabilizowania sytuacji makroekonomicznej RPA, jest wprowadzanie BEE w taki sposób, aby uruchomić potencjał ludności czarnoskórej, a nie jedynie wprowadzać parytety rasowe w już funkcjonujących przedsiębiorstwach. Niewątpliwie dotychczasowe działania rządu przyczyniły się do powstania klasy bogatych czarnoskórych obywateli w RPA. Wprawdzie według oficjalnej rządowej narracji wielkość czarnoskórej klasy średniej zrównała się z „białą klasą średnią”, jednakże pomijaną zmienną jest pogłębiające się rozwarstwienie społeczne. Od zakończenia apartheidu wzrosło również ubóstwo wśród ludności białej, podobnie jak emigracja białych z RPA. Nominalne porównywanie ludności czarno- i białoskórej żyjącej w ubóstwie nie ma większego sensu, gdyż zdecydowaną większość stanowią czarnoskórzy. Niemniej zubożała ludność biała nie mówi obecnie o akcji afirmatywnej prowadzonej przez ANC, ale o „odwróconej dyskryminacji”, której ona stała się ofiarą, gdyż ze względu na kolor skóry nie może znaleźć zatrudnienia w administracji państwowej. Samo zjawisko istnienia białej biedoty zostało nagłośnione po wizycie prezydenta Zuma w dzielnicy zamieszkałej przez ubogich białych w 2010 r., niemniej nie wiązała się z nią refleksja na temat zmiany trybu wprowadzania strategii BEE¹⁴. Co ciekawe, zarówno biedna ludność biała, jak i czarnoskóra wykazuje ogromną nieufność wobec administracji rządowej, która jest ich zdaniem zainteresowana jedynie własną pomyślnością, a polityka postrzegana jest powszechnie jako droga do indywidualnego wzbogacania się. Skandale korupcyjne, których bohaterem był Zuma (w czasie prac nad artykułem jego przyszłość jest wysoce niepewna, gdyż nie wiadomo, jaką cenę polityczną zapłacił Ramaphosa za ustąpienie Zuma z urzędu prezyden-

¹³ National Treasury Republic of South Africa, *Budget Review 2017*, National Treasury, Pretoria 2017, s. 5, <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2017/review/FullBR.pdf> [1.06.2018].

¹⁴ Inną kwestią jest fakt, że wielu białych obywateli RPA po upadku apartheidu zmuszonych było konkurować z czarnoskórymi na zasadach wolnorynkowych.

ta, niemniej na byłym prezydencie ciąży ponad 700 zarzutów korupcyjnych), skutecznie umacniały taką percepcję polityki wewnętrznej przez opinię publiczną. Co ciekawe, nawet pozostający w sojuszu politycznym z ANC Kongres Południowoafrykańskich Związków Zawodowych (COSATU) opisywał administrację prezydenta Zumy jako „skorumpowane i demagogiczne polityczne hieny”¹⁵.

Fazy BEE i krytyka tej polityki

Jeden z pierwszych tekstów akademickich wzywających do wprowadzenia BEE ukazał się w 1989 r. na łamach „Business & Society Review”¹⁶. Autor artykułu – Prakash Sethi – zakładał, że w roku 2000 przedsiębiorstwa, których właścicielami byłiby czarnoskórzy obywatele RPA, powinny wytwarzać co najmniej 25% PKB. Wizja Sethiego była idealistyczna – wierzył on, że zdominowany przez białych południowoafrykański biznes dobrowolnie wprowadzał będzie zmiany, mając na uwadze stabilność społeczno-polityczną RPA. Co ciekawe, sfera biznesu nie protestowała przeciwko BEE, a nawet często jej reprezentanci podkreślali konieczność wprowadzania tej polityki w życie. Otwartym pozostawało jednak pytanie, czy nie była to cena za możliwość dalszego prowadzenia działalności bez konieczności wprowadzania zmian o charakterze strukturalnym w południowoafrykańskiej gospodarce. Biali biznesmeni byli świadomi, że na drugim spektrum opcji dostępnych rządowi (pomimo formalnego zapewnienia o niekwestionowaniu prawa własności podczas negocjacji w Kempton Park) była nacjonalizacja, która mogła się wiązać z wywłaszczeniami bez rekompensat. Co więcej, niewielka liczba czarnoskórych beneficjentów BEE, którzy byli relatywnie wysoko postawieni w hierarchii ANC,

¹⁵ W. Emkes, *Black Economic Empowerment and South Africa*, “Contemporary Review”, June 2012, Vol. 294, Issue 1705, s. 200.

¹⁶ P. Sethi, *The Economics of Apartheid: Bringing Blacks Into Business*, “Business & Society Review”, 1 September 1989, s. 27–31.

dawała biznesowi doskonałą okazję do ich wykorzystywania dla uzyskania wpływów politycznych. O ile w okresie transformacji ustrojowej wierzono, że możliwa będzie socjalizacja sfery biznesu przez nową klasę polityczną, w istocie to sfera biznesu dążąca do maksymalizacji zysków efektywnie socjalizowała nową czarnoskórą elitę biznesową będącą beneficjentem BEE.

Bezpośrednio po transformacji ustrojowej przyjęto strategię Narodowej Rewolucji Demokratycznej (ang. *National Democratic Revolution*, NDR), która miała w założeniu wykształcić klasę „patriotycznej burżuazji”, a dzięki zdobyciu kapitału inwestować w dalszy rozwój państwa. Strategia ta w zasadzie koncentrowała się na przekazywaniu przedsiębiorstw państwowych w ręce czarnoskórych menadżerów. Dodatkowo duże korporacje sprzedawały mniejszościowe pakiety własnościowe konsorcjom zakładanym przez czarnoskórych obywateli RPA, którzy wspierani byli w procesach zakupów przez południowoafrykański rząd. Ta polityka w największej mierze przyczyniła się do powstania wąskiej klasy bogatych czarnoskórych Południowoafrykańczyków¹⁷, określanych często w południowoafrykańskim dyskursie mianem *Black Diamonds*.

W 1998 r. prace rozpoczęła komisja, która miała przygotować projekt ustawy wdrażającej w życie szerokie upodmiotowienie gospodarcze czarnoskórej ludności (ang. *The Broad-Based Black Economic Empowerment Act*). Ustawa została przyjęta w 2003 r. Podobnie jak w okresie transformacji gospodarczej jej zapisy były wspierane przez białych południowoafrykańskich biznesmenów, jako lepsza opcja niż nacjonalizacja, której groźba zaczęła się pojawiać w południowoafrykańskim dyskursie politycznym. Will Emkes opisuje sytuację współpracy białych przedsiębiorców z rządem jako kompromis zawarty pomiędzy dwoma głównymi południowoafrykańskimi „instytucjami opresji”¹⁸ – politycznej i ekonomicznej. Jak się okazało, relacja pomiędzy

¹⁷ C. G. Ntim, T. Soobaroyen, *Black Economic Empowerment Disclosures by South African Listed Corporations: The Influence of Ownership and Board Characteristics*, „Journal of Business Ethics” 2013, Issue 116, s. 123.

¹⁸ W. Emkes, op. cit., s. 203.

ANC a klasą czarnoskórych beneficjentów polityki BEE okazała się symbiotyczna, zaś w jej konsekwencji nie doszło ani do szerokiej redystrybucji południowoafrykańskiego bogactwa, ani do uruchomienia czarnoskórej przedsiębiorczości. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że akty wykonawcze do ustawy (Zbiór Dobrych Praktyk oraz jego interpretacja) zostały opublikowane dopiero w 2007 r., co zapewniło przestrzeń czterech lat, kiedy to reguły „upodmiotowienia gospodarczego” czarnoskórych nie były doprecyzowane, a dochodziło wówczas do licznych przejęć przedsiębiorstw przez bardzo wąską czarnoskórą elitę gospodarczo-polityczną. Dodatkowo zarówno w południowoafrykańskim dyskursie politycznym, jak i na arenie międzynarodowej sytuacja w Zimbabwie (związana z tzw. *fast track land reform* – czyli siłowym przejęciem ziemi od białych farmerów) funkcjonowała jako główny punkt referencyjny, względem którego definiowano priorytety południowoafrykańskich przekształceń własnościowych oraz scenariusz, którego nie chciano powtórzyć w RPA. Równocześnie jednak południowoafrykański rząd otwarcie nie potępiał Roberta Mugabe na arenie międzynarodowej, argumentując, że skupia się na innych niż formalne kanałach nacisku na Harare.

Kolejnym argumentem, który był obecny w południowoafrykańskim dyskursie politycznym pod koniec pierwszej dekady XXI w., było twierdzenie, według którego siłowe przekształcenia własności w sektorze prywatnym wraz z narzucaniem na zagranicznych inwestorów konieczności rygorystycznego przestrzegania zasad BEE może przyczynić się do spowolnienia rozwoju gospodarczego/obniżyć atrakcyjność RPA dla inwestorów zagranicznych, co negatywnie wpłynie na rządową strategię redystrybucji dochodu narodowego. Jak się jednak okazało, pomimo niewdrażania w życie zapisów BEE, druga dekada XXI w. przyniosła RPA załamanie gospodarcze, które rząd łączył z sytuacją na rynkach międzynarodowych, jednakże ważnym czynnikiem wiążącym się z odpływem kapitału z RPA była niepewność co do stabilności makroekonomicznej państwa (wyrażająca się m.in. w ciągłych zmianach na stanowisku ministra finansów). Tym samym, jeśli istniał moment, kiedy można było relatywnie łatwo wprowadzić

w życie zasady BEE wraz z systemem ich egzekucji przez państwo, to był nim okres pomiędzy wprowadzeniem aktów wykonawczych do *The Broad-Based Black Economic Empowerment Act* a kryzysem światowym z 2008 r., od którego RPA doświadczyło recesji, a następnie spowolnienia gospodarczego.

Zgodnie z założeniami polityki BEE główną zachętą dla przedsiębiorców do jej wprowadzania miało być preferencyjne traktowanie przy zamówieniach publicznych firm wdrażających tę politykę. Założenie to jest wysoce problematyczne, gdyż wiele z sektorów gospodarki nie jest zupełnie zależnych od zamówień publicznych. O ile np. w przemyśle wydobywczym rząd mógł uzależnić wydawanie licencji na produkcję określonych kopalin od wprowadzania i przestrzegania zasad BEE, to w handlu detalicznym, usługach czy w turystyce administracja państwowa nie posiadała żadnych narzędzi, aby wymusić/przyspieszyć wprowadzanie w życie działań afirmatywnych. Co ważniejsze jednak, czarnoskórzy obywatele RPA nie posiadali kapitału, dzięki któremu mogliby przejmować udziały w korporacjach będące własnością białych na zasadach rynkowych. Sytuacja ta wytworzyła przestrzeń, w której powstało wiele różnych instrumentów finansowych (głównie pożyczkowych), jakie pozwalały czarnoskórym biznesmenom formalnie przejmować części udziałów przedsiębiorstw, które były dotychczas zarządzane przez białych, jednakże musieli oni w przyszłości spłacać powstałe w tym procesie zobowiązania, co rodziło pytania o ich niezależność.

W RPA istnieje konsensus, iż polityka BEE doprowadziła do wzbogacenia się jedynie wąskiej klasy czarnoskórych obywateli, blisko związanych z ANC, spośród których cztery nazwiska: Patrice Motsepe, Saki Macozoma, Tokyo Sexwale oraz obecny prezydent kraju – Cyril Ramaphosa, pojawiały się najczęściej w umowach przekształcających własność południowoafrykańskich przedsiębiorstw. Czterej wymienieni powyżej biznesmeni należeli do wąskiej grupy osób czarnoskórych posiadających dostęp do kapitału, który umożliwiał im przejmowanie udziałów w wielu przedsięwzięciach gospodarczych. Kwestia ta funkcjonowała w południowoafrykańskim dyskursie politycznym. W połowie pierwszej dekady XXI w. ówczesny sekretarz generalny ANC,

a późniejszy prezydent, Kgalema Motlanthe, zwracał uwagę, że kiedy ktoś został beneficjentem akcji afirmatywnej, nie powinien być już postrzegany jako osoba defaworyzowana w wyniku historii RPA (ang. *historically disadvantaged*) i być może powinno się wprowadzić limit udziału jednej osoby tylko w jednym działaniu ukierunkowanym na upodmiotowienie gospodarcze ludności czarnoskórej¹⁹. Ten sam polityk zwracał uwagę, że istotą BEE powinna być zmiana struktury gospodarczej państwa, a nie jedynie transfer aktywów od białych do czarnoskórych. O ile nie dziwi krytyka BEE przez główne partie opozycyjne, to również w samym ANC o wiele łatwiej jest znaleźć głosy krytyczne pod adresem BEE niż obronę tej polityki. Były premier i brat prezydenta, Moletosi Mbeki, zauważył, że BEE w formule, w jakiej była wdrażana w RPA, w zasadzie zalegalizowała korupcję, zwiększyła polityczny patronaż i przyczyniła się do zdławienia przedsiębiorczości²⁰. W podobnym tonie wypowiadał się też były minister obrony, Mosiuoa Lekota (polityk ten w 2008 r. stanął na czele opozycyjnego ruchu COPE, wyłonionego w 2008 r. z ANC), który zauważył, że BEE, o ile słuszne w założeniach w praktyce, przyniosło „nepotyzm i kumoterstwo w służbach publicznych, wyłączenie mniejszości rasowych z tych służb i używanie kryterium rasowego jako głównego kryterium w procesach rekrutacyjnych”²¹. Piastujący w 2010 r. urząd ministra finansów Pravin Gordhan stwierdził, że polityka BEE nie działa i nie przyczyniła się do redukcji nierówności społecznych w RPA. Natomiast były sekretarz generalny ANC, Gwede Mantashe, w 2012 r. krytykował rządową politykę zamówień publicznych od firm wdrażających BEE, stwierdzając – „jeśli możesz mieć butelkę wody za 7 randów, a rząd kupuje ją przez zamówienia publiczne za 27 randów, tylko dlatego, żeby wykreować osobę z klasy średniej, która musi mieć

¹⁹ R. Tangri, R. Southall, *The Politics of Black Economic Empowerment in South Africa*, „Journal of Southern African Studies” 2008, Vol. 34, Issue 3, s. 709.

²⁰ M. Gevisser, *A Legacy of Liberation. Thabo Mbeki and the Future of South African Dream*, Palgrave, New York 2009, s. 112.

²¹ K. E. Ferree, *Framing the Race in South Africa. The Political Origins of Racial-Census Elections*, Cambridge University Press, Cambridge 2011, s. 213.

własny biznes... to taka polityka musi się zakończyć”²². Natomiast broniąc pozycji rządu, członek komitetu ANC ds. transformacji gospodarczej, Malusi Gigaba, w trakcie debaty na antenie SABC stwierdził, że winę za brak realnej transformacji gospodarczej ponosi „system”, gdyż transformacja społeczno-gospodarcza nie jest możliwa do wprowadzenia „za pomocą magicznej różdżki w przeciągu chwili”²³. Opinia ta wywołała śmiech na widowni. System, w którym wdrażana jest polityka BEE, był przecież współtworzony przez ANC i południowoafrykański biznes.

Refleksja końcowa

Biorąc pod uwagę rozwarstwienie społeczne, jakaś wersja polityki ukierunkowanej na wyrównywanie nierówności w RPA jest koniecznością. Niemniej wydaje się, że istotą BEE była redystrybucja dochodu narodowego. Pomijając kluczowy w analizie tego fenomenu fakt korupcyjnych praktyk związanych z BEE, założeniem tej polityki powinna być raczej transformacja profilu gospodarczego państwa, która zostałaby zapoczątkowana przez danie możliwości ludności czarnoskórej, by ta akumulowała kapitał. Redystrybucja natomiast sprowadzała się do utrzymania dominującej pozycji korporacji w południowoafrykańskiej gospodarce, zaś działania ukierunkowane na zwiększenie partycypacji czarnoskórych obywateli w zarządach tych spółek skutkowały pojawieniem się niewielkiej klasy wspomnianych powyżej *Black Diamonds*. Wytworzona w tym procesie wąska czarnoskóra elita gospodarcza wydaje się być zbyt mała, aby mogła uruchomić potencjał ekonomiczny czarnoskórej większości społeczeństwa, na co liczyła administracja Nelsona Mandeli. Co więcej, czarnoskóra elita gospodar-

²² A. Jeffery, *BEE is flawed and should be scrapped*, “Mail & Guardian”, 18 January 2013, <https://mg.co.za/article/2013-01-18-bee-is-flawed-and-should-be-scrapped> [1.06.2018].

²³ SABC, *The Big Debate: Is Our Economy Racist?*, episode 8, 7 April 2013, SABC Digital News.

cza sprawia wrażenie nieskłonnej do inwestycji, które wydają się być koniecznością dla osiągnięcia transformacji społecznej. Natomiast krytyka nieefektywności przekształceń struktury własnościowej w południowoafrykańskiej gospodarce oraz niepisany sojusz pomiędzy czarnoskórymi beneficjentami *Broad-Based Black Economic Empowerment Act* a Afrykańskim Kongresem Narodowym stały się podstawą ideologiczną retoryki politycznej *Economic Freedom Fighters* Juliusa Malmey, która opiera się na założeniu, że ANC, biali biznesmeni i klasa *Black Diamonds* współpracują dla utrzymania własnych korzyści. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że istotą BEE nie jest jedynie przekształcanie struktury własności w południowoafrykańskiej gospodarce. W ustawie z 2003 r. i aktach wykonawczych nacisk kładziony jest na wiele aspektów, które przedsiębiorstwo musi spełnić, aby być zaliczonym do grupy podmiotów gospodarczych działających zgodnie z zasadami BEE. Jednakże jak wzmiankowano powyżej, państwo południowoafrykańskie nie posiada narzędzi do implementacji tej polityki. Co więcej, korporacje międzynarodowe aktywne w RPA, dzięki nominalnemu wdrażaniu w życie zasad BEE, dostały przyzwolenie na transfer kapitału poza granice Republiki Południowej Afryki²⁴. Tym samym można zakładać, że akcja afirmacyjna nie tylko nie przyczyniła się do widocznego zwiększenia udziału czarnoskórych mieszkańców RPA w sektorze gospodarczym, ale umożliwiła transfer poza granice kraju kapitału pozwalającego na otwieranie działalności gospodarczej wewnątrz RPA.

BEE umożliwiło też „płynne” przesuwanie się takich polityków jak Cyril Ramaphosa i Tokyo Sexwale ze świata polityki do biznesu²⁵, co sprawiło, że Thabo Mbeki nie miał konkurentów w procesie sukcesji po Nelsonie Mandeli. Zaś przesunięcie Ramaphosy znów do polityki jest swoistego rodzaju gwarancją, że jako beneficjent akcji afirmatywnej może on nie rozliczać jej nieskuteczności, a jedynie skupiać się na bardziej efektywnych działaniach w przyszłości.

²⁴ Autor jest wdzięczny prof. Andrzejowi Gąsowskiemu za zwrócenie uwagi na konieczność uwypuklenia tego aspektu.

²⁵ K. E. Ferree, op. cit., s. 204–205.

BIBLIOGRAFIA

- Bank Światowy, <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=ZA> [1.06.2018].
- Emkes W., *Black Economic Empowerment and South Africa*, “Contemporary Review”, June 2012, Vol. 294, Issue 1705.
- Ferree K. E., *Framing the Race in South Africa. The Political Origins of Racial-Census Elections*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.
- Gevisser M., *A Legacy of Liberation. Thabo Mbeki and the Future of South African Dream*, Palgrave, New York 2009.
- Hakizimana J.-M. V., Geyer H. S., *Socio-economic inequality in South Africa according to different disparity indices*, SRE Discussion Paper, <http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa14/e140826aFinal00133.pdf> [1.06.2018].
- Jeffery A., *BEE is flawed and should be scrapped*, “Mail & Guardian”, 18 January 2013, <https://mg.co.za/article/2013-01-18-bee-is-flawed-and-should-be-scrapped> [1.06.2018].
- Jerven M., *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It*, Cornell University Press, Cornell University 2013.
- Mattes R., *South Africa’s Emerging Black Middle Class: A Harbinger of Political Change?*, “Journal of International Development”, 15 July 2015, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/jid.3100> [23.05.2018].
- National Treasury Republic of South Africa, *Budget Review 2017*, National Treasury, Pretoria 2017, <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2017/review/FullBR.pdf> [1.06.2018].
- Ntim C. G., Soobaroyen T., *Black Economic Empowerment Disclosures by South African Listed Corporations: The Influence of Ownership and Board Characteristics*, “Journal of Business Ethics” 2013, Issue 116.
- Polus A., Cześnik M., *Reforma rolna w Zachodniej Prowincji Przylądkowej Republiki Południowej Afryki*, „Politeja” 2016, nr 4 (43), <http://akademicka.pl/ebooks/free/a80897cfaa6b1c7d5a1593c0c3a0ff3e.pdf>.
- Roelf W., *South Africa’s Ramaphosa assures Moody’s on land reform*, Reuters, 8 March 2018, <https://af.reuters.com/article/topNews/idAFKCN1GK0TY-OZATP?feedType=RSS&feedName=topNews> [23.05.2018].
- Seekings J., Nattrass N., *Policy, Politics and Poverty in South Africa*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2015.
- SABC, *The Big Debate: Is Our Economy Racist?*, episode 8, 7 April 2013, SABC Digital News.
- Sethi P., *The Economics of Apartheid: Bringing Blacks Into Business*, “Business & Society Review”, 1 September 1989.
- South African education is in serious trouble*, “New African” May 2014, No. 539.

Statistics South Africa, <http://www.statssa.gov.za/?p=10341> [1.06.2018].

Statistics South Africa, *Poverty Trends in South Africa: An examination of absolute poverty between 2006 and 2015*, <https://www.statssa.gov.za/publications/Report-03-10-06/Report-03-10-062015.pdf> [1.06.2018].

Tangri R., Southall R., *The Politics of Black Economic Empowerment in South Africa*, "Journal of Southern African Studies" 2008, Vol. 34, Issue 3.

NARRATIONS AND CONTEXTS RELATED TO INCREASING PARTICIPATION OF BLACK PEOPLE IN ECONOMIC ACTIVITY IN THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

SUMMARY

Keywords: Republic of South Africa, affirmative action, Black Economic Empowerment

The aim of the article is to discuss the narratives and contexts associated with the policy of Based Black Economic Empowerment in South Africa. The article is descriptive in its character, since this very subject is not covered yet in Polish academic research. The text was written from international political economy perspective and is based mainly on the desk research and information. The data was collected by during field research in South Africa from 2013 to 2016.