

# Otwarta Europa Open Europe

Warszawa, grudzień 2011

analiza

Fundacji Batorego

policy brief

Batory Foundation

## Wspieranie rozwoju krajów Partnerstwa Wschodniego: czy powinniśmy zaoferować więcej?

### Trudne partnerstwo w czasach kryzysu

Partnerstwo Wschodnie (PW) jest sztandarową inicjatywą polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. W dużym stopniu dzięki staraniom rządu RP zostało ono wypromowane jako jeden z podstawowych paradygmatów, za pomocą których UE kształtuje i opisuje swoje stosunki zewnętrzne. Inicjatywa ta znalazła swoje odzwierciedlenie w dokumentach Komisji Europejskiej i Rady UE, a także w licznych wystąpieniach polityków unijnych. Jest to tym bardziej godne odnotowania, że projekt został zainicjowany w trudnych czasach, w których światowy kryzys gospodarczy, poważne problemy finansowe części krajów strefy euro, a także „arabska wiosna” wyraźnie odwróciły uwagę UE od jej wschodnich sąsiadów. Sąsiedzi ci z kolei sprawiają wrażenie mało zainteresowanych Europą w jej obecnym kształcie, w niewielkim stopniu też pociąga ich skierowana doń aktualna oferta Unii Europejskiej skrojona ewidentnie na „kryzysowe czasy”. Stąd oczekiwanie, że Partnerstwo Wschodnie przyniesie choćby w średnim okresie zakładane rezultaty w postaci „zbliżenia się” do siebie obu części kontynentu wciąż zdają się grzeszyć nadmiernym optymizmem.

Dotychczasowa realizacja celów Partnerstwa Wschodniego, zawartych w Deklaracji Praskiej z 7 maja 2009 r., skłania do bardzo niejednoznacznych wniosków. Założenia początkowe były bardzo ambitne, ale nie do końca dostosowane do klimatu politycznego i gospodarczego w Europie i świecie w pół roku po upadku banku Lehman Brothers. Warto przypomnieć, że zasadniczym celem Partnerstwa było „stworzenie warunków niezbędnych dla przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej między krajami UE a jej wschodnimi sąsiadami”<sup>1</sup>. Nie jest winą autorów i sygnatariuszy Deklaracji Praskiej, że warunki te zamiast polepszać, pogarszają się na skutek problemów gospodarczych w świecie i kry-

<sup>1</sup> Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009.



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

zysu w strefie euro, a także trudności krajów Partnerstwa Wschodniego we wdrażaniu zasad dobrego rządzenia. Tym samym nie udało się na razie zdecydowanie podnieść stosunków między Unią Europejską a sześcioma krajami Partnerstwa Wschodniego na zakładany „wyższy” poziom, co planowali przywódcy UE i PW na spotkaniu w Pradze w 2009 r.

Należy też pamiętać, że projekt Partnerstwa Wschodniego miał – oprócz zalet – także pewne wady konstrukcyjne. Przede wszystkim kraje partnerskie nie do końca wiedziały jaka jest jego wartość dodana w porównaniu ze stanem sprzed 2009 r. Przykładowo, inicjatywa miała na celu – zgodnie z Deklaracją Praską – dostarczyć podstaw dla umów stowarzyszeniowych z Unią Europejską. Tyle, że umowy o stowarzyszeniu były od początku negocjowane poza ramami PW, a przykładowo Ukraina rozpoczęła negocjacje w tym zakresie jeszcze przed uruchomieniem tego programu. Ponadto, negocjacje o stowarzyszeniu inicjowane są tylko z krajami, które zdecydowane są zaciągnąć daleko idące zobowiązania wobec Unii Europejskiej. Ich wejście w życie sprzyjać będzie napływowi unijnych inwestycji i kapitału oraz dostępowi do nowoczesnej technologii, nie gwarantuje jednak dobrobytu i skoku cywilizacyjnego. Aby taki skok nastąpił konieczne jest spełnienie szeregu warunków. Jednym z nich jest zwiększony napływ środków finansowych. Ich dostępność w dużym stopniu warunkuje możliwość likwidacji wieloletniego zapóźnienia cywilizacyjnego i technologicznego, co obserwujemy w Polsce po uruchomieniu programów rozwojowych z hojnego dla naszego kraju budżetu unijnego na lata 2007–2014.

W tym miejscu dochodzimy do kwestii kluczowej. **Sukces Partnerstwa zależy w dużym stopniu od dostępności środków finansowych, tak o charakterze komercyjnym, jak i funduszy pomocowych, w tym przede wszystkim proweniencji unijnej. Bardzo trudno będzie osiągnąć w Europie Wschodniej poziom życia porównywalny z europejskim i wywołać skok cywilizacyjny w regionie bez ich znaczącego zwiększenia.** Tymczasem w wielu wypowiedziach publicystycznych i artykułach naukowych temat finansowania rozwoju krajów objętych PW jest traktowany nieco po macoszemu, jako niejako

wtórny wobec takich możliwości oferowanych w ramach PW, jak stowarzyszenie z UE, liberalizacja systemu wizowego czy udział w unijnych programach czy agencjach. **Wielkość środków finansowych, w tym pomocowych, to zresztą tylko jeden aspekt problemu. Drugi to skuteczność realizowanych programów i projektów oraz sprawienie, aby UE swoimi działaniami rzeczywiście wspierała pozytywne tendencje w krajach Europy Wschodniej, a zwłaszcza ich rozwój gospodarczy i społeczny oraz stan demokracji, przestrzegania praw człowieka i dobrego rządzenia.** To z kolei nie zależy tylko od wielkości budżetu pomocowego UE, ale przede wszystkim od całościowego oddziaływania Unii na te kraje, we wszystkich dziedzinach ich wzajemnych stosunków.

### Pomocy nie przybędzie

Dość powszechnie uważa się, zwłaszcza w Polsce, że UE o wiele więcej pieniędzy łoży na sąsiadów z Południa (tj. na kraje Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu), niż na sąsiadów wschodnich, w tym kraje PW. Porównywanie wielkości Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA) Unii dla południowych i wschodnich sąsiadów UE jest już metodologicznie nie do końca poprawne z uwagi na różnice skali. Partnerstwo Wschodnie obejmuje raptem sześć krajów zamieszkałych łącznie przez 75 mln mieszkańców, podczas gdy w dziesięciu krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu (łącznie z Turcją, ale bez Izraela) objętych działaniami pomocowymi UE mieszka prawie 280 mln mieszkańców. W 2009 r. kraje PW otrzymały od UE (kanałem wspólnotowym, a więc bez pomocy bilateralnej 27 członków Unii) 500 mln USD pomocy, podczas gdy kraje południowego sąsiedztwa 2150 mln USD. Oznacza to, że na przeciętnego mieszkańca kraju PW przypadało w 2009 r. ponad 6,5 USD, zaś na mieszkańca Afryki Północnej lub Bliskiego Wschodu 7,8 USD<sup>2</sup>. Różnice względne nie są więc duże, zwłaszcza, jeśli weźmie się pod uwagę dysproporcje w poziomie życia i skali ubóstwa w obydwu regionach.

Czy jest szansa, że w kolejnym okresie budżetowym UE (2014–2020) środków pomocowych

<sup>2</sup> Dane OECD: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

dla sąsiadów Unii, zwłaszcza tych na wschodzie, będzie więcej? W tych kwestiach trudno dziś o optymizm. Nie ulega wątpliwości, że w momencie, w którym Unia Europejska szuka desperacko dodatkowych funduszy na ratowanie przed bankructwem jednego z państw członkowskich, nikt nie ma ochoty zwiększać pomocy UE dla wschodnich sąsiadów, które zresztą nie należą do najbiedniejszych i najbardziej potrzebujących unijnego wsparcia krajów świata. Nie są też postrzegane w Europie jako źródło zagrożenia czy też optymizmu, jak ostatnio kraje Afryki Północnej. Przy tej okazji warto zwrócić uwagę, że nowe kraje członkowskie, najbardziej przychylnie wciąganiu do UE wschodnich sąsiadów, też nie są skore płacić więcej na ten cel. Jeśli uważnie przejrzy się statystyki dotyczące unijnej pomocy rozwojowej nie sposób nie zauważyć, że Polska, kraj, który razem ze Szwecją rzucił pomysł Partnerstwa Wschodniego, należy do najmniej hojnych dawców pomocy rozwojowej w całej Unii. Owszem wspieramy kraje wschodnie, ale kwotami, które są zdecydowanie niższe, niż wsparcie nawet nie najbogatszych krajów Europy zachodniej, tak często krytykowanych w naszym kraju za brak zainteresowania wschodem kontynentu. Wartość naszej pomocy dla Ukrainy w 2009 r. (12 mln USD) była niższa od kwoty, którą Portugalia (kraj bądź co bądź prawie czterokrotnie mniejszy i niewiele bogatszy od

Polski) wpłaciła w tymże roku na rozwój Bośni i Hercegowiny, która z punktu widzenia portugalskiej polityki zagranicznej nie ma wielkiego znaczenia. W tym samym roku Niemcy wsparły Ukrainę kwotą 109 mln USD. Opinię o tym, że Partnerstwo Wschodnie to sprytny pomysł, który wymyśliła Polska, ale za który płacić ma Bruksela, wciąż można usłyszeć od zachodnich dyplomatów i brukselskich urzędników podczas nieformalnych rozmów.

### Wszyscy równie biedni?

**Należy więc pogodzić się z myślą, że unijnych środków pomocowych na kraje wschodnie nie będzie w najbliższej przyszłości więcej.** Nie zwalnia to jednak Unii z konieczności podjęcia poważnej refleksji nad kształtem swojej oferty pomocowej dla sześciu sąsiadów na wschodzie, także w kontekście nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020. Z pewnością pomoc unijna, jeśli nie może być większa, to powinna być bardziej skuteczna, a jej wielkość w większym niż dotychczas stopniu winna być skorelowana z poziomem rozwoju i skalą ubóstwa, a także problemami społecznymi, stanem demokracji i dobrego rządzenia oraz dostępem każdego z krajów PW do komercyjnych i pomocowych źródeł finansowania rozwoju. **Optymalizacja wsparcia dla sąsiadów UE wydaje się więc nakazem chwili.**

**Tab. 1. Podstawowe dane dot. sytuacji w obszarze rozwoju, jakości rządzenia oraz przepływow finansowych do krajów Partnerstwa Wschodniego**

| Państwo     | Ludność w 2009 r. (w mln) | Pozycja HDI w 2010 r. | PNB (Parytet Siły Nabywczej) w 2008 r. (per capita w tys. USD) | Indeks demokracji (EIU) Miejsce w rankingu w 2010 r. | Indeks demokracji (EIU) Nota w 2010 r. | Przepływy prywatne netto do kraju w 2009 r. |
|-------------|---------------------------|-----------------------|--|--|--|---|
| Armenia     | 3,1                       | 76                    | 5,5  | 109  | 4,09                                   | 17  |
| Azerbejdżan | 8,8                       | 67                    | 8,7  | 135  | 3,15                                   | 500   |
| Białoruś    | 9,7                       | 61                    | 12,9   | 130  | 3,34                                   | 216   |
| Gruzja      | 4,3                       | 74                    | 4,9  | 103  | 4,59                                   | 47  |
| Mołdawia    | 3,6                       | 99                    | 3,2  | 66   | 6,33                                   | 12  |
| Ukraina     | 46,0                      | 69                    | 6,5  | 67   | 6,30                                   | 255   |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD, ONZ, EIU.

Aby jednak wyrobić sobie pogląd na temat optymalnej wielkości pomocy rozwojowej Unii Europejskiej dla krajów PW warto przyrzeć się ich podstawowym wskaźnikom rozwojowym. Różnice rozwojowe między poszczególnymi krajami PW spore, co ujawniają dane zawarte w tabeli 1. Wystarczy zwrócić uwagę na poziom rozwoju społecznego mierzony tzw. Wskaźnikiem Rozwoju Społecznego (ang. *Human Development Index*). Wśród państw Partnerstwa Wschodniego wyjątkowo niskim wskaźnikiem HDI wyróżnia się np. Mołdawia (99 pozycja w zestawieniu HDI w 2010 r.), z kolei najwyższą uplasowały się w tym zestawieniu Białoruś i Ukraina (odpowiednio 61 i 69 pozycja). Widać tu pewną korelację z danymi dotyczącymi dochodu narodowego. W Mołdawii jest on najniższy: PNB *per capita* (liczony wg Parytetu Siły Nabywczej – PPP) wynosi zaledwie 3,2 tys. USD, podczas gdy na Białorusi 12,9 tys. USD, choć dane te nie odzwierciedlają jeszcze skutków kryzysu gospodarczego w tym kraju w 2011 r.

Kraje Europy Wschodniej mają ponadto spore problemy w zakresie demokracji oraz szeroko rozumianego rządzenia w kluczowych jego aspektach, takich jak odpowiedzialność władz publicznych, stabilność polityczna, skuteczność rządu, jakość regulacji, rządu prawa i poziom korupcji<sup>3</sup>. Tylko dwa kraje PW (Ukraina i Mołdowa) zostały uznane przez *Economist Intelligence Unit* za demokracje, choć w kategorii „ułamne”, dwa inne (Gruzja i Armenia) spełniają standardy „reżimów hybrydowych”, zaś pozostałe państwa (w tym Białoruś) zostały zakwalifikowane jako reżimy autorytarne<sup>4</sup>. W zestawieniach *Freedom House* tylko Ukraina figuruje jako państwo wolne, krajami częściowo wolnymi są Mołdawia, Gruzja i Armenia, natomiast Białoruś to państwo, które nie jest wolne<sup>5</sup>. Problemem jest też korupcja, zwłaszcza na Ukrainie (153 pozycja w Indeksie percepcji korupcji *Transparency International* z 2009 r.). Wreszcie stosunkowo niski jest poziom rozwoju instytucji, procedur

i systemów, a także jakości wdrażania polityk mierzonych m.in. przez Bank Światowy (*Country Policy and Institutional Assessment – CPIA*). W tym zakresie stosunkowo dobrze wypadają jedynie Armenia i Gruzja.

Z uwagi na uzupełniającą i „katalityczną” rolę pomocy rozwojowej warto też zwrócić uwagę na dostępność funduszy komercyjnych (poza-pomocowych), a więc o charakterze prywatnym (inwestycji zagranicznych, przepływów od migrantów, czyli tzw. *remittances*, itp.), które mogą być wykorzystane dla przyspieszenia rozwoju krajów PW. Niektóre państwa cechują się stosunkowo wysokim wskaźnikiem tychże przepływów netto (zwłaszcza Azerbejdżan, Ukraina i Białoruś), inne z kolei cechują się pozycją neutralną, bądź wręcz odpiływem środków finansowych, co potencjalnie zwiększa ich zapotrzebowanie na Oficjalną Pomoc Rozwojową (ODA), zwłaszcza w dobie światowego kryzysu gospodarczego<sup>6</sup>.

Dopiero w kontekście ww. danych powinno się analizować w jakim zakresie państwa Partnerstwa Wschodniego są lub mogą być odbiorcami międzynarodowego wsparcia. Formalnie wszystkie te kraje są klasyfikowane przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD jako biorcy ODA. Generalnie nie są to jednak państwa szczególnie uzależnione od pomocy: brak wśród nich krajów zbyt hojnie wspieranych (klasycznych „*aid darlings*”), być może z wyjątkiem Gruzji. Jednakże wielkość wsparcia, jakie otrzymują, jest bardzo różna. W przypadku państw Partnerstwa Wschodniego najwyższym stosunkiem pomocy do PNB cechuje się Gruzja (7,0% w 2008 r.), nieco mniejszym Mołdawia (4,5%) oraz Armenia (2,4%). W przypadku Ukrainy i Białorusi ODA stanowi tylko odpowiednio 0,3% oraz 0,2% PNB. Trzeba brać też pod uwagę fakt, że nie we wszystkich krajach PW UE jest dominującym donatorem. Przykładowo, w 2009 r. pomoc UE (tylko instytucji Unii, bez wsparcia państw członkowskich) dla Gruzji wyniosła 141 mln USD, podczas gdy wsparcie Stanów Zjednoczonych aż 342 mln USD. USA dystansują też instytucje UE w zakresie pomocy dla Azerbejdżanu (stosunek odpowiednio 41 do 13 mln USD) i Armenii (88 do 28 mln).

<sup>3</sup> Por. *Worldwide Governance Indicators*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

<sup>4</sup> *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008*, <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>.

<sup>5</sup> <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2010>.

<sup>6</sup> Dane OECD: <http://www.oecd.org>.

Tab. 2 – Wielkość światowej pomocy rozwojowej dla krajów Partnerstwa Wschodniego

| Państwo     | Globalna ODA w mln USD w 2008 r. | Globalna ODA w 2008 r. (jako % PNB) | Globalna ODA w 2008 r. (w USD per capita) |
|-------------|----------------------------------|-------------------------------------|---|
| Armenia     | 303                              | 2,4                                 | 98,3                                      |
| Azerbejdżan | 235                              | 0,6                                 | 27,1                                      |
| Białoruś    | 110                              | 0,2                                 | 11,4                                      |
| Gruzja      | 888                              | 7,0                                 | 203,6                                     |
| Mołdawia    | 298                              | 4,5                                 | 82,3                                      |
| Ukraina     | 618                              | 0,3                                 | 13,3                                      |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD i Komisji Europejskiej.

Co wynika z tych wszystkich danych? Przede wszystkim to, że kraje objęte inicjatywą Partnerstwa Wschodniego są bardzo zróżnicowane między sobą i potrzebują indywidualnego podejścia. Charakteryzuje je jednak stosunkowo niski poziom życia i duże problemy społeczne oraz potrzeby rozwojowe (także w zakresie instytucji i procedur demokratycznych), które muszą być rozwiązywane i zaspokajane przez władze tych krajów z pomocą partnerów zewnętrznych i w oparciu o sprawdzone w świecie standardy dobrego rządzenia. Wspólnota donatorów (w tym Unia Europejska) powinna jednak – niezależnie od problemów wewnętrznych – przeprowadzić gruntowną analizę czy i do jakiego stopnia oraz jakimi instrumentami chce wesprzeć te kraje w ich rozwoju.

Jak wspomniano, Unia Europejska (instytucje unijne oraz państwa członkowskie) jest zaangażowana we wszystkich państwach regionu, jednakże jej obecność pomocowa jest względnie największa na Ukrainie i Białorusi oraz w Mołdawii i w Gruzji. Jeśli chodzi o pomoc członków UE dla krajów Partnerstwa Wschodniego, to największy udział mają Niemcy, Francja i Szwecja, a w następnej kolejności Wielka Brytania i Polska. Warto pamiętać, że tylko w przypadku dwóch krajach regionu (Białorusi i Ukrainy) Polska jest jednym z 10 największych dawców wsparcia, przy czym w przypadku Białorusi jesteśmy na 2 pozycji, zaś w przypadku Ukrainy – na 10 miejscu<sup>7</sup>. W tym miejscu warto ponownie zwrócić uwagę, że kraje Partnerstwa Wschodniego nie są priorytetami unijnych donatorów, nawet takich, jak Niemcy Dania, czy Szwecja. Ani jeden kraj PW nie figuruje na liście

10 priorytetowych biorców pomocy rozwojowej żadnego członka UE będącego jednocześnie członkiem Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, a więc publikującego pełne dane dot. swej pomocy rozwojowej. Częściowo wynika to z faktu, że państwa PW są (poza Ukrainą) w większości niewielkimi krajami. Inaczej rzecz się ma jedynie w przypadku pomocy zarządzanej przez instytucje wspólnotowe (przede wszystkim przez Komisję Europejską): dla UE Ukraina jest jednym z krajów priorytetowych (9 pozycja w roku 2009)<sup>8</sup>.

Tab. 3 – Pomoc instytucji Unii Europejskiej dla krajów Partnerstwa Wschodniego

|             | ODA instytucji Unii Europejskiej w 2010 r. (w mln EUR) | ODA instytucji Unii Europejskiej w 2010 r. (w EUR per capita) |
|-------------|--|---|
| Armenia     | 30,94  | 9,98  |
| Azerbejdżan | 7,00   | 0,80  |
| Białoruś    | 11,36  | 1,17  |
| Gruzja      | 80,68  | 18,76   |
| Mołdawia    | 104,10   | 28,91   |
| Ukraina     | 114,62   | 2,49  |

Źródło: *Annual Report 2011 on the European Community's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2010*, European Commission, Brussels 2010.

<sup>7</sup> Por. *Aid at a glance by recipient*, <http://www.oecd.org>.

<sup>8</sup> *Aid Statistics, Donor Aid Charts*, [http://www.oecd.org/countrylist/0,3349,en\\_2649\\_34447\\_1783495\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/countrylist/0,3349,en_2649_34447_1783495_1_1_1_1,00.html).

Czy zatem wsparcie UE dla krajów PW jest wystarczające i adekwatne do potrzeb? Odpowiedź na to pytanie wprost nie jest praktycznie możliwa, bo zależy od wielu założeń przyjętych na wstępie. Tak sformułowane pytanie może być jednak ciekawym punktem wyjścia do dalszej dyskusji o przyszłości wsparcia Unii dla tego regionu. Jeśli założymy, że pomoc rozwojowa ma przede wszystkim na celu walkę z ubóstwem i realizację pozostałych Milenijnych Celów Rozwoju, to niewątpliwie – przy ograniczonych zasobach – kraje PW nie są najważniejszymi pretendentami do tych środków. Poziom życia w tych krajach jest wciąż dużo niższy, niż w krajach OECD, ale wyższy niż w wielu krajach rozwijających się, chociażby w niektórych postradzieckich państwach Azji Środkowej. Jeśli więc przyjmiemy kryterium dochodu narodowego na głowę mieszkańca, kraje te niewątpliwie przegrają w konkurencji o wsparcie UE z krajami Afryki czy Azji Południowej. Mimo kryzysu państwa PW mogą wciąż zabiegać o pozapomocowe środki finansowe, w tym przede wszystkim inwestycje bezpośrednio, powinny też skutecznie mobilizować dochody własne, choćby poprzez poprawę ścisłości podatków. Tu jednak dochodzimy do zasadniczego problemu. Poziom rządzenia w tych krajach, w tym poziom korupcji i oligarchizacja życia, sprawiają, że ich korzystanie z otwartej gospodarki rynkowej napotyka na poważne ograniczenia. Pomijając kraje, które mają cenne surowce mineralne (Azerbejdżan) czy które poczyniły pewne kroki w kierunku poprawy standardów obsługi inwestorów oraz walki z korupcją (Gruzja), większość państw PW nie jest preferowanym kierunkiem przepływu kapitału prywatnego. Także wielkość wymiany handlowej ze światem jest daleka od optymalnej. Stąd też oczekiwania, że pomoc europejska będzie zwiększona.

### Jak zatem pomóc wschodnim sąsiadom?

Jeśli zatem nie ma możliwości zwiększenia unijnego wsparcia dla krajów Partnerstwa Wschodniego, UE, w tym także Polska, powinny uczynić wszystko co możliwe, aby efekt rozwojowy każdego wydanego w Europie Wschodniej euro był jak największy. I w tym obszarze jest bardzo wiele rzeczy do zrobienia.

Możliwe rozwiązania odnoszą się zarówno do samej polityki i praktyki pomocy rozwojowej, jak i do relacji między działaniami pomocowymi a innymi sferami i płaszczyznami oddziaływania UE na region Europy Wschodniej.

Jeśli chodzi o samą pomoc, musi ona być bardziej skuteczna i w związku z tym nieco inaczej zarządzana. Polityka warunkowości, w tym koncepcja „więcej za więcej, mniej za mniej”, proponowana między innymi w nowej koncepcji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa<sup>9</sup>, nie powinna być stosowana doktrynalnie ani mechanicznie. Długofalową konsekwencją mniejszego zaangażowania rządu czy parlamentu danego kraju PW we wdrażanie zasad demokracji czy w obszarze dobrego rządzenia nie powinno być zwiększenie odsetka osób żyjących poniżej progu ubóstwa czy umierających na AIDS. Nie powinno się też wyciągać zbyt pośpiesznych wniosków ze słabej jakości rządów w krajach PW i natychmiast przekierowywać całej pomocy na instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Tego typu głosy rozpowszechniły się po niedawnych doświadczeniach z Afryki północnej. Nie ulega wątpliwości, że w obu regionach większy odsetek środków pomocowych powinien być kierowany do instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Należy jednak pamiętać, że organizacje pozarządowe nie wyręczą rządu w realizacji jego podstawowych zadań, a ścisła współpraca rozwojowa pomiędzy rządami dawców i krajów PW oraz umożliwienie rządowi zarządzania środkami pomocowymi wzmocnia je. Na pewno nie powinno dochodzić do sytuacji, w których donatorzy „odpuszczają sobie” instytucje miejscowe (rządowe czy pozarządowe) i tworzą własne biura do spraw pomocy, wyciągając zarazem z organizacji miejscowych najlepszych, acz słabo opłacanych specjalistów.

Generalnie we wszystkich krajach PW należałoby wzmocnić prace nad strategiczną wizją długofalowego, zrównoważonego rozwoju. W wielu z nich (np. w Gruzji czy Mołdawii) odczuwa się brak długofalowej strategii rozwoju

<sup>9</sup> *A new response to a changing Neighbourhood*. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Social and Economic Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 25/05/2011 COM(2011)303.

społeczno-gospodarczego lub istnieje ona tylko formalnie. Promowane powinno być podejście oparte na zasadzie tzw. *democratic ownership*, polegającej na wypracowywaniu strategii rozwoju w ramach szerokiego, demokratycznego dialogu różnych części społeczeństwa, w tym instytucji społeczeństwa obywatelskiego, władz lokalnych, stowarzyszeń biznesowych, środowisk naukowych oraz – rzecz jasna – parlamentu i rządu. Tylko tak wypracowana strategia rozwoju kraju może być skutecznym narzędziem współpracy z dawcami pomocy oraz instrumentem wzmacniającym kontrolę społeczeństwa nad poczynaniami administracji (*accountability*).

Donatorzy unijni muszą też zwiększyć koordynację i harmonizację prowadzonych w krajach PW działań pomocowych, oprzeć je na wspólnie akceptowanych zasadach i procedurach. Oznacza to ustanowienie wspólnych porozumień dot. programowania pomocy, zbierania funduszy oraz wdrażania programów rozwojowych. Dawcy powinni także zwiększyć przejrzystość i przewidywalność środków pomocowych. Sytuacja, w której rząd Polski nie jest w stanie udzielić precyzyjnej odpowiedzi np. ambasadorowi Mołdawii jaka będzie wielkość polskiej pomocy dla tego kraju w ciągu 2-3 najbliższych lat nie powinna mieć miejsca. Podobnie, nie powinno być tak, że informacja o bardzo wielu projektach realizowanych ze środków rządu RP nie dociera do oficjalnych władz kraju, na terenie którego są one realizowane. Warto także zwracać uwagę na takie błędy z pozoru kwestie jak to czy w planowanie i realizację projektów i programów pomocowych angażujemy miejscowe instytucje i miejscowe zasoby ludzkie, czy „sprowadzamy” je z krajów bogatszych.

Powyższe kwestie to tylko wybrane elementy bardzo kompleksowego programu poprawy skuteczności międzynarodowej pomocy rozwojowej, który od 2005 r. (od kluczowej deklaracji w tej sprawie przyjętej w Paryżu) wdrażany jest w skali globalnej, choć bardzo powoli i z wieloma problemami. Program ten powinien mieć szersze zastosowanie także do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, choć – jak wiadomo – nie sprowadza się ona jedynie do przekazywania sąsiadom Unii pomocy międzynarodowej.

Kluczowe znaczenie dla perspektyw rozwojowych krajów PW będzie mieć jednak nie tylko to, czy pomoc rozwojowa UE będzie skuteczna, ale też do jakiego stopnia Unia jest w stanie zapewnić, że jej całościowy wpływ na kraje PW jest pozytywny, a nie negatywny. Chodzi o to, aby polityki lub działania podejmowane przez UE w innych (pozapomocowych) dziedzinach nie niweczyły jej celów w obszarze współpracy rozwojowej, a najlepiej gdyby je wspierały. Tymczasem w nieoficjalnych rozmowach przedstawiciele krajów Europy Wschodniej bardzo często skarżą się nawet na nowe państwa członkowskie UE, że, choć formalnie wspierają kraje PW na forum międzynarodowym i swoją pomocą rozwojową, jednocześnie blokują na forum UE rozwiązania korzystne dla tych krajów. Konieczne jest zatem wdrożenie do stosunków UE z krajami PW koncepcji spójności polityki na rzecz rozwoju (*Policy Coherence for Development* – PCD).

Zapewnienie pełnej spójności polityki na rzecz rozwoju nie jest praktycznie możliwe. Także zapewnienie jej choćby w części jest bardzo trudnym zadaniem, gdyż wymaga zmian w politykach wewnętrznych dawców pomocy i naruszenia interesów wielu grup społecznych, co jest niezwykle trudne z politycznego punktu widzenia. Oznacza także konieczność rozwiązania problemów o charakterze prawnym (podziału jurysdykcji), organizacyjnym (mnogość decydentów i procedur), gospodarczych (sprzeczność interesów ekonomicznych) czy finansowych (określenie spójnych ram finansowych)<sup>10</sup>. Tym niemniej kluczowe jest, aby wszystkie zasadnicze decyzje państwa rozwiniętego podejmowane były z pełną świadomością ich potencjalnego wpływu na rozwój krajów mniej zaawansowanych<sup>11</sup>. Konieczne jest zatem zidentyfikowanie, w jakich obszarach działania podejmowane przez UE (oraz jej państwa członkowskie, w tym Polskę) wpływają na sytuację w krajach PW, gdzie potencjalnie występują niespójności, oraz które z nich

<sup>10</sup> Por. szerzej: P. Bagiński, *Spójność polityki na rzecz rozwoju jako element reformy światowego systemu pomocowego*, [w:] K. Czaplicka (red.), *Wyzwania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2007/2008.

<sup>11</sup> *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*, OECD, Paris 2004, s. 17.

mają charakter konfliktu interesów, a które są tylko pochodną braku świadomości decydentów. Wydaje się, że obszary w których interesy UE mogą najbardziej godzić w interesy krajów PW, to polityka rolna, polityka handlowa, szeroko rozumiane migracje oraz transport.

## Wnioski

Unia Europejska znajduje się w poważnym kryzysie wewnętrznym, tak politycznym, jak i gospodarczym. Sprawy zagraniczne, nawet te dotyczące najbliższych sąsiadów, siłą rzeczy schodzą na dalszy plan. Choćby przybliżona analiza miejsca krajów PW w unijnej współpracy rozwojowej wyraźnie wskazuje, że w najlepszym razie czeka nas utrzymanie status quo. Pomoc rozwojowa dla krajów Partnerstwa Wschodniego nie wzrośnie, należy raczej oczekiwać jej spadku w przypadku możliwego w najbliższych latach cięcia wydatków pomocowych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej lub dalszego pogarszania się standardów w krajach Europy Wschodniej. Kraje tego regionu nie są bowiem na tyle ubogie, żeby trzeba było im zaoferować zwiększone wsparcie, ani też nie dały pretekstu do tego, aby je szczególnie hojnie wynagradzać (jak ostatnio państwa Afryki północnej). Trzeba jednak zaznaczyć, że państwa, które względnie szybko próbują się reformować i integrować z UE (jak Mołdawia) lub wdrażają pewne elementy dobrego rządzenia (jak Gruzja) w naturalny sposób są bardziej hojnie wspierane tak przez unijnych, jak i pozaunijnych pomocodawców. Inne, w tym kraje silnie autorytarne, są przez dawców pomocy raczej omijane, z naturalnych przyczyn. Zmiana wielkości środków pomocowych możliwa jest więc jedynie w przypadku nagłego pogorszenia się standardów w zakresie demokracji, praw człowieka czy dobrego rządzenia wśród „prymusów”, bądź odwrotnie, w przypadku np. demokratyzacji systemu politycznego na Białorusi. Warto zwrócić uwagę na fakt, że podczas ostatniego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie we wrześniu 2011 r. premier Polski Donald Tusk

obietcał Białorusi nowy pakiet pomocowy na rzecz modernizacji kraju, jednakże jedynie pod warunkiem uprzedniego wypuszczenia i zrehabilitowania więźniów politycznych oraz przeprowadzenia w tym kraju wolnych wyborów.

Obecna i przyszła pomoc UE dla krajów PW jest i będzie zatem ściśle uzależniona od sytuacji w UE oraz krajach PW. Jednak jej obecny poziom nie gwarantuje zdecydowanego postępu cywilizacyjnego w krajach PW i zbliżenia ich pod względem standardu życia do poziomu choćby nowych krajów członkowskich Unii. Kraje PW (może poza Mołdawią i Gruzją) są więc skazane albo na mobilizację własnych lub zewnętrznych środków prywatnych (co przy problemach w obszarze dobrego rządzenia jest raczej trudne), albo na wyciągnięcie ręki do innych pomocodawców jak Rosja czy Chiny, z wszystkimi tego konsekwencjami, tak gospodarczymi jak i politycznymi.

Unia Europejska powinna jednak zaoferować krajom PW coś więcej. Powinna potraktować ten region świata jako stosunkowo łatwe pole dla zwiększenia skuteczności swojej pomocy rozwojowej. Powinna w zdecydowanie większym zakresie zwiększyć wykorzystanie miejscowych zasobów i instytucji, skoordynować swoje projekty i programy pomocowe, zdecentralizować sposób zarządzania nimi, itp. Powinna też zwrócić uwagę na wszystkie obszary działalności (ale przede wszystkim na politykę handlową, rolną, transportową, migracyjną i wizową) i sprawdzić, w których obszarach jej działalność szkodzi regionowi Europy Wschodniej. Następnie zaś – o ile jest to możliwe – popracować nad stosowną korektą swych polityk. To pozornie trudne zadanie, ale jego implikacje mogą być większe niż konsekwencje nawet zdecydowanego zwiększenia pomocy rozwojowej.

**Dr Paweł BAGIŃSKI**  
dyrektor programu *Otwarta Europa*  
w Fundacji im Stefana Batorego