

Otwarta Europa Open Europe

Warszawa, maj 2012

analiza

Fundacji Batorego

policy brief

Batory Foundation

Spójność polityki na rzecz rozwoju a polska polityka wschodnia

Jednym z zasadniczych, choć wciąż mało rozpoznanych, problemów polityki zagranicznej państw rozwiniętych jest brak spójności między działaniami różnych instytucji publicznych, które wpływają bądź mogą wpływać (pozytywnie lub negatywnie) na bliższe czy dalsze środowisko międzynarodowe tych państw. Działania te mogą zwiększać bądź zmniejszać spójność klasycznej polityki zagranicznej, a w konsekwencji ograniczać jej wiarygodność i skuteczność. W XXI wieku polityka zagraniczna nie jest już bowiem wyłącznie domeną resortów spraw zagranicznych. Działania realizowane przez inne ministerstwa czy agendy rządowe, nawet te dotyczące z pozoru spraw o charakterze wewnętrznym (jak rolnictwo czy ochrona środowiska), mają wpływ na kraje sąsiednie lub dalsze środowisko międzynarodowe. Procesy takie jak globalizacja czy integracja europejska tylko przyspieszyły i pogłębiły to zjawisko.

Problem spójności wydaje się szczególnie istotny w odniesieniu do międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju i pomocy rozwojowej. Wynika to w dużej mierze z faktu, że relacje między polityką rozwojową (pomocową) a innymi obszarami działań państwa cechują się mniejszą lub większą sprzecznością w zakresie celów, którym mają służyć. O ile bowiem tradycyjnym i wciąż dominującym celem polityki wewnętrznej lub zagranicznej państwa jest realizacja interesów narodowych (a tym samym uzyskiwanie korzyści dla państwa i jego obywateli), o tyle podstawowymi celami współpracy rozwojowej są (przynajmniej w warstwie doktrynalnej) działania na rzecz krajów i społeczeństw biedniejszych oraz zapewnienie odpowiednich korzyści po ich stronie. Zlikwidowanie tej sprzeczności nie jest do końca możliwe bez zakwestionowania sensu i istoty obu obszarów aktywności państwa-donatora¹. Niemniej od co najmniej kilkudziesięciu lat państwa rozwinięte i instytucje międzynarodowe (zwłaszcza Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD, ale także ONZ i Komisja Europejska) podejmują działania na rzecz takiej re-



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

¹ P. Bagiński, *Współpraca rozwojowa w polityce zagranicznej państw. Rekomendacje dla Polski*, opracowanie przygotowane przez Global Development Research Group na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, Warszawa, czerwiec 2010.

alizacji celów polityki zagranicznej, która nie tylko nie ogranicza celów polityki rozwojowej, ale nawet – tam, gdzie to możliwe – je wspiera. Użyteczna jest tu koncepcja spójności polityki na rzecz rozwoju (ang. *policy coherence for development* – PCD).

Zapewnienie spójności polityki na rzecz rozwoju staje się zatem coraz większym wyzwaniem dla wspólnoty donatorów. Coraz bardziej rozpowszechnione jest bowiem przekonanie, że nieskuteczność dotychczasowych działań pomocowych na rzecz krajów rozwijających się i przechodzących transformację nie wynika tylko z marnotrawstwa środków, braku koordynacji czy procedur biurokratycznych. Nie jest też jedynie skutkiem uwarunkowań historycznych albo niezdolności państw uboższych do szybkiego i zrównoważonego rozwoju. Wynika natomiast w dużym stopniu z tego, że działania prowadzone przez kraje rozwinięte w dziedzinie współpracy rozwojowej są często niweczone przez poczynania tychże państw w zakresie ogólnej polityki makroekonomicznej, handlu, rolnictwa czy ochrony środowiska, które wpływają negatywnie na gospodarki krajów słabiej rozwiniętych. Kluczem do rozwiązania tego problemu jest właśnie koncepcja spójności polityki na rzecz rozwoju.

Koncepcja spójności polityki na rzecz rozwoju

Nie ma jednej powszechnie uznawanej definicji spójności polityki na rzecz rozwoju. W rozumieniu OECD oznacza ona branie pod uwagę potrzeb i interesów krajów rozwijających się w procesie ewolucji gospodarki globalnej. Oznacza także podejmowanie wzajemnie wspierających się działań, należących do zakresu kompetencji różnych ministerstw i agend rządowych, wywołujących synergię na rzecz realizacji ustalonych celów². Chodzi więc przede wszystkim o spójność działań podejmowanych w ramach administracji rządowej państwa rozwiniętego (ang. *intra-government coherence*). Należy podkreślić, że podstawowym celem PCD jest zlikwidowanie sprzeczności polegającej na przekazywaniu przez państwa rozwinię-

te ogromnych sum na pomoc rozwojową dla krajów trzecich, a jednocześnie na prowadzeniu przez nie działań ograniczających perspektywy rozwojowe tych państw i tym samym niweczących efekty programów oraz projektów pomocowych donatorów. Zarazem niezwykle istotne jest to, aby polityki sektorowe (realizowane w takich obszarach jak handel, rolnictwo, migracje, ochrona środowiska itp.), tam, gdzie to możliwe, wspierały realizację celów zagranicznej polityki rozwojowej donatora.

Analizę zagadnienia spójności polityki na rzecz rozwoju najczęściej rozpoczyna się od identyfikacji obszarów niespójności między działaniami w zakresie pomocy rozwojowej a innymi dziedzinami aktywności donatorów. Do najważniejszych obszarów niespójności, w dużym stopniu przenikających się nawzajem, zalicza się najczęściej szeroko rozumianą politykę makroekonomiczną, handel międzynarodowy, rolnictwo i politykę rolną oraz ochronę środowiska. Spośród innych dziedzin życia można wymienić politykę inwestycyjną, transfer technologii i prawa własności intelektualnej, rybołówstwo, migracje oraz politykę obronną. Bardzo często jako przykład niespójności polityki na rzecz rozwoju podaje się stosowane przez kraje rozwinięte subsydia do produkcji i eksportu artykułów rolnych, które obniżają światową cenę produktów rolnych i przynoszą tym samym straty eksportującym je krajom rozwijającym się. Subsydia pozwalają producentom np. artykułów rolnych z krajów rozwiniętych sprzedawać swoje produkty po sztucznie zaniżonych cenach, a w efekcie produkty te wypierają z rynku rzeczywiście tańsze dobra eksportowe krajów biedniejszych. Tego typu środki polityki handlowej nie tylko utrudniają eksport z krajów rozwijających się do krajów rozwiniętych, ale także wpływają na rynki wewnętrzne krajów uboższych, gdzie sprzedawane są towary europejskie czy amerykańskie, skutecznie konkurujące z produktami lokalnymi³.

² *Policy coherence: Vital for global development*, OECD Policy Brief, „OECD Observer”, July 2003, s. 2.

³ P. Bagiński, *Spójność polityki na rzecz rozwoju jako element reformy światowego systemu pomocowego*, w: K. Czaplicka, *Wyzwania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, Wydawnictwo ASPRA, Warszawa 2008.

Należy podkreślić, że w warunkach współczesnej gospodarki światowej, charakteryzującej się wielopłaszczyznowymi współzależnościami pomiędzy krajami i dziedzinami życia, stworzenie zamkniętego katalogu działań państw rozwiniętych szkodzących krajom rozwijającym się jest praktycznie niemożliwe. Z powyższych względów nie jest też łatwo uszeregować poszczególne kraje rozwinięte z punktu widzenia spójności polityki na rzecz rozwoju, zwłaszcza że nie ma wystarczającej liczby wskaźników, które objęłyby wszystkie wymiary i dziedziny istotne z punktu widzenia PCD. Do wyjątków należy tzw. wskaźnik zaangażowania na rzecz rozwoju – *Commitment to Development Index* (CDI) – opracowywany przez amerykańskie Center for Global Development. CDI pozwala ocenić 22 kraje członkowskie Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD i pokazać, w jaki sposób pomagają one krajom rozwijającym się osiągnąć dobrobyt, odpowiednie rządzenie i bezpieczeństwo. CDI nie skupia się wyłącznie na pomocy, lecz także analizuje działania poszczególnych krajów w dziedzinie handlu, inwestycji, migracji, ochrony środowiska, bezpieczeństwa i technologii. Zgodnie z ostatnim rankingiem CDI w 2011 roku największą spójnością polityki na rzecz rozwoju wykazywały się Szwecja, Norwegia, Dania, Holandia i Stany Zjednoczone. Najgorzej wypadły Korea Południowa, Japonia, Włochy, Grecja i Szwajcaria⁴. Nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej nigdy nie były przedmiotem takiego badania, tak więc bardzo trudno zmierzyć ich kompleksowy wpływ na rozwój państw rozwijających się.

Od pewnego czasu kwestia spójności polityki na rzecz rozwoju stała się istotnym elementem międzynarodowej debaty na temat reformy światowego systemu pomocowego. Jest to związane z coraz powszechniejszym przekonaniem decydentów w krajach rozwiniętych, że bez rozwiązania problemu niespójności nie tylko nie będzie możliwe wyciągnięcie milionów ludzi z ubóstwa, ale także „rozliczenie się” przed obywatelami własnymi i z krajów rozwijających się z efektywności zagospodarowania funduszy na pomoc rozwojową, zwłaszcza

w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego. Ogromne koszty braku spójności polityki na rzecz rozwoju, które są ponoszone przez kraje rozwijające się i utrudniają im, a niekiedy nawet uniemożliwiają realizację Milenijnych Celów Rozwoju (MDGs), a także marnotrawstwo środków publicznych wydawanych na działania pomocowe, które i tak są niweczone w wyniku braku spójności polityki na rzecz rozwoju, to główne przyczyny postawienia kwestii PCD wysoko na porządku obrad najważniejszych instytucji międzynarodowych współczesnego świata, w tym Unii Europejskiej.

Spójność polityki na rzecz rozwoju w działalności Unii Europejskiej

O spójności polityki Unii Europejskiej na rzecz rozwoju mówi się od czasów wejścia w życie traktatu z Maastricht. Art. 178 TWE zobowiązywał ówczesną Wspólnotę Europejską do podjęcia działań na rzecz zapewnienia spójności między polityką rozwojową a innymi dziedzinami polityki. Z kolei zgodnie z postanowieniami traktatu z Lizbony (art. 208) „przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju”. Działania na rzecz PCD uzyskały ponadto mandat polityczny w europejskim konsensusie w sprawie rozwoju z 2005 roku.

Kwestia spójności polityki na rzecz rozwoju stała się też przedmiotem inicjatyw Komisji Europejskiej i ustaleń wewnątrzunijnych. Według Komisji Europejskiej na skutek globalizacji wiele decyzji politycznych podejmowanych w państwach rozwiniętych wpływa (pośrednio lub bezpośrednio) na kraje rozwijające się oraz na ich zdolność walki z ubóstwem. Dlatego w 2005 roku UE zgodziła się promować PCD w 12 obszarach tematycznych, kluczowych dla realizacji Milenijnych Celów Rozwoju. Dziedziny te to handel, środowisko i zmiany klimatyczne, bezpieczeństwo, rolnictwo, rybołówstwo, społeczny wymiar globalizacji, polityka społeczna i zatrudnienie, migracje, badania i innowacje, technologie informacyjne, transport oraz energia. Od tamtej pory Komisja Europejska co dwa lata publikuje raport dotyczący postępu we wdrażaniu spójności w powyższych dziedzinach. Ponadto został

⁴ 2011 *Commitment to Development Index*, //www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/.

uruchomiony program prac Unii w zakresie spójności na lata 2010–2013 w pięciu podstawowych obszarach (handel i finanse, zmiany klimatyczne, bezpieczeństwo żywnościowe, migracje oraz bezpieczeństwo). Z kolei we wrześniu 2009 roku Komisja Europejska zaproponowała całościowe (*whole-of-the-Union*) podejście do kwestii spójności. W czerwcu 2010 roku Rada do Spraw Zagranicznych uznała też za celowe rozważenie zorganizowania ogólnoświatowego spotkania wysokiego szczebla na temat PCD. Inicjatywy te wynikają m.in. z konstatacji, że niektóre polityki unijne, np. handlowa, rolna, w zakresie rybołówstwa, migracji czy bezpieczeństwa, dysponują większymi budżetami i mogą wywierać mocniejszy wpływ na kraje rozwijające się niż polityka rozwojowa czy sama oficjalna pomoc rozwojowa (ODA).

Wdrażanie koncepcji spójności polityki na rzecz rozwoju

Regulacje prawne i decyzje polityczne na wysokim szczeblu sprawiły, że od połowy ubiegłej dekady mamy do czynienia z zasadniczym postępowaniem, jeśli chodzi o działania na rzecz praktycznej realizacji koncepcji PCD w krajach rozwiniętych, zwłaszcza w państwach członkowskich Unii. Zaczęły one podejmować konkretne inicjatywy mające sprawić, aby ogólne cele polityki zagranicznej i działania w innych obszarach nie ograniczały celów polityki rozwojowej, a przeciwnie – by je wspierały. Jednocześnie Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju podjęła prace nad katalogowaniem i promowaniem dobrych praktyk w zakresie wdrażania PCD do procesu podejmowania decyzji w poszczególnych państwach rozwiniętych.

Praktyczne wdrażanie koncepcji spójności polityki na rzecz rozwoju może mieć kilka faz. Faza pierwsza obejmuje najczęściej identyfikację celów i priorytetów różnych polityk, a także określanie, które cele i priorytety biorą górę w przypadku konfliktu interesów, polityk czy instytucji. W drugiej fazie wdrażane są mechanizmy koordynacyjne umożliwiające modyfikację poszczególnych polityk, tak aby zminimalizować niespójności między nimi i zmaksymalizować synergję. Trzecia faza to monitorowanie, analizowanie oraz raportowanie wpływu

jednej polityki na drugą i odwrotnie. W ten sposób powstaje tzw. cykl PCD⁵.

Rys.: Cykl PCD



Źródło: OECD

Jak wspomniano, kraje rozwinięte od dłuższego czasu wdrażają koncepcję spójności polityki na rzecz rozwoju do praktyki swoich instytucji publicznych, aczkolwiek znajdują się na różnych etapach i w innych punktach cyklu PCD. W wielu z nich przyjęto zobowiązania polityczne i prawne dotyczące spójności polityki na rzecz rozwoju, a także powołano sprzyjające jej międzyresortowe komitety koordynacyjne. Także administracja publiczna jest wyczulona na kwestie spójności bardziej, niż miało to miejsce w niedalekiej przeszłości. Nie zawsze jednak koncepcja PCD i jej znaczenie są rozumiane przez decydentów. Również komitety koordynacyjne niekiedy nie spełniają swojej funkcji. Potrzeba zatem – w przypadku znacznej części państw – klarownych ram strategicznych i planów działania z konkretnymi celami oraz priorytetami. Należy też zdecydowanie poprawić ostatni element cyklu, na który składają się monitoring i raportowanie⁶. OECD zaleca państwom członkowskim m.in. przyjęcie politycznego zobowiązania i stworzenie mechanizmu mającego sprawić, że poszczególne polityki sektorowe będą oceniane z punktu widzenia ich wpływu na kraje rozwijające się. Radzi też przyjrzeć się bliżej pomocy wielo-

⁵ *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, OECD, Paris 2009, s. 19–21.

⁶ Por. szerzej: K. Jorgensen, *Institutional mechanisms for PCD. Lessons from the DAC Peer Reviews. Meeting of National Focal Points for PCD*, 9 February 2012 (prezentacja PowerPoint).

stronnej pod kątem spójności finansowanych działań instytucji międzynarodowych⁷.

Warto ponadto przeanalizować konkretne przykłady wcielania idei PCD w życie na poziomie politycznym i instytucjonalnym. Np. Szwecja wdraża kompleksową politykę w zakresie rozwoju globalnego, która sprzyja spójności dzięki zobowiązaniu podjętemu na wysokim szczeblu politycznym. W jej ślady idą inni donatorzy, np. Portugalia, która przyjęła uregulowania ustawowe dotyczące PCD. Austria i Hiszpania także włączyły spójność polityki na rzecz rozwoju do swoich uregulowań prawnych w zakresie współpracy rozwojowej. W niemieckim rządowym planie działania 2015 na rzecz redukcji ubóstwa przewiduje się m.in. spójne podejście do kwestii pomocy rozwojowej w obszarze ochrony środowiska, rolnictwa, handlu, finansów oraz nauki i technologii.

Interesujące rozwiązania instytucjonalne dotyczące PCD przyjęła Holandia, gdzie zawarto porozumienia między instytucją rządową odpowiedzialną za pomoc rozwojową (MSZ) a innymi agendami rządowymi. W MSZ Holandii stworzono też Wydział ds. Spójności Polityki na rzecz Rozwoju, który monitoruje polityki krajowe, koordynuje stanowiska i działania instytucji, a także „prześwietla” propozycje legislacyjne UE oraz zapewnia, że stanowiska krajowe na forum unijnym biorą pod uwagę cele polityki rozwojowej Holandii.

Jeśli chodzi o mechanizmy koordynacyjne, to ciekawym rozwiązaniem jest francuski Międzyresortowy Komitet na rzecz Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (CICID). Jego celami są nie tylko określanie priorytetowych krajów czy obszarów francuskiej pomocy rozwojowej i monitorowanie oraz ewaluowanie podjętych działań pomocowych, ale także zapewnianie geograficznej i sektorowej spójności między różnymi komponentami francuskiej pomocy oraz instytucjami zaangażowanymi w jej przekazywanie. Z kolei w Finlandii głównym mechanizmem koordynacyjnym są tematyczne, międzyresortowe grupy robocze

dotyczące handlu i rozwoju, bezpieczeństwa i rozwoju, migracji i rozwoju itp.⁸

Spójność polityki na rzecz rozwoju w polskiej polityce zagranicznej

Wdrożenie mechanizmów prowadzących do zapewnienia jak największej spójności polityki na rzecz rozwoju ma istotne znaczenie dla wszystkich państw przekazujących pomoc rozwojową, także dla tych, które dopiero tworzą lub rozbudowują swój program pomocowy, takich jak Polska. Dla tych krajów jest to jednak szczególnie trudne zadanie, przede wszystkim z uwagi na niewielkie znaczenie pomocy rozwojowej dla zagranicy w całościach spraw, którymi zajmuje się administracja publiczna. W przypadku tych państw bardzo trudno jest sprawić, aby inne obszary polityki wewnętrznej lub zagranicznej (istotniejsze dla społeczeństwa, dysponujące większymi środkami finansowymi czy mające wsparcie osobnych instytucji, jak ministerstwa lub agencje) uwzględniały w swoich działaniach cele i założenia polityki rozwojowej, która ma dość marginalne znaczenie. Większe jest też ryzyko, że będziemy mieli do czynienia z procesem odwrotnym, w którym to polityka rozwojowa będzie musiała uwzględniać inne polityki sektorowe lub w skrajnym przypadku będzie im podporządkowana. Z powyższych względów w państwach będących nowymi dawcami pomocy (ang. *emerging donors*) konieczne jest bardzo umiejętne planowanie i wdrażanie mechanizmów służących PCD, ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu politycznego i instytucjonalnego, a także wiedzy urzędników i decydentów o tym, czym jest pomoc rozwojowa i jakimi zasadami powinna się kierować.

Tworzeniu polskiego programu pomocy rozwojowej od początku towarzyszyło myślenie o zapewnieniu spójności polityki na rzecz rozwoju, czemu sprzyjał m.in. nasz udział w pracach instytucji międzynarodowych zajmujących się pomocą rozwojową (ONZ, OECD, a od 2004 roku – UE). Temu też służyły m.in. postanowienia pierwszej rządowej strategii pomocowej (*Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju* przyjęta przez Radę Ministrów w paź-

⁷ *Managing Aid: practices of DAC Member Countries*, OECD, Paris 2009.

⁸ *Ibidem*.

dzienniku 2003 roku), w której znalazły się odwołanie do kwestii spójności i zapowiedź wdrożenia odpowiednich mechanizmów koordynacyjnych. W oparciu o tę strategię sekretarze lub podsekretarze stanu odpowiedzialni za współpracę rozwojową w MSZ pełnili funkcję krajowych koordynatorów ds. międzynarodowej współpracy rozwojowej. W strategii z 2003 roku zapowiedziano też ustanowienie Rady ds. Współpracy Rozwojowej, jednak ostatecznie nigdy jej nie powołano. Z jednej strony powodem była obawa o upolitycznienie pomocy rozwojowej, z drugiej zaś uważano, że wystarczająco mechanizmy już istniejące (np. działająca wówczas Rada ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi). Z powyższych względów przez dłuższy czas odczuwany był brak formalnego mechanizmu koordynacyjnego sprzyjającego realizacji koncepcji PCD, a mechanizmy koordynacji nieformalnej nie zawsze okazywały się wystarczające dla zapewnienia spójności polityki na rzecz rozwoju.

Nadzieję na zmianę jakościową przyniosło dopiero przyjęcie przez sejm jesienią 2011 roku ustawy o współpracy rozwojowej. Ustawa w kilku miejscach zawiera postanowienia, które mogą przyczynić się do stworzenia skutecznego mechanizmu instytucjonalnego pozwalającego na praktyczne wdrożenie koncepcji PCD. W art. 8 ustawodawca postanowił, że „organ administracji rządowej realizujący zadania z zakresu współpracy rozwojowej, w przypadku wydatkowania środków finansowych, których jest dysponentem, jest obowiązany do uzgodnienia założeń wydatkowania tych środków z ministrem właściwym do spraw zagranicznych”. Art. 9 z kolei przewiduje, że „Minister właściwy do spraw finansów publicznych realizuje zadania z zakresu pomocy rozwojowej [...] po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych co do celowości podjęcia tych działań z punktu widzenia realizacji celów Programu”. Zasadnicze znaczenie ma jednak art. 13, ust. 2, w którym jest mowa o tym, że „Minister właściwy do spraw zagranicznych koordynuje współpracę rozwojową przez [...] opiniowanie programów i strategii rządowych pod względem ich spójności z celami i priorytetami współpracy rozwojowej, określonymi w Programie oraz [...] monitorowanie realizacji przez organy administracji rządowej zadań

z zakresu współpracy rozwojowej”⁹. Na skutek uchwalenia ustawy o współpracy rozwojowej wzmocnieniu uległy zatem pozycje ministra spraw zagranicznych oraz krajowego koordynatora współpracy rozwojowej.

Zgodnie z ustawą powołano też Radę Programową Współpracy Rozwojowej, do której kompetencji należą m.in.: przedstawianie propozycji dotyczących priorytetów geograficznych i tematycznych współpracy rozwojowej, opiniowanie projektów Programu i Planu (współpracy rozwojowej), a także opiniowanie projektów dokumentów rządowych związanych ze współpracą rozwojową (art. 16). W skład Rady wchodzi przedstawiciele 11 resortów administracji rządowej, a poza tym 4 przedstawiciele organizacji pozarządowych, postowie i senatorowie oraz przedstawiciele pracodawców i środowiska naukowego.

Ramka: Rada Programowa Współpracy Rozwojowej

Rada Programowa Współpracy Rozwojowej
(wyciąg z ustawy z dnia 16 września 2011 roku o współpracy rozwojowej)

Rozdział 5

Rada Programowa Współpracy Rozwojowej Art. 15.

1. Przy ministrze właściwym do spraw zagranicznych ustanawia się Radę Programową Współpracy Rozwojowej, zwaną dalej „Radą”, jako organ opiniodawczo-doradczy.

2. Kadencja Rady trwa 4 lata.

3. Rada działa na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Art. 16.

Do zadań Rady należy w szczególności:

- 1) przedstawianie propozycji dotyczących priorytetów geograficznych i tematycznych współpracy rozwojowej;
- 2) opiniowanie projektów Programu i Planu;
- 3) opiniowanie rocznych sprawozdań z realizacji przez organy administracji rządowej zadań z zakresu współpracy rozwojowej;

⁹ Ustawa z dnia 16 września 2011 roku o współpracy rozwojowej.

4) opiniowanie projektów dokumentów rządowych związanych ze współpracą rozwojową.

Art. 17.

1. Rada składa się z 21 członków.

2. W skład Rady wchodzi:

- 1) Krajowy Koordynator Współpracy Rozwojowej – jako przewodniczący;
- 2) przedstawiciel ministra właściwego do spraw finansów publicznych;
- 3) przedstawiciel ministra właściwego do spraw gospodarki;
- 4) przedstawiciel ministra właściwego do spraw wewnętrznych;
- 5) przedstawiciel ministra właściwego do spraw środowiska;
- 6) przedstawiciel ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego;
- 7) przedstawiciel ministra właściwego do spraw zdrowia;
- 8) przedstawiciel ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania;
- 9) przedstawiciel ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego;
- 10) przedstawiciel ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego;
- 11) przedstawiciel ministra właściwego do spraw rolnictwa;
- 12) 3 posłów;
- 13) senator;
- 14) 4 przedstawicieli organizacji pozarządowych;
- 15) przedstawiciel reprezentatywnych organizacji pracodawców w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm. 5);
- 16) przedstawiciel środowiska naukowego.

3. Członków Rady, o których mowa w ust. 2:

- 1) pkt 2–11 i 15 – powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw zagranicznych, na wniosek właściwego podmiotu;
- 2) pkt 12 – powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu;
- 3) pkt 13 – powołuje i odwołuje Marszałek Senatu;
- 4) pkt 14 i 16 – powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw zagranicznych.

4. Członkiem Rady nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyśl-

ne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Art. 18.

Posiedzenia Rady są zwoływane przez przewodniczącego Rady lub na wniosek co najmniej 4 członków Rady.

Art. 19.

Obsługę administracyjno-biurową Rady zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zagranicznych. Koszty funkcjonowania Rady związane z jej obsługą, a także związane z uczestnictwem w jej posiedzeniach członków Rady, pokrywa się z części budżetu, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zagranicznych.

Tak skonstruowana Rada byłaby optymalnym narzędziem zapewnienia spójności polityki rozwojowej, pod warunkiem, że działanie na rzecz PCD zostałoby wyraźnie wpisane do ustawy jako kompetencja Rady. Brak takiego zapisu i skoncentrowanie zadań Rady przede wszystkim na kwestiach programowania polskiej polityki rozwojowej niesie ze sobą ryzyko, że w Radzie będą przeważać głosy sugerujące dostosowanie polskiej pomocy rozwojowej do celów i priorytetów reprezentowanych resortów, a nie odwrotnie. Wynika to m.in. z faktu, że Rada ma ograniczać swoją działalność do zagadnień współpracy rozwojowej, podczas gdy w PCD chodzi właśnie o to, aby wyjść poza ten obszar i poszukiwać prorozwojowych elementów w innych politykach sektorowych. Ustawodawca z jednej strony stworzył więc innym resortom możliwość wpływania na politykę rozwojową Polski, z drugiej zaś nie dał Ministerstwu Spraw Zagranicznych wystarczających możliwości wpływania za pośrednictwem Rady na działania pozostałych organów administracji rządowej.

Problemem jest też to, że Rada ma spotykać się rzadko (co najwyżej kilka razy w roku), gdy tymczasem zapewnienie spójności polityki na rzecz rozwoju wymaga istnienia mechanizmu działającego na bieżąco, aby systematycznie oceniać różne inicjatywy z punktu widzenia potrzeb rozwojowych biorców pomocy.

Również w *Wieloletnim programie współpracy rozwojowej na lata 2012–2015*, przyjętym przez Radę Ministrów w marcu 2012 roku, zapisano,

że jedną z nadrzędnych zasad współpracy rozwojowej będzie dążenie do zapewnienia spójności programów i strategii rządowych z celami i priorytetami współpracy rozwojowej¹⁰. Jest to niewątpliwie element pozytywny, ale kluczowe znaczenie będzie miało przełożenie tej generalnej zasady na praktykę działania poszczególnych instytucji państwowych.

Przyjęcie przez parlament postanowień dotyczących spójności polityki na rzecz rozwoju w ustawie o współpracy rozwojowej oraz w pierwszej od 2003 roku wieloletniej koncepcji polskiej pomocy rozwojowej idzie w parze ze znaczeniem, jakie Ministerstwo Spraw Zagranicznych zaczyna przywiązywać do zagadnienia całościowej spójności polskiej polityki zagranicznej. W dokumencie pt. *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* z marca 2012 roku wyraźnie zapisano, że samo przyjęcie tego dokumentu ma być „istotnym elementem procesu koordynacji współpracy zagranicznej, w tym europejskiej, przez poszczególne urzędy centralne, władze samorządowe i inne organy”. MSZ zapowiada, że „w wyniku realizacji całościowego przedsięwzięcia powstanie sprawny system współpracy poszczególnych instytucji na arenie międzynarodowej, co zdecydowanie wpłynie na zwiększenie spójności polskiej polityki zagranicznej”. Ministerstwo wyszło ze słusznego założenia, że polityka zagraniczna już dawno przekroczyła ramy wąsko rozumianej dyplomacji, a w jej prowadzenie i realizację zaangażowanych jest coraz więcej podmiotów. Dlatego w najbliższych latach „usprawniane będą mechanizmy koordynacyjne w celu jak najlepszej realizacji interesów bezpieczeństwa i rozwojowych Polski”¹¹.

Jednocześnie w instytucjach polskiej administracji publicznej rośnie świadomość zasadności działań na rzecz spójności polityki rozwojowej, choć tej świadomości nie towarzyszą jeszcze konkretne zmiany instytucjonalne. Kluczowe dokumenty dotyczące polityki rozwojowej są na bieżąco oceniane przez inne

resorty, zanim staną się przedmiotem dyskusji na forum Komitetu Stałego Rady Ministrów i samej Rady Ministrów. Jest to jednak proces, który ogranicza się jedynie do polityki rozwojowej i nie obejmuje istoty PCD: uwzględniania aspektów prorozwojowych w politykach innych niż rozwojowa i realizowanych przez resorty inne niż MSZ. W Departamencie Współpracy Rozwojowej MSZ istnieje stanowisko ds. efektywności i spójności polskiej polityki rozwojowej, ale doświadczenia innych krajów pokazują, że jest to tematyka trudna, wymagająca znacznie większych zasobów kadrowych. Wydaje się to tym bardziej istotne, że pojawiają się głosy sugerujące, iż polityka rozwojowa powinna być spójna z polskim interesem narodowym lub wężziej – z interesem gospodarczym kraju. Takie podejście nie jest do końca właściwe. Polska nie powinna bowiem dostosowywać celów i instrumentów z zakresu współpracy rozwojowej do celów polityki zagranicznej czy gospodarczej państwa, ale – idąc śladem większości donatorów – działać na rzecz godzenia w sferze implementacji obu polityk poprzez tworzenie sytuacji typu win-win (dla dawcy i biorcy). Oznacza to równoległe prowadzenie klasycznej polityki zagranicznej lub gospodarczej (realizowanie interesów narodowych donatora) oraz racjonalnej polityki rozwojowej (działanie na korzyść kraju uboższego, akceptowanie jego priorytetów rozwojowych i branie ich pod uwagę w całości kształceniu polityki państwa), a jednocześnie takie kształtowanie obu polityk, aby na poziomie realizacji wygenerować synergii pozwalającą na odniesienie korzyści przez obie strony. W praktyce, i w kontekście naszej pozycji w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, oznacza to m.in. otwarcie programu rządowego Polska Pomoc na krajowy sektor prywatny¹². Trzeba zarazem brać pod uwagę fakt, że wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i ostatnie zmiany traktatowe wprowadzone do *acquis communautaire* powodują, że coraz więcej dziedzin działalności państwa istotnych np. dla naszych wschodnich sąsiadów nie stanowi przedmiotu suwerennych decyzji władz Polski, ale podlega prawu i procesom decyzyjnym obejmującym całą Unię Europejską. Tak

¹⁰ *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015. Solidarność, demokracja, rozwój*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.

¹¹ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, marzec 2012.

¹² Por. szerzej na ten temat: P. Bagiński, *Współpraca rozwojowa...*, *op. cit.*

jest nie tylko w przypadku polityki handlowej, ale także choćby spraw wewnętrznych. W tych dziedzinach działania na rzecz realizacji interesów narodowych są dodatkowo utrudnione.

Spójność polityki na rzecz rozwoju a polska polityka wschodnia

Zapewnienie PCD nabiera szczególnego znaczenia w kontekście polskiej polityki wschodniej. Wynika to z relacji między Polską a państwami, które są kluczowymi biorcami naszej pomocy rozwojowej. Są to w pierwszej kolejności bliskie nam geograficznie kraje Europy Wschodniej objęte inicjatywą Partnerstwa Wschodniego (zwłaszcza Ukraina, Białoruś, Mołdawia i Gruzja). Sam fakt bliskości geograficznej sprawia, że wiążą nas z nimi rozmaite interesy w różnych dziedzinach życia, które niekoniecznie muszą współgrać z celami polskiej polityki zagranicznej, w tym z dążeniem do rozwoju gospodarczego i społecznego oraz rozwoju instytucji demokratycznych w tych krajach. W wielu przypadkach interesy Polski i tych państw mogą być odmienne, a konsekwencje naszych działań mogą mieć bardziej odczuwalny (pozytywny lub negatywny) skutek niż wpływ działań np. Francji czy Hiszpanii na rozwój biorców ich pomocy w odleglejszej Afryce lub Ameryce Łacińskiej. Zbadanie, a następnie monitorowanie, do jakiego stopnia działania polskiej administracji publicznej w różnych obszarach wpływają na kraje naszego wschodniego sąsiedztwa i jak bardzo są one zbieżne z deklarowanymi celami polskiej polityki zagranicznej oraz polityki rozwojowej, jest więc bardzo istotnym i pilnym zadaniem.

Region Europy Wschodniej ma szczególne znaczenie z punktu widzenia PCD przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, kraje Europy Wschodniej (przede wszystkim Ukraina i Białoruś, ale też Mołdawia i Gruzja) są priorytetowymi biorcami polskiej pomocy rozwojowej. W przypadku polityki Polski wobec żadnego innego regionu świata nie mamy do czynienia z tak dużym komponentem pomocowym. Po drugie, motywy, którymi kieruje się Polska w odniesieniu do tego obszaru, są w dużym stopniu związane z realizacją klasycznie rozumianych interesów państwa, ale także realizacją

interesów krajów (lub społeczeństw), do których polityka ta jest adresowana. W przypadku Białorusi naszym celem jest – najogólniej mówiąc – demokratyzacja tego kraju, w przypadku Ukrainy – jej integracja z Unią Europejską lub szerzej: powiązanie ze światem zachodnim, w obu przypadkach zaś – stabilność i dobrobyt za naszą wschodnią granicą. Oczywiście zasadniczym motywem, którym kieruje się polska dyplomacja, jest zabezpieczenie naszego kraju przed niestabilnością i potencjalnymi zagrożeniami od strony wschodniej („aby mieć Zachód nie tylko na Zachodzie, ale i na Wschodzie”), jednak oznacza to takie definiowanie celów polskiej polityki zagranicznej, które *ipso facto* powinny być korzystne dla rozwoju społeczno-gospodarczego naszych wschodnich sąsiadów i przyczyniać się do umacniania w tych krajach demokracji, praw człowieka oraz zasad dobrego rządzenia. Jak wspomniano, działania te realizowane są nie tylko – jak polityka zagraniczna w stosunku do innych regionów Europy czy świata – za pomocą instrumentów klasycznych, ale też poprzez poważne zaangażowanie środków o charakterze pomocowym. Pytanie o spójność polskiej polityki zagranicznej i jej prorozwojowy charakter w odniesieniu do tego obszaru jest więc pytaniem o sens wydawania poważnych środków z pieniędzy publicznych na pomoc rozwojową oraz o skuteczność działań naszej dyplomacji na kluczowym dla polskiej polityki zagranicznej odcinku.

Punktem wyjścia do analizy spójności polskiej polityki wschodniej powinny być założenia tej polityki przedstawiane w corocznych exposé ministra spraw zagranicznych, a także priorytety naszej polityki zagranicznej na lata 2012–2016. Od wielu lat linią przewodnią polskiej polityki wschodniej jest wspieranie krajów Europy Wschodniej w rozwoju gospodarczym, społecznym i instytucjonalnym oraz na ich drodze ku bliższej integracji z Unią Europejską, także poprzez inicjatywę Partnerstwa Wschodniego. Inicjatywa Partnerstwa nie może jednak przestąpić faktu, że kraje sąsiedzkie znacząco różnią się między sobą i wymagają od Polski stosowania zróżnicowanych instrumentów polityki zagranicznej. Szczególny jest przypadek Białorusi, kraju niespełniającego podstawowych standardów w zakresie demokracji i praw człowieka.

Władze polskie deklarowały już w 2008 roku, że „Białoruś może liczyć na polskie wsparcie wszędzie tam, gdzie postawi na poszanowanie praw człowieka i praw politycznych opozycji, dialog i kompromis, oraz na otwartość wobec Europy” i „że będziemy gotowi, podobnie jak cała Unia Europejska, udzielić Białorusi pomocy w jej rozwoju”. Polska obiecała wspierać wysiłki na rzecz budowy na Białorusi społeczeństwa demokratycznego, w którym wszyscy obywatele, także Polacy, zrzeszeni w niezależnych organizacjach, będą mieli możliwość swobodnego wyrażania swoich poglądów, potrzeb i aspiracji. Ponadto ostatnio z Polski poptynał sygnał, że nasz kraj może szczególnie pomóc Białorusi, jeśli ta pójdzie drogą przemian. Podobnie przedstawia się sytuacja Ukrainy. Polska zapewnia, że pozostanie adwokatem spraw ukraińskich, jeśli Ukraina będzie sobie tego życzyć¹³.

Ten kierunek polskiej polityki zagranicznej ma być utrzymany w najbliższych latach. Zgodnie z dokumentem *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* działania Polski na arenie międzynarodowej stanowią odzwierciedlenie wartości będących fundamentem naszej państwowości: demokracji, rządów prawa, poszanowania praw człowieka i solidarności. Polska stawia na otwarcie i solidarność ze Wschodem, a także chce zwiększyć rolę współpracy rozwojowej w polityce zagranicznej kraju. Wspierając aspiracje akcesyjne, zwłaszcza Ukrainy, Mołdawii oraz państw Bałkanów Zachodnich, Kaukazu Południowego i Turcji, Polska pragnie służyć im pomocą w transformacji politycznej i gospodarczej. Jest otwarta na unijny dialog z Rosją i zamierza wesprzeć program modernizacji tego kraju, rozumiany jako rządy prawa, pluralizm polityczny, wolność słowa czy społeczeństwo traktowane podmiotowo. Nasz kraj może służyć swoim doświadczeniem nietatwej transformacji ustrojowej i oferuje wsparcie wschodnim sąsiadom. Rząd polski stoi na stanowisku, że należy wspierać liberalizację reżimów wizowych i tworzenie stref wolnego handlu z państwami tego regionu, a także finansowane przez UE programy infrastrukturalne i energetyczne. Polska, sa-

modzielnie i poprzez inicjatywy unijne, będzie również dbać o rozwój stosunków gospodarczych oraz wzrost wymiany handlowej między UE a państwami Partnerstwa Wschodniego. Z dokumentu *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* jasno wynika, że Polska chce dalej wspierać społeczeństwo białoruskie w działaniach na rzecz wolności i pluralizmu politycznego, sprzeciwiając się wszelkiego rodzaju represjom, których ofiarami padają także Polacy na Białorusi. Konsekwentne wspieranie unijnych aspiracji społeczeństwa ukraińskiego i pogłębianie relacji NATO–Ukraina należą do priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Kluczowymi zadaniami Polski na obszarze Europy Wschodniej są uatrakcyjnienie oferty Partnerstwa Wschodniego oraz wzmocnienie siły oddziaływania tego programu na transformację państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, m.in. poprzez liberalizację bądź zniesienie reżimów wizowych, a także wspieranie budowy obszaru demokracji i stabilności na wschód od Polski oraz rozwój wymiany kulturalnej. Ponadto stawiamy sobie za cel rozwój partnerstwa strategicznego z Ukrainą: wspieranie procesu przyjmowania umowy stowarzyszeniowej z Unią i negocjacji na temat liberalizacji reżimu wizowego UE–Ukraina oraz realizacji reform wewnętrznych¹⁴.

Uważna lektura dokumentów przygotowywanych przez polskie MSZ pozwala na wyciągnięcie wniosku, że nasze deklaracje i zobowiązania odnoszące się do wsparcia wschodnich sąsiadów mają stosunkowo „miękki” i mało konkretny charakter. W dokumentach tych używa się takich pojęć jak wspieranie aspiracji akcesyjnych, udzielenie pomocy w rozwoju lub w transformacji politycznej i gospodarczej, służenie naszym doświadczeniem, uatrakcyjnienie oferty Partnerstwa Wschodniego, wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego itp. Nie oznacza to oczywiście, że za tymi deklaracjami nie idą bardziej konkretne działania sprzyjające naszym wschodnim sąsiadom. Znaczy to jednak, że oferujemy krajom Europy Wschodniej to, co nie wiąże się z żywotnymi interesami kraju, co nie ogranicza naszych zasobów, słowem: stosunkowo

¹³ Zob. szerzej: kolejne exposé ministra spraw zagranicznych RP z lat 2008–2011, www.msz.gov.pl.

¹⁴ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, op. cit.

niewiele nas kosztuje. Przykładem jest choćby nasza pomoc rozwojowa. Dotychczas nie podjęliśmy twardych zobowiązań finansowych dotyczących wsparcia nawet tak ważnych krajów jak Ukraina czy Białoruś.

Brak odważnych kroków sprzyjających krajom Europy Wschodniej wynika oczywiście także z wydarzeń po tamtej stronie granicy. W sytuacji, w której władze krajów Partnerstwa Wschodniego cofają się na drodze ku demokracji albo wprowadzają rozwiązania oddalające je od standardów europejskich, trudno wyjaśnić społeczeństwu polskiemu, dlaczego mamy dawać coś więcej od siebie w imię pożądanego przez nas kierunku transformacji na Wschodzie. W jakimś sensie zastaniamy się też Unią Europejską. To prawda, że UE ma większe przełożenie na kierunek rozwoju wydarzeń w Europie Wschodniej niż Polska jako samodzielny aktor. W wielu obszarach istotnych np. dla państw Partnerstwa Wschodniego (jak kwestie handlowe) Unia ma wyłączne kompetencje, a jej zdolność oddziaływania na region jest bezdyskusyjna. Należy jednak pamiętać, że mamy pewien wpływ na politykę UE w każdej dziedzinie, bo wynika to z charakteru procesu decyzyjnego wewnątrz Wspólnoty. Odnosi się to nawet do spraw traktatowo przypisanych organom wspólnotowym, jak polityka handlowa. W każdej sferze głos UE jest w pewnym sensie wypadkową polityk państw członkowskich. Te zaś mogą albo sprzyjać krajom Europy Wschodniej, albo być dla nich niekorzystne. Zarazem istnieją obszary, takie jak polityka rozwojowa czy migracyjna, które – choć objęte koordynacją na forum UE – w dużym stopniu zależą od decyzji poszczególnych członków Unii, w tym Polski. W tych dziedzinach zawsze można zrobić więcej niż dotychczas. Chociażby finansowanie Partnerstwa Wschodniego, wciąż sztandarego projektu polskiej polityki wschodniej, mogłoby w większym stopniu pochodzić ze środków polskich podatników.

Wnioski

Przez pierwsze 10 lat tworzenia programu Polska Pomoc o spójności polityki na rzecz rozwoju sporo się mówiło, ale niewiele się w tym temacie działo. Ustawa o współpracy rozwojo-

wej, która weszła w życie z początkiem 2012 roku, daje szansę na wcielenie tej koncepcji w życie, tak aby nasz całościowy wpływ na biorców polskiej pomocy, w pierwszej kolejności na kraje Partnerstwa Wschodniego, był – na ile to możliwe – pozytywny. Aby tak się stało, musimy jednak w pierwszej kolejności odpowiedzieć sobie na pytania, gdzie są nasze interesy na Wschodzie, czego mamy bronić, a z czego możemy zrezygnować, a więc gdzie są faktyczne granice naszego poświęcenia i altruizmu w relacjach ze wschodnimi sąsiadami. Dopóki nie odpowiemy sobie na tak postawione pytania, dopóty albo nie będziemy w stanie zaoferować krajom regionu niczego wykraczającego poza standardowe deklaracje o wspieraniu transformacji i integracji europejskiej, albo też nasze deklaracje nie będą do końca wiarygodne, gdyż nie poprzedzi ich gruntowna analiza kosztów i korzyści oraz nie zostaną odpowiednio wyjaśnione społeczeństwu.

W tym kontekście warto przypomnieć badanie, które Fundacja im. Stefana Batorego przeprowadziła tuż przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi. Z odpowiedzi na pytania rozdane do przedstawicieli poszczególnych partii politycznych startujących w wyborach wynikało m.in., że praktycznie wszystkie polskie partie opowiadają się za członkostwem Ukrainy w UE, nawet gdyby wiązało się to z otwarciem dla Ukraińców polskiego rynku pracy, otwarciem dla ukraińskiego rolnictwa rynku europejskiego czy też koniecznością podzielenia się z Ukrainą funduszami strukturalnymi¹⁵. Tego typu sygnały napawają optymizmem, ale też każą myśleć, że w pewnym momencie realizacja zasadniczych celów polskiej polityki zagranicznej może wiązać się z koniecznością dokonania trudnych wyborów dotyczących na pozór wewnętrznych interesów Polski.

W tym kontekście zasadne wydaje się zweryfikowanie, czy działania państwa polskiego i poszczególnych jego organów sprzyjają celom naszej polityki zagranicznej w odniesieniu

¹⁵ Szerzej na temat spotkania w Fundacji Batorego zob.: *Stanowiska partii politycznych wobec polityki wschodniej w kampanii wyborczej 2011 – prezentacja wyników ankiety*, www.batory.org.pl/programy_operacyjne/otwarta_europa/partnerstwo_wschodnie_i_rosja/wydarzenia_pw_i_rosja/4_pazdziernika_2011.

do Europy Wschodniej. Bliższe przyjrzenie się tej kwestii pokaże, do jakiego stopnia mamy zbieżne i spójne interesy, w których miejscach są one rozbieżne i gdzie ta rozbieżność wynika jedynie z braku koordynacji na arenie krajowej, a gdzie z niemożności pogodzenia interesów Polski i jej wschodnich partnerów. Pozwoli też na określenie horyzontu polskiej polityki zagranicznej w odniesieniu do tego regionu świata oraz ułatwi identyfikację scenariuszy pożądanых tak dla nas, jak i – w miarę możliwości ich pogodzenia – dla naszych wschodnich sąsiadów.

Należy oczywiście mieć świadomość, że spójności polskiej polityki wschodniej nie sprzyja: brak konsensusu odnośnie polskiej polityki zagranicznej wśród najważniejszych partii politycznych, jak też deficyt demokracji w krajach Europy Wschodniej. Brak zgody co do podstawowych założeń polityki wschodniej oczywiście nie ułatwia procesu identyfikacji naszych celów i interesów wobec regionu. Z kolei rosnące tendencje antydemokratyczne na wschód od Polski mogą powodować rozbieżności między tym, co mówią władze, a tym, co jest istotne dla społeczeństw. W efekcie po wschodniej stronie granicy będziemy mieli do czynienia nie z jednym, lecz z wieloma, być może sprzecznymi ze sobą, głosami i punktami odniesienia.

Niezależnie od wskazanych trudności warto i należy podjąć systematyczne działania na rzecz zapewnienia spójności polskiej polityki wschodniej. Dobrze będzie wykorzystać doświadczenie krajów Europy Zachodniej z procesu wdrażania koncepcji spójności polityki na rzecz rozwoju (PCD). W procesie tym powinny uczestniczyć cztery zasadnicze grupy podmiotów: organy krajowej administracji publicznej i polskie organizacje pozarządowe, jak też ich partnerskie instytucje w Europie Wschodniej.

Podstawowym zadaniem krajowej administracji publicznej jest stworzenie takiego mechanizmu koordynacji działań poszczególnych organów państwa, aby kluczowe decyzje dotyczące spraw mogących wpływać na sytuację u naszych wschodnich sąsiadów były podejmowane z pełną świadomością tego wpływu, a tak-

że aby istniało forum, gdzie będą rozważane konflikty interesów, które pojawią się niechybnie, gdy dążenie do realizacji przez rząd narodowych interesów w określonym obszarze będzie stało w sprzeczności z interesem naszych sąsiadów.

Polskie NGOs mają wspierać i stymulować ten proces, pokazywać dobre i złe przykłady w krajach Europy Zachodniej, a następnie monitorować oraz oceniać, do jakiego stopnia poszczególne realizowane przez Polskę polityki są spójne i przyjazne wobec państw leżących na wschód od naszych granic oraz wobec innych biorców polskiej pomocy. Zadaniem krajowego sektora pozarządowego są też: naciskanie na władze, aby podjęły polityczne zobowiązania dotyczące wdrażania koncepcji PCD, jak również prowadzenie systematycznego dialogu z poszczególnymi resortami, którego efektem byłaby większa świadomość wpływu podejmowanych decyzji na rozwój bliższych i dalszych partnerów zagranicznych Polski.

W tej pracy polskie władze i organizacje pozarządowe powinny znaleźć wsparcie ze strony rządów krajów Europy Wschodniej i tamtejszego społeczeństwa obywatelskiego. Za naszą wschodnią granicą coraz częściej będą pojawiać się głosy i stanowiska krytykujące Polskę (a szerzej – całą Unię Europejską) za niespójną i nieprzyjazną politykę wobec tego obszaru. Istnieje bowiem duże ryzyko, że spory, m.in. wynikające z konfliktu interesów, pojawią się przynajmniej w kilku dziedzinach. Należą do nich: polityka wizowa i w zakresie zarządzania ruchem osobowym między Polską (UE) a naszymi wschodnimi sąsiadami, polityka migracyjna, rolna, handlowa, w zakresie ochrony środowiska, transportowa itp. W odniesieniu do każdej z wymienionych dziedzin powinniśmy dysponować pogłębioną wiedzą o tym, jakie konsekwencje dla krajów Europy Wschodniej może mieć realizacja naszych interesów. Musimy umieć wykorzystywać tę wiedzę i wejść z naszymi partnerami w dialog dotyczący faktycznych długofalowych interesów w każdej z dziedzin. Celowe wydaje się też pogłębienie dyskusji w kraju na temat potencjalnych korzyści z prowadzenia spójnej, prorozwojowej polityki wschodniej, ale też na temat kosztów, jakie mogą

się z tym wiązać w przyszłości. Tylko wtedy będziemy w stanie ocenić, ile możemy zaoferować tym krajom, aby pomóc im osiągnąć stabilność, demokrację i wyższy poziom życia. Jednocześnie polska pomoc rozwojowa nie będzie tylko przystówiowym „kwiatkiem do kożucha”, lecz stanie się jednym z kluczowych elementów spójnej, prorozwojowej

i protransformacyjnej agendy państwa polskiego, sprzyjającej rzeczywistym, pozytywnym i trwałym przemianom na wschód od naszych granic.

dr Paweł Bagiński – dyrektor programu
Otwarta Europa w Fundacji
im. Stefana Batorego