



Ku gospodarczemu wymiarowi polityki zagranicznej

Dominacja spraw bezpieczeństwa i integracji silnie oddziałuje na całokształt aktywności zagranicznej RP i wiele dziedzin polityki wewnętrznej. Określa również strukturę organizacyjną, kadrową i kształt budżetu MSZ. Wyznacza sposób myślenia i punkt odniesienia dla decydentów, urzędników i funkcjonariuszy w całym państwie. Kształtuje także opinię publiczną. Rola obu tych filarów, wyznaczana przez nasze uwarunkowania historyczne, logikę przekształceń ustrojowych i realne interesy, sposób rozumienia zobowiązań sojuszniczych i misji polityki zagranicznej, jest niepodważalna. Otwartą do dyskusji sprawą powinno być natomiast wskazanie dodatkowych priorytetów, odpowiadających wyzwaniom obecnego etapu rozwoju kraju i wymogom rywalizacji międzynarodowej.

W swoim kolejnym dla „Komentorza Międzynarodowego Pułaskiego” artykule ambasador Krzysztof Płomiński nawołuje do zwiększenia roli wymiaru gospodarczego polityki zagranicznej. „Analizując polskie realia ostatniego okresu oraz doświadczenie reprezentatywnych państw europejskich należy stwierdzić, że takim strategicznym zadaniem powinno być przede wszystkim pro-rozwojowe i pro-modernizacyjne ukierunkowanie polityki kraju w sferze stosunków zewnętrznych. Zadanie to można określić jako gospodarczy wymiar polityki zagranicznej lub pro-biznesowe jej ukierunkowanie”.

Gorąco zachęcam do lektury najnowszego numeru „Komentorza Międzynarodowego Pułaskiego”!

Dominik Jankowski

Redaktor naczelny „Komentorza Międzynarodowego Pułaskiego”

Autor

Krzysztof Płomiński

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest niezależnym think tankiem specjalizującym się w polityce zagranicznej, którego misją jest propagowanie wolności, sprawiedliwości i demokracji. Działania Fundacji obejmują prowadzenie badań naukowych, opracowywanie publikacji i analiz, przygotowywanie seminariów oraz konferencji, edukowanie i wspieranie liderów. Fundacja jest jedną z dwóch polskich organizacji pozarządowych posiadających status organizacji partnerskiej Rady Europy oraz jest członkiem „Grupy Zagranica” zrzeszającej największe polskie organizacje pozarządowe zajmujące się współpracą z zagranicą.

Krzysztof Płomiński

Krzysztof Płomiński

Ambasador ad personam w MSZ. Politolog i prawnik. Wspecjalizowany w problematyce regionu Bliskiego Wschodu i Afryki.

Ambasador RP w Iraku (1990-1996) oraz Arabii Saudyjskiej (1999-2003). Dyrektor Departamentu Afryki i Bliskiego Wschodu MSZ (2004-2006).

W 2010 r. odznaczony przez Prezydenta RP Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski.

Polską prezydencję w Radzie Unii Europejskiej można traktować jako symboliczne zamknięcie zapoczątkowanego transformacją 1989 r. etapu w polityce zagranicznej RP i okazję do zastanowienia się nad redefinicją zadań przyszłego okresu. Cele strategiczne minionego dwudziestolecia skupiały się na dwóch głównych płaszczyznach – politycznej i bezpieczeństwa oraz integracji w ramach struktur europejskich. W ciągu 20 lat Polska zdołała je zrealizować. Zbudowaliśmy liczącą się pozycję w obszarze euro-atlantycznym. Staliśmy się ważnym graczem w Unii Europejskiej. Podjęte zostały nowe sfery działalności, w tym współpraca rozwojowa. Wzrosła ilość komórek zajmujących się dyplomacją i polityką ekonomiczną. Poprzez włączenie UKIE Ministerstwo Spraw Zagranicznych staje się również resortem spraw europejskich. Podjęty został program przebudowy i modernizacji MSZ oraz służby zagranicznej na placówkach, finansowany dzięki pomyślnemu rozwojowi gospodarczemu. Proces ten w sferze modernizacji technicznej przebiega szczególnie dynamicznie w ostatnich latach. Stworzone zostały materialne podstawy umożliwiające sprostanie nowym wyzwaniom zewnętrznym i wewnętrznym oraz pełniejsze angażowanie instrumentów polityki zagranicznej na rzecz rozwoju i modernizacji kraju, zwiększania PKB. Optymalne wykorzystanie tych możliwości wymaga jednak nowych uregulowań w skali państwa, zmiany praktyki działania oraz ukształtowania świadomości potrzeby pragmatycznego pro-biznesowego zaangażowania osób uczestniczących w zarządzaniu i obsłudze sfery stosunków zewnętrznych, przekraczającego partykularne interesy resortowe i bariery departamentalne. Z wielu względów szczególną rolę w tym zakresie może odegrać MSZ.

Apel o „trzeci filar”

Każda debata na temat redefinicji zadań polityki zagranicznej musi uwzględniać, że sfera ta w Polsce pozostaje nadal zdominowana przez pierwotne priorytety – bezpieczeństwa i integracji. Znaczenie tego pierwszego pogłębił udział Polski w wojnie z terroryzmem. W tym też kierunku będą zapewne oddziaływać przemiany społeczno-polityczne zachodzące obecnie w Afryce Płn. i na Bliskim Wschodzie. Wagę problematyki integracyjnej uwypukliły przygotowania do prezydencji, zamykające pierwszy etap członkostwa Polski w UE. Obsługa prezydencji angażuje w MSZ i na placówkach kilkuset specjalistów, których zadania w dużym stopniu zostaną wyczerpane z końcem 2011 r. Dominacja spraw bezpieczeństwa i integracji silnie oddziałuje na całość aktywności zagranicznej RP i wiele dziedzin polityki wewnętrznej. Określa również strukturę organizacyjną, kadrową i kształt budżetu MSZ. Wyznacza sposób myślenia i punkt odniesienia dla decydentów, urzędników i funkcjonariuszy w całym państwie. Kształtuje także opinię publiczną. Rola obu tych filarów, wyznaczana przez nasze uwarunkowania historyczne, logikę przekształceń ustrojowych i realne interesy, sposób rozumienia zobowiązań sojuszniczych i misji polityki zagranicznej, jest niepodważalna. Otwartą do dyskusji sprawą powinno być natomiast wskazanie dodatkowych priorytetów, odpowiadających wyzwaniom obecnego etapu rozwoju kraju i wymogom rywalizacji międzynarodowej.

Analizując polskie realia ostatniego okresu oraz doświadczenie reprezentatywnych państw europejskich należy stwierdzić, że takim strategicznym zadaniem powinno być przede wszystkim pro-rozwojowe i pro-modernizacyjne ukierunkowanie polityki kraju w sferze stosunków zewnętrznych. Zadanie to można określić jako gospodarczy wymiar polityki zagranicznej lub pro-biznesowe jej ukierunkowanie. Niezależnie od terminologii chodzi o celowe i systemowe wykorzystanie wszystkich, nawet pozornie drobnych, instrumentów

tej polityki dla rozwoju i modernizacji, zwiększania PKB, umacniania pozycji gospodarczej i technologicznej kraju. Podobnie jak w przypadku bezpieczeństwa i integracji, ten „trzeci filar” powinien być traktowany jako zadanie ogólnonarodowe, odnoszące się do całej sfery działań państwa.

Jak to robią inni

Jednym z istotnych czynników przemawiających za przyjęciem powyższej triady priorytetów jest polityka i praktyka działania innych państw reprezentatywnych z punktu widzenia naszych aspiracji oraz miejsca w stosunkach europejskich i globalnych. W krajach Europy Zachodniej ewolucja funkcji polityki zagranicznej przebiegała inaczej niż w Polsce. Problematyka gospodarcza, będąca od dziesięcioleci przedmiotem najwyższej troski, uzyskała szczególną rangę i dynamikę wraz z zakończeniem zimnej wojny i związanymi z tym zmianami w stosunkach globalnych. Światowy kryzys finansowy i gospodarczy umocnił ten trend. W takich krajach jak Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Hiszpania czy ostatnio Włochy konsekwentnie doskonalono rozwiązania systemowe i organizacyjne, w tym funkcje resortów spraw zagranicznych. Pro-biznesowa orientacja stała się nieodłącznym punktem odniesienia w innych sferach działalności – współpracy rozwojowej, obsłudze konsularnej, działalności służb specjalnych, promocji kultury i nauki, regulacjach prawnych. Angażowała osoby zajmujące czołowe stanowiska państwowe. Szybko i pragmatycznie reagowano na nowe wyzwania. Przykładem może być przygotowanie we Francji w 2008 r. w ciągu kilku miesięcy przepisów umożliwiających uruchomienie wielomiliardowego rynku bankowości islamskiej. Można powiedzieć, że ekonomiczny wymiar polityki zagranicznej uzyskał w rozwiniętych krajach zachodnich oraz w nowo powstających światowych potęgach gospodarczych status jednego z głównych instrumentów decydujących o rozwoju, modernizacji i miejscu państwa na arenie międzynarodowej. Działano przy tym agresywnie, pragmatycznie, a często wręcz cynicznie.

Dlaczego nam się dotąd nie udawało?

Można postawić pytanie dlaczego powyższy proces tylko w niewielkim stopniu objął Polskę. Wśród przyczyn należałoby wymienić uwarunkowania historyczne oraz szereg obiektywnych czynników, kształtowanych przez długi okres pomyślnego rozwoju gospodarczego kraju, który zawdzięczamy reformom, prywatyzacji, napływowi inwestycji i środków unijnych, a także dobrej koniunkturze zewnętrznej. Należy też odnotować zaabsorbowanie elit priorytetami transformacji, pewne lekceważenie roli państwa w sprawach gospodarczych i odejście od ponadpartyjnego konsensusu w kwestiach zagranicznych. Pies leży jednak pogrzebany w czynnikach subiektywnych, blokujących próby zreformowania sfery promocji gospodarczej i skutecznej „ekonomizacji” służby zagranicznej. To, przykładowo, partykularyzm resortowy i spory na tle ambicjonalnym uniemożliwiły w 2006 r. finalizację projektu ustawy o agencji handlu i inwestycji. Generalnie brakowało pragmatycznego i perspektywicznego myślenia o problemach gospodarczych. System promocji pozostawał niespójny i rozproszony, a tym samym wysoce nieefektywny. Przepisy utrudniały zintegrowane działanie zadaniowe, utrwalając partykularyzm resortowy. Nie wykształciła się praktyka analizowania skutków działań w innych dziedzinach stosunków zewnętrznych dla interesu gospodarczego kraju. Mimo pewnych pozytywnych zmian w ostatnim okresie, taki stan rzeczy utrzymuje się do dziś. Fragment tej rzeczywistości przedstawiłem w artykule zamieszczonym w numerze 5/2010 „Komentarza Międzynarodowym Pułaskiego” z 23.03.2010 r., który poświęcony był uwarunkowaniom inwestycji petrodolarowych w Polsce.

Lepsze wykorzystanie gospodarczego wymiaru polityki zagranicznej nabiera szczególnego znaczenia w świetle pogarszających się warunków rozwoju i stanu finansów publicznych. Taka potrzeba nie jest co do zasady kontestowana w środowisku osób zajmujących się współpracą z zagranicą. Oczywistym argumentem „za” jest statystyka międzynarodowej rywalizacji, potwierdzająca nadal ogromny dystans dzielący Polskę od krajów najbardziej rozwiniętych i konieczność poszukiwania nowych źródeł przewagi konkurencyjnej. Rozbieżne są natomiast oceny co do odpowiedzialności za istniejący stan rzeczy, zakresu i charakteru koniecznych zmian oraz realności ich dokonania w przewidywalnej perspektywie, uwzględniając istniejący system prawny, obowiązującą praktykę i sprzeczne interesy resortowe. Doprowadzenie do decyzji nadających ekonomicznemu wymiarowi polityki zagranicznej rangę ścisłego priorytetu wymaga oczywiście szerszej dyskusji. Debata taka powinna stworzyć przesłanki do przyjęcia rozwiązań perspektywicznych, ale także do uruchomienia niektórych instrumentów dających szybki efekt.

Niniejszy artykuł stanowi głos w dyskusji na temat stanu faktycznego i możliwych działań zmierzających do zwiększenia udziału czynnika relacji zewnętrznych w rozwoju kraju. Oto kilka spraw, które w tym kontekście należałoby brać pod uwagę:

- aparat państwa, biznes i opinia publiczna powinny otrzymać od rządu i sił politycznych czytelny sygnał określający rangę zewnętrznych stosunków gospodarczych w polityce państwa i ich znaczenie dla rozwoju i modernizacji kraju. Deklaracja taka powinna być złożona również na forum parlamentu;
- sprawy promocji gospodarczej należałoby uregulować ustawowo w sposób kompleksowy, nowelizując przy okazji ustawę o działach administracji rządowej tak, aby usunąć występujący partykularyzm resortowy i wymuszać harmonijną współpracę wszystkich zainteresowanych podmiotów;
- sprawą pilną jest uchwalenie ustawy o agencji promocji handlu i inwestycji. Przynajmniej w pierwszym okresie powinna być ona podporządkowana premierowi;
- należy wypracować model współdziałania pomiędzy agendami rządowymi, biznesem oraz samorządem gospodarczym i terenowym, z jasno określonymi zadaniami placówek zagranicznych RP;
- efektywność wykorzystania środków przeznaczanych na promocję, nie tylko gospodarczą, powinna być rozliczana według jasnych kryteriów, podobnie jak zaangażowanie placówek zagranicznych w generowanie PKB, m.in. poprzez przeliczenie na miejsca pracy tworzone w Polsce;
- potrzebne jest określenie polityki rządu w sprawie inwestycji kapitałowych z państw OPEC, w tym tzw. kapitału pasywnego, a także inwestycji z wyłaniających się potęg gospodarczych. Jest to jedna z niewielu stosunkowo prostych rezerw kapitałowych;
- wskazane jest opracowanie krótkoterminowego programu, wzorowanego na podobnych dokumentach innych państw, określającego polskie interesy gospodarcze i biznesowe, łącznie z interesami ważniejszych przedsiębiorstw, poza obszarem UE oraz wykazu przedsięwzięć do realizacji w poszczególnych państwach;
- w debacie ważnym wsparciem byłaby niezależna ekspertyza na temat możliwości zastosowania w Polsce rozwiązań systemowych i praktycznych w sferze zagranicznej polityki gospodarczej dobrze funkcjonujących w reprezentatywnych państwach.

Rzeczywisty postęp w kierunku nadania ekonomicznemu wymiarowi polityki zagranicznej rangi priorytetu wymaga woli politycznej, wyrażonej również w tworzonych programach wyborczych poszczególnych ugrupowań, a także determinacji władz państwa. Jednym z warunków jest także jedność działania MSZ i Ministerstwa Gospodarki, funkcjonującego jako resort rozwoju gospodarczego. Nie ulega wątpliwości, że harmonijna współpraca obu resortów jest warunkiem konstruktywnych zmian. Ze strony resortu spraw zagranicznych

działania o charakterze doraźnym, przygotowujące grunt pod zwiększenie roli czynnika ekonomicznego w polityce zagranicznej, mogłyby obejmować:

- dokonanie analizy modelowych rozwiązań pro-biznesowych funkcji resortów spraw zagranicznych w takich państwach jak Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Hiszpania i Włochy oraz rozwiązań w zakresie koordynacji i współdziałania z innymi podmiotami uczestniczącymi w obsłudze relacji zewnętrznych. Przeanalizowanie ich doświadczeń w zakresie przekształcania niektórych konsulatów w placówki o charakterze biznesowo-promocyjnym;
- opracowanie wzorowanego na amerykańskim wykazu gospodarczych zadań i kompetencji ambasadora RP;
- przeanalizowanie doświadczeń zachodnich państw UE w zakresie udziału ich firm i obywateli w projektach finansowanych ze środków unijnych, realizowanych poza obszarem Unii;
- podjęcie prac nad uwzględnieniem czynnika współpracy gospodarczej przy opracowywaniu kryteriów przydzielania części środków w ramach polskiej pomocy rozwojowej;
- włączenie zadań pro-rozwojowych i pro-modernizacyjnych do regulaminów organizacyjnych komórek MSZ oraz doprecyzowanie funkcji koordynacyjnych resortu i placówek w sprawach dwustronnej współpracy gospodarczej;
- uzgodnienie zasad tworzenia ad hoc międzyresortowych zespołów zadaniowych do realizacji poszczególnych projektów z obszaru zewnętrznych stosunków gospodarczych, handlowych i relacji biznesowych (przyciąganie inwestycji, kreowanie polskich marek światowych, promocja eksportu specjalnego, rozwój turystyki przyjazdowej, reagowanie na czynniki ograniczające rozwój współpracy, itd.).

Niniejszy artykuł dotyka jedynie wybranych aspektów tematu. Poszczególne sugestie i opinie mogą budzić polemikę i dobrze, gdyby tak się stało. Istotą sprawy jest odpowiedzenie na pytanie dlaczego inne państwa są od nas skuteczniejsze w promocji interesów gospodarczych, mimo stosowania często formalnie tych samych instrumentów. Dlaczego u nas, w przypadku zidentyfikowania szansy realizacji poważnego projektu z udziałem czynnika zagranicznego, nie zawiązuje się ponad departamentalny i ponadresortowy sojusz, by taka szansa w maksymalnym stopniu została wykorzystana. Wreszcie – czy po wykonaniu zadania z budowy nowego miejsca Polski w świecie i niewątpliwym zdaniu egzaminu z unijnej prezydencji, jesteśmy gotowi podjąć wyzwania o porównywalnym znaczeniu? W jakim stopniu środki zainwestowane w służbę zagraniczną mogą obecnie procentować, zwiększając PKB. Sprawy te pozostają w polu widzenia kierownictwa MSZ. Zwiększa to szansę, że ekonomiczny wymiar polityki zagranicznej nabierze konkretnego kształtu.

Opinie przedstawione w niniejszym artykule są osobistymi poglądami Autora, prezentowanymi w oparciu o doświadczenia pracy na placówkach w państwach Bliskiego Wschodu i Afryki Płn., w Centrali MSZ oraz w biznesie.

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego

jest niezależnym, apolitycznym think tankiem specjalizującym się w polityce zagranicznej, którego misją jest propagowanie wolności, sprawiedliwości i demokracji oraz wspieranie działań mających na celu umacnianie społeczeństwa obywatelskiego. Fundacja prowadzi swoją działalność zarówno w Polsce jak i za granicą ze szczególnym uwzględnieniem Europy Środkowej i Wschodniej, jak i Ameryki Północnej.

Fundacja mogła powstać dzięki przemianom politycznym, które nastąpiły w Polsce po 1989 roku. Ideały generała Kazimierza Pułaskiego (wolność, sprawiedliwość i demokracja) stanowią inspirację dla wszelkich inicjatyw podejmowanych przez Fundację. Działania Fundacji obejmują m.in.: prowadzenie badań naukowych, opracowywanie publikacji i analiz, przygotowywanie seminariów oraz konferencji, edukowanie i wspieranie liderów (www.institutprzywodztwa.pl).

Fundacja jest organizatorem Warszawskiego Regionalnego Kongresu Organizacji Pozarządowych (www.warsawcongress.pl), Akademii Młodych Dyplomatów (www.akademia.diplomacy.pl) oraz wydawcą Platformy Komunikacyjnej dla Organizacji Pozarządowych (www.non-gov.org).

Fundacja przyznaje Nagrodę im. Kazimierza Pułaskiego „Rycerz Wolności” dla wybitnych postaci zasłużonych w promowaniu demokracji. Nagrodę dotychczas otrzymał profesor **Władysław Bartoszewski**, profesor **Norman Davies**, **Alaksandar Milinkiewicz**, lider demokratycznej opozycji na Białorusi, prezydenci **Lech Wałęsa**, **Aleksander Kwaśniewski**, **Valdas Adamkus** oraz wysoki przedstawiciel ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa **Javier Solana**.

Fundacja Pułaskiego jest jedną z dwóch polskich organizacji pozarządowych posiadających status organizacji partnerskiej Rady Europy. Więcej o Fundacji na www.pulaski.pl.

Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego

to pogłębione analizy istotnych dla Polski zagadnień z zakresu polityki międzynarodowej, gospodarki światowej bądź bieżących wydarzeń w polskiej polityce. Dokument publikowany jest w dwóch wersjach językowych, polskiej i angielskiej. Osoby chcące publikować swoje oryginalne prace w Komentarzu proszone są o kontakt z redaktorem naczelnym p. **Dominikiem Jankowskim** (djankowski@pulaski.pl). Żeby regularnie otrzymywać kolejne numery KMP należy podać swój e-mail na stronie www.pulaski.pl.