



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Polska polityka zagraniczna – nowe cele i wyzwania

Prof. Lena Kolarska – Bobińska



EKSPERTYZY • REKOMENDACJE • RAPORTY Z BADAŃ



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Polska polityka zagraniczna – nowe cele i wyzwania

Prof. Lena Kolarska – Bobińska

Warszawa 2004

© Copyright by Institute of Public Affairs, Warszawa 2004

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Wydawca:
Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel.: (48 22) 55 64 260
fax.: (48 22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl



■ POLSKA POLITYKA ZAGRANICZNA – NOWE CELE I WYZWANIA

Jedną z największych zmian, jakie zajdą w ciągu najbliższych kilku lat w polskiej polityce zagranicznej będzie dotyczyć samego procesu powstawania i kształtowania się tej polityki. Zmiana ta będzie zasadniczo rzutować na treść i główne punkty zainteresowania polskiej polityki zagranicznej. Zmieni jej charakter.

Dotychczasowa polityka zagraniczna miała charakter gabinetowy i wysoce scentralizowany. Ulokowana była w jednym lub dwóch ośrodkach w rządzie oraz w Pałacu Prezydenckim i tworzona była przez niewielkie grono osób. Po 1 maja 2004 r. sytuacja ta ulegnie zmianie pod wpływem dwu pozornie sprzecznych w swej naturze procesów, o odmiennych wektorach – „uwewnętrzniania” i europeizacji. Z jednej strony, najogólniej rzecz biorąc, polityka zagraniczna stanie się dużo silniej niż dotychczas częścią polityki wewnętrznej kraju. Z drugiej strony będziemy współtworzyć politykę zagraniczną kontynentu.

Obecnie decyzje dotyczące integracji z Unią Europejską traktowane są jako część naszej polityki zagranicznej i realizowane przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej po konsultacji z odpowiednimi ministerstwami i agencjami rządowymi. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej polska polityka europejska stanie się w dużej mierze naszą polityką wewnętrzną dotyczącą np. rolnictwa, konkurencyjności czy rynku farmaceutyków. Wiele elementów polityki europejskiej, które teraz traktuje się jako zagraniczną, stanie się częścią szeregu polityk krajowych. Będzie ona realizowana przez przedstawicieli wielu ministerstw, agend

rządowych itp. Na przykład Ministerstwo Gospodarki będzie współdziałać w realizacji europejskiej polityki regionalnej. Nastąpi więc zarówno dekoncentracja, jak i przesunięcie „w dół” na poziom instytucji krajowych wielu decyzji, które obecnie traktowane są jako międzynarodowe. Właściwe decyzje, uzgodnienia i negocjacje z odpowiednikami Unii będą zapadać nie tylko na poziomie branżowych ministerstw, ale i wielu wyspecjalizowanych agend. W konsekwencji, nazwijmy to „uwewnętrzniania” polityki europejskiej, zmienią się więc jej pola zainteresowania.

Z drugiej strony nasze uczestnictwo w polityce europejskiej spowoduje przesunięcie „w górę” wielu decyzji z poziomu krajowego na poziom instytucji unijnych. Kwestie, które dotąd były definiowane jako wchodzące w zakres spraw krajowych na przykład dotyczące rolnictwa, czy polityki regionalnej, nabiorą rangi ponadnarodowej, będą przedmiotem sporu i debaty europejskiej. Na przykład polityka wschodnia czy też związana z krajami basenu Morza Śródziemnego, będzie przedmiotem zainteresowania całej Unii Europejskiej i na poziomie jej instytucji zapadną istotne decyzje obowiązujące Polskę. Będzie to stanowiło ogromną szansę ale i wyzwanie dla forsowania polskich koncepcji i projektów.

Przesunięcie „w dół”, na poziom krajowy kwestii dotychczas traktowanych jako europejskie będzie miało szereg konsekwencji. Jednym z nich będzie proces instytucjonalizacji polskiej polityki. Ponieważ kwestie dotyczące integracji będą realizowane przez wiele ministerstw i agend, kluczowy stanie



się proces koordynacji i przepływu informacji. Dotychczas główną cechą polskiej polityki zarówno krajowej, jak i zagranicznej, była niechęć do dzielenia się informacją z innymi. Właśnie niedzielenie się informacjami jest obecnie traktowana jako zaleta w naszej administracji. Informacja jest bowiem traktowana jako potencjalne źródło władzy: ci, co posiadają informację, mają przewagę nad innymi. Przepływ dokumentów, koordynacja i konieczność szybkiego uzgadniania stanowisk pomiędzy różnymi instytucjami w kraju oraz między nimi a odpowiednimi agendami unijnymi zmusi naszą biurokrację do stworzenia systemu szybkiego przepływu informacji.

Wymusi też współdziałanie i uzgadnianie „poziome”. Jedną z głównych bolączek naszej administracji jest przepływ informacji i decyzji w górę i dół hierarchii służbowej. Niezwykle trudne jest nakłonienie departamentów i komórek do współdziałania z innymi o podobnej pozycji w hierarchii – zwykle czynią to one pod przymusem i za pośrednictwem swoich przełożonych. Po wejściu do Unii jeszcze ważniejszy stanie się proces uzgadniania stanowisk i dyrektyw z odpowiednimi sektorowymi i tematycznymi komitetami, ciałami itp. Niezwykle istotne stanie się więc tworzenie grup zadaniowych, w których współpracować będą eksperci, a nie departamenty. Tym bardziej, że kolejną konsekwencją „uwewnętrznienia” polityki unijnej będzie konieczność oparcia jej w dużo większej mierze, niż dotychczas, na wiedzy ekspertów. Jedyne oni będą w stanie ocenić kompetentnie skutki różnych propozycji unijnych, zaproponować ich modyfikację. Można przypuszczać, że przyspieszy to profesjonalizację polskiej administracji – bez ludzi znających się dobrze na rzeczy, sprawnych, doświadczonych i umiających się poruszać po gąszczu unijnych

przepisów przegramy wiele ważkich, ach może mało spektakularnych spraw. Pojawi się więc szansa na umocnienie służby cywilnej i zahamowanie mechanizmu politycznej „miotły”, która po każdych wyborach wymiata „nie swoich”. Każdy rząd i każdy minister dłużej zastanowi się zwalniając doświadczonego fachowca, aby utworzyć miejsce dla „swojaka”. Błędy będą bowiem łatwo wymierne i przeliczalne na pieniądze i na realizację naszych interesów ekonomicznych i politycznych.

Nacisk na wiedzę ekspercką tak potrzebny, aby ocenić np. pozycję Hiszpanii czy Grecji w danej kwestii oraz ich przydatność dla Polski zwiększy zapotrzebowanie na współpracę z zewnętrznymi ośrodkami eksperckimi. Spowoduje to konieczność podjęcia, czy zacieśniania współpracy z wieloma instytucjami i placówkami eksperckimi.

Kolejną kluczową konsekwencją opisywanej instytucjonalizacji polskiej polityki i administracji będzie konieczność stworzenia jasno określonych, precyzyjnych procedur. Polska biurokracja jest rozbudowana tam, gdzie nie powinna być – na styku z obywatelem. To on zobowiązany jest wypełniać tysiące formularzy i przestrzegać wielu absurdalnych, drobiazgowych przepisów. Kiedy jednak przychodzi do spraw wagi ogólnopolskiej, tworzenia prawa w rządzie, czy Sejmie, okazuje się, że wiele procedur nie jest określonych dokładnie. Są one zamarkowane na tyle ogólnikowo, aby mogły być następnie dowolnie interpretowane. Podejmowanie decyzji w sprawach związanych z polityką europejską będzie musiało zostać, z wielu względów, precyzyjnie określone. W sumie więc pojawi się szansa na to, że „uwewnętrznienie” polityki europejskiej będzie sprzyjało usprawnieniu, odpolitycznieniu i profesjonalizacji



rządzenia w Polsce. Jest to jednak tylko szansa, która może zostać zaprzepaszczona, jeśli rządzącym i opozycji zabraknie woli i wyobraźni do wprowadzenia zmian. W Unii bowiem są przykłady krajów, które drogo zapłaciły za brak odpowiednich działań w zakresie przystosowania administracji do wyzwań unijnych.

Wielotematyczność polskiej polityki europejskiej i wieloinstytucjonalność spowoduje nie tylko konieczność przededefiniowania polityki zagranicznej, ale też roli MSZ. Instytucji tej odebrany zostanie bowiem monopol na duży fragment polskiej polityki zewnętrznej. Również dlatego, że przedstawiciele MSZ nie będą się znali na wielu kwestiach. Może to stać się źródłem wielu konfliktów. Już obecnie jeden z ministrów uczestniczących w kształtowaniu polityki gospodarczej rządu narzekał na konsekwencje, jakie ponosi jego sektor w związku z „mocarstwowymi” zapędami MSZ. Chodzi tu o stanowczość rządu wobec propozycji zmiany sposobu głosowania z Nicei.

Drugim czynnikiem, który wpłynie na zmianę polityki zagranicznej będzie jej upolitycznienie. Istniejący dotychczas consensus zastąpiony zostanie wieloma podziałami i konfliktami. Kończy się więc powoli błogosławiona dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych jednomyślność rządu i opozycji. Przede wszystkim dotychczasowe główne cele polskiej polityki zagranicznej były klarowne i jednoznaczne – „tak” dla NATO i Unii Europejskiej. Obecnie, gdy cele te zostały osiągnięte, trudno będzie utrzymać zbudowany wokół nich consensus. Poparcie dla Unii zostanie zastąpione wieloma szczegółowymi decyzjami, które przekładając się na konkretne rozwiązania będą przedmiotem debaty i sporów, tak jak inne sprawy

wewnętrzne. Zaktywizują się różne grupy interesów i zabiegi o ich realizację, co utrudni pozyskiwanie zgody.

Polityka zagraniczna będzie więc powoli podlegać tym samym procesom politycznym, co kształtują całą polską politykę. Partie starając się pozyskać poparcie społeczne, będą podkreślać dzielące je różnice, również w kwestiach dotyczących polityki zagranicznej. Racje doraźne i partykularne, poglądy swojego elektoratu, a nie interes narodowy, czy racja stanu staną się głównymi motywami działań.

„Upolitycznienie” oraz uczynienie z polityki zagranicznej podmiotu sporu i debaty publicznej będzie wynikało również z tego, że wiele spraw rozgrywających się dotychczas między Polską a Brukselą „przybliży” się do obywatela. Będzie dotyczyć bowiem codziennego życia ludzi, spraw im bliskich, takich jak na przykład: dopłaty, podatki, pomoc publiczna, czy wprowadzenie euro. To są sprawy, które będą włączały obywateli polskich w obszar polityki europejskiej. Będą wywoływać spory, zmuszać do zajęcia stanowiska, wyrobienia zdania.

W debatę i tworzenie polityki zagranicznej włączą się też nowe podmioty, np. media, think – thanki, organizacje pozarządowe, czy partnerzy społeczni.

Gdy zniknie prosta, łatwa i bezalternatywna opozycja „wejść – nie wejść” do Unii pojawią się kwestie złożone, o różnych skutkach polityczno – ekonomicznych, niejednoznaczne w swojej ocenie. Przykładem jest spór o sposób głosowania czyli „sprawa Nicei”. Jest ona na tyle złożona, a jednocześnie dająca się sprowadzić do „za” lub „przeciw”, że budzi emocje i rodzi podziały.



Upolitycznieniu polityki zagranicznej będzie towarzyszył proces jej uspołeczniania. Narastające różnice, konflikty i podziały, powiązanie wielu spraw z interesami obywateli, jak też włączenie tych kwestii do dyskursu politycznego zwiększy zainteresowanie wielu osób sprawami „polsko – europejskimi”. Sposób głosowania obudził w kraju dyskusję i nad konstytucją i sprawami europejskimi.

Zainteresowanie to może pobudzi stawianie pytań, o przyszłą rolę Polski w Europie, o nasze interesy i możliwe sojusze. Na razie politycy nie odpowiadają na te pytania, może sami nie wiedzą. Miejmy jednak nadzieję, że w wyniku rosnącego zainteresowania społecznego, zrodzi się też bardziej pogłębiona refleksja na te tematy.

Dotychczas trudno było mówić o istnieniu debaty na tematy dotyczące polskiej polityki zagranicznej – racja stanu została zdefiniowana w gabinetach polityków, a jej istota oraz przyczyny nie wyjaśniane dostatecznie społeczeństwu. Społeczeństwo było informowane, że wejście do Unii to najlepsza przyszłość dla Polski i przyszłych pokoleń. Po wygranej referendum nie przedstawiono społeczeństwu nowych celów polskiej polityki europejskiej, nie powiedziano: osiągnęliśmy bardzo dużo, teraz przed nami ciężka praca, jeśli chcemy zająć ważne miejsce w Europie, dorównać zasobnym i rozwiniętym krajom. Zamiast tego jesienią 2003 roku nastąpiła zasadnicza, w porównaniu z kampanią referendalną, zmiana w sposobie komunikowania integracji przez polityków. Mogła być ona odbierana przez społeczeństwo jako niezrozumiała i trudna do wytłumaczenia zmiana w polityce państwa polskiego. Mianowicie zamiast zakreszenia celów i zadań stojących przed krajem, regionami, administracją państwową, samorządami

mi i firmami w związku ze zbliżającą się akcesją skupiono się nawet nie na debacie konstytucyjnej, ale na informowaniu o braku zgody Polski na proponowany w konstytucji europejskiej sposób głosowania. Nie przekazano przekonująco racji, dlaczego bronimy sposobu głosowania zaproponowanego w Nicei. Wiele osób sądziło więc, że bronimy, bo „tak nam obiecano”. Politycy nie pokazali też, jak „obrona Nicei” ma się do haseł z okresu referendum, kiedy to Unia była opisywana jako wspólnota życzliwych sobie krajów, jedna rodzina. Nic dziwnego, że poczucie wyraźnego lekceważenia przez władzę jest obecnie najwyższe od 1988 roku – odczuwa je często i bardzo często 43% społeczeństwa.

Uspołecznienie polityki zagranicznej odbywa się nie tylko w Polsce, ale także u naszych unijnych sąsiadów. Dlatego też będzie rosła rola dyplomacji społecznej lub publicznej realizowanej przez inne niż rząd podmioty.

Dotychczas skupiałam się na niektórych zmianach, jakie zajądą w polskiej polityce w wyniku integracji. Istotny wpływ na nią będzie miało nie tylko przekazanie wielu kwestii europejskich „w dół” na szczebel krajowy, ale też proces odwrotny – umiędzynarodowienia polskiej polityki. Polacy będą niedługo kształtowali politykę całego kontynentu, współdecydowali o reformie wspólnej polityki rolnej, funduszach spójności, polityce zagranicznej i obronnej Unii. Dotychczas byliśmy petentami. Obecnie, jeśli chcemy odegrać istotną rolę w Europie, musimy występować z pomysłami, propozycjami i koncepcjami. Nasuwa się pytanie, czy nasze struktury są przygotowane do odegrania tej roli. Obecnie nie, ale z czasem przygotowanie to wymusi na nas sytuacja, fakt, że Polacy będą zasiadali w setkach



komisji, komitetów, ciał doradczych i decyzyjnych. Ważne jest, żeby zmiany zostały zapoczątkowane i tylko z czasem utrwały się, zmieniając oblicze nie tylko administracji czy polityki zagranicznej, jak całego kraju. ■