



BIULETYN

Nr 9 (985), 31 stycznia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Beata Górka-Winter • Artur Gradziuk • Roderick Parkes • Beata Wojna

Polityka wspierania demokracji przez kraje Grupy Wyszehradzkiej – czy możliwa jest lepsza współpraca?

Kinga Brudzińska

Członkowie Grupy Wyszehradzkiej (V4), którzy jeszcze niedawno byli biorcami pomocy zagranicznej, w ostatnich latach coraz aktywniej angażują się we wspieranie demokracji w krajach trzecich. Ich działania koncentrują się głównie na najbliższym sąsiedztwie (krajach objętych Partnerstwem Wschodnim i regionie Bałkanów Zachodnich), lecz coraz częściej starają się one wspierać wschodzące demokracje w innych częściach świata (np. w Egipcie czy Tunezji). Podjęcie ściślejszej współpracy w ramach agendy demokratyzacyjnej V4 mogłoby nie tylko zwiększyć skuteczność udzielanego wsparcia, ale również lepiej uwidocznić ich aktywność oraz wzmocnić przekaz Grupy na forum UE.

Agenda demokratyzacyjna, rozumiana m.in. jako pomoc w budowie państwa prawa, społeczeństwa obywatelskiego, wspieranie dobrego rządzenia oraz przekazywanie doświadczenia transformacji systemowej w krajach trzecich, realizowana jest przez wszystkie kraje Grupy Wyszehradzkiej. Obejmuje ona działania w ramach współpracy dwustronnej (m.in. projekty wdrażane przez krajowe podmioty) oraz wielostronnej (m.in. aktywność w instytucjach oraz organizacjach regionalnych i międzynarodowych takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska, Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki). Planowaniem i koordynacją agendy demokratyzacyjnej zajmują się ministerstwa spraw zagranicznych krajów V4, jej wdrażaniem zaś – inne resorty, placówki zagraniczne (np. w ramach systemu małych grantów), organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz agencje rozwojowe.

Ograniczenia finansowo-instytucjonalne. Wspieranie demokracji stało się jednym z celów pomocy rozwojowej w Polsce, na Słowacji oraz na Węgrzech (co widoczne jest w planach współpracy rozwojowej Polski i Słowacji oraz rezolucji współpracy rozwojowej Węgier), a nawet wyodrębniono je jako osobne działanie w Czechach (Program Promocji Transformacji w ramach Departamentu Praw Człowieka i Polityki Transformacji MSZ). Krajom V4 realizację polityki demokratyzacyjnej utrudniają jednak pewne przeszkody. Jedną z nich to niewystarczające nakłady finansowe. Na pomoc w zakresie wspierania demokracji kraje grupy V4 przekazują średnio 1% oficjalnej pomocy rozwojowej, czyli ok. 7,7 mln euro (dla porównania Szwecja przekazuje ok. 17,7 mln euro). W 2012 r. najwięcej środków w ramach pomocy dwustronnej przekazała Polska (4,4 mln euro), następnie Czechy (ok. 1,9 mln euro), Słowacja (ok. 800 tys. euro) i Węgry (w 2008 r. ok. 600 tys. euro). Kolejnym problemem jest nie w pełni wypracowany model instytucjonalnej koordynacji agendy demokratyzacyjnej w ramach resortów spraw zagranicznych (co utrudnia monitorowanie pełnego zakresu agendy i ocenę jej skuteczności). Na szczególną uwagę zasługuje model stworzony przez Czechy, które już w 2005 r. wprowadziły wspomniany Program Promocji Transformacji. Pozwoliło to na lepsze planowanie i organizację działań w ramach agendy demokratyzacyjnej, zachowanie przejrzystości procesu planowania i wdrażania projektów, jak również oddzielenie środków na wspieranie demokracji od budżetu pomocy rozwojowej. W 2011 r. powstały osobne programy i agencje mające dzielić się doświadczeniami transformacyjnymi na Słowacji (Centrum Przekazywania Doświadczeń w Integracji i Reformach, CETIR) i w Polsce (Fundacja Międzynarodowej Współpracy na rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak”), choć środki na ich działalność, w odróżnieniu od Czech, pochodzą z budżetu pomocy rozwojowej. Warto w tym miejscu zauważyć, że według AidWatch (europejskiej sieci organizacji zajmujących się monitorowaniem pomocy rozwojowej) łączenie

wspierania demokracji z realizacją polityki rozwojowej jest o tyle niezasadne, że podstawowym celem unijnej polityki współpracy na rzecz rozwoju, zapisanym w traktacie lizbońskim, jest zwalczanie i ostatecznie wyeliminowanie ubóstwa, a nie np. wspieranie rządów prawa.

Doświadczenia współpracy w formacie V4. Ze względu na różne interesy polityczno-gospodarcze czy powiązania historyczno-kulturowe z krajami trzecimi państwa wyszehradzkie skłaniają się raczej do prowadzenia odrębnych polityk demokratyzacyjnych. Jest to widoczne w co najmniej trzech kwestiach. Pierwszą jest selekcja priorytetów geograficznych – kraje V4 mają pod tym względem jedynie trzy wspólne priorytety: Ukrainę, Mołdawię i Tunezję. Druga kwestia to dobór obszarów tematycznych wsparcia. Na podstawie realizowanych projektów można zauważyć, że wszystkie kraje grupy V4 podkreślają unikalność swojej transformacji systemowej i wspierają tylko te działania, które z perspektywy własnych doświadczeń wydają im się pożyteczne. Czechy najchętniej finansują projekty wspierające obrońców praw człowieka, Polska – budowanie struktur demokracji lokalnej oraz społeczeństwa obywatelskiego, Słowacja – grupy monitorujące wolność mediów, a Węgry – ochronę mniejszości narodowych. Trzecią kwestią jest ograniczona współpraca na poziomie UE. Mimo że kraje V4 są zaangażowane w formułowanie polityki demokratyzacyjnej Unii (szczególnie Czechy, Polska i Słowacja) i starają się kierować uwagę państw członkowskich na obszary priorytetowe (kraje Partnerstwa Wschodniego, Bałkany Zachodnie), rzadko koordynują ze sobą działania i stanowiska, a to mogłoby wzmocnić ich przekaz i świadczyłoby o aktywności regionu. Ograniczona współpraca widoczna była m.in. podczas tworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji. Ideę jego powołania, która wyszła ze strony polskiej, początkowo wspierała jedynie Słowacja (oferując w sierpniu 2012 r. dobrowolną składkę w wysokości 60 tys. euro). W grudniu 2012 r. wsparcia finansowego udzieliły także Węgry (20 tys. euro).

Pozytywnym przejawem współpracy państw V4 są programy utworzone w ramach Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, których głównym celem jest wspieranie procesów demokratyzacyjnych oraz dzielenie się doświadczeniami transformacji systemowej. Chodzi przede wszystkim o Visegrad+ (region Bałkanów Zachodnich) czy tzw. V4EaP (Wyszehrad dla Partnerstwa Wschodniego), jak również programy stypendialne takie jak In-Coming Scholarships oraz Intra-Visegrad Scholarships przyznawane obywatelom wskazanych regionów.

Rekomendacje. Ponieważ środki finansowe państw V4 przeznaczone na pomoc demokratyzacyjną są dość ograniczone, korzystne byłoby podejmowanie wspólnych działań w ich najbliższym sąsiedztwie, choć nie można wykluczyć również dzielenia się doświadczeniami transformacyjnymi z państwami spoza tego obszaru (np. z Egiptem i Tunezją, a nawet Kubą i Mjanmą, gdzie Czechy i Polska są już aktywne). Realizowanie wspólnych projektów mogłoby przyczynić się do zwiększenia efektywności wsparcia oraz zmniejszenia fragmentacji pomocy rozwojowej (a tym samym pomocy na rzecz wspierania demokracji). Takie podejście jest rekomendowane przez UE (w Kodeksie postępowania w zakresie komplementarności podziału pracy w polityce rozwojowej z 2007 r.), która zaleca pogłębienie współpracy państw unijnych dzięki wspólnemu programowaniu, mechanizmom wdrażania pomocy i współfinansowaniu.

Podczas swego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej Polska mogłaby dążyć do zainicjowania współpracy, proponując podejście sektorowe i geograficzne. Oznacza to podejmowanie działań w krajach trzecich będących priorytetem wszystkich członków V4 (na Ukrainie, w Mołdawii, Tunezji) lub tylko niektórych (np. w przypadku Polski i Słowacji – w Libii, a Czech i Słowacji – w Egipcie). Chodzi też o wspólne ustalanie sektorów (np. wspieranie dobrego rządzenia, wzmocnienie organizacji społeczeństwa obywatelskiego), w których dany kraj V4 chciałby podjąć działania. Państwa Grupy mogłyby zacieśnić współpracę między agencjami rozwojowymi (np. w zakresie informowania o bieżącej sytuacji czy planowanych i realizowanych projektach), co pozwoliłoby na identyfikację obszarów, w których możliwe byłyby wspólne przedsięwzięcia. Taką współpracę w ramach pomocy rozwojowej ze Szwecją prowadzą już Czechy – w lipcu 2011 r. oba państwa podpisały *memorandum of understanding* między agencjami rozwojowymi w celu koordynacji ich działań w Bośni i Hercegowinie.

Ta współpraca może się pogłębić również dzięki Europejskiemu Funduszowi na rzecz Demokracji, w skład którego wchodzi wszystkie kraje V4. Koordynacja ich stanowisk w Radzie Zarządzającej Funduszu, odpowiedzialnej m.in. za budżet i wybór priorytetów tematycznych i geograficznych, mogłaby przyczynić się do zwiększenia nakładów finansowych na ich kraje priorytetowe. Ostatecznie kraje V4 mogłyby nie tylko współpracować w ramach działań w krajach trzecich, lecz także dzielić się dobrymi praktykami oraz uczyć się skutecznego wykorzystania wsparcia i koordynowania agendy demokratyzacyjnej w resortach, zarówno od siebie nawzajem, jak i od innych (np. wykorzystując spotkania w formule V4+ z ugrupowaniami regionalnymi – Radą Nordycką czy Beneluksem).