



BIULETYN

Nr 7 (1244), 20 stycznia 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Go Global: Nowa strategia współpracy z krajami rozwijającymi się

Patryk Kugiel

Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się z 2004 r. przestała być aktualna. Potrzebna jest nowa ambitna wizja określająca globalny wymiar polskiej polityki zagranicznej. Polskie spojrzenie na świat musi uwzględniać rosnące znaczenie polityczne i duży potencjał gospodarczy krajów Południa. Aby efektywnie wykorzystać ograniczone zasoby, w nowej strategii należy skupić się na wybranych rynkach i centrach regionalnych oraz zaproponować praktyczny zestaw instrumentów politycznych, gospodarczych i kulturalnych, pozwalających na zwiększenie obecności Polski w tych krajach.

Bilans strategii z 2004 r. Formalnie Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się z listopada 2004 r. jest jednym z głównych dokumentów dotyczących polityki globalnej Polski. Wskazano w nim przede wszystkim na potrzebę wzmocnienia współpracy gospodarczej z wybranymi 17 „państwami priorytetowymi” i 13 „państwami ważnymi” spoza Europy (m.in. Chinami, Indiami, Ghaną czy Kolumbią). Autorzy słusznie zauważali, że osiągnięcie strategicznych celów Polski, tj. przystąpienie do NATO w 1999 r. i UE w 2004 r., sprzyja podjęciu nowych wyzwań i odbudowaniu relacji z krajami rozwijającymi się, zaniedbanych w okresie transformacji po 1989 r. Strategia została przyjęta przez Radę Ministrów, co teoretycznie dawało jej silny mandat i wyznaczało kierunki działań różnych instytucji publicznych.

Jednak tylko w bardzo ogólny sposób opisano w niej cele, zadania i instrumenty nowej polityki, nie wskazując źródeł dodatkowych środków na jej realizację. Skoncentrowano się za to na charakterystyce wybranych państw i uwarunkowaniach dwustronnych relacji. W efekcie operacyjna wartość strategii była bardzo ograniczona. Nie wyjaśniono w niej, jak i w jakim czasie Polska miałaby poprawić swoje relacje z wybranymi krajami. Ponadto skutek szybkich zmian rządu – w 2005 i 2007 r. – dokument nie został implementowany, zamiast tego w kolejnych latach poszczególne departamenty MSZ pracowały nad odrębnymi strategiami wobec Azji, Afryki czy Bliskiego Wschodu. W praktyce więc polityka wobec krajów rozwijających się jest pozbawiona spójnego planu, kompleksowo opisującego wizje, priorytety, cele, zasoby i instrumenty w perspektywie średniookresowej.

Dostosowanie do globalnych trendów. W ciągu ostatnich 25 lat Polska wzmocniła swoją pozycję na starym kontynencie, wzrosło także znaczenie krajów rozwijających się, zwłaszcza po kryzysie finansowym w 2008 r. Przykładowo, udział tych gospodarek w światowym PKB wzrósł z 17,3% w 1990 r. do 35,8% w 2012 r., a ich udział w światowym eksporcie poprawił się z 25,6% w 1992 r. na 33,9% w 2004 r. i na 44,8% w 2012 r. Ich udział w imporcie zwiększył się w tych latach z 25,8% odpowiednio do 30,5% i 42,5%.

W tym samym okresie udział krajów rozwijających się w imporcie Polski nieznacznie wzrósł z 11,3% w 1992 r. do 14,2% w 2004 r. i 19,5% w 2012 r., zaś udział w eksporcie Polski spadł początkowo z 12,6% w 1992 r. do 5,7% w 2004 r., by w 2012 wznieść się do 8,1%. Pokazuje to, że chociaż od czasu przyjęcia strategii w 2004 r. można zanotować pewną poprawę w handlu z tymi krajami, pozostaje jeszcze duży niewykorzystany potencjał współpracy. Co więcej, niepokojący jest rosnący deficyt handlowy. Najbliższe lata, kiedy do Polski będą ciągle napływały fundusze z UE, są dobrym czasem na dalszą ekspansję na rynkach pozaeuropejskich i dywersyfikację kierunków eksportu, który obecnie aż w 3/4 trafia do UE. Także kryzys gospodarczy w Unii, przenoszenie się światowego bogactwa z Zachodu

na Wschód, rosnąca konkurencja w dostępie do nowych rynków czy niedawne embargo na eksport do Rosji mogą skłaniać Polskę do wzmocnienia współpracy z państwami Azji, Afryki czy Ameryki Łacińskiej.

W ostatnich latach polskie firmy podejmowały działania na rynkach pozaeuropejskich, zdobywając tam cenne doświadczenia. Dla wsparcia ich aktywności rząd wprowadził też szereg instrumentów i mechanizmów (takich jak programy „GoChina”, „GoAfrica”, promocja na rynkach perspektywicznych itp.) oraz wzmocnił dyplomację ekonomiczną, organizując więcej wizyt na wysokim szczeblu i misji gospodarczych, umożliwiając udział w targach czy otwierając nowe wydziały promocji handlu i inwestycji (WPHI) przy ambasadach. Wzrasta też świadomość międzynarodowych współzależności, a na globalny wymiar polityki kładzie się coraz większy nacisk, co potwierdził nowy minister spraw zagranicznych Grzegorz Schetyna w exposé w Sejmie 6 listopada 2014 r.

Choć pozycja międzynarodowa Polski się umacnia, dalsze postępy są hamowane przez brak spójnej i długoterminowej strategii globalnej, utrudniającej koordynację działań różnych instytucji publicznych. Przykładowo, Ministerstwo Gospodarki samodzielnie wybiera kraje priorytetowe objęte programem promocji eksportu, a Ministerstwo Finansów przyznaje kredyty preferencyjne bez uwzględnienia strategii polskiej współpracy rozwojowej. Wykorzystanie instrumentów dyplomacji kulturalnej (takich jak Instytuty Polskie, stypendia itp.) czy pomocy rozwojowej wydaje się w niedostatecznym stopniu skoordynowane z celami polityki wobec krajów rozwijających się. Można też zauważyć, że większość WPHI lub Instytutów Polskich znajduje się w krajach Zachodu (głównie w UE), gdzie Polska jest już i tak dość dobrze znana, podczas gdy środki na działalność w innych częściach świata są niewielkie.

Nie powinno zatem dziwić, że – jak pokazuje wiele badań – wiedza na temat Polski poza Europą jest skromna, a nierozpoznawalność marki POLSKA ogranicza możliwości eksportowe polskich firm i szanse na ich sukces za granicą. Chociaż Polska jest niekiedy promowana jako „brama do Europy”, w rzeczywistości niewiele krajów rozwijających się ma bezpośrednie połączenia lotnicze z Warszawą, a połączenia kolejowe i drogowe ze wschodnimi sąsiadami są zaniedbane. Przedsiębiorstwa działające na dalekich rynkach muszą się ponadto zmierzyć z silną konkurencją firm zachodnich korzystających z profesjonalnej pomocy własnych rządów. Świadczy to o tym, że zdecydowane i długofalowe wsparcie państwa jest konieczne do odnoszenia sukcesów na rynkach pozaeuropejskich.

Nowa strategia globalna: nacisk na centra regionalne. Szybkie zmiany systemu międzynarodowego i rosnące ambicje Polski wymagają przyjęcia nowej strategii, która zastąpi nieaktualny dokument z 2004 r. i wyznaczy kierunki globalnej ekspansji na najbliższe lata. Z uwagi na ograniczone środki i zasoby Polska powinna skupić się na wzmocnieniu obecności w kilku starannie wybranych krajach priorytetowych. Wybór powinien się opierać na ocenie dotychczasowej współpracy, a także potencjału kraju (np. Indii, Brazylii) lub możliwości wykorzystania go jako centrum regionalnego (np. Singapuru, Etiopii). W przeciwieństwie do strategii z 2004 r. nowa wersja musi mieć wartość operacyjną, a więc zawierać wykaz instrumentów i dodatkowych nakładów, które pozwolą na osiągnięcie mierzalnych celów. Strategia powinna być przygotowana przy współpracy różnych ministerstw i akceptacji głównych sił politycznych, co gwarantowałoby jej wdrażanie także w razie zmian rządu. Ministerstwo Spraw Zagranicznych powinno odgrywać rolę koordynującą, by wykorzystać efekt synergii działań różnych instytucji i przeprowadzać okresową ewaluację realizacji celów.

W ramach strategii ważną rolę należy przypisać placówkom dyplomatycznym w krajach priorytetowych. W tym celu należałoby je wzmocnić kadrowo i finansowo, wyposażając je w zestaw instrumentów pozwalających na promocję Polski, takich jak Instytuty Polskie, szerszy Program Małych Grantów na pomoc rozwojową czy większe wsparcie współpracy kulturalnej i edukacyjnej (np. na stypendia i szkolenia). Kluczowym narzędziem ekspansji na rynkach priorytetowych należy uczynić regionalne centra polskiego biznesu (tworzone np. przez WPHI lub w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego), które udzielałyby kompleksowego wsparcia (takiego jak wynajem przestrzeni biurowej, wspólne działania promocyjne, pomoc prawna itp.) polskim firmom zaczynającym działalność na danym rynku i planującym ekspansję na kraje sąsiednie. Dodatkowo rząd powinien zachęcać partnerów publicznych i prywatnych do zwiększenia obecności w danym kraju, np. otwierając oddziały polskich banków, uruchamiając bezpośrednie połączenia lotnicze czy utrzymując stałych korespondentów medialnych.

Strategia powinna także zapewniać warunki do wzajemnego wzmocnienia dialogu politycznego, współpracy gospodarczej, pomocy rozwojowej czy promocji kulturalnej. Można by w niej przewidzieć nakłady na intensyfikację kontaktów międzyludzkich poprzez wsparcie wizyt parlamentarzystów, naukowców, członków społeczeństwa obywatelskiego itp. Warto byłoby też wykorzystać potencjał diaspory i absolwentów polskich uczelni do wzmocnienia relacji. Chociaż interesy globalne Polski koncentrują się na kwestiach gospodarczych, strategia powinna też przyznawać większą rolę kontaktom politycznym, zarówno dwu-, jak i wielostronnym. Przykładowo, Polska mogłaby się bardziej zaangażować w kształtowanie polityki UE wobec krajów priorytetowych (np. w zakresie umów o wolnym handlu czy partnerstw strategicznych), zwiększając swoją wartość jako partnera.

W końcu należy pamiętać, że realizacja bardziej ambitnej strategii pozwalającej na ekspansję na odległe i trudne rynki nie będzie możliwa bez zwiększenia skali finansowania. Chociaż część zasobów można przenieść z kierunków europejskich, konieczne będzie rozszerzenie budżetu MSZ, aby udało się sprostać nowym zadaniom i obowiązkom. W czasach, kiedy ze względu na globalne współzależności rola dyplomacji jest kluczowa dla sukcesu kraju, wzrost nakładów na MSZ należy postrzegać jako długoterminową inwestycję konieczną do wzmocnienia międzynarodowej pozycji Polski oraz stworzenia nowych możliwości dla przedsiębiorców i obywateli.