

Agnieszka KAMIŃSKA

Polska Akademia Nauk

kaminskaagnieszka8@gmail.com

TRANSFER WIEDZY I DOBRYCH PRAKTYK W ZAKRESIE RYNKU TELEKOMUNIKACYJNEGO UKRAINY I GRUZJI W LATACH 2005-2012 REALIZOWANYCH PRZEZ URZĄD KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ JAKO PRZYKŁAD SUBSYDIARNOŚCI POLSKI NA RZECZ ROZWOJU

ABSTRACT

The transfer of knowledge and good practices in the telecommunications market of Ukraine and Georgia in 2005-2012 carried out by the Office of Electronic Communications as an example of subsidiarity Polish development. This article is a brief summary of the role of subsidiarity (Polish Aid) in the process of telecommunications regulatory changes implemented in Georgia and Ukraine during 2005-2012 years. It is characteristics of the aid granted in the framework of development for mentioned recipients for aid. It discusses the technical assistance granted under performed by the Office of Electronic Communications projects. Attention is paid to the factors that determine development activities, among which are m.in: limited effectiveness of current activities, the democratization of international relations and globalization. It was noted that development cooperation should take into account the demand, "recipient" and not focus only on offer "donor" of that assistance. Furthermore, this assistance should take into account the specific political and economic situation of the recipient country.

Słowa kluczowe: pomoc i współpraca rozwojowa, transformacja, dobre praktyki, plany rozwojowe UE, pomocniczość, demokracja

Keywords: development aid and cooperation, transformation, good practice, EU development plans, subsidiarity, democracy

Humanistyczna i cywilizacyjna misja rozwoju nauki i pomnażania wiedzy od stuleci łączy się z jej upowszechnianiem dla rozwoju i postępu ludzkości, bez żadnych ograniczeń i dyskryminacji.

prof. Włodzimierz Bojarski

WSTĘP

Uwolnienie się od komunistycznej władzy w 1989 r., a następnie wstąpienie do Unii Europejskiej (UE) zmieniło zasadniczo pozycję Polski w świecie. Przemiany transformacyjne i obecność w strukturach europejskich umożliwiły uczestnictwo w projektach polegających na wzmacnianiu potencjału technologicznego i administracyjnego polskiego państwa. Następnym krokiem stało się udzielanie analogicznego wsparcia krajom bliskim politycznie UE. Celem artykułu jest analiza transferu wiedzy i dobrych praktyk¹ w zakresie rynku telekomunikacyjnego dokonywanego w celu modernizacji rynków krajów sąsiadujących z UE: Ukrainy i Gruzji (wybór dokonywany był w ramach polityki UE). Donatorem tego transferu była Polska, m.in. w ramach pomocy rozwojowej (*Polish Aid*) udzielonej za pośrednictwem regulatora polskiego rynku telekomunikacyjnego – Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Pomoc ta wpisała się w ramy Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej² i dlatego koncentrowała się na tych obszarach, gdzie poniesione inwestycje mogły przynieść trwałe korzyści społeczne i gospodarcze, a także promowała te wartości, które są ważne zarówno dla Polski, jak i jej partnerów. Współpraca ta w szczególności odbywała się w obszarach, z którymi są związane wartości wspólnych korzyści i zobowiązań, jakie Polska ma wobec świata. Głównym celem współpracy regulatora polskiego było przede wszystkim wspieranie konkurencji w zakresie dostarczania sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub świadczenia usług telekomunikacyjnych, mających na celu promocję interesów UE, co wiązało się z realizacją polityki w zakresie promowania różnorodności kulturowej i językowej.

Beneficjentem prezentowanego wsparcia były dwa kraje, będące także podmiotami Partnerstwa Wschodniego – Ukraina i Gruzja. Oba łączy z Polską wspólne doświadczenie przynależności do bloku komunistycznego, złożona historia polityczna i wspólnota pojmowania takich wartości, jak wolność i solidarność. O ile proces zbliżenia Ukrainy do UE napotykał problemy, do których należały m.in. brak potwierdzenia idei demokracji w reformach kraju³ sprzed listopada 2013 r., to bez wątpienia kraj ten jest aktyw-

¹ Zaznaczyć należy, że przez dobrą praktykę, właściwą z etycznego punktu widzenia, należy rozumieć taką praktykę, która nie tylko unika niesłusznego postępowania (niesprawiedliwości), ale również jest zgodna z wymogami cnót w ogóle (to jest innych cnót niż cnota sprawiedliwości). J. Jacson, *Biznes i moralność*, przeł. R. Pucek, Warszawa 1999, s. 140.

² Ustawa o współpracy rozwojowej; *Polska 2030; Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012-2015*.

³ W raporcie Freedom House (*Freedom in the World*, 2011) zmieniono klasyfikację Ukrainy z kraju „wolnego” na „częściowo wolny”. Dotyczy okresu sprzed tzw. Euromajdanu. Obecnie w mediach

nym biorcą pomocy. W niniejszym artykule zostanie podjęta próba opisu i oceny znaczenia otrzymanego wsparcia w zakresie regulacji rynku telekomunikacji wobec dwóch beneficjentów do roku 2012, z krótkim omówieniem roli pomocniczości.

PLANY ROZWOJOWE UNII EUROPEJSKIEJ

UE, choć sama nie wie jeszcze, czy chce być federacją, czy tylko konfederacją stosunkowo niezależnych państw (co pokazały niepokojące wyniki referendum w Szkocji), bez wątpienia jest nowatorskim projektem cywilizacyjnym, mającym aspiracje do bycia co najmniej ukoronowaniem demokracji zachodniej, z jej dobrobytem materialnym i tolerancją. Jednym z bardzo istotnych problemów UE jest kwestia określenia jej własnych granic. Jest to ważne nie tylko z powodu zagrożeń typu militarnego, ale i gospodarczego, gdyż Unia jest swego rodzaju enklawą dobrobytu i demokracji, rozciągniętą między nieprzewidywalną Rosją a niespokojnymi państwami arabskimi oraz biedną Afryką⁴. Ostatnie długotrwałe procesy uchodźstwa z Syrii są potwierdzeniem atrakcyjności UE dla mieszkańców krajów niestowarzyszonych⁵.

Z uwagi na kryzys gospodarczy działania rozszerzające UE zwolniły tempo. Obecnie przewiduje się w nieokreślonej przyszłości rozszerzenie jej o Bałkany Zachodnie, Turcję i Islandię. Krajami kandydującymi pozostają także była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Czarnogóra i Serbia. Potencjalnymi kandydatami do członkostwa są ponadto Albania, Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo. Z kolei kraje będące przedmiotem zainteresowania Partnerstwa Wschodniego, do których należą odpowiednio Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Mołdawia, Białoruś i Ukraina, stanowią również obszar współpracy UE ze względu na inicjatywę Polski dotyczącą przygotowania w dalszej perspektywie tych państw od akcesji unijnej⁶.

Wydaje się, że odpowiedzią na pytanie dotyczące racjonalności stopniowego poszerzania UE są programy pomocowe kierowane do państw sąsiedzkich. Udzielana pomoc to sposób na budowanie dobrych relacji. Sprzyjanie rozwojowi drugiego państwa to także przejaw stymulowania rozwoju własnego kraju do zarządzania wiedzą i przekazywania jej. Jest ona także, co najważniejsze w kontekście transferu wiedzy, upowszechnianiem nauki w jej renesansowym rozumieniu. Próbą uzasadnienia poszerzenia

ukraińskojęzycznych spotkać można się z określeniami „eurorewolucja”, „rewolucja 2013 r.” i „rewolucja godności”, która zapoczątkowała szereg wydarzeń ostatecznie zmierzających do Umowy stowarzyszeniowej z UE.

⁴ L. van Middelaar, *Przeście do Europy. Historia pewnego początku*, przeł. R. Pucek, N. Borowska, Warszawa 2011, s. 241-242.

⁵ Przed wybuchem wojny Syria liczyła 23 mln mieszkańców. Według danych Narodów Zjednoczonych obecnie przemieściło się, opuszczając swe domy, 7,6 mln ludzi, którzy pozostali na terenie Syrii. Ponad 4 mln wyemigrowało do krajów sąsiednich: 1,8 mln do Turcji i 1,1 mln do Libanu.

⁶ Partnerstwo Wschodnie to polityka zagraniczna Unii Europejskiej, uruchomiona w 2009 r., skierowana do sześciu państw Europy Wschodniej: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy. Inicjatorami utworzenia tej polityki były Polska i Szwecja. Por. https://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/partnerstwo_wschodnie, 10 XII 2016.

europiejskiego kręgu jest rozwój rynku telekomunikacyjnego jako czynnika wzrostu gospodarczego, wspierany bazą doświadczeń i udzielony przez Polskę Ukrainie i Gruzji. Kraje te położone są w „strefie pośredniej” między Rosją, mocarstwem z ambicjami imperialnymi, a Unią. Rozwój telekomunikacji jest powszechnie uznawany za szczególnie ważny element dostępu społeczeństwa do informacji, a świadczenie wysokiej jakości usług łączności jest jednym z najważniejszych wyzwań narodowego i gospodarczego rozwoju każdego państwa. Zjawisko takie jest dobrze widoczne także w krajach nadrabiających zaległości cywilizacyjne, w tym w Polsce, na Ukrainie i w Gruzji.

POMOC I POMOCNICZOŚĆ W UJĘCIU UNII EUROPEJSKIEJ

Pojęcie pomocniczości (subsydiarności) pojawiło się już w czasach starożytnych. W europejskim kręgu kulturowym odwołującym się do Grecji jako kolebki cywilizacji była ona zawsze pojęciem ważnym, nieodłącznie związanym z państwem i pojęciem władzy, stanowiąc przedmiot zainteresowania filozofów, myślicieli, a także osób zajmujących się polityką. Pomocniczość jako element transferu dobrych praktyk w pełni wpisuje się także w ideę misji cywilizacyjnej. Porządkując interpretacje pojęć pomocy i pomocniczości, przede wszystkim wskazać trzeba Arystotelesa (384-322 p.n.e.), ponieważ uważa się, że to on jako pierwszy ją zdefiniował. Filozof ten wiązał pomocniczość ściśle z istotą państwa będącego wspólnotą obywateli⁷. W swoim dziele *Polityka* zawarł m.in. opis ówczesnej struktury organizacyjnej społeczeństwa miast greckich, między którymi zachodzą zależności. Po pierwsze, na potrzeby refleksji na temat właściwej struktury państwowej przyjął on, że człowiek ze swej natury jest istotą stworzoną do życia w państwie – to jest w takiej wspólnotcie, która jako jedyna może być uznana za samowystarczalną. Po drugie, pisząc, że *państwo to nie przypadkowa zbieranina ludzi, ale wspólnota zdolna do samowystarczalności życia, jeżeli zaś przypadkiem brak któregoś z tych składników, to wspólnota taka po prostu nie może być samowystarczalna*, podkreślał jednocześnie, że jedynie państwo właśnie jest gwarantem tej samowystarczalności⁸. Dalej, uznając komplementarność i różnorodność poszczególnych części państwa, uważał, że w ramach jego funkcjonowania, jako szczybla najwyższego zorganizowania struktury społecznej, istnieje poczucie zobowiązania wobec szczybli niższych tej struktury, ze względu na brak samowystarczalności niższych szczybli, a także ze względu na rolę służebną wobec nich⁹.

Wyrażone przez Arystotelesa idee znalazły swoje rozwinięcie także w pracach innych myślicieli. Odnajdujemy je m.in. w doktrynie prawa naturalnego. Jeden z jej przedstawicieli, Althusius (1557-1638), postrzega społeczeństwo jako budowane pakiety, potrzebne z jednej strony do utrzymania autonomii poszczególnych grup (rodziny, korporacji, miasta, prowincji), z drugiej zaś do ich ochrony i pomocy świadczonej im

⁷ J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa 2004, s. 30.

⁸ K. Leśniak, *Arystoteles*, Warszawa 1989, s. 196.

⁹ J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, s. 31-33.

przez korporacje i instytucje usytuowane wyżej w danej strukturze społecznej¹⁰. W takim oto rozumieniu funkcję tę spełnia zarówno UE, na poziomie ponadnarodowym, jak i dysponent środków przeznaczonych na rozwój na poziomie krajowym. Pomoc związana z wymianą doświadczeń, używając otwartości w zakresie dobrych praktyk i przekazywania *know-how* w stosunkach bilateralnych, pośrednio zajmuje się także kształtowaniem postaw społecznych, realizując w ten sposób cele polityki zagranicznej.

Współcześnie pojmowana pomocniczość jest wieloznaczna. Do szerszego stosowania pojęcie to zostało wprowadzone przez Bank Światowy na początku lat 90. Była to odpowiedź na postulaty dotyczące poprawy skuteczności programów wsparcia dla krajów rozwijających się. Niefektywność udzielanej pomocy wiązano głównie z brakiem odpowiedniego potencjału administracyjnego, który pozwalałby na właściwe wykorzystanie zewnętrznej pomocy. Był to jednocześnie impuls do rozpoczęcia dyskusji o sposobach podwyższenia potencjału administracyjnego i jakości zarządzania jako najważniejszego elementu wsparcia. Następnie uwarunkowania związane z poprawą rządzenia, a więc wprowadzeniem zasad *good governance* do praktyki funkcjonowania administracji, stały się mechanizmem poprawy skuteczności międzynarodowych programów pomocowych oraz warunkiem jej otrzymania¹¹. Istotą *good governance* jest wywoływanie zmian społecznych i kreowanie ładu społecznego¹². Dzięki pomocy budowane są trwałe środki techniczne, przeprowadzane są analizy, zmieniane jest prawodawstwo regulujące rynek. Poza przesłaniem wynikającym z celowości projektów transferowane są także inne wartości o charakterze kulturowym, przekazywane za pośrednictwem tzw. *soft power*. Ta właśnie dodatkowa rola pomocy rozwojowej nie jest wystarczająco doceniana. Odbywa się ona na innym poziomie niż oficjalne stosunki dyplomatyczne przedstawicieli państw, mające miejsce na najwyższych szczeblach władzy. W przypadku wymiany doświadczeń między instytucjami państwowymi zarówno biorcami, jak i odbiorcami transferu pomocy są pracownicy uczestniczący w procesie transferu za pośrednictwem tych instytucji. Odbiorcy mogą wykorzystać przekazane doświadczenia, stając się aktywnymi nosicielami tej wiedzy. Istotne jest to, by wartości wpisane do podstawy ideowej polskiej pomocy rozwojowej były zawsze obecne w programach będących przedmiotem transferu. Polityka zagraniczna i współpraca rozwojowa zawsze są połączone ze sobą siecią zależności i komplementarności.

Z pojęciem subsydiarności rozwojowej związane jest także pojęcie cywilizacji, która jest jednym z wielkich tematów myśli europejskiej ostatnich dwóch stuleci. Tematy te są *konceptualizowane i przeżywane wciąż na nowo, w coraz to innych, choć nierzadko i powracających kształtach*¹³. Cywilizacja zaś jest według François Guizota nieodłącznie związana z ideą postępu, bowiem po pierwsze, mówi o pozytywnych zmianach i ocenia-

¹⁰ Tamże, s. 60.

¹¹ *Koncepcja Good Governance. Refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008, s. 5.

¹² J. Czaputowicz, *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 143-144.

¹³ J. Jedlicki, *Jakiej cywilizacji Polacy potrzebują. Studia z dziejów idei i wyobraźni XIX wieku*, Warszawa 1988, s. 7.

nych rezultatach długiego procesu, a po drugie, proces ten polega na doskonaleniu się ludzi oraz ich wzajemnych stosunków. W toku rozwoju samego pojęcia cywilizacji kładziono nacisk czasem na doskonalenie umysłowe i moralne, czasem na poprawę ustroju politycznego, czasem zaś na wzrost dobrobytu. Jednakże zmiany te zawsze wiązały się z poprawą sytuacji¹⁴.

Warunkiem pozytywnej roli, jaką winna odegrać przekazana pomoc, jest jej jakość w sensie nie tylko technologicznym, ale także cywilizacyjnym. Oznacza to, że cechą charakterystyczną współpracy na rzecz rozwoju jest wspieranie procesów demokratyzacyjnych. Polskie zaangażowanie we współpracę rozwojową koncentruje się wokół trzech obszarów: wartości i motywacji, wspólnych korzyści (jakie możemy odnieść we współpracy z partnerami), a także zobowiązań, jakie Polska i Polacy mają wobec świata.

Znacząca poprawa funkcjonowania instytucji państwa spowodować może długofalowy rozwój krajów o niższych wskaźnikach rozwoju. Związane z tym jest respektowanie standardów demokratycznych czy poszanowanie praw człowieka. Odbywa się to za pomocą promowania zasad demokracji, która powinna służyć ochronie ludzi przed nadużyciami władzy oraz rozwojowi obywatelskiego prawa do samodzielnego decydowania o własnym losie. Nie wystarczy bowiem otrzymać pomoc w postaci transferu doświadczeń. Sztuką jest pomoc tę zaadaptować i następnie wykorzystać w taki sposób, aby jej istota nie ulegała odkształceniu. Dlatego niezwykle ważnym aspektem organizacji i projektów o charakterze rozwojowym jest nie tylko odnajdywanie u partnerów wspólnych wartości i dążeń, ale także rozumienie różnic, w tym tych o charakterze kulturowym. Należałoby tym razem odwołać się do wypowiedzi Jacques'a Delorsa z Maastricht w 1991 r.: *Subsydiarność nie stanowi jedynie granic interwencji władz wyższych w sprawy danej osoby lub społeczności, która może działać sama, ale stanowi także obowiązek władz do postępowania w stosunku do tej osoby lub społeczności w taki sposób, by dostarczyć jej środków, by mogła sama działać*¹⁵.

UE w swoich działaniach odwołuje się do pomocniczości. Jak wiadomo, subsydiarność jest jedną z jej podstawowych zasad ustrojowych¹⁶. W praktyce zasada ta oznacza, że na szczeblu wspólnotowym państw powinny być podejmowane tylko te działania, których przeniesienie na wyższy szczebel oznacza większą skuteczność i efektywność. Różni się to od sytuacji, w której prowadzenie stosownych przedsięwzięć pozostawione zostaje w wyłącznej kompetencji rządów poszczególnych państw członkowskich. Subsidiarność w UE odnosi się nie tylko do podziału zadań między organami Wspólnot Europejskich a administracjami rządowymi, ale dotyczy także zakresu prawodawstwa wspólnotowego, zarówno w aspekcie tematyki, jak i charakteru regulacji. Zasady te dotyczą pomocy udzielanej krajom stowarzyszonym i polityki rozszerzeniowej Wspólnoty. Naturalnym wzmocnieniem dla zasady subsydiarności był doprecyzowujący ją

¹⁴ J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, s. 695.

¹⁵ E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 16.

¹⁶ Zasada subsydiarności została wprowadzona do uregulowań ustawowych Wspólnot Europejskich przez traktat z Maastricht z 7 II 1992 r. Por. http://eur-lex.europa.eu/search.html?textScope=ti-te&lbStatu s=ALL&qid=1481832650679&DTS_DOM=EU_LAW&type=advanced&lang=pl&andText0=m aastricht&SUBDOM_INIT=TREATIES&DTS_SUBDOM=TREATIES, 15 XII 2016.

i zarazem wzmacniający idee społeczeństwa obywatelskiego traktat amsterdamski¹⁷, który wszedł w życie 1 maja 1999 r. Wydaje się, że organizacje międzynarodowe będące bezpośrednimi donatorami transferu pomocy są kontynuatorami zarówno wyobrażeń Arystotelesa, jak i późniejszych myślicieli na temat subsydiarności. Pomocniczość stanowić może o charakterze wartości cywilizacyjnych, które przekazujemy innym społeczeństwom zarówno w postaci materialnej, jak i w postaci *soft power*. Ta ostatnia zaś, jako element dyplomacji kulturalnej, będąc jednocześnie częścią dyplomacji publicznej, jest umiejętnością przekonywania przez kulturę oraz odpowiednie wartości i idee, w przeciwieństwie do *hard power*, która zdobywa i wymusza cele poprzez działania militarne.

Pomocniczość w Polsce spotyka się z dużym poparciem społecznym. Polacy prośzeni w grudniu 2009 r. o wyrażenie swojej opinii na temat tego, czy Polska powinna wspomagać rozwój krajów słabiej rozwiniętych, czy też nie, opowiedzieli się w 83% za udzielaniem pomocy, 12% było przeciwnie (wyrażając opinię, że Polska raczej nie powinna tego robić). Polacy uważają również w większości, że w pierwszej kolejności powinniśmy pomagać krajom Afryki (49%), następnie naszym wschodnim sąsiadom – Ukrainie i Białorusi (39%), krajom Azji (14%), krajom Europy Południowo-Wschodniej (11%), innym krajom (1%). O braku pomocy dla jakichkolwiek krajów mówi 4%, zaś 11% nie wie, komu powinniśmy jako kraj pomagać. To samo badanie wykonane w 2010 r. pokazało, że 79% Polaków jest zdania, że nasz kraj powinien wspomagać rozwój państw słabiej rozwiniętych. Badanie z roku 2014 wykazało tendencję spadkową. Zdecydowana większość Polaków (71%) uważa, że Polska powinna wspomagać rozwój krajów słabiej rozwiniętych, przy czym 9% stwierdza to w sposób zdecydowany. Tylko mniej niż co piąty badany (17%) był przeciwnego zdania¹⁸.

Zauważyć należy, że w 2004 r. polską pomoc rozwojową popierało tylko 63% respondentów¹⁹. Poparcie społeczne jest bardzo ważne, nie sposób bowiem nie zauważyć, że Polska, otrzymawszy uprzednio pomoc, spłaca ją teraz, także w postaci transferu wiedzy i dobrych praktyk do krajów będących dopiero na drodze przekształceń polityczno-gospodarczych.

UCZESTNICY MIĘDZYNARODOWEJ WSPÓŁPRACY NA RZECZ ROZWOJU

Pomoc rozwojowa była i jest cywilizacyjną odpowiedzialnością ze strony krajów rozwiniętych na ubóstwo i inne problemy, z którymi zmagają się znaczna liczba krajów. Określenia „polityka rozwojowa” i „pomoc rozwojowa” w literaturze naukowej to *całościowa koncepcja wspierania rozwoju państw i regionów słabiej rozwiniętych, sformułowana przez*

¹⁷ https://europa.eu/european-union/law/treaties_en, 14 XII 2016.

¹⁸ *Polacy o pomocy rozwojowej*, Wyniki badania TNS OBOP dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa, grudzień 2009, s. 4.

¹⁹ *Tamże*.

*kompetentne władze państwa lub instytucje międzynarodowe i realizowana za pośrednictwem wielu powiązanych ze sobą przedsięwzięć natury politycznej, gospodarczej i instytucjonalnej, realizowanej przede wszystkim przez przekazywanie pomocy rozwojowej*²⁰. Przez samą istotę pomocy rozwojowej należy rozumieć przede wszystkim przekazywanie przez społeczeństwo jednego państwa (bezpośrednio lub za pośrednictwem instytucji międzynarodowych) społeczeństwu innego państwa (za pośrednictwem jego rządu, organizacji pozarządowych lub innych instytucji społecznych) określonych zasobów. Zasoby te pełnią funkcję czynników rozwoju, materialnych bądź niematerialnych. Ponieważ specyfika wymiany polega na tym, że odbywa się ona w warunkach korzystniejszych od tych, które funkcjonują na rynku komercyjnym, możliwa jest oczywiście, szybka korzyść rozwojowa partnerów będących biorcą pomocy, co także pragmatycznie ogranicza w późniejszym czasie zapotrzebowanie na dalszą pomoc²¹.

Jako główni odbiorcy pomocy rozwojowej, która wspiera poprawę jakości usług publicznych i rozwój społeczeństwa, występują zazwyczaj instytucje rządowe – za ich pośrednictwem środki te są dystrybuowane. Ponadto instytucje rządowe pełnią funkcję pomocy budżetowej w przypadku krajów rozwijających się, dofinansowując wybraną pozycję w budżecie kraju biorcy. Druga strona współpracy na poziomie międzynarodowym to rządy państw dawców pomocy. Zazwyczaj są one ośrodkami koordynującymi współpracę na rzecz rozwoju. Uczestniczą w przyznawaniu, podziale środków oraz zajmują się ustalaniem priorytetów współpracy rozwojowej. Zadania współpracy rozwojowej są realizowane za pośrednictwem ministerstw spraw zagranicznych lub innych instytucji powołanych w tym celu. Również rządy krajów donatorów są ośrodkami współpracy wielostronnej na rzecz rozwoju. To one ustalają wspólne priorytety i działania z państwami oraz organizacjami międzynarodowymi. Nie inaczej jest w Polsce. Posługując się przesłaniem zamieszczonym na internetowej stronie polskiego MSZ, należy stwierdzić: *Kraje biedne nie są w stanie rozwijać się wyłącznie własnymi siłami, dlatego korzystają z pomocy innych państw i instytucji międzynarodowych. Przewyciężenie globalnej luki rozwojowej stanowi wyzwanie dzisiejszych czasów*²².

Nie tylko problemy głodu i ubóstwa wymagają rozwiązań ogólnosięgowych. O ile te pierwsze w kontekście piramidy potrzeb niezbędnych do życia człowieka są najważniejsze, to konieczne jest także partycypowanie w udzielaniu pomocy w zakresie budowania demokracji. Zgodnie z założeniami Deklaracji milenijnej oraz Milenijnymi Celami Rozwoju²³, które opierają się na koncepcji rozwoju społecznego, *kraje o wysokim stopniu rozwoju angażują się w promocję zasad dobrego rządzenia i rządów prawa oraz monitorowanie i ocenę sytuacji w zakresie przestrzegania praw człowieka oraz podstawowych wolności obywatelskich. Niezwykle istotne jest również umacnianie niezależności instytucji społeczeństwa obywatelskiego*.

²⁰ P. Bagiński, K. Czaplicka, J. Szczyciński, *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju*, Warszawa 2009, s. 95.

²¹ *Tamże*, s. 13.

²² http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polska_pomoc, 14 XII 2016.

²³ http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/mdg_goals.html, 14 XII 2014.

Pomoc przyjmuje formę finansową, rzeczową i techniczną. Ostatnia kategoria polega głównie na szkoleniach, doradztwie, ekspertyzach, a także wymianie doświadczeń. Dotyczy ona bezpośrednio wiedzy i jest najbardziej związana z misją cywilizacyjną. Spójrzmy na to na przykładzie Polski. Po 1989 r. stanęły przed nią dwa wyzwania. Pierwszym była realizacja projektu transformacyjnego, drugim zaś proces przystosowania się i wejścia do struktur UE. Oba wyzwania związane były przede wszystkim z przystosowaniem prawa i praktyki do gospodarki rynkowej. Jako beneficjent zmian Polska bardzo dobrze zaadaptowała się do nowej rzeczywistości, czego wyrazem jest zarówno wzrost przedsiębiorczości, jak i wzrost PKB. Od 1 maja 2004 r. Polska także uczestniczy w działaniach na rzecz niwelacji różnic wynikających z dysproporcji rozwojowych w kolejnych krajach aspirujących do członkostwa w UE – innymi słowy: Polska stała się aktywnym dawcą pomocy. Nie byłoby to możliwe bez otrzymanego wcześniej przez nasz kraj swoistego daru wiedzy przekazanego również w postaci środków pomocowych. Dzięki programom PHARE, ISPA i SAPARD zostaliśmy lepiej przygotowani do członkostwa w UE. Tym samym uzyskaliśmy podstawy do przeprowadzenia niezbędnych zmian transformacyjnych. Ważną rolę w tym zakresie, a także jako czynnik wzrostu gospodarczego, odgrywała infrastruktura. Raport *Polska 2030*²⁴ mówi o tym, że cechą charakterystyczną obecnych czasów jest współdziałanie transportu – towarów, usług i osób oraz infrastruktury teleinformatycznej.

UDZIAŁ POLSKI W MIĘDZYNARODOWEJ WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ

Polska, włączając się w istniejący system międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, wypełnia zobowiązania prawne z tym uczestnictwem związane. Podstawowe ramy określające międzynarodowy system współpracy rozwojowej wyznaczyły następujące dokumenty: Deklaracja milenijna ONZ (2002)²⁵, Deklaracja paryska w sprawie skuteczności pomocy²⁶ oraz Europejski konsensus w sprawie rozwoju²⁷.

Polska jest wyjątkowym dawcą pomocy z kilku powodów. Jak podaje raport Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych²⁸, polska pomoc rozwojowa kształtowana jest nie tylko przez międzynarodowe wymogi prawne, ale też wpływają na nią czynniki wewnętrzne, co jest specyfiką każdego kraju dawcy. Do czynników tych zalicza się: niewielkie doświadczenia kraju w działalności pomocowej; różny stan związków, w tym relacji politycznych z poszczególnymi krajami rozwijającymi się; oraz główne priorytety

²⁴ *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 119.

²⁵ <http://www.un.org/en/development/devagenda/millennium.shtml>, 10 XII 2016.

²⁶ <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>, 10 XII 2016.

²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1481465920657&text=europejski%20konsensus%20w%20sprawie%20rozwoju&scope=EURLEX&type=quick&lang=pl>, 10 XII 2016.

²⁸ *Specjalizacja Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju – szanse, wyzwania, zagrożenia*, konferencja, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 26 V 2010.

polityki zagranicznej. Mimo małego doświadczenia w udzielaniu pomocy i dystrybucji środków dużym atutem Polski są przede wszystkim jej doświadczenia transformacyjne.

Dystrybuowana przez MSZ pomoc trafia w zdecydowanej większości (ok. 80%) do siedmiu krajów priorytetowych: Białorusi, Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Afganistanu, Autonomii Palestyńskiej oraz Angoli. Angola ze względu na zwiększenie polskiej współpracy rozwojowej w Afryce Wschodniej przestała być krajem priorytetowym²⁹. Ogólnościowa wartość działań pomocowych w 2005 r. przekroczyła 100 mld dolarów. Polska w latach 2000-2003 przeznaczała na ten cel tylko kilkanaście milionów dolarów rocznie, natomiast w 2004 r. kwota ta przekroczyła już wartość 100 mln dolarów, aby w 2005 r. osiągnąć 200 mln. Następnie odnotowujemy dalszą tendencję wzrostową, już w 2008 r. polska oficjalna pomoc rozwojowa była świadczona na poziomie 0,08% PKB (ok. 900 mln zł). Złożyły się na nią środki przekazywane kanałami wielostronnymi (ok. 75% całości) oraz kanałami dwustronnymi (ok. 25%). Środki te dysponowane były wielostronnie. Ministerstwo Finansów przekazuje pomoc finansową i przydziela fundusze na pomoc rozwojową dla innych resortów, następnie Ministerstwo Spraw Zagranicznych dysponuje je głównie na pomoc projektową, zaś Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego na pomoc stypendialną. Fundusze przekazywane za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych w ramach programu polskiej pomocy rozwojowej stanowią tradycyjnie jedynie ok. 10-15%. Z kolei w 2010 r. wartość udzielonej przez Polskę oficjalnej pomocy rozwojowej wyniosła około 1139 mln zł (377,89 mln dolarów), co nadal stanowiło 0,08% dochodu narodowego brutto. Podobnie było w roku 2011, gdzie na pomoc wydano również 0,08% polskiego dochodu narodowego brutto (DNB). Uchwalona w dniu 16 września 2011 r. przez Sejm RP Ustawa o współpracy rozwojowej uporządkowała organizację dystrybucyjną środków przeznaczonych na ten cel. W 2012 r. wartość udzielonej pomocy rozwojowej wyniosła (Official Development Assistance – ODA) 1,42 mld zł, aby w 2014 r. osiągnąć poziom 1,5 mld zł.

Obecnie głównymi partnerami MSZ zaangażowanymi w realizację projektów rozwojowych są organizacje pozarządowe, administracja samorządowa oraz uczelnie. Administracja publiczna do 2011 r. stanowiła ważny podmiot angażujący się w dystrybucję środków przeznaczonych na rozwój, zwłaszcza w obszarze wymiany doświadczeń z urzędami centralnymi krajów sąsiedzkich, będących w okresie transformacji. Od 2012 r. jednak projekty rozwojowe realizowane przez urzędy administracji publicznej zostały pozbawione możliwości uczestnictwa w tym procesie. W ten sposób zamknięto drogę do kontynuacji rozpoczętych z powodzeniem projektów o charakterze wymiany doświadczeń, także tych będących przedmiotem niniejszego opracowania. Tymczasem w udzielaniu pomocy, zwłaszcza w zakresie priorytetu *good governance*, dobrym rozwiązaniem

²⁹ Podaję za <https://www.polskapomoc.gov.pl/Komu.pomagamy,1401.html>. Zgodnie z *Wieloletnim programem współpracy rozwojowej na lata 2012-2015* zaangażowanie Polski we współpracę rozwojową koncentrowało się na dwóch obszarach. Grupa pierwsza obejmowała kraje Partnerstwa Wschodniego – Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę. Druga grupa to osiem państw regionu Afryki Wschodniej (Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda), dwa państwa Afryki Północnej (Libia, Tunezja), Afganistan, Kirgistan i Tadżykistan oraz Autonomia Palestyńska.

jest przekazywanie doświadczeń za pośrednictwem instytucji publicznych, które przebyły drogę transformacji instytucjonalnej i mogą z tej lekcji wyciągnąć wnioski.

Osobne zagadnienie stanowi odpowiednie przygotowanie pracowników administracji publicznej do uczestnictwa w projektach pomocowych skierowanych do instytucji państwowych. Powinno ono koncentrować się na wzmacnianiu zasad służby i etyki cywilnej w kraju biorcy, ze względu na specyficzne warunki panujące w krajach dopiero odbudowujących wiarygodność państwową. Chodzi tutaj o podkreślanie pełnej czytelności udzielanej pomocy w sensie budowania zaufania do instytucji publicznych, co jest częścią kapitału społecznego. Wysoki jego poziom wpływa z jednej strony na skuteczność i stabilność państwa, z drugiej determinuje siłę aktywności obywatelskiej. Udział pracowników administracji publicznej w realizacji programów pomocowych jest niedocenianym środkiem tzw. miękkiej dyplomacji, mającym bez wątpienia wpływ na budowę pozytywnego wizerunku naszego kraju oraz na kształtowanie się stosunków politycznych i gospodarczych. Dla uzupełnienia obrazu dodać należy, że mimo ograniczeń związanych z zasadami uczestnictwa w konkursach organizowanych przez MSZ rozpoczęte projekty często są realizowane nadal nakładem środków własnych poszczególnych urzędów.

CYWILIZACYJNA ROLA USŁUG TELEKOMUNIKACYJNYCH

Pierwsze zmiany transformacyjne na rynku telekomunikacyjnym w Polsce dotyczyły demonopolizacji i związane były bezpośrednio z usługą powszechną (chodzi o powszechny dostęp do telefonu i usług) jako ważnym instrumentem mającym służyć realizacji socjalnej i cywilizacyjnej polityki UE. Koncepcja usługi powszechnej tkwi korzeniami w historycznym doświadczeniu państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), w których uznano, że każda rodzina ma prawo do telefonu, działalność zaś na rzecz realizacji tego prawa jest obowiązkiem społecznym i cywilizacyjnym państwa jako reprezentanta interesów społeczeństwa³⁰. Obecnie posiadanie telefonu stało się w Polsce standardem, ale już dostęp do szerokopasmowego Internetu, choć wciąż wzrasta liczba jego użytkowników, nie jest powszechny. Jeszcze bardziej nabrał na znaczeniu ten problem w krajach aspirujących do członkostwa w UE, gdzie często najważniejszym wyzwaniem była lub jest demonopolizacja rynku telekomunikacyjnego oraz brak odpowiedniej infrastruktury.

Tymczasem technologie informacyjne i komunikacyjne są istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego. Odpowiadały one w latach 1995-2004 za 23% wzrostu PKB w krajach UE. Według szacunków Komisji Europejskiej wkład technologii teleinformatycznych we wzrost produktywności na terenie UE wynosił 55% w latach 1995-2000 i 45% w latach 2000-2005³¹. Sektor ten jest kluczową gałęzią gospodarki opartej na wiedzy, a taką ma być gospodarka każdego rozwiniętego kraju świata do roku 2020.

³⁰ F. Kamiński, *Problematyka usługi powszechnej w sektorze komunikacji elektronicznej UE w perspektywie długoterminowej*, „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne” 2007, nr 1/2.

³¹ *Polska 2030...*, s. 119.

Współczesne technologie informatyczne, ułatwiając komunikację społeczną i gospodarczą, otwierają nowe drogi jej funkcjonowania. *Cloud computing* i rozwój systemów androidalnych stały się faktem. O nieuchronności takiego postępu pisali autorzy Manifestu Cluetrain, głosząc 95 tez, z których warto przytoczyć następujące: *Rynki to rozmowy, Rynki składają się z istot ludzkich, a nie z sektorów demograficznych czy też: Rozmowy w Internecie rodzą nowe, silne formy społecznej organizacji i wymiaru wiedzy albo W efekcie rynki stają się inteligentniejsze, lepiej poinformowane, bardziej zorganizowane, a Udział w internetowym rynku zmienia ludzi w sposób fundamentalny*, lub wreszcie *Budzimy się i łączymy ze sobą. Obserwujemy. Ale nie czekamy*³². Jak z kolei zauważyli autorzy raportu *Polska 2030*³³, wyzwania rozwojowe i technologie cyfrowe, w tym Internet, oferują nowe możliwości wspierania, budowania i utrzymywania relacji społecznych. Rozwój i popularność Internetu może wzmacniać zaufanie i kapitał społeczny, zaś odpowiednie regulacje mogą wzmacniać konkurencyjność na rynku komunikacji elektronicznej. Polskie doświadczenia transformacyjne oraz procesy reform społecznych i gospodarczych mogą stanowić przykład udanych zmian, którymi można się dzielić z partnerami mniej zaawansowanymi.

POLITYKA ZAGRANICZNA GRUZJI I UKRAINY A POMOCNICZOŚĆ

Przykładem transferu wiedzy są programy pomocowe zrealizowane przez Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) w ramach środków *Polska Pomoc Rozwojowa*. Zoostały one skierowane do urzędu regulacyjnego rynku telekomunikacyjnego Republiki Ukrainy³⁴ oraz do regulatora Republiki Gruzji. Pomoc ta w znakomitej większości była finansowana ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych w ramach wymienionej pomocy.

Wpisują się one w wyrażony przez Henry'ego Kissingera³⁵ niepokój o przyszłości Europy: *Cześć niepokojów związanych z budową nowego porządku światowego wynika z faktu, że istnieją co najmniej trzy modele państw uznawanych przez siebie za narodowe, które w istocie mają niewiele tradycji atrybutów państw narodowych. Mamy więc do czynienia z pochodnymi rozpadających się imperiów, jak państwa, które powstały w wyniku rozwiązania Jugosławii czy Związku Radzieckiego. Pełne pretensji wynikających z zaszłości historycznych, ogarnięte obsesją własnej tożsamości dążą nad wszystko do zwycięstwa w dawnych sporach etnicznych*. I dalej: *Sprawy porządku międzynarodowego nie mieszczą się w polu ich zainteresowań i na ogół przekraczają ich wyobraźnię. Jak państwka, które ongiś toczyły Wojnę Trzydziestoletnią, tak i one starają się zachować niepodległość i zwiększyć wpływy*. Zarówno Ukraina, jak i Gruzja starają się zwiększyć swoje wpływy, ale też

³² R. Levine i in., *Manifest cluetrain*, www.cluetrain.com, przeł. K. Thomas, M. Cichy, Warszawa 2000.

³³ *Polska 2030...*, s. 358.

³⁴ Nazwa urzędu regulatora ukraińskiego, podobnie jak polskiego, zmieniła się na przestrzeni kilku ostatnich lat, dostosowując się do zmian zachodzących w telekomunikacji.

³⁵ H. Kissinger, *Dyplomacja*, Warszawa 2002, s. 887.

stoją na rozdrożu własnej polityki zagranicznej. W przypadku Ukrainy pozostaje polityczny dylemat tego państwa, jak ułożyć sobie relacje z Federacją Rosyjską w kontekście aneksji Krymu i wydarzeń rewolucji godności. Ministerstwo Spraw Zagranicznych wraz z partnerami zewnętrznymi założyło w 2015 r. kontynuację wsparcia kluczowych reform rządu Ukrainy, w tym związanych z wdrażaniem Umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina oraz z zapotrzebowaniem zgłoszonym rządowi RP dotyczącym wsparcia reformy samorządowej³⁶. W związku z tym w 2015 r. w stosunku do Ukrainy projekty były realizowane w trzech priorytetach: bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie granicami; rozwój regionalny, budowa potencjału administracji publicznej i samorządowej; małe i średnie przedsiębiorstwa oraz tworzenie nowych miejsc pracy.

W przypadku Gruzji bardzo silnie zaznaczana jest niezależność od Rosji i wyrażane są jej bezpośrednie dążenia do integracji z UE. W każdym razie oba państwa nadal potrzebują transferu doświadczeń. Transfer wiedzy i dobrych praktyk w zakresie regulacji rynku telekomunikacyjnego, skierowany do instytucji, pośrednio skierowany jest także do wielomilionowej rzeszy odbiorców składającej się z przedsiębiorców telekomunikacyjnych i pocztowych, a także do „zwykłych” obywateli – konsumentów. Ostateczna siła odbioru tego transferu jest najważniejsza, zawsze bowiem świadczy o postępie kierowanym pośrednio do społeczeństwa. O ostatecznym sukcesie we wdrażaniu programów pomocowych związanych z przekazywaną wiedzą świadczy zaś najbardziej korzyść, która polega na zaspokojeniu potrzeb rozwojowych obywateli.

POMOC UDZIELONA PAŃSTWOWEJ KOMISJI REGULACJI ŁĄCZNOŚCI I INFORMATYZACJI UKRAINY

W przypadku transferu wiedzy udzielonej regulatorowi rynku telekomunikacyjnego Ukrainy można mówić o dużym zaawansowaniu obu partnerów w zawiązanej już w 2003 r. współpracy. Mamy do czynienia z oceną dwunastoletniej współpracy, w niniejszym artykule omówię jednak jedynie jej zarys. Doceniając jej wartość, należałoby zrobić istotne zastrzeżenie. Obserwując zahamowanie tempa zmian demokratycznych zachodzących na Ukrainie, konieczne było zastosowanie umiarkowanej ostrożności w wymianie doświadczeń, nie po to, aby wiedzę tę ograniczać, ale po to, aby ją wzmocnić, tak by nie ulegała ona wypaczeniu. Po wydarzeniach eurorewolucji 2013 r. pomoc wobec Ukrainy zmieniła obszar wsparcia.

Pomoc jest częścią misji cywilizacyjnej i mimo różnego rodzaju prób identyfikacji jej ze sferą wpływów UE przede wszystkim niesie ona w sobie przesłanie wiedzy, co jest zgodne z mottem niniejszego opracowania. Nowoczesne dominujące technologie teleinformatyczne mają znaczący wpływ na przemiany wzorów komunikacji i więzi społecznych, ale także na efektywność ekonomiczną, co jest ważne w przypadku udzielanej pomocy. Rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz telekomunikacji, jako kluczowe-

³⁶ Por. *Polska pomoc rozwojowa 2013. Raport roczny Plan Współpracy Rozwojowej w 2015 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014, s. 11.

go sektora gospodarki, wiąże się z rozwojem praw człowieka i obywatela. W związku z tym ograniczenie czytelności tych praw, widoczne teraz na Ukrainie i w innych państwach byłego bloku sowieckiego, z jednej strony w pewien sposób podważa możliwość funkcjonowania konkurencyjnego rynku, jednak z drugiej strony przekaz transferu związanego z nowoczesnymi technologiami może wzmacniać dialog społeczny, demokratyzację i budowę otwartego, a zarazem nowoczesnego społeczeństwa.

Zadania osiągnięcia pożądaných wskaźników rozwojowych spełniają w „rzeczywistości projektowej”: harmonogram realizacji projektu oraz jego matryca logiczna, wyrażająca celowość projektu w oparciu o cele ogólne i szczegółowe. Należałoby jednak zbadać, czy cele te, choć wielokrotnie zaspokajane z powodzeniem w postaci osiągniętych wskaźników, przekazywane są następnie innym, aby wiedzę tę utrzymywać, upowszechniać i rozwijać, a nie jedynie gromadzić bez właściwego zastosowania. Poparta przez Polskę w 1991 r. niepodległość Ukrainy zapoczątkowała w tym kraju proces długotrwałych wewnętrznych przemian społecznych i gospodarczych. Nie tylko znaczenie geopolityczne Ukrainy sprawia, że pozostaje ona ważnym partnerem Polski. Jest nim także ze względu na wspólną trudną przeszłość, którą oba państwa powinny zredefiniować. Umowa stowarzyszeniowa UE z Ukrainą jest kolejnym krokiem do takich działań. Ukraina, zajmująca w 2011 r. daleką, bo aż 76. pozycję, obecnie znajduje się na 83. miejscu³⁷ w rankingu HDI (Human Development Index). Kraj ten od 2006 r. jest jednym z priorytetowych biorców polskiej pomocy rozwojowej³⁸.

Dodatkowo, uzyskane przez Polskę i Ukrainę prawo do organizacji mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012, ze względu na konieczność współpracy, miało znaczny wpływ na wymianę doświadczeń w różnych obszarach gospodarki. W samym 2011 r. w ramach pomocy rozwojowej na terenie Ukrainy zrealizowano aż 37 projektów (w tym cztery z nich wspólnie dla kilku krajów, tj. Mołdawii, Armenii, Białorusi, Gruzji i Ukrainy). Wszystkie uwzględnione przedsięwzięcia zostały wdrożone przez organizacje pozarządowe i jednostki samorządu terytorialnego oraz administrację rządową, zaś ich łączna wartość wyniosła 8 734 636 zł³⁹. W kolejnych latach polska współpraca rozwojowa zgodnie z *Wieloletnim programem współpracy rozwojowej na lata 2012-2015* – koncentrowała się na dwóch tematycznych obszarach wsparcia: demokracji i prawach człowieka oraz transformacji systemowej⁴⁰.

Pierwszą inicjatywą bilateralną był zrealizowany w drugiej połowie 2005 r. projekt pt. *Rola, zadania i organizacja niezależnego organu regulacyjnego rynku telekomunikacyjnego na przykładzie polskiego Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTIP)* w ramach planu działań pomocowych Ministerstwa Spraw Zagranicznych na 2005 r. Beneficjentem projektu był nowo utworzony regulator ukraiński – Państwowa Komisja Regulacji Łączności (PKRŁ) oraz Ministerstwo Transportu i Łączności. W ramach projektu przeprowadzono warsztaty szkoleniowe w Kijowie, podczas których polscy

³⁷ <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>, 10 XII 2016.

³⁸ <https://www.polskapomoc.gov.pl/gallery/KCulotki/Polska%20pomoc%202006.pdf>, 10 XII 2016.

³⁹ <http://www.polskapomoc.gov.pl/Ukraina,9.html#2011>, 14 XII 2016.

⁴⁰ Por. *Polska pomoc rozwojowa 2013...*, s. 20.

eksperci przekazali informacje na temat historii powstania, zasad funkcjonowania i organizacji polskiego regulatora, struktury i działalności oraz pracy ERG/IRG, komitologii (*commitology*)⁴¹, nowego pakietu regulacyjnego, łączenia sieci i zapewniania dostępu do lokalnej pętli abonenckiej. Przedmiotem wspólnie prowadzonych prac było także rozstrzyganie sporów międzyoperatorskich i stosowanie ofert ramowych, obowiązków regulacyjnych, a także rachunkowość regulacyjna, zbieranie danych informacyjnych oraz usługa powszechna. Pracownicy PKRŁ mieli też okazję zapoznać się z zadaniami wykonywanymi przez wybrane komórki organizacyjne URTiP podczas stażu w Polsce.

Pierwszy z realizowanych w ramach pomocy rozwojowej przez obecny UKE program pod nazwą *Monitorowanie i stymulowanie rynku telekomunikacyjnego Ukrainy poprzez wsparcie działań krajowego organu regulacyjnego i urzędu antymonopolowego* został zgłoszony do konkursu organizowanego przez MSZ w grudniu 2007 r., zaś do jego realizacji przystąpiono w roku 2008. Projekt ten odbywał się w formie roboczo-konsultacyjnych spotkań grup ekspertów UKE i PKRŁ w Kijowie oraz w oddziałach regionalnych Komitetu Antymonopolowego Ukrainy we Lwowie i w Odessie. Projekt ten stanowił kontynuację współpracy podjętej w 2005 r.

Regulator ukraiński zainteresowany był głównie doświadczeniami polskimi w zakresie analiz rynkowych, określaniem poziomów konkurencji, nakładaniem obowiązków regulacyjnych, gospodarką zasobami numeracji i przydzielania częstotliwości, kontrolą i koordynacją współpracy międzyoperatorskiej. Szczególnym celem projektu było wsparcie organów administracji rządowej odpowiedzialnych za regulację rynku telekomunikacyjnego w ramach priorytetu *good governance*, co miało pobudzić rozwój rynku telekomunikacyjnego Ukrainy do wzrostu konkurencji w celu stopniowej likwidacji modelu monopolistycznego oraz udzielić wsparcia w pracach dotyczących wybranych dokumentów o charakterze decyzyjnym. Efektem tej pomocy stało się całkowite rozdzielenie kompetencji Urzędu Antymonopolowego Ukrainy i kompetencji urzędu regulacyjnego po to, aby wzmocnić oba te urzędy w ich działalności. Ze względu na olbrzymie zainteresowanie tematem zostało przeszkolonych około stu pracowników obu urzędów, tj. ponad trzykrotnie więcej, niż początkowo zakładano. Otrzymane w ramach monitoringu projektu rezultaty wskazały na duży poziom zadowolenia (94%) pracowników ukraińskich z przekazanej wiedzy.

Drugi z projektów, realizowany w 2009 r. pod nazwą *Wymiana doświadczeń w zakresie regulacji rynku telekomunikacyjnego i pocztowego*, stanowił kontynuację poprzedniej współpracy. W jego ramach zorganizowano wizytę studyjną dla pięciu przedstawicieli Państwowej Komisji Regulacji Łączności Ukrainy (PKRŁ) oraz staże dla dwóch przedstawicieli tego urzędu. Praktyka właściwego rozpoznawania potrzeb strony biorcy wsparcia jest atutem w realizacji projektów prowadzonych przez UKE. Przedmiotem spotkań było dostosowanie regulacji i przepisów prawa PKRŁ do wymagań UE, co w 2009 r. wydawało się dla Ukrainy sprawą priorytetową. Obszarem szczególnego za-

⁴¹ Komitologia to określenie procesu współpracy Komisji Europejskiej ze specjalnymi komitetami reprezentowanymi przez przedstawicieli poszczególnych państw UE, por. <http://ec.europa.eu/transparency/regcommitology/index.cfm>, 10 XII 2016.

interesowania partnera ukraińskiego były podejmowane przez Prezesa UKE wyzwania w zakresie nowych technologii, wsparcia dla tworzącego się rynku inwestorów, działania na rzecz konsumentów oraz założenia Strategii Regulacyjnej, Strategii Pocztovej i Systemu Kontroli Jakości Usług Telekomunikacyjnych, a ponadto kwestie związane z: analizą rynków telekomunikacyjnych, nakładaniem obowiązków regulacyjnych, dostępem telekomunikacyjnym, preselekcją dostawcy usług, rejestrowaniem działalności podmiotów świadczących usługi telekomunikacyjne oraz standardem świadczenia tych usług (w zakresie interfejsów technicznych i funkcji sieci).

Istotnym dowodem na zasadność udzielonej pomocy były otrzymane od regulatora ukraińskiego informacje na temat następstw udzielonego wsparcia. W szczególności wprowadzono systematyczny proces kontroli jakości usług telekomunikacyjnych. Eksperti PKRŁ uzyskali informacje niezbędne do opracowania norm, które określają metody przeprowadzania testów oceny jakości dla telefonii stałej i ruchomej. Powstał również szkic dokumentu regulacyjnego dotyczącego kontroli jakości usług. W październiku 2009 r. przyjęte zostały przez PKRŁ dwie normy dla telefonii stałej, zaś w grudniu 2009 r. dwie kolejne dla telefonii ruchomej. Ukraińskie normy kontroli usług telekomunikacyjnych zostały uzgodnione z wymogami norm ETSI, jak również opierają się na doświadczeniach w zakresie kontroli jakości powszechnych usług telekomunikacyjnych stosowanych przez UKE. Od 2010 r. na Ukrainie prowadzone są, wzorowane na polskich, działania zmierzające do określenia granicznych poziomów jakości usług telekomunikacji stałej. Powstało także, jako kolejny wymierny efekt transferu wiedzy, rozporządzenie Ministerstwa Transportu i Łączności Ukrainy dotyczące określania poziomów jakości usług stałych. Także nabyte umiejętności kontroli dominującego operatora OJSC Ukrtelecom oraz przeprowadzone w związku z tym przez PKRŁ testy pozwoliły na określenie listy wskaźników jakości i jej granicznych poziomów.

Kolejnym następstwem efektywności projektu stał się, po porozumieniu z PKRŁ, projekt rozporządzenia, który został przedłożony do zarejestrowania w Ministerstwie Sprawiedliwości Ukrainy.

Oczywiste jest, że wsparcie w zakresie rejestrowania działalności podmiotów świadczących usługi telekomunikacyjne było możliwe dzięki pomocy uzyskanej wcześniej przez UKE (URTiP) ze środków PHARE. Szczegółne zainteresowanie ukraińskiego regulatora wzbudzał kierunek zmian strategicznych charakteryzujący ówczesne dynamiczne przeobrażenia na polskim rynku telekomunikacyjnym, zwłaszcza w obszarze regulacji operatora zasiedziałego (*incumbent*), tj. dominującego. W tym okresie bowiem Prezes UKE rozważał możliwość przeprowadzenia tzw. funkcjonalnej separacji⁴²

⁴² Separacja funkcjonalna – to jeden ze sposobów oddzielania pewnych elementów przedsiębiorstwa, w celu zwiększania konkurencji na rynku – obok separacji strukturalnej (fizyczny podział na dwa odrębne przedsiębiorstwa, należące do jednego właściciela) i separacji własnościowej (sprzedaż części przedsiębiorstwa innemu właścicielowi). Separacja funkcjonalna polega na wydzieleniu w ramach tego samego przedsiębiorstwa co najmniej dwóch jednostek organizacyjnych, z których każda zajmuje się świadczeniem innych usług. Por.: <https://www.ukr.gov.pl/separacja-funkcjonalna-tp-3959#> i https://pl.wikipedia.org/wiki/Separacja_funkcjonalna, 10 XII 2016.

w celu zwiększenia konkurencyjności rynku, co wzbudzało szczególne zainteresowanie PKRŁ od strony prawnej i regulacyjnej.

Trzeci z realizowanych projektów, pod nazwą *Promowanie dobrych praktyk w celu poprawy działania i kreowania pozytywnego wizerunku urzędu regulacyjnego*, został zrealizowany w 2010 r. Jego celem było wypracowanie rozwiązań usprawniających działanie ukraińskiego urzędu jako organu regulacyjnego i poprawiających jego wizerunek. Przyjętą formą działań były tradycyjnie już spotkania konsultacyjne grup pracowników PKRŁ z ekspertami UKE, poświęcone różnym obszarom tematycznym. Zorganizowano wówczas misje eksperckie, podczas których omówione zostały następujące kwestie: przygotowywanie i przeprowadzanie przetargów, aukcji i konkursów na rezerwacje częstotliwości; reforming i realokacja częstotliwości; wydawanie pozwoleń radiowych; plany zagospodarowania częstotliwości; przywóz i wykorzystywanie urządzeń radiowych. Zbliżająca się organizacja Euro 2012 wymusiła zainteresowanie gospodarką, zasobami numeracji, użytkowaniem pasywnej infrastruktury telekomunikacyjnej oraz stanowiskiem Polski odnośnie do wdrażania protokołu internetowego w wersji 6 (IPv6)⁴³. Partnera ukraińskiego interesowały również dobre praktyki w efektywnym zarządzaniu zasobami ludzkimi i zaawansowanym szkoleniu pracowników. Najmniejsze zainteresowanie regulator ukraiński wykazywał organizowanym przez UKE akcjami o charakterze społecznym i innymi odnoszącymi się do kontaktów z tzw. odpowiedzialnym biznesem. Zaobserwowano zachowawczą postawę wobec propozycji kreacji pozytywnego wizerunku regulatora z wykorzystaniem akcji społecznych. Wydaje się, że ze względu na ówczesny niski poziom organizacji społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie tego rodzaju inicjatywy nie były wówczas jeszcze rozumiane jako niezbędna część współpracy regulacyjnej z klientem indywidualnym. Można postawić tezę, że postawa ta wynikała zarówno z braku dostatecznej świadomości konieczności uczestnictwa regulatora we wszystkich aspektach przemian rynku telekomunikacyjnego, jak i z braku woli najwyższego kierownictwa PKRŁ. Zauważyć należy, że polityka wizerunkowa wiąże się zawsze z indywidualną polityką informacyjną. Otwartość na zmiany ma pozytywne znaczenie jedynie wtedy, kiedy zmiany te przedstawiane są społeczeństwu, które może z nich korzystać. Powyższa uwaga nie ma na celu dyskredytacji celowości udzielonej pomocy, wskazuje jedynie, jak delikatny jest ten obszar współpracy, który wymaga zdecydowania w podkreślaniu inicjatyw służących powszechnie rozumianemu dobru konsumentów oraz rozwijających ich myślenie o nowoczesnej komunikacji elektronicznej.

Wszystkie prezentowane projekty były realizowane również w ramach priorytetu „dobre rządzenie” (*good governance*).

Czwarte przedsięwzięcie, pt. *Budowa podstaw Społeczeństwa Informacyjnego na Ukrainie*, zostało przeprowadzone również w formie spotkań konsultacyjnych. W ich toku 11 pracowników PKRŁ zapoznało się z doświadczeniami UKE w zakresie praw-

⁴³ IPv6 to Internet nowej generacji, standard opracowany przez organizację Internet Engineering Task Force (IETF), zajmującą się tworzeniem technologii internetowych. Ma zastąpić protokół IPv4. IETF opracowała go, aby umożliwić obsługę rosnącej liczby użytkowników i urządzeń korzystających z Internetu. IPv6 operuje 128-bitową przestrzenią adresową (296 razy większą od IPv4).

nych i proceduralnych aspektów rachunkowości regulacji, kalkulacji kosztów, sprawozdań, sposobów regulacji stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i komórkowych. Ponadto w ramach stażu dwóch pracowników PKRŁ poznało doświadczenia UKE w zakresie poprawy funkcjonowania jednolitego rynku przez harmonizację zasobów numeracji oraz koordynacji i rozwoju wymagań regulacyjnych związanych z wykorzystaniem zasobów widma radiowego. Jest to ważne dla stworzenia standardów w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Departament Rozwoju Infrastruktury UKE przekazał doświadczenia w zakresie zapewnienia rozwoju oraz wdrożenia sieci szerokopasmowej. Duże zainteresowanie kompetencjami tego departamentu wzbudzał sposób przeprowadzonej inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej. Przedstawione zostały również zagadnienia związane z projektem *Budowa platformy e-usług Urzędu Komunikacji Elektronicznej*⁴⁴, w tym części dotyczącej opracowania i obsługi portalu, za pomocą którego wydawane miały być pozwolenia radiowe na Euro 2012. Zainteresowaniem cieszyła się także regulacja rynku usług pocztowych.

W ramach wizyty studyjnej czterech pracowników PKRŁ uzyskało ogólną wiedzę na temat doświadczeń UKE związanych z: świadczeniem usługi powszechnej, w tym włączania dostępu do Internetu do listy usług powszechnych, zapewniania powszechnego pokrycia szerokopasmowym dostępem do Internetu z wzrastającą szybkością, rolą krajowych środków w rozwoju usług szerokopasmowych. W zakresie prawnym regulator ukraińskiego zainteresowały możliwości egzekwowania obowiązku nałożonego na uczestników rynku odnośnie do świadczenia usługi powszechnej, analiza zastosowania regulacji prawnych w odniesieniu do kierowania ruchem w sieci (*routing*) w procesie rozwoju sieci telekomunikacyjnych z wykorzystaniem nowych technologii, a także organizacja wdrożenia usługi przenośności numerów i korzystania z numerów osobistych. Ponadto zaprezentowane zostały doświadczenia UKE w zakresie regulacji rynku usług pocztowych: podstawowe zasady, kierunki i podejście w regulacji usług pocztowych i kurierskich, wdrażanie do prawa krajowego standardów wynikających z dyrektyw i założeń UE, obowiązek świadczenia przez operatorów pocztowych usługi powszechnej, jak również zasady polityki cenowej i regulacji taryf. Aspekty prawne współpracy UKE z międzynarodowymi i regionalnymi organizacjami (UPU, CERP, Komisją Europejską, Grupą Europejskich Regulatorów Pocztowych) to kolejne obszary transferu doświadczenia i wiedzy, którymi się aktywnie dzieleno. Przedstawiona została krajowa strategia wdrażania Agendy Cyfrowej dla Europy i mechanizmy prawne wdrażania inicjatyw związanych z rozwojem technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

Osobne zainteresowanie regulator ukraiński wyraził tematem rosnącej cyberprzebiegłości i ryzyka niewielkiej poufności w sieciach, jak również zapewnieniem szybkiego i ultraszybkiego dostępu do Internetu. Rozmawiano także i dzielono się doświadczeniami w zakresie promowania badań i innowacji w sferze ICT, podniesienia poziomu „edukacji cyfrowej” i umiejętności użytkowników usług telekomunikacyjnych. W czasie realizacji projektu przetłumaczono na język ukraiński szereg dokumentów. Oprócz

⁴⁴ Porozumienie o dofinansowanie tego projektu w ramach 7. osi PO IG zostało podpisane 27 IV 2012 r. pomiędzy Władzą Wdrażającą Programy Europejskie a Urzędem Komunikacji Elektronicznej.

prezentacji tłumaczono na język ukraiński teksty polskich aktów normatywnych oraz ankiety ewaluacyjne⁴⁵.

W 2012 r. przeprowadzono kolejny projekt pt. *Dalsze wsparcie Ukraińskiego Regulatora rynku telekomunikacyjnego w świetle rozwoju ICT oraz społeczeństwa informacyjnego*. Ukraiński regulator tym razem zainteresowany był zagadnieniami dotyczącymi regulacji gospodarki zasobami numeracyjnymi i połączeń sieci telekomunikacyjnych, technicznymi wymaganiami dostępu do usług służb ratowniczych, regulacją i sposobem wykorzystywania numerów skróconych do świadczenia usług w zakresie treści w sieciach ruchomych i numerach nomadycznych. Związane jest to z problemami dotyczącymi poszerzenia zakresu działalności o informatyzację państwa.

Na koniec warto podkreślić, że partnerzy zainteresowani byli właściwie wszystkimi aspektami funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego w nowej rzeczywistości gospodarczej.

POMOC UDZIELONA GRUZIŃSKIEJ PAŃSTWOWEJ KOMISJI ŁĄCZNOŚCI

Zgodnie z rankingiem HDI (*Human Development Index*), prowadzonym przez UNDP, Gruzja zajmowała w 2011 r. pozycję niewiele wyższą od Ukrainy, tj. 75, by w 2013 r. spaść na miejsce 79. Rozpoczęte w 2003 r. demokratyczne zmiany wspierane są w tym kraju przez zachodnich donatorów, w tym Polskę. Kiedy konflikt rosyjsko-gruziński z 2008 r. zagroził integralności kraju, Polska udzieliła Gruzji dyplomatycznego wsparcia, którego pamięć pozostaje w tym kraju bardzo silna. Już od 2004 r. Polska wspiera w ramach polityki rozwojowej także proces jej stabilizacji i rozwoju.

W 2011 r. na terenie Gruzji realizowano 26 projektów (w tym 4 wspólnie dla kilku krajów, tj. Mołdawii, Armenii, Białorusi, Gruzji i Ukrainy). Jednym z adresatów pomocy była Gruzjińska Państwowa Komisja Łączności (Georgian National Commission of Communications) (GPKŁ) jako jednostka prawna podlegająca prawu publicznemu. Jest ona również niezależnym regulatorem i nie podlega administracji rządowej, a jej działania skupione są głównie na usługach nadawczych i sektorze telekomunikacyjnym.

Projekt zrealizowany dla GPKŁ pod nazwą *Wykorzystanie doświadczeń Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie regulacji rynku telekomunikacyjnego zgodnie z wymogami UE* był realizowany od czerwca do listopada 2012 r. Podczas wizyt studyjnych pięciu pracowników GPKŁ zapoznało się z doświadczeniami UKE w zakresie: badania konkurencyjności, analizy rynków, wyznaczania operatora o znaczącej pozycji na rynku, kontroli jakości usług, usługi powszechnej, ochrony konsumentów, rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów, megaustawy i inwestycji szerokopasmowych, przenośności numerów, optymalizacji wykorzystania częstotliwości radiowych, przejścia z nadawania analogowego

⁴⁵ Wszystkie przedstawione w niniejszym artykule zagadnienia oraz zakres tematyczny projektów zostały uwzględnione w raportach końcowych z realizacji projektów przekazanych do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Raporty zostały sporządzone przez pracowników Wydziału Programów Pomocowych UKE.

na cyfrowe w telewizji, kontroli radiokomunikacyjnej, podstaw prawnych nadzoru rynku oraz funkcjonowania laboratorium badania kompatybilności elektromagnetycznej. Zainteresowania regulatora gruzińskiego dotyczyły więc wielu podobnych obszarów działania, którymi zainteresowany był uprzednio regulator ukraiński. Wskazuje to na pewną prawidłowość i konsekwencję w budowaniu ścieżki kompetencji regulacyjnej.

Już w 2011 r. gruziński regulator, podobnie jak kilka lat wcześniej UKE, przygotowywał się do budowy laboratorium kompatybilności elektromagnetycznej i w związku z tym zainteresowany był wszystkimi aspektami działania laboratorium oraz przygotowywaniem i opisem dokumentacji przetargowej. Ze względu na niedawne doświadczenia wojenne partner gruziński zainteresowany był również planami awaryjnymi i zarządzaniem kryzysowym, a także infrastrukturą telekomunikacyjną w warunkach prowadzenia działań wojennych. Dodatkowo opracowany został dokument opisujący najlepsze praktyki i doświadczenia UKE w zakresie regulacji rynku telekomunikacyjnego. Dokument ten został wydany w niewielkim nakładzie w języku gruzińskim na potrzeby poznawcze pracowników GPKŁ. Należy podkreślić duże znaczenie edukacyjne tego rodzaju rozwiązania. Wiedza przekazywana w postaci przetłumaczonych prezentacji, dokumentów, propozycji rozwiązań i aktów prawnych, zaprezentowana jako jeden spójny zbiór, stanowi wzór dobrych praktyk. Do opracowanego raportu dołączono w formie załączników dokumenty stanowiące podstawę działań regulacyjnych (w tym zalecenia Komisji Europejskiej).

Kolejny projekt zrealizowany przez UKE nosił tytuł *Dalsze wsparcie gruzińskiego regulatora w procesie dostosowania do wymogów UE oraz wymiana doświadczeń*. Jego ważnym elementem była wizyta przewodniczącego GPKŁ w UKE. Ustalono harmonogram kolejnego transferu doświadczeń. Zakres tematyczny objął kluczowe dla GPKŁ obszary związane z: zapewnieniem dostępu do Internetu na obszarze całego kraju, cyfryzacją telewizji, zarządzaniem zasobami częstotliwości, kontrolą radiokomunikacyjną, możliwością uzyskania dofinansowania z UE na budowę i wyposażenie laboratorium badania EMC oraz funkcjonowaniem laboratorium i nadzorem rynku wyrobów. Gruziniński regulator⁴⁶ korzysta z doświadczeń polskiego rynku telekomunikacyjnego w pełni świadomie, rozbudowując swoje zaplecze do badania rodzimego rynku.

Obecnie aktywna współpraca z obydwoma partnerami jest kontynuowana, przynosząc zadowolenie wszystkim stronom, wpisując się tym samym w aktywne działania rozwojowe. Niepokój budzić może jednak chwiejna wewnętrzna i zewnętrzna sytuacja polityczna Gruzji.

PODSUMOWANIE

Transfer polskiej wiedzy i dobrych praktyk w dziedzinie telekomunikacji jest związany z humanistyczną misją rozwojową i jest wręcz obowiązkiem cywilizacyjnym kraju rozwiniętego, jakim stała się Polska, która przystępując do UE, przyłączyła się do ugrupowa-

⁴⁶ <https://uke.gov.pl/wizyta-przewodniczacego-gruzinskiej-panstwowej-komisji-laczynosci-15085#>.

nia państw realizujących agendę rozwojową, kształtowaną przez Milenijne Cele Rozwoju i Deklarację paryską nt. skuteczności pomocy. Wykształcone mechanizmy tej pomocy zostały ujęte w programie pomocowym Wspólnoty Europejskiej oraz w indywidualnych programach pomocowych państw członkowskich. Wspólne działania społeczności międzynarodowej próbują pokonać problem rażących dysproporcji rozwojowych oraz biedy.

Pomoc techniczna udzielona w ramach realizowanych przez UKE projektów jest z powodów oczywistych jedynie fragmentem tego wsparcia. Jak zauważono, wśród czynników, które determinują działania rozwojowe, znajdują się m.in.: ograniczona skuteczność dotychczasowych działań, demokratyzacja stosunków międzynarodowych oraz globalizacja. Takie nastawienie jest związane z przekonaniem, że harmonijny rozwój ludzkości wymaga aktywnego zaangażowania wszystkich państw, społeczeństw i instytucji⁴⁷. Współpraca rozwojowa powinna uwzględniać zapotrzebowania „biorców”, a nie koncentrować się jedynie na ofercie „dawców” tej pomocy. Ponadto pomoc ta powinna uwzględniać specyficzną sytuację polityczną i gospodarczą kraju biorcy. Duże znaczenie przy jej udzielaniu ma fakt wdrażania zasad demokracji, budowania państwa prawa oraz przestrzegania praw człowieka. Także pokonywanie barier, nie tylko tych instytucjonalnych. Potrzebne jest również zwiększenie świadomości społecznej na temat udzielanego wsparcia. Organizowane corocznie przez MSZ Forum Polskiej Pomocy Rozwojowej jest dobrym przykładem inicjatywy promocji działań oraz wyrażeniem, które w przyjazny i aktywny sposób pomaga w budowaniu świadomości dotyczącej projektów rozwojowych, w których uczestniczy nasz kraj.

Prowadzone przez UKE projekty, poczynawszy od 2003 r., przyniosły szereg korzyści odbiorcom tej pomocy. Przede wszystkim przyczyniły się do umocnienia kompetencji i narzędzi prawnych organów regulacyjnych rynku telekomunikacyjnego Ukrainy i Gruzji. Po drugie, pomogły w sformułowaniu indywidualnych i unikatowych potrzeb związanych ze wzrostem konkurencji na ich rynkach. Wypełniły ich zadanie podstawowe, tj. wsparcie organów administracji rządowej odpowiedzialnych za regulację rynku telekomunikacyjnego w ramach priorytetu *good governance*.

W przypadku Ukrainy udzielona pomoc pobudziła rozwój rynku telekomunikacyjnego do wzrostu konkurencji w celu stopniowej likwidacji modelu rynku monopolistycznego. Pierwszym mierzalnym efektem tej pomocy stało się całkowite rozdzielenie kompetencji Urzędu Antymonopolowego Ukrainy i kompetencji urzędu regulacyjnego po to, aby wzmocnić specjalistyczne kompetencje obu organów ukraińskiej administracji centralnej. Duże znaczenie miały także działania pomocowe UKE związane z dostosowaniem dokumentów regulacyjnych PKRŁ, określających wymogi systemu oceny jakości usług, do dyrektyw UE, rekomendacji ITU i norm ETSI.

Obszar zainteresowań regulatora gruzińskiego to przede wszystkim budowa i pomoc w funkcjonowaniu laboratorium badania kompatybilności elektromagnetycznej. Udzielona w tym zakresie pomoc techniczna jest przykładem skutecznego transferu. Nie byłby on możliwy bez przedakcesyjnych środków wsparcia dla Polski, co jest dowodem na misyjność pomocy rozwojowej.

⁴⁷ P. Bagiński, K. Czaplicka, J. Szczyciński, *Międzynarodowa współpraca...*, s. 213.

Realizacja pomocy rozwojowej w zakresie priorytetu *good governance* to także duży obszar doświadczeń dla partnera będącego dawcą pomocy. W czasie długoletniej współpracy zaobserwowano niewielkie zainteresowanie regulatora ukraińskiego działaniami związanymi z budową społeczeństwa obywatelskiego, akcjami społecznymi oraz współpracą z organizacjami samorządowymi. Dobre rządzenie zaś w swej definicji szerzej uwzględnia kontekst społeczny związany z reformowaniem administracji publicznej w zakresie dochodzenia do uniwersalnych standardów, którymi są profesjonalizm, neutralność polityczna, uczciwość i unikanie konfliktu interesów⁴⁸. W związku z tym należałoby zastanowić się nad wzmocnieniem tych zasad w dalszej przekazywanej Ukrainie pomocy. Dodatkowo podkreślić należy znaczenie myślenia o projektach rozwojowych w kategoriach długoterminowych, wskazujących partnerom pośrednio drogę do społeczeństwa obywatelskiego.

Przy okazji nie można zapominać, że z udzielonej pomocy skorzystały obie strony. Wszystkie pomocowe działania stymulowały w pewien sposób również rozwój rynku telekomunikacyjnego w Polsce, ponieważ dzielenie się doświadczeniami stanowi naturalny impuls do pozytywnych zmian. UKE, występujący w roli mentora, to także urząd, który dąży do doskonalenia oferowanych usług. Przykładem tego może być realizacja projektu *Budowa platformy e-usług UKE*, którego przebiegiem i wdrożeniem od dwóch lat są zainteresowani zarówno partner ukraiński, jak i gruziński. Urząd zaś, poza oczywistymi wymogami rodzimego rynku, dąży do unowocześnienia i pełnej elektronizacji własnych usług. I z pewnością po wdrożeniu tego projektu będzie miał nowe doświadczenia.

Można zastanawiać się nad celowością udzielonej pomocy, rozważając ją w różnych aspektach, szczególnie zważywszy na poziom demokracji i związki krajów biorców z Europą. Jednak najważniejszy pozostaje zawsze cel podstawowy tych działań – misja cywilizacyjna. Wydaje się, że demokratyzacja państw byłego bloku postsowieckiego także w wyniku udzielanej pomocy rozwojowej przybliżyć może ich integrację z UE. Jednak kraje te są samodzielne i same odpowiadają za swoją przyszłość, a więc Unia ma ograniczony wpływ na ich działania, funkcjonowanie i jej model.

Wszystkie działania związane z udzielonym transferem wskazują na konieczność większego zróżnicowania w odniesieniu do każdego biorcy. Wynika to nie tylko w naturalny sposób z indywidualnych potrzeb partnerów projektu, ale także z punktu widzenia działań zjednoczeniowych, należy w pewien sposób „nagradzać” udzielaną pomocą tych partnerów, którzy chcą zmieniać swoją gospodarkę, demokratyzując życie polityczne. Demokratyzacja ta właśnie na poziomie centralnym i lokalnym jest o tyle ważna, że udzielana pomoc z nią związana skierowana jest do społeczeństwa, a nie tylko rządów.

Udzielana pomoc powinna wystrzegać się promocji własnych dóbr i usług oraz przewidywać zakres wsparcia z innymi skoordynowanymi programami. Istotny jest także fakt, że niektóre kraje odpowiedzialność za własny rozwój postrzegają inaczej niż to określają standardy UE, co może stanowić przeszkodę w osiągnięciu zakładanego celu.

⁴⁸ J. Czaputowicz, *Administracja publiczna...*, s. 143-144.

Na zakończenie warto przypomnieć słowa Arnolda Toynbee, jednego z najwybitniejszych myślicieli XX w.: *Nasilające się kontakty i wymiana nie zawsze prowadzą do upowszechnienia dobrej woli. Jednakże, ogólnie rzecz biorąc, spodziewam się, że doskonalenie środków komunikacji o globalnym zasięgu, wraz z narastaniem globalnych problemów społecznych, uświadomi ludzkości, iż jesteśmy jedną rodziną, i umożliwi nam takie postępowanie, jak gdybyśmy nią byli*⁴⁹.

* * *

Badania, których syntezę przedstawia artykuł, przeprowadzono, korzystając z publicznie dostępnych informacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Wydziału Programów Pomocowych) oraz doświadczenia zawodowego autorki. Były one również podstawą pracy magisterskiej.

BIBLIOGRAFIA

Źródła

- Deklaracja milenijna ONZ (uchwalona w 2000 r.)*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, czerwiec 2002.
- Deklaracja paryska nt. skuteczności pomocy*, Porozumienie ok. 100 państw, 2 III 2005.
- Freedom in the World*, Freedom House, 2011.
- Grupa Zagranica, *Polska pomoc rozwojowa 2010. Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012-2015*, Rada Ministrów, 20 III 2012.
- Koncepcja Good Governance. Refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008.
- Konsensus europejski w sprawie rozwoju*, Oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji Unii Europejskiej, 20 XII 2005.
- Polacy o pomocy rozwojowej*, Wyniki badania TNS OBOP dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa, grudzień 2009.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Polska pomoc rozwojowa 2013. Raport roczny Plan Współpracy Rozwojowej w 2015 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej*, Dz.U. 2011, nr 234, poz. 1386.

Literatura

- Bagiński P., Czaplicka K., Szczyciński J., *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju*, Warszawa 2009.
- Bojarski W., *Wiedza – dobro wspólne czy monopol komercyjny?*, *EkonomiaPolityczna.pl*, 9 XII 2011, [online] <http://ekonomiapolityczna.salon24.pl/371698,wiedza-dobro-wspolne-czy-monopol-komercyjny>.

⁴⁹ A. Toynbee, D. Ikeda, *Wybierz życie. Dialog o ludzkiej przyszłości*, Warszawa 1999, s. 258-259.

- Czaputowicz J., *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.
- Jacson J., *Biznes i moralność*, przeł. R. Pucek, Warszawa 1999.
- Jedlicki J., *Jakiej cywilizacji Polacy potrzebują. Studia z dziejów idei i wyobraźni XIX wieku*, Warszawa 1988.
- Kamiński F., *Problematyka usługi powszechnej w sektorze komunikacji elektronicznej UE w perspektywie długoterminowej*, „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne” 2007, nr 1/2.
- Kissinger H., *Dyplomacja*, Warszawa 2002.
- Leśniak K., *Arystoteles*, Warszawa 1989.
- Popławska E., *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000.
- Levine R. i in., *Manifest cluetrain*, www.cluetrain.com, przeł. K. Thomas, M. Cichy, Warszawa 2000.
- Middelaar L. van, *Przejsie do Europy. Historia pewnego początku*, przeł. R. Pucek, N. Borowska, Warszawa 2011.
- Przetwarzanie w chmurze w sektorze finansowym*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2012.
- Specjalizacja Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju – szanse, wyzwania, zagrożenia*, konferencja, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 26 V 2010.
- Szacki J., *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa 2004.
- Toynbee A., Ikeda D., *Wybierz życie. Dialog o ludzkiej przyszłości*, Warszawa 1999.

Mgr Agnieszka KAMIŃSKA – absolwentka Wydziału Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Collegium Civitas i Instytutu Studiów Politycznych PAN, doktorantka Politechniki Łódzkiej, pracownik Politechniki Warszawskiej. Zainteresowania naukowe: zasady kształtowania polityki informacyjnej, dobre rządzenie, funkcje i rola stereotypów w zarządzaniu.