



BIULETYN

Nr 124 (1100), 22 listopada 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Polska i kraje Partnerstwa Wschodniego: współpraca między samorządami

Adriana Skorupska

Wzrastająca aktywność samorządów terytorialnych we współpracy z krajami państw Europy Wschodniej stanowi istotny wkład władz lokalnych i regionalnych w osiągnięcie celów Partnerstwa Wschodniego. Współpracę tę ograniczają jednak czynniki takie jak brak autonomii samorządów w krajach PW i związana z tym ich niewystarczająca niezależność finansowa, niedostatecznie rozbudowana infrastruktura graniczna oraz polityka wizowa UE, która pomimo wprowadzonych ułatwień wciąż utrudnia kontakty na poziomie lokalnym.

Obserwowany od wielu lat wzrost aktywności polskich jednostek samorządu terytorialnego w kontaktach zagranicznych dotyczy zarówno aktywnego członkostwa w organizacjach międzynarodowych, jak również współpracy z samorządami innych państw. Choć szczegółowe dane dotyczące współpracy międzynarodowej samorządów szczebla lokalnego są jedynie szacunkowe i rzadko reprezentatywne dla całego kraju, można przyjąć, że ponad 70% powiatów i 50% gmin ma partnera zagranicznego. Zainicjowanie Partnerstwa Wschodniego (PW) i nowych programów pomocowych wzmocniło dodatkowo kontakty z władzami lokalnymi Ukrainy i Białorusi oraz umożliwiło współpracę z bardziej odległymi państwami, takimi jak Mołdawia, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan. Przykładowo, wszystkie urzędy marszałkowskie deklarują współpracę z partnerami ukraińskimi, a połowa z nich z białoruskimi. Z kolei na poziomie gmin samorządy ukraińskie od niemal 10 lat są na drugim miejscu wśród najczęściej wybieranych partnerów do współpracy.

Problemy i wyzwania. Pomimo ciągłego wzrostu aktywności samorządów, wiele z polskich gmin i powiatów nie podjęło jeszcze współpracy. Główne przyczyny to brak wyspecjalizowanego personelu, pieniędzy i informacji o dostępnych programach pomocowych oraz inne bieżące zadania. Znaczna część inicjatyw jest finansowana bądź współfinansowana ze środków własnych samorządu. Duże miasta, powiaty czy regiony nie mają trudności ani ze sfinansowaniem konferencji, wydarzeń kulturalnych i szkoleń, ani ze znalezieniem pieniędzy na wkład własny w większych projektach. Są to natomiast poważne wyzwania dla mniejszych gmin miejskich oraz wiejskich, szczególnie tych oddalonych od granicy państwowej. Dodatkowo negatywny odbiór społeczny zagranicznych podróży przedstawicieli władz lokalnych, niezbędnych w pierwszym etapie współpracy, zniechęca samorządy do jej podejmowania, szczególnie z oddalonymi geograficznie partnerami.

Wraz z rozwojem kontaktów międzynarodowych samorządów zmienia się forma i dziedziny współpracy. Podpisywane listy intencyjne i umowy partnerskie tracą na znaczeniu, jeśli nie przekładają się na realizację wspólnych projektów. Podejmowane działania, szczególnie w przypadku mniejszych jednostek, dotyczą głównie inicjatyw kulturalnych, sportowych czy wymiany młodzieży. Wraz z rozwojem współpracy większego znaczenia nabiera aspekt gospodarczy. Dostępne programy finansowe wymuszają rozszerzenie sfer kooperacji – dofinansowanie otrzymują projekty, które prowadzą do bardziej trwałych i wymiernych efektów. Z kolei działania w ramach projektów rozwojowych, finansowanych przez MSZ, powinny wpisywać się w priorytety polskiej polityki zagranicznej, np. dla każdego państwa PW określone są dziedziny, w których należy realizować projekty.

Współpraca napotyka ograniczenia po stronie partnerów z państw PW – utrudnia ją m.in. brak zdecentralizowanej administracji samorządowej i związanej z tym autonomii fiskalnej. Tamtejsze samorządy często nie mają własnych funduszy na dofinansowanie dużych projektów. Dodatkowo w przypadku państw takich jak Białoruś,

ze względu na sytuację polityczną, zawężony jest też zakres tematyczny podejmowanych działań. Władze lokalne dostają zgodę i wsparcie finansowe na realizację projektów jedynie w sferach takich jak kultura, turystyka czy ochrona środowiska. W przypadku Armenii i Azerbejdżanu, oprócz trudnej sytuacji politycznej, przeszkodami we współpracy są odległość geograficzna oraz mniejsza liczba dostępnych programów pomocowych.

Szanse i możliwości. Miasta i regiony są od wielu lat aktywnymi podmiotami stosunków międzynarodowych. Od 2012 r. mogą one korzystać z instrumentów polskiego MSZ, który w 2013 r. przeznaczył 3,5 mln PLN na wsparcie obywatelskiego i samorządowego wymiaru polskiej polityki zagranicznej oraz sprecyzował kierunki współdziałania. Uruchomiono też Regionalne Ośrodki Debaty Międzynarodowej (RODM), których zadaniem jest gromadzenie wiedzy o aktywności podmiotów społecznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, oraz wymiana informacji w regionie oraz z MSZ. Oprócz organizowania debat i konferencji mają one też informować o dostępnych programach pomocowych oraz umożliwiać konsultacje na etapie przygotowywania i prowadzenia projektów. W tym samym roku z inicjatywy samorządu powstała Stała Ogólnopolska Konferencja Współpracy Międzynarodowej Samorządów, jako platforma kontaktów między przedstawicielami władz lokalnych i rządu. Tematem jej drugiego posiedzenia (czerwiec 2013 r.) było Partnerstwo Wschodnie.

Poprzez swą międzynarodową aktywność samorzady promują Polskę za granicą, są też obecnie bardzo istotnym wsparciem w realizacji Partnerstwa Wschodniego. W 2011 r. w Poznaniu powołano Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego. Konferencja, w skład której wchodzi 16 przedstawicieli samorządów państw UE (będących jednocześnie członkami Komitetu Regionów) oraz 16 przedstawicieli władz lokalnych z państw PW, jest politycznym forum dyskusji, konsultacji, nadzoru i monitorowania w odniesieniu do wszystkich zagadnień na szczeblu lokalnym i regionalnym związanych z PW.

Wymiar samorządowy zyskuje też szerszy kontekst międzynarodowy. Pojęcia takie jak globalizacja, efektywność, innowacyjność, konkurencja odnoszą się już nie tylko do podmiotów gospodarczych czy rządów, ale także do jednostek administracyjnych państw. Nowe programy unijne będą w dużym stopniu dotyczyły nowych technologii i projektów innowacyjnych. Takimi też projektami zainteresowani są partnerzy zza wschodniej granicy. Zależy im nie tylko na wymianie doświadczeń w sferze funkcjonowania administracji samorządowej, lecz także – coraz bardziej – na zdobyciu wiedzy o rozwijaniu innowacyjnej gospodarki, budowaniu własnej marki przez większe miasta i regiony oraz współpracy z lokalnymi podmiotami gospodarczymi i naukowymi.

Wnioski i rekomendacje. Współpraca na poziomie samorządowym jest bardzo istotnym aspektem polityki zagranicznej. Bezpośrednie zaangażowanie społeczności lokalnych prowadzi do lepszego zrozumienia i poparcia idei integracji, wśród obywateli wzrasta też poczucie uczestnictwa w ważnych procesach politycznych. Przykładem może być tutaj Ukraina: ze względu na wieloletnie już funkcjonowanie międzynarodowych inicjatyw transgranicznych, samorzady Ukrainy Zachodniej mają dostęp do większej liczby programów pomocowych niż jednostki terytorialne reszty kraju. Jest to niewątpliwie jedna z przyczyn silnego poparcia dla integracji z Unią ze strony mieszkańców zachodniej części kraju.

Pomimo licznych spotkań i szkoleń dla samorządów, wciąż wielu przedstawicieli władz lokalnych nie jest przekonanych o zasadności podejmowania aktywności międzynarodowej bądź nie czuje się do tego przygotowanych. W nowych programach pomocowych należy jasno określić kryteria wyboru projektów, zasady i reguły ich realizacji oraz spodziewane efekty. W kolejnym etapie trzeba zaplanować szeroką kampanię informacyjną na temat korzyści ze współdziałania z podmiotami z zagranicy oraz dostępnych programów pomocowych. Poza MSZ i RODM istotną rolę mogą tu odegrać samorzady wojewódzkie, które mają już spore doświadczenie w podejmowaniu współpracy poza granicami państw i najlepiej znają specyfikę danego regionu.

Przygotowując samorzady do współpracy, większą uwagę należy zwracać na jej obszary oraz dobór partnerów. Koniec projektu bądź funduszy nie powinien oznaczać końca wspólnych inicjatyw. Według ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim sejmik województwa, za zgodą MSZ, uchwała priorytety współpracy zagranicznej województwa. By zwiększyć szanse na zdobycie dotacji finansowej, powodzenie projektów i trwałość współpracy, priorytety te powinny być zbieżne z kierunkami polityki prowadzonej przez MSZ oraz uzgadniane z samorządami niższego szczebla.

Ponadto włączenie innych podmiotów lokalnych – organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw, ośrodków naukowych – do współpracy zagranicznej będzie sprzyjać innowacyjności i rozwojowi nowych technologii oraz wzmocniać dany region i jego pozycję w kontaktach z samorządami innych państw.