



Agnieszka Dybowska

Podmiotowy zakres współpracy międzynarodowej samorządu lokalnego

Przykład Torunia

Referat wygłoszony na konferencji w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych „Polski samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych”, 15 maja 2001 r., patrz: www.pism.pl/konferencje.

Tradycyjnym partnerem samorządu gminnego w Polsce w zakresie współpracy międzynarodowej były i w głównej mierze nadal pozostają zagraniczne jednostki administracji lokalnej. Zawężony zakres podmiotowy współpracy implikuje nie tylko jej charakter przedmiotowy, ale wpływa na dobór grupy docelowej, która z jednej strony uczestniczy w działaniach o charakterze międzynarodowym, a z drugiej, decyduje o ramach i natężeniu podejmowanych inicjatyw. W wypadku współpracy na osi samorząd-samorząd, o celach, zasadach i formie współpracy decydują głównie zarządy i rady gmin, co *implicite* warunkuje również ich udział w wyjazdach studyjnych, stażach itp. Jeśli pojawiają się partnerzy spoza administracji lokalnej, to stanowią oni raczej element uzupełniający (np. udział grup muzycznych czy klas szkolnych w wymianach między gminami), niż podmiot wyposażony w kompetencje do decydowania o zakresie współpracy międzynarodowej.

Proces przygotowania samorządów do członkostwa w Unii Europejskiej oraz dążenie do nadania współpracy z zagranicą wymiernych efektów powodują, że samorządy lokalne regionalne jako uczestnik międzynarodowych stosunków społecznych stają się istotnym partnerem nie tylko dla innych gmin czy województw, ale także bezpośrednio dla:

- narodowych i międzynarodowych związków gmin,
- organizacji i zrzeszeń międzynarodowych,

- sieci miast,
- fundacji i organizacji pozarządowych,
- firm konsultingowych.

Przygotowania do członkostwa w UE, a zwłaszcza programy pomocowe, oferujące wsparcie finansowe i techniczne, pozwalają na tworzenie i realizację projektów międzynarodowych o szerokim spektrum partnerstwa. Możliwość kreacji przedsięwzięć, w których koszty administracyjne, finansowe i osobowe, a także zakres uprawnień i odpowiedzialności jest dzielony między samorząd a inne jednostki, powoduje, że współpraca międzynarodowa staje się obszarem o zwiększonej dynamice, obszarem, w którym efekty działań odczuwa bezpośrednio większa liczba osób i podmiotów prawnych. Szerszy zakres podmiotowy współpracy międzynarodowej przekłada się na publiczny odbiór i kreowanie postaw przychylnych takim działaniom.

W obliczu dostosowania funkcjonowania samorządów do regulacji europejskich, promowania środowiska pozarządowego i realizowania idei subsydiarności, sprowadzanie współpracy międzynarodowej do kontaktów tylko z administracją samorządową z innych krajów staje się więc w coraz większym stopniu uproszczeniem. Współpraca w ośrodkach, które dysponują odpowiednio przygotowaną kadrą i zasobami finansowymi, ma już zdecydowanie bardziej złożony charakter, sięga po różnorodne instrumenty, w tym finansowe, i realizuje cele, wykraczające znacznie poza tradycyjne obszary, jak kultura, edukacja czy sport. Wyzwaniem dla samorządów lokalnych staje się wzmocnienie i nadanie międzynarodowego charakteru takim dziedzinom jak: rozwój gospodarczy, ochrona środowiska, polityka społeczna oraz poszerzenie tych działań partnerów społecznych.

O dynamice rozszerzenia podmiotowego zakresu współpracy międzynarodowej decyduje wiele czynników, z czego główne sprowadzają się do zaplecza kadrowego i zasobów finansowych. Im większa gmina i większe możliwości finansowe, tym łatwiej samorządom na różnorodność podejmowanych działań międzynarodowych. Jednakże specyfika programów pomocowych, które wymagają wkładu własnego, minimum 25%, jest barierą dla wielu gmin, które, mimo iż dysponują wykształconą kadrą, nie mają własnego budżetu na tyle dużego, by wzmocnić międzynarodowy wymiar życia samorządowego. Małe ośrodki nie mogą pozwolić sobie na startowanie w wielu programach, ponieważ w obliczu potrzeb związanych z oświatą i służbą zdrowia w gminnych kasach

brakuje pieniędzy na podstawowe tłumaczenia, nie mówiąc o realizacji całych projektów.

Zaobserwowany trend poszerzenia podmiotowego zakresu współpracy międzynarodowej dotyczy na tym etapie większych ośrodków. Przykładami i jednocześnie argumentami przemawiającymi za uznaniem ewolucji w podejściu do działań międzynarodowych są projekty realizowane przez Biuro Współpracy Urzędu Miasta w Toruniu. Przedstawione tu przedsięwzięcia zostały wybrane w sposób arbitralny i są tylko fragmentem z wielu działań, które podejmują pracownicy Biura.

Projekt „Toruń 2000”

W 1999 r. Biuro Współpracy wraz z Europejskim Centrum Współpracy Młodzieży (ECWM) otrzymało grant w wysokości ponad 26 tys. euro z konkursu Inicjatywy Proeuropejskie na realizację projektu „Toruń 2000”. To przedsięwzięcie było pierwsze, w którym organizacja pozarządowa i jednostka administracji lokalnej stały się pełnoprawnymi partnerami. Stworzenie projektu, w którym ECWM i samorząd lokalny spróbowały wspólnie rozwiązać dany problem miało m.in. wpływ na wyróżnienie przedsięwzięcia grantem.

Motywym przewodnim projektu „Toruń 2000” była adaptacja modelu Hameenlinna, modelu opartego na idei demokracji na małą skalę, którą z powodzeniem rozwinęło miasto siostrzane Torunia – fińska Hameenlinna. Forma dialogu społecznego w wydaniu skandynawskiej gminy i próba jest przeniesienia na grunt lokalny były przykładem promocji idei europejskiej, a konkretnie promowanej przez UE idei szerokiego udziału obywateli w działaniach samorządu lokalnego. Rozbudowany model Hameenlinna nie pozwalał na przeniesienie wszystkich jego elementów do Torunia, niemniej jednak Finowie przesłali do Biura Współpracy dostępne materiały, łącznie z:

- ankietami, które regularnie trafiają do tysiąca mieszkańców miasta Hameenlinna,
- mapami, na których przedszkolaki zaznaczały serduszkami i słoneczkami swoje ulubione miejsca zabaw,
- kartami pocztowymi, w których można zapytać urzędników lub lokalnych polityków, po co utrzymywać skocznię narciarską, skoro nikt od 10 lat w mieście nie widział skoczka.

Na podstawie fińskich wzorców została opracowana ankieta, w której radni z poszczególnych komisji pytali mieszkańców Torunia o takie kwestie jak: ochrona środowiska, szkolnictwo, służba zdrowia, drogi i transport oraz wiele innych. Co ważne, na każdym etapie realizacji projektu, czy to podczas konferencji, czy szkolenia, podkreślano, że jest to przedsięwzięcie międzynarodowe. Nazwy partnerów, wdrażających projekt, oraz symbole Unii Europejskiej, Torunia, miasta Hameenlinna i logo Europejskiego Centrum Współpracy Młodzieży, były umieszczane na wszystkich publikowanych materiałach. Partnerzy szczególnie podkreślali fakt, że osiągnięte efekty wpisują się w kontekst europejski oraz współpracy z miastami bliźniaczymi.

Projekt „Toruń 2000” uświadomił również stronie polskiej zupełnie inny wymiar współpracy międzynarodowej, którą realizują Finowie. Hameenlinna jest członkiem sieci Miast Jutra, powiązanej z Fundacją Bertelsmanna. Na podstawie funkcjonowania tej sieci osoby zajmujące się kontaktami z zagranicą zobaczyły, że rzeczywiste problemy mogą zostać rozwiązane w sposób ponadlokalny, przy aktywnym udziale miast z Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Nowej Zelandii.

Projekt „Szkolenie liderów współpracy międzynarodowej z województwa kujawsko-pomorskiego i regionu Varmland w Szwecji”

Kolejnym przedsięwzięciem międzynarodowym, do którego zostało zaangażowane Biuro Współpracy, było dwuetapowe szkolenie dla liderów współpracy międzynarodowej z gmin województwa kujawsko-pomorskiego i gmin regionu Varmland. Partnerem w tym projekcie były, z jednej strony, Regionalne Stowarzyszenie Władz Lokalnych Regionu Varmland, a z drugiej, komercyjna firma konsultingowa Partnership for Europe. Paradoksalnie, jednym z celów projektu miało być nawiązanie partnerskich relacji Torunia z miastem Karlstad w Szwecji. Tyle tylko, że samo miasto Karlstad nie wykazało większego zainteresowania rozpoczęciem współpracy, za to bardziej zinstytucjonalizowane więzi narodziły się z dwoma podmiotami wspomnianymi wcześniej. Wraz z Regionalnym Stowarzyszeniem Władz Lokalnych i Biurem Partnership for Europe złożono wspólny projekt do Szwedzkiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego. I chociaż nie uzyskał on wsparcia finansowego, pojawił się pomysł powołania w Toruniu Domu Szwedzkiego dla województwa kujawsko-pomorskiego. Dzięki osobom, zaangaż

zowanym w działania obu instytucji, partnerskie relacje nawiązały fundacja *Communicare* z Karlstad i wspomniane Europejskie Centrum Współpracy Młodości z Torunia.

Ten przykład dobitnie pokazuje, że do rozwijania i pogłębiania współpracy międzynarodowej nie zawsze można pozyskać inny samorząd. Spektrum partnerów chętnych do działań jest już tak szerokie, że z powodzeniem administracja lokalna wychodzi poza schemat samorząd-samorząd.

Projekt „Integracja z Unią Europejską na poziomie samorządu lokalnego w Polsce”

W 1999 r. Biuro Współpracy otrzymało informację o tym, że Krajowy Związek Władz Lokalnych w Danii (NALAD) wraz ze Związkiem Miast Polskich (ZMP) przygotowują projekt „Integracja z Unią Europejską na poziomie samorządu lokalnego w Polsce”. Do projektu miały zostać zaangażowane 4 jednostki terytorialne jako grupy pilotażowe. Oczywiście Biuro zgłosiło swoje zainteresowanie udziałem w projekcie i po wizycie przedstawicieli obu instytucji w marcu 2000 zostało zakwalifikowane. Dzięki funduszom duńskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych pracownicy Biura uczestniczyli w dwutygodniowym szkoleniu w Kopenhadze i Brukseli, gdzie liczne spotkania, wizyty studyjne w instytucjach europejskich pozwoliły na całościowy ogląd kwestii związanych z przystąpieniem do UE. Na pytania uczestników z Torunia, Zelowa, Bornego Sulinowa, Białej Podlaskiej i powiatu tucholskiego odpowiadały m.in. osoby odpowiedzialne za poszczególne programy pomocowe w Komisji Europejskiej, szefowie biur przedstawicielskich duńskich regionów, które na co dzień prowadzą lobbing dla swoich samorządów. Na rok 2001 przewidziano wizyty ekspertów duńskich w pilotażowych gminach, którzy w takich obszarach jak: ochrona środowiska, przetargi publiczne, energia, rolnictwo i polityka społeczna, dokonywali analiz, sprawdzających zgodność polskich regulacji z prawodawstwem europejskim, wskazując jednocześnie na te dyrektywy, które będą musiały być wdrożone przez samorząd przy uwzględnieniu stopnia uprawnień i odpowiedzialności. Projekt zakończy się w 2002 r. serią konferencji, na której osoby aktywnie uczestniczące w jego poszczególnych komponentach będą dzieliły się wiedzą i zdobytym doświadczeniem z innymi urzędnikami i radnymi w Polsce.

Organizacyjna formuła projektu, osobowość prawna i specyfika działania Krajowego Związku Władz Lokalnych w Danii wygenerowały nowy obszar potencjalnego partnerstwa. Okazało się bowiem, że samorząd gminny nie musi być tylko i wyłącznie odbiorcą usług gwarantowanych i oferowanych przez zagraniczne związki miast i władz lokalnych. Ponieważ obie jednostki: administracja lokalna i NALAD – jako stowarzyszenie, mogą ubiegać się o dofinansowanie wspólnych z programów pomocowych UE, nawiązane kontakty nie muszą i prawdopodobnie nie skończą się jedynym przedsięwzięciem. Tym bardziej że strona duńska ma sprawność instytucjonalną o wysokim stopniu profesjonalizacji w pozyskiwaniu i wdrażaniu programów pomocowych, szerokie kontakty międzynarodowe oraz głęboką znajomość procedur obowiązujących przy pisaniu projektów.

Projekt „Współpraca miast bliźniaczych w perspektywie rozszerzenia Unii Europejskiej. Seminarium dla liderów współpracy miast bliźniaczych”

Udział w projekcie administrowanym przez NALAD i szkolenie w Brukseli, a zwłaszcza bezpośrednia rozmowa i wskazówki udzielone przez osobę odpowiedzialną za program Komisji Europejskiej „Wsparcie dla działań promujących współpracę miast bliźniaczych”, zdecydowały o złożeniu samodzielnego projektu z wnioskiem o grant. W grudniu 2000 r. Biuro Współpracy wysłało do Komisji projekt zatytułowany „Współpraca miast bliźniaczych w perspektywie rozszerzenia Unii Europejskiej. Seminarium dla liderów współpracy miast bliźniaczych”. Komisja Europejska nagrodziła pomysł dotacją w wysokości ponad 5 tys. euro. W dniach 17-22 kwietnia 2001 r. Toruń gościł przedstawicieli z takich miast jak: Lejda z Holandii, Getynga z Niemiec, Hameenlinna z Finlandii i Čadca ze Słowacji. Celem było zachęcenie naszych partnerów w miastach bliźniaczych do udziału w większym stopniu w programach europejskich, nadaniu wymiaru integracyjnego wspólnie podejmowanym działaniom. Jednakże najważniejsze było poszerzenie współpracy miast bliźniaczych o organizacje pozarządowe. Dlatego też tak skonstruowano zaproszenia dla gości, by przynajmniej jedna osoba reprezentowała środowisko pozarządowe i mogła pośredniczyć w zawieraniu kontaktów między stowarzyszeniami i fundacjami z Torunia a organizacjami miast siostrzanych.

Program seminarium oprócz prezentacji i dyskusji obejmował również bezpośrednie spotkanie z zainteresowanymi toruńskimi

organizacjami. Biuro Współpracy opublikowało zaproszenie w prasie, zachęcające do udziału w spotkaniu z przedstawicielami NGOs z miast bliźniaczych. Zainteresowanie przeszło oczekiwania zarówno organizatorów, jak i gości. W jednym pomieszczeniu usiedli obok siebie astronomowie-amatorzy, tancerki, numizmatycy, historycy i miłośnicy Torunia. Każda z tych organizacji poszukiwała dla siebie odpowiednika do nawiązania współpracy.

Efekty tego pomysłu były już widoczne w trakcie podsumowania całego projektu. Wszyscy uczestnicy zgodzili się, że szansą na utrzymanie ciągłości współpracy miast bliźniaczych jest zaangażowanie różnorodnej grupy mieszkańców, a takie możliwości daje kojarzenie organizacji pozarządowych. Przy realizacji tego przedsięwzięcia samorząd odwołał się ponownie do doświadczenia innej organizacji. W Toruniu z sukcesem funkcjonuje Towarzystwo Współpracy z Miastami Bliźniaczymi, rodzaj stowarzyszenia, które dąży do pogłębienia istniejących związków. W wypadku tego projektu NGO reprezentowany przez Towarzystwo był nie tyle podmiotem, dla którego samorząd lokalny adresował swoje działanie, ile równoprawnym partnerem, odpowiedzialnym za powodzenie całego przedsięwzięcia. Jeszcze raz potwierdziła się teza, że stowarzyszenia i fundacje dysponują potencjałem, elastycznymi strukturami i ludźmi skłonny do bezinteresownych działań. Tym samym samorząd lokalny może i powinien nawiązać regularne kontakty z takimi organizacjami, które dają impuls do nowych przedsięwzięć, pełnią rolę katalizatora oraz zaplecza wolontariuszy.

Przytoczone tu przykłady są tylko fragmentem podejmowanych przez Biuro Współpracy działań o charakterze międzynarodowym. Ich arbitralny wybór miał na celu przede wszystkim zilustrowanie możliwości, jakie płyną przy realizacji projektów z innymi niż administracja lokalna, jednostkami. Nie oznacza to bynajmniej, że współpraca taka niesie za sobą wyłącznie sukcesy. Niejednokrotnie struktura, ścieżka decyzyjna, stopień elastyczności, obowiązujący w innych podmiotach, odbiegał do warunków, jakie obowiązują pracowników samorządu lokalnego. I chociaż pojawiające się spory, wynikające z różnicy w kulturze pracy, często dotyczyły współpracujące ze sobą instytucje, jednak efekt finalny okazywał się wart poświęcenia czasu i cierpliwości na zrozumienie specyfiki partnerów.