



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 59 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 531-534) • © PISM • NR EGZ. PISM 3.20.

DOKUMENTY ROBOCZE

Współpraca międzynarodowa gmin przygranicznych

Adriana Żelazo

Procesy integracyjne w Europie przyczyniły się niewątpliwie do rozwoju współpracy przygranicznej na szczeblu lokalnym. Najbardziej zaawansowaną organizacyjnie formą współpracy określa się euroregiony, które zaczęły powstawać w Europie Zachodniej na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Inną formą współpracy władz lokalnych są związki bliźniacze (partnerskie). Określa się tak kontakty zagraniczne władz lokalnych, których specyfiką jest bezpośrednie angażowanie się mieszkańców gmin, organizacji lokalnych we współpracę ze społecznościami gmin zagranicznych.

Rozwijanie współpracy bliźniaczej uważa się za ważny element w procesie integracji europejskiej. Po zakończeniu II wojny światowej istotną rolę odegrały pierwsze kontakty gmin niemieckich i francuskich, których celem było lepsze poznawanie się sąsiadów, przezwyciężanie nieufności i barier między obywatelami krajów pozostających do niedawna w stanie wojny.

Transformacja systemu w Polsce z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych oraz otwarcie granic wpłynęło znacząco na polskie pogranicza i rozwój współpracy transgranicznej. Współpraca ta przyjmowała różne formy organizacyjne, o różnym stopniu sformalizowania.

Z inicjatywy samorządów lokalnych i regionalnych zaczęły powstawać euroregiony. Wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej samorzady w Polsce wykazują największą aktywność w rozwijaniu współpracy transgranicznej. Z udziałem Polski powstał w 1991r. pierwszy euroregion w Europie Środkowo-Wschodniej – Euroregion Nysa. Obecnie na

granicach Polski funkcjonuje 15 euroregionów, najmłodszy – Dobrava powstał na granicy polsko-czeskiej, w styczniu 2001r.

Do euroregionów należy ponad 60% gmin z województw przygranicznych (granice lądowe i morskie). Warto jednak zauważyć, że euroregiony na pograniczu wschodnim i północnym¹ są bardziej rozległe, co wynika ze sposobu ich tworzenia. Sygnatariuszami porozumień byli tu wojewodowie, co oznaczało włączenie do euroregionów całych województw. Natomiast na granicy zachodniej i południowej porozumienia zawierały stowarzyszenia i związki gmin. Euroregiony te są mniej rozległe.

Nieliczne gminy należą ponadto do innych stowarzyszeń międzynarodowych (niecałe 3%). Dotyczy to zwłaszcza dużych miast, które są najczęściej członkami organizacji zrzeszających metropolie, bądź organizacji kulturalnych. Wśród organizacji międzynarodowych, do których należą polskie gminy, są też organizacje na rzecz pokoju, organizacje propagujące ochronę środowiska, czy też sport.

Podobnie jak w krajach Europy Zachodniej, ważną formą współpracy, będącą przejawem inicjatywy lokalnej, stało się nawiązywanie wspomnianych już kontaktów partnerskich gmin polskich z gminami innych krajów. Przed 1989 r. również istniały porozumienia. Dotyczyło to jednak niewielkiej liczby miast, a kontakty miały najczęściej wymiar jedynie formalnych deklaracji. Dopiero zmiany po 1989 r. pozwoliły na rozwój właściwej współpracy partnerskiej.

Obecnie ponad 40% polskich gmin ma gminę partnerską za granicą². Im gmina położona jest bliżej granicy państwowej, tym częściej ma gminę partnerską. Występują tu jednak duże różnice między poszczególnymi pograniczami. Kontakty partnerskie częściej deklarują gminy z pogranicza południowego i zachodniego, niż z pogranicza wschodniego. Sytuacja, zarówno gospodarcza, jak i społeczna regionu, sytuacja kraju sąsiedniego, stosunki między państwami, i z tym związany typ granicy, silnie oddziałują na charakter i zakres współpracy transgranicznej, a także na kontakty bliźniacze gmin. Pogranicze zachodnie od początku lat dziewięćdziesiątych pozostawało w uprzywilejowanej pozycji, przede wszystkim ze względu na sąsiedztwo z Niemcami, krajem członkowskim Wspólnot Europejskich, (później UE). Współpraca rozwijała się tam bardzo dynamicznie zaraz po otwarciu granicy.

Ponad 70% gmin polskich deklarujących przynależność do euroregionu ma co najmniej jedną gminę partnerską. W większości umów, stanowiących o powstaniu euroregionu na polskich granicach, jako jeden z celów wyznaczono współpracę samorządów lokalnych. Przynależność do euroregionu sprzyja nawiązywaniu dwustronnych kontaktów partnerskich między gminami będącymi członkami jednej organizacji. Obok wsparcia organizacyjnego, ważne jest też wsparcie finansowe. Przykładowo, Euroregiony zarządzają Funduszem Małych Projektów, w ramach Programu Współpracy Przygranicznej Phare. W programie tym mogą brać udział organizacje pozarządowe oraz władze lokalne z siedzibą na terenie polskiej części euroregionu, mające poświadczone poparcie partnera z drugiej strony granicy.

Gminy z euroregionów leżących na wschodnim i północnym pograniczu (Bug, Niemen, Bałtyk i Pomerania) mają mniej gmin partnerskich w stosunku do gmin z pozostałych euroregionów. Można to tłumaczyć zarówno krótszym okresem funkcjonowania, jak i ograniczonym, zwłaszcza na początku, dostępem do funduszy europejskich.

¹ W opracowaniu przyjęto nazywać pograniczem zachodnim – obszary przy granicy z Niemcami, pograniczem południowym – obszary przy granicy z Czechami i Słowacją, a pograniczem wschodnim – obszary z granicy z Rosją, Litwą, Białorusią i Ukrainą.

² Wyniki na podstawie badania ankietowego „Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego”, wykonanego przez TNS OBOP na zlecenie Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w grudniu 2000 r. Szersze omówienie wyników badania znajduje się w Polskim Przeglądzie Dyplomatycznym, Nr 2/2001.

Inny problem dotyczy modelu euroregionu. Wspomniano już, że inicjatywę tworzenia euroregionów na granicy wschodniej podejmowali przedstawiciele administracji rządowej na szczeblu wojewódzkim. Gminy nie stanowiły tutaj strony umowy. Natomiast euroregiony z zachodniej granicy i część z południa tworzone były oddolnie, inicjatywa wychodziła od samorządu lokalnego. W radach drugiego z wymienionych typów euroregionu zasiadają burmistrzowie i wójtowie gmin członkowskich. Gminy te wykazują ogólnie większą aktywność, mają dłuższe doświadczenie we współpracy, a także większe możliwości finansowe.

Porozumienia partnerskie gmin wspiera UE oraz organizacje takie jak Rada Europy, czy Rada Gmin i Regionów Europy. Odbywa się to poprzez programy finansowe przeznaczone bezpośrednio na wspieranie działań gmin bliźniaczych, bądź też programy, w których jednym z warunków otrzymania dotacji jest współdziałanie w związku bliźniaczym. Współpracę bliźniaczą wspierają też programy organizacji pozarządowych, działających na rzecz rozwoju stosunków Polski z poszczególnymi państwami.

Wsparcie dla rozwoju współpracy międzynarodowej samorządów przejawia się też w uregulowaniach prawnych. W 1980 r. w Madrycie podpisana została Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (tzw. konwencja madrycka). Konwencja ta zobowiązuje członków Rady Europy do ułatwiania i wspierania współpracy transgranicznej wspólnot i władz terytorialnych. W 1985 r. Rada Europy uchwaliła Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, w której mowa jest o prawie komunalnych jednostek terytorialnych do współpracy z komunalnymi jednostkami terytorialnymi innych państw. Polska przyjęła Kartę w 1993 r.

W polskim prawie ustawą regulującą współpracę międzynarodową samorządu terytorialnego jest Ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania wszystkich jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Do wejścia w życie powyższej ustawy, gminy, aby być członkiem euroregionu, tworzyły związki celowe, bądź powoływały stowarzyszenia, które wchodziły następnie w skład euroregionu. Tak powstało większość euroregionów na pograniczu zachodnim i południowym.

Z doświadczeń związków bliźniaczych w Europie Zachodniej wynika, że wśród czynników ułatwiających nawiązywanie kontaktów jest bliskość geograficzna, kulturowa i językowa. Im mniejsza odległość między współpracującymi gminami, tym łatwiej jest organizować spotkania i wspólne przedsięwzięcia. Jednak w przypadku Polski, nie do końca się to sprawdza. Na początku lat dziewięćdziesiątych samorzady chętniej wybierały partnerów z oddalonych często krajów Europy Zachodniej, niż partnerów z krajów sąsiednich, wyjątkiem były tu gminy niemieckie. Dotyczyło to również gmin przygranicznych. W 60% porozumień gmin przygranicznych z pogranicza zachodniego partner pochodzi z Niemiec. Również dla gmin z innych polskich pogranicz, najczęściej partnerem jest gmina niemiecka. Co trzeci partner dla gmin przygranicznych z pasa południowego i wschodniego pochodzi z Niemiec, w drugiej kolejności – w przypadku gmin z południa partnerstwa nawiązywane są z gminami czeskimi, a dla gmin ze wschodniego przygranicza partner pochodzi z Litwy.

Dla współpracy bliźniaczej, obok bliskości geograficznej, ważną rolę odgrywają czynniki kulturowe, historyczne oraz aktywność przedstawicieli mniejszości narodowych. Mniejszość niemiecka zamieszkuje przede wszystkim tereny województw: opolskiego, dolnośląskiego, warmińsko-mazurskiego, pomorskiego i kujawsko-pomorskiego. Jednocześnie, biorąc pod uwagę tylko województwa przygraniczne, wśród gmin z województw: opolskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego ponad 80% gmin współpracujących ma co najmniej jednego partnera w Niemczech, a wśród gmin z województwa dolnośląskiego, lubuskiego i podlaskiego około 75% gmin współpracuje z gminami niemieckimi. Przedstawiciele mniejszości niemieckiej uczestniczą aktywnie w życiu społeczności lokalnych. Podobną rolę odgrywają inne mniejszości narodowe, dotyczy to między innymi kontaktów z samorządami litewskimi.

Polskie gminy chętnie nawiązują też współpracę z gminami z Francji. Francja jest drugim krajem pod względem liczby kontaktów bliźniaczych dla gmin z całej Polski i trzecim partnerem dla gmin z pogranicza. Tu również wsparcie pochodzi od mniejszości oraz ze strony wspólnoty francuskiej Polonii.

Wraz z przemianami po 1989 r., polski samorząd terytorialny z dużym entuzjazmem przyjął ideę współpracy międzynarodowej samorządu oraz formy tej współpracy, jakie zapoczątkowano w Europie Zachodniej po II wojnie światowej. W Polsce przyjęła się zarówno współpraca regionów, poprzez euroregiony, jak i kontakty partnerskie gmin.

Po okresie pozornej współpracy w bloku państw komunistycznych, polskie gminy najchętniej nawiązywały współpracę z gminami krajów Wspólnot Europejskich. W ostatnich latach można jednak zaobserwować ożywienie kontaktów bliźniaczych z gminami państw sąsiednich, nie będących członkami UE. Przyczyniły się do tego zarówno przemiany w krajach sąsiednich (między innymi reformy terytorialne w poszczególnych krajach), obserwowane korzyści ze współpracy dla gmin krajów sąsiednich, jak również osłabienie wzajemnych uprzedzeń i negatywnych stereotypów między sąsiadującymi narodami.

Współpraca obszarów przygranicznych z południowymi sąsiadami Polski rozpoczęła się dopiero na przełomie lat 1994/95, po podpisaniu porozumień o współpracy transgranicznej z Czechami i Słowacją, oraz umowy o małym ruchu granicznym z Czechami.

Najsłabiej rozwija się współpraca na pograniczu wschodnim. Spowodowane jest to niewątpliwie ogólnie złą sytuacją społeczno-gospodarczą wschodnich obszarów przygranicznych oraz brakiem funduszy na rozwój kontaktów zagranicznych. Programy pomocowe zaczęto uruchamiać dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Istotny jest również model funkcjonujących euroregionów i związana z tym mniejsza aktywność samorządu regionalnego i lokalnego. Przeszkodą jest też asymetria, zarówno społeczna, gospodarcza, jak również różnice w kompetencjach samorządów. Dużą rolę odegrało także rozczerowanie przedstawicieli polskich samorządów współpracą euroregionalną, które już w pierwszym okresie funkcjonowania euroregionów liczyły przede wszystkim na fundusze z programów zagranicznych.

W ostatnich latach wiele organizacji stara się wspierać rozwój kontaktów polskiego samorządu z samorządem krajów byłego Związku Radzieckiego. Organizowane są też konferencje gmin partnerskich, na których gminy nawiązują nowe kontakty. Przykładowo, pierwsze polsko-litewskie forum samorządowe zorganizowane zostało w 1998 r. Natomiast pierwsze Forum Miast Partnerskich Polski i Ukrainy, odbyło się w 2000 r. Na drugim forum polsko-ukraińskim, w październiku 2001 r., zorganizowanym przez Ukraiński Związek Miast podpisano pięć listów intencyjnych, które oznaczają pięć nowych związków bliźniaczych między miastami z Polski i Ukrainy.

Bezpośrednie, indywidualne kontakty mieszkańców obu sąsiadujących krajów odgrywają ważną rolę – decydują o stosunkach między społecznościami. Przyjęcie przez Polskę warunków *Acquis Schengen* może mieć znaczący wpływ na rozwój współpracy z samorządami krajów pozostających poza państwami Układu z Schengen. Dlatego ważne jest wsparcie tych kontaktów, by nowe uregulowania, które mogą utrudniać bezpośrednie kontakty, nie wpłynęły na zahamowanie współpracy w ramach istniejących już partnerstw oraz powstawanie nowych związków bliźniaczych.