



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 99 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 691-694) • © PISM • NR EGZ. 31513.20

DOKUMENTY ROBOCZE

Problematyka międzynarodowa w kampanii wyborczej do samorządu terytorialnego i pracach samorządu

Wiesława Lach, Adriana Żelazo

Aktywność samorządu terytorialnego (dalej – samorząd) w stosunkach międzynarodowych stale wzrasta. Na poziomie gmin, województw, następnie powiatów, rozwija się dwustronna, a niekiedy wielostronna współpraca z jednostkami samorządowymi z innych państw. Współdziałanie przyjmuje na ogół formę współpracy regionalnej, transgranicznej, euroregionalnej, a także gminnych związków partnerskich. Ponadto, polskie związki samorządowe i poszczególne jednostki samorządu są członkami międzynarodowych organizacji samorządowych, takich jak np.: Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, Zgromadzenie Regionów Europy, Rada Gmin i Regionów Europy.

Perspektywa przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (UE) w 2004 r. stawia nowe wyzwania przed samorządem w najbliższej kadencji.

Przebieg kampanii wyborczej. W dokumentach programowych poszczególne partie polityczne¹ dość często nawiązują do problematyki międzynarodowej. Materiały te dostępne są jednak w ograniczonym zakresie, na ogół tylko w biurach komitetów wyborczych oraz w internecie, do którego nie wszyscy wyborcy są w stanie dotrzeć. Najczęściej poruszonym zagadnieniem dotyczącym spraw międzynarodowych jest

¹ Analizie poddane zostały przede wszystkim dokumenty wyborcze partii wchodzących w skład siedmiu największych komitetów wyborczych: Liga Polskich Rodzin, Samoobrona, komitet Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Unii Pracy (SLD-UP), Unia Samorządowa, Alternatywa Partia Pracy, Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), Unia Polityki Realnej (UPR); a także partii: Platforma Obywatelska (PO) oraz Prawo i Sprawiedliwość (PiS).

integracja europejska. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, choć niekiedy rozmaicie postrzegane, poszczególne partie rozpatrują w kontekście m.in.: konkurencyjności polskiej gospodarki, w tym polskiego rolnictwa; sytuacji polskich przedsiębiorstw na Jednolitym Rynku; negocjacji w sprawie członkostwa; wykorzystania funduszy europejskich; suwerenności państwa; funkcjonowania instytucji europejskich; ustawodawstwa wspólnotowego; edukacji europejskiej. Problematyka międzynarodowa w programach partii obejmuje ponadto zagadnienia, takie jak: prawa mniejszości narodowych, udział kapitału zagranicznego w procesie prywatyzacji, relacje polityczne i gospodarcze ze wschodnimi sąsiadami, polskie członkostwo w NATO i sprawa bezpieczeństwa międzynarodowego, funkcjonowanie dużych podmiotów zagranicznych na polskim rynku, wartości narodowe i tożsamość kulturowa w dobie globalizacji.

Analiza źródeł medialnych² pokazuje, że nie do wszystkich wymienionych w dokumentach programowych zagadnień partie nawiązały w trakcie kampanii wyborczej do samorządu. Wskazywały przede wszystkim na problem integracji europejskiej, najczęściej jednak bez powiązania ze sprawami lokalnymi. Kandydaci popierani przez partie opowiadające się za przystąpieniem Polski do UE podkreślali szanse, jakie niesie dla kraju przyszłe członkostwo w Unii; zwracali także uwagę na nowe możliwości dla ludzi młodych i wykształconych. Z kolei kandydaci wywodzący się z partii przeciwnych integracji formułowali swoje obawy związane z przyszłym członkostwem Polski w UE, jednak bez wskazywania zagrożeń dla samego samorządu i społeczności lokalnych. Wykorzystywali okres kampanii wyborczej do prowadzenia równoległe kampanii przeciw przystąpieniu Polski do UE.

W kampanii wyborczej zabrakło propozycji, w jaki sposób przyszłe członkostwo Polski w Unii Europejskiej można powiązać z problematyką lokalną i pracą samorządu. Z jednym wyjątkiem – Unia Europejska zaprezentowana została w programach wyborczych jako niewyczerpywalne źródło finansowania lokalnych inwestycji. Warto zauważyć, że deklaracje kandydatów w tej sprawie wydawały się często nierealistyczne, zarówno ze względu na wielkość oczekiwanych środków, jak i bagatelizowanie wymogów Unii związanych z ich uzyskaniem i wykorzystaniem. Bliska perspektywa członkostwa Polski w UE sprzyjała budowaniu przez kandydatów optymistycznych scenariuszy szybkiej poprawy kondycji finansowej gmin w najbliższej kadencji i poprawy warunków życia ich mieszkańców. Wyborcze deklaracje w sprawach, które wyborców najbardziej interesowały, takich jak: rozwój infrastruktury, nowe inwestycje i nowe miejsca pracy, wydawały się zapewne bardziej prawdopodobne do zrealizowania, jeżeli wskazane zostało przy tym źródło finansowania, najczęściej właśnie fundusze UE. Jednak zabrakło tu propozycji rozwiązań, np. w jaki sposób środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności pozyskać dla własnej gminy, czy regionu, i jakie będzie źródło wymaganego przez UE współfinansowania ze strony beneficjenta. Inna kwestia dotyczy umiejętności zarządzania³ przyznanymi funduszami. Zazwyczaj niewystarczający poziom wiedzy wyborców na ten temat, i w efekcie brak szczegółowych pytań, pozwalał na posługiwanie się przez kandydatów uogólnieniami, iż są zdolni pozyskać środki finansowe z UE i dobrze nimi zarządzać. Można też przypuszczać, że niejednokrotnie sami kandydaci wystarczającej wiedzy na ten temat nie posiadali.

Przy okazji podejmowania tematów dominujących w kampanii, takich jak: bezpieczeństwo, inwestycje, edukacja, pojawiały się niekiedy zagadnienia dotyczące: promocji miast i sposobu przyciągnięcia kapitału zagranicznego – wątek ten poruszali głównie kandydaci na prezydentów dużych miast wojewódzkich, pretendujących do pełnienia funkcji europejskich metropolii (m.in.: Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław); ogólnie pojętej współpracy międzynarodowej jednostek terytorialnych (związki partnerskie gmin, współpraca przygraniczna); edukacji europejskiej, o czym mówili zwłaszcza kandydaci popierani przez Unię Wolności. Ponieważ kampania przypada na okres intensywnych negocjacji w sprawie rolnictwa, do problematyki tej często

² Programy wyborcze w telewizji i radiu, prasa ogólnopolska i regionalna, Internet.

nawiązywali kandydaci przede wszystkim dwóch partii: PSL oraz Samoobrony. Z kolei Liga Polskich Rodzin, partia przeciwna przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, okres kampanii wyborczej wyraźnie łączyła z kampanią przed referendum w sprawie członkostwa, przewidzianym na przyszły rok.

Niektóre z partii będących w opozycji parlamentarnej (LPR, Samoobrona) prowadziły tzw. kampanię negatywną³, m.in. poprzez krytykę polityki zagranicznej rządu. Zarzuty dotyczyły przede wszystkim sposobu prowadzenia negocjacji w sprawie członkostwa w UE oraz kampanii informacyjnej na temat Unii Europejskiej.

Warto zastanowić się, dlaczego problematyce międzynarodowej poświęcono tak mało miejsca w kampanii wyborczej do samorządu terytorialnego. Może wynikać to z potrzeb wyborców, czy raczej przeświadczenia komitetów wyborczych o znajomości tych potrzeb. Wciąż dominuje przekonanie, że zadania samorządu terytorialnego związane są wyłącznie ze sprawami gminy, powiatu czy regionu, stąd więc najczęściej poruszonymi tematami w kampanii były sprawy związane z bezpieczeństwem, czy edukacją, postrzeganymi jedynie w wymiarze lokalnym i regionalnym. Tymczasem, co warto podkreślić, samorząd w swoich działaniach coraz częściej będzie musiał uwzględniać także wymiar międzynarodowy.

Problematyka międzynarodowa w pracy samorządu. Pojawiające się w kampanii wyborczej kwestie z zakresu spraw międzynarodowych dotyczyły przede wszystkim integracji europejskiej, a szczególnie funduszy UE, postrzeganych jako łatwo dostępne źródła finansowania inwestycji w gminie, czy regionie. Rzadko mówiono jednak o zasadniczych problemach i wyzwaniach stojących przed samorządem w związku z przyszłym członkostwem Polski w UE.

Tymczasem wiadomo, że z jednej strony, pojawiają się nowe możliwości: samorząd będzie miał dostęp do funduszy strukturalnych i innych środków z UE; można również przewidywać intensyfikację współpracy z jednostkami samorządowymi z państw członkowskich Unii. Ponadto przedstawiciele polskiego samorządu regionalnego i lokalnego, poprzez udział w pracach Komitetu Regionów, pełniącego funkcje doradcze wobec Rady, Komisji oraz Parlamentu Europejskiego, będą mogli wpływać na politykę regionalną UE.

Z drugiej strony, zwiększy się zakres zadań samorządu terytorialnego. Pomimo, że żaden z rozdziałów negocjacyjnych w sprawie członkostwa nie jest adresowany wprost do samorządu, to w dużej mierze samorząd będzie stosował w praktyce prawo wspólnotowe.

Inną, ważną kwestią są stosunki z samorządami z państw pozostających poza UE. Nowe regulacje związane z przyjęciem przez Polskę *aquis* Schengen będą mieć wpływ na rozwój współpracy z samorządami z tych państw. Osłabieniu może ulec współpraca transgraniczna na wschodnim pograniczu Polski. Wypracowanie nowych formuł tej współpracy będzie ważnym zadaniem dla samorządu w rozpoczynającej się kadencji. Warto, aby samorząd podjął w tym celu przygotowania jeszcze przed objęciem polskich granic reżimem z Schengen.

Podczas kampanii pominięty został kluczowy problem związany z wymogami, którym będą musiały sprostać samorządy starające się o fundusze z UE. Pozyskanie i efektywne wykorzystanie tych środków wymagać będzie sprawnego programowania, finansowania i monitorowania. Jedną z największych trudności jaką najprawdopodobniej napotka administracja samorządowa będzie znalezienie środków na dofinansowanie wspólnotowych projektów. Niewystarczające przygotowanie samorządu w tym zakresie może znacznie ograniczyć zdolność absorpcji środków finansowych z Unii.

³ Kampania negatywna polega na promowaniu własnych kandydatów i haseł wyborczych poprzez tworzenie negatywnego wizerunku kontrkandydatów.

Kolejna ważna kwestia dotyczy stopnia przygotowania pracowników administracji samorządowej. Członkostwo w UE oznaczać będzie zwiększony zakres zadań oraz wprowadzenie nowych regulacji w wielu dziedzinach, istotnych w bieżących działaniach samorządu; dotyczy to zwłaszcza takich sfer jak: zamówienia publiczne, ochrona środowiska (oczyszczalnie ścieków, wywóz śmieci, jakość wody pitnej), opracowywanie lokalnych strategii rozwoju, a także warunków zatrudnienia w administracji. Istotna będzie też znajomość i umiejętność realizowania określonych zadań dotyczących polityki regionalnej UE oraz korzystania z funduszy wspólnotowych. Samorządy powinny być przygotowywane w zakresie prowadzenia monitoringu projektów, kontroli finansowej, przygotowywania i prowadzenia przetargów oraz zasad kontraktowania i powoływania inżynierów nadzoru dla dużych projektów inwestycyjnych.

Należy podkreślić znaczne zróżnicowanie potencjalnych korzyści i trudności związanych z przystąpieniem Polski do UE, w zależności od szczebla samorządu⁴ oraz położenia geograficznego jednostki samorządowej. W zakresie absorpcji środków z UE oraz przygotowania urzędników do korzystania z funduszy w poszczególnych jednostkach samorządu, w bardziej uprzywilejowanej sytuacji są zachodnie regiony Polski. Już obecnie jest tam dużo większy napływ funduszy, niż w pozostałych regionach. Przejawia się to nie tylko lepiej rozwiniętą infrastrukturą i wyższym poziomem rozwoju, ale oznacza także lepsze przygotowanie administracji samorządowej do wykorzystania przyszłych funduszy strukturalnych. Dotyczy to zarówno samorządu regionalnego, jak i lokalnego. Jednostki samorządu z pozostałych części kraju nie mają na ogół tak dużego doświadczenia w przygotowywaniu projektów, szczególnie we współpracy z partnerami zagranicznymi.

*
* *

Problematyka międzynarodowa w kampanii wyborczej poruszana była bardzo rzadko i wybiórczo, pomimo, że katalog zadań z nią związanych, którym będzie musiał sprostać samorząd w najbliższej kadencji, wydaje się złożony i różnorodny. Komitety wyborcze oraz popierani przez nie kandydaci na radnych, wójtów, burmistrzów i prezydentów, w swoich programach wyborczych skoncentrowali się przede wszystkim na integracji Polski z UE, posługując się przy tym dużymi uogólnieniami. Tymczasem, dla potrzeb kampanii wyborczej, hasła z dokumentów programowych partii powinny przyjmować postać szczegółowych rozwiązań i propozycji, aby w ten sposób stać się nie tylko atrakcyjną ofertą dla wyborców, ale także przybliżyć im problemy z jakimi zetkną się samorządy po ewentualnym wstąpieniu Polski do UE.

⁴ Warto m.in. zaznaczyć, że centralizacja polityki regionalnej w Polsce bardzo ogranicza kompetencje samorządów województw w tym zakresie. Innym problemem jest brak decentralizacji finansów publicznych.