

Igor KSENICZ

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Polski samorząd terytorialny a współpraca rozwojowa

Wstęp

Zgodnie z definicją Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju [OECD] oficjalną pomocą rozwojową [ODA] są dotacje i pożyczki udzielane państwom i obszarom znajdującym się na liście biorców ODA oraz agencjom wielostronnym, spełniające łącznie trzy przesłanki:

- 1) przekazywane są przez jednostki sektora publicznego;
- 2) ich celem jest wsparcie rozwoju gospodarczego i dobrobytu;
- 3) przekazuje się je na preferencyjnych warunkach, w przypadku pożyczki oznacza to, że 25% jej wartości stanowi darowizna.

Z ODA wyłączone są wydatki wojskowe oraz, co do zasady, płatności na rzecz osób prywatnych, takie jak emerytury, odszkodowania czy ubezpieczenia (*DAC Glossary*).

ODA obejmuje nie tylko przepływy finansowe, ale również współpracę techniczną, która według OECD ma dwojaki charakter. Po pierwsze, może przybrać formę dotacji dla przedstawiciela państwa-biorcy ODA, który uczy się lub odbywa szkolenie w swoim państwie lub za granicą. Drugim rodzajem współpracy technicznej są wynagrodzenia konsultantów, doradców oraz nauczycieli i koordynatorów pracujących w państwach-biorcach ODA. Współpraca techniczna obejmuje również koszty niezbędnego sprzętu (*DAC Glossary*). Departament Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP posługuje się szerszym pojęciem „pomocy technicznej” oznaczającym wsparcie, którego celem jest „rozwój zasobów ludzkich, podniesienie kwalifikacji oraz możliwości technicznych i produkcyjnych krajów rozwijających się” poprzez transfer „wiedzy (lub w szerszym sensie know-how) i doświadczeń w postaci szkoleń, delegowania ekspertów, inicjowania badań i/lub pokrywania towarzyszących temu kosztów” (*Słowniczek*).

Lista biorców ODA, którą sporządza OECD, obejmuje wszystkie państwa świata i terytoria o niskim i średnim dochodzie narodowym *per capita*

według metodologii Banku Światowego oraz tzw. Państwa Słabo Rozwinięte [Least Developed Countries – LDCs] zgodnie z definicją Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wśród biorców ODA nie mogą znaleźć się członkowie grupy G-8, Unii Europejskiej oraz państwa kandydujące do członkostwa w UE, którym wyznaczono datę akcesji (*DAC List of ODA Recipients*). Lista aktualizowana jest co 3 lata, najbliższa rewizja zostanie przeprowadzona w 2014 r.

Cechą wspólną wszystkich państw i terytoriów z aktualnie obowiązującej listy biorców ODA (*DAC List of ODA Recipients. Effective*) jest statystycznie niższy od państw rozwiniętych poziom rozwoju gospodarczego. Poszczególne państwa i terytoria listy różnią się jednak zdecydowanie od siebie, czego przejawem jest sama konstrukcja spisu. Biorcy ODA podzieleni są na 4 kategorie:

- 1) LDCs;
- 2) inne państwa o niskim dochodzie narodowym *per capita* (poniżej 1005 \$ w 2010 r.);
- 3) państwa i terytoria o niższym średnim dochodzie narodowym *per capita* (1006–3975 \$ w 2010 r.);
- 4) państwa i terytoria o wyższym średnim dochodzie narodowym *per capita* (3976–12 275 \$ w 2010 r.).

Jeśli prześledzić na liście rozkład państw powstałych w wyniku rozpadu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, w pierwszej kategorii nie ma ani jednej byłej republiki; w kategorii drugiej są już Kirgistan i Tadżykistan; w kategorii trzeciej: Armenia, Gruzja, Mołdawia, Turkmenistan, Ukraina i Uzbekistan; w kategorii czwartej: Azerbejdżan, Białoruś i Kazachstan. Co ciekawe, na liście biorców ODA znajdują się państwa najszybciej rozwijające się z tzw. grupy BRICS: Brazylia (kategoria czwarta), Indie (kategoria trzecia), Chiny (kategoria czwarta) oraz Republika Południowej Afryki (kategoria czwarta). W wykazie nie ma Rosji, ponieważ ta jest członkiem G-8, jednak biorąc pod uwagę kryterium dochodu narodowego, kwalifikowałaby się do kategorii czwartej państw-biorców ODA. Uprawnieni do otrzymywania pomocy rozwojowej są inni ważni aktorzy regionalni: Argentyna, Iran, Meksyk, Serbia czy Turcja.

W polskim systemie prawnym pomoc rozwojowa stanowi część większej całości – współpracy rozwojowej. W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. (Ustawa) przez współpracę rozwojową rozumie się ogół działań podejmowanych przez organy administracji rządowej w celu

udzielania państwom rozwijającym się pomocy rozwojowej i pomocy humanitarnej zgodnie z zasadą solidarności międzynarodowej. Elementem współpracy rozwojowej jest również edukacja globalna, czyli działania edukacyjne na rzecz podniesienia świadomości i zrozumienia problemów globalnych oraz współzależności między państwami (art. 2 ust. 2). Zgodnie z ustawą, pomoc rozwojowa polega w szczególności na promowaniu i wspieraniu rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, w tym rozwoju parlamentaryzmu, zasad dobrego rządzenia i przestrzegania praw człowieka oraz wspieraniu trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, podejmowaniu działań zmierzających do redukcji ubóstwa i poprawy stanu zdrowia ludności oraz podnoszenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych ludności państw rozwijających się (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i b). Katalog realizatorów polskiej współpracy rozwojowej jest otwarty, ustawa literalnie wskazuje na: jednostki sektora finansów publicznych, organizacje pozarządowe, przedsiębiorców oraz instytuty badawcze. Podmiotom tym powierza się zadania z zakresu współpracy rozwojowej, które finansowane są z budżetu państwa. Jest to podstawowa forma realizacji polskiej współpracy rozwojowej.

Organem administracji rządowej pełniącym funkcję koordynatora polskiej współpracy rozwojowej jest minister właściwy do spraw zagranicznych (art. 13 ust. 1 pkt 1), który realizuje to zadanie za pośrednictwem Krajowego Koordynatora Współpracy Rozwojowej¹ powoływanego spośród sekretarzy lub podsekretarzy stanu (art. 14 ust. 1 i 2). Minister spraw zagranicznych jako koordynator polskiej współpracy rozwojowej opracowuje m.in. *Wieloletni program współpracy rozwojowej* na okres co najmniej 4 lat (art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1), a na jego podstawie coroczne *Plany współpracy rozwojowej* (art. 7 ust. 1). Program ma charakter ogólny, wyznacza cele oraz priorytety geograficzne i tematyczne pomocy rozwojowej, pomocy humanitarnej i edukacji globalnej. Plan jest dokumentem wykonawczym określającym: zadania przewidziane do realizacji w danym roku, formy współpracy rozwojowej oraz alokacje środków finansowych na dane państwo rozwijające się lub zadanie z zakresu współpracy rozwojowej (art. 7 ust. 2).

Program na lata 2012–2015 (*Wieloletni*) formułuje cel polskiej współpracy rozwojowej, którym jest „tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju krajów rozwijających się, w szczególności poprzez promocję

¹ Od 2012 r. funkcję tę pełni podsekretarz stanu Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz.

i konsolidację demokracji, przestrzeganie praw człowieka oraz wsparcie budowy nowoczesnych i sprawnych instytucji państwowych, wspieranie ich trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, podejmowanie działań zmierzających do redukcji ubóstwa, poprawy stanu zdrowia ludności i podnoszenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych ludności” (*Wieloletni*, s. 3). Współpraca rozwojowa stanowi również istotny składnik polskiej polityki zagranicznej, ma bowiem służyć „budowie silnej pozycji Polski jako wyrazistego, wiarygodnego i odpowiedzialnego uczestnika procesów globalnych i współpracy międzynarodowej” (*Wieloletni*, s. 3).

Obszar geograficzny polskiej współpracy rozwojowej obejmuje dwie grupy państw. Do pierwszej zaliczają się uczestnicy inicjatywy Partnerstwa Wschodniego [EaP], czyli Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina, zaś do drugiej wybrane państwa: Afryki Wschodniej (Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda), Afryki Północnej (Libia i Tunezja), Azji (Afganistan, Kirgistan i Tadżykistan) oraz Autonomia Palestyńska. Obszary tematyczne współpracy – demokracja i prawa człowieka oraz transformacja systemowa – są ściśle powiązane z polskimi doświadczeniami przemian ustrojowych.

Można zadać pytanie, czy przedstawione wyżej informacje mają jakikolwiek związek z polskim samorządem terytorialnym? Okazuje się, że mają, i to całkiem znaczący. Władze lokalne i regionalne państw-biorców ODA są partnerami zagranicznymi polskich jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST). W 2012 r. Instytut Spraw Publicznych przeprowadził badanie ankietowe na temat współpracy międzynarodowej polskich samorządów (Fuksiewicz, Łada, Jezierski, 2012). Na pytanie o kierunki geograficzne współpracy odpowiedziało 260 JST. W pierwszej dziesiątce państw, z których pochodzą partnerzy polskich gmin, powiatów i województw, znalazły się dwa z listy biorców ODA: Ukraina (116 JST) i Białoruś (40). Wskazywano również na partnerów z: Chin (25), Gruzji (15), Turcji (15), Serbii (11), Kazachstanu (7), Mołdawii (7), Brazylii (3), Meksyku (3), Indii (2), Uzbekistanu (2), Afganistanu, Armenii, Czarńogóry, Iraku, Jordanii, Kirgistanu i Macedonii (po 1). W 2013 r. podobne badanie, ukierunkowane już jednak szczegółowo na współpracę polskich JST z partnerami z obszaru EaP, przeprowadziła dr Jolanta Taczyńska z Uniwersytetu Łódzkiego (Taczyńska, 2013). W tym przypadku próba badawcza była już zdecydowanie większa, ponieważ wypełnione ankiety przesłały 932 podmioty (930 JST i 2 korporacje samorządowe). Badanie

wykazało, że współpraca z partnerami z obszaru EaP jest drugim co do wielkości, po UE, obszarem aktywności zagranicznej polskich JST. Taką kooperację deklarują: 174 gminy, 58 powiatów i 15 województw. Wśród partnerów z obszaru EaP dominują podmioty ukraińskie (gminy – 150, powiaty – 55, województwa – 15)², w drugiej kolejności białoruskie (odpowiednio 30, 11 i 7). Co ciekawe, nie zawsze bliskość geograficzna sprzyja nawiązywaniu kontaktów, czego dowodem jest większa liczba kontaktów polsko-gruzińskich (6, 3, 4), niż polsko-mołdawskich (5, 1, 3). Współpraca międzyterytorialna z pozostałymi państwami Kaukazu Południowego jest znikoma lub nie występuje wcale – ormiańskich partnerów mają 3 polskie JST (1, 1, 1), azerbejdżańskich – tylko 1 województwo.

JST już od 2006 r., tj. 6 lat przed wejściem w życie stosownej ustawy, są uprawnione do uczestnictwa w polskiej współpracy rozwojowej. W ramach obszarów tematycznych programu na lata 2012–2015 określone zostały działania priorytetowe. Część z nich odnosi się bezpośrednio lub pośrednio do samorządu terytorialnego: wspieranie demokracji i dobrego rządzenia, w tym wspieranie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i społecznymi; rozwijanie samorządności lokalnej; reforma administracji publicznej na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym (w tym samorządowym), budowa apolitycznej, skutecznej służby cywilnej, wspieranie inicjatyw antykorupcyjnych sektora rządowego, samorządowego i pozarządowego. Polska zgromadziła duży kapitał w tej dziedzinie – reformy samorządowe z 1989 i 1999 r. są na ogół oceniane pozytywnie (por.: Miemieć, Miemieć, 2009; Reguński; *Czy zdamy*) i mogą stanowić przykład dla państw, które w dalszym ciągu borykają się z problemem centralizacji władzy publicznej.

Niniejszy referat stanowi próbę bilansu dotychczasowego udziału JST w polskiej współpracy rozwojowej, a więc na przestrzeni lat 2006–2013. Analizie będą poddane geograficzne kierunki działań samorządów, tematyka projektów oraz zaangażowanie poszczególnych regionów. Zidentyfikowani zostaną również liderzy współpracy rozwojowej wśród JST. Materiałem źródłowym będą informacje dostępne na stronach internetowych, przede wszystkim Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

² Ambasada Ukrainy w RP podaje na swojej stronie internetowej liczbę blisko 450 porozumień o współpracy (*Міжрегіональні*).

Udział JST w polskiej współpracy rozwojowej w dokumentach programowych MSZ

Analizę musi poprzedzić kilka uwag natury ogólnej. Zasady udziału JST w polskiej współpracy rozwojowej, określające państwa-beneficjentów, priorytety tematyczne, alokacje finansowe czy kwestie proceduralne, zawarte są w dokumentach programowych MSZ. Do 2011 r. były to: *Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju (Strategia)* z 2003 r. oraz programy roczne (2006–2010: programy polskiej pomocy zagranicznej, w 2011 r. program polskiej współpracy rozwojowej). Sytuacja zmieniła się w 2012 r., wraz z wejściem w życie ustawy o współpracy rozwojowej, która nałożyła na MSZ obowiązek tworzenia programów wieloletnich oraz rocznych planów współpracy rozwojowej.

Liczba państw-beneficjentów, w których JST mogły realizować projekty rozwojowe, ulegała zmianom w analizowanym okresie, co ilustruje tabela 1.

Państwami, które niezmiennie widniały na liście beneficjentów, były Ukraina i Gruzja. W ostatnich dwóch latach zaobserwować można ustabilizowanie się priorytetów geograficznych dla JST, którymi stali się uczestnicy EaP.

Zmieniały się również priorytety tematyczne współpracy rozwojowej dla poszczególnych państw-biorców ODA. W latach 2006–2007 były one bardzo rozległe, szczególnie w odniesieniu do Ukrainy i Białorusi. Część z tych priorytetów wykraczała zresztą poza ramy współpracy rozwojowej³. Z biegiem czasu widoczna jest tendencja do ograniczania priorytetów tematycznych oraz do specjalizacji JST w określonych dziedzinach, co dostrzec można szczególnie od 2012 r., tj. po przyjęciu pierwszego programu wieloletniego. JST są naturalnie predysponowane do realizacji projektów w zakresie dobrego rządzenia, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju samorządności oraz rozwoju regionalnego. W odniesieniu do Ukrainy, Gruzji i Mołdawii MSZ wyznaczał takie priorytety w całym analizowanym okresie, dla Białorusi do 2011 r. Do innych obszarów tematycznych, w których samorządy mogą dzielić się swoimi doświadczeniami, zaliczyć można chociażby: wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw oraz tworzenie nowych miejsc pracy, rozwój rolnictwa i obszarów wiej-

³ Jeśli chodzi o Ukrainę np. utylizacja paliwa raketowego czy wymiana młodzieży; w przypadku Białorusi – rozpowszechnianie obiektywnych informacji na temat współczesności i historii oraz tożsamości kulturowej Białorusi, pomoc represjonowanym i ich rodzinom.

Tabela 1

Priorytety geograficzne projektów rozwojowych polskich JST

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Państwa priorytetowe	Afganistan, Angola, Białoruś, Grecja, Irak, Jordania, Mołdawia, Ukraina, Wietnam, Federacja Rosyjska, Państwo Azji Środkowej (5), Państwo Południowego (2), Państwa Bałkańskie (5)	Afganistan, Białoruś, Gruzja, Irak, Mołdawia, Ukraina, Federacja Rosyjska, Państwa Azji Środkowej (5) i Kaukazu Południowego (2)	Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdawia, Państwa Azji Środkowej (5) i Kaukazu Południowego (2)	Ukraina, Gruzja	Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdawia	Białoruś, Ukraina, Afganistan, Gruzja, Mołdawia	Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina	Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina	Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina
ŁĄCZNIE	21	14	11	2	4	5	6	6	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSZ (www.polskapomoc.gov.pl).

skich, wsparcie grup defaworyzowanych społecznie, wsparcie społeczeństwa obywatelskiego i mediów lokalnych oraz ochronę środowiska.

JST otrzymują środki z budżetu państwa na realizację projektów rozwojowych w procedurze dotacyjnej (konkursowej) prowadzonej przez MSZ⁴. Tak jak obszary geograficzne i tematyczne polskiej współpracy rozwojowej, również jej procedury ulegały ewolucji. W latach 2006–2009 postępowania dotacyjne dla JST były prowadzone oddzielnie, samorządom wydzielono również odrębną pulę środków finansowych: w 2008 r. – 3 mln PLN (Ukraina – 1 mln PLN, pozostałe obszary priorytetowe po 0,5 mln PLN), w 2009 r. – 1,5 mln PLN (Ukraina – 1 mln PLN, Gruzja – 0,5 mln PLN)⁵. W latach 2010–2011 wszystkie uprawnione kategorie podmiotów – organizacje pozarządowe, JST, szkoły wyższe i jednostki badawczo-rozwojowe, administracja rządowa – brały udział we wspólnym postępowaniu dotacyjnym, ze wspólną pulą środków finansowych do podziału między wszystkie kategorie uczestników. Taki stan, z korektą w postaci wyłączenia z procedury konkursowej od 2012 r. administracji rządowej, utrzymuje się do dzisiaj.

Projekty rozwojowe JST są realizowane, co do zasady, w okresie rocznym, a w praktyce jeszcze krócej. Wynika to z terminów wszczęcia i ogłoszenia rezultatów konkursów. W latach 2006–2009 procedura konkursowa oraz realizacja projektów miały miejsce w tym samym roku, co prowadziło do sytuacji, w której realny czas wdrażania projektu wynosił 3–4 miesiące. Od 2010 r. MSZ ustala termin przyjmowania wniosków na dany rok na ostatni kwartał roku poprzedzającego, dzięki czemu okres realizacji projektów wydłużył się do 11 miesięcy⁶. W 2012 r. wprowadzono możliwość realizacji projektów dwuletnich („modułowych”), przy czym wdrożenie drugiego modułu takiego projektu jest uzależnione od akceptacji przez MSZ sprawozdania z pierwszego modułu oraz zagwarantowania w ustawie budżetowej odpowiednich środków na współpracę rozwojową w drugim roku implementacji projektu.

⁴ Komórką organizacyjną MSZ odpowiedzialną za realizację programu polskiej współpracy rozwojowej jest Departament Współpracy Rozwojowej. W latach 2011–2012 wydzielono z niego Departament Wdrażania Programów Rozwojowych, po czym powrócono do jednolitej struktury.

⁵ Brak danych za 2006 r. W 2007 r. JST otrzymały wspólną pulę finansową z administracją rządową.

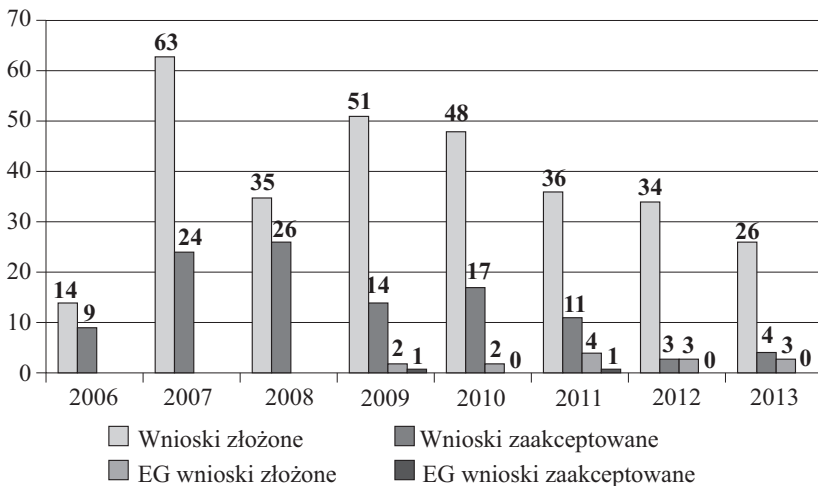
⁶ Działania projektowe mogą rozpocząć się w momencie ogłoszenia wyników konkursu, co ma miejsce w lutym.

Od 2010 r. wnioskodawcy zobowiązani są do wniesienia wkładu własnego do budżetu projektu⁷. Wkład ten może mieć charakter finansowy, rzeczowy lub osobowy. W latach 2010–2011 wkład własny musiał stanowić co najmniej 5% całkowitej sumy budżetu dla projektów o wartości do 250 000 PLN i 10% w odniesieniu do projektów o wartości większej niż 250 000 PLN. W 2012 r. wprowadzono jednolity wymóg wysokości wkładu własnego (10%), określono również minimalną kwotę wnioskowanej dotacji na poziomie 100 000 PLN.

Analiza projektów JST realizowanych w ramach polskiej współpracy rozwojowej

JST złożyły w okresie 2006–2013 łącznie 307 wniosków projektowych w ramach polskiej współpracy rozwojowej, z których dofinansowanie otrzymało 108, co stanowi 35%. Relację wniosków zgłoszonych do dofinansowanych w poszczególnych latach przedstawia wykres 1.

Wykres 1. Wnioski projektowe JST w ramach polskiej współpracy rozwojowej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSZ (www.polskapomoc.gov.pl).

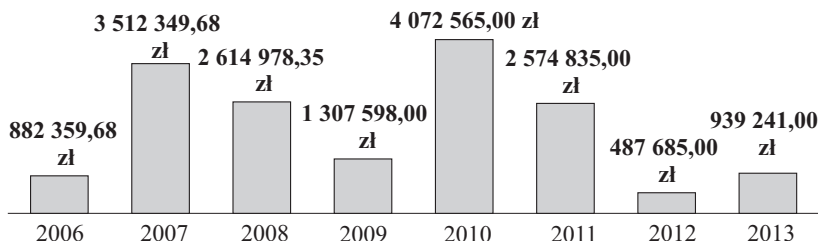
⁷ Do 2009 r. nie było takiego obowiązku.

Z powyższego diagramu wynika wyraźnie, że JST są coraz słabiej zainteresowane realizacją projektów rozwojowych. Najwięcej wniosków (63) samorzady złożyły w 2007 r., a więc już rok po umożliwieniu uczestnictwa JST w programie. Ilość w tym przypadku nie przełożyła się na jakość, ponieważ dofinansowanie otrzymały wówczas 24 projekty (38%). W roku następnym – 2008 – do MSZ wpłynęło blisko o połowę mniej wniosków (35), z których do realizacji zaakceptowano jednak aż 26. Był to najlepszy rok zarówno jeśli chodzi o ilość dofinansowanych projektów, jak i skuteczność w pozyskiwaniu środków pozostających w dyspozycji MSZ – 74% wniosków JST otrzymało dotacje. Najgorsze dla samorządów okazały się lata 2012–2013. Dofinansowanie otrzymały wówczas odpowiednio 3 i 4 JST, co jest najprawdopodobniej rezultatem zmian wprowadzonych przez MSZ w 2010 r., tj. wspólnej procedury konkursowej dla wszystkich zainteresowanych kategorii uczestników. Mimo zgromadzonego już doświadczenia, polskie samorzady przegrywają w konkurencji z organizacjami pozarządowymi wyspecjalizowanymi w realizacji projektów rozwojowych.

Oprócz projektów pomocowych JST od 2009 r. są uprawnione również do realizacji projektów z zakresu edukacji globalnej. Samorzady zgłosiły dotychczas łącznie 14 takich projektów, z których tylko 2 otrzymały dofinansowanie⁸.

Łączna suma pozyskanych przez JST dotacji w ramach polskiej współpracy rozwojowej wynosi 16 391 611,71 PLN⁹. Rozkład kwot dotacji w poszczególnych latach przedstawia wykres 2.

Wykres 2. Łączne kwoty dotacji dla JST w ramach polskiej współpracy rozwojowej



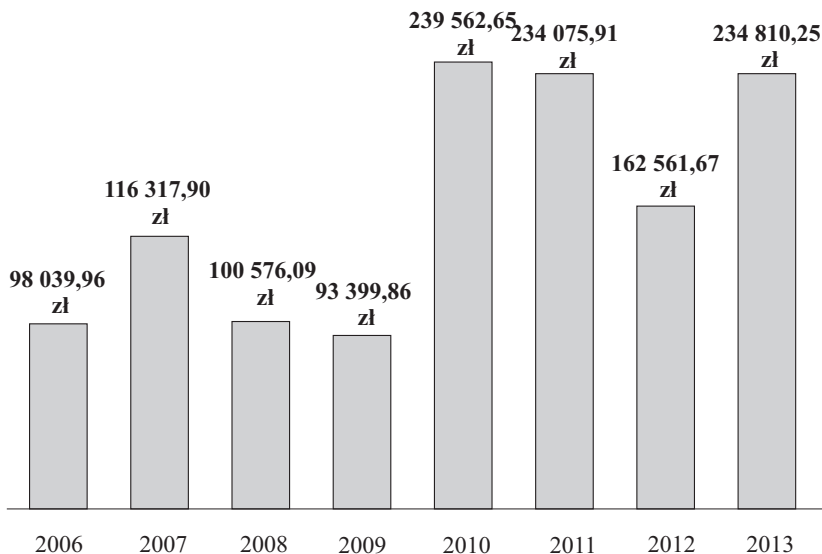
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSZ (www.polskapomoc.gov.pl).

⁸ 2009 r.: miasto Czarnków, dotacja w wysokości 25 620 PLN; 2011 r.: miasto Siedrz, dotacja w wysokości 68 920 PLN.

⁹ Bez projektów z zakresu edukacji rozwojowej.

Jeśli porównać wykresy 1 i 2 można zauważyć, że największa suma dotacji nie została przyznana w 2008 r., w którym JST zrealizowały najwięcej projektów, ale w 2010 r. Wątpliwość, która może nasunąć się analizując te dane, rozwiewa kolejny wykres przedstawiający średnią wysokość dotacji na projekt.

Wykres 3. Średnie kwoty dotacji dla JST w ramach polskiej współpracy rozwojowej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSZ (www.polskapomoc.gov.pl).

Z wyżej przytoczonych danych można wnioskować, że od 2010 r. MSZ preferuje projekty większej wartości, powyżej 100 000 PLN, co znalazło swoje odzwierciedlenie w regulaminie konkursu od 2012 r.

Ponad połowa projektów JST (62, tj. 57%) przypadła na 34 gminy. Wśród nich znalazło się 14 gmin miejskich, 7 gmin miejsko-wiejskich i 13 gmin wiejskich. Najaktywniejszymi samorządami miejskimi realizującymi projekty pomocowe są: Warszawa (6 projektów), Poznań (5), Lubartów (4), Wrocław i Lublin (po 3). Liderem wśród gmin miejsko-wiejskich jest Busko-Zdrój (3). Spośród gmin wiejskich najwięcej projektów rozwojowych ma na swoim koncie Morawica (3).

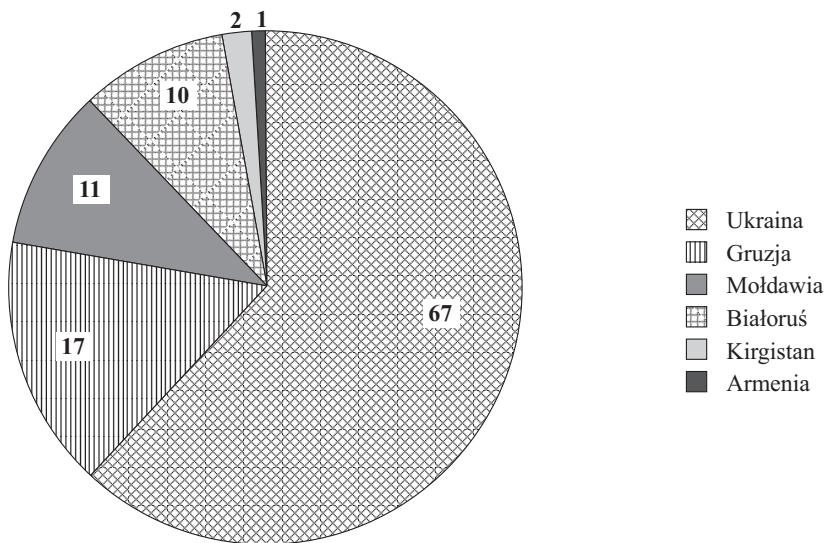
31 projektów zrealizowały samorzady województw i ich jednostki organizacyjne, co stanowi 29% wszystkich projektów rozwojowych JST. Zdecydowanym liderem współpracy rozwojowej wśród samorządów najwyższego szczebla jest województwo pomorskie (10). 6 projektów zrealizowało województwo warmińsko-mazurskie, po 4 województwa dolnośląskie i wielkopolskie. Działania rozwojowe realizowało łącznie 9 samorządów województw.

Najmniej projektów rozwojowych wśród polskich JST wdrożyły powiaty – 15, co stanowi 14% ich łącznej liczby. Wśród 10 samorządów powiatowych uczestniczących w polskiej współpracy rozwojowej najbardziej wyróżniającym się jest powiat lubaczowski, który czterokrotnie otrzymał dotację MSZ.

Państwa-beneficjentów projektów rozwojowych polskich JST przedstawia wykres 4. Wskazane na nim liczby oznaczają ilość projektów wdrożonych w danym państwie.

Najczęściej beneficjentem projektów rozwojowych polskich samorządów, bo w blisko 2/3 przypadków, jest partner z Ukrainy. 17 projektów polskie JST zrealizowały w Gruzji; zbliżoną liczbę – 11 i 10 – odpowiednio w Mołdawii i na Białorusi. Azja Centralna, a konkretnie Kirgistan, a

Wykres 4. Państwa-beneficjenci projektów rozwojowych polskich JST

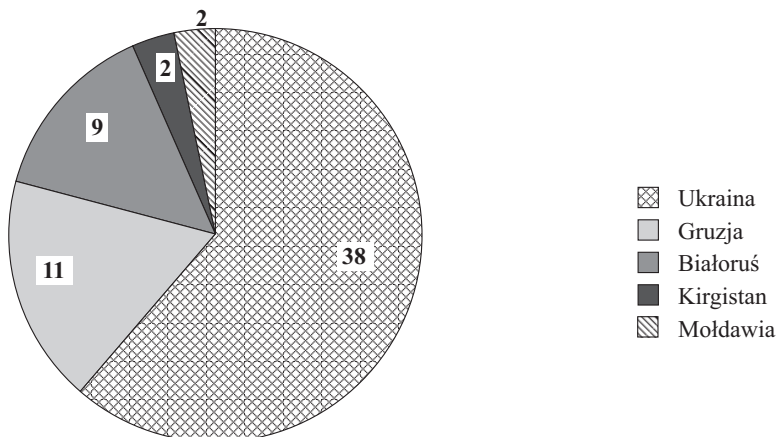


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSZ (www.polskapomoc.gov.pl).

była beneficjentem 2 projektów. W Armenii polskie samorządy wdrożyły do tej pory 1 projekt rozwojowy.

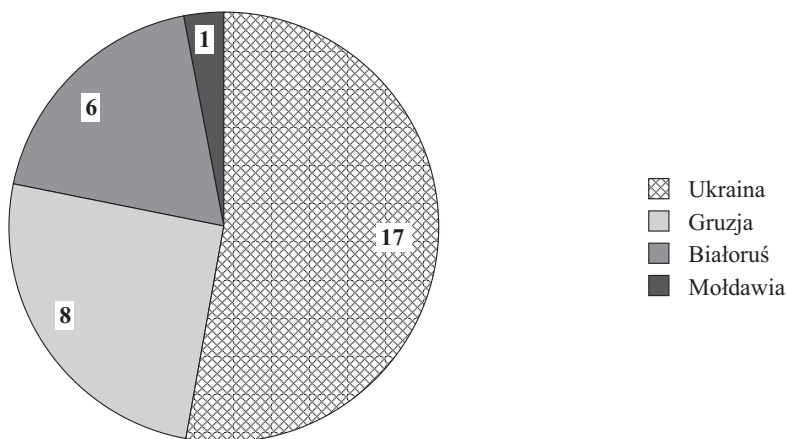
Poniższe wykresy przedstawiają państwa-beneficjentów projektów rozwojowych z podziałem na gminy, powiaty i województwa.

Wykres 5. Państwa-beneficjenci projektów rozwojowych gmin



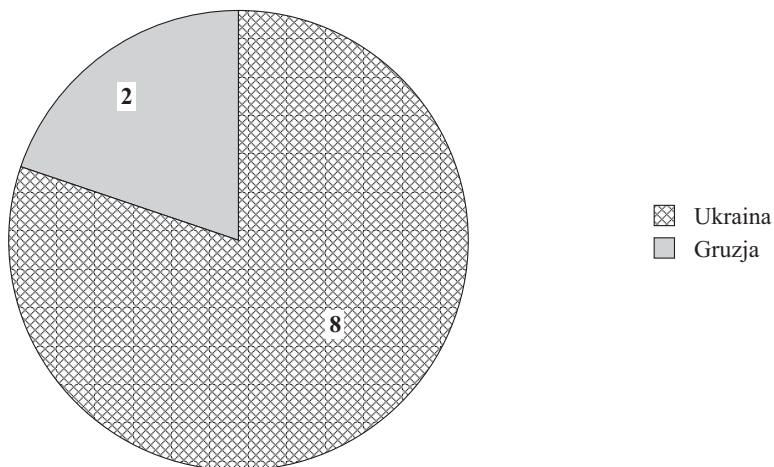
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSZ (www.polskapomoc.gov.pl).

Wykres 6. Państwa-beneficjenci projektów rozwojowych gmin miejskich



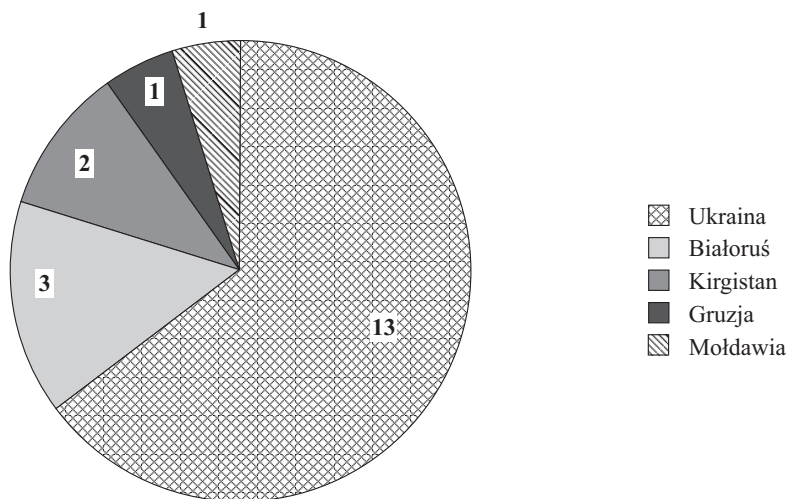
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSZ (www.polskapomoc.gov.pl).

Wykres 7. Państwa-beneficjenci projektów rozwojowych gmin miejsko-wiejskich



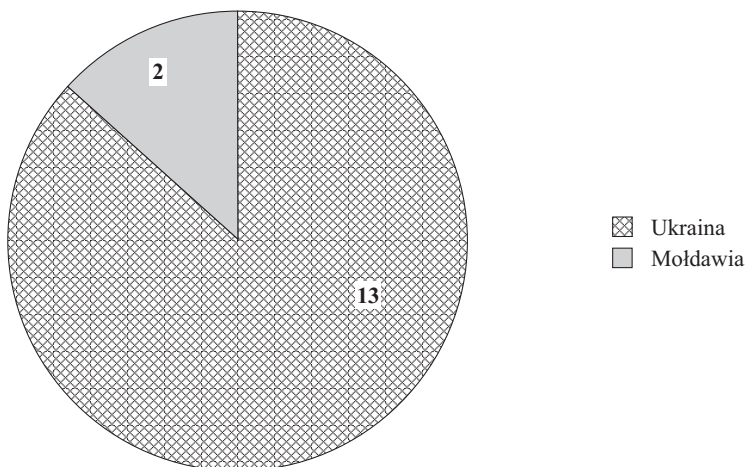
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSZ (www.polskapomoc.gov.pl).

Wykres 8. Państwa-beneficjenci projektów rozwojowych gmin wiejskich



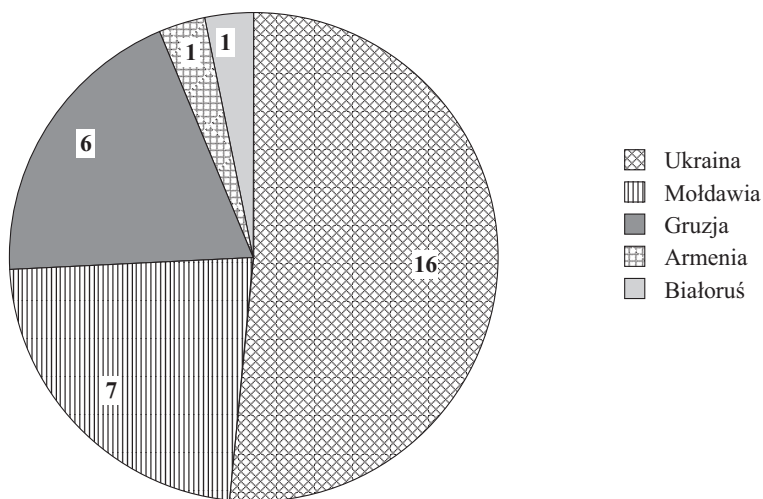
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSZ (www.polskapomoc.gov.pl).

Wykres 9. Państwa-beneficjenci projektów rozwojowych powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSZ (www.polskapomoc.gov.pl).

Wykres 10. Państwa-beneficjenci projektów rozwojowych województw



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSZ (www.polskapomoc.gov.pl).

Dominującymi beneficjentami projektów rozwojowych JST są partnerzy ukraińscy, przy czym najrzadziej (52% przypadków) działania rozwojowe na Ukrainie realizują województwa. 61% projektów rozwojowych gmin stanowią inicjatywy polsko-ukraińskie, w przypadku powiatów odsetek ten wynosi aż 87%.

Najaktywniejszymi polskimi JST w zakresie współpracy rozwojowej z Gruzją i Białorusią są gminy, na które przypadło odpowiednio 65% i 90% wszystkich projektów wdrażanych w tych państwach. Szczególnie wyróżniają się na tym tle gminy miejskie. Liderami współpracy rozwojowej z Mołdawią są województwa, które były odpowiedzialne za implementację 64% projektów JST w tym państwie.

Jeśli spojrzeć pod kątem regionalnym, tzn. sumując działania rozwojowe wdrażane przez samorządy wszystkich szczebli w danym województwie, najaktywniejszymi regionami w polskiej współpracy rozwojowej są województwa lubelskie i wielkopolskie, które zrealizowały po 17 projektów. Powyżej 10 projektów wdrożyły jeszcze województwa pomorskie (12) i dolnośląskie (11). Na drugim biegunie należy umiejscowić województwo śląskie, które nie zrealizowało do tej pory ani jednego projektu w ramach polskiej współpracy rozwojowej. Zestawienie aktywności polskich regionów w działaniach na rzecz rozwoju prezentuje tabela 2.

Tabela 2

**Aktywność województw w realizacji
polskiej współpracy rozwojowej**

Województwo	Liczba projektów rozwojowych zrealizowanych przez JST wszystkich szczebli
1	2
Lubelskie	17
Wielkopolskie	17
Pomorskie	12
Dolnośląskie	11
Małopolskie	8
Świętokrzyskie	8
Warmińsko-mazurskie	8
Mazowieckie	7
Podkarpackie	7

1	2
Opolskie	4
Lubuskie	3
Łódzkie	2
Podlaskie	2
Kujawsko-pomorskie	1
Zachodniopomorskie	1
Śląskie	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSZ (www.polskapomoc.gov.pl).

Idąc dalej tym kluczem, regionem najaktywniejszym we współpracy rozwojowej z Ukrainą jest województwo lubelskie, którego samorzady zrealizowały łącznie 13 projektów na obszarze tego państwa. W działaniach na terytorium Gruzji, z 8 wdrożonymi projektami, przoduje województwo wielkopolskie. Najwięcej projektów w Mołdawii (po 4) zrealizowały województwa dolnośląskie i pomorskie. Trudno wskazać lidera współpracy rozwojowej z Białorusią – 4 regiony (województwa: dolnośląskie, lubelskie, mazowieckie, pomorskie) zrealizowały po 2 projekty z partnerami białoruskimi.

Zakres tematyczny współpracy rozwojowej prowadzonej przez polskie JST jest szeroki, jednak dominującym zagadnieniem – w ponad połowie przypadków – jest wsparcie samorządu terytorialnego. 17 projektów poświęconych było rolnictwu i rozwojowi wsi. Pozostałe działania dotyczyły: edukacji, gospodarki, *capacity building*, ochrony środowiska, kultury i wsparcia niezależnych mediów, integracji europejskiej, ochrony zdrowia, współpracy transgranicznej, rozwoju regionalnego i turystyki. Pojedyncze projekty poświęcone były bezpieczeństwu wewnętrznemu i wykluczeniu społecznemu.

Wśród polskich JST uczestniczących we współpracy rozwojowej należy wskazać na kilka szczególnie się wyróżniających. Samorząd województwa pomorskiego zrealizował w analizowanym okresie najwięcej, bo aż 10 projektów rozwojowych: 4 na Ukrainie, 4 w Mołdawii i 2 w Gruzji. Było to zasługą Pomorskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Gdańsku – Oddziału w Starym Polu, który przekazywał swoim partnerom najlepsze praktyki w zakresie doradztwa rolniczego w różnych obszarach: bezpieczeństwa żywności, rozwoju obszarów wiejskich, technologii i or-

ganizacji produkcji rolniczej, wykorzystania funduszy UE. Szczególnie intensywne dla PODR były lata 2010 i 2011, w których instytucja ta realizowała jednocześnie odpowiednio 4 i 3 projekty w 3 różnych państwach.

6 dotacji MSZ otrzymały miasto stołeczne Warszawa oraz samorząd województwa warmińsko-mazurskiego. Beneficjentami 4 projektów realizowanych przez samorząd warszawski byli partnerzy ukraińscy, a 2 – białoruscy. Tematem działań na Ukrainie był rozwój samorządu terytorialnego, a na Białorusi współpraca kulturalna i wsparcie niezależnych mediów oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Adresatami 5 projektów województwa warmińsko-mazurskiego byli partnerzy ukraińscy, 1 projekt zrealizowano na Białorusi. Tematem tego ostatniego, tak jak w przypadku białoruskiego projektu miasta stołecznego Warszawy, była współpraca kulturalna i wsparcie niezależnych mediów oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Warmińsko-mazurskie projekty rozwojowe na Ukrainie dotyczyły samorządności oraz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

5 projektami w latach 2009–2013 pochwalić się może miasto Poznań. Stolica województwa wielkopolskiego od 4 lat co roku otrzymuje dotacje MSZ na realizację projektów z partnerem gruzińskim¹⁰. Ich tematyka była zróżnicowana: wsparcie samorządności, rozwój gospodarczy, edukacja. Miasto Poznań było jedyną polską JST, która poruszyła w swoich działaniach zagadnienie wykluczenia społecznego.

Pozostając przy województwie wielkopolskim, należy wspomnieć również o 4 projektach wdrażanych przez samorząd tego regionu. Były one różnorodne zarówno jeśli chodzi o beneficjentów (dwukrotnie Gruzja, Ukraina, Armenia), jak i tematykę (integracja europejska, *capacity building*, rozwój gospodarczy, rolnictwo). Samorząd województwa wielkopolskiego jest jak dotąd jedyną polską JST, która otrzymała dotację na realizację projektu rozwojowego w Armenii.

4 dotacje MSZ otrzymały również następujące JST: samorząd województwa dolnośląskiego, powiat lubaczowski oraz miasto Lubartów. 4 JST¹¹ zrealizowały po 3 projekty rozwojowe, 2 dotacje MSZ otrzymało 12 samorządów¹². Wśród tych ostatnich należy wyróżnić gminę Racie-

¹⁰ Podobną skutecznością w pozyskiwaniu środków w ramach programu polskiej współpracy rozwojowej może poszczycić się jeszcze tylko samorząd województwa pomorskiego, który otrzymywał dotacje co roku w okresie 2010–2013.

¹¹ Miasto Lublin, miasto Wrocław, miasto i gmina Busko-Zdrój, gmina Morawica.

¹² Województwo lubuskie, województwo małopolskie, powiat słupecki, powiat strzeleński, miasto Gdańsk, miasto Kraśnik, miasto i gmina Nysa, gmina Bełzec,

chowice, która jako jedyna JST realizowała projekty rozwojowe poza obszarem EaP – w Kirgistanie w latach 2006–2007. Były one poświęcone ochronie środowiska oraz rozwojowi samorządu terytorialnego. Pojedyncze projekty rozwojowe zrealizowało w analizowanym okresie 29 polskich JST¹³.

Zakończenie

Należy konstatować fakt, że realizacja współpracy rozwojowej jest dla większości polskich gmin i powiatów działaniem marginalnym. Inaczej rzecz się ma z samorządami województw, których ponad połowa zrealizowała przynajmniej jeden projekt o charakterze rozwojowym. Jakie są powody takiego stanu rzeczy? Po pierwsze, gros polskich samorządów gminnych i powiatowych nie prowadzi żadnej współpracy międzynarodowej (Taczyńska, 2013, s. 45). Po drugie, samorzady wiejskie i miejsko-wiejskie, które w Polsce są najliczniejsze, posiadają mniejszy potencjał realizacji projektów rozwojowych. Urzędy miast, a także urzędy marszałkowskie, mają zdecydowanie większe możliwości absorpcji dotacji MSZ: wydzielone komórki organizacyjne odpowiedzialne za współpracę z miastami czy regionami partnerskimi, kadre posiadającą doświadczenie we wdrażaniu projektów międzynarodowych oraz większe niż gminy miejsko-wiejskie i wiejskie budżety, które pozwalają wygenerować wkład własny do projektu. Po trzecie, polska współpraca rozwojowa jest jednym z wielu dostępnych obecnie dla JST programów dotacyjnych umożliwiających realizację projektów z partnerami zagranicznymi, w tym z państwami EaP. W najbardziej uprzywilejowanej sytuacji znajdują się samorzady objęte programem współpracy transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. MSZ

gmina Górowo Iławeckie, gmina Raciechowice, gmina Stare Miasto, gmina Wisznice.

¹³ Województwo lubelskie, województwo podkarpackie, województwo świętokrzyskie, powiat gnieźnieński, powiat hrubieszowski, powiat łukowski, powiat opolski, powiat opolsko-lubelski, powiat poddębicki, powiat wołowski, powiat poddębicki, miasto Bielsk Podlaski, miasto Bydgoszcz, miasto Gniezno, miasto Kielce, miasto Nowy Sącz, miasto Piotrków Trybunalski, miasto Sokółów Podlaski, miasto i gmina Gostyń, miasto i gmina Niepołomice, miasto i gmina Nowa Dęba, miasto i gmina Prudnik, miasto i gmina Trzebiatów, gmina Chocz, gmina Dobroszyce, gmina Lubaczów, gmina Podegrodzie, gmina Zabierzów, gmina Zawady.

w 2012 r. uruchomiło stały instrument wsparcia obywatelskiego i samorządowego wymiaru polskiej polityki zagranicznej, w ramach którego resort przeprowadził już dwa postępowania dotacyjne.

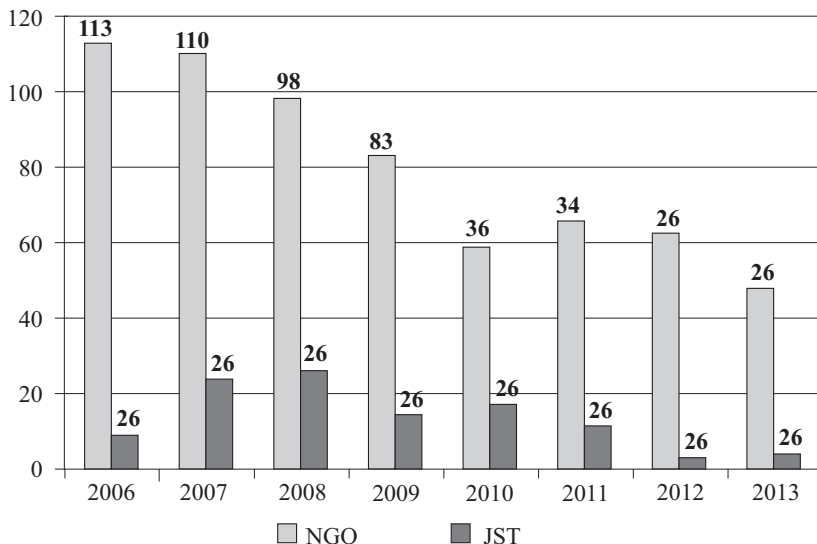
Prawie wszystkie (98 %) projekty rozwojowe realizowane przez polskie JST skierowane były do beneficjentów z obszaru EaP. Wynika to, przede wszystkim, z priorytetów geograficznych określanych przez MSZ, chociaż nawet w latach, w których możliwe były działania w innych państwach, JST z tego nie korzystały, za wyjątkiem wspomnianej już gminy Raciechowice. Wnioskodawców i beneficjentów projektów w większości przypadków łączy formalne lub nieformalne partnerstwo¹⁴. W ostatnich latach zauważalne jest ożywienie współpracy polskich samorządów, w szczególności wojewódzkich, z innymi państwami-biorcami ODA, by wspomnieć chociażby o Iraku. W związku z powyższym wydaje się uzasadnione, aby w przyszłości poszerzyć priorytety geograficzne polskiej współpracy rozwojowej dla JST. Działania MSZ wydają się jednak iść w przeciwnym kierunku, o czym świadczy skreślenie Azerbejdżanu z listy państw priorytetowych określonych w planie współpracy rozwojowej na najbliższy rok (Plan).

Ogólna liczba projektów zrealizowanych przez JST w ramach programu polskiej współpracy rozwojowej (108) wydaje się znacząca, jednak porównując ją z sumą analogicznych działań prowadzonych w analizowanym okresie przez organizacje pozarządowe (639), należy stwierdzić, że to właśnie „trzeci sektor” jest głównym wykonawcą polskich działań na rzecz rozwoju. JST są w tej dziedzinie aktorem drugorzędym. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że ilość projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe z roku na rok spada, podobnie jak w przypadku JST.

Analiza priorytetów polskiej polityki zagranicznej (*Priorytety*) skłania do wniosku, że sektor pozarządowy jest dla MSZ, mimo wszystko, priorytetowym wykonawcą polskiej współpracy rozwojowej. Rozdział priorytetów poświęcony temu zagadnieniu w ogóle nie wspomina o JST, podczas gdy „wypracowanie długookresowych zasad współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się pomocą rozwojową” (*Priorytety*, s. 23) zaliczono do priorytetowych zadań polskiej dyplomacji.

Jeśli pokusić się o prognozę dalszego udziału JST w polskiej współpracy rozwojowej, tendencje obserwowane w ostatnich latach skłaniają do

¹⁴ Np. partnerstwo miast Poznań i Kutaisi potwierdzone porozumieniem podpisanym w 2009 r.

Wykres 11. Projekty rozwojowe polskich organizacji pozarządowych i JST

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSZ (www.polskapomoc.gov.pl).

stwierdzenia, że samorzady w coraz mniejszym stopniu będą angażować się w oficjalną pomoc rozwojową udzielaną przez Polskę. Wiele zależy w tej materii od MSZ, które mogłoby w większym stopniu zachęcać JST do uczestnictwa w programie.

Poza ramy referatu wykracza zagadnienie nieoficjalnej współpracy rozwojowej realizowanej przez polskie JST. Zaliczyć do niej można różnorodne działania, nawet tak nieskomplikowane jak wymiana doświadczeń pomiędzy strażakami-ochotnikami czy wizyta studyjna w urzędzie gminy. Trudno oszacować ich skalę, chociaż z dużą dozą prawdopodobieństwa można sądzić, że stanowi ona istotny element współpracy międzynarodowej prowadzonej przez polskie samorzady.

Bibliografia

- Czy zdaliśmy egzamin z samorządności?*, 15.09.2009, Bankier.pl, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Czy-zdalismy-egzamin-z-samorzadnosci-2010409.html>, 28.11.2013.
- DAC Glossary of Key Terms and Concepts*, The Organisation for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/dac/glossary>, 28.11.2013.

- DAC List of ODA Recipients*, The Organisation for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist>, 28.11.2013.
- DAC List of ODA Recipients. Effective for reporting on 2012 and 2013 flows*, The Organisation for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf>, 28.11.2013.
- Fuksiewicz A., Łada A., Wenerski Ł. (2012), *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Miemiec W., Miemiec M. (2009), *Reformowanie administracji publicznej*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Міжрегіональне співробітництво між Україною та Польщею* (2012), МЗС України, <http://poland.mfa.gov.ua/ukraine-pl/regions>, 28.11.2013.
- Plan współpracy rozwojowej w 2014 r.* (2013), Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, http://www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Plan_wspolpracy_2014/Plan_2014.pdf, 28.11.2013.
- Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* (2012), Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, <http://msz.gov.pl/resource/80811778-13c4-49cd-88cf-a4486b6dcecb:JCR>, 28.11.2013.
- Regulski, *Reforma samorządowa wielkim sukcesem*, 25.05.2007, Money.pl, http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/arttykul/regulski;reforma;samorzadowa;wielkim;sukcesem,219,0,243675.html, 28.11.2013.
- Słowniczek* (2013), Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Słowniczek,46.html>, 28.11.2013.
- Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju* (2003), Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, http://www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/Strategia_na_rzecz_rozwoju_2003.pdf, 28.11.2013.
- Taczyńska J. (2013), *Współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi podmiotami z państw objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej, Dz. U. 2011, Nr 234, poz. 1386.
- Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015. Solidarność. Demokracja. Rozwój*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, http://www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/PW_PL-po_reas.pdf, 28.11.2013.

Summary

Since 2006 local and regional governments (self-government units) are entitled to participate in Polish development aid programme. This article summarizes actions of Polish self-governments in this regard, which consist of more than 100 projects implemented in 6 countries by 53 local and regional governments. The article analyzes programme docu-

ments of Ministry of Foreign Affairs of Poland and areas of support, both geographical and thematic. The development aid provided by Polish self-governments is directed mainly to their partners from Eastern Partnership countries, especially Ukrainian. Prevailing topic of analyzed projects is support of self-government.

Key words: development cooperation, local government

