

Współpraca zdecentralizowana – forma paradyplomacji i instrument polityki Unii Europejskiej na rzecz rozwoju

HANNA DUMAŁA

Wprowadzenie

Pojęcie „współpracy zdecentralizowanej” rozumianej szeroko jako różnego rodzaju międzynarodowa kooperacja między subpaństwowymi jednostkami terytorialnymi (dalej jako: SJT) stosowane jest przede wszystkim w prawie francuskim (*la coopération décentralisée*). Na poziomie Unii Europejskiej i na gruncie literatury hiszpańskojęzycznej (*cooperación descentralizada*¹) mianem tym określa się pewien szczególnie fragment współpracy terytorialnej, a mianowicie współpracę SJT państw europejskich z partnerami w państwach rozwijających się (grupy AKP, Ameryki Łacińskiej, Azji), której zasadniczym celem jest wsparcie procesów rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym. Komitet Regionów przez współpracę zdecentralizowaną rozumie „współpracę międzynarodową nawiązywaną przez europejskie samorządy terytorialne (...) pod kierownictwem demokratycznie wybranych władz wykonawczych i angażującą żywotne siły danego obszaru niezależnie od władzy centralnej, jak i od organizacji społeczeństwa obywatelskiego”². Z kolei Rada traktuje współpracę zdecentralizowaną jako nowe podejście do współpracy na rzecz rozwoju, które „w centralnym punkcie wdrażania stawia jej podmioty i która stanowi istotny wkład w osiągnięciu traktatowych celów polityki Wspólnoty w dziedzinie na rzecz rozwoju”. I choć katalog partnerów współpracy zdecentralizowanej jest znacznie szerszy, to listę tę otwiera właśnie kategoria władz lokalnych (łącznie z municypalnymi)³.

Subpaństwowe jednostki terytorialne w Unii Europejskiej obejmują blisko 91 tysięcy jednostek na szczeblu lokalnym (90 782 gminy), 1171 jednostek szczebla pośredniego (okręgi, hrabstwa, departamenty, powiaty itp.) oraz ponad 106 regionów⁴. Niektóre z nich posiadają rzeczywiste uprawnienia rządu centralnego w zakresie polityki rozwoju, natomiast zaangażowanie innych ma charakter działań uzupełniających względem działań władz centralnych. Dla niektórych władz terytorialnych współpraca zdecentralizowana stanowi kluczowy element strategii w zakresie stosunków zewnętrznych, podczas gdy dla innych jest pochodną ich coraz intensywniejszej obecności na scenie międzynarodowej. Pomoc rozwojowa udzielana przez SJT państw europejskich jednostkom terytorial-

nym z państw rozwijających się lub państw w okresie transformacji ustrojowej, tak jak pomoc świadczona przez państwa, przybiera zróżnicowane formy: finansową, rzeczową, techniczną (doradczą). Postrzegana jest głównie jako działalność altruistyczna (wspieranie słabszych, potrzebujących), ale ma jednak także wymiar praktyczny (inwestycja na przyszłość) oraz symboliczny – jest to budowanie prestiżu SJT, wizerunku silnego, dojrzałego, liczącego się uczestnika stosunków międzynarodowych⁵. Współpraca zdecentralizowana odbywa się zwykle z innymi podmiotami lokalnymi (np. organizacjami pozarządowymi, uniwersytetami), uwzględnia jednak również bezpośrednie świadczenie pomocy lub świadczenie pomocy za pośrednictwem partnerów wielostronnych (np. ONZ, UNDP).

Współpraca rozwojowa europejskich subpaństwowych jednostek terytorialnych

Do grona SJT państw Europy najbardziej zaangażowanych w udzielanie pomocy rozwojowej należą kraje związkowe Niemiec, hiszpańskie wspólnoty autonomiczne oraz jednostki terytorialne Belgii i Francji. Powyższa kolejność wynika z wartości udzielanej pomocy. Jak jednak podkreśla Komisja Europejska (KE), ze względu na różnorodność zaangażowanych w nią podmiotów, zróżnicowany i dynamiczny charakter inicjatyw, środków i narzędzi opracowywanych do tych celów, trudno jest oszacować łączną wartość środków finansowych zmobilizowanych przez władze subpaństwowe na współpracę w zakresie rozwoju⁶. Dodatkowym utrudnieniem jest fakt, że istniejąca międzynarodowa nomenklatura i kategoryzacja (np. OECD/DAC⁷) nie jest dostosowana do specyfiki tej formy współpracy zdecentralizowanej.

W 2003 r. wartość oficjalnej pomocy rozwojowej (Official Development Assistance, ODA) pochodzącej od SJT w Niemczech wynosiła 687,3 mln USD, Hiszpanii – 321 mln USD, Belgii – 59,8 mln USD, Francji – 39,5 mln USD⁸. Jeżeli weźmiemy pod uwagę udział SJT w całości bilateralnej ODA udzielanej przez państwo, to na pierwszym miejscu znajdowała się Hiszpania, a następnie Niemcy i Belgia. Pro-centowy udział (średnio w latach 2002–2003) wynosił odpowiednio: Hiszpania – 18%, Niemcy – 11%, Belgia – 5%⁹. W dalszej części artykułu przedstawione zostaną bardziej szczegółowe i jednocześnie bardziej aktualne dane, odnoszące się jedynie do SJT Niemiec i Hiszpanii¹⁰.

REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC. W przypadku RFN roczna wartość udzielonej przez kraje związkowe ODA w latach 2005–2010 mieściła się w przedziale od 688 mln 256 tys. euro (w roku 2008) do 782 mln 822 tys. euro (2005) i wyniosła łącznie blisko 4,4 mld euro¹¹. Specyfiką subpaństwowej pomocy rozwojowej Niemiec jest jednak jej wyraźna koncentracja na dziedzinie edukacji i szkol-

nięstwa wyższego, a dokładniej na przyznawaniu stypendiów dla studentów z państw rozwijających się, a studiujących w RFN. Największymi donatorami w zakresie pomocy stypendialnej są: Nadrenia Północna-Westfalia, Badenia-Wirtembergia i Bawaria. Wliczane w wartość pomocy rozwojowej koszty studiów obejmują także wsparcie aktywności sportowej, kulturalnej, artystycznej, nauki języka zarówno podczas studiów, jak i w sytuacji, gdy po ukończeniu studiów student z państwa rozwijającego się otrzyma prawo pobytu w Niemczech. Kwalifikacja tych wydatków do pomocy rozwojowej nie jest zgodna z wytycznymi DAC, bowiem – zgodnie z kryteriami wypracowanymi przez Komitet – do ODA zalicza się przepływy do państw i terytoriów znajdujących się na jego liście oraz do budżetów organizacji międzynarodowych, które dokonywane są przez oficjalne agencje, w tym państwowe i samorządowe bądź ich organy wykonawcze, których głównym celem jest „wspieranie rozwoju i dobrobytu krajów rozwijających się”, a warunki, na których się odbywają, są ulgowe – tzn. zawierają w sobie co najmniej 25% darowizny¹². W efekcie z wyżej wymienionej kwoty 4,4 mld euro jedynie ok. 260 mln euro, czyli niecałe 6% to „prawdziwa” pomoc rozwojowa. W tej części pomocy rozwojowej najwięcej w latach 2005–2010 przekazały również trzy wyżej wymienione kraje związkowe: Nadrenia Północna-Westfalia (96 mln 967 tys. euro), Badenia-Wirtembergia (34 mln 648 tys. euro) i Bawaria (30 mln 305 tys. euro), co stanowiło łącznie 161 mln 920 tys. euro, a więc blisko 60% całej kwoty ODA udzielonej przez wszystkie 16 krajów związkowych¹³. Powyższa kolejność nie uległa zmianie również jeżeli weźmiemy pod uwagę pojedynczy rok 2010¹⁴ (patrz tabela 1). Do liczących się w skali państwa niemieckiego donatorów na poziomie krajów związkowych zaliczyć można również Hamburg (28 mln 472 tys. euro w latach 2005–2010), Hesję (17 mln 563 tys. euro) i Nadrenię-Palatynat (15 mln 238 tys. euro)¹⁵. Ze względu na brak statystyk w tym zakresie nie można określić wartości ODA udzielanej na poziomie władz lokalnych¹⁶.

W uchwalonej w październiku 2008 r. rezolucji premierów krajów związkowych politykę rozwojową uznano za wspólną odpowiedzialność rządu federalnego i krajów związkowych, przypisując również w tym zakresie ważną rolę gminom. Jako główne pola działania wymieniono ochronę klimatu i energię, bezpieczeństwo żywnościowe i tereny rolnicze, migrację i rozwój, współpracę naukowo-technologiczną, zrównoważony rozwój gospodarczy, dobre rządzenie i decentralizację, kulturę oraz pracę na rzecz informacji i edukacji w zakresie polityki rozwojowej¹⁷. Federacja i kraje związkowe koordynują swoje działania na rzecz rozwoju poprzez Wspólny Komitet ds. współpracy na rzecz rozwoju, którego posiedzenia odbywają się raz w roku. Niektóre kraje związkowe uczestniczą w organizowanych przez Federalne Ministerstwo Współpracy Gospodar-

Tabela 1: *Oficjalna pomoc rozwojowa krajów związkowych w 2010 r. (w tys. euro)*

KRAJ ZWIĄZKOWY	STYPENDIA	POZOSTAŁA POMOC	ŁĄCZNIE
Badenia-Wirtembergia	104 218	5294	109 512
Bawaria	69 054	6072	75 126
Berlin	47 332	2195	49 527
Brandenburgia	9484	183	9667
Brema	19 240	886	20 126
Dolna Saksonia	72 995	805	73 800
Hamburg	25 194	3408	28 602
Hesja	62 891	4969	67 860
Kraj Saary	6780	825	7605
Meklemburgia-Pomorze Przednie	7562	551	8113
Nadrenia-Palatynat	27 241	3176	30 417
Nadrenia Północna-Westfalia	149 124	14 102	163 226
Saksonia	22 353	327	22 680
Saksonia Anhalt	18 885	193	19 078
Szlezwik-Holsztyn	15 943	196	16 139
Turyngia	11 352	219	11 571
Razem	669 648	43 401	713 049

Źródło: *ODA-Leistungen der Bundesländer 2005–2010*,
[http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/ODA-
Leistungen_der_Bundeslaender_2005-2010.pdf](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/ODA-Leistungen_der_Bundeslaender_2005-2010.pdf)

czej i Rozwoju (BMZ) spotkaniach poświęconych poszczególnym państwom lub zagadnieniom¹⁸. Generalnie jednak kraje związkowe planują i realizują samodzielną politykę rozwojową i nie uczestniczą w tworzeniu polityki rozwojowej na poziomie Federacji¹⁹.

HISZPANIA. Pierwsze, symboliczne, działania rozwojowe subpaństwowych jednostek terytorialnych Hiszpanii miały miejsce w latach osiemdziesiątych XX w. Przykładami zinstytucjonalizowanych inicjatyw są np. powstanie w 1982 r. z inicjatywy Madrytu Unii Stolic Iberoamerykańskich (*Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas*, UCCI), utworzenie w 1986 r. w Granadzie Centrum Studiów Miejskich i Współpracy Prowincji (*Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial*) czy też Funduszu Katalonii (*Fons Català*) w 1986 r. i Funduszu Kraju Basków (*Euskal Fonda*) w 1988 r.²⁰

W roku 1991 pomoc udzielona przez jednostki terytorialne obu szczebli wyniosła skromne 16,9 mln euro (w tym wspólnoty autonomiczne – 14,6 mln euro, władze lokalne 2,3 mln euro)²¹. W pierwszej dekadzie XXI w. już blisko 1/5 dwustronnej oficjalnej pomocy rozwojowej Hiszpanii przypadało na jej subpaństwowe jednostki terytorialne – wspólnoty autonomiczne (14%) i jednostki lokalne (5%), co czyni z tego państwa lidera w gronie członków Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD²². Udział w całości pomocy rozwojowej jest oczywiście niższy, co wynika z faktu, iż Hiszpania (tak jak inne państwa Europy) realizuje również pomoc wielostronną, wnosząc wkład do różnych międzynarodowych organizacji i funduszy – środki na tę formę pomocy przekazywane są jednak wyłącznie z budżetu centralnego. Tak więc udział SJT Hiszpanii w całości pomocy rozwojowej tego państwa wynosi 12,54%²³. Większość środków jest przekazywana za pośrednictwem organizacji pozarządowych.

Z hiszpańskich wspólnot autonomicznych prym w wydatkach na pomoc rozwojową wiodą Andaluźja oraz Katalonia. Budżet Andaluźji na cele współpracy na rzecz rozwoju wzrósł z 30,5 mln euro w 2003 r. do 98,5 mln euro w roku 2008, Katalonii w tym samym czasie z łącznej kwoty 26,7 mln euro do 62,8 mln euro²⁴. W latach 2003–2005 średni roczny wzrost wartości ODA udzielanej przez wszystkie wspólnoty autonomiczne wyniósł 15,4%, a w latach 2006–2008 – 20,6%. Najwyższą dynamikę odnotowały w latach 2002–2005 Kantabria (średnioroczny wzrost o 45,3%) i Madryt (41,6%), a w latach 2006–2008 Wyspy Kanaryjskie (63,9%) i Walencja (49,9%)²⁵. Ten dynamiczny wzrost ODA został zahamowany w 2009 r. przez kryzys ekonomiczny. W 2010 r. Andaluźja udzieliła pomocy o łącznej wartości 80,7 mln euro, a Katalonia 56,7 mln euro, rok później było to już tylko odpowiednio 14,6 mln euro i 33 mln euro, co stanowiło spadek o ponad 80% w przypadku Andaluźji i ponad 40% w przypadku Katalonii (patrz tabela 2)²⁶. Nie udało się więc osiągnąć założonego przez rządy obu Wspólnot celu, jakim miało być osiągnięcie do 2012 r. środków budżetowych wynoszących 0,7% dochodu podlegającego opodatkowaniu. W 2011 r. na pierwsze miejsce wysunął się Kraj Basków, który jako jedyna wspólnota autonomiczna nie tylko nie zmniejszył, ale mimo kryzysu – zwiększył, choć nieznacznie (o 1,3%)

wartość udzielonej ODA – z 44,4 mln euro do 44,9 mln euro. Biorąc natomiast pod uwagę wartość pomocy przypadającej na 1 mieszkańca wspólnoty autonomicznej w 2011 r. czołową trójkę stanowią: Nawarra – 28,45 euro, Kraj Basków – 20,56 euro i Asturia – 10,52 euro. Andaluzja i Katalonia plasują się na dalszych pozycjach: Katalonia na miejscu ósmym (4,38 euro), a Andaluzja dopiero na dwunastym (1,73 euro) na 17 hiszpańskich regionów²⁷.

Tabela 2: *Wartość bilateralnej ODA wspólnot autonomicznych Hiszpanii w 2010 i 2011 r. (w euro)*

WSPÓLNOTA AUTONOMICZNA (WA)	2010	2011
Andaluzja	80 656 809	14 588 908
Aragonia	11 260 180	6 902 553
Asturia	12 149 189	11 374 076
Baleary	9 867 813	1 659 926
Ekstremadura	14 396 489	9 166 574
Galicja	10 748 153	7 000 733
Kantabria	2 039 289	3 933 283
Kastylija i León	10 514 280	9 154 381
Kastylija-La Mancha	38 125 839	356 043
Katalonia	56 734 335	33 005 358
Kraj Basków	44 352 387	44 916 683
Madryt	35 836 242	10 650 489
Murcja	2 188 329	246 305
Nawarra	20 598 760	18 263 294
Rioja	4 224 228	3 180 134
Walencja	23 241 013	15 048 562
Wyspy Kanaryjskie	12 050 300	2 403 002
Łącznie WA*	388 983 635	191 850 304

* Bez autonomicznych miast – Ceuty i Melilli – na które przypadało w sumie 130 tysięcy euro ODA w 2010 r. i jedynie 8 tysięcy euro w 2011 r. Źródło: *Seguimiento dei PACI 2010*, s. 31, <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Documents/III129%20Seg%20PACI%202010%20-%20Final.pdf>; *Avance seguimiento dei PACI 2011*, s. 25, <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Avance%20Seguimiento%20PACI%202011.pdf>

Władze wspólnot autonomicznych nie tylko przeznaczają znaczne środki finansowe na cele rozwoju, ale stworzyły konkretne narzędzia w zakresie udzielania pomocy, takie jak programy, instrumenty współfinansowania²⁸, partnerstwa dwu- i wielostronne. Powstały agencje współpracy, które odpowiadają za zarządzanie współpracą w oparciu o kompleksowe wieloletnie plany ramowe²⁹. Pierwszoplanowym beneficjentem hiszpańskich wspólnot autonomicznych od lat pozostaje Ameryka Łacińska i Karaiby. W 2011 r. udział państw tego regionu wyniósł aż 64% (wzrost z 50% w roku 2010). Drugim ważnym kierunkiem jest Afryka, na którą przypada 29% ODA. Sektorowa struktura pomocy udzielanej przez wspólnoty autonomiczne wykazuje przewagę infrastruktury społecznej i usług (44%)³⁰.

Także wiele hiszpańskich władz lokalnych angażuje się we współpracę zdecentralizowaną. Wartość ODA udzielonej przez jednostki lokalne Hiszpanii w 2011 r. wyniosła 95,3 mln euro (w roku 2010 było to 121,4 mln euro), co stanowiło 3,19% pomocy rozwojowej tego państwa³¹. Największy lokalny wkład w ODA Hiszpanii pochodzi od Barcelony (11,86 mln euro w 2011 r.), a w następnej kolejności Saragossy (3,46 mln euro), Bilbao (2,90 mln euro), Kordoby (2,86 mln euro) i Vitoria-Gasteiz (2,60 mln euro). O ile na poziomie wspólnot autonomicznych nie udało się osiągnąć celu 0,7%, to niektóre miasta przekazują na cele rozwojowe więcej niż 0,7% własnego PKB. Należą do nich: Kordoba – 1,06%, Burgos – 0,94%, Gijón – 0,82% i Pampeluna/Iruña – 0,73%³². Biorąc pod uwagę wartość pomocy przypadającej na jednego mieszkańca czołową trójkę tworzą z kolei: Vitoria-Gasteiz – 10,89 euro, Burgos – 10,14 euro i Pampeluna/Iruña – 10,07 euro. Największa liczba z wymienionych powyżej miast pochodzi z Kraju Basków (Bilbao, Pampeluna/Iruña, Vitoria-Gasteiz), pozostałe reprezentują Andaluzję (Kordoba), Aragonię (Saragossa), Asturię (Gijón), Kastylię i León (Burgos) oraz Katalonię (Barcelona). Podobnie jak w przypadku wspólnot autonomicznych także na poziomie lokalnym najważniejszym odbiorcą ODA jest Ameryka Łacińska i Karaiby (41%) oraz Afryka (18%). Także sektorowa struktura lokalnej ODA jest podobna do regionalnej: na infrastrukturę społeczną i usługi przypada ponad 80% pomocy, w tym zarządzanie i społeczeństwo obywatelskie – 31,78%, edukacja – 16,82% i zdrowie – 11,82%³³.

Ważną rolę informacyjną i pomocową w zakresie współpracy na rzecz rozwoju na poziomie lokalnym odgrywa Hiszpańska Federacja Gmin i Prowincji (Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP)³⁴. Regionalne i lokalne jednostki terytorialne Hiszpanii są zaangażowane w kreowanie polityki rozwoju państwa poprzez udział w Międzyterytorialnej Komisji ds. Współpracy na rzecz Rozwoju (*Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo*), stanowiącej forum współpracy i współdziałania między różnymi poziomami wła-

dzy publicznej i pełniącej rolę instytucji doradczej i koordynacyjnej. Komisja powstała na mocy art. 23 ustawy z 7 lipca 1998 r. o współpracy międzynarodowej na rzecz rozwoju i dekretu królewskiego z 14 stycznia 2000 r. Na jej czele stoi Minister Spraw Zagranicznych i Współpracy. W skład Komisji, poza reprezentantami rządu centralnego (np. ministerstwa sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, czy edukacji, kultury i sportu), wchodzi po jednym przedstawicielu każdej ze wspólnot autonomicznych oraz miast Ceuta i Melilla oraz dziewiętnastu przedstawicieli władz lokalnych³⁵.

Współpraca rozwojowa SJT a polityka UE na rzecz rozwoju

Polityka rozwojowa Wspólnoty Europejskiej realizowana jest od samego początku jej istnienia i obejmowała początkowo wyłącznie działania państw członkowskich i WE/UE jako całości. Dopiero w latach dziewięćdziesiątych XX w. zauważono znaczenie zdecentralizowanego podejścia dla współpracy na rzecz rozwoju. Polegało ono na uznaniu, że beneficjentami pomocy i partnerami współpracy mogą być nie tylko – jak dotychczas – państwa i regiony, lecz także zdecentralizowane władze, organizacje regionalne, agencje publiczne, lokalne lub tradycyjne wspólnoty, instytucje prywatne i podmioty gospodarcze, w tym spółdzielnie i organizacje pozarządowe. Takie podejście znalazło odzwierciedlenie w czwartej z kolei konwencji z Lomé AKP–WE³⁶, Rozporządzeniu Rady (EWG) nr 443/92 z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie finansowej i technicznej pomocy dla rozwijających się krajów Azji i Ameryki Łacińskiej oraz współpracy gospodarczej z tymi krajami³⁷, rezolucji Rady z dnia 27 maja 1991 r. w sprawie współpracy z organizacjami pozarządowymi³⁸ oraz w wielu rezolucjach Parlamentu Europejskiego (PE). Tym niemniej zakładana decentralizacja dotyczyła wówczas przede wszystkim: po pierwsze, strony beneficjentów a nie donatorów, a po drugie, podkreślała rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego a nie SJT.

Dopiero w XXI w. dostrzeżono specyfikę projektów współpracy zdecentralizowanej realizowanych na rzecz rozwoju przez europejskie samorządy terytorialne i wkomponowano autonomiczne działania SJT w politykę Unii Europejskiej na rzecz rozwoju. Przełomowym okazał się rok 2006 i przyjęcie tzw. Konsensu Europejskiego, w którym Unia Europejska uznała zasadniczą nadzorczą rolę demokratycznie wybranych przedstawicieli obywateli i zachęca do „zwiększonego zaangażowania zgromadzeń narodowych, parlamentów i władz lokalnych” (pkt 16)³⁹.

W październiku 2008 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie: „Władze lokalne: podmioty rozwoju”. Jest to pierwszy dokument referen-

cyjny UE, w którym podkreślono rolę, miejsce i znaczenie samorządów lokalnych i regionalnych w polityce UE na rzecz rozwoju. Komisja uznała, że miasta i regiony wnoszą niepowtarzalną wartość dodaną do procesu rozwoju. Prowadzą one nie tylko konkretne działania w krajach rozwijających się, lecz również odgrywają niezbędną rolę, mobilizując różne zainteresowane podmioty do współpracy i w ten sposób przyczyniając się do powstania skoordynowanych strategii, umożliwiających osiągnięcie wspólnych celów rozwoju⁴⁰.

Przewodnicząca Komitetu Regionów Mercedes Bresso podkreśliła: „W czasie obecnego kryzysu i napięć towarzyszących kwestii oficjalnej pomocy rozwojowej zasadnicze znaczenie ma zwiększenie jej skuteczności. Wymaga to zarówno silniejszych partnerstw między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się, jak i lepiej zorganizowanych kontaktów między różnymi szczeblami władzy”. Louis Michel, komisarz ds. rozwoju i pomocy humanitarnej wskazał na trzy powody, dla których ważne jest zintensyfikowanie i wsparcie współpracy zdecentralizowanej. Po pierwsze, europejskie władze lokalne i regionalne posiadają wiedzę i doświadczenie, które może zostać wykorzystane przez partnerów w państwach rozwijających się w rozwiązywaniu konkretnych problemów. Po drugie, współpraca ta wzmacnia kontakty międzyludzkie i międzykulturowe oraz stanowi narzędzie realizacji obowiązku ludzkiej solidarności wobec uboższych. I po trzecie, władze subpaństwowe dysponują olbrzymim potencjałem finansowym, który pozwala na podejmowanie działań „na rzecz zmiany rzeczywistości i zwalczania ubóstwa”⁴¹. Także Komitet Regionów i Parlament Europejski podkreślają, że osiągnięcie ambitnych milenijnych celów rozwoju nie jest możliwe bez aktywnego uczestnictwa władz lokalnych i regionalnych, którym należy przypisać ważną rolę w zakresie polityki rozwojowej⁴².

W perspektywie finansowej 2007–2013 pomoc rozwojowa UE jest udzielana przede wszystkim poprzez programy geograficzne obejmujące 5 regionów: Amerykę Łacińską, Azję, Azję Środkową, Środkowy Wschód i Południową Afrykę oraz 5 programów tematycznych: 4 o charakterze sektorowym oraz program „Podmioty niepaństwowe i władze lokalne”⁴³. Środki na realizację tych programów pochodzą z ustanowionego w 2006 r. Instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju (*Development Co-operation Instrument, DCI*)⁴⁴. Program „Podmioty niepaństwowe i władze lokalne” dysponuje w drugim okresie implementacji (lata 2011–2013) budżetem o wartości 702 mln euro, z czego 17 mln (2,5%) przeznaczony jest na trzeci obszar działania, jakim jest koordynacja i komunikacja sieci społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych w UE i państwach kandydujących⁴⁵.

Reakcją na ustanowienie nowego programu finansowego wsparcia współpracy rozwojowej realizowanej przez SJT było powołanie w 2008 r. w Strasburgu

Europejskiej platformy władz lokalnych i regionalnych dla rozwoju, która przyjęła nazwę PLATFORMA. Platforma liczy aktualnie 24 członków, wśród których są zarówno międzynarodowe (*World Organization of United Cities and Local Governments* – UCLG, *Regions United/Forum of Regional Governments and Global Associations of Regions* – Regions United/FOGAR, *L'Association Internationale des Maires Francophones* – AIMF, *Commonwealth Local Government Forum* – CLGF), europejskie (*Council of European Municipalities and Regions* – CEMR, *Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe* – CPMR, *Assembly of European Regions* – AER, *Association of European Border Regions* – AEBR) i krajowe stowarzyszenia władz lokalnych i regionalnych (hiszpańska FEMP, francuskie AFCCRE i CUF, włoska AICCRE, grecka KEDKE, holenderska VNG, szwedzka SKL, rumuńska AMR, brytyjska LGA, łotewska LALRG), jak i indywidualne miasta lub regiony, aktywnie zaangażowane we współpracę rozwojową (Lyon, Paryż, Stuttgart, Bukareszt, prowincja Barcelona, Toskania)⁴⁶.

W marcu 2010 r. Komisja Europejska zainicjowała tzw. dialog zorganizowany (*structured dialogue*) na rzecz skutecznego partnerstwa w rozwoju z udziałem władz lokalnych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, instytucji UE i państw członkowskich⁴⁷. Wspólnie z Komitetem Regionów przygotowała (2011) europejski portal internetowy współpracy zdecentralizowanej na rzecz rozwoju zawierający atlas, giełdę projektów, bibliotekę oraz forum. Europejskie SJT mają tam również możliwość zaprezentowania swoich doświadczeń w zakresie współpracy rozwojowej i „pochwalenia się” osiągnięciami⁴⁸. W grudniu 2009 roku i w marcu 2011 roku KE i KR zorganizowały pierwszą i drugą konferencję na temat współpracy zdecentralizowanej (trzecia zaplanowana jest na kwiecień 2013 r.). Co roku (od 2006 r.) organizowane są Europejskie Dni Rozwoju (*European Development Days*, EDD). Wszystkie te instrumenty mają umożliwić SJT podejmowanie bardziej świadomych decyzji, wpisanie się w szersze ramy współpracy rozwojowej i pozwolić uniknąć rozproszenia działań.

Podsumowanie

Subpaństwowe jednostki terytorialne państw członkowskich Unii Europejskiej od wielu lat prowadzą współpracę z partnerami innych części Europy i świata. Współpraca ta obejmuje liczne i zróżnicowane działania, wśród których coraz istotniejszą jest współpraca na rzecz rozwoju. Indywidualne działania pojedynczych SJT nie zawsze wpisują się w szerszą politykę na rzecz rozwoju na poziomie państw członkowskich i UE. Podjęte w ostatnich latach przez Komisję Europejską i Komitet Regionów (przy wsparciu Parlamentu Europejskiego) inicjatywy pozwalają, z jednej strony wesprzeć prorozwojowe przedsięwzięcia władz

regionalnych i lokalnych, z drugiej zwiększyć skuteczność udzielanej pomocy. Doświadczenia uzyskane w trakcie mijającej perspektywy finansowej (2007–2013), zaangażowanie europejskich SJT i ich sieci pozwala mieć nadzieję, że w latach 2014–2020 poziom koordynacji polityki na rzecz rozwoju na różnych szczeblach władzy w UE będzie wyższy, wzrośnie też liczba zaangażowanych w nią władz regionalnych i lokalnych.

PRZYPISY

1. *La cooperación descentralizada en España*, s. 1. http://www.fride.org/uploads/Cooperacion.descentralizada_Backgrounder_ES.pdf [dostęp: 10.03.2013].
2. Opinia Komitetu Regionów w sprawie: *Miejsce współpracy zdecentralizowanej w reformie polityki rozwojowej Unii Europejskiej*, Dz. Urz. C 115, 16.5.2006.
3. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1659/98 z dnia 17 lipca 1998 r. w sprawie współpracy zdecentralizowanej, Dz. Urz. L 213, 30.7.1998.
4. EU sub-national governments: 2008 key figures. 2009/2010 Edition, s. 3. http://www.ccre.org/docs/nuancier_2009_en.pdf [dostęp: 2.09.2012].
5. Patrz: H. Dumala, *Motywy paradyplomacji*, [w:] A. Pawłowska [red.], *Niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych*, Lublin 2010, s. 74.
6. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Władze lokalne: Podmioty rozwoju*, KOM(2008) 626 wersja ostateczna, <http://eurolex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:PL:HTML> [dostęp: 14.09.2012].
7. OECD/DAC, czyli Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Dzisiejszy DAC powstał w styczniu 1960 r. jako DAG (Development Assistance Group) stanowiąca forum współpracy 11 donatorów pomocy rozwojowej. Aktualnie (2013) skupia 24 donatorów. <http://www.oecd.org/dac/46717535.pdf> [dostęp: 2.02.2013].
8. Patrz: *Aid Extended by Local and State Governments*, Pre-print of the „DAC Journal”, 2005, Vol. 6, No. 4, s. 13. <http://www.oecd.org/investment/aidstatistics/35935258.pdf> [dostęp: 14.09.2012].
9. Ibidem.
10. Zainteresowanych tematem odsyłam m.in. do opracowania *Finding Synergies for Improved Local and Regional Governance. Development Cooperation of Local and Regional Governments and the European Commission*, http://www.cities-localgovernments.org/committees/CIB/Upload/newsletters/110912_PLATFORMA_LRA_Development_Effectiveness.doc [dostęp: 10.03.2013].
11. *ODA-Leistungen der Bundesländer 2005–2010*, <http://www.bmz.de/de/mini->

- sterium/zahlen_fakten/ODALEistungen_der_Bundeslaender_2005-2010.pdf [dostęp: 6.09.2012].
12. *Is it ODA?*, „Factsheet”, November 2008, <http://www.oecd.org/data-oecd/21/21/34086975.pdf> [dostęp: 17.12.2009].
 13. *ODA-Leistungen...*
 14. Z tego roku pochodzą ostatnie dostępne dane.
 15. *ODA-Leistungen...*
 16. *Aid Extended by Local...*, s. 17. To oczywiście nie oznacza braku takowej pomocy. Ciekawe przykłady zrealizowanych projektów współpracy rozwojowej można znaleźć w opracowaniu Niemieckiego Związku Miast pt. *Municipal Development Cooperation in Germany*, January 2011. http://www.service-eine-welt.de/en/images/text_material-2391.img [dostęp: 10.03.2013].
 17. *Zukunftsfähigkeit sichern – Entwicklungspolitik in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen*, http://www.wusgermany.de/fileadmin/user_upload/Daten/Globales_Lernen/Informationsstelle/PDF/Publikationen/Final_EZ_Brosch_re.pdf [dostęp: 7.09.2012].
 18. *Development Cooperation and the Länder*, http://www.bmz.de/en/what_we_do/approaches/bilateral_development_cooperation/players/laendergemeinden/laender/index.html [dostęp: 12.03.2013].
 19. *Financing and Policy Making for Global Development in Germany*, s. 4. <http://www.donortracker.org/sites/default/files/SEEK%20Donor%20Profile%20Germany%20April%202012.pdf> [dostęp: 10.09.2012].
 20. *Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid 2011, s. 21–22. <http://www.femp.es/files/566-1077archivo/ManualdeCooperación-FEMP2011.pdf> [dostęp: 7.09.2012].
 21. C. Gómez Gil, *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales. Reflexiones sobre su papel y su futuro*, s. 10. <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/39/61133961.pdf> [dostęp: 7.09.2012].
 22. W 2005 r. udział SJT w bilateralnej ODA Hiszpanii był jeszcze wyższy i wynosił 26%. Patrz: *Spain. Development Assistance Committee (DAC) „Peer Review”* 2011, s. 16, 46. <http://www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/SpainPR.pdf> [dostęp: 7.09.2012].
 23. Ibidem.
 24. *Informe sobre la ayuda oficial al desarrollo descentralizada de la Junta de Andalucía y entidades locales andaluzas* (2006–2008), s. 22. http://caongd.org/index.php?option=fficom_docman&task=fficat_view&gid=29&Itemid=37 [dostęp: 7.09.2012].

25. Ibidem.
26. *Seguimiento dei PACI 2010*, s. 31. <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Documents/IIII29%20Seg%20PACI%202010%20-%20Final.pdf> [dostęp: 7.09.2012]; *Avance seguimiento dei PACI 2011*, s. 25. <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Avance%20Seguimiento%20PACI%202011.pdf> [dostęp: 10.03.2013].
27. *Avance seguimiento...*, s. 25.
28. Dziewięć z nich powołało do życia Konfederację Funduszy Współpracy i Solidarności (*Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad*). Patrz: <http://www.confederacionfondos.org>
29. Szerzej patrz: *Informe sobre la Política de Cooperación al Desarrollo de las Comunidades Autónomas*, s. 7–9, 20–21. http://www.iepala.es/IMG/pdf/Informe_Politica_Cooperacion_de_Comunidades_Autonomas_2012-2.pdf [dostęp: 7.09.2012].
30. *Avance seguimiento...*, s. 26–27.
31. Ibidem, s. 33.
32. Ibidem, s. 28.
33. Ibidem.
34. Patrz portal Federacji: <http://www.femp.es> i platformy on-line poświęconej współpracy na rzecz rozwoju: <http://cooperacion.femp.es>
35. Ley 23/1 998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOE núm. 162 de 08/07/98; Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. BOE núm. 13 de 15/01/2000.
36. Art. 20–22 Konwencji, *The Courier*, No. 120, March–April 1990. <http://aei.pitt.edu/4220/1/4220.pdf> [dostęp: 12.03.2013].
37. Art. 3 Rozporządzenia. Dz. Urz. L 52, 27.2.1992.
38. Tekst rezolucji dostępny [w:] *Compilation of Texts Adopted by the Council (Ministers for Development Cooperation) 1 January 1989 to 31 December 1991*, Brussels 1992, s. 75–80. <http://aei.pitt.edu/10927/1/10927.pdf> [dostęp: 15.12.2012].
39. Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus Europejski”. Dz. Urz. C 46, 24.2.2006.
40. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Władze lokalne: Podmioty rozwoju...*

41. *Inwestujcie w rozwój*, „Regiony & Gminy Europy”. Biuletyn Informacyjny Komitetu Regionów, nr 65, czerwiec–lipiec 2009, s. 10.
42. Opinia Komitetu Regionów w sprawie: „Miejsce współpracy zdecentralizowanej w reformie polityki rozwojowej Unii Europejskiej”. Dz. Urz. C 115, 16.05.2006. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie samorządów lokalnych i współpracy na rzecz rozwoju, P6_TA(2007)0083. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0083+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp: 10.12.2012]. Znaczenie władz lokalnych i regionalnych w międzynarodowym systemie współpracy rozwojowej podkreślają również inne organizacje międzynarodowe (np. ONZ), jak i same SJT i ich stowarzyszenia (np. *World Organization of United Cities and Local Governments*, UCLG). „Władze lokalne powinny odgrywać kluczową rolę jako partnerzy w rozwoju”. *UCLG Position Paper on Aid Effectiveness and Local Governments*. 10–11. [http://www.cities-localgovernments.org/upload/doc_publications/9243688416_\(EN\)_uclgpositionpaperen.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/upload/doc_publications/9243688416_(EN)_uclgpositionpaperen.pdf) [dostęp: 10.12.2012].
43. Zastąpił dwa oddzielne programy ustanowione w 1998 r.: „Współpraca zdecentralizowana” i „Współfinansowanie operacji z udziałem europejskich organizacji pozarządowych na rzecz rozwoju”.
44. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1905/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju. Dz. Urz. L 378, 27.12.2006.
45. Łącznie w latach 2007–2013 na program ten jest przeznaczony 1639 mln euro. Pozostałe dwa główne obszary działania wyznaczone na lata 2011–2013 to: (1) promocja zintegrowanego i samostanowiącego społeczeństwa w krajach partnerskich, które ułatwi aktorom pozarządowym i władzom lokalnym udział w zwalczaniu ubóstwa i strategii zrównoważonego rozwoju oraz (2) wspieranie edukacji i świadomości zagadnień rozwoju w Europie.
46. Patrz strona PLATFORMY: www.platforma-dev.eu
47. Szerzej patrz: http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm
48. Portal dostępny pod adresem: <http://lra4dev.cor.europa.eu/portal/en/Pages/welcome.aspx>