

Prof. dr Andrzej Konrad Piasecki
Uniwersytet Pedagogiczny im. K.E.N.
Kraków, Poljska

Pregledni naučni rad
UDK 342.25(438)

EVROPEIZACIJA POLJSKIH OPŠTINA

U periodu od 20 godina od obnavljanja teritorijalne samouprave u Poljskoj, evropska pitanja daleko su prekoračile zonu simbolike i politike.. Razni oblici saradnje poljskih opština sa partnerima iz zemalja EU omogućile su da se integracija osloni zapravo na lokalne zajednice. Istovremeno pružene su tim opštinama značajne šanse korišćenja iskustava teritorijalnih samouprava zapadnih zemalja. Institucionalne i formalne delatnosti vlasti poljskih opština u tim kontaktima otvorile su šanse za čiru razmenu, koja je obuhvatila niz lokalnih sredina.

Ipak, ključan značaj za evropeizaciju poljskih opština imao je proces dobijanja i raspodele sredstava EU i njihovo korišćenje, naročito nakon 2004. Kao efekat toga, značajan deo lokalnih zajednica obogatio se za nove objekte, poboljšao je infrastrukturu, ostvario niz zamisli, promocija i opšti razvitak. Apsorbicija evropskih fondova označava veliki civilizacijski skok poljske provincije. Predstavlja takođe važan elemenat jačanja lokalne samouprave i efikasnog javnog upravljanja u opštini.
Ključne reči: lokalna zajednica, evropske integracije, globalizacija, lokalizacija,

Suština evropskih integracija se, između ostalog, sastoji i u njenom oslanjanju na lokalne zajednice. Ta činjenica proističe iz principa akcesornosti, kao i iz principa participacije stanovništva osnovnih teritorijalnih jedinica u međunarodnoj saradnji. Efikasnost projekta globalnog karaktera - a tako može da se odredi proces razvoja Evropske unije - sastoji se u njegovoj realizaciji u lokalnim

strukturama. Odatle, već krajem 20. veka, u upotrebu je ušao pojam glokalizacije, koji, zapravo, označava lokalne posledice globalizacije.¹

Istovremeno, suština postojanja opštinske samouprave jeste zadovoljavanje potreba njenih stanovnika. Utoliko je znači, u svetu podvrgnutom procesu globalizacije, ovo zadovoljavanje moguće je implementirati putem modernizacije, materijalnog i civilizacijskog avansa, preko formiranja otvorenog društva, onda, upravo, bi evropski pravac trebalo da postane trajni element javnog političkog upravljanja u svakoj opštini. Na taj način zapravo valja razumeti proces evropeizacije društvene politike i politike osnovnih jedinica teritorijalne samouprave.²

Ovaj članak predstavlja pokušaj da se istaknu najvažnije pojave koje su dovele do „ukorenjenja“ Evrope u poljskim opštinama, kako putem raznovrsnih oblika aktivnosti lokalnih zajednica, tako kao i putem opštih političkih, društvenih i ekonomskih procesa. Namera autora je takođe kratak ogled na apsorpciju sredstava Evropske unije u poljskim opštinama, kao krunskog dokaza za opravdanost gore spomenutih pojava i procesa. Izvornu bazu elaboriranja problema predstavljaju najnoviji podaci Ministarstva za regionalni razvoj, informacije dobijene putem terenskih istaživanja, kao i naučni članci. U metodologiji je primenjena analiza i komparativistika.

Preko opštine ka Evropi

Nakon 1990. godine lokalne zajednice su iskoristile šansu koju je predstavljala sloboda međunarodnih kontakata i generalna reorientacija inostrane politike Poljske u pravcu Zapada. Tokom nekoliko godina, u većini poljskih opština, ustanove teritorijalne

¹ Z. Baumann, *Glokalizacija, czyli komu globalizacja, a komu lokalizacja*, u: „Studia Socjologiczne” 1997, br.3; B. Guziejewska, *Glokalizacja – oksymoron czy wyzwanie dla samorządu terytorijalnego*, u: „Samorząd terytorijalny” 2008, br. 7-8.

² W. Anioł, *Integracja europejska jako czynnik społecznej modernizacji Polski*, u: „Demokracja Polska w globalizującym się świecie”, I Poljski kongres Politikologijje, Varšava, 22- 24 septembra 2009.

samouprave i društvena udruženja našle su partnere za saradnju u zemljama Evropske zajednice. Već 1998. godine oko 570 opština održavalo je aktivne međunarodne odnose u okvirima tzv. Partnerskih gradova (najveći broj iz Nemačke). Blizu pola od njih imala je i po nekoliko takvih partnera. Saradnja je obuhvatala prevashodno problematiku vezanu za kulturu, omladinu i sport.³

1991.godine na teritoriji Poljske nastao je prvi evroregion – Nisa (Nysa), dok je do 2008. godine bilo već njih osamnaest. Njihova aktivnost olakšava vođenje evropske politike prostornog planiranja. U praksi, evroregioni realizuju politiku zajedništva, doprinose izgradnji uzajamnog poverenja i saradnje među lokalnim zajednicama, samoupravnim i ustanovama EU. Predstavljaju bitan elemenat saradnje u neuralgičnim prograničnim područjima. Nivelišu eventualne konflikte, daju lokalnim zajednicama iz raznih država šansu za samorealizaciju u okvirima nadnacionalne kulture.⁴

Osim evroregiona, postoje i druge forme prekogranične saradnje opština, koje su najranije i najviše razvijene na granici Republike Poljske i Savezne Republike Nemačke.⁵ Osim toga, međunarodna aktivost poljskih opština u Evropskoj uniji poprima različite oblike. To su kontakti sa inostranim ekspertima, uzajamne posete predstavnika lokalnih vlasti, njihovo učestvovanje u samoupravnim mrežama saradnje, kao i druge, teške za sistematizaciju, delanja sa političkom, ekonomskom i kulturnom pozadinom. To su primeri reakcije nosilaca samoupravne vlasti na pojavu u Evropi nadnacionalnih struktura, koju ukazuju na široku potrebu uspostavljanja direktnih kontakata na nivou lokalnih zajednica, sa ciljem rešavanja sopstvenih problema. Novu formu za inicijative te vrste predstavlja Uredba Evropskog parlamenta i Saveta Evrope o stvaranju evropskih grupacija za teritorijalnu saradnju (EUWT) od

³ A. Brzozowska, *Związki blizniacze. Współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, Poznań 1998, str.198.

⁴ T. Łoś-Nowak, *Euroregion jako czynnik kreujący tożsamość europejską*, u: W. Malendowska, M. Szczepaniak (red),: „Euroregiony – mosty do Europy bez granic“, Varšava 2000, str.45.

⁵ C. Osekowski, H. Szczegóła, *Pogranicze polsko niemieckie w okresie transformacji (1989-1999)*, Zielona Góra 1999.

5. jula 2006. godine. Ona ima za cilj da ohrabruje za terorijalnu saradnju u EU, preko stvaranje grupacija (uz učešće opština i drugih subjekata) nadnacionalnog karaktera, koji imaju pravni subjektivitet.

U XXI veku dodatni impuls za interes za Evropom, sa perspektive opština, jeste proces pridruživanja: pregovori, koji su prethodili formalnom uključenju Poljske u EU, kampanja tokom referenduma, pa i samo glasanje 2003. godine, kao i euroizbori. Nedugo pre referenduma za ulazak u Evropsku uniju, eksperti su ukazivali na činjenicu, da bitan činilac za dobijanje podrške Poljaka za integraciju sa EU biće ubedjenje u opravdanost te činjenice na nivou lokalnih zajednica.⁶

2003. godine mnoge gradske i opštinske skupštine apelovale su na učestvovanje u referendumu. Rekord u podršci integraciji i u protivljenju tom procesu pali su na dva udaljena kraja zemlje: u Gozdnici kod Lubina čak 92% birača bilo je „za“ (frekvencija 57%), dok u Godzišovu, (vojvodstvo Lublin) 88% glasalo je protiv EU (frekvencija 71%). Taj poslednji primer podseća nas da evropeizacija poljskih lokalnih zajednica nije opšta pojava. Deo samoupravnih opštinskih vlasti prilazilo je integraciji na pasivan i imitatorski način.⁷ To se manifestovalo u nedostatku sistematskih i malo programskim kontaktima sa EU i neznatnoj kreativnosti i inovativnosti preduzimanih delovanja.

Pasivnost je bila vidljiva takođe za vreme izbora za evroparlament, iako među poljskim evrodeputovanim njih oko 20 je imalo iskustva stečene u terorijalnoj samoupravi. Značajan doprinos u upravljanju lokalnim zajednicama imaju, između ostalog, Jan Olbriht (Jan Olbrycht, PO), Mječislav Janovski (Mieczysław Janowski, PiS). Valja podvući da poljske samoupravne organizacije imaju svoja predstavništava u brojnim međunarodnim strukturama. Među delegatima iz Poljske za Komitet Regiona EU preovlađuju predstavnici opština. Osim toga, Savez poljskih gradova prisutan je u

⁶ D. Niedzwiecki, *Rola władzy w kształtowaniu postaw wobec integracji*, u: Z. Mach, D. Niedzwiecki (red), „Polska lokalna wobec integracji europejskiej“, Krakov 2001.

⁷ E. Pancer-Cybulska, *Uwarunkowania procesów integracji Polski z UE na poziomie regionalnym i lokalnym*, Wrocław 2005, str.41.

Kongresu za lokalnu u samoupravnu vlast u Europi (CLARE), u stalnoj Konferenciji za saradnju lokalnih vlasti u Mediteranskim zemljama (COPPEM) i u Svetskom savezu gradova i lokalnih vlasti (UCLG).

Tragajući za prisutstvom evropskih ustanova u poljskim opštinama, ne treba ipak da se ograničavamo na lokalne elite i svet politike. Evropeizacija predstavlja civilizacioni proces, koji generiše takođe niz vrednosti, ideja i ustanova. Ne treba da se smetne s uma i činjenica, da se ulazak Poljske u Evropsku uniju vremenski podudario se sa početkom dobre privredne konjunktura. Modernizacija lokalne Poljske je u brzom tempu uticala na društvene i ekonomske realnosti. To je našlo odraza u intenzifikaciji međunarodne saradnje, uzimanju nje u obzir i strategijama razvitka, investicijama, inovativnim programima. Opštinske zajednice su na pozitivan način ostetile efekte direktnih subvencija za poljoprivredna gazdinstva, porast cena nekretnina, mogućnosti zapošljavanja u zemljama EU kao i šanse za razvoj malih i srednjih preduzeća. Predstavnici samoupravne vlasti jesu, u svojoj profesionalnoj i društvenoj aktivnosti, morali da podižu kvalifikacije, da saradjuju i koordiniraju rad sa partnerima iz EU, da jačaju dobre relacije između pojedinačnih teritorijalnih zajednica i vladine administracije, kao i da iskazuju interaktivnost u odnosima sa svojim glasačima, na taj način usavršavajući institucionalne promene.⁸

Fondovi EU

Osnovni činilac koji utiče na porast interesovanja samouprava poljskih opština ya Evropskom unijom jesu intrumenti njene regionalne politike: Fond za regionalni razvoj, naročito, dobro snabdeven sredstvima Fond za integraciju⁹. Pre pristupanja Uniji, opštinske samouprave koristile su sredstva predpristupnih fondova triju programa pomoći: PHARE, ISPA i SAPARD. U okvirima prvog

⁸ J. Bartkowski, *Europeizacja jako modernizacja. Samorządy polskie a idea integracji europejskiej*, u: J. Kurczewska (red), *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, Varšava 2008.

⁹ T. Kierzkowski (red.), *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, Varšava 2009, str.28.

od njih, koji je opšteg karaktera, na početku (1989-1991), je dodeljivana, uglavnom, humanitarna pomoć, zatim (1991-1993), ta se pomoć sastojala u savetima i obučavanju, a kasnije (1993-1997) pomoć se sastojala se pre svega u investicijama i projektima, koje su pripremale zemlju za integraciju (1997-1999). Fond ISPA se odnosio na strukturalnu politiku, zaštitu životne sredine i transport. U okvirima SAPARD-a, podršku su dobili seoski predeli i poljoprivreda.

Uporedo sa formalnim pristupanjem Evropskoj uniji, opštinske samouprave su koristile nove inicijative, postajući već prve godine beneficijent integracije.¹⁰ U okvirima programa EQUAL I rešavani su problemi diskriminacije na tržištu rada. Program LEADER+ potpomagao je implementaciju novih strategija razvoja seoskih sredina. U okvirima URBAN II davana je podrška privrednoj i društvenoj revitalizaciji gradova. Neki od elemenata tih inicijativa bili su korišćeni su još pre pristupanja. Ipak, tek sa nastankom nacionalnog plana razvoja 2004-2006 omogućeno je pokretanje strukturnih fondova EU u okvirima podrške preduzećima, razvoja konkurentne privrede i ljudskih resursa.

Sledeći nacionalni razvojni plan, usvojen za godine 2007-2013, uzima u obzir ciljeve Lisabonske strategije: šire iskorišćavanje znanja i inovativnosti, koji služe privrednom porastu i omogućavanje evropske strukturalne saradnje.¹¹ Njihova realizacija odvija se u okvirima 16 regionalnih operacionih programa kao i Operacionih programa: Infrastruktura i sredina, Inovativna privreda, Ljudski kapital, Tehnička pomoć, Razvoj Istočne Poljske, kao i Program evropske teritorijalne saradnje. Već u prvom periodu nakon akcesije (2004 - 2006) oko 77% opština je realizovalo projekte koji su bili

¹⁰ 2005. godine samoupravna administracija realizovala je 48% vrednosti projekata. Na drugom mestu (35%) našle su se budžetske jedinice, državne agencije i vladina administracija. M. Dołowiec, *Kierunki i tendencje w wykorzystaniu środków strukturalnych, Instytucja Zarządzani Podstawami Wsparcia Wspólnoty*, Ministarstwo za regionalni razvoj, Varšava 2006.

¹¹ *Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013*, Ministarstwa regionalni razvoj, Varšava 2007, str.3.

sufinansirani iz sredstava EU.¹² U drugoj etapi (2007-2013) došlo je do promena i to 2009. godine, kada su pokrenute sve vrste grantova. Broj ugovora je tada porasao, u poređenju sa 2008. godinom za preko 20 000 (zajedno preko 27,2 hiljada), dok je njihova je vrednost porasla za 65 MLD zł (do 72, 8 mld zł). Do kraja 2009. godine potpisani su ugovori za još 30% od 37,3 mld euro strukturnih fondova EU za period 2007-2013 (godinu dana ranije ta brojka je iznosila samo 3 %). U predračunu na jednog stanovnika vrednost potpisanih ugovora o dotacijama iznela je 1,1 hiljada zł.¹³

Zahvaljujući tim sredstvima, u opštinama nastaju novi putevi, vodovodi, vrše se rekonstrukcije bolnica, poboljšava se edukativna i kulturna ponuda. Sve to polako dovodi do nastanka novih radnih mesta. Za opštinsku samoupravu korišćenje fondova Unije pravlja prioritet, kome je podređena forma budžeta i primenjuju niz aktivnosti iz delokruga svog delovanja standardima EU. Zato, je opravdana tvrdnja da evropska sredstva menjaju ne samo infrastrukturu opštinske zajednice, već i samo funkcionisanje samouprave. Mnogo zavisi takođe od saradnje opština sa regionalnom samoupravom, koja, prema principu akcesornosti podržavava evropeizaciju poljskih lokalnih zajednica.

Is traživanja su ukazale na činjenicu da je nakon 2004. godine, do najvećih promena u oblasti funkcionisanja samouprava, došlo u sledećim vojvodstvima: šlezijansko, lođsko i dolnošlezijansko. U principu, određeni su adekvatni razvojni prioriteti i primenjivani efikasni načini za privlačenje investitora. Privredna struktura se promenila, proizvodnja je postala moderna i raznovrsna, poboljšalo se stanje prirodne sredine, došlo je do povećanja investicija u razvoj ljudskih resursa. Istovremeno, dinamika porasta troškova na administraciju u Šleziji bila je niža nego u ostalim regionima. Druge analize pokazuju da su se najbolje, u raspodeli inostranih sredstava, snalazile lokalne samouprave u vojvodstvu lubuskom i potkarpskom,

¹² *Ocena postępów Polski w konwergencji y krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004-2007*, Ministerstwo za regionalni razvoj, juli 2008, str.48.

¹³ *Gminni mistrzowie dotacji*, u: „Rzeczpospolita“, 2010, br. 56.

a najgore- samoupravna vlast u vojvodstvima mazovjeckom i lođskom.¹⁴

Razlozi pasivnog pristupa fondovima Unije imaju različitu podlogu. Najčešće, to proizilazi iz neznatne energije koja se ulaže u dobijanje takvih fondova, vezane sa malom efikasnošću u toj oblasti. To se odnosi, prevashodno, na najmanje opštine, koje nemaju sredstava za sopstvena ulaganja u budžet, koje nisu dovoljno kreditno spodobne, niti pak imaju kadrove sa odgovarajućim kvalifikacijama. U skupštinama takvih opština nema jasne opozicije, izvršnu vlast karakteriše stagnacija i nedovoljna saradnja sa maršalovskim uredom i nevladinim organizacijama. Takođe, i pozadina samouprave u takvim opštinama je malo aktivna, ne postoji medijski pluralizam, vrlo su slabe forme saradnje vlasti sa preduzetnicima, i poljoprivrednicima, (uprkos poljoprivrednom karakteru većine takvih opština). Pasivnost proističe takođe iz siromaštva, koja u poljskim uslovima znatno češće se odnosi na seoske zajednice. Najviše takvih opština se nalazi u vojvodstvu mazovjeckom (35% anketiranih) , lođskim 9,26%), varminjsko - mazurskom (20%).¹⁵

Ipak, u istraživanjima iskorišćavanja sredstava Evropske unije od strane poljskih organa samouprave, dominiraju opštine uspeha. Računica lokalnih vlasti je jednostavna: *Moja opština je rešila da se razvija uz maksimalno korišćenja sredstava iz izvora Evropske unije* – odgovara 84% predsednika opština.¹⁶ Kao efekat takvog pristupa, nastaju impozantni poduhvati. Evo primera : Izgradnja luke za jahte u Sopotu, remont fortifikacije na Helu (od muzejskog značaja) , Svetski centar za lečenje delimične gluvoće u Nadažinu, razvoj pograničnog regiona kroz zajedničku promociju i izgradnju Kuće poljsko-slovačke kulture u Čirnoj, Pastirski papski put, sa propratnom infrastrukturom, u opštini Vengjerska Gurka,

¹⁴ *Sukces rozwojowy polskich województw*, raport od 14. Jula 2006 godine, www.mrr.gov.pl

¹⁵ W. Dziewianowicz, *Wymiary pasywności lokalnej* , u: W. Dziewianowicz, P. Świaniewicz (red). *Pasywna gmina*, Varšava 2007, str. 86.

¹⁶ K. Kociubiński, *Kondycja polskiego samorządu gminnego w Unii europejskiej. Wybrane aspekty*, w: A. Lutrzykowski (red.) *Samorząd terytorijalny. Tak, ale jaki*. Torunj 2009, sr. 170.

rekonstrukcija seoskog doma kulture u u Jablonju, izgradnja hotela u Elblongu, Ilavi, Ostrudi, Kentšinu, Lidzbarku Varminjskom.¹⁷

Naročiti značaj sredstva unije su dobila prilikom revitalizacije poljskih gradova. O obimu tih poduhvata svedoči delo od 12 tomova (koje nosi upravo taj naslov :RPG) i I Kongres, organizovan u Krakovu, juna 2010 godine. Revitalizacioni programi uz iskorišćavanje unijinih sredstava se, van vojvodskih gradova realizuju , imeđu ostalog, u opštinama: Aleksandruv Ludzki, Barvinuv, Bendin, Bjelsko Bjala, Hšanuv, Čenstohova, Dıaldovo, Elblong, Glivice, Gloguv, Kendeżyn Kozle, Libjonž, Mjelec, Nisa, Olecko, Pinčuv, Plešev, Pšemisl, Radom, Sluspk, Sopot, Stari Sonč, Swjecje, Tarnuv, Tomasuf Lubelski, Tšebinja, Turek, Valbržih, Vloščova, Zakopane, Źyraduv, Źyvjec,¹⁸

¹⁷ Podaci obrađeni na osnovu magistrskih radova koji se odnose na korišćenje sredstava Evropske unije i članka :“Wielkie projekty malzch małych ojczyzn, u :“Eurofundusze“, dodatak :“ Gazeta Wyborcza“ od 23. marta 2010. godine

¹⁸ W. Siemiński, T. Topczwska, *Rewitalizacja miast w Polsce, przy wsparciu funduszy UE w latach 2004-2008*, Varšava 2009.

Prof.dr Andrzej Konrad Piasecki
Uniwersytet Pedagogiczny im. K.E.N.
Kraków, Polska

EUROPEANIZATION OF THE POLISH COMMUNITY

The principle of the accessoriness and participation of the population of the basic territorial units in the international cooperation is one of the stones of the European integrations. The Autor points at the phenomenon of the glocalization which appears at the end of the XX century, which represents local consequences of the globalization. The article presents the attempt of pointing out the most important phenomena that brought to the implementation of the Europe in Polish communities (different forms of the local community activities, overall economic, cultural and social processes). The intention of the Autor consist of the short representation of the usage of the EU monetary funds in Polish communities. Teritorial self-governement in Poland has been reconstructed twenty years ago and the integration of the local self-governement with the partners from European Union greatly facilitadeted the way of the Poland Republic towards European Community. The crucial factor for Europeanization of the Polish communities, certainly, was the signiface of distribution of the Union's funds and their use, especially after 2004, when Poland became a member of the EU.

Key words: Local community, European integrations, Globalization, localization,