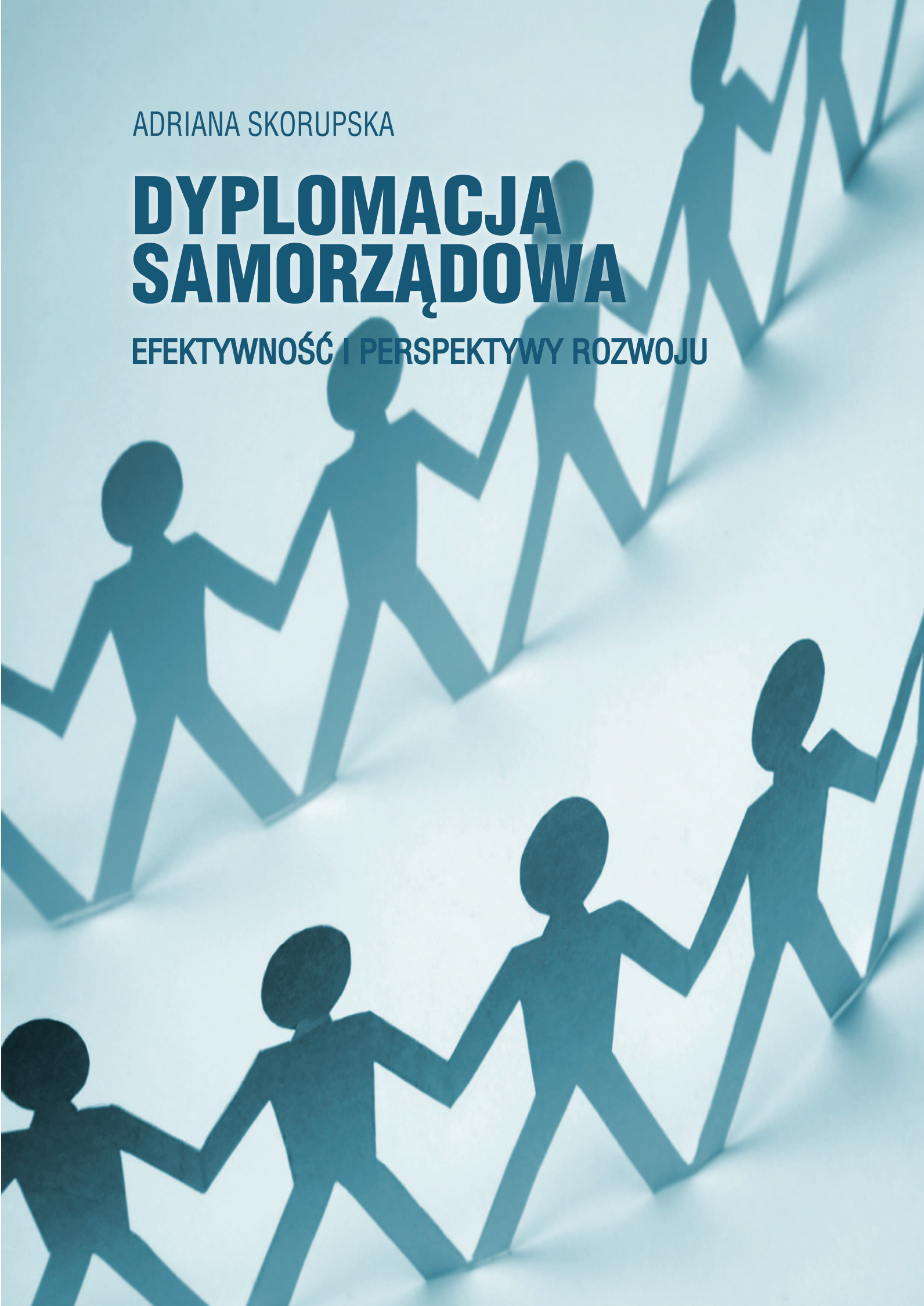


ADRIANA SKORUPSKA

DYPLOMACJA SAMORZĄDOWA

EFEKTYWNOŚĆ I PERSPEKTYWY ROZWOJU



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

DYPLOMACJA SAMORZĄDOWA

EFEKTYWNOŚĆ I PERSPEKTYWY ROZWOJU

ADRIANA SKORUPSKA

WARSZAWA, MARZEC 2015

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015

Realizacja projektu:
„Współpraca międzynarodowa samorządów”
we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych

Recenzent: prof. nadzw. dr hab. Tomasz Komornicki

Mapy i infografiki: Direct DTP

Projekt okładki: Dorota Dołęgowska

Redakcja i korekta: Aleksandra Zieleniec

Redakcja techniczna: Dorota Dołęgowska

ISBN 978-83-64895-16-6 (pb)
ISBN 978-83-64895-17-3 (epub)
ISBN 978-83-64895-31-9 (mobi)
ISBN 978-83-64895-32-6 (pdf)

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
tel. (+48) 22 556 80 00, faks (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp.	5
1. Metodologia.	7
2. Co to jest współpraca zagraniczna samorządów?.....	11
Wzrost aktywności i znaczenia samorządów.	13
Podstawy prawne międzynarodowe i krajowe	14
Podstawowe pojęcia	16
3. Wyniki badań.	17
Liczba relacji oraz stopień ich formalizacji	19
Stopień aktywności współpracy	21
Kierunki geograficzne współpracy	24
Niemcy – najbardziej stabilny partner	26
Ukraina – ważny partner	30
Pozostałe państwa europejskie – zmiana kierunków	34
Kierunki trudne politycznie	35
Państwa pozaeuropejskie – intensyfikacja współpracy	38
4. Strategiczne dziedziny współpracy.	43
Gospodarka	45
Wsparcie dla uczelni	49
Edukacja, wymiana młodzieży, kultura	49
Wymiana doświadczeń i propagowanie reformy samorządowej	51
Promocja	52
Infrastruktura	54
Energetyka	54

5. Efektywność współpracy międzynarodowej samorządów	55
Efektywność w kolejnych etapach rozwoju dyplomacji samorządowej	58
Czynniki kształtujące efektywność	62
Wielkość, geografia oraz potencjał	62
Sposób doboru partnera	63
Umiejscowienie współpracy zagranicznej w urzędach	66
Czynnik ludzki	69
MSZ, ambasady, konsulaty	69
6. Kierunki na przyszłość. Główne trendy	71
7. Rekomendacje	83
Rekomendacje dla samorządów	84
Rekomendacje dla innych podmiotów	86
8. Aneks	89
Wykaz państw, w których polskie samorzady mają partnerów – w rozbiciu na stopień aktywności	90
Wykaz jednostek samorządowych biorących udział w badaniu	92

WSTĘP

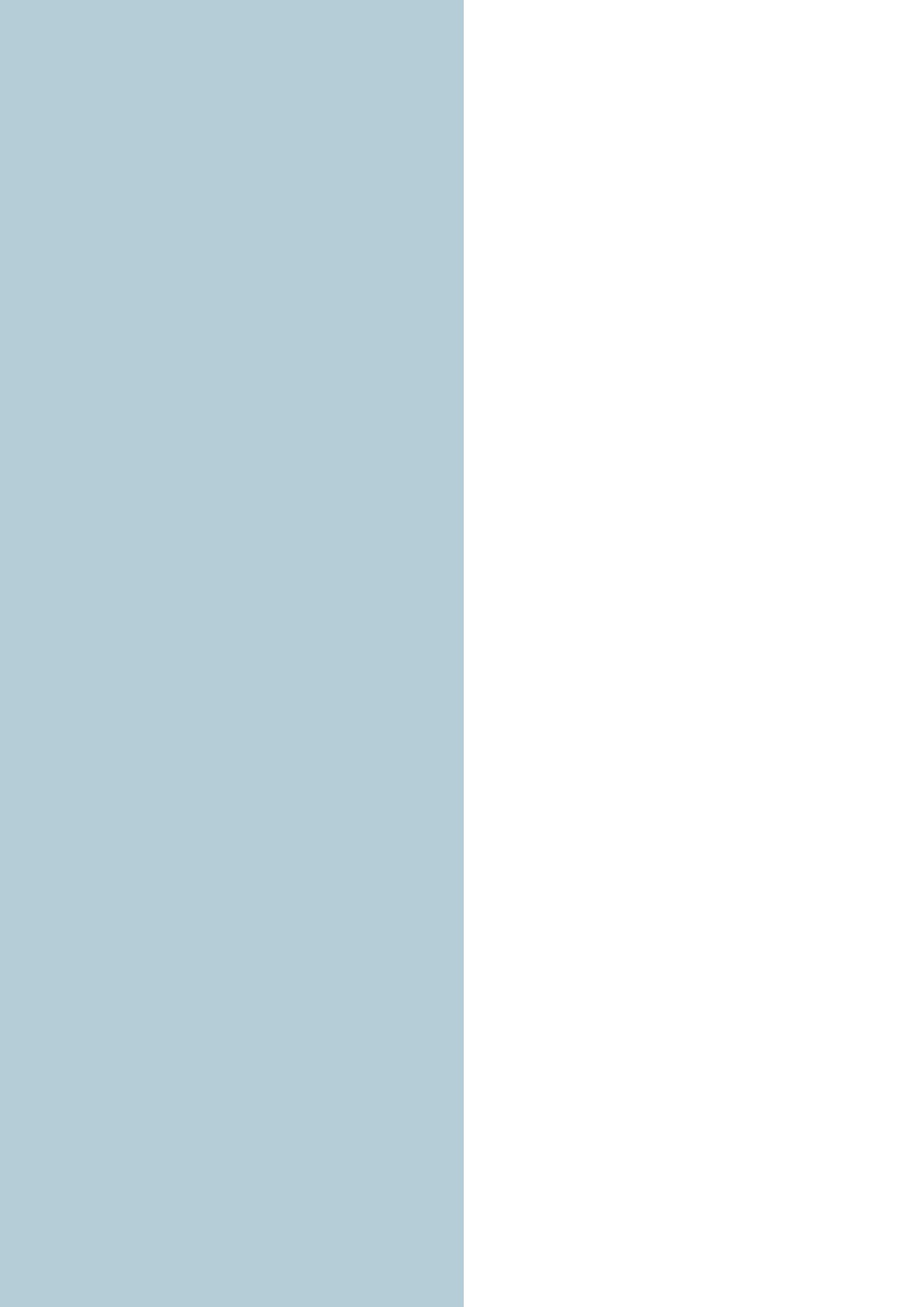
Międzynarodowa aktywność samorządów przestała być ich przywilejem i czynnikiem je wyróżniającym, stając się w wielu przypadkach koniecznością. Jej zakres, celowość, a przez to i efektywność są jednak bardzo zróżnicowane. W przypadku Urzędu Marszałkowskiego czy dużego miasta międzynarodowa aktywność może stać ważnym elementem rozwoju danego terytorium, w tym jego konkurencyjności. Natomiast w małej gminie bywa jedynie dodatkowym elementem działalności, a nie priorytetowym celem, jest częścią działań wpisaną w zadania związane z kulturą, promocją bądź turystyką. Z kolei dla samorządów przygranicznych, niezależnie od ich wielkości, kontakty z państwem sąsiednim stały się codziennością.

Wraz ze wzrastającą świadomością korzyści, jakie niesie współpraca zagraniczna, i idącą za tym profesjonalizacją osób odpowiedzialnych za te działania w samorządach, coraz mniejszą rolę w nawiązywaniu tych relacji odgrywają przypadek, osobiste kontakty czy chęć posiadania stosunków z partnerem zagranicznym dla samego prestiżu. Obserwowany pragmatyzm w utrzymywaniu relacji czy nawiązywaniu nowych oraz programowanie współpracy na konkretne działania i cele

stawiają samo dążenie do efektywności w zakresie międzynarodowej aktywności jednostek samorządu terytorialnego wśród dominujących trendów.

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, mając świadomość szerokiego zakresu i dużego zróżnicowania działań samorządów, przeprowadził jakościową analizę międzynarodowej aktywności samorządów. W trakcie 64 pogłębionych wywiadów przeprowadzonych wśród reprezentantów polskich samorządów zebrano informacje, które wykorzystano do określenia efektywności działań międzynarodowych samorządów szczebla regionalnego i gminnego, oceny stopnia ich aktywności, perspektyw dalszego rozwoju oraz roli dyplomacji samorządowej w polityce zagranicznej państwa.

Efekty działań samorządów przeanalizowano przede wszystkim przez pryzmat włożonych nakładów i przyjętych celów. Dodatkowym ważnym czynnikiem brany pod uwagę był stopień aktywności danej relacji. Na tej podstawie wyróżniono różne strategiczne dziedziny, a w dalszej części analizy zidentyfikowano główne trendy, które również łączą się ściśle z dążeniem do jak największej efektywności działań.



1

METODOLOGIA

KONTAKTY ZAGRANICZNE
MAJĄ WSZYSTKIE
URZĘDY MARSZAŁKOWSKIE
ORAZ
WIĘKSZOŚĆ MIAST

Według danych z różnych badań¹ z ostatnich lat około 70% polskich jednostek samorządu terytorialnego ma zagranicznych partnerów. Poziom zaangażowania i intensywności tej współpracy zależy w największym stopniu od wielkości tych jednostek. Kontakty zagraniczne mają wszystkie Urzędy Marszałkowskie oraz większość miast. Kolejnym ważnym czynnikiem jest położenie geograficzne. Im gmina czy powiat są położone bliżej państwowej granicy lądowej, tym większe prawdopodobieństwo podejmowania wspólnych działań z partnerem po jej drugiej stronie.

Głównym celem badania, zrealizowanego w drugiej połowie 2014 r., było określenie efektywności

relacji zagranicznych, ich podstaw i jakości oraz perspektyw dalszego rozwoju. Wybrano 64 jednostki samorządu terytorialnego w Polsce (po 4 w każdym województwie) i przeprowadzono pogłębiony wywiad z osobami odpowiedzialnymi za współpracę zagraniczną w poszczególnych urzędach. Badania miały miejsce:

- we wszystkich urzędach marszałkowskich;
- w 16 byłych miastach wojewódzkich (liczba ludności 24 tys. – 359 tys.);
- w 16 miastach średniej wielkości, siedzibach powiatów (liczba ludności 13 tys. – 94 tys.);
- w 16 mniejszych jednostkach samorządowych (liczba ludności 2 tys. – 32 tys.)².

¹ Badania ogólnopolskie zaprezentowano w publikacjach: A. Skorupska (red.), *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, Warszawa 2005; J. Taczyńska, *Współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi podmiotami z państw objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego*, Łódź 2013; A. Fuksiewicz, A. Łada, Ł. Wenerski, *Współpraca zagraniczna Polskich samorządów. Wnioski z badań*, Warszawa 2012; Badania w poszczególnych województwach: *Samorządowy wymiar polskiej polityki zagranicznej. Diagnoza województwa łódzkiego*, Instytut Europejski, Łódź 2013; *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego*, Ośrodek Debaty Międzynarodowej, Kraków 2013.

² Założono przeprowadzenie po 4 wywiady w każdym województwie, po 1 kategorii w każdym województwie. Z uwagi na brak byłego miasta wojewódzkiego w województwie opolskim, wybrano 2 były miasta wojewódzkie w mazowieckim. Z kolei w województwie świętokrzyskim dwa wywiady przeprowadzono w miastach powiatowych, a w pomorskim w dwóch gminnych. Wykaz jednostek, w których przeprowadzono wywiady, znajduje się w aneksie.

Celem takiego doboru próby było uzyskanie danych z jednostek samorządowych z całej Polski, możliwie zróżnicowanych pod względem wielkości oraz rozproszonych zarówno w kraju, jak i w poszczególnych województwach (po 4 wywiady w każdym województwie). Z uwagi na wybraną metodę wyniki nie są w pełni reprezentatywne dla samorządów lokalnych. Pominęto szczebel samorządu powiatowego, co nie oznacza, że kontakty zagraniczne tego szczebla nie są istotne, a wyniki projektu nie mogą być przydatne dla przedstawicieli powiatów. Nie uwzględniono też miast wojewódzkich. Grupa ta charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem zarówno w wielkości, jak potencjale społeczno-gospodarczym. Szczególnie w kontekście międzynarodowym wyróżniającą pozycję ma Warszawa. W wielu jednak wypadkach kierunki geograficzne współpracy międzynarodowej Urzędu Marszałkowskiego i miasta wojewódzkiego są zbliżone, podobnie jak ich dziedziny współpracy. Ponadto niektóre były miasta wojewódzkie mają taki sam lub podobny społeczno-gospodarczy potencjał co obecne stolice regionów.

2

CO TO JEST
WSPÓŁPRACA ZAGRANICZNA SAMORZĄDÓW?

Od POLSKI
WYSZŁA INICJATYWA,
KTÓRA DOPROWADZIŁA
DO UTWORZENIA NOWEGO
INSTRUMENTU WSPÓŁPRACY
TERYTORIALNEJ –
EUROPEJSKIEGO
UGRUPOWANIA
WSPÓŁPRACY
TERYTORIALNEJ

Wzrost aktywności i znaczenia samorządów

Międzynarodowa aktywność samorządów w ostatnich 25 latach wpisuje się w obserwowany proces wzrostu znaczenia podmiotów pozarządowych w stosunkach międzynarodowych, jak też rangi jednostek administracji terytorialnej w Unii Europejskiej. Zagraniczne kontakty władz lokalnych zyskały miano dyplomacji samorządowej, traktowanej jako część dyplomacji publicznej, czego instytucjonalnym odzwierciedleniem w warunkach polskich jest chociażby powołanie Wydziału do spraw Wymiaru Samorządowego i Obywatelskiego Polskiej Polityki Zagranicznej w Departamencie Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ.

Powołany 20 lat temu Komitet Regionów, będący zgromadzeniem przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych państw UE, pełni funkcję doradczą i opiniotwórczą. Od wejścia w życie traktatu Lizbońskiego Komisja Europejska, Rada Europejska

i Parlament Europejski zobowiązani są do konsultowania opinii z Komitetem.

Samorzady państw członkowskich UE mają możliwość włączenia się w system zarządzania wielopoziomowego. Oprócz Komitetu Regionów ważnym partnerem dla Komisji Europejskiej stają się europejskie stowarzyszenia samorządowe, które reprezentują zróżnicowane struktury terytorialne – zarówno regiony, jak i mniejsze jednostki. Obowiązująca zasada subsydiarności zakłada realizację zadań europejskich nie tylko na poziomie poszczególnych państw członkowskich, ale także poprzez struktury lokalne i regionalne.

Wzrost znaczenia samorządów w polityce UE widoczny jest też w inicjatywach i instrumentach powstałych w ostatnich latach z udziałem również polskich samorządowców. Od Polski wyszła inicjatywa, która doprowadziła do utwo-

rzenia nowego instrumentu współpracy terytorialnej – Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Z kolei w listopadzie 2011 r. w Poznaniu powołano Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego. W jej skład wchodzi 16 przedstawicieli samorządów państw UE (będących jednocześnie członkami Komitetu Regionów) oraz 16 przedstawicieli władz lokalnych z państw Partnerstwa Wschodniego. Jest to polityczne forum dyskusji czy konsultacji wszystkich zagadnień na szczeblu lokalnym i regionalnym związanych z Part-

nerstwem Wschodnim, a także ich nadzorowania i monitorowania.

Zwiększyły się też możliwości finansowe dotyczące międzynarodowych inicjatyw samorządów. Wykorzystując doświadczenia z inicjatyw w rodzaju Interreg, stworzono instrument zwany Europejska Współpraca Terytorialna, która wspiera finansowo wspólne działania jednostek samorządowych z różnych krajów. Samorządy mogą też korzystać z innych programów UE w zależności od zakresu tematycznego działań.

Podstawy prawne międzynarodowe i krajowe

Pierwsze istotne dokumenty dotyczące międzynarodowej aktywności władz lokalnych zostały przyjęte przez Radę Europy. W Europejskiej karcie samorządu terytorialnego, uchwalonej przez Radę Europy 15 października 1985 r. i ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r., przewidziano prawo społeczności lokalnych do współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz do przystępowania do międzynarodowych stowarzyszeń³.

Zasady Karty zostały uwzględnione w Konstytucji RP z roku 1997. W artykule 172 ust. 2 stwierdzono, że „**Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw**”. Bardziej szczegółowe unormowania zawiera Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania

jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych. Samorządy mają prawo do przystępowania do zrzeczeń i uczestniczenia w nich w granicach swoich zadań oraz kompetencji, zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami⁴. Ustawa określa też tryb przystąpienia do zrzeczenia międzynarodowego. Organ stanowiący danej jednostki samorządowej podejmuje uchwałę, która wraz ze statusem zrzeczenia (w przypadku województw dodatkowo razem z Priorytetami współpracy zagranicznej województwa) i opinią wojewody jest przekazywana ministrowi spraw zagranicznych w celu podjęcia decyzji na temat ewentualnej zgody w trybie decyzji administracyjnej. Jednostka terytorialna jest zobowiązana do poinformowania o przystąpieniu do zrzeczenia ministra właściwego do spraw administracji publicznej, ministra właściwego do

³Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

⁴Dz.U. 2000, nr 91, poz. 1009.

spraw rozwoju regionalnego oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych⁵.

Bardziej szczegółowe regulacje dotyczą międzynarodowej aktywności samorządu wojewódzkiego. **Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa sejmik uchwała priorytety współpracy zagranicznej województwa, określając główne cele, preferencje geograficzne przyszłej współpracy oraz zamierzenia co do członkostwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych.** Wszystkie działania muszą być zgodne z prawem wewnętrznym Polski, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach kompetencji władz województwa. **Uchwała o priorytetach współpracy międzynarodowej regionu oraz wszelkie inicjatywy zagraniczne muszą mieć aprobatę ministra właściwego do spraw zagranicznych.** Ustawa traktuje aktywność międzynarodową samorządu regionalnego jako jeden z podstawowych elementów formułowania i realizacji strategii rozwoju województwa⁶.

Ważna zmiana prawna dotyczy szczebla gminnego. Po nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym z 2001 r. **do zadań własnych gminy dołączono „współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”⁷.** Zmiana ta jest szczególnie ważna, gdyż dotychczas współpraca zagraniczna mogła być prowadzona jako instru-

ment realizacji innych zadań, natomiast po zmianie powyższego zapisu stała się jednym z zadań własnych gmin⁸. Gminy mogą zawierać umowy dotyczące współpracy zagranicznej i powoływać międzynarodowe stowarzyszenia.

Oddzielne regulacje obejmują współpracę transgraniczną, której początki zostały uregulowane również w dokumentach Rady Europy. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona 21 maja 1980 r. w Madrycie, zwana Konwencją Madrycką, została ratyfikowana przez Polskę w 1993 r. Konwencja zobowiązuje państwo do ułatwiania i wspierania współpracy transgranicznej wspólnot i władz lokalnych, przyczyniając się tym samym do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych.

Stosunkowo nowym instrumentem prawnym współpracy terytorialnej UE jest Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT) powołane Rozporządzeniem (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej⁹, znowelizowanym w dniu 17 grudnia 2013 r.¹⁰ Mimo że EUWT zakłada możliwość współpracy jednostek terytorialnych nie tylko z obszaru pogranicza, dotychczas powstałe ugrupowania z udziałem podmiotów polskich obejmują tylko obszary transgraniczne.

⁵ Minister właściwy do spraw administracji publicznej ogłasza w „Monitorze Polskim” wykaz jednostek, które w danym roku przystąpiły do zrzeszenia międzynarodowego, wystąpiły z niego lub go współtworzyły oraz wykaz rozwiązanych zrzeszeń, których członkami były polskie jednostki samorządu terytorialnego.

⁶ Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.

⁷ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2001, nr 45, poz. 497, art. 1 pkt 8 i 15.

⁸ R. Sowiński, *Udział polskich samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6.

⁹ Zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:0024:PL:PDF>. Polska przyjęła ustawę o EUWT 7 listopada 2008 roku.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013.

Podstawowe pojęcia

Wiele pojęć i zwrotów używanych w omawianym temacie to synonimy. Są to między innymi: współpraca międzynarodowa samorządów, międzynarodowa lub zagraniczna aktywność, międzynarodowe czy zagraniczne inicjatywy, kontakty zagraniczne lub międzynarodowe oraz współpraca transgraniczna w węższym znaczeniu geograficznym. Pojawiają się jednak nowe pojęcia, szczególnie podkreślające pewne aspekty międzynarodowej aktywności jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazujące na zmiany w postrzeganiu roli tych kontaktów. Pierwszym z nich jest pojęcie dyplomacji samorządowej; jego wejście do obiegu jest wynikiem ugruntowania pozycji samorządów w Polsce i na świecie oraz rozszerzenia uczestników stosunków międzynarodowych o podmioty pozarządowe. Kolejne, szeroko używane pojęcie to sieci¹¹. Z uwagi na temat istotne jest wyjaśnienie, jakie typy działania w poniższej analizie są uważane za przejaw międzynarodowej aktywności samorządów. Są to:

1	Współpraca dwustronna (rzadziej trój- czy czterostronna), partnerska, w ramach podpisywanych umów (umowa o współpracy, porozumienie, list intencyjny)
2	Współpraca dwustronna (czasem trój- czy czterostronna) bez umowy, ale związana ze wspólnymi działaniami
3	Udział w projektach międzynarodowych w kooperacji z samorządami/ władzami lokalnymi innych państw bez sformalizowanych umów
4	Kontakty zagraniczne – niesformalizowane, pojedyncze lub wielokrotnie powtarzane działania, często poprzedzające ściślejszą współpracę
5	Członkostwo w zrzeszeniach międzynarodowych i sieciach grupujących jednostki samorządowe różnych państw

¹¹ Szerzej zob. H. Dumala, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012.

3

WYNIKI BADAŃ

**CORAZ WIĘCEJ
SAMORZĄDÓW
DECYDUJE SIĘ NA
ZERWANIE LUB
NIEPRZEDŁUŻANIE
UMOWY W SYTUACJI
BRAKU KOOPERACJI,
INNI POZOSTAWIAJĄ
TAKIE KONTAKTY,
LICZĄC NA OŻYWIENIE
WSPÓŁPRACY**

Liczba relacji oraz stopień ich formalizacji

Mimo że jednostki samorządu terytorialnego nie były dobierane pod kątem ich aktywności w stosunkach międzynarodowych, w badanej próbie znalazła się zaledwie jedna gmina, która nie miała i nie ma żadnych kontaktów zagranicznych i nie planuje ani ich nawiązania, ani wzięcia udziału w jakimkolwiek projekcie międzynarodowym w najbliższym czasie. W przypadku pozostałych jednostek samorządu terytorialnego odnotowano różnego typu działania o bardzo zróżnicowanym natężeniu.

Wśród zbadanych 64 jednostek samorządowych wyodrębniono 629 różnych relacji. Do ogólnej kategorii relacji zaliczono zarówno działania sformalizowane podpisaniem dokumentu, zwanym najczęściej umową, listem intencyjnym lub porozumieniem¹², co stanowi ponad 80% przy-

padków, jak i działania w ramach niesformalizowanych kontaktów (zwanymi planami działań, protokołami) lub realizowanych obecnie wspólnych projektów.

Duże zróżnicowanie nazw umów oraz ich zawieranie bądź ich brak wynikają z różnych strategii polskich władz samorządowych, wymogów projektowych oraz preferencji zagranicznych partnerów zagranicznych. Listy intencyjne oraz deklaracje przez wiele lat funkcjonowały w pierwszym etapie kontaktów, który z czasem miał doprowadzać do podpisywania umów o współpracy. Często jednak okazywały się one wystarczającym dokumentem.

Czynnikiem decydującym bywa też podejście zagranicznych partnerów do umów. Sformalizo-

¹² Do sformalizowanych relacji zaliczane są ponadto: trójstronna umowa, porozumienie o współpracy, deklaracja, umowa wielostronna, memorandum.

wana forma współpracy jest ważnym elementem dla władz lokalnych na przykład z Chin, Ukrainy, Białorusi oraz Rosji, z kolei partnerzy niemieccy preferują podpisywanie porozumień czy deklaracji, a nie umów.

**W TYCH KONTAKTACH
(Z MIASTEM ROSYJSKIM – DOP. A.S.)
UMOWA TO RZECZ BARDZO WAŻNA –
STANOWI DLA NASZYCH PARTNERÓW
KONIECZNĄ PODSTAWĘ WSPÓŁPRACY.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO

Zmianie ulega też podejście polskich władz samorządowych. Z jednej strony nie traktują one formalizacji kontaktu jako niezbędnego elementu aktywnej współpracy.

**GENERALNIE W POLSCE NIE MA TAKIEGO
NACISKU NA ZAWIERANIE UMÓW (...),
ZRESZTĄ W EUROPIE ZACHODNIEJ JEST
PODOBNE (...) STOSOWNE PROJEKTY
MOGĄ BYĆ PRZECIEŻ REALIZOWANE BEZ
UMOWY PARTNERSKIEJ. NATOMIAST
ZUPEŁNIE INACZEJ JEST W KRAJACH
EUROPY WSCHODNIEJ (...), BO TAM
TO JEST PEWNEGO RODZAJU FURTKA
DO PLANOWANIA BUDŻETU. I ONI NA
PEWNYM ETAPIE TEJ WSPÓŁPRACY SĄ WRĘCZ
PRZYMUSZANI DO PODPISYWANIA UMÓW
O WSPÓŁPRACY.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO

Z drugiej strony przedstawiciele samorządów wskazują na dość praktyczne kwestie wynikające z podpisania umowy. Ma to ułatwić umieszczenie aktywności z zagranicznym partnerem w planie działań na bieżący rok oraz wpisanie odpowied-

nich funduszy do budżetu. Część samorządów regularnie odnawia umowy, dołączając przy okazji plany działań na kolejny rok, lub jedynie odświeża wcześniejsze zapisy, w innych przypadkach umowa raz podpisana traktowana jest jako długoterminowa, niewymagająca formalnego odnawiania. Zmienia się też sam charakter umów. Samorządy dostrzegają, że nie sprawdzają się dokumenty, które zawierają jedynie ogólne zapisy dotyczące wzajemnych działań. Podpisywanie umów ma sens, jeśli zawarte są w nich konkretne cele i zadania na wyznaczony okres.

**WSZYSTKIE UMOWY, KTÓRE ZOSTAŁY
PODPISANE W LATACH 2013 I 2014,
MAJĄ TROCHĘ INNY CHARAKTER,
PONIEWAŻ ZREZYGNOWALIŚMY ZUPEŁNIE
Z TRADYCYJNYCH UMÓW (...). OBECNIE
UMOWA ZAWIERA ZAPIS, KTÓRY DOTYCZY
SPORZĄDZENIA TAKIEGO PLANU DZIAŁAŃ
DO TEJ UMOWY (...) TEN PLAN DZIAŁAŃ
JEST O TYLE WAŻNY, ŻE (...) MA BYĆ
EWALUOWANE, CZYLI SPRAWDZANE (...)
NAJPIERW USTALAMY CO ROBIMY, A POTEM
PO PEWNYM CZASIE SPRAWDZAMY, CO
ZROBILIŚMY I CO BĘDZIEMY ROBIĆ PRZEZ
NASTĘPNE 2 LATA, CZYLI NIE TYLKO
WSKAZUJEMY OGÓLNIE OBSZARY, BO TO SIĘ
PO PROSTU NIE SPRAWDZAŁO.**

PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Duże zróżnicowanie widać w formalnym podejściu do nieaktywnych kontaktów. Coraz więcej samorządów decyduje się na zerwanie lub nieprzedłużanie umowy w sytuacji braku kooperacji, inni pozostawiają takie kontakty, licząc na ożywienie współpracy w niedalekiej przyszłości, czy to w postaci regularnych działań wspólnych, czy na zasadzie partnera do projektu.

**KONTAKTY, KTÓRE OGRANICZAJĄ SIĘ DO
KURTUAZYJNYCH WIZYT CZY WYMIANY
KORRESPONDENCJI TRAKTOWANE SĄ JAKO
CHWILOWO UŚPIONE, ALE WCIĄŻ ROKUJĄCE
NA OŻYWIENIE.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO

**NIE WYPOWIADAMY UMÓW, BO NIGDY
NIE WIADOMO, CZY NIE POWSTANĄ NOWE
KORZYSTNE OKOLICZNOŚCI I NIE ZACZNIE
SIĘ ZNOWU AKTYWNIJSZA WSPÓŁPRACA
(...) TYM BARDZIEJ, ŻE PRAKTYCZNIE NIE
MA TAKICH, W KTÓRYCH BY SIĘ KOMPLETNIE
NIC NIE DZIAŁO. (...) NIGDZIE NIE CHCEMY
SOBIE ZAMYKAĆ ŻADNYCH DRÓG.**

PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Stopień aktywności współpracy

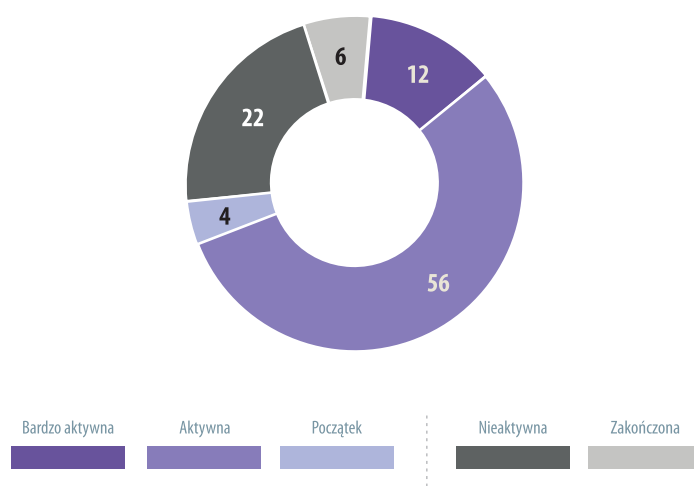
Stopień aktywności współpracy oceniono na podstawie informacji udzielonych przez przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Wyszczególniono kilka kategorii współpracy:

BARDZO AKTYWNA	taka współpraca ma miejsce wówczas, gdy prowadzonych jest kilka projektów w ciągu roku, na przykład relacje z partnerami z krajów sąsiadujących. Dodatkowym czynnikiem sprzyjającym jest tutaj możliwość realizacji projektów z programów transgranicznych
AKTYWNA	podejmowane były 1–2 projekty w ciągu ostatnich 18 miesięcy
POCZĄTEK	dotyczy działań, które są na etapie projektowania lub właśnie się zaczęły
NIEAKTYWNA	brak wspólnych działań od ponad dwóch lat, co jednak nie oznacza, że nie zostaną one wznowione w najbliższym czasie. Na osłabienie relacji wpłynęła sytuacja polityczna (w Rosji i na Ukrainie) lub ekonomiczna (w Grecji)
ZAKOŃCZONA	umowa została rozwiązana w wyniku decyzji strony polskiej lub partnera, od lat nie są podejmowane żadne działania i sami badani nie widzą szans na odnowienie współpracy. Dotyczy to też zakończonych projektów, po których nie nastąpiły żadne inne relacje

Ponad połowa zadeklarowanych relacji określona została jako aktywna, a co piąta jako nieaktywna. Zakończone relacje stanowią 6%, przy czym należy założyć, że z uwagi na wieloletnie

już doświadczenia samorządów polskich w aktywności międzynarodowej takich zakończonych kontaktów, szczególnie niesformalizowanych, mogło być więcej (zob. wykres 1).

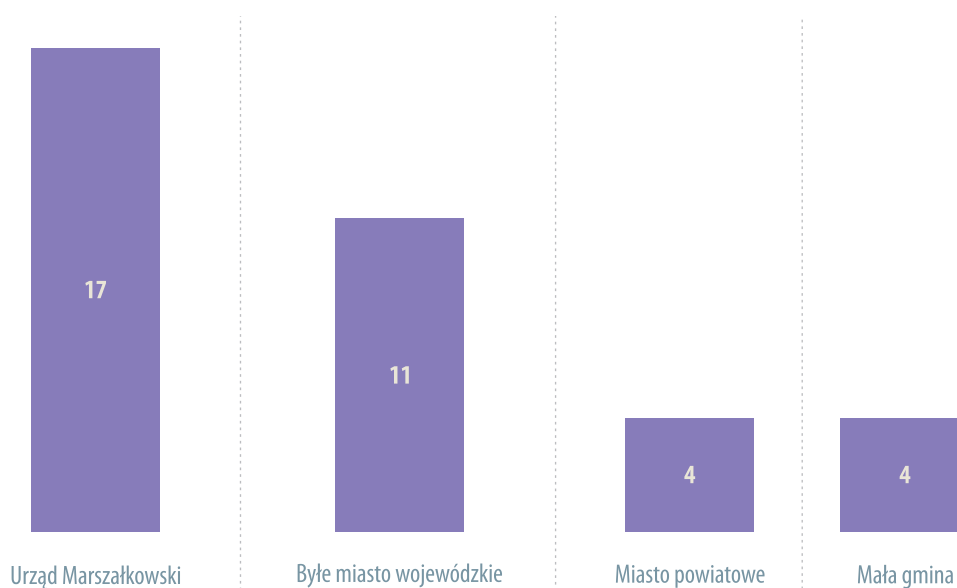
Wykres 1. Ocena stopnia aktywności relacji (%)



Średnia liczba różnego typu relacji Urzędów Marszałkowskich, bez zakończonych, waha się od kilku do dwudziestu kilku, choć w przeważającej większości jest to kilkunastu partnerów na jeden urząd. Wśród pozostałych badanych jednostek samorządu liczba kontaktów determinowana jest przez liczbę mieszkańców, na co nakłada się

też podział przyjęty przy doborze próby. I tak, reprezentanci w byłych miastach wojewódzkich deklarują od kilku do kilkunastu partnerów, w mniejszych miastach – siedzibach powiatów oraz małych gminach – od jednego do kilku¹³ (zob. wykres 2).

Wykres 2. Średnia liczba niezakończonych relacji wśród 4 kategorii samorządu

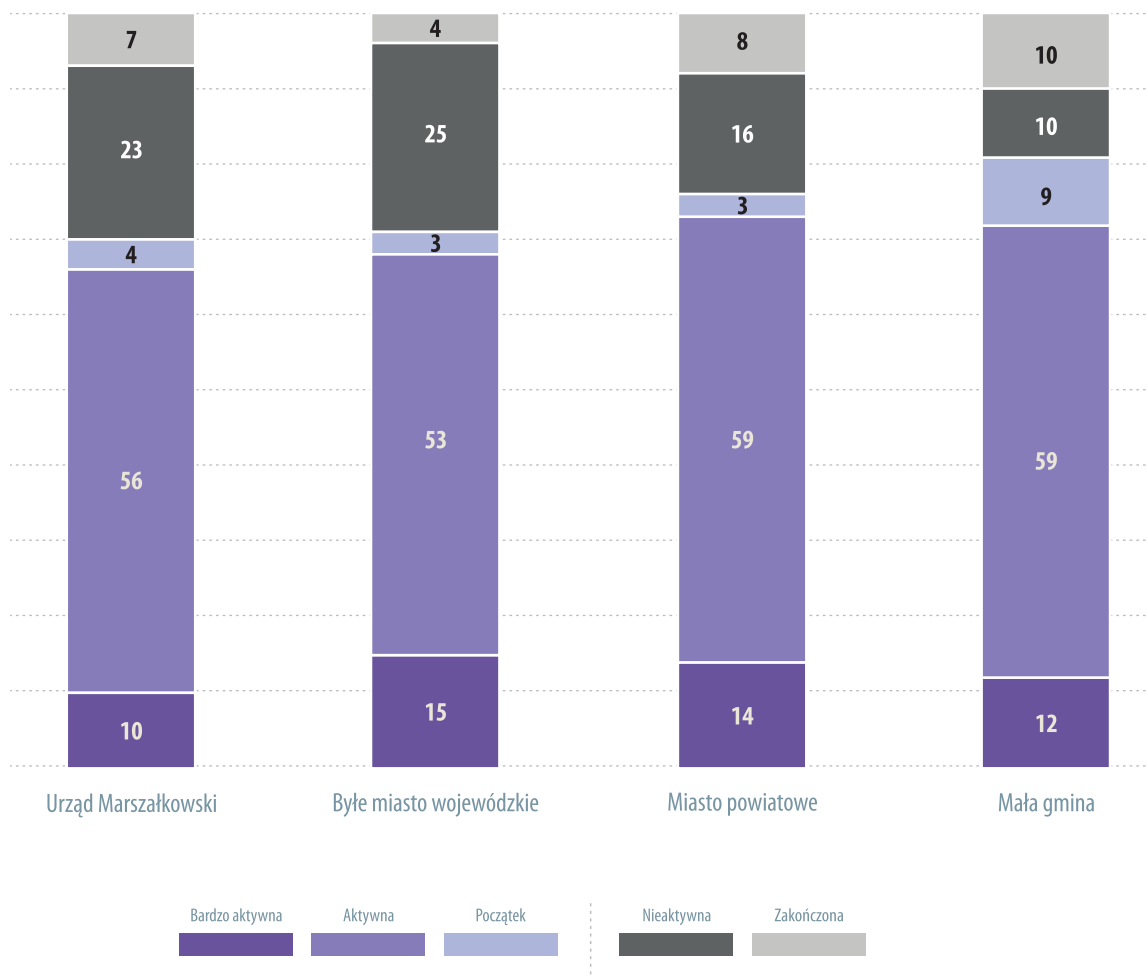


¹³ Gdyby w próbie znalazły się miasta wojewódzkie średnia liczba partnerstw wśród nich byłaby nieco większa. Zarówno Warszawa, jak i Kraków mają różnego typu relacje z ponad 30 miastami w innych krajach.

Przy ocenie stopnia aktywności zwraca uwagę brak dużego zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi kategoriami samorządu. Szczególnie należy pamiętać, że różnica między współpracą aktywną i bardzo aktywną w wielu przypadkach nie jest zbyt duża. Po zsumowaniu obu kategorii rozpiętość między najniższym (66% dla regionów) a najwyższym (73% dla miast powiatowych) odsetkiem wynosi jedynie 7 punktów procentowych. Trzeba też podkreślić stosunkowo duży

procent (9%) zapoczątkowanych relacji przez najmniejsze gminy, co dodatkowo jest bliskie procentowi relacji zakończonych. Zważywszy na to, że różnica w punktach procentowych między zapoczątkowanymi a zakończonymi relacjami dla wszystkich rodzajów samorządów jest podobna (odpowiednio 4% i 6%), można wnioskować o stabilizacji w liczbie partnerów we współpracy zagranicznej (zob. wykres 3).

Wykres 3. Stopień aktywności wśród 4 kategorii samorządów (%)



Kierunki geograficzne współpracy

Wśród państw, w których samorządy polskie mają najwięcej partnerów, od lat dominują Niemcy i Ukraina. W dalszej kolejności są inne państwa Europy Zachodniej, pozostałe kraje sąsiednie,

Chiny (23 relacje) oraz Węgry. Relacje z państwami europejskimi stanowią 88% całej aktywności (zob. tabela 1). Pełne zestawienie wszystkich krajów zawiera tabela, zamieszczona w aneksie.

Tabela 1. Państwa europejskie, w których polskie samorządy mają relacje według stopnia aktywności (N)

Państwa	<i>Bardzo aktywna</i>	<i>Aktywna</i>	<i>Początek</i>	Aktywna razem	<i>Nieaktywna</i>	<i>Zakończona</i>	Suma końcowa
Niemcy	28	60	2	90	2	2	94
Ukraina	9	42		51	23	2	76
Włochy	1	16		17	16	9	42
Francja	7	20	1	28	5	2	35
Rosja	2	13	2	17	15		32
Szwecja	2	15	1	18	5	3	26
Czechy	3	15	1	19	4		23
Litwa	2	16		18	2	3	23
Słowacja	1	18		19	2		21
Białoruś	4	9	1	14	2	3	19
Węgry	7	6		13	5		18
Wielka Brytania	1	6		7	8	1	16
Austria	1	11		12	1	2	15
Hiszpania	1	5		6	6	3	15
Belgia	1	5	1	7	5		12
Rumunia		9		9	2		11
Gruzja		8	1	9	1		10
Holandia	2	2		4	4	1	9
Dania	1	3		4	2	2	8
Chorwacja	1	5	1	7	1		8
Finlandia		5		5	2	1	8
Serbia		5		5	1		6
Norwegia		5		5			5
Grecja		2		2	3		5
Łotwa		1		1	3		4
Turcja		2	1	3		1	4
Estonia		2		2	1		3
Mołdawia		1	1	2	1		3
Bułgaria		2		2			2
Portugalia		1		1			1
Szwajcaria	1			1			1
Armenia			1	1			1
Słowenia		1		1			1
Suma końcowa	75	311	14	400	122	35	557

Niemcy – najbardziej stabilny partner

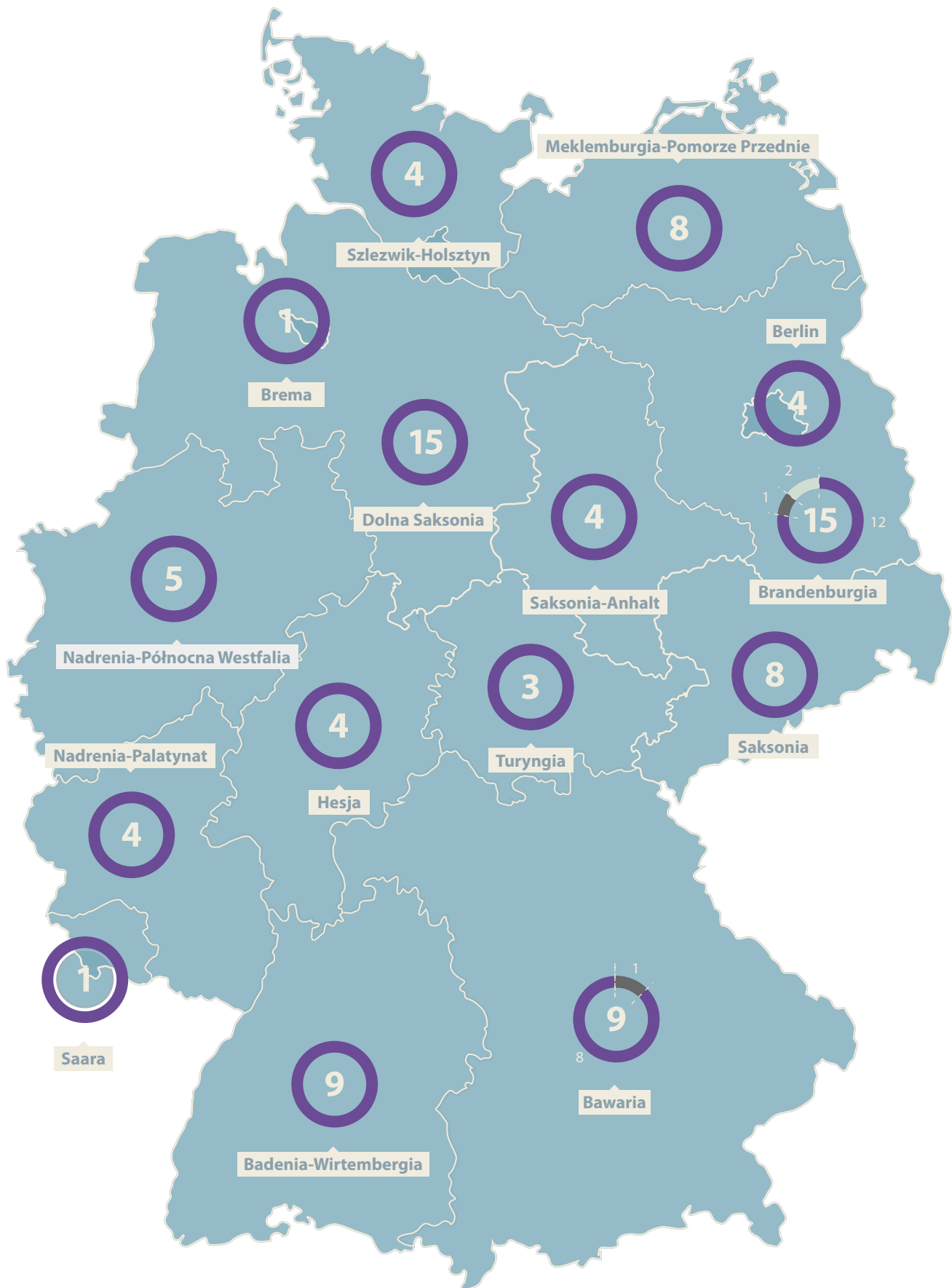
Samorządy polskie od lat mają najwięcej partnerów w Niemczech. Relacje z naszymi zachodnimi partnerami stanowią 15% wszystkich, co więcej, blisko 30% z nich określana jest jako bardzo aktywna (dla przypomnienia w ogólnej liczbie relacji takim mianem oznaczono jedynie 12%), tylko 2% relacji zadeklarowano jako zakończone. Tak jak samorządy polskie współpracujące z samorządami niemieckimi porzucane są po

całej Polsce, partnerzy z Niemiec również pochodzą z różnych landów. Zwraca uwagę silniejsza pozycja zamożniejszych landów zachodnich, zwłaszcza Dolnej Saksonii, w stosunku do słabszych ekonomicznie landów wschodniej części kraju. Wyjątkiem są tu landy przygraniczne, z którymi z uwagi na współpracę transgraniczną relacje są aktywniejsze (zob. tabela 2).

Tabela 2. Ocena aktywności relacji z Niemcami w podziale na landy (N)

Landy	<i>Bardzo aktywna</i>	<i>Aktywna</i>	<i>Początek</i>	<i>Aktywna razem</i>	<i>Nieaktywna</i>	<i>Zakończona</i>	<i>Suma końcowa</i>
Badenia-Wirtembergia	2	7		9			9
Bawaria		7	1	8	1		9
Berlin		4		4			4
Brandenburgia	8	4		12	1	2	15
Brema		1		1			1
Dolna Saksonia	4	11		15			15
Hesja	2	2		4			4
Meklemburgia-Pomorze Przednie	1	6	1	8			8
Nadrenia-Palatynat	3	1		4			4
Nadrenia-Północna Westfalia	1	4		5			5
Saara		1		1			1
Saksonia	3	5		8			8
Saksonia-Anhalt	2	2		4			4
Szlezwik-Holsztyn	1	3		4			4
Turyngia	1	2		3			3
Suma końcowa	28	60	2	90	2	2	94

Mapa 2. Ocena aktywności relacji z Niemcami w podziale na landy (N)



Aktywne działania z samorządami niemieckimi deklaruje 75% przebadanych samorządów, w tym 14 Urzędów Marszałkowskich, 12 byłych miast wojewódzkich, 12 miast powiatowych i 9 gmin. W ramach programów transgranicznych realizowanych jest sporo projektów poprawiających infrastrukturę na granicy, z widocznym efektem w postaci wybudowanych dróg i mostów czy wprowadzenia ułatwień dla mieszkańców podzielonych granicą miast. Od lat prowadzone są też przeróżne projekty kulturalne, turystyczne i sportowe, których zadaniem jest integrowanie społeczności obu państw.

Ciekawym przypadkiem jest wspólna inicjatywa regionów położonych blisko granicy w postaci ustanowienia międzyregionalnej nieformalnej sieci „Partnerstwo Odry” czy też Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, z udziałem województwa zachodniopomorskiego, o nazwie Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy.

Na przykładzie współpracy z Niemcami można pokazać, jak zróżnicowane mogą być kontakty z jednym krajem pod względem zarówno sfer kooperacji, jak i zaangażowania stron. Generalnie współpracę z zachodnim sąsiadem, szczególnie z perspektywy samorządów położonych blisko zachodniej granicy, można zakwalifikować jako nieuniknioną i naturalną. Cel, jaki postawiono wiele lat temu, tj. przełamanie barier związanych z granicą i bolesną historią, został niewątpliwie zrealizowany. Historie ludzi, którzy mieszkają po jednej stronie granicy, a pracują po drugiej, chodzą na zakupy do drugiego państwa, świadczą o sukcesie tego pogranicza i społecznych relacji polsko-niemieckich.

**PRZEZ TE KONTAKTY ZNIKŁA BARIERA
OBCOŚCI (...) NIE MA ODPRAWY
PASZPORTOWEJ, JESTEŚMY W SCHENGEN,
NASZE KONTAKTY STAŁY SIĘ
CODZIENNOŚCIĄ, JEST CZYMŚ NORMALNYM,
ŻE NIEMCY STAŁE PRZECHODZĄ NA NASZĄ
STRONĘ, A MY NA ICH STRONĘ.
BEZ TEJ WSPÓŁPRACY NIE BYŁĄBY MOŻLIWA
REALIZACJA WIELU PROJEKTÓW.**
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MAŁEJ GMINY

Pojawiają się jednak głosy o wyczerpaniu się formuły współpracy z Niemcami i swoistym „rozleniwieniu się” władz lokalnych zza Odry, przynajmniej w niektórych regionach przygranicznych. W porównaniu z programami współpracy transgranicznej realizowanymi na pograniczu z Czechami i Słowacją programy polsko-niemieckie pod względem intensywności kontaktów i jakości wniosków oceniane są jako słabsze. Trudniej tu o inicjatywy angażujące obie strony. Samorządy niemieckie bywają dość bierne, jeśli chodzi o wspólne inicjatywy. Mniejsza jest też liczba projektów zgłaszanych do konkursów w mikroprojektach zarządzanych przez euroregiony.

**PRAWDA JEST TEŻ TAKA, ŻE NIEMCY SĄ
BARDZO WYGODNI I SĄ TROCHĘ NA INNYM
POZIOMIE, WIĘC JEŻELI WYCHODZĄ IDEE
PROJEKTOWE, TO PRZEDĘ WSZYSTKIM OD
NAS (...) TO MY MUSIMY PRZYGOTOWAĆ
CAŁY PROJEKT (...) TO MY CAŁY PROJEKT
REALIZUJEMY OD POCZĄTKU DO KOŃCA,
ONI PRZYJADĄ NA KONFERENCJĘ,
CZY MY POJEDZIEMY DO NICH,
CZY STWORZYMY GRUPĘ ROBOCZĄ.**
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Nie jest to jednak norma w samorządowych relacjach polsko-niemieckich. Przykładowo we wspomnianej inicjatywie „Partnerstwo Odry” aktywniejsza politycznie jest akurat strona niemiecka. Należy też zauważyć, że podobnie jak w przypadku innych państw Europy Zachodniej, samorządy niemieckie zainteresowane są głównie wspólnymi projektami, a rezygnują z wizyt i wymiany doświadczeń.

Wielu przedstawicieli polskich samorządów pozytywnie wypowiada się o zaangażowaniu strony niemieckiej, przeciwstawiając taką postawę zbyt małej aktywności czy wręcz bierności polskich partnerów.

U NAS JEST TAKA TENDENCJA (...) NASZE GMINY SĄ BARDZO CZĘSTO TAKIM DAWCĄ PODPISU POD PROJEKTEM, KTÓRY JEST REALIZOWANY W STU PROCENTACH PO STRONIE NIEMIECKIEJ. (...) NATOMIAST TE GMINY PO STRONIE POLSKIEJ NIE ZDAJĄ SOBIE SPRAWY, CO TO JEST I DLACZEGO ONI SĄ W JAKIMŚ PROJEKCIE (...), ALE TO SIĘ JUŻ ZMIENIA.
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Ważną dla Polski dziedziną współpracy, rozwijającą się niezależnie od inicjatyw transgranicznych, jest energetyka. W tym wypadku sprawdza się dawna formuła wizyt studyjnych. Przedstawiciele samorządów polskich korzystają z doświadczeń niemieckich w wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii oraz w ochronie środowiska. Ponadto obie strony realizują atrakcyjne projekty międzynarodowe, w których warunkiem dofinansowania jest udział partnerów z naszej części Europy.

Podobna skala zarówno inicjatyw biznesowych, jak i projektów kulturalnych, społecznych i młodzieżowych świadczy o tym, że wciąż istnieje potrzeba wspierania tych kontaktów.

Podobnie można interpretować wciąż dużą skalę działań nastawionych na relacje międzyludzkie. Wszelkie projekty angażujące społeczności lokalne przynoszą dobre efekty. Sytuacja polityczna, jak widać na przykładzie stosunków polsko-rosyjskich, może się różnie kształtować, dlatego tak ważne jest dbanie o relacje między społecznościami i inwestowanie w edukację i młodzież.

Z punktu widzenia samorządów polskich i społeczności lokalnych ważne jest pokazanie jeszcze jednego aspektu stosunków polsko-niemieckich. Przedstawiciele władz lokalnych z satysfakcją podkreślają dużą zmianę, jaka się tu dokonała. Chociaż samorządy mogą się jeszcze sporo nauczyć od samorządów niemieckich, wymiana między nimi doświadczeń zeszała na pożądany niższy poziom i co szczególnie ważne, nie jest już tak jednokierunkowa.

TERAZ NIE JEŹDZIMY DO NIEMIEC JUŻ PO NAUKĘ (...), A NIEMCY PRZYJEŹDZAJĄCY DO NAS OCENIAJĄ Z UZNANIEM NASZE INWESTYCJE W ŚRODOWISKO I PRZYNAJĄ, ŻE NASZA NOWA OCZYSZCZALNIA JEST ŚWIETNA (...) JEST NAWET LEPSZA NIŻ U NICH. CZYLI JEŚLI CHODZI O NIEMCÓW, JEST TO WSPÓŁPRACA JUŻ BEZ ŻADNYCH KOMPLEKSÓW (...). ALE GENERALNIE TO NIE JEST WSPÓŁPRACA BURMISTRZÓW CZY WŁADZ, KTÓRZY SOBIE ŚCISKAJĄ RĘCE (...), TYLKO KONKRETNA WSPÓŁPRACA SZKÓŁ (...), JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH, INSTYTUCJI I LUDZI, KTÓRZY SIĘ POZNALI.
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MIASTA POWIATOWEGO

Ukraina – ważny partner

Od lat drugim partnerem Polski pod względem intensywności kontaktów samorządowych pozostaje Ukraina. Zróżnicowanie terytorialne współpracujących podmiotów nie jest tak duże, jak w przypadku Niemiec. Aktywne i bardzo aktywne relacje prowadzi co drugi partner polskiego samorządu z obwodów położonych blisko polskiej granicy¹⁴, a więc objętego programem transgranicznym Polska–Białoruś–Ukraina, oraz częściowo przepisami małego ruchu granicznego.

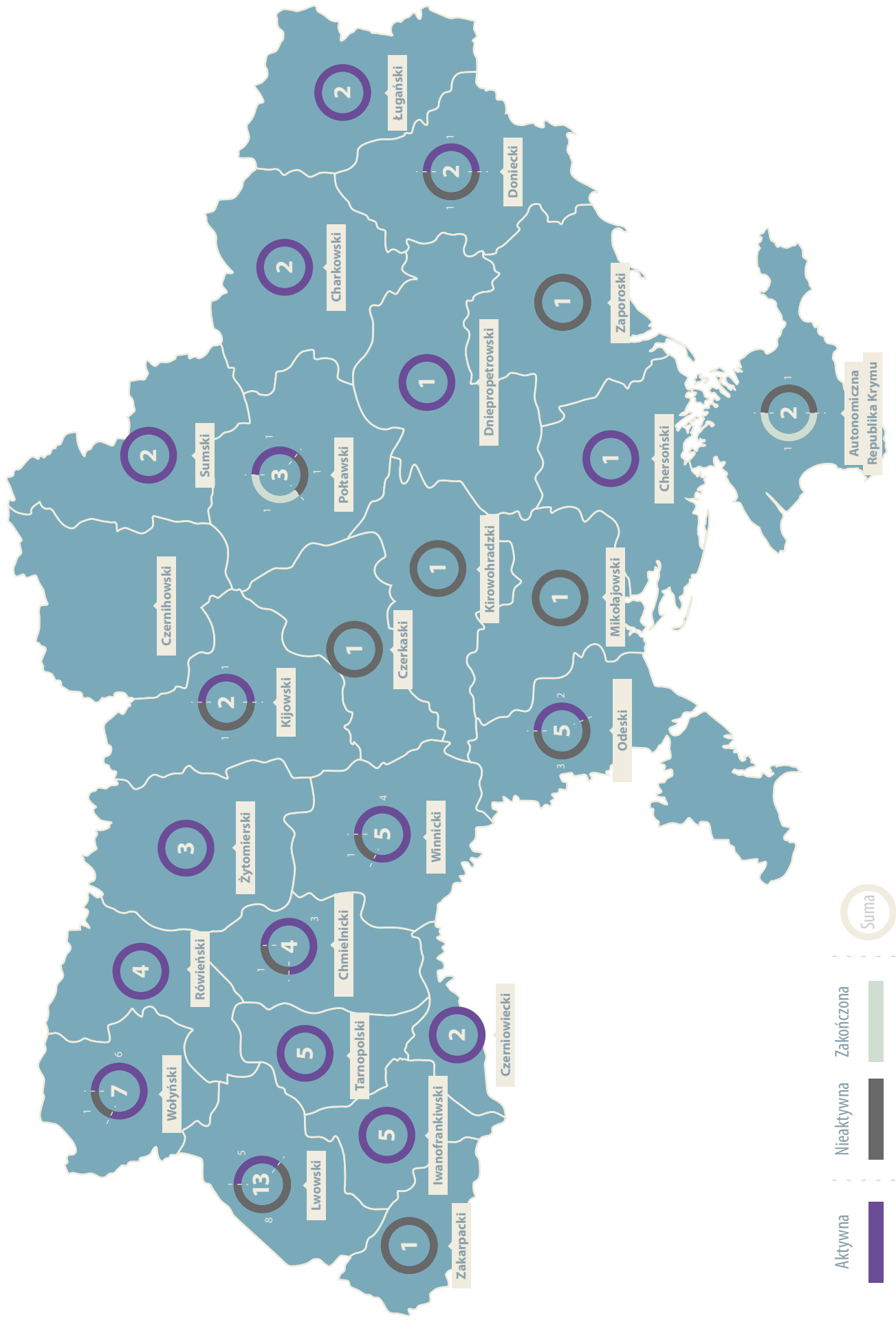
Szczególną uwagę zwraca liczna kategoria nieaktywnych relacji – blisko 30%. Co jednak ciekawe, nie dotyczy to jedynie wschodnich terenów Ukrainy. Wyróżnia się tu obwód lwowski: spośród 13 zadeklarowanych relacji 8 jest nieaktywnych. Nie jest to jednak wynik obecnej sytuacji politycznej, ale rezultat pewnej specyfiki polsko-ukraińskich relacji samorządowych. Z uwagi na bliskie sąsiedztwo, powiązanie części mieszkańców z Polską, możliwość korzystania z funduszy programu współpracy

Tabela 3. Ocena aktywności relacji z ukraińskimi partnerami w podziale na obwody (N)

Obwody	<i>Bardzo aktywna</i>	<i>Aktywna</i>	Aktywna razem	<i>Nieaktywna</i>	<i>Zakończona</i>	Suma końcowa
Charkowski		2	2			2
Chersoński		1	1			1
Chmielnicki		3	3	1		4
Czerkaski				1		1
Czerniowiecki		2	2			2
Dniepropetrowski		1	1			1
Doniecki		1	1	1		2
Iwanofrankiowski		5	5			5
Kijowski	1		1	1		2
Kirowohradzki				1		1
Lwowski	1	4	5	8		13
Ługański		2	2			2
Mikołajowski				1		1
Odeski		2	2	3		5
Połtawski		1	1	1	1	3
Republika Autonomiczna Krymu				1	1	2
Rówieński	1	3	4			4
Sumski		2	2			2
Tarnopolski		5	5			5
Winnicki	2	2	4	1		5
Wołyński	3	3	6	1		7
Zakarpcki				1		1
Zaporoski				1		1
Żytomierski	1	2	3			3
Suma końcowa	9	41	50	23	2	75

¹⁴ Są to obwody: lwowski, wołyński, iwanofrankiowski, tarnopolski, rówieński, zakarpcki.

Mapa 3. Ocena aktywności relacji z ukraińskimi partnerami w podziale na obwody (N)



transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina oraz dążenia strony ukraińskiej do podpisywania jak największej liczby umów z partnerami z Polski powstało wiele relacji¹⁵, które jednak nie przełożyły się na żadne wspólne działania poza prywatnymi kontaktami. Wśród innych przyczyn braku aktywności wymienia się przede wszystkim trudną sytuację na wschodzie kraju oraz związany z tym brak bezpieczeństwa i przewidywalności przyszłości.

Z kolei trzy aktywne relacje z obwodami, w którym obecnie prowadzona jest wojna, dotyczą czasu sprzed roku, gdy rozwijała się dobra współpraca, choćby gospodarcza z Donieckiem. W tej chwili kooperacja ogranicza się do pomocy charytatywnej, organizowanej przez polskich partnerów bądź też innej formy wsparcia, na przykład dla dzieci z terenów objętych konfliktem (zob. tabela 3).

Opinie na temat relacji samorządowych z Ukrainą są dość zróżnicowane. Dominuje stwierdzenie, że „Ukraina była i jest naszym specjalnym partnerem”.

W wielu wypowiedziach pojawia się wątek związany z potrzebą czy wręcz obowiązkiem udzielania przez Polskę pomocy eksperckiej i materialnej dla sąsiedniego kraju. Przy tej okazji przywoływane są analogie do okresu z początku transformacji i pomocy państw Europy Zachodniej, szczególnie Niemiec, dla Polski.

TROCHĘ TAK JAK Z NAMI NA PRZEŁOMIE LAT OSIEMDZIESIĄTYCH I DZIEWIĘDZIESIĄTYCH; GDY NIEMCY I FRANCUZI PRZYJEŹDŻALI DO NAS Z DARAMI I PORADAMI, DZIŚ JAKBY SPŁACAMY DŁUG I W TEN SPOSÓB JEŹDZIMY NA UKRAINĘ NAJCZĘŚCIEJ PRZED TRADYCYJNYMI ŚWIĘTAMI WIELKANOCNYMI I BOŻONARODZENIOWYMI.

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MIASTA POWIATOWEGO

Podkreśla się duże zainteresowanie Ukraińców współpracą z naszym krajem i podpisywaniem kolejnych umów. Aktywne działania deklaruje 41% badanych samorządów, w tym 13 Urzędów Marszałkowskich, 11 byłych miast wojewódzkich, 4 miasta powiatowe i 2 małe gminy. W relacjach samorządowych, szczególnie w ostatnich latach, głównym inicjatorem byli partnerzy ukraińscy, którym zależy zwłaszcza na udziale w projektach unijnych i pozyskiwaniu doświadczeń samorządowych. Liczne inicjatywy były nastawione również na współpracę szkół, różnych grup społecznych i zawodowych oraz organizację imprez kulturalnych.

**WIĘKSZOŚĆ OBWODÓW UKRAIŃSKICH BARDZO PRAGNIE WSPÓŁPRACOWAĆ Z REGIONAMI POLSKIMI; JUŻ TERAZ NAWET ODMAWIAMY PODPISYWANIA UMÓW; NATOMIAST NIE ODMAWIAMY WSPÓŁPRACY (...)
ZAPRASZAMY I ZACHĘCAMY ICH DO REALIZACJI KONKRETNYCH PROJEKTÓW I PRZEDSIĘWZIĘĆ.**

PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Ponadto Polska przekazuje Ukrainie wiedzę zarówno na temat organizacji samorządu terytorialnego, jak i innych specjalistycznych dziedzin; polskie samorządy przyznają liczne staże, a pomimo niepewnej sytuacji na wschodzie kraju przedsiębiorcy obu krajów biorą udział we wspólnych targach i misjach gospodarczych.

BARDZIEJ POMAGAMY NIŻ WSPÓŁPRACUJEMY.

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MIASTA POWIATOWEGO

¹⁵ 93% relacji z Ukrainą ma sformalizowaną formę współpracy w postaci podpisanego dokumentu, podczas gdy w przypadku całej próby jest to 82%.

W nawiązywaniu kontaktów i następnie rozwijaniu współpracy dużą rolę odgrywają też czynniki sentymentalno-historyczne. Z inicjatywy samych samorządów, jak też innych podmiotów lokalnych podejmuje się wiele działań wspierających Polonię. W związku z sytuacją polityczną zwiększyła się też liczba charytatywnych inicjatyw organizowanych lokalnie dla partnerskich samorządów.

Dość intensywnie od lat rozwija się współpraca transgraniczna dzięki nie tylko aktywności przygranicznych samorządów, ale i funduszom oferowanym w programie transgranicznym Polska–Białoruś–Ukraina. Jednym z ciekawych projektów jest opracowanie strategii współpracy transgranicznej między partnerami z trzech wspomnianych krajów (choć akurat nie z funduszy transgranicznych). Strona ukraińska pomimo trudnej sytuacji wewnętrznej bardzo zaangażowała się w działania i udało się doprowadzić do powstania dokumentu – strategii. Jednym z etapów powstawania strategii były konsultacje społeczne w każdym kraju, co miało dodatkowy walor zarówno promująco-informacyjny, jak i aktywizujący społeczności lokalne.

Jednocześnie słychać sporo sceptycznych głosów na temat efektywności współpracy terytorialnej i szans na reformę samorządową. Przedstawiciele samorządów polskich wskazują na liczne nieprawidłowości, których byli świadkami, w funkcjonowaniu struktur lokalnych na Ukrainie, oraz mentalności tamtejszego społeczeństwa. Dotyczy to szczególnie korupcji nie tylko na poziomie centralnym, ale także na szczeblu władz lokalnych. Istnieje duże przyzwolenie społeczne na takie zachowania. Mowa jest też o krótkowzrocznym myśleniu obecnych władz lokalnych, zorientowanych na własne interesy a nie społeczności lokalnej. W ocenie samorządowców polskich Ukraińcy zbyt dużą wagę przykładają do oficjal-

nych spotkań, a zbyt małą do projektów, które mogłyby być realizowane w ramach wspólnych inicjatyw.

**JAK OBSERWUJĘ POPRZEDNIE I OBECNE
WŁADZE NASZEGO MIASTA PARTNERSKIEGO,
TO WIDZĘ, ŻE SĄ ONE SKONCENTROWANE
PRZEDE WSZYSTKIM NA WŁASNYM INTERESIE
(...) NIE MA MYŚLENIA O WSPÓLNYM
INTERESIE (...). ONI TE KONTAKTY
NAJCHĘTNIEJ BY SPROWADZALI DO TAKICH
OFICJALNYCH DELEGACJI, SPOTKAŃ PRZY
SUTO ZASTAWIONYM STOLE.
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO**

W nielicznych wypowiedziach wyczuwa się w społecznościach lokalnych w Polsce napięcie w związku z niepewnością co do nastawienia społeczeństwa ukraińskiego do Polaków.

Wśród trudności współpracy z Ukrainą najczęściej wymienia się obecny stan wojny na wschodzie kraju, co skutkuje zawieszeniem wcześniej podjętych inicjatyw i brakiem nowych. Pomimo ułatwień w przekraczaniu granicy, związanych głównie z małym ruchem granicznym, kontrola na granicy i wizy stanowią najczęściej podawaną barierę współpracy.

Jednym z postulatów dotyczących poprawy dwustronnych relacji samorządowych jest dalsza praca nad liberalizacją systemu kontroli granicy i wiz oraz potrzeba bardziej systemowego wsparcia dla ukraińskich samorządów. Przynajmniej częściowym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie specjalnego funduszu dla samorządów polskich, które chcą gościć partnerów z Ukrainy lub wymieniać się doświadczeniami z samorządowcami tego kraju.

Pozostałe państwa europejskie – zmiana kierunków

W porównaniu z wynikami badań z poprzednich lat zmniejsza się znaczenie niektórych państw Europy Zachodniej, szczególnie Wielkiej Brytanii, Holandii i Danii (odpowiednio 7, 4, 4 aktywnych relacji). Z kolei współpraca z samorządami z Francji i Włoch (odpowiednio 28 i 17) wciąż plasuje się wysoko, choć sporo partnerstw zakończono lub są one nieaktywne. W przypadku Włoch jest to blisko 60% wszystkich relacji. Na taki stan rzeczy wpływają zarówno geograficzna odległość i związane z tym koszty przy podejmowaniu wspólnych działań, jak i zmiany w sferach współpracy. Na początku transformacji systemowej w Polsce, w okresie przedakcesyjnym oraz pierwszych latach członkostwa w UE, szereg działań nastawionych było na rozwój demokracji lokalnej w Polsce oraz przygotowanie polskich samorządów do integracji europejskiej i korzystania z funduszy europejskich. Istniały też specjalne programy, z których mogły korzystać samorządy państw, wspierające Polskę w powyższych kwestiach.

**TA WSPÓŁPRACA TRWAŁA DO MOMENTU,
KIEDY POLSKA WESZŁA DO UNII
EUROPEJSKIEJ. PO ROKU 2004 WSZYSTKIE
REGIONY ZACHODNIE ZACZĘŁY – KRÓTKO
MÓWIĄC – SPOGLĄDAĆ NA STRONĘ
FINANSOWĄ TEJ WSPÓŁPRACY
I BEZ JEJ WSPARCIA DOTACJAMI, JAKIE MIAŁY
MIEJSCE PRZED WEJŚCIEM POLSKI
DO UNII EUROPEJSKIEJ, LICZBA INICJATYW
DWUSTRONNYCH BARDZO MOCNO SPADŁA.**
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Osiągnięcie powyższych celów, w tym umocnienie pozycji polskich samorządów, a także kryzys w Europie oraz „przesunięcie” zainteresowania zagranicznych donorów na inne państwa osłabiły te relacje. Dobre doświadczenia ze współpracy,

szczególnie z Francją, Holandią i Danią, sprawiają, że samorządy polskie niechętnie rezygnują z formalnych partnerstw i liczą na ich ożywienie w przyszłości.

Szczególne miejsce w zagranicznych kontaktach samorządów zajmują partnerzy z Czech i ze Słowacji. W intensyfikacji ich relacji ważną rolę – podobnie jak w przypadku Niemiec – odegrały programy wspierające współpracę transgraniczną. W przeciwieństwie do pozostałych państw sąsiednich najściślejsze kontakty mają miejsce w pasie przygranicznym. Pogranicze południowe jest dobrym przykładem, jak współpraca samorządowa może się przyczynić do rozwoju terenów po obu stronach granicy. Podejmowane inicjatywy wyróżniają się dużą liczbą projektów w zakresie rozwoju turystyki, która w tym wypadku jest strategiczną sferą współpracy.

**TA WSPÓŁPRACA JEST NAJBARDZIEJ
INTENSYWNA WE WSZYSTKICH WYMIARACH,
BO TO JEST TAKIE NATURALNE, BLISKIE
SĄSIEDZTWO (...) JEST TO WSPÓŁPRACA
INSTYTUCJONALNA, TOWARZYSKA, ONI
PRZYJEŹDZAJĄ TU DO NAS NA ZAKUPY, MY
TAM ZAKŁADAMY FIRMY (...)
I PRAWDĘ MÓWIĄC TO NAWET TRUDNO
TĘ WSPÓŁPRACĘ W JAKIŚ SPOSÓB
MONITOROWAĆ.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MIASTA POWIATOWEGO

Inaczej wyglądają kontakty z Litwą. Nie ograniczają się one tylko do pasa przygranicznego. Ważną rolę odgrywają bowiem również Polacy mieszkający w tym kraju. Część projektów koncentruje się na ich materialnym wspieraniu oraz w sferze edukacji (około 100 polskich szkół) i kultury, a także utrzymaniu więzi z krajem. Wśród

problemów wymienia się różnicę w strukturach administracyjnych. Po reformie administracyjnej na Litwie pozostała jedynie struktura odpowiadająca polskim gminom, brakuje natomiast partnera do współpracy z regionami.

Atrakcyjnym kierunkiem kooperacji, wciąż niedocenianym, są państwa skandynawskie. Współpraca z nimi rozwija się w takich tematach, jak ochrona środowiska, zrównoważony rozwój, innowacje, odnawialne źródła energii oraz funkcjonowanie samorządów. W inicjatywy włączają się też studenci z krajów skandynawskich, którzy coraz liczniej studiuje na uczelniach Polski północnej. Partnerzy ze Skandynawii zainteresowani są też współpracą biznesową, czego dowodem jest aktywność Skandynawsko-Polskiej Izby Gospodarczej.

Najwięcej partnerów badane samorzady mają w Szwecji – 18 aktywnych relacji, po 5 w Finlandii i Norwegii oraz 4 w Danii. W sumie relacje te stanowią około 7% aktywnych partnerstw. Z samorządami skandynawskimi współpracują z oczywistych względów głównie jednostki z północy kraju, ale ze Szwecją również sporo samorządów z innych części.

Kierunki trudne politycznie

Pogorszenie się relacji międzypaństwowych i ogólna sytuacja polityczna negatywnie wpływają na współpracę na poziomie regionalnym i lokalnym. W tabeli 1, z wykazem partnerów europejskich, zwraca uwagę duża liczba nieaktywnych relacji z Rosją i Ukrainą. Tutaj również ważny jest wątek przedsiębiorców. W przypadku obu krajów, poparcie władz lokalnych jest ważnym elementem relacji biznesowych. Przedsta-

Szansę na rozwój relacji z partnerami skandynawskimi dają podmioty zrzeszające samorzady, takie jak nieformalna sieć – Współpraca Subregionalna Państw Morza Bałtyckiego oraz Związek Miast Bałtyckich. Ten ostatni ma ponadto status obserwatora w Radzie Państw Morza Bałtyckiego. Przewodnictwo Polski w tej Radzie może pomóc w zawarciu nowych kontaktów. Współpraca z państwami skandynawskimi jest finansowana choćby z funduszy norweskich czy programów w ramach euroregionu Bałtyk.

Należy jednak pamiętać, że partnerzy skandynawscy są bardzo pragmatycznie nastawieni do kontaktów z samorządami polskimi. Interesuje ich przede wszystkim współpraca przy projektach, oczekują też konkretnych pomysłów i działań popartych finansowaniem.

MAMY BARDZO WAŻNĄ UMOWĘ Z UBIEGŁEGO ROKU (2013 – DOP. A.S.), JEST TO UMOWA ZE SZWEDZKIM REGIONEM (...). BYŁY Z NIMI PEWNE PERTURBACJE WE WSPÓLPRACY. BARDZO BOLEŚNIE ODEBRALIŚMY OD NICH PEWNĄ LEKCJĘ, PONIEWAŻ SZWEDZI STWIERDZILI, ŻE DOTYCHCZASOWA UMOWA JEST MARTWA, – PONIEWAŻ NIC SIĘ NIE DZIEJE I RZECZYWIŚCIE NIE DZIAŁO SIĘ WIELE, I ONI JĄ WYPOWIEDZIELI.
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

wiciele samorządów podają przykłady dobrych kontaktów gospodarczych, które zostały zawieszone lub zakończone wraz z początkiem wojny na Ukrainie. Charakterystyczne są też głosy o wzroście zainteresowania rosyjskich władz lokalnych kontaktami z Polską pomimo trudnych relacji międzyrządowych, nie tylko w wymiarze gospodarczym.

**WŁADIMIR (MIASTO ROSYJSKIE
– DOP. A.S.) DBA O UTRZYMANIE
KONTAKTÓW, ZAPRASZA (...) JEST
AKTYWNY, PODOBNIENIE JAK CHIŃCZYCY
BARDZO SZUKA KONTAKTÓW (...)
DLA ROSJAN TE PARTNERSTWA SĄ TROCHĘ
TAKIM OKNEM NA ŚWIAT (...)
W ZESZŁYM ROKU BYŁ CAŁY
AUTOKAR MŁODZIEŻY Z WŁADIMIRA.
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO**

Partnerzy obu stron starają się podtrzymywać współpracę przynajmniej kulturalną i społeczną. W dalszym ciągu odbywają się imprezy kulturalne i turystyczne.

Szczególna sytuacja ma miejsce na terenach położonych blisko obwodu kaliningradzkiego. Wprowadzenie małego ruchu granicznego bardzo pozytywnie wpłynęło na społeczno-gospodarcze relacje mieszkańców terenów nim objętych. Pomimo trudnych warunków politycznych obie strony są zainteresowane utrzymaniem udogodnień związanych z małym ruchem granicznym i rozszerzeniem ich na obszar całego województwa warmińsko-mazurskiego. Na dobre doświadczenia we współpracy z władzami lokalnymi obwodu wskazują także reprezentanci polskich samorządów bardziej oddalonych od granicy z Rosją.

**KALININGRAD JEST OBECNIE BARDZO
ZAINTERESOWANY WSPÓŁPRACĄ (...)
ONI WSZYSTKO TERAZ ZROBIĄ (...)
DOSTARCZĄ (...) PRZYJADĄ (...)
CHCĄ, ŻEBY DO NICH PRZYJECHAĆ.
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO**

Wojna na Ukrainie negatywnie odbiła się na samorządowych kontaktach polsko-rosyjskich, które mają też przełożenie na stosunki gospodarcze i społeczne. Władze lokalne czują się zagubione

w tak trudnej sytuacji. Z jednej strony, dbając o interesy lokalne, chcą zachować dobre kontakty, z drugiej muszą się liczyć z niełatwą sytuacją międzynarodową i polityką rządu. Nie sposób zatem nie zauważyć analogii do stosunków polsko-białoruskich. Stosunki na poziomie lokalnym od lat odgrywają tutaj szczególną rolę. Stają się ważnym kanałem dotarcia do tamtego społeczeństwa. Białorusini chętnie angażują się we wspólne projekty, korzystają z możliwości zapoznania się z pewnymi rozwiązaniami, ale mają też przede wszystkim szansę wyrobić sobie własne zdanie na temat sąsiadów zza ich zachodniej granicy. Podobnie w tej chwili sytuacja wygląda z Rosją. Zamknięcie otwartych przez lata kanałów współpracy nie wpłynie na relacje polsko-rosyjskie, ale ograniczy jeszcze bardziej korzystne dla obu stron kontakty na poziomie społeczności lokalnych.

Białoruś jest tym krajem, z którym stosunki polityczne od lat przekładają się na relacje na poziomie lokalnym. Niektóre polskie samorządy wprost deklarują brak inicjatyw ze strony partnerów z tego kraju, traktując to jako swego rodzaju manifest polityczny. W większości przypadków jednak samorządy uważają współpracę z Białorusią za ważną i potrzebną. Jeszcze przed kryzysem na Ukrainie wskazywano na różne problemy we współpracy: ograniczenia w tematyce działań, brak decyzywności białoruskich władz lokalnych z uwagi na konieczność uzyskania zgody wyższego szczebla administracyjnego na wspólne działania z Polską. Jak zauważają polskie samorządy, gdy partner białoruski dostanie już zgodę na podjęcie współpracy, wykazuje duże zaangażowanie, solidność, umie korzystać ze środków, na przykład programów współpracy transgranicznej, i wychodzić z inicjatywą. Świadczą o tym projekty, w których strona białoruska jest partnerem wiodącym.

Ostatnie wydarzenia na wschodzie Ukrainy i w efekcie pogorszenie się stosunków Polski z Rosją spowodowały wzrost zainteresowania współpracą z Białorusią, która osłabienie relacji Polski z Rosją postrzega jako szansę dla siebie, szczególnie dla biznesu. Dodatkowo trudna sytuacja gospodarcza na Białorusi sprawia, że szuka ona nowych kontaktów.

**JEŚLI CHODZI O KWESTIE GOSPODARCZE,
TO TERAZ BARDZO (...)
BARDZO AKTYWNA JEST BIAŁORUŚ (...)
FAKTY SĄ TAKIE,
ŻE BIAŁORUŚ TERAZ CIĄGLE PYTA,
ZAPRASZA I CHCE.
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO**

**NASTĄPIŁO OSTATNIO BARDZO MOCNE
OŻYWIENIE ZE STRONY AMBASADY
BIAŁORUSI, PRAWDOPODOBNI
BĘDIEMY TAM ORGANIZOWAĆ JAKIEŚ
PRZEDSIĘWZIĘCIE, ALE POD KĄTEM
GOSPODARCZYM.
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO**

Niektóre samorządy, szczególnie z pogranicza, oceniają współpracę z Białorusią jako bardzo intensywną. Obie strony chcą rozszerzać relacje i nawiązywać nowe kontakty. Z większego otwarcia chcą skorzystać również polscy przedsiębiorcy, którzy z uwagi na potrzebę posiadania zgody na działania władz lokalnych Białorusi, szukają pośrednictwa w polskich samorządach.

Poza kontaktami gospodarczymi zorganizowano sporo wydarzeń kulturalnych i turystycznych oraz wymianę młodzieży szkolnej. Ważną rolę w relacjach odgrywa możliwość korzystania z funduszy transgranicznych. Należy jednak podkreślić, że współpraca nie ogranicza się do pasa przygranicznego. Wśród badanych samorządów jedynie co czwarty partner z Polski pochodził z województwa przygranicznego. Duże rozproszenie terytorialne występuje też po stronie białoruskiej.

Polskie samorządy współpracujące z Białorusią podkreślają obecnie bardziej otwarcie strony białoruskiej na kontakty niż bariery. Obowiązek wizowy, przy odpowiednim planowaniu wspólnych działań oraz sprawnych konsulatach, przestał być dużą barierą w ocenie polskich samorządów. Niewątpliwie jednak zniesienie wiz lub przynajmniej wprowadzenie małego ruchu granicznego byłoby dużym sukcesem w relacjach polsko-białoruskich. Przyczyniłoby się też do rozszerzenia zakresu działań i większego zaangażowania we współpracę społeczności lokalnych mieszkających blisko granicy.

**Z WIZAMI NIE MA PROBLEMU,
DZIĘKI WSPÓŁPRACY W RAMACH
REGIONALNEGO PARTNERSTWA UDAJE SIĘ
UZYSKAĆ ROCZNE BEZPŁATNE WIZY
– TO JEST DUŻE UŁATWIENIE.
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MAŁEJ GMINY**

Państwa pozaeuropejskie – intensyfikacja współpracy

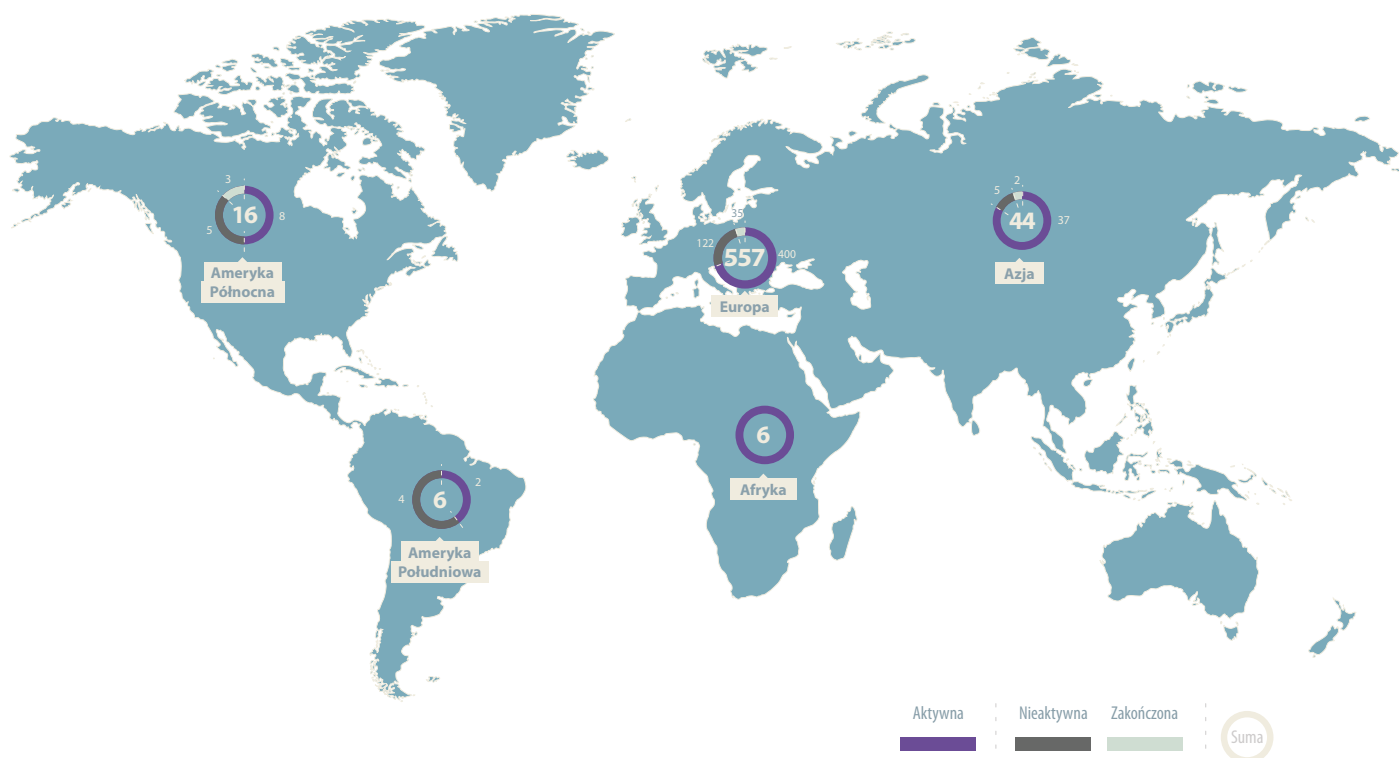
Kolejna zmiana w geograficznych kierunkach współpracy dotyczy bardziej odległych państw. Można tu mówić wręcz o pewnym paradoksie. Z jednej strony zmniejsza się bowiem liczba re-

lacji z USA, Kanadą i państwami Ameryki Południowej. W sumie samorządy wskazały na 10 aktywnych partnerstw z państwami obu Ameryk, co stanowi około 2% (zob. tabela 4).

Tabela 4. Liczba relacji w podziale na kontynenty (N)

Kontynent	<i>Bardzo aktywna</i>	<i>Aktywna</i>	<i>Początek</i>	<i>Aktywna razem</i>	<i>Nieaktywna</i>	<i>Zakończona</i>	<i>Suma końcowa</i>
Afryka		2	4	6			6
Ameryka Południowa		2		2	4		6
Ameryka Północna		6	2	8	5	3	16
Azja	2	29	6	37	5	2	44
Europa	75	311	14	400	122	35	557
Suma końcowa	77	350	26	453	136	40	629

Mapa 4. Liczba relacji w podziale na kontynenty (N)

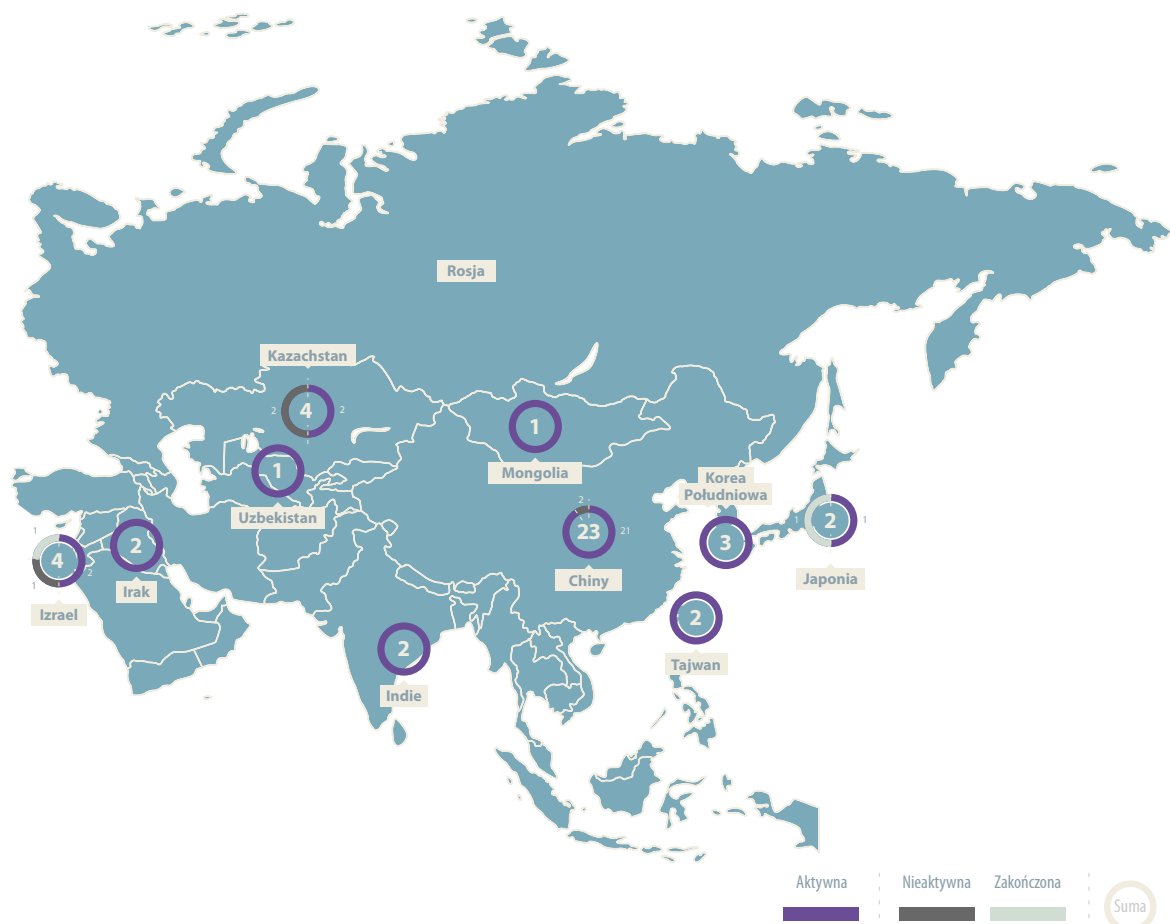


Z drugiej strony przybywa wspólnych działań z Koreą Południową, Tajwanem czy Kazachstanem (zob. tabela 5). (21 aktywnych relacji) oraz w mniejszym stopniu z państwami azjatyckimi, szczególnie z **Chinami** (21 aktywnych relacji) oraz w mniejszym stopniu

Tabela 5. Państwa azjatyckie, w których polskie samorządy mają relacje w rozbiciu na stopień aktywności (N)

Kraj	Bardzo aktywna	Aktywna	Początek	Aktywna razem	Nieaktywna	Zakończona	Suma końcowa
Chiny		18	3	21	2		23
Izrael		1	1	2	1	1	4
Kazachstan		2		2	2		4
Korea Południowa	1	2		3			3
Tajwan	1	1		2			2
Indie		1	1	2			2
Irak		1	1	2			2
Japonia		1		1		1	2
Uzbekistan		1		1			1
Mongolia		1		1			1
Suma końcowa	2	29	6	37	5	2	44

Mapa 5. Państwa azjatyckie, w których polskie samorządy mają relacje w rozbiciu na stopień aktywności (N)



Ta zmiana wynika przede wszystkim z większego pragmatyzmu polskich samorządów. Po pierwsze, wycofują się one z relacji, których koszty przewyższają korzyści. Współpraca z USA, nawiązywana często z pomocą prywatnych kontaktów, nie przynosi już żadnych wymiernych efektów. Bez zewnętrznego finansowania samorządy nie są w stanie utrzymać tych relacji. Po drugie, wzrasta rola gospodarczego wymiaru współpracy i stąd odległe, ale perspektywiczne kierunki, szczególnie w większych jednostkach samorządowych, traktowane są jako długoterminowa inwestycja.

Z tym wiąże się, często świadome, umocowanie współpracy zgodnie z priorytetami polskiej polityki zagranicznej. Dominującą rolę odgrywają Chiny. Władze lokalne wykorzystują fakt, że relacje obu krajów są najlepsze od lat, dzięki czemu współpraca samorządów zyskuje polityczne wsparcie Warszawy i Pekinu. Chiny z kolei dostrzegają rosnące znaczenie Polski ze względu zarówno na jej stabilność polityczną i ekonomiczną, jak i coraz silniejszą pozycję w Unii Europejskiej¹⁶.

**TRUDNA WSPÓŁPRACA, ALE OSTATNIO
CORAZ BARDZIEJ INTENSYWNA.**

PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

**UPATRUJĘ BARDZO DUŻY POTENCJAŁ
WSPÓŁPRACY, JEŚLI CHODZI O KIERUNEK
AZJATYCKI, NA PRZYKŁAD DLA NAS NA
RAZIE SĄ TO CHINY, PRZED E WSZYSTKIM
Z UWAGI NA TO, ŻE DYNAMICZNIE ZMIENIA
SIĘ STRUKTURA GOSPODARKI W TYM
KRAJU; ONI NIE TYLKO CHCĄ DOSTARCZAĆ
NAM TOWARY, ALE TAKŻE CHCĄ OD NAS
IMPORTOWAĆ, GŁÓWNIIE CHODZI TERAZ
O ŻYWNOSĆ, POCZYNAJĄC OD MLEKA,
WODY, MAJĄ BARDZO KIEPSKIEJ JAKOŚCI
WODĘ (...) DALEJ MIÓD (...) W GRĘ
WCHODZI CAŁA GAMA PRODUKTÓW
SPOŻYWCZYCH.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO

Polskie samorządy liczą przede wszystkim na współpracę gospodarczą. Większość polskich regionów może się pochwalić różnymi formami wsparcia dla przedsiębiorców lokalnych zainteresowanych współpracą z partnerami z Chin. Organizowane są misje gospodarcze, spotkania, umożliwiające nawiązanie kontaktów i poznanie warunków inwestowania w tym kraju. Odbyły się dwa fora regionów Polska–Chiny: pierwszy w Gdańsku (2013 r.), drugi (2014 r.) w Kantonie. Polacy mają świadomość barier tej współpracy, dużej dysproporcji w potencjale politycznym, gospodarczym oraz różnic kulturalnych obu krajów. Skutki tej współpracy są różne, ale ze względu na rosnącą świadomość możliwości i potencjalnych korzyści coraz więcej samorządów inwestuje w takie kontakty.

¹⁶ Szerzej zob. A. Skorupska, J. Szczudlik-Tatar, *Współpraca regionalna kluczem do strategicznego partnerstwa Polski i Chin*, „PISM Strategic File” 2014, nr 25.

ZREALIZOWALIŚMY WSPÓLNIE TRZY PRZEDSIĘWZIĘCIA: TO BYŁY NASZE WIZYTY W CHINACH NA TARGACH INWESTYCYJNYCH ORAZ ICH WIZYTA STUDYJNA, ONI SĄ BARDZO OSTROŻNI W NAWIĄZYWANIU WSPÓŁPRACY DŁUGOFALOWEJ I NIESŁYCHANIE OSTROŻNIE PODCHODZĄ DO WSPÓLNEJ REALIZACJI PROJEKTÓW. NA WSZELKIE SPOSOBY BADAJĄ POTENCJALNEGO PARTNERA. (...) TO ZRESZTĄ WYNIKA Z ICH USYTUOWANIA POLITYCZNEGO. TAM PROCES PODEJMOWANIA DECYZJI JEST BARDZO DŁUGOTRWAŁY. WSZYSTKIE DECYZJE SĄ PODEJMOWANE NA SZCZEBLU CENTRALNYM, I TRZEBA SIĘ BARDZO MOCNO UZBROIĆ W CIERPLIWOŚĆ, BO NIE DOSTAJE SIĘ ODPOWIEDZI OD RAZU NA PROPOZYCJE, ZAWSZE TRZEBA SVOJE ODCZEKAĆ. UDAŁO SIĘ NAM TEŻ ZREALIZOWAĆ STAŻE.

PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Pojawiają się też projekty w sferze edukacji, kultury i w turystyce. Dobrze rozwija się kooperacja uczelni, w efekcie której otwarto lektoraty języka polskiego, a studenci z Chin przyjeżdżają do Polski, gdzie można zdobyć dyplom uznawany w całej Unii.

Na znaczeniu zyskuje ponadto dzielenie się polskimi doświadczeniami z zarządzania na szczeblu lokalnym czy wręcz szczegółowymi rozwiązaniami z dziedziny ochrony środowiska, transportu lokalnego, działalności przedsiębiorstw, stref ekonomicznych, tworzenia budżetu czy zarządzania gospodarką wodno-ściekową.

Kontakty z Chinami są domeną dużych regionów i miast. Dla mniejszych miast i gmin jest to nadal kierunek egzotyczny z uwagi na wysokie koszty. Wielu przedstawicieli samorządów zwraca uwagę, że liczba wizyt partnerów chińskich nie przekłada się na faktyczną i wymierną współpracę. Przedstawiciele władz lokalnych Chin naciskają na podpisywanie umów, po czym nie wykazują zainteresowania, by doprowadzić do wymiany doświadczeń, wzrostu chińskich inwestycji czy polskiego eksportu. Dlatego tak istotne jest naciskanie przez polskie samorzady na faktyczną wymianę doświadczeń na poziomie lokalnych jednostek administracyjnych, tak by konfrontować rozwiązania polskie z chińskimi.

Nowym kierunkiem współpracy może się też stać **kontynent afrykański**. Podobnie jak w przypadku Azji dotyczy to głównie większych miast i regionów. Głównym celem samorządów jest nawiązanie kontaktów gospodarczych. Tutaj również istotne są wpisywanie się w priorytety polskiej polityki zagranicznej oraz rola władz lokalnych w celu legitymizacji potencjalnych partnerów biznesowych.

AKTUALNIE AMBASADY
W RAMACH PROGRAMU
„GO AFRICA” ZACHĘCAJĄ NAS DO
WPISANIA SIĘ W POLITYKĘ RZĄDOWĄ
I PODJĘCIA KOLEJNYCH PRÓB WSPÓŁPRACY.

PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Stosunkowo nowym wątkiem, który pojawił się w kontaktach z Tunezją, jest korzystanie z doświadczeń polskich samorządów w rozwoju regionalnym. Tunezja jest zainteresowana reformą decentralizacyjną, wsparciem dla najsłabiej rozwiniętych regionów oraz systemem strategicznego zarządzania na poziomie regionalnym.

Ponadto zainteresowanie państw afrykańskich współpracą z Polską wynika z chęci nawiązania kontaktów z innymi niż były państwa kolonialne oraz Chiny.

**TO SĄ LUDZIE, KTÓRZY BARDZO
POTRZEBUJĄ KONTAKTU I AKCEPTACJI
JAKO PARTNERA, ŻE JESTEŚMY RÓWNYMI
PARTNERAMI. ONI DOSKONALE
WYCZUWAJĄ RELACJE, GDZIE JEST
PODLEGŁOŚĆ, JAKBY UZALEŻNIENIE.**
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Współpraca z państwami afrykańskimi nie jest łatwa, podobnie jak w przypadku Chin, wymaga myślenia długofalowego i dużych nakładów inwestycyjnych. Odległość generuje duże koszty, brakuje doświadczenia w tego typu relacjach, pozostaje też problem pozyskania zewnętrznych środków na realizację projektów z państwami z tego kontynentu.

4

STRATEGICZNE DZIEDZINY WSPÓŁPRACY

**KONTAKTY ZAGRANICZNE
POWINNY BYĆ
TRAKTOWANE
JAKO JEDEN
Z PODSTAWOWYCH
ELEMENTÓW STRATEGII
ROZWOJU LOKALNEGO**

Niektórzy przedstawiciele samorządów postrzegają swoje działania w kategoriach strategii bądź też, nie używając tego pojęcia, mówią o głównych celach, priorytetach i ustalają pewne hierarchie działań. Inni, prezentując swoje działania

i cele, podkreślają ograniczone nakłady, jakimi dysponują, wpisują relacje zagraniczne w szerszy kontekst swoich zadań, czyniąc tę aktywność strategiczną. Istotna jest tu celowość i długookresowa perspektywa.

Gospodarka

Zgodnie z ustawą o samorządzie wojewódzkim kontakty zagraniczne traktowane są jako jeden z podstawowych elementów strategii rozwoju województwa. Dla niektórych Urzędów Marszałkowskich i miast rozwój relacji gospodarczych z zagranicą staje się priorytetem, który na ogół wiąże się z dużymi nakładami finansowymi i jest uznawany za długoterminową inwestycję. Partnerzy dobierani są pod kątem podobieństw w strukturze gospodarczej i możliwości nawiązania kontaktów biznesowych. Dopiero na drugim miejscu stawia się inne sfery współpracy.

**PRZED W SZYBOKIM CHCEMY, ABY
GŁÓWNYM BENEFICJENTEM NASZEJ PRACY
W WYMIARZE MIĘDZYNARODOWYM BYŁA
NASZA GOSPODARKA (...),
BO TO JEST PRZECIEŻ PODSTAWA (...),
TO JEST ŹRÓDŁO NASZYCH DOCHODÓW
(...), BO TO SIĘ PRZECIEŻ WYRAŻA
W PODATKACH POZYSKIWANYCH OD
NASZYCH PRZEDSIĘBIORCÓW.**

PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Coraz większa orientacja na sferę gospodarczą wynika zarówno z presji odgórnej – gospodarka jest obecnie jednym z kluczowych elementów polityki zagranicznej Polski, jak i oddolnej – roz-

woju przedsiębiorczości i inwestycji oczekują radni oraz społeczności lokalne.

**WYDAJE MI SIĘ, ŻE TO JEST WRĘCZ
OBOWIĄZEK SAMORZĄDU, ABY TYM
WYMIAREM GOSPODARCZYM POLITYKI
MIĘDZYNARODOWEJ SIĘ ZAJMOWAĆ.
SAMORZĄDY PO PROSTU MUSZĄ BYĆ
BARDZIEJ AKTYWNE NA TYM POLU,
TAKIE SĄ OBECNE WYMOGI.
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO**

Zadaniem samorządów nie jest jednak prowadzenie działalności gospodarczej ani podpisywanie kontraktów w imieniu przedsiębiorców. Ich celem jest stwarzanie warunków ułatwiających kontakty i wspieranie podmiotów gospodarczych. Najczęstszą formą pomocy jest organizowanie lub współorganizowanie misji i forów gospodarczych w kraju czy u partnera z udziałem przedsiębiorców.

**MIASTO POWINNO TWORZYĆ UŁATWIENIA
I UDOGODNIENIA, UMOŻLIWIĆ KOJARZENIE
I KONTAKT PRZEDSIĘBIORCÓW, ALE PÓŹNIEJ
PRZEDSIĘBIORCY POWINNI TO REALIZOWAĆ.
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MIASTA POWIATOWEGO**

Istotnym i powszechnym sposobem wsparcia jest też promocja regionu czy gminy. Zapraszanie do parków technologicznych, prezentacja klastrów, członkostwo w organizacjach zrzeszających samorządy różnych państw, prezentacja wyrobów lokalnych, kultury – wszystko to staje się okazją do zaprezentowania profilu gospodarczego, warunków do inwestowania i umożliwienia kontaktów między przedsiębiorcami.

Pomimo pewnej nieufności na linii biznes–samorząd polscy przedsiębiorcy dostrzegają możliwości, jakie niosą ze sobą zagraniczne kontakty

władz regionalnych, i zaczynają się zgłaszać choćby z prośbą o pomoc w nawiązaniu relacji z zagranicznymi partnerami. Niestety przedsiębiorcy niezbyt chętnie dzielą się potem informacjami na temat efektów swoich starań. Na ten negatywny aspekt kontaktów samorząd–biznes zwracają uwagę szczególnie mniejsze jednostki samorządowe.

Kolejnym istotnym elementem w rozwoju relacji gospodarczych jest wsparcie polityczne władz lokalnych. W kontaktach z partnerami z Niemiec czy Czech przedsiębiorcy rzadko korzystają z pośrednictwa samorządu. Inaczej sytuacja wygląda w stosunkach z bardziej odległymi krajami, takimi jak Chiny, Indie, Korea, kraje afrykańskie, ale także sąsiednią Ukrainą, Rosją czy Kazachstanem. Na przykład coraz bardziej aktywni w ostatnich latach partnerzy z Chin przyjeżdżający do Polski do większych i mniejszych jednostek terytorialnych, swój pobyt zaczynają od spotkania z przedstawicielami władzy lokalnej. Jeśli nawet współpraca zostanie nawiązana między przedsiębiorcami, to dla jej lepszego rozwoju konieczne jest sformalizowanie kontaktów na poziomie samorządowym. Zaangażowanie marszałka województwa czy prezydenta miasta podnosi rangę relacji, uwiarygodnia i legitymizuje partnerów biznesowych.

Zakres wsparcia miejscowego biznesu czy działań zmierzających do ściągania inwestorów z jednostek partnerskich jest uzależniony od nakładów finansowych, jakimi dany samorząd dysponuje w celu rozwoju kontaktów gospodarczych. Urzędy Marszałkowskie czy duże miasta, mając wyższe kwoty, mogą sobie pozwolić na organizację misji gospodarczych, udział w targach czy też promocję gospodarczą. Mniejsze jednostki ograniczają się do informowania o różnych wydarzeniach, współfinansowania niektórych z nich, przekazywania kontaktów oraz promowania re-

gionalnych produktów. Wspomaganie przez nie relacji biznesowych jest na ogół nie tyle częścią sprecyzowanej strategii współpracy, ile raczej dodatkowym elementem przy okazji innych działań.

Przyjęcie gospodarczego modelu w relacjach zewnętrznych jest też funkcją sytuacji gospodarczej czy geopolitycznej jednostki terytorialnej. Sąsiedztwo obwodu kaliningradzkiego, wprowadzenie małego ruchu granicznego oraz duże zaangażowanie społeczności po obu stronach granicy stały się okazją do intensyfikacji kontaktów biznesowych. Pobliskie samorzady, chcąc wykorzystać ten potencjał, angażują się przede wszystkim w działania informacyjne i lobbingsowe w celu objęcia małym ruchem granicznym całego województwa warmińsko-mazurskiego.

Nastawiając się na wspieranie kontaktów gospodarczych, samorzady współpracują z różnymi instytucjami regionalnymi i krajowymi. Najczęściej wymienianym i pozytywnie ocenianym podmiotem jest Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, rzadziej Ministerstwo Gospodarki czy Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Szczególna rola przypada też ambasadam, konsulatom oraz Wydziałom Promocji Handlu i Inwestycji. Samorzady ściśle współpracują również z agencjami rozwoju regionalnego, które realizują różne programy nakierowane na internacjonalizację działań podmiotów gospodarczych. Agencje te włączane są też do działań w ramach członkostwa szczególnie regionów w stowarzyszeniach międzynarodowych.

Orientacja na gospodarkę to także okazja do podtrzymania kontaktów z bardziej odległymi krajami; w ten sposób staje się głównym trwałym efektem współpracy, podczas gdy zanikają jej inne

sfery, w tym kontakty samorządowe. Dotyczy to szczególnie Stanów Zjednoczonych. Partnerstwa nawiązywane z USA w latach dziewięćdziesiątych XX wieku bardzo często były wynikiem osobistych kontaktów czy zaangażowania osób pracujących w placówkach dyplomatycznych. Z czasem kontakty te się urywały, ale powstałe przy tej okazji związki biznesowe przerodziły się w ścisłą współpracę, niekiedy inwestycyjną.

Wśród zagranicznych partnerów, z którymi rozwijana jest współpraca gospodarcza, dominują Niemcy, choć widać wyraźnie duże zainteresowanie krajami na wschód od Polski – Ukrainą i Białorusią, następnie grupą państw bardziej odległych geograficznie, przede wszystkim Chin, w mniejszym stopniu Kazachstanu, Indii, Korei Południowej i Wietnamu. Wśród innych państw europejskich perspektywiczne wydają się państwa skandynawskie oraz Holandia.

Na wzrost znaczenia biznesowego kierunku współpracy wskazują reprezentanci wszystkich Urzędów Marszałkowskich oraz innych szczebli administracji, choć nie wszędzie traktują to jako priorytet. Duża grupa przedstawicieli samorządów przyznaje, że jest to ważny kierunek, przy czym nie każdy samorząd może sobie pozwolić na konkretne działania, gdyż nie ma odpowiednich warunków ani funduszy. Ostatnia grupa podkreśla, że choć jest to znaczący kierunek, to samorzady nie mają tu szczególnej roli do odegrania, przedsiębiorcy bowiem nie potrzebują pośrednika, sami nawiązują kontakty oraz mają swoje instytucje, które służą im pomocą, szczególnie że spotkania na styku biznes–samorząd mogą dawać powody do niepokoju.

STRATEGICZNE DZIEDZINY WSPÓŁPRACY

WSPARCIE DLA UCZELNI

Promocja polskich uczelni i przyciąganie obcokrajowców na lokalne uczelnie

EDUKACJA, WYMIANA MŁODZIEŻY, KULTURA

Aktywizacja młodzieży szkolnej i budowa tożsamości lokalnej

GOSPODARKA

Stworzenie warunków ułatwiających kontakty i wspieranie podmiotów gospodarczych

INFRASTRUKTURA

Infrastruktura drogowa, turystyczna, szczególnie na pograniczu

PROMOCJA GMINY, REGIONU, POLSKI

Promocja spójnej koncepcji państwa polskiego

EKSPORT REFORMY SAMORZĄDOWEJ

Przekazywanie doświadczeń z procesu decentralizacji państwa

WYMIANA DOŚWIADCZEŃ

Czerpanie doświadczeń od innych i przekazywanie doświadczeń polskich

ENERGETYKA

Ochrona środowiska, biogazownie, CO₂



Wsparcie dla uczelni

Strategii nastawionej na wsparcie dla biznesu, szczególnie na odległych kierunkach geograficznych, towarzyszy czasem strategia promocji polskich uczelni i przyciągania obcokrajowców na lokalne uczelnie. Do delegacji do dalekich krajów są włączani oprócz przedsiębiorców przedstawiciele szkół wyższych, traktowanych jako „produkt” regionalny, który można promować przy okazji różnych wydarzeń. Wraz z uczelniami promowane są język i kultura polska.

**UDAŁO NAM SIĘ W LIAONING (CHINY)
OTWORZYĆ LEKTORAT JĘZYKA POLSKIEGO
NA UNIWERSYTECIE PÓŁNOCNO-
-WSCHODNIM (...) ZA CHWILĘ ZROBIMY
TO W BĀTUMI (...) I NA UKRAINIE (...)
CHCEMY, ŻEBY TO BYŁY CENTRA PROMOCJI
NAUKI I KULTURY ORAZ NAUKI JĘZYKA,
A TAKŻE TAKI WSTĘP DO STUDIOWANIA
NA NASZYCH UCZELNIACH.**
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Urzędy Marszałkowskie oraz duże miasta – ze względu na zwiększanie potencjału rozwojo-

wego regionów – są zainteresowane dynamizacją wyższych uczelni na swoim terenie poprzez ściągnięcie zagranicznych studentów i współpracę międzynarodową. Choć uczelnie mają swoje kontakty i programy, z których mogą korzystać, by nawiązywać współpracę z zagranicznymi podmiotami, to analogicznie do sytuacji z przedsiębiorcami z odległych geograficznie kierunków wsparcie władz lokalnych jest przydatne. Łatwiej nawiązać współpracę z uczelnią z miasta, którego władze lokalne mają już doświadczenie współpracy z Polską. Szczególnie po wejściu do UE polskie szkoły wyższe stały się atrakcyjne dla zagranicznych studentów ze względu na możliwość uzyskania dyplomu uznawanego w Unii, są one też konkurencyjne cenowo w porównaniu ze szkołami w innych krajach Europy Zachodniej.

Uczelnie stają się również ważnym partnerem w projektach związanych z poszukiwaniem innowacyjnych rozwiązań, choćby w zakresie odnawialnych źródeł energii czy ochrony środowiska.

Edukacja, wymiana młodzieży, kultura

Organizowanie wymian młodzieży, festiwale miast partnerskich, koncerty, sportowe rozgrywki drużyn z partnerskich samorządów to wciąż dominujące przykłady współpracy wielu samorządów. Dla mniejszych gmin to często jedyne działania, które mogą podjąć w ramach swoich budżetów i personelu. Priorytetem jest wymiana młodzieży szkolnej i jej aktywizowanie.

**ZAWSZE STAWIAMY NA MŁODZIEŻ (...),
CHCEMY, ŻEBY TO MŁODZIEŻ BYŁA
GŁÓWNYM KOMPONENTEM BUDOWY
KAŻDEJ WSPÓŁPRACY.**
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MAŁEJ GMINY

Zgodnie z ideą miast bliźniaczych podkreśla się wartość bezpośrednich kontaktów między społecznościami różnych państw. Dla młodzieży jest to szansa poznania innych kultur, tradycji, motywacja do nauki języka obcego, a także zdobycia praktycznych umiejętności w związku z udziałem

łem w projekcie. Aktywizacja młodych ludzi to nie tylko wymiana między szkołami. Młodzież uczestniczy w różnych programach, w których ma zaplanować, zorganizować i odpowiednio zaprezentować końcowy efekt projektu.

**NASZA WSPÓŁPRACA JEST NAKIEROWANA
PRZEDE WSZYSTKIM NA MŁODZIEŻ,
ŻEBY MŁODZIEŻ MOGŁA SIĘ ZE SOBĄ
SPOTYKAĆ (...), TWORZYĆ.**
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MAŁEJ GMINY

Działania z udziałem młodzieży, ale również dorosłych, mają dodatkowo funkcję promującą kraj, miasta czy kulturę. Młodzież poznaje Polskę, a dorośli przełamują różne stereotypy. Jest jeszcze jeden ciekawy wymiar takich działań. Polska młodzież nie tylko poznaje kraje swoich rówieśników, ale i zdobywa wiedzę o swojej małej ojczyźnie, chcąc pokazać swoje miasto i kraj, buduje swoją tożsamość lokalną.

**NASZE SZKOŁY SĄ BARDZO AKTYWNE PRZY
KORZYSTANIU Z WYMIAN ZAGRANICZNYCH
RÓŻNEGO TYPU, PODOBNE UCZELNIE (...)
I WIDZIMY, ŻE KIEDY MŁODZI LUDZIE MAJĄ
MOŻLIWOŚĆ SPOTKANIA SIĘ ZE SWOIMI
RÓWIEŚNIKAMI Z INNEGO KRAJU, TO DOPIERO
WTEDY ZACZYNAJĄ SIĘ DOWIADYWAĆ, ZBIERAĆ
INFORMACJE O SWOIM MIEŚCIE (...). I MOŻNA
POWIEDZIEĆ, ŻE W TEN PARADOKSALNY SPOSÓB
WPŁYWA TO NA BUDOWANIE TOŻSAMOŚCI
LOKALNEJ WŚRÓD MŁODZIEŻY.**
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO

Jak przyznają przedstawiciele samorządów, działania z młodzieżą, organizowanie różnych wydarzeń kulturalnych i sportowych są najlepszą formą angażowania społeczności lokalnych. Mecz z reprezentacją miasta partnerskiego czy też festyn kulinarny przyciąga duże grupy ludzi. Jest to okazja do pokazania innej kultury, promowania wyrobów

regionalnych. Cykliczne festiwale miast partnerskich stają się wydarzeniem w lokalnej społeczności, są bramą do świata dla wielu ludzi.

Zróznicowana jest rola samorządów w organizowaniu wymian szkolnych czy też nawiązywaniu bezpośrednich kontaktów poszczególnych grup społecznych. Władze lokalne mogą być głównym organizatorem, ale mogą też jedynie współuczestniczyć bądź wspierać finansowo tego typu działania. Szkoły czy też organizacje pozarządowe niejednokrotnie po zainicjowaniu kontaktów przejmują odpowiedzialność za organizację imprez. Wielu przedstawicieli władz lokalnych podkreśla, że szkoły są bardzo aktywne, same współpracują z placówkami innych państw, już bez udziału samorządów.

W efekcie powstają warunki do otwierania się młodzieży na świat, umożliwiania różnym grupom społecznym, jak choćby seniorom, zespołom sportowym czy też kołom gospodyń wiejskich spotkań ze społecznościami różnych krajów. Im więcej podmiotów organizuje takie przedsięwzięcia, tym efekt jest lepszy. Polacy zyskują wizerunek narodu otwartego na świat, aktywnego nie tylko na szczeblu centralnym czy wielkiego biznesu. Samorząd, dysponujący kilkoma tysiącami złotych budżetu rocznie, dzięki zaangażowaniu poszczególnych osób wykonuje pracę efektywną na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, angażuje różne grupy, uczy aktywności i integruje ludzi. Po drugie, promuje Polskę za granicą. Po trzecie, dociera do krajów i grup trudnych politycznie. Wpisuje się więc nie zawsze świadomie w realizację polityki zagranicznej państwa.

Współpraca kulturalna traktowana jest jako pewien standard w stałych relacjach zagranicznych. Podobnie jak w przypadku wymiany młodzieży,

dotyczy to szczególnie miast i gmin wiejskich. Organizacja koncertów, festiwali, przeglądów jest stosunkowo łatwym przedsięwzięciem, które gromadzi dużą publiczność i nie stwarza problemów z barierą językową.

**BARIERY JĘZYKOWE POWODUJĄ, ŻE NAJCZĘŚCIEJ
I NAJLEPIEJ UDAJĄ SIĘ IMPREZY, WYMIANY
SPORTOWE I KULTURALNE, GDZIE PRZEWAŻA
FOLKLOR (...), MUZYKA REGIONALNA
I KLASYCZNA ORAZ TANIEC.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO

Wymiana doświadczeń i propagowanie reformy samorządowej

Mimo zmieniającego się podejścia do współpracy zagranicznej (nastawienie na konkretne działania) i wzrostu znaczenia polskich samorządów („teraz to my uczyliśmy innych”) możliwość czerpania doświadczeń jest ważnym komponentem zagranicznych relacji i to we wszystkich typach jednostek samorządowych. Czasem jest to traktowane jako priorytetowa strategia.

**WIZYTY W INNYCH MIASTACH SĄ CZĘSTO
DODATKOWYM BODŹCEM DO ZASTOSOWANIA
JAKIEGOŚ ROZWIĄZANIA, PROCEDURY,
INWESTYCJI (...),
DO CZEGO MOŻE SIĘ NAWET WCZEŚNIEJ
PRZYMIERZALIŚMY, ALE BRAKOWAŁO
PRZEKONANIA, GWARANCJI POWODZENIA ITP.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MAŁEJ GMINY

Niezależnie od tematów i form współpracy poznanie i wzajemne uczenie się pozostaje naturalnym efektem wszelkich kontaktów. Chęć korzystania z doświadczeń czy też ich przekazywanie to jedno z kryteriów doboru partnerów. Można wyróżnić kilka typów wymiany doświadczeń:

- czerpanie wiedzy od partnerów zachodnich (na przykład w energetyce)
- wzajemna wymiana doświadczeń (współpraca transgraniczna, rozwój regionalny)
- przekazywanie doświadczeń polskich samorządów (państwom Partnerstwa Wschodniego oraz Chorwacji)

Każda relacja przynosi różne doświadczenia, które mogą być przydatne zarówno dla samych samorządów, jak i grup społecznych zaangażowanych w konkretne działania. Projekty nastawione na przekazywanie polskich doświadczeń innym krajom mogą być inspirujące dla obu stron. Polskie samorzady mogą jednak czerpać największą wiedzę wciąż przede wszystkim z Niemiec oraz w mniejszym zakresie państw skandynawskich.

We współpracy z Niemcami zarówno Urzędy Marszałkowskie, jak i mniejsze jednostki terytorialne wykazują duże zainteresowanie wiedzą z zakresu energetyki i ochrony środowiska.

Pozostaje jednak szereg dziedzin, w których polskie samorzady mają osiągnięcia, a na wymianie doświadczeń z państwami Europy Zachodniej korzystają obie strony.

Polskie samorzady często opisują reakcje partnerów szczególnie z państw Europy Zachodniej, którzy są pozytywnie zaskoczeni polskimi rozwiązaniami i skutecznym wykorzystywaniem środków chociażby na współpracę transgraniczną.

Bardzo ważnym aspektem jest dzielenie się – zwłaszcza z Ukrainą oraz w coraz większym stopniu z Gruzją i Mołdawią – polskimi doświad-

zeniami z reformy samorządowej, rozwoju regionalnego oraz wykorzystania funduszy europejskich. Niektóre samorządy uważają to niemal za swój obowiązek.

**POTRZEBNE JEST TO PARTNERSTWO
(PARTNERSTWO WSCHODNIE, PRZYP. A.S.)
(...), TAK JAK KIEDYŚ PARTNERSTWO
Z NIEMCAMI; WYDAJE MI SIĘ, ŻE TO JEST
LUSTRZANE ODBICIE TEGO, CO BYŁO KIEDYŚ
I TO JEST TEN DŁUG DO SPŁACENIA.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MIASTA POWIATOWEGO

Brakuje jednak bardziej systematycznego instrumentu wsparcia dla projektów, których celem byłoby popieranie reform samorządowych w państwach, chcących wprowadzać takie zmiany.

**POLSKA MA O TYLE DOBRE
DOŚWIADCZENIA, ŻE BUDOWALIŚMY
TE SAMORZĄDY DE FACTO OD PODSTAW
I TROCHĘ SIĘ DZIWIĘ, ŻE RZĄD NIE TWORZY,
CHYBA ŻE MA TAKI ZAMIAR, FUNDUSZU DLA
SAMORZĄDÓW POLSKICH,
KTÓRE CHCĄ GOŚCIĆ SAMORZĄDOWCÓW
UKRAIŃSKICH LUB WYMIENIAĆ SIĘ
Z NIMI DOŚWIADCZENIAMI.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MIASTA POWIATOWEGO

Polską reformą samorządową, uważaną w wielu krajach za bardzo udaną, interesują się także inne bardziej odległe państwa. Polskie rozwiązania były prezentowane w Kazachstanie, Tunezji, Serbii, Armenii oraz Chorwacji, która dodatkowo poznała doświadczenia z korzystania z funduszy europejskich.

Promocja

Ważną strategią działań jest promocja gminy, regionu oraz Polski. Nie jest to cel sam w sobie, ale większość przedstawicieli samorządów zgodnie przyznaje, że jest to istotny element niemal każdego działania. Przy okazji wydarzeń kulturalnych, inicjatyw nastawionych na wymianę młodzieży czy współpracę innych grup społecznych samorządy prezentują swoje miasta, gminy wiejskie czy regiony. Pokazują najważniejsze miejsca, symbole, opowiadają historię znanych osób. Organizują wydarzenia, podczas których mogą zaprezentować kulturę lokalną.

**PRZYJEŹDZA DO NAS MASA LUDZI (...),
STARAMY SIĘ JAK NAJWIĘCEJ POKAZAĆ TO,
CO JEST ATRAKCYJNE.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MIASTA POWIATOWEGO.

I tak w czasie targów spożywczych czy agroturystycznych prezentowane są konkretne produkty lokalne. Festiwale i rozmaite przeglądy są okazją do promowania lokalnych zespołów i kultury. Wszystko to jest formą marketingu bezpośredniego. Każdy uczestnik danego wydarzenia staje się potencjalnym turystą czy też konsumentem polskich produktów i polskiej kultury.

**PROMUJĄC NASZ PRODUKT REGIONALNY,
PROMUJEMY TAKŻE POLSKĘ (...),
SAMORZĄDY ROBIĄ OKOŁO 80%
PROMOCJI POLSKI ZA GRANICĄ.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU

BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO

Większość działań skoncentrowanych na wsparciu przedsiębiorców także sprowadza się do promocji Polski lokalnej, polskich produktów

i w efekcie całego kraju. Wszystkie misje gospodarcze, targi, spotkania informacyjne potencjalnych inwestorów sprowadzają się do przedstawienia polskiej oferty.

Ponadto istotna jest też promocja pewnego wizerunku kraju. Bezpośredni kontakt i własne doświadczenia danego państwa są bardzo skutecznym sposobem na walkę ze stereotypami i uprzedzeniami.

**W DOBIE INTERNETU, ANONIMOWOŚCI
BEZPOŚREDNI KONTAKT, ZOBACZENIE NA
WŁASNE OCZY ZYSKUJE NA ZNACZENIU.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO

W przypadku współpracy samorządowej szczególnie ważne staje się promowanie pewnych rozwiązań. Przeprowadzona reforma administracyjna jest obecnie traktowana jako nasz „produkt” eksportowy, szczególnie do państw Europy Wschodniej i państw Partnerstwa Wschodniego.

Pozostaje kwestia, w jakim stopniu podejmowane działania są przemyślane, zintegrowane i w efekcie skuteczne. W przypadku mniejszych jednostek trudno mówić o wielu możliwych instrumentach takich działań. Ważna staje się promocja lokalna, by zachęcić jak największą grupę ludzi do uczestnictwa w imprezach na swoim terenie, jak też partnera. W promocję włączane są lokalne media z obu krajów, informacje zamieszczane są na stronach internetowych samorządów.

W większych jednostkach, dysponujących sporymi możliwościami finansowymi i kadrowymi, promocja może być bardziej przemyślana. Szczególnie Urzędy Marszałkowskie do współpracy zapraszają poza mediami regionalne organizacje turystyczne.

Przygotowywane są broszury i filmiki. Przedstawiciele samorządów wskazują jednak na potrzebę zwiększenia nakładów na promocję. Podkreślają też konieczność organizowania długoterminowych kampanii, które będą prezentować konkretny wizerunek. Mają świadomość, że Polska jako kraj oraz Polska lokalna nie są dobrze promowane.

**PROMOCJA JEST CZYMŚ, CO NAM SŁABO
WYCHODZI, PARTNERZY PRZYJEŹDZAJĄ I SĄ
ZASKOCZENI, ŻE MAMY TAKIE FAJNE RZECZY,
KTÓRYCH NIE PROMUJEMY.**

PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Przedstawiciele samorządów, pytani o koncepcję marki POLSKA, która zakłada opracowanie zasad komunikacji i włączenie różnych podmiotów, w tym samorządów, w kampanię, bardzo różnie oceniają te plany. Większość miast nie kojarzy samej koncepcji. W dużych miastach znane jest samo hasło, rzadko konkretne działania. Największą wiedzę w tym zakresie wykazują regiony, które w swoich zadaniach mają promocję regionów i w których zostały przedstawione główne założenia nowej koncepcji. Niezależnie od tego wszyscy zgodnie przyznają, że spójna koncepcja promocji państwa polskiego jest ważna i potrzebna.

**MARKA POLSKA POWINNA SIĘGAĆ
DO DOROBKU PROMOCYJNEGO POLSKI
LOKALNEJ, REGIONALNEJ, PROMOWAĆ
CZĘSTO DUŻEJ RANGI WYDARZENIA
LOKALNE, BO WŁAŚNIE DOPIERO TAKIE
WYDARZENIA POWODUJĄ, ŻE ODBIORCA
ZWRACA UWAGĘ NA PRODUKT,
NA LUDZI, NA KULTURĘ.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO

Obawy budzą jednak szczegóły i realizacja samej koncepcji. Regiony pracują nad swoimi wizerunkami, mają swoje logotypy, hasła i strategie pro-

mości. Ważne więc, jak się połączy te wszystkie działania, jak wykorzystać potencjał lokalny, by promować Polskę jako kraj, pokazując równocześnie jej zróżnicowanie regionalne.

JESTEM ZA TYM, ABY SAMORZĄDY WŁĄCZYŁY SIĘ DO TEJ KAMPANII, ALE OCZYWIŚCIE ISTOTNE JEST, NA JAKICH WARUNKACH BYŁOBY TO MOŻLIWE (...) I CZY W TAKIEJ SYTUACJI REGIONY MUSIAŁYBY ZREZYGNOWAĆ ZE SWOICH LOGOTYPÓW.

PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Infrastruktura

Pomimo rosnącej roli „miękkich działań i projektów” wciąż wiele kontaktów samorządowych związanych jest z poprawą infrastruktury drogowej, turystycznej czy komunalnej. Najwięcej takich projektów realizowanych jest na terenach pogranicza, są to inwestycje w turystykę po obu stronach granicy (szczególnie na granicy południowej), w poprawę komunikacji poprzez bu-

downę dróg i mostów, czy też w usprawnienie przejść granicznych (na granicy wschodniej).

Projekty zakładające inwestycje w infrastrukturę są też istotne w kontaktach wspierających Polonię i Polaków za granicą. Remonty szkół, renowacja zabytków czy cmentarzy wciąż stanowią ważne sfery współpracy z państwami wschodniej Europy.

Energetyka

Energetyka jest ważną dziedziną współpracy, która z uwagi na jej techniczny wymiar nie zawsze jest domeną wydziałów współpracy międzynarodowej. Samorządowcy pytani o zagadnienia związane z tą sferą mówią o podpatrywaniu dobrych praktyk u swoich partnerów. Szczególną rolę odgrywają tu kontakty z Niemcami, w drugiej kolejności z państwami skandynawskimi. Urzędy Marszałkowskie, jak też mniejsze jednostki terytorialne wykazują duże zainteresowanie wiedzą z zakresu odnawialnych źródeł energii, biogazowni, małych farm wiatrowych czy spalarni śmieci.

Zagadnienia energetyczne stały się podstawą utworzenia wyspecjalizowanych międzynarodowych sieci samorządowych, których członkami jest coraz więcej polskich samorządów. Wśród najaktywniejszych są Climate Alliance, Porozumienie

Burmistrzów oraz sieć Energy Cities. Ich działalność umożliwia wprowadzanie na poziomie lokalnym nowoczesnych rozwiązań, zwiększanie efektywności energetycznej czy wdrażanie elementów polityki klimatycznej (np. redukcja CO₂).

NIKTÓRE NASZE MIASTA PARTNERSKIE, GŁÓWNIE W NIEMCZECH, MAJĄ CIEKAWIE ROZWINIĘTE SIECI ENERGII WIATROWEJ I BIOGAZOWEJ. OSTATNIO NASZE DELEGACJE (MIESZKAŃCÓW I PRZEDSIĘBIORCÓW) ZWIEDZAŁY TAKIE OBIEKTY W NIEMCZECH (...), ZAPOZNAWAŁY SIĘ, JAK TO FUNKCJONUJE (...), ZWŁASZCZA BIOGAZOWNIA JEST DLA NAS BARDZO INTERESUJĄCA (...), TO JEST MOŻE POCZĄTKOWA FAZA TEGO ZAINTERESOWANIA, ALE BYĆ MOŻE SKORZYSTAMY Z TYCH DOŚWIADCZEŃ.

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MAŁEJ GMINY

5

EFEKTYWNOŚĆ
WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ SAMORZĄDÓW

**WSZYSTKIE
EFEKTY MAJĄ
DUŻE ZNACZENIE,
SZCZEGÓLNIE
W ZESTAWIENIU
Z NAKŁADAMI**

Efektywność jako pojęcie ekonomiczne jest szczególnie przydatna w naukach o zarządzaniu przedsiębiorstwami. Główny nacisk kładzie się tu na stosunek nakładów do rezultatów działań. Jeśli potraktować jednostki samorządowe jako podmioty mające do dyspozycji fundusze własne, możliwość korzystania ze środków zewnętrznych oraz pewną swobodę do wyznaczania własnych celów, można je poddać ocenie pod kątem efektywnego zarządzania funduszami, zasobami kadrowymi oraz ewentualnym otwarciem społeczności lokalnej na aktywność międzynarodową. Wykorzystując analogię do podmiotów rynkowych, należy podkreślić duże zróżnicowanie pod względem wielkości i potencjału zarówno firm, jak i samorządów. Inne zasoby finansowe i pozamaterialne będzie miał Urząd Marszałkowski, inne zaś urząd gminy liczącej kilka tysięcy mieszkańców. Wśród głównych determinant zakresu, sfer i celów współpracy są ponadto: położenie względem granicy lądowej państwa, sytuacja społeczno-gospodarcza, obecność mniejszości

narodowych lub religijnych oraz historia danej jednostki samorządowej.

Efekty, jakie można osiągnąć z międzynarodowych relacji z innymi samorządami, można podzielić na wiele sposobów. Część z nich będzie mierzalna (rezultaty twardej projektów, na przykład infrastruktura), część niemierzalna (kontakty między społecznościami lokalnymi, aktywizacja młodych ludzi). Na taki podział częściowo nakłada się kategoryzacja pod względem efektów krótko- i długoterminowych. W innej systematyzacji można by wyróżnić efekty zamierzone i niezamierzone. Jest też cały szereg efektów pośrednich czy też będących częścią składową różnych działań. W ostatnim przypadku przykładem mogą być wszelkiego typu działania nastawione na promocję miasta, regionu, kultury lokalnej czy też Polski jako kraju. Korzyści można też podzielić na odczuwalne w skali europejskiej (projekty energetyczne, lobbing w UE), krajowej (promocja kraju, gospodarka), regionu czy miasta (nowa inwestycja), czy też

w skali społeczności lokalnej (kontakty międzyludzkie). Listę różnych kategorii można by jeszcze rozszerzać. Najważniejsze jest jednak podkreśle-

nie, że wszystkie te efekty mają duże znaczenie, szczególnie w zestawieniu z nakładami, jakie im towarzyszą, i nie można ich wartościować.

Efektywność w kolejnych etapach rozwoju dyplomacji samorządowej

W aktywności międzynarodowej samorządów można wyróżnić kilka okresów rozwoju w odniesieniu do liczby zawieranych kontaktów, ich celów, a przez to i efektywności.

Pierwszy dotyczy czasów sprzed transformacji. Większość nawiązywanych wtedy kontaktów miała charakter polityczny i sprowadzała się głównie do kurtuazyjnych wizyt. Trudno tu mówić o celach czy efektach. Jedynym ważnym obecnie aspektem tych związków jest odwołanie się do nich już po transformacji. Polskim władzom lokalnym łatwiej było nawiązać kontakt z samorządem już znanym, niż poszukiwać nowych partnerów. Dlatego większość stosunków z czasów PRL została wznowiona już na nowych zasadach w nowych warunkach politycznych.

Największy dynamizm, jeśli chodzi o liczbę relacji, przypadł na lata dziewięćdziesiąte. Nowa sytuacja polityczna, wzmocnienie pozycji samorządów gminnych w wyniku pierwszego etapu reformy samorządowej, zainteresowanie świata Polską, w tym szczególnie perspektywa członkostwa w UE, zaowocowały licznymi umowami o współpracy. Wśród głównych celów współpracy, podobnie jak obecnie, wymieniane były kontakty między społecznościami lokalnymi poprzez wymiany młodzieży, wspólne aktywności w sferze kultury, turystyki i sportu. Ponadto współpraca miała też bardzo istotny komponent edukacyjny dla samego funkcjo-

nowania samorządów. Partnerzy z krajów Europy Zachodniej chętnie doradzali, organizowali staże dla urzędników, pokazywali różne rozwiązania polskim samorządom i pomagali przygotowywać się do członkostwa w Unii Europejskiej.

PUNKTEM WYJŚCIA W POSZUKIWANIU TYCH PARTNERÓW BYŁA CHĘĆ ZNALEZIENIA SIĘ W TEJ INTEGRUJĄCEJ SIĘ EUROPIE, PRZED WSZYSTKIM SZUKALIŚMY PARTNERÓW, KTÓRZY MOGLIBY NAM W TYM POMÓC, EWENTUALNIE PODZIELIĆ SIĘ Z NAMI SWOIMI DOŚWIADCZENIAMI.
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Dzięki wspólnym projektom przy wykorzystywaniu funduszy przedakcesyjnych polskie władze lokalne zyskały wiedzę na temat funkcjonowania UE i możliwości korzystania z finansowego wsparcia. Trudno mówić o przygotowanej w tym okresie kadrze do prowadzenia współpracy zagranicznej czy też przemyślanej, długoterminowej strategii działań. Dobór partnerów, często bardzo odległych geograficznie (USA, Ameryka Południowa), był nieraz przypadkowy. Niekiedy dochodziło wręcz do licytacji, kto ma więcej umów i gdzie pojechał. Dość szybko jednak zadziałała kontrola społeczna. Negatywne artykuły w prasie lokalnej i niechęć społeczności do „turystyki burmistrzów” wymusiły stopniowy racjonalizm. Głównym celem stało się pozyskiwanie wiedzy od zagranicznych partnerów i funduszy na współpracę.

Jeszcze inną dynamiką wykazały się tereny pogranicza, gdzie począwszy od lat dziewięćdziesiątych powstawały kolejne euroregiony. Różne schematy tworzenia tych instytucji (odgórne i oddolne) oraz odmienne uwarunkowania polityczne partnerów po drugiej stronie granicy do dziś rzutują na ich funkcjonowanie.

Niewątpliwie jednak dzięki rozwojowi współpracy transgranicznej oraz realizacji wspólnych projektów, szczególnie z partnerami z Niemiec, Francji, Holandii i Danii, osiągnięto ważne cele, tj. przygotowanie się samorządów do członkostwa w UE, umocnienie ich pozycji, nauczenie się korzystania z funduszy unijnych.

Kolejny ważny etap w rozwoju współpracy międzynarodowej samorządów przypada na okres po wejściu Polski do Unii Europejskiej. W tym czasie ze względu na osiągnięcie dotychczasowych celów współpracy zaczęli się wycofywać niektórzy partnerzy z krajów zachodnich. Wraz z zakończeniem się funduszy przedakcesyjnych zlikwidowano programy, z których korzystały głównie kraje zachodnie, tj. programy wsparcia rozwoju demokracji lokalnej. W 2004 r. widać było, jak w porównaniu z rokiem 2000 przesuwają się kierunki geograficzne współpracy: przybywało nowych partnerów z krajów sąsiednich – ważna rola funduszy na współpracę transgraniczną – a ubywało z Francji czy Danii¹⁷.

Przed samorządami pogranicza zachodniego i południowego stanął nowy cel w postaci przygotowania się do wejścia Polski i krajów regionu do strefy Schengen. W tym czasie intensywne kontakty zaczęły nawiązywać nowe jednostki samorządów – powiaty oraz nowe wojewódz-

stwa. W pierwszych latach koncentrowano się na porządkowaniu partnerstw odziedziczonych po dawnych województwach. Część z nich zawierała na podstawie analiz sytuacji, potencjału i celów możliwej współpracy, w innych przypadkach przedłużano wszystkie umowy, jeśli tylko partnerski samorząd był zainteresowany współpracą. W pierwszych latach po drugim etapie reformy samorządowej Urzędy Marszałkowskie skupiały się na zbieraniu doświadczeń głównie państw Europy Zachodniej. Budowały swoją pozycję w kraju i za granicą, uczyły się korzystać z funduszy unijnych i z rosnącej pozycji regionów w Europie. W podsumowaniach 10-lecia Polski w Unii samorządy są wymieniane wśród podmiotów najlepiej wykorzystujących członkostwo w Unii. Wymiar UE i funduszy europejskich to jednak tylko jeden z celów ostatnich lat. Według ustawy o samorządzie wojewódzkim współpraca zagraniczna ma być jednym z czynników sprzyjających rozwojowi regionu.

Wszystkie te zmiany, nowa sytuacja wewnętrzna i zewnętrzna zdeterminowały nieco podejście do zagranicznej aktywności samorządów, choć w różnym stopniu na różnych szczeblach. Mimo że zasadniczy cel – zbliżenie się społeczności lokalnych różnych państw – pozostał, większy nacisk kładzie się na wymierne wyniki współpracy. Podejmowane działania stały się bardziej przemyślane, większą uwagę przykładano do sprecyzowania celów. Efektywność stała się jednym z ważnych trendów zagranicznych kontaktów samorządów.

Większą rolę odgrywają integracja przedsięwzięć samorządu z działaniami podmiotów krajowych oraz ich wpisywanie się w politykę Unii Europejskiej. Przy czym, wraz ze wzrastającą rolą dypl-

¹⁷ A. Skorupska, *op. cit.*

EFEKTYWNOŚĆ



CEL

Polityka zagraniczna
Wymiana doświadczeń
Promocja

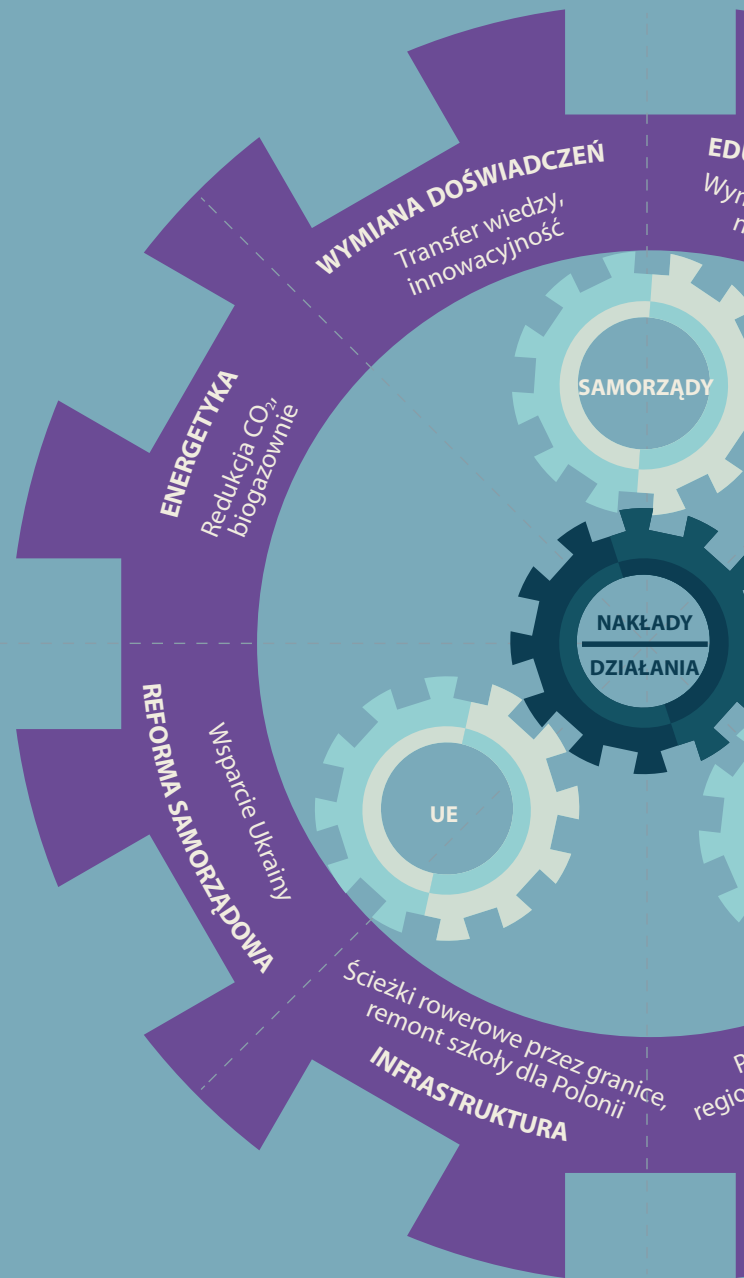
NAKŁAD



CEL

Realizacja potrzeb lokalnej społeczności
Współpraca kulturalna
Współpraca szkół

NAKŁAD



INTENSYWNOŚĆ WSPÓŁPRACY

Początek reformy samorządowej

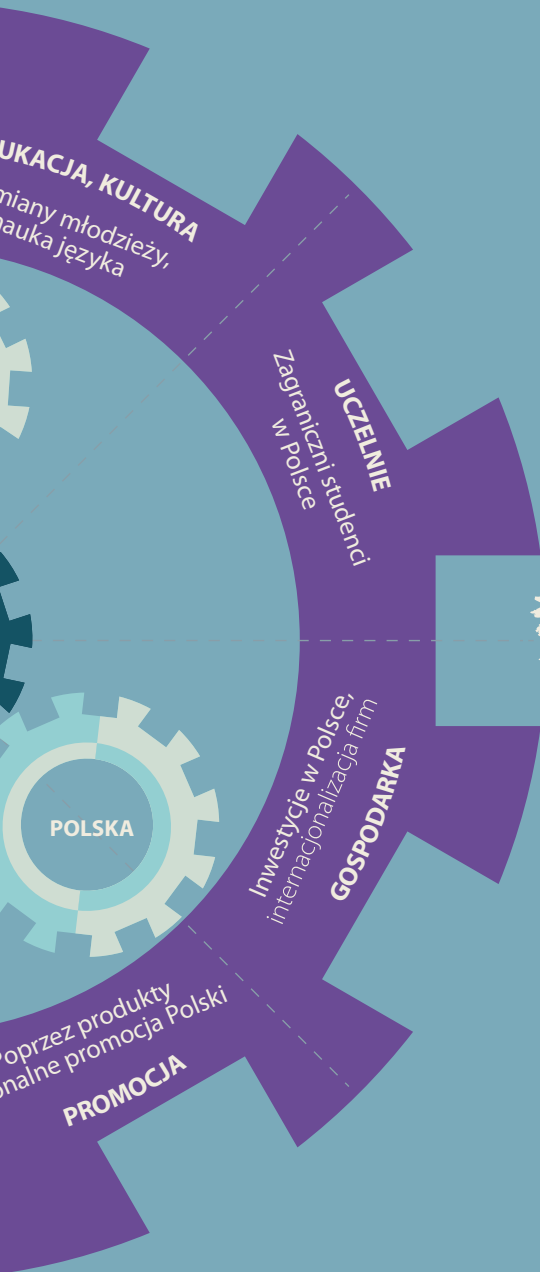
1980

1990

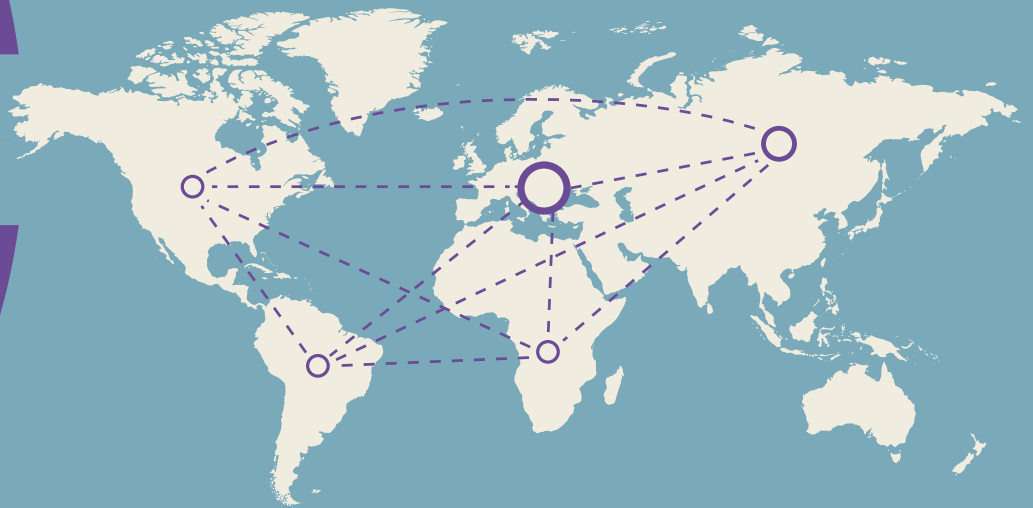
Perspektywy członkostwa w UE

NAKŁADY

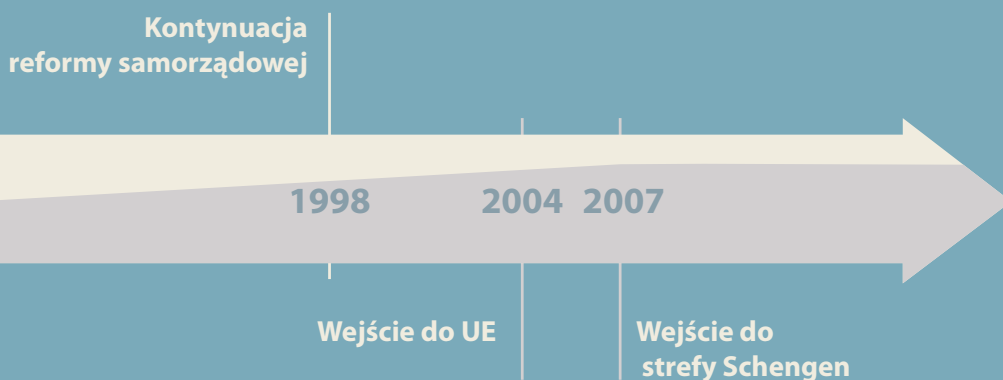
REZULTAT DZIAŁAŃ



SIECI POWIĄZAŃ MIĘDZYNARODOWYCH



MIĘDZYNARODOWEJ SAMORZĄDÓW



macji publicznej w podniesieniu efektywności międzynarodowej aktywności samorządów ważne powinno się stać lepsze przełożenie działań lokalnych na decyzje podejmowane na szczeblu unijnym. Przykładem jest reforma samorządowa na Ukrainie. Wsparcie oferują samorzady i polski

rząd, ale bez długofalowej pomocy UE działania te mogą być nieefektywne. Grafika na stronach 60–61 przedstawia efektywność poprzez powiązanie nakładów samorządów, polskich podmiotów centralnych oraz UE, jako oddziałujących na siebie „trybików”.

Czynniki kształtujące efektywność

Wielkość, geografia oraz potencjał

**TRZEBA SOBIE TEŻ POWIEDZIEĆ,
ŻE UMOWY PARTNERSKIE DAJĄ PEWNĄ
PODSTAWĘ, TRZON WSPÓŁPRACY (...)
WSPÓŁPRACY CYKLICZNEJ, JAK FESTIWALE,
NATOMIAST PRAWDZIWA WSPÓŁPRACA
MIĘDZYNARODOWA OBECNIE RZĄDZI
SIĘ JUŻ TROCHĘ INNYMI PRAWAMI ORAZ
REGUŁAMI, I TU KLUCZOWA JEST SYTUACJA
POLITYCZNA I GOSPODARCZA,
A NIE UMOWY PARTNERSKIE.
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO**

Duże miasto czy region mają inny potencjał finansowy i polityczny niż małe miasto czy gmina. Inne będą też ich efekty. Jednak osoby, na co dzień zajmujące się zagranicznymi kontaktami, wykazują się dużym realizmem w ocenie swoich możliwości oraz potencjału reprezentowanych jednostek. Szczególnie w przypadku większych jednostek widać duże nastawienie na osiągnięcie konkretnych celów. Pracownicy wydziałów do spraw współpracy z zagranicą, coraz lepiej przygotowani merytorycznie do swojej pracy, dobrze odnajdują się w dynamice polityki zagranicznej państwa i sytuacji międzynarodowej. Są otwarci na nowe kierunki i nowe działania, starają się w miarę możliwości planować długofalowe po-

sunięcia. Duże miasta i regiony skupiają się na promocji i wymianie doświadczeń, realizują własną politykę zagraniczną, choć jak podkreślają, nie wychodzą poza ramy ustalonych priorytetów polityki zagranicznej polskiego rządu.

Z kolei w mniejszych jednostkach, dysponujących z definicji słabszym potencjałem finansowym i kadrowym pracownicy samorządowi tłumaczą swoje działania w kategoriach realizacji potrzeb lokalnych społeczności. Skupiają się na kontaktach różnych grup społecznych, organizacji imprez kulturalnych oraz współpracy szkół. Nie zajmują się planowaniem strategicznym ani priorytetami rządu.

W mniejszych, jak też w większych jednostkach aktywność międzynarodowa nie ma jednak charakteru priorytetowego. W zbyt małym stopniu współpraca międzynarodowa traktowana jest jako ważny element rozwoju lokalnego. Trzeba przekonać radnych, burmistrzów, prezydentów o korzyściach podejmowanych działań, nie tylko poprzez inwestycje w infrastrukturę, ale też szansę na budowę innowacyjnej gospodarki.

Dużym ułatwieniem w kontaktach jest możliwość korzystania z funduszy programów. Pewnym uprzywilejowaniem cieszą się tu tereny przygraniczne. Dzięki programom transgranicznym mogą korzystać z dodatkowych funduszy europejskich oraz realizować więcej projektów infrastrukturalnych. Tym sposobem łatwiej im wykazać namacalne efekty zagranicznych kontaktów. Bliskość geograficzna ułatwia albo wręcz wymusza ścisłą współpracę. Ochrona środowiska, turystyka, czy infrastruktura stają się naturalną dziedziną współpracy dla samorządów z pogranicza.

Łatwiej wypromować miasta czy regiony, które już w punkcie startu mają atuty na skalę światową – wydarzenia, które zapisały się w historii świata czy też atrakcyjne ukształtowanie terenu.

Sposób doboru partnera

Kwestia doboru partnera to kategoria, w której czynnikami różnicującymi są szczebel samorządu, położenie względem granicy i data nawiązania relacji. Przed rokiem 1989 dominowały kryteria polityczne – na przykład rządząca w danym mieście Europy Zachodniej partia komunistyczna nawiązywała kontakt z miastem z państwa bloku komunistycznego. Propagandowo dla władz polskich dobrze było mieć takiego partnera. Zdarzały się jednak także oddolne inicjatywy, szczególnie w okresie stanu wojennego, kiedy wiele społeczności lokalnych państw Europy Zachodniej i USA włączało się w pomoc dla polskich miast. W ten sposób rodziły się nieformalne przyjaźnie, była to też dobra podstawa do współpracy w nowych warunkach politycznych.

Kolejnym ważnym punktem była zmiana systemu politycznego w Polsce oraz reforma samorządu

Dlatego tak ważne jest szukanie własnych specjalizacji, atrakcyjnych punktów, które mogą się stać wizytówką danej jednostki i przyciągnąć uwagę. Ciekawym przykładem jest miasto, które w Polsce kojarzy się przede wszystkim ze stacją kolejową, jednak zagranicą skutecznie promuje się jako miasto róż.

Mała gmina, która nie ma ani dużych funduszy, ani samodzielnego stanowiska dla osoby odpowiedzialnej za kontakty zagraniczne, postanowiła rozwijać międzynarodową aktywność wraz z sąsiednią gminą. Wszelkie koszty związane z pobytami gości z partnerskiego samorządu rozkładają się po połowie, łatwiej też zorganizować wizyty choćby młodzieży z wykorzystaniem infrastruktury obu gmin.

gminnego. Przedstawiciele samorządów szukali kontaktów, możliwości nauki, zdobycia doświadczeń, szczególnie w Europie Zachodniej. Ważniejszy był kraj, z którego pochodził partner, niż inne kryteria. Zmienił się cel współpracy. Polskie miasta chciały się uczyć od samorządów niemieckich, francuskich, włoskich, holenderskich i duńskich. Współpraca z takimi krajami miała też wsparcie finansowe. Szczególnie aktywne były fundacje polsko-niemieckie i polsko-francuskie.

Zachodzące w Polsce zmiany, dążenie do integracji europejskiej, otwarcie małego ruchu granicznego ze Słowacją, z Czechami i Niemcami, dostępność funduszy na programy transgraniczne pozwoliły na dostrzeżenie korzyści ze współpracy z partnerami z krajów sąsiedzkich. Pojawiły się więc bardziej przemyślane kryteria doboru partnera. Ważna zaczęła być fizyczna odległość,

a także podobieństwa i wspólne interesy. Należało mieć partnera, z którym można będzie rozwiązywać problemy i rozmawiać o różnych kwestiach.

W analizie obecnie zawieranych partnerstw czy członkostw w zrzeszeniach międzynarodowych widać, że przybywa różnych kryteriów wyboru. Co więcej, relacja nawiązana przed laty jest weryfikowana bieżącymi działaniami. Albo istnieją kryteria, które legitymizują taką współpracę na nowo, albo taki kontakt się urywa. Dobór historyczny przestaje więc mieć znaczenie. Obecnie decyzja o wyborze partnera coraz częściej wiąże się z celami, które samorząd chce realizować, korzystając z możliwości współpracy zagranicznej, oraz wciąż ściśle z położeniem względem granicy. Nie zawsze artykułowanym, ale na ogół towarzyszącym kryterium jest chęć czerpania korzyści ze współpracy na różnych poziomach oraz z jakis doświadczeń. Współpraca powinna być opłacalna z perspektywy samorządu i społeczności, która ostatecznie staje się głównym beneficjentem. Poza tymi oczywistymi można wyróżnić kilka głównych, nie zawsze rozdzielnych.

KRYTERIA PODSTAWOWE

Mniejsze gminy, których współpraca zagraniczna z uwagi na niewielkie możliwości kadrowe i finansowe ograniczona jest do wspierania wymiany młodzieży szkolnej, organizacji imprez kulturalnych przy okazji święta miasta lub „Dni Gmin Partnerskich”, kierują się przy wyborze partnera odległością geograficzną i podobieństwem co do wielkości. Współpraca z partnerem ze zbyt odległego państwa będzie niemożliwa ze względu na zbyt duże koszty. Inne kryteria nie są już tak istotne i często dobór partnera jest dość przypadkowy. Współpraca zaczyna się od osobistych powiązań urzędników albo bardziej aktywnych członków

społeczności lokalnej, kontaktów z Polonią, spotkania przy okazji uroczystości w innych miastach czy podczas wyjazdów służbowych. Czasem kluczowa staje się kwestia językowa. Dobrze rozwija się współpraca, gdy osoba odpowiedzialna za kontakty posługuje się językiem kraju, z którego pochodzi partner. Przedstawiciele samorządów podkreślają brak znajomości języka jako ważną barierę w relacjach zagranicznych.

Wybór na podstawie tych elementarnych kryteriów jest wystarczający, by efektywnie podejmować współpracę zorientowaną na cele, jakimi są współpraca szkół, wspólne imprezy kulturalne i okazjonalne spotkania. Jeśli dany samorząd zdecyduje się na szerszą lub bardziej aktywną współpracę, powinien wyznaczyć sobie nowe cele i kryteria wyboru.

WYBÓR POD KĄTEM PODOBIEŃSTW

Jeśli wziąć pod uwagę cele współpracy, które mogą być realizowane poprzez projekty finansowane zewnętrznie, istotne jest znalezienie partnera, który będzie chciał podejmować takie same tematy. Wybór kryterium w tym wypadku często wynika ze specyfiki społecznej, historycznej lub gospodarczej danego samorządu. Upraszczając, jeśli na danym terenie panuje duże bezrobocie, samorząd będzie szukał partnera mającego podobny problem, by razem szukać możliwości aktywizowania społeczności lokalnych czy to poprzez realizację wspólnych projektów, czy też wymianę doświadczeń. Z kolei miasta historyczne, posiadające dużo zabytków, budują międzynarodowe sieci, by wspólnie występować o środki i prowadzić działalność lobbingsową i promocyjną.

Historia może też stać się swoistym łącznikiem partnerów. Historyczne wydarzenie utrwalone w spo-

tecznościach lokalnych obu państw buduje silną więź emocjonalną, która pozwala na podejmowanie działań z dużym zaangażowaniem społeczności. Celem takich kontaktów staje się utrwalenie więzi i edukacja szczególnie młodego pokolenia.

**POROZUMIENIA WYNIKAJĄ Z POTRZEB
PARTNERÓW WZAJEMNEGO UZUPEŁNIANIA
SWOICH POTENCJAŁÓW I BRAKÓW
W KULTURZE, BIZNESIE, W JAKIEJS
KONKRETNEJ BRANŻY, W SPRAWACH
SPOŁECZNYCH, CZASEM Z POWODÓW
HISTORYCZNYCH.**
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

KRYTERIA PROJEKTOWE

Wraz z pojawieniem się programów międzynarodowych wspierających współpracę między samorządami różnych krajów wyłoniła się kategoria partnera do projektu. Poszukiwany partner musi spełniać określone kryteria, dostosowane do przyszłych wspólnych działań. Ich realizacja może się stać okazją do nawiązania stałych kontaktów. Pomimo rosnącego znaczenia wszelkiego typu projektów w ocenie większości przedstawicieli badanych samorządów lepiej mieć stałego sprawdzonego partnera i zakładać współpracę długotrwałą, niż koncentrować się na jednorazowych projektach, do których za każdym razem trzeba szukać nowego partnera.

**NAJCZĘŚCIEJ PRZY REALIZACJI JEDNEGO
PROJEKTU RODZĄ SIĘ NOWE POMYSŁY
I ZAWIĄZUJĄ SIĘ TRWAŁE KONTAKTY.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO

Zdarzają się jednak sytuacje, że mimo dobrego kontaktu strony nie są zainteresowane nowymi wspólnymi działaniami, co nie musi być oceniane negatywnie.

Jeśli projekt był udany i zrealizowano założone cele, nie wyklucza się podobnych działań w przyszłości. Każdy nowy partner to pewne ryzyko. Według badanych warto utrzymywać kontakt z dobrze dobranym, sprawdzonym partnerem. Zdarza się też, że współpraca przy projekcie nie układa się pomyślnie i nie ma sensu jej na siłę kontynuować.

Kryteria projektowe dotyczą najczęściej preferencji do określonego kierunku geograficznego. Programy współpracy transgranicznej zakładają nawiązanie relacji z partnerem zza bliskiej granicy. Z kolei Programy pomocy rozwojowej MSZ mają wyznaczone uprzywilejowane kierunki geograficzne, a także dziedziny, na których muszą się skoncentrować przyszli partnerzy, pojawia się więc wymóg związany z podobieństwami i wspólnotą tematyczną.

PARTNER INNEGO PODMIOTU

W wielu przypadkach współpraca zostaje poprzedzona wcześniejszym kontaktem z innym podmiotem. Ma to coraz częściej miejsce w sytuacji, w której zagraniczne relacje nawiązała lokalna firma i korzystnie jest dla wszystkich zainteresowanych rozszerzyć te kontakty. Przykładem mogą być już wspomniane relacje z Chinami, tu włączenie samorządu w relacje biznesowe uwiarygodnia polskiego przedsiębiorcę w oczach partnerów z Chin.

Sprawdzonego partnera można też znaleźć za pośrednictwem już istniejącej współpracy samorządowej. „Partner partnera” z reguły odpowiada kryteriom, które zostały użyte przy nawiązywaniu kontaktu z pośredniczącym samorządem. Ponadto takie relacje przyjmują często wymiar trójstronny, co daje nowe możliwości i rozszerza zakres oraz korzyści ze współpracy.

Propozycja współpracy dotyczyć też może partnera, który pochodzi z regionu partnerskiego samorządu wojewódzkiego lub powiatowego. Dzięki takim sytuacjom powstaje koncentracja geograficzna i najczęściej tematyczna współpracy zagranicznej w regionie. To również daje szansę na rozszerzenie możliwości współpracy czy też zmniejszenie jej kosztów. Mogą się tworzyć swoiste „klastry współpracy”.

Zdarza się też, że kontakt mniejszej jednostki terytorialnej przejmuje samorząd regionalny lub też odbywa się to na równorzędnym poziomie. Sąsiednia gmina dołącza do partnerstwa z zagranicznym samorządem. Sytuacja taka jest szczególnie korzystna dla mniejszych jednostek terytorialnych, które mają stosunkowo małe możliwości budżetowe. Podzielenie się kosztami przyjmowania reprezentantów zagranicznego partnera, współorganizowanie różnego typu przedsięwzięć oraz wspólne ich planowanie mogą bardzo korzystnie wpływać na efektywność współpracy za-

granicznej obu gmin. Rozwiązanie takie może też być wzorcem dla innych mniejszych gmin, które nie podejmują kontaktów zagranicznych z uwagi na duże koszty albo brak doświadczenia.

INNE

Pozostaje jeszcze kilka kategorii, rzadziej występujących, które mogą mieć wpływ na wybór partnera bądź zakończenie relacji. Wciąż istotne jest kryterium polityczne, jak w przypadku Białorusi. Czynnikiem niezależnym jest sytuacja u partnera. Po „drugiej stronie” musi być osoba chcąca współpracować.

Relacje może też silnie determinować obecność mniejszości narodowej, kulturowej lub religijnej. W ich nawiązywaniu funkcję pomocniczą może też pełnić Polonia. Nie bez znaczenia pozostają też osobiste kontakty, które powinny być rozszerzone na różne grupy, by mieć instytucjonalne umocowanie i zapewnić ciągłość współpracy.

Umiejscowienie współpracy zagranicznej w urzędach

Mówiąc o dużym zróżnicowaniu aktywności międzynarodowej w zależności od kategorii jednostki terytorialnej, trzeba wziąć pod uwagę zasoby finansowe i kadrowe, jakie dany urząd może przeznaczyć.

STRUKTURA URZĘDÓW

Wzrost znaczenia współpracy międzynarodowej samorządów w dużym stopniu odzwierciedla się w strukturach organizacyjnych. W Urzędach Marszałkowskich za aktywność zagraniczną odpowiadają wydziały lub departamenty. Czasem podlegają one bezpośrednio marszałkowi, czasem są połączone z wydziałami promocji lub

współpracy gospodarczej, co wynika z dążenia do lepszej koordynacji działań.

W byłych miastach wojewódzkich i większych powiatowych współpracą zagraniczną zajmują się wydziały, referaty lub biura, mające najczęściej w nazwie zarówno współpracę zagraniczną, jak i promocję, a czasem turystykę. Jednostki te zwykle umiejscowione są w Kancelarii Prezydenta Miasta. W mniejszych miastach raczej rzadko wydzielona jest komórka. Najczęściej wyznaczone są jedna lub dwie osoby, które pracując w wydziałach kultury, promocji czy funduszy europejskich, odpowiedzialne są za kontakty za-

graniczne; poza tym w różne działania związane z zagranicznymi relacjami miasta włączane są pozostałe osoby danego wydziału.

Wraz z rozszerzaniem zakresu działań w niemal wszystkich urzędach (także marszałkowskich) podkreśla się włączanie w różne zadania związane z aktywnością międzynarodową osób z innych wydziałów. Dlatego też trudno określić dokładnie, ile pracowników w danym urzędzie wypełnia obowiązki związane ze współpracą międzynarodową. W Urzędach Marszałkowskich na stałe jest to od kilku do kilkunastu osób, zwykle poniżej 10. W większych miastach będzie to po kilka osób, a w małych 1 osoba, rzadziej 2 osoby.

Najmniejsze gminy różnie sytuują kontakty zagraniczne. Gminy przygraniczne, z uwagi na częstsze relacje z samorządami zza granicy oraz większe możliwości inicjatyw finansowanych z funduszy zewnętrznych, na ogół wydzielają oddzielne stanowiska. W pozostałych mniejszych miastach za kontakty odpowiada sekretarz gminy, czasem osoba, do której obowiązków należy też promocja lub współpraca gospodarcza, niejednokrotnie aktywnie w takie działania włącza się burmistrz lub wójt.

**JA OPRÓCZ TEJ WSPÓŁPRACY ZAGRANICZNEJ
ZAJMUJĘ SIĘ TAKŻE PROMOCJĄ MIASTA,
KULTURĄ I SPORTEM (...) I MUSZĘ SIĘ TYM
ZAJMOWAĆ SAM (...) NIE MAM TU NIKOGO
DO POMOCY (...) I TA WSPÓŁPRACA
ZAGRANICZNA SCHODZI TROCHĘ NA DALSZY
PLAN (...) JEST TROCHĘ ZANIEDBYWANA
W OBLICZU TAKICH DZIAŁAŃ DORAŻNYCH
W OBSZARZE KULTURY, PROMOCJI
I SPORTU.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MAŁEJ GMINY

KOMPETENCJE

Dość oczywistym obecnie warunkiem pracy w wydziałach do spraw współpracy zagranicznej jest znajomość języków obcych. Kompetencje językowe przekładają się na większe możliwości wyboru różnych geograficznie kierunków współpracy. Jak podkreślają przedstawiciele samorządów, nie we wszystkich krajach znajomość języka angielskiego jest czymś bezspornym. W Urzędach Marszałkowskich i większych miastach z uwagi na liczniejsze zespoły możliwości są większe. Poszczególne osoby zgodnie z ich zainteresowaniami, doświadczeniem oraz znajomością języków przydzielane są do konkretnego kraju bądź krajów.

W mniejszych jednostkach samorządowych nie ma już tak licznych zespołów, znajomość drugiego języka (angielski jest już standardem) zatrudnionej osoby warunkuje czasem wybór czy intensywność kontaktów z danym krajem. Jak zauważają badani, kontakt przez tłumacza wprowadza istotną barierę w relacji.

Przedstawiciele samorządów wskazują czasem na język w kontekście współpracy z udziałem osób z innych wydziałów. Z uwagi na coraz większe możliwości realizowania projektów wąskich tematycznie (zdrowie, ochrona środowiska, nauka itp.) istnieje potrzeba włączania specjalistów z danej dziedziny pracujących w urzędzie. Nie zawsze jednak kontakty te są wystarczająco intensywne z powodu bariery językowej tych osób.

FUNDUSZE

Pomimo dużej liczby różnych projektów realizowanych z funduszy zewnętrznych budżet własny pozostaje głównym źródłem finansowym. I choć nakłady materialne nie są jedynym czynnikiem wpływającym na zakres działań – ważne są cho-

ciażby wspomniane wyżej kompetencje językowe – wciąż pozostają one poważnym elementem. Zapewnienie w budżecie samorządów oddzielnych środków na współpracę zagraniczną jest znaczące dla ciągłości różnych relacji. Daje gwarancję utrzymania stałych kontaktów i zapewnia możliwość współfinansowania i zaliczkowania projektów z funduszy zewnętrznych.

Wielkość budżetu na współpracę zagraniczną jest wprost proporcjonalna do wyróżnianych tutaj kategorii samorządowych, co pokrywa się też z wielkością jednostek pod względem liczby mieszkańców. I tak budżety:

- Urzędów Marszałkowskich sięgają kilkaset tysięcy złotych rocznie, czasem około miliona złotych
- dużych miast wojewódzkich – od kilkudziesięciu do kilkuset tysięcy złotych
- mniejszych miast – od kilkunastu do kilkudziesięciu tysięcy złotych
- najmniejszych jednostek – od kilku tysięcy do kilkunastu, rzadziej kilkudziesięciu tysięcy złotych

Są to dane szacunkowe, w różnych urzędach różnie liczone. Środki te są przeznaczane na delegacje, działania własne danego wydziału czy też wkład własny do dużych projektów finansowanych zewnętrznie, a także na wsparcie innych podmiotów lokalnych, czasem na zasadzie konkursów dla organizacji pozarządowych.

Do tego dochodzi wiele innych źródeł. W przypadku jednostek przygranicznych są to programy transgraniczne, wśród innych wymienia się między innymi: konkursy Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Regionalne Programy Operacyjne, Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej, Program Europa dla Obywateli, Program Erasmus i Comenius, Program dla Europy Środkowej, fundusze partnera, fundusze norweskie, Fundusz Wyszehradzki¹⁸.

Należy jednak zauważyć, że im większa jednostka, tym łatwiej uzyskuje ona różne środki zewnętrzne. Występuje prosta zależność między ubieganiem się o środki zewnętrzne na innego typu działalności a pozyskiwaniem funduszy na współpracę międzynarodową. Przedstawiciele wielu małych gmin, w których za kontakty zagraniczne odpowiada osoba, mająca wiele innych obowiązków, nie będzie miała czasu na pisanie i rozliczanie wniosków grantowych. Jedynym źródłem pozostaje budżet własny gminy, który często wynosi kilka tysięcy złotych rocznie.

Tak ograniczone nakłady budżetowe i skład osobowy przekładają się na możliwe działania. Nie będzie tutaj wielu działań projektowych czy dziedzin współpracy. W takich wypadkach szczególnie ważna jest współpraca z innymi podmiotami lokalnymi. W zależności od celów relacji z zagranicznymi partnerami samorząd może pełnić rolę pośrednika czy też rolę wspomagającą. Jeśli jednym z celów współpracy jest rozwijanie kontaktów młodzieży, samorząd może pomóc w zorganizowaniu wymiany między szkołami.

Współpraca międzynarodowa, mimo że prawnie umiejscowiona w zadaniach samorządów, w mniejszych jednostkach nigdy nie będzie traktowana jako priorytetowa, zawsze będzie zależna od wymienianych już czynników, jak położenie geograficzne czy sytuacja społeczno-gospodarcza. Nawet małe miasto posiadające szczególne walory turystyczne czy też inne szczególne zalety łatwiej pozyska partnerów i fundusze na współpracę.

¹⁸ Ponadto były Horyzont 2020, Polska Wschodnia, EFS.

Czynnik ludzki

Przykłady małych jednostek, niekoniecznie przygranicznych, pokazują, jak wciąż dużą rolę odgrywa czynnik ludzki, czasem jeszcze w połączeniu z przypadkiem. Jak w każdej innej działalności, ważny jest dobrze zarządzający, angażujący się personel, który szczególnie w przypadku mniejszych jednostek ma pomysł na rozwinięcie współpracy.

Trzeba jednak pamiętać, że jeśli kluczowym elementem jest czynnik ludzki, może to być niebezpieczne dla stabilności danej relacji. Wiele takich kontaktów kończy się wraz z odejściem osoby, która odpowiadała za tę współpracę. Dlatego ważne rekomendacje to: potrzeba umocowania kontaktu nawiązanego poprzez osobiste relacje w pewne struktury, włączenie do współpracy innych podmiotów lokalnych, zidentyfikowanie głównych obszarów działania, którymi zainteresowane są obie strony.

MSZ, ambasady, konsulaty

Wzrost znaczenia dyplomacji samorządowej znalazł odbicie także w strukturze MSZ poprzez powołanie Wydziału do spraw Wymiaru Samorządowego i Obywatelskiego Polskiej Polityki Zagranicznej wraz z takimi narzędziami, jak: Regionalne Ośrodki Debaty Międzynarodowej (RODM), Ogólnopolska Konferencja Współpracy Międzynarodowej Samorządów oraz coroczny konkurs grantowy dla samorządów. Wszystkie te narzędzia są bardzo dobrze znane i pozytywnie oceniane przede wszystkim przez przedstawicieli Urzędów Marszałkowskich i większych miast. W mniejszych gminach są nieznanne.

Reprezentanci samorządów, znający wymiar samorządowy, podkreślają dużą zmianę w nastawieniu ministerstwa do ich działań. Postawę pewnej nieufności i obawę o niekompetencję zastąpiły zainteresowanie i chęć współpracy. Pomimo zauważalnej większej otwartości samorządy wskazują na potrzebę położenia nacisku na interaktywne formy kontaktu, przykładowo na więk-

szą liczbę roboczych, tematycznych spotkań, regularne przekazywanie informacji, a także na większą otwartość innych departamentów MSZ.

WYMIARY SAMORZĄDOWY I OBYWATELSKI SĄ HONOROWANE TYLKO W KOMÓRCE REALIZUJĄCEJ OBA TE WYMIARY. NATOMIAST W POZOSTAŁYCH KOMÓRKACH MSZ NIE CHCĄ ZAUWAŻYĆ, ŻE MARSZAŁEK WOJEWÓDZTWA MA OKREŚLONE KOMPETENCJE W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ.(...) KIEDY MINISTER SIKORSKI WYDAJE JAKIEŚ KIERUNKOWE DECYZJE, (...) ROZPORZĄDZENIA TE TRAFIAJĄ TYLKO DO WYDZIAŁU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO WOJEWODY, A NIE DO MARSZAŁKA WOJEWÓDZTWA, KTÓRY JEST ODPOWIEDZIALNY ZA WSPÓŁPRACĘ MIĘDZYNARODOWĄ.
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

W DYPLMACJI PUBLICZNEJ PROWADZONEJ PRZEZ SAMORZĄDY JEST POTRZEBNY NIE TYLKO NADZÓR, ILE RACZEJ STAŁA POMOC, PORADA MSZ I AMBASAD, W CO WCHODZIĆ, GDZIE SĄ POTRZEBY ALBO KORZYSTNE DLA NAS, DLA POLSKI, WARUNKI DO NASZEGO DZIAŁANIA.
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Dotyczy to szczególnie planowanych działań rządu w sferach, w które samorzady mogłyby się włączyć, ale też trudnych politycznie przypadków, by władze lokalne wiedziały, jak się zachować. Chodzi o sytuację na wschodzie Ukrainy oraz relacje z Rosją. Samorzady oczekują jasnego komunikatu, jak reagować, jakiego typu wydarzenia należy kontynuować, a z jakich się ewentualnie wycofać oraz jak odpowiadać na nowe inicjatywy partnerów zza wschodniej granicy.

SPOTKANIA, KTÓRE SĄ CYKLICZNIE ORGANIZOWANE PRZEZ MSZ RAZ NA PÓŁ ROKU, SĄ NA PEWNO WARTOŚCIOWE. NATOMIAST TYCH SPOTKAŃ MOGŁOBY BYĆ WIĘCEJ I MOGĘBY BYĆ W JAKIŚ SPOSOB INACZEJ ZAPLANOWANE. (...)
NA PRZYKŁAD WOJNA NA UKRAINIE, TAKIE A NIE INNE STOSUNKI Z ROSJĄ. JEST TROCHĘ SAMORZĄDÓW, KTÓRE WSPÓŁPRACUJĄ Z UKRAINĄ, (...) NIE OCZEKUJĘ, ŻE DOSTANIEMY TAKI BRIEFING, JAK DOSTAJĄ MINISTROWIE CZY PREMIER, ALE CHOCIAŻ MINIMUM JAKIŚ WYTYCZNYCH.
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Działania samorządów nie odnoszą się jedynie do jednostek terytorialnych oraz społeczności lokalnych. Mimo że ich cele ograniczają się do skali lokalnej, siła oddziaływania aktywności w relacjach zagranicznych może być szersza. Istotne jest podkreślenie, jak polski rząd i MSZ mogą wykorzystać sieć kontaktów samorządów:

1	Dotarcie do państw „trudnych politycznie”
2	Promocja Polski przy okazji promocji lokalnej
3	Pomoc w rozwoju stosunków gospodarczych z innymi krajami
4	Zainteresowanie problematyką stosunków międzynarodowych, nauką języka obcego i poznawaniem innych kultur wśród polskiego społeczeństwa

Wszystkie te zagadnienia pokazują potrzebę silnej współpracy, lepszej koordynacji działań nie tylko między resortami (MSZ a Ministerstwem Gospodarki w kwestii promocji gospodarczej), ale też z samorządami. Ważne, by samorzady poczuły się partnerem rządu i ministerstwa, co już czasem ma miejsce, ale trzeba to jeszcze umacniać.

PRZYDAŁABY SIĘ TU KOORDYNACJA, CZYLI SPOTYKAMY SIĘ POD AUSPICJAMI MSZ I OMAWIAMY JAKIŚ JEDEN ASPEKT, POWIEDZMY CHINY, ALE WYOBRAŻAM SOBIE, ŻE NA TO SPOTKANIE PRZYCHODZI KTOŚ Z DEPARTAMENTU AZJATYCKIEGO, PRZYCHODZI KTOŚ Z MINISTERSTWA GOSPODARKI, MINISTERSTWA KULTURY, MINISTERSTWA INFRASTRUKTURY, MOŻE MINISTERSTWA ROLNICTWA I MY Z REGIONÓW OPOWIADAMY O SWOICH PARTNERACH. I TO BĘDZIE SŁUŻYĆ LEPSZEJ KOORDYNACJI DZIAŁAŃ. NIECH KAŻDY Z NAS POWIE, CO ROBI, W TYM OLBRZYMI KRAJU, JAKIM SĄ CHINY, CO BĘDZIE ROBIŁ DANY DEPARTAMENT, CO BĘDZIE ROBIŁA AMBASADA PRZEZ CAŁY NASTĘPNY ROK, CO BĘDZIE PRIORYTETEM W KULTURZE, CO MINISTERSTWO BĘDZIE ROBIĆ NA RYNKU CHIŃSKIM I NAGLE MOŻE SIĘ OKAZAĆ, ŻE NIEKTÓRE Z TYCH AKTYWNOŚCI BĘDĄ SIĘ ODBYWAĆ W NASZYCH REGIONACH PARTNERSKICH, WIĘC JEŻELI TE DZIAŁANIA DA SIĘ SKOORDYNOWAĆ, TO MOŻNA WTEDY ZWIĘKSZYĆ ICH ZASIĘG I OBNIŻYĆ KOSZTY.
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

6

KIERUNKI NA PRZYSZŁOŚĆ. GŁÓWNE TRENDY

**NIE MA JEDNEGO,
POŻĄDANEGO KIERUNKU,
W KTÓRYM WSZYSTKIE
PODMIOTY SAMORZĄDOWE
POWINNY PODĄŻAĆ**

Dążenie do jak największej efektywności adekwatnie do możliwości finansowych, kadrowych i wewnętrznych uwarunkowań danej jednostki stało się ważnym aspektem współpracy.

Niektóre trendy współpracy mogą się wydawać sprzeczne bądź przynajmniej niezależne. Wynika to między innymi ze zróżnicowania potencjałów współpracy i różnych okoliczności, jakie tej współpracy towarzyszą. Nie ma jednego, pożądanego kierunku, w którym wszystkie podmioty samorządowe powinny podążać.

PRAGMATYZM

Ogólnym trendem, z którym związane są też kolejne wymienione kierunki na przyszłość, jest szeroko rozumiany pragmatyzm. Słabnie dynamika nawiązywania nowych partnerstw zagranicznych. Samorządy otwarcie mówią o zakończonych relacjach i wyczerpaniu się niektórych tematów i kierunków współpracy. Nie zamykają się przed nowymi kontaktami, ale są bardziej

ostrożne przy dobieraniu partnerów. Dążą do tego, by relacja służyła konkretnemu celowi, miała przełożenie na określone działania i odpowiadała na zapotrzebowania społeczności lokalnej.

NA TYM DOSYĆ, BO TYCH PARTNERSTW JUŻ JEST DOŚĆ DUŻO (...) PRZECIEŻ NIE CHODZI TU O LICZBĘ, TYLKO O JAKOŚĆ TEJ WSPÓŁPRACY. TEN ROK W OGÓLE PRZEZNACZYLIŚMY NA TAKIE PORZĄDKOWANIE, USTALANIE, KTÓRE KONTAKTY WYGASZAMY (...), NIE BĘDIEMY JUŻ WIĘCEJ NALEGAĆ NA ICH PODTRZYMANIE, A KTÓRE BĘDIEMY AKTYWIZOWAĆ, JAKO NADAL OBIECUJĄCE, PO PROSTU PRZEFORMUŁOWUJEMY TĘ WSPÓŁPRACĘ.

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MAŁEJ GMINY

STARAMY SIĘ, ŻEBY NASZA WSPÓŁPRACA WYPEŁNIAŁA TO, Z CZYM MAMY TERAZ PROBLEMY. I ŻEBY ODPOWIADAŁA NA NASZE PROBLEMY, ŻEBYŚMY RAZEM, WSPÓLNIE NIE TYLKO WYMIENIALI SIĘ DOŚWIADCZENIAMI, ALE TAKŻE JAKOŚ AKTYWIZOWALI NASZYCH MIESZKAŃCÓW.

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MAŁEJ GMINY

Odchodzi się od organizowania wyjazdów delegacji samorządowych do zaprzyjaźnionego samorządu. Zmienia się proporcja. Wyjazd przygotowywany jest dla konkretnej grupy biorącej udział w przedsięwzięciu, do której dołącza się jedną osobę z urzędu. Współpraca nie może mieć jedynie wymiaru samorządowego, musi angażować możliwie szeroko różne grupy społeczne, przewidywać wiele różnych zadań, dzięki czemu gwarantować będzie stabilność relacji.

**BYĆ MOŻE JEST TO TROCHĘ ŚWIADECTWO
CZASU; MOŻE KIEDYS MIAŁO TO TAKI
WŁAŚNIE WYMIAR, ŻE BURMISTRZ
I PREZYDENT JECHAŁ TAM I WYMIENIAŁ
SIĘ DOŚWIADCZENIAMI Z ZARZĄDZANIA
ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ, A DZISIAJ PO
PROSTU ROBIĄ TO CI, DO KTÓRYCH TE
DZIAŁANIA SĄ BEZPOŚREDNIO SKIEROWANE.
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MIASTA POWIATOWEGO**

Mniejsze samorzady nastawione są na „miękkie” projekty z zakresu kultury, młodzieży i sportu, budują więc jak najszerze relacje między społecznościami lokalnymi. Większe miasta i regiony wybierają te dziedziny, które stają się ich celem nie tylko współpracy, ale i promocji. Koncentracja tematyczna pozwala także na lepszą promocję miasta czy regionu oraz specjalizację, która może prowadzić do skupienia większej uwagi na innowacyjności w ramach wybranego tematu.

PROJEKTY

Od partnerstwa do planów działań to kolejny ważny trend. Z pragmatyzmem związane jest nastawienie na planowanie działań w dłuższej perspektywie. Rezygnuje się z partnerstw i spotkań, w których nie ma sprecyzowanych celów działań. Skończył się czas kurtuazyjnych wizyt. Oficjalne spotkanie nie jest już pierwszym, koniecznym etapem kontaktu. Najpierw partnerzy znajdują płaszczyznę współpracy i cele, potem

ewentualnie decydują się na sformalizowanie współpracy. W niektórych projektach, programach pomocowych, a także krajach partnerskich dokument jest wymaganym lub pomocnym narzędziem współpracy.

W ramach istniejących partnerstw podpisywane są różnego typu plany działań, które wyznaczają główne cele współpracy na przyjęty (najczęściej roczny) okres, co pomaga w lepszym planowaniu i wspólnym działaniu.

Samorzady cenią sobie stałych sprawdzonych partnerów i stałą współpracę, ale nie wykluczają podejmowania inicjatyw w ramach jednego projektu. Najistotniejszy jest cel działań, realizacja projektu ma doprowadzić do konkretnych rezultatów, jeśli partner się sprawdza, nawiązuje się kontakt, który może być przydatny w kolejnych działaniach. Odchodzenie od partnerstw, szczególnie z krajami Europy zachodniej i północnej, jest trendem, do którego polskie samorzady muszą się dopasować.

**TA WSPÓŁPRACA DWUSTRONNA NA
PODSTAWIE UMÓW PARTNERSKICH
PRZEŻYWA PEWIEN KRYZYS, CORAZ CZĘŚCIEJ
SPOTYKAMY SIĘ Z SYTUACJAMI, ŻE INNE
MIASTA POSZUKUJĄ TAKICH PARTNERSTW
DORAŻNYCH, NIE POWIEM, ŻEBY NAM SIĘ
TO PODOBAŁO, ALE TAKA JEST OBECNIE
RZECZYWISTOŚĆ.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO

DECENTRALIZACJA

Przekazywanie współpracy w dół w stosunkach międzynarodowych odnosi się także do poszczególnych szczebli samorządów. To, co do niedawna było domeną samorządów wojewódzkich w relacjach z partnerami niektórych krajów, przekazywane jest do powiatów lub gmin i in-

nych podmiotów. Relacje zagraniczne nawiązane przez powiaty czy gminy transferowane są z kolei do szkół, przedsiębiorców i stowarzyszeń.

Rola samorządu w różnych relacjach międzynarodowych, jakie mają miejsce na jego terenie, może być zróżnicowana:

1	Samorząd nawiązuje kontakt, jest aktywnym uczestnikiem relacji
2	Samorząd nawiązuje kontakt, który przekazuje do innego podmiotu lokalnego, a sam pełni jedynie rolę wspierającą
3	Samorząd nawiązuje kontakt, który przejmują inne podmioty, kontynuujące współpracę bez żadnego zaangażowania władz lokalnych
4	Samorząd przejmuje kontakt nawiązany przez inny podmiot lokalny lub dołącza do niego

Przedstawiciele samorządu zarówno regionalnego, jak i lokalnego z satysfakcją odnotowują, że coraz powszechniej samorząd pełni rolę wspierającą (punkt drugi). Zauważają, że taki trend odpowiada samej idei partnerstw, których głównym celem jest kontaktowanie społeczności lokalnych różnych państw. Dużo inicjatyw dzieje się oddolnie, Urząd Marszałkowski nie musi narzucać tematów ani kierunków. Samorzady lub podmioty lokalne przychodzą z pomysłami i inicjatywami, które region, mając odpowiednio duże zaplecze, może aktywnie wspierać.

**ŁADNIE WSPÓŁPRACOWAŁY UCZELNIE,
(...) DOBRA WSPÓŁPRACA PORTÓW
TRWA NADAL, ALE TO JUŻ JAKBY SIĘ
TOCZY POZA NAMI, BO TEŻ TAKA NASZA
ROLA, WYSZUKUJEMY PARTNERÓW,
INICJUJEMY WSPÓŁPRACĘ, A PÓŹNIEJ TO
JUŻ IDZIE WŁASNYM TOREM, JEŚLI MA SENS.**
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Podobnie jest z podmiotami lokalnymi, które szukają co najwyżej wsparcia u władz lokalnych.

**O WIELU DZIAŁANIACH NAWET NIE
WIEMY, PONIEWAŻ WYCHODZIMY
Z ZAŁOŻENIA, ŻE JEŻELI KTOŚ SOBIE ŻYCZY,
TO KOORDYNUJEMY TĘ WSPÓŁPRACĘ,
NATOMIAST JAK NIE MA POTRZEBY NASZEJ
POMOCY CZY KOORDYNACJI DZIAŁAŃ, TO
SIĘ DO TEGO NIE WTRĄCAMY.**
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MAŁEJ GMINY

Niekiedy powoływane są stowarzyszenia, które stają się narzędziem współpracy, ich celem jest aktywizowanie współpracy zagranicznej z samorządem lub samorządami innych państw. Czasem rolę koordynatora przejmują stowarzyszenia czy organizacje pozarządowe, które są wspierane merytorycznie i finansowo przez samorzady.

**MAMY WYODRĘBNIONĄ AGENCJĘ
ROZWOJU GMINY I W JEJ ZAKRESIE
ZADAŃ LEŻĄ WSZELKIE TEMATY ZWIĄZANE
ZE WSPÓŁPRACĄ MIĘDZYNARODOWĄ.
TA AGENCJA KOORDYNUJE WSPÓŁPRACĘ,
WSPOMAGA ORGANIZACYJNIE
WSPÓŁPRACUJĄCYM I POMAGA NAWIĄZAĆ
KONTAKTY JEDNOSTKOM, ORGANIZACJOM,
FIRMOM CHCĄCYM WSPÓŁPRACOWAĆ.
DECYDENTEM JEST BURMISTRZ.**
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MIASTA POWIATOWEGO

**NASZA WSPÓŁPRACA Z TYMI TRZEMA
MIASTAMI, Z KTÓRYMI MAMY PODPISANE
UMOWY, OPIERA SIĘ W CORAZ
WIĘKSZYM STOPNIU NA NASZYCH
STOWARZYSZENIACH, UDZIELAMY
DOTACJI CELOWYCH STOWARZYSZENIOM
– TAK WYGLĄDA NA PRZYKŁAD OBECNIE
WSPÓŁPRACA MŁODZIEŻY I SENIORÓW
(...), FILATELISTÓW (...), BIEGACZY
MARATOŃSKICH.**
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO

SPÓJNOŚĆ

Samorządy, wraz ze wzrostem ich znaczenia w Europie, mają większy wpływ na decyzje UE, stały się też ważnym elementem dyplomacji publicznej oraz stosunków bilateralnych państw. Wpisują się w priorytety polityki zagranicznej państwa.

Większa spójność między priorytetami polskiej polityki zagranicznej a kierunkami działań samorządów dotyczy głównie dużych jednostek samorządowych. Widać to szczególnie po zwiększeniu wagi wymiaru gospodarczego współpracy oraz nowych kierunków geograficznych. Trafna ocena sytuacji międzynarodowej i umiejętność dostosowania się do bieżących wydarzeń politycznych świadczy o rosnącym profesjonalizmie przedstawicieli samorządów.

TRZEBA ROZRÓŻNIAĆ LOKALNE UMOWY O WSPÓŁPRACY, KTÓRE NA OGÓŁ MOGĄ DOTYCZYĆ WŁAŚNIE LOKALNYCH IMPREZ I WSPARCIA DLA KONTAKTÓW I WSPÓŁPRACY LOKALNYCH PODMIOTÓW – SZKÓŁ, OŚRODKÓW KULTURY, FUNDACJI, STOWARZYSZEŃ, OD UMÓW I PRZEDSIĘWZIĘĆ GOSPODARCZYCH, KTÓRE NA OGÓŁ JUŻ CZĘŚCIEJ ZWIĄZANE SĄ Z GEOPOLITYKĄ. TAKIM SZTANDAROWYM PRZYKŁADEM MOŻE BYĆ KALININGRAD. BEZ POLITYCZNEGO WSPARCIA DLA TEGO REGIONU, KTÓRE SKUTKOWAŁO ZNACZNYMI ŚRODKAMI WŁASNYMI STRON I UNIJNYMI NA INFRASTRUKTURĘ REJONÓW PRZYGRANICZNYCH, SAMA UMOWA PARTNERSKA O WSPÓŁPRACY MIAŁABY RACZEJ NIEWIELKIE ZNACZENIE DLA POZYSKANIA MILIONÓW EURO.

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO

Samorządy w coraz większym stopniu wpisują się w priorytety polityki zagranicznej państwa, stają się częścią dyplomacji publicznej i mogą być traktowane jako ważne narzędzie tej polityki.

KOORDYNACJA

Jeśli chodzi o różne wymiary efektów – im lepsza będzie współpraca czy koordynacja działań różnych podmiotów, tym większe będą korzyści nie tylko dla samorządów i społeczności lokalnych, ale też dla Polski. Samorządowy wymiar w MSZ, włączanie jednostek terytorialnych do kampanii marka POLSKA wyraźnie pokazuje tendencje. Samorządy są zainteresowane współpracą, oczekują dialogu i chcą w miarę swoich możliwości współtworzyć wizerunek Polski i rozwijać kontakty gospodarcze.

Samorządy rozszerzają zakres współpracy. Wzrastające znaczenie stosunków gospodarczych czy energetyki wymusza współpracę między samorządami – i to różnych szczebli – a MSZ, placówkami dyplomatycznymi oraz podmiotami takimi jak Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych.

PROMOCJA

Mimo członkostwa Polski w UE, NATO oraz prezentowania sukcesów Polski na arenie międzynarodowej przez ostatnie 25 lat wciąż istnieje dużo negatywnych stereotypów na temat różnych aspektów życia w Polsce wśród społeczeństw innych krajów. Kampanie promujące Polskę w zagranicznych mediach warto uzupełniać marketingiem bezpośrednim. Wszelkie działania sprzyjające bezpośrednim kontaktom, przyjazdom będą wciąż stanowiły ważny element zmiany wizerunku naszego kraju na świecie.

Rola promocji Polski jako kraju i jej regionów przez podmioty pozarządowe będzie rosła. Doświadczenie aktywnych samorządów zdobyte zarówno w kontaktach dwustronnych, jak i w uczestnictwie w międzynarodowych sieciach samorządowych, będzie miało coraz większe znaczenie.

SIECI

Wraz ze zmianą podejścia do współpracy partnerskiej z samorządami innych państw ewoluował sposób myślenia o międzynarodowych zrzeszeniach samorządów. Tutaj również można wyróżnić cały szereg nieaktywnych relacji. Często przedstawiciel samorządu będącego członkiem zrzeszenia, mówiąc o korzyściach, podaje ogólne hasła, jak np. promocja i przyznaje, że tak naprawdę nic konkretnego się nie dzieje.

**W LATACH 90. (...) TWORZENIE
I PRZYSTĘPOWANIE DO TAKICH ZWIĄZKÓW
BYŁO MODNE (...). TERAZ SPORO SIĘ
ZMIENIŁO I RACZEJ TRUDNO MÓWIĆ
O KORZYŚCIACH MOŻE POZA JESZCZE
PEWNYM PRESTIŻEM.
PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU
BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO**

Według danych z 2001 r. najwięcej polskich gmin było zrzeszonych w podmiotach typu Nowa Hanza czy Unia Miast Bałtyckich, a głównym bodźcem była chęć wymiany doświadczeń i lobbging¹⁹. Obecnie samorządy nadal wskazują na wagę tego typu korzyści, ale starają się koncentrować na wybranych tematach. Dlatego też rośnie znaczenie wszelkiego typu formalnych i nieformalnych sieci, które grupują samorządy mające podobne cele w konkretnej dziedzinie. Przykładowo *Energie Cites* skupia miasta zainteresowane racjonalnym wykorzystaniem energii.

Przykładem aktywnego zrzeszenia, o którym bardzo pozytywnie wypowiadają się wszyscy członkowie, jest Europejska Sieć Dziedzictwa Kulinarного. Podkreśla się przede wszystkim konkretne korzyści promocyjne, przy okazji wspólnych tar-

gów i prezentacji produktów regionalnych pod marką znanej sieci.

**W NASZYM REGIONIE JEST PRODUKOWANA
ŻYWNOŚĆ EKOLOGICZNA I WSZYSTKIE TE
EKOLOGICZNE PRODUKTY SĄ PROMOWANE
NA OGÓLNOEUROPEJSKIEJ MAPIE
(...) KAŻDY, KTO ZNA TĘ SIEĆ I CHCE
SKORZYSTAĆ ZE ZDROWEJ ŻYWNOŚCI (...)
ZE ZDROWEGO MIEJSCA NA WAKACJE, MA
TO WSZYSTKO NA MAPCE PRZEDSTAWIONE
PRZEDSTAWICIEL URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO**

Członkostwo w sieci w niektórych przypadkach traktowane jest jako jeden z instrumentów realizacji danej strategii współpracy międzynarodowej. Kontakty z innymi samorządami, które koncentrują się na podobnej tematyce, poza wymianą doświadczeń są przede wszystkim formą promocji regionu czy miasta pod konkretnym szyldem. Taka tematyczna sieć jest bardziej widoczna i ma też silniejszą pozycję lobbgingową. Przykładowo, jeden z polskich regionów jest członkiem Europejskiej Sieci Regionów Chemicznych (ECRN), która zrzesza 20 przedstawicieli. W tym wypadku wymiana doświadczeń i kontakty przekładają się na sytuację branży chemicznej w regionie, na podniesienie jej konkurencyjności, innowacyjności, a także wewnętrzną integrację.

Bardzo pozytywnie ocenianym zrzeszeniem, choć zupełnie innego typu, jest Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich. Jako organizacja skupiająca 165 regionów w Europie pełni rolę typowo lobbystyczną, opracowuje między innymi zapisy, które po konsultacjach w regionach „znajdują się następnie w unijnych dyrektywach”.

¹⁹ M. Furmankiewicz, *Polskie samorządy gminne w organizacjach międzynarodowych*, [w:] G. Rdzanek, E. Stadtmüller (red.), *Człowiek, region, państwo w procesach globalizacji, regionalizacji oraz integracji*, Wrocław 2004.

Jak w przypadku relacji samorządów partnerskich, ważne jest więc znalezienie podobieństw, które można przełożyć następnie na wspólne płaszczyzny współpracy w ramach zrzeszeń, wspólne interesy i jasno określone cele. Na początku XXI wieku wiele regionów polskich było członkiem Zgromadzenia Regionów Europy, jednak z uwagi na zbyt wysoką składkę w porównaniu do korzyści z członkostwa większość z nich wystąpiła ze Zgromadzenia. Aktywnym członkiem jednak wciąż pozostało jedno z województw, traktując Zgromadzenie jako płaszczyznę kontaktów z regionami spoza Unii.

Istnieje cały szereg zrzeszeń, w których pomimo braku regularnych działań i jasnych korzyści, członkostwo traktowane jest jako prestiżowe i utrzymywane jako szansa na wspólne projekty i nowe kontakty.

Sporządzenie wykazu zrzeszeń, których członkiem są polskie samorządy, stwarza pewien problem. Można by bowiem stworzyć kilka zestawień, na przykładna podstawie deklarowanego członkostwa publikowanego w Monitorze Polskim²⁰, czy informacji zawartych na stronach internetowych samorządów, wreszcie, deklaracji zbadanych w opisywanym projekcie. Problemem jest jednak zarówno różne tłumaczenie nazw tych samych podmiotów²¹, niepodawanie informacji o wystąpieniu ze zrzeszenia, jak również odmienne rozumienie pojęcia zrzeszenie międzynarodowe (często potocznie niepoprawnie zwane organizacją międzynarodową). We wspomnianych zestawieniach można by znaleźć zarówno euroregiony, sieci i inicjatywy nieformalne, jak i Komitet Regionów.

Istotne byłoby usystematyzowanie tej wiedzy i jasne zdefiniowanie różnego typu podmiotów, które w mniejszym lub większym stopniu są istotne dla zagranicznych kontaktów różnych jednostek samorządowych.

Sieci stają się ważnym partnerem nie tylko dla Komitetu Regionów, ale też dla Komisji Europejskiej. Polskie samorządy nie wykorzystują jeszcze w pełni członkostwa w zrzeszeniach międzynarodowych. Jednak świadomość możliwości oraz dobre praktyki partnerów zagranicznych powinny im pomagać w zwiększeniu działań lobbingskich, przede wszystkim w Unii Europejskiej.

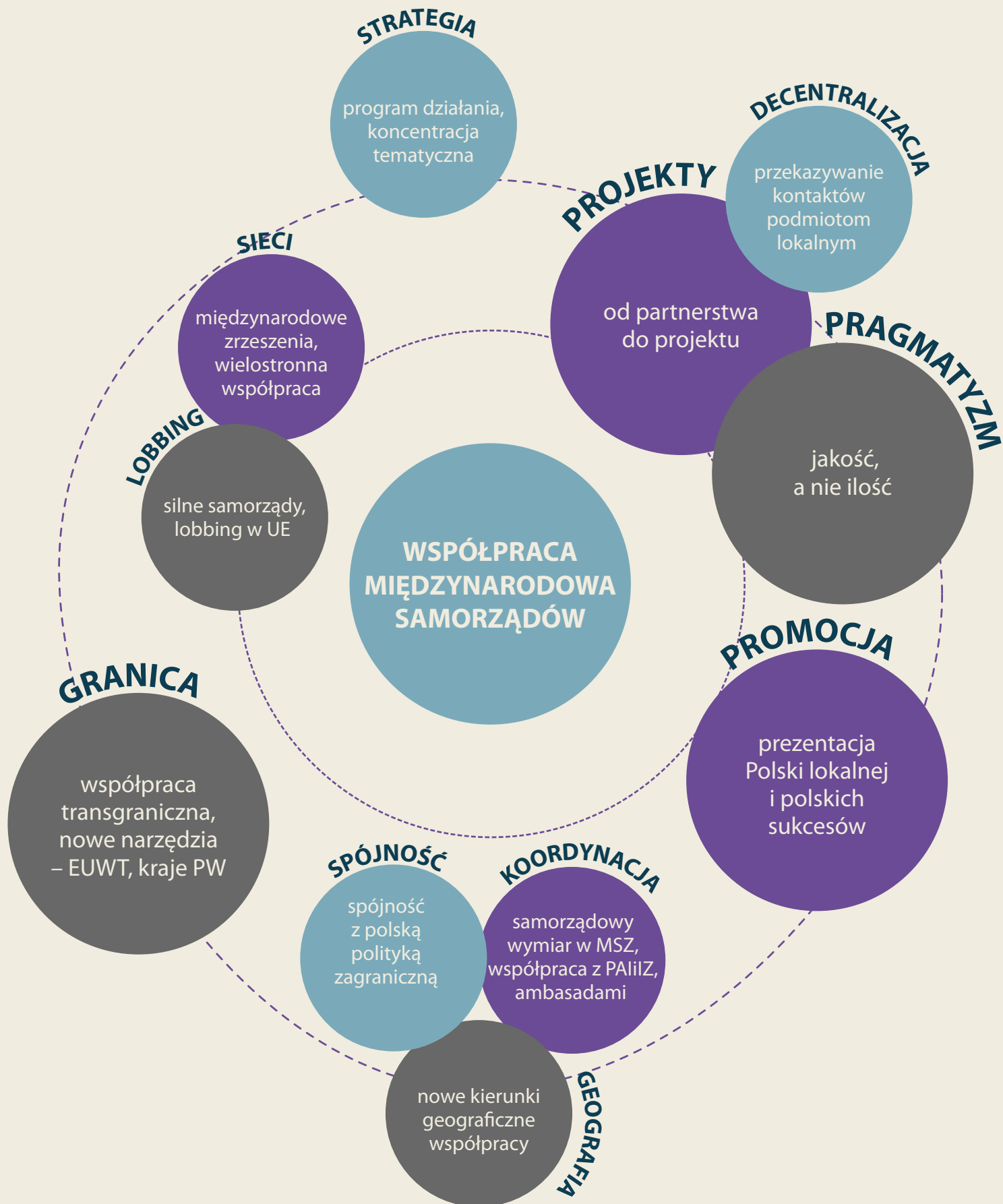
LOBBING

Jeszcze nie tak dawno to polskie samorządy uczyły się od innych, a teraz są aktywnym, wymagającym partnerem, grającym często rolę lidera. Reforma samorządowa stała się polskim „produktem” eksportowym; funkcjonowaniem polskich samorządów, w tym szczególnie doświadczeniami w wykorzystywaniu funduszy, interesują się inne państwa.

Mniejsze znaczenie mają korzyści materialne. Nadal jednak zdarza się, że jest to popularny wóz strażacki, ale było to ważne na początku transformacji, by nadgonić Europę Zachodnią. Obecnie samorządy coraz częściej podkreślają korzyści społeczne, otwarcie ludzi na świat i możliwość nauki. W większych jednostkach pojawia się specjalizacja. Niektóre dziedziny współpracy zaczynają przejmować inne podmioty lokalne (wymiana młodzieży – szkoły), a samorządy zostają z bar-

²⁰ Minister właściwy do spraw administracji publicznej ogłasza w „Monitorze Polskim” wykaz jednostek, które w danym roku przystąpiły do zrzeszenia międzynarodowego, wystąpiły z niego lub go współtworzyły oraz wykaz rozwiązanych zrzeszeń, których członkami były polskie jednostki samorządu terytorialnego.

²¹ M. Furmankiewicz, *op. cit.*



dziej ogólnymi zagadnieniami. Trend ten dotyczy szczególnie większych jednostek samorządowych i jest wciąż bardzo zależny od kraju, z którego pochodzi partner. Przykładowo, w przypadku odległych i nowych kierunków trudno mówić o zaangażowaniu organizacji pozarządowych.

ZMIENIA SIĘ TAKŻE TEMATYKA TEJ WSPÓŁPRACY, CORAZ MNIEJ JEST TZW. TWARDYCH TEMATÓW: ŚCIEŻKI ROWEROWE, OCZYSZCZALNIE ŚCIEKÓW, A CORAZ WIĘCEJ TAKICH TEMATÓW, JAK NA PRZYKŁAD PROBLEMATYKA OSÓB STARSZYCH ALBO FUNKCJONOWANIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH. NO I WYDAJE MI SIĘ, ŻE CORAZ WIĘKSZĄ ROLĘ W TEJ WSPÓŁPRACY ODGRYWAJĄ PODMIOTY LOKALNE, PRZEDĘ WSZYSTKIM STOWARZYSZENIA I SZKOŁY, A CORAZ MNIEJSZĄ SAMORZĄDY.

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU BYŁEGO MIASTA WOJEWÓDZKIEGO

KIERUNKI GEOGRAFICZNE I TEMATYCZNE WSPÓŁPRACY

Stabilizacja kontaktów z większością państw europejskich sprawia, że samorząd nie jest już tak potrzebny w rozwijaniu relacji z partnerami z Niemiec, Francji czy Holandii. Przedsiębiorcy czy szkoły mają swoje kanały. Samorząd może jednak pełnić funkcję koordynującą, wspomagającą. Bardziej perspektywiczne dla aktywności samorządów stają się odległe rynki azjatyckie czy afrykańskie z punktu widzenia długofalowych inwestycji oraz interesu całego państwa.

Dla mniejszych jednostek samorządowych wciąż kluczowe z uwagi na ograniczone nakłady pozostają tradycyjne sfery współpracy, które, mimo że nie

dają łatwo mierzalnych efektów, są ważne dla rozwoju społeczności lokalnej czy też w walce ze stereotypami o Polsce w skali interesu całego państwa.

Duże zainteresowanie energetyką pokazuje, że dla polskich władz lokalnych wciąż istotne są doświadczenia innych samorządów. Wydaje się, że niedoceniony jest potencjał współpracy państw skandynawskich.

NATOMIĄST W KWESTIACH BARDZIEJ PRAKTYCZNYCH – WIADOMO, ŻE NADAL SĄ WIDOCZNE RÓŻNICE MAJĄTKOWO-TECHNOLOGICZNE, ONI SĄ TROCHĘ BARDZIEJ DO PRZODU I MOŻNA TROCHĘ U NICH PODPATRZEĆ PEWNE ROZWIĄZANIA. TAK, WIĘC MNIEJ OFERUJEMY, A WIĘCEJ PODGLĄDAMY U NICH NIEKTÓRE ROZWIĄZANIA, CHOCIAŻBY W KWESTII SAMOWYSTARCZALNOŚCI ENERGETYCZNEJ, WŁASNYCH KOTŁOWNI ZASILANYCH BIO Z MIEJSCOWYCH ZASOBÓW I ZAPEWNIĄCYCH NIEKTÓRYM MIEJSCOWOŚCIOM NIEZALEŻNOŚĆ ENERGETYCZNĄ.

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MAŁEJ GMINY

GRANICA

Dla samorządów przygranicznych współpraca transgraniczna wciąż jest naturalną strategią działań w ich aktywności zagranicznej.

JEST WSPÓŁPRACA W KAŻDYM MOŻLIWYM ZAKRESIE (...). POCZĄWSZY OD SZKOŁ (...), WYMIANY UCZNIÓW (...), WSPÓLNYCH KONKURSÓW (...) ITD. W PRZYPADKU URZĘDÓW CODZIENNIE SIĘ KONTAKTUJEMY.

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MIASTA POWIATOWEGO

Samorządy przygraniczne mają najwięcej wspólnych tematów, problemów, ale też ułatwień we współpracy. I nie tylko z powodu bliskiej odległości geograficznej, często też kulturowej, ale i instrumentów prawnych oraz finansowych, których celem jest wzmacnianie wspólnych działań. Na pograniczu najłatwiej jest pokazać efektywność wspólnych kroków. Tu realizuje się najwięcej projektów infrastrukturalnych czy turystycznych, tu też społeczności lokalne mają możliwość uczestniczenia w wielu inicjatywach po obu stronach granicy.

**NASZA WSPÓŁPRACA TO COŚ NATURALNEGO,
TO SIĘ DZIAŁO Z POTRZEBY SPOŁECZNEJ,
A NIE POLITYCZNEJ.**

PRZEDSTAWICIEL SAMORZĄDU MAŁEJ GMINY

Relacje z lokalnymi partnerami państw sąsiednich stanowią połowę wszystkich partnerstw i kontaktów. Jak już wspomniano, najwięcej relacji zarówno wśród państw sąsiednich, jak i w ogólnej liczbie państw przypada na Niemcy i Ukrainę. W przypadku pozostałych państw intensywność kontaktów jest zbliżona, szczególnie, jeśli nie brać pod uwagę przypadków nieaktywnych i zakończonych.

Położenie blisko granicy nie wyklucza relacji z jednostkami bardziej oddalonymi. Kraje sąsiednie pod względem relacji samorządowych z Polską można podzielić na dwie grupy. W pierwszej (Czechy i Słowacja) większość relacji ogranicza się do pasa przygranicznego, w drugiej (Niemcy, Ukraina, Rosja, Szwecja, Białoruś) partnerzy są rozproszeni, dotyczy to również Polski. Litwa plasuje się pośrodku tych grup.

Współpraca na pograniczu polsko-czeskim i polsko-słowackim jest oceniana bardzo dobrze na tle innych polskich terenów pogranicza. Na pograniczu polsko-czesko-niemieckim ponad 20 lat temu powstał pierwszy euroregion, a w 2013 r. dwa pierwsze Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej z udziałem polskich podmiotów utworzono na pograniczu południowym (ze Słowacją i Czechami). Samorządy czeskie i słowackie nie są zainteresowane poszukiwaniem bardziej odległych partnerów.

Dla większych państw, takich jak Niemcy, Rosja, Ukraina, ale też mniejszej Szwecji, istotne znaczenie mają innego typu powiązania, szczególnie gospodarcze, naukowe i osobiste. Samorządom z całej Polski zależy na kontaktach w tych państwach. W przypadku Szwecji dodatkowo brak wspólnej granicy lądowej uniemożliwia realizację typowo przygranicznych projektów infrastrukturalnych.

Ważnym narzędziem współpracy są euroregiony. W przypadku pogranicza południowego i zachodniego wpisały się one w historię integracji europejskiej, z kolei dla pogranicza z Białorusią i Ukrainą stanowią ważne narzędzie współpracy z uwagi na możliwość korzystania z unijnych programów transgranicznych.

Większość opinii na temat tych struktur jest pozytywna, przedstawiciele samorządów przytaczają przykłady projektów zrealizowanych dzięki funduszom zarządzanym przez euroregiony. Negatywne opinie dotyczyły głównie wysokich składek, co jest przyczyną występowania ze stowarzyszeń po polskiej stronie euroregionów.

Nowym instrumentem współpracy transgranicznej jest Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT), które zostało powołane na podstawie dotychczasowych doświadczeń z realizacji programów typu Interreg i przy wykorzystaniu dorobku prawnego Rady Europy. Z uwagi na krótki czas jego funkcjonowania polskie samorządy nie mają jeszcze wyrobionej opinii ani doświadczeń z tym instrumentem. EUWT wydają się jednak wygodnym narzędziem współpracy, które w przyszłości może odegrać też większą rolę na pograniczu wschodnim.

Grafika na stronie 79 przedstawia główne kierunki rozwoju dyplomacji. Większymi kołami zaznaczono zagadnienia, które już obecnie odgrywają dużą rolę i będą dalej utrzymywać swoją pozycję. Mniejszymi kołami zaznaczono kierunki, które również mają już swoje miejsce w dyplomacji samorządowej, ale których znaczenie jest jeszcze niedoszacowane.

7

REKOMENDACJE

Rekomendacje dla samorządów

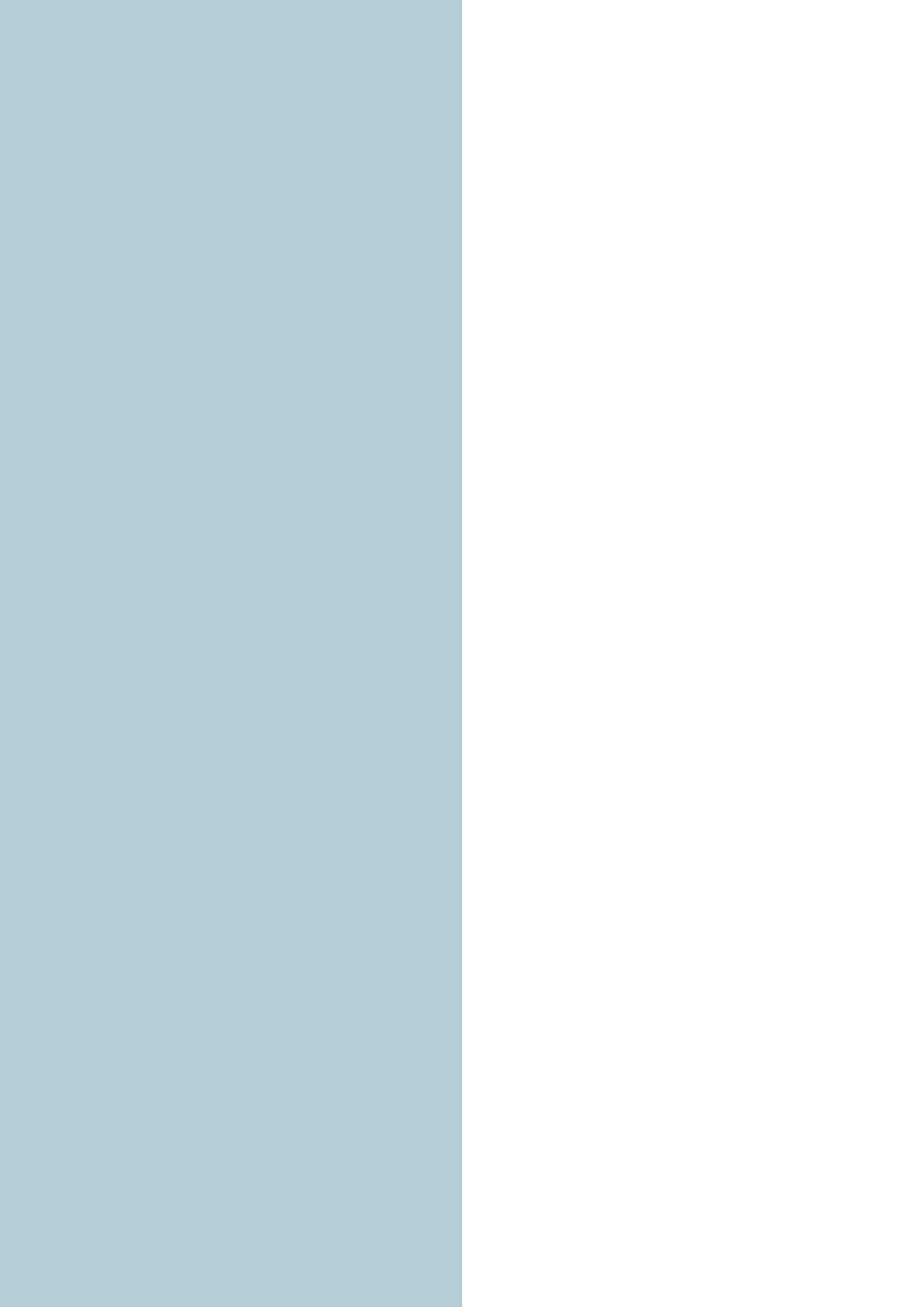
1. Nie każdy samorząd musi mieć strategię współpracy zagranicznej, ale warto, by w miarę cyklicznie formułować dla poszczególnych kontaktów cele i zadania. Odnawianie umów i ustalanie planów działań motywują partnerstwa. Wymiana doświadczeń powinna być zorientowana na konkretne zadania, dotyczyć wyodrębnionych grup społecznych. Musi też być w miarę możliwości dwukierunkowa – jest to szczególnie ważne w kontaktach z odległymi krajami, które są nastawione na własne korzyści inwestycyjne. Do każdego partnera należy podchodzić indywidualnie. Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że współpraca z partnerami z odległych geograficznie i kulturowo państw wymaga szczególnie dużo cierpliwości i wiedzy, jak ją prowadzić, by korzystały z niej obie strony.
2. Jeśli mniejsze gminy chcą zwiększyć zakres swoich działań z zagranicznymi partnerami, powinny zatrudnić dodatkowe osoby. Bardziej praktycznym rozwiązaniem może być uruchomienie poziomych struktur w urzędach, w których grupa ludzi miałaby dodatkowe zadania. Takie rozwiązanie mogłoby też pomóc stworzyć warunki do ubiegania się o zewnętrzne środki na współpracę.
3. Dobrym pomysłem dla małych gmin może być współdziałanie z innymi podmiotami lokalnymi, w tym sąsiednimi gminami. Pozwoli to rozłożyć koszty działań, ułatwi planowanie i organizowanie współpracy zagranicznej.
4. Większy nacisk powinien być położony na wykorzystywanie kontaktów zagranicznych jako ważnego elementu rozwoju lokalnego. Działania planowane z partnerami powinny wpisywać się w politykę na rzecz innowacyjności regionu czy miasta. Wymiana doświadczeń, projekty nastawione na edukację czy promocję mogą być traktowane jako długotrwała inwestycja. Z przemyślaną koncepcją długookresowych działań i efektów łatwiej przekonać zarówno radnych, jak i partnerów zagranicznych do podejmowanych decyzji.
5. Niektóre z nowych kierunków współpracy należy traktować jako długofalową inwestycję. Jeśli samorząd decyduje się na nawiązanie relacji z krajem azjatyckim, nie należy oczekiwać, że po jednej misji gospodarczej zostaną nawiązane stosunki gospodarcze. Potrzebna jest konsekwencja w działaniach i długoterminowa strategia, która powinna też mieć wsparcie szczebla centralnego.
6. Duże samorządy powinny się koncentrować na wybranych tematach. Wyznaczenie priorytetowej sfery współpracy pomaga lepiej wypromować konkretny temat oraz dany samorząd, w efekcie prowadzi też do ściślejszej współpracy. Dotyczy to zarówno kontaktów dwustronnych, jak i wielostronnych w ramach sieci.

7. Dobrym kierunkiem jest też przekazywanie aktywności w zakresie wymiany młodzieży czy wydarzeń kulturalnych innym podmiotom lokalnym. Samorządy, pozostawiając sobie rolę wspierającą czy tylko nadzór nad tymi działaniami, mogą swoje zasoby skierować do tych dziedzin, które wymagają większego zaangażowania samych władz lokalnych i nakładów. Dotyczy to przykładowo wspierania lokalnych przedsiębiorców czy realizacji projektów nastawionych na ochronę środowiska.
8. Osiągnięciu większej efektywności sprzyja też koncentracja terytorialna. Kontakt samorządu wyższego szczebla przekazywany jest do niższych jednostek, które w miarę możliwości nawiązują relacje na tym samym obszarze i w tym samym temacie.
9. Wiele z inicjatyw w mniejszych i większych jednostkach terytorialnych zasługuje na szczególne uznanie, choćby w formie promocji dobrych praktyk. Dotyczy to popularyzacji własnego miasta poprzez kontakty zagraniczne czy rozmów z partnerami azjatyckimi tak, by przyniosły one wymierne efekty dla społeczności lokalnej. Mogłyby się tym zająć Regionalne Ośrodki Debaty Międzynarodowej w kooperacji z Urzędami Marszałkowskimi i MSZ, by promocja miała szerszy zasięg.
10. Mniejszym jednostkom w ich działaniach mogłyby pomóc Urzędy Marszałkowskie we współpracy z Regionalnymi Ośrodkami Debaty Międzynarodowej, między innymi poprzez większy nacisk na przekazywanie informacji, organizacje warsztatów czy też ustanawianie małych grantów przy wsparciu MSZ. Możliwość przedstawienia swoich działań na szerszym forum byłaby zachętą dla mniejszych jednostek do większej aktywności w ramach istniejących partnerstw. Istotne jest też by samorządy informowały bezpośrednio MSZ, czy też poprzez RODM-y o swoich planach, działaniach i osiągnięciach.
11. Wykorzystując członkostwo w sieciach międzynarodowych, regiony i duże miasta mogłyby w większym stopniu zaangażować się w działania lobbingowe. Sieci oraz kontakty partnerskie powinny być też wykorzystywane do wymiany dobrych praktyk dotyczących sposobów wzmacniania swojego wizerunku i konkurencyjności szczególnie w Unii Europejskiej.
12. Jeśli kontakt został nawiązany lub jest utrzymywany głównie dzięki osobistym relacjom czy też relacjom wąskiej grupy osób, konieczne jest włączenie do współpracy innych podmiotów lokalnych. Umocowanie aktywności w strukturach samorządowych oraz zidentyfikowanie głównych obszarów działania, którymi zainteresowane są obie strony, zwiększy stabilność i trwałość relacji.

Rekomendacje dla innych podmiotów

1. Koncepcja powołania Regionalnych Ośrodków Debaty Międzynarodowej jako pośrednika między MSZ a samorządami wymaga ścisłego doprecyzowania ich zadań (nie wszędzie bowiem odnalazły się one w swojej nowej roli) i lepszego ich usytuowania wśród samorządów. W porozumieniu z Urzędami Marszałkowskimi należałoby przede wszystkim poinformować mniejsze jednostki terytorialne, jakie są zadania ośrodków i w jaki sposób samorzady mogą korzystać z ich pomocy lub włączać się we wspólne posunięcia. Wraz z Urzędami Marszałkowskimi i samorządami lokalnymi należy też ustalić, jakie działania są najbardziej potrzebne, i podzielić się zadaniami. Dłuższa perspektywa czasowa – przykładowo 5 lat – dla organizacji prowadzących Regionalne Ośrodki pozwoliłaby lepiej planować działania szkoleniowo-informacyjno-promocyjne.
2. Warto systematycznie gromadzić dane na temat międzynarodowej aktywności samorządów. Zbieraniem podstawowych danych mógłby zająć się GUS (poprzez odpowiedni formularz kierowany do wszystkich gmin w Polsce), przy ewentualnym wsparciu samorządów regionalnych i/lub uczelni, co wymaga zgłoszenia wniosku o poszerzenie *Programu badań statystycznych statystyki publicznej* na kolejny rok. Pozwoliłoby to na systematyczną analizę zmiany kierunków współpracy i byłoby dobrym punktem wyjścia do pogłębionych badań.
3. Należy szerzej włączyć samorzady do debaty i działań związanych z promocją Polski; ustalić także kwestie techniczne, jak na przykład gdzie umieszczać logo Polski, a gdzie logo regionu czy miasta. Lepsza koordynacja działań promocyjnych mogłaby się przełożyć na większą efektywność.
4. Wydarzenia za naszą wschodnią granicą pokazały, jak silne jest przełożenie stosunków rządowych na relacje lokalne i jak ważna jest kwestia komunikacji między centrum a regionami. W takiej sytuacji władze samorządowe powinny otrzymywać jasne komunikaty rządowe, jak się zachować, które inicjatywy należy odwołać, a które mogą być kontynuowane. Pomimo znacznej i docenianej poprawy komunikacji z MSZ duże jednostki samorządowe deklarują potrzebę otrzymywania informacji (na przykład w formie regularnego biuletynu) na temat bieżących kierunków i wydarzeń, informacji, które będą przydatne w prowadzeniu i planowaniu działań we współpracy międzynarodowej. Zapewniłoby to również synergię polityki zagranicznej i zagranicznej aktywności samorządów.
5. Powołanie Wydziału do spraw Wymiaru Samorządowego i Obywatelskiego Polskiej Polityki Zagranicznej w Departamencie Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ oraz stworzenie instrumentów dostępnych dla samorządów znacząco poprawiły komunikację. Warto, by również inne departamenty MSZ dostrzegały w samorządach partnerów do rozmów. Dzielenie się informacjami o aktywności międzynarodowej samorządów z jednostkami w MSZ czy też innymi podmiotami krajowymi pozwoliłoby lepiej wykorzystać potencjał, jaki dają zagraniczne kontakty samorządów.

6. Ważną rolę w organizowaniu i podtrzymywaniu współpracy odgrywają placówki dyplomatyczne. W tej chwili intensywność współpracy jest różna i uwarunkowana osobistym zaangażowaniem pracowników ambasad i konsulatów w działaniach samorządów. Stworzenie lepszego kanału komunikacji, szersza informacja na temat możliwych efektów międzynarodowej aktywności lokalnych podmiotów i doskonalsza kooperacja samorządów z pracownikami korpusu dyplomatycznego poprawiłyby efektywność międzynarodowej aktywności samorządowej. Warto w tym kontekście wykorzystać potencjał Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji (WPHI) ambasad, które stanowią ważne wzmocnienie dyplomacji ekonomicznej na wybranych rynkach. Gdyby miały one szerszą informację o tej aktywności samorządów, byłyby skuteczniejsze w swoich działaniach.
7. Poprawy koordynacji wymagają też działania wobec Polonii i Polaków za granicą. Samorządy z uwagi na swoje kontakty podejmują różne rodzaje aktywności, które nie zawsze są skoordynowane z przedsięwzięciami placówek konsularnych oraz Instytutami Polskimi.
8. By skutecznie włączyć samorządy w promocję polskiej reformy samorządowej i pomoc zainteresowanym krajom w przeprowadzeniu podobnych zmian potrzebny jest instrument finansowy, który pozwoliłby polskim samorządom aktywnie i efektywnie wspierać reformy w innych krajach. Można by stworzyć ścieżkę dla samorządów w ramach konkursów *Polska Pomoc*. Warto wykorzystać wiedzę, jaką mają przedstawiciele samorządów o sytuacji na Ukrainie na poziomie lokalnym. Oddzielny fundusz mógłby być też przeznaczony dla samorządów promujących markę POLSKA, szczególnie na rynkach odległych.
9. Obecna dyskusja nad nową formą Partnerstwa Wschodniego jest dobrą okazją do stworzenia specjalnego instrumentu wsparcia dla krajów, które rozpoczęły proces decentralizacji. Polskie samorządy i polski rząd powinny przekonywać UE do stworzenia programu skierowanego do władz lokalnych, który umożliwiłby dofinansowywanie projektów wspomagających zmiany, przekazywanie wiedzy i doświadczeń innych krajów oraz szkolenia i staże dla urzędników z krajów Partnerstwa Wschodniego.
10. Wzrastająca rola samorządów w dyplomacji publicznej mogłaby być lepiej wykorzystana przez Ministerstwo Gospodarki w planowaniu działań związanych z dyplomacją gospodarczą. Służyłoby temu na przykład lepsze wykorzystanie wspomnianych już WPHI, a także powołanych niedawno w regionach Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów (COIE) do wspólnych działań na rzecz wsparcia lokalnych przedsiębiorców w krajach, w których samorządy mają już swoich partnerów. COIE mogłyby wspierać nawiązywanie nowych kontaktów w krajach, w których polskie samorządy nie mają jeszcze zbyt wielu partnerów, a które – jak przykładowo Indie, Malezja, Wietnam czy RPA – stają się ważnymi partnerami gospodarczymi.
11. Dla samorządów wspierających lokalnych przedsiębiorców Ministerstwo Gospodarki mogłoby uruchomić, chociażby ze środków UE, specjalny program, którego celem byłby rozwój relacji biznesowych z podmiotami z samorządów partnerskich w innych krajach, szczególnie w Azji czy Afryce.



8

ANEKS

Wykaz państw, w których polskie samorządy mają partnerów – w rozbiciu na stopień aktywności

Państwa	Bardzo aktywna	Aktywna	Początek	Nieaktywna	Zakończona	Suma końcowa
Niemcy	28	60	2	2	2	94
Ukraina	9	42		23	2	76
Włochy	1	16		16	9	42
Francja	7	20	1	5	2	35
Rosja	2	13	2	15		32
Szwecja	2	15	1	5	3	26
Chiny		18	3	2		23
Czechy	3	15	1	4		23
Litwa	2	16		2	3	23
Słowacja	1	18		2		21
Białoruś	4	9	1	2	3	19
Węgry	7	6		5		18
Wielka Brytania	1	6		8	1	16
Austria	1	11		1	2	15
Hiszpania	1	5		6	3	15
Stany Zjednoczone		5	2	3	3	13
Belgia	1	5	1	5		12
Rumunia		9		2		11
Gruzja		8	1	1		10
Holandia	2	2		4	1	9
Dania	1	3		2	2	8
Chorwacja	1	5	1	1		8
Finlandia		5		2	1	8
Serbia		5		1		6
Norwegia		5				5
Grecja		2		3		5
Łotwa		1		3		4
Turcja		2	1		1	4
Brazylia		2		2		4
Izrael		1	1	1	1	4
Kazachstan		2		2		4
Estonia		2		1		3

Państwa	Bardzo aktywna	Aktywna	Początek	Nieaktywna	Zakończona	Suma końcowa
Korea Południowa	1	2				3
Mołdawia		1	1	1		3
Tajwan	1	1				2
Bułgaria		2				2
Indie		1	1			2
Chile				2		2
Irak		1	1			2
Kanada		1		1		2
Japonia		1			1	2
Uzbekistan		1				1
Algieria			1			1
Meksyk				1		1
Portugalia		1				1
Angola			1			1
Szwajcaria	1					1
Armenia			1			1
Republika Południowej Afryki		1				1
Kenia			1			1
Mongolia		1				1
Tunezja		1				1
Słowenia		1				1
Kamerun		1				1
Suma końcowa	77	350	26	136	40	629

Wykaz jednostek samorządowych biorących udział w badaniu



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) jest jednym z najważniejszych think tanków w Europie Środkowej i Wschodniej. Sytuując się pomiędzy światem polityki a niezależną analizą, PISM zapewnia wsparcie decydentom i dyplomatom, inicjuje publiczną debatę ekspercką oraz upowszechnia wiedzę o współczesnych stosunkach międzynarodowych.

Działalności PISM przyświeca przekonanie, że proces podejmowania decyzji na arenie międzynarodowej powinien się opierać w jak największym stopniu na wiedzy płynącej z rzetelnych i wiarygodnych badań. PISM realizuje własne i międzynarodowe projekty badawcze, przygotowuje raporty i analizy oraz współpracuje z instytucjami o podobnym profilu na świecie.