

BADANIA

EKSPERTYZY

REKOMENDACJE

WSPÓŁPRACA ZAGRANICZNA POLSKICH SAMORZĄDÓW WNIOSKI Z BADAŃ

Aleksander Fuksiewicz
Agnieszka Łada
Łukasz Wenerski

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
PROGRAM EUROPEJSKI

Publikacja powstała na zlecenie Związku Miast Polskich w ramach projektu „Rola samorządów w polityce zagranicznej RP”, dofinansowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w ramach wsparcia obywatelskiego i samorządowego wymiaru polskiej polityki zagranicznej 2012.

Wyrażone w publikacji opinie są poglądami jej autorów. Treści prezentowane w niniejszej publikacji nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.



Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Zespół Instytutu Spraw Publicznych pracujący nad publikacją: Aleksander Fuksiewicz, Anna Jezierska, Agnieszka Łada, Jacek Kucharczyk, Łukasz Wenerski

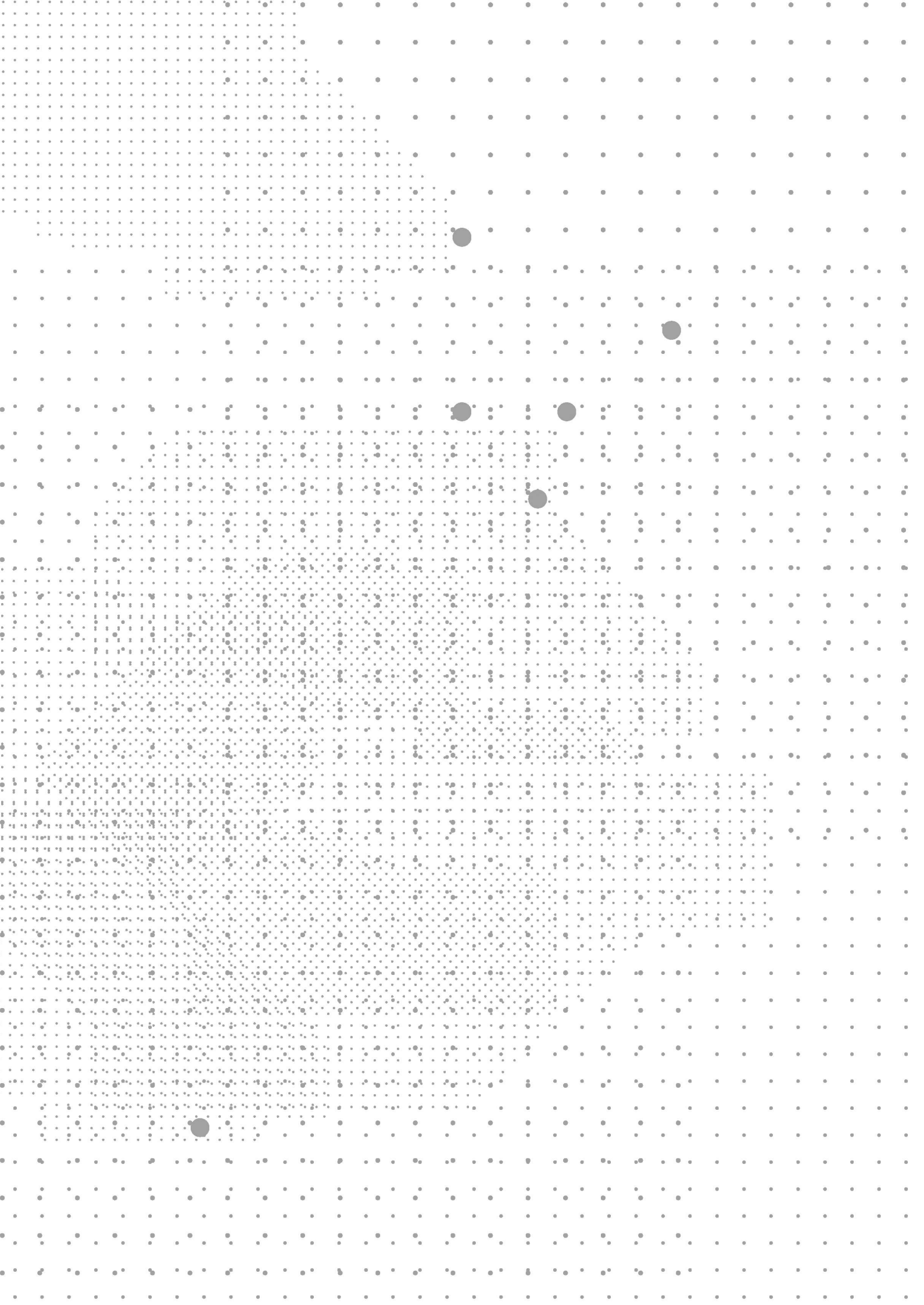
Publikacja została przygotowana przy wsparciu merytorycznym Agnieszki Dybowskiej, pracownika Urzędu Miasta Bydgoszczy.

Redakcja: Marcin Grabski (www.mesem.pl)

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

Spis treści

Główne wnioski	5
Wstęp (Agnieszka Łada)	9
Aktywność polskich samorządów na arenie międzynarodowej: formy, możliwości, wyzwania – wnioski z badania ankietowego (Agnieszka Łada, Łukasz Wenerski)	11
Charakterystyka badania	11
Priorytety współpracy zagranicznej i jej konsultowanie	13
Formy współpracy międzynarodowej samorządów	19
Obszary tematyczne i geograficzne współpracy	22
Przynależność do zrzeszeń i udział w międzynarodowych konsultacjach	28
Finansowanie współpracy międzynarodowej	32
Wyzwania i korzyści płynące ze współpracy międzynarodowej	34
Charakterystyka urzędników zajmujących się współpracą międzynarodową w samorządach	39
Podsumowanie	41
Międzynarodowa współpraca polskich miast – wnioski z badania jakościowego (Aleksander Fuksiewicz)	43
Wstęp	43
Współpraca zagraniczna miast – przegląd	44
Cele współpracy zagranicznej	44
Programowanie i konsultowanie współpracy	45
Priorytetowe dziedziny współpracy i organizacje międzynarodowe	46
Finansowanie przedsięwzięć międzynarodowych	47
Geograficzne kierunki współpracy zagranicznej	49
Kryteria doboru miast partnerskich	51
Pytania problemowe	51
Rola Ministerstwa Spraw Zagranicznych	51
Partnerstwa między miastami – mechanizm anachroniczny?	53
Problemy i przeszkody współpracy międzynarodowej	55
Podsumowanie	57
Zakończenie i rekomendacje (Aleksander Fuksiewicz, Agnieszka Łada)	59
Załącznik. Lista miast objętych badaniem jakościowym	62
Noty o autorach	63





- ▶ Prowadzenie współpracy międzynarodowej deklaruje prawie dwie trzecie samorządów (72%). Wśród przyczyn braku takiej aktywności najczęściej wymienia się ograniczone środki finansowe czy – szerzej rozumiany – „brak możliwości” lub kompetencji językowych i czasu pracowników.
- ▶ Istnienie programu rozwoju współpracy międzynarodowej deklaruje 16% samorządów.
- ▶ Połowa samorządów (49%) twierdzi, że uwzględnia w swoich planach priorytety polskiej polityki zagranicznej.
- ▶ Do głównych powodów podejmowania współpracy międzynarodowej przez samorządy należą, według ich przedstawicieli: stworzenie możliwości wymiany międzynarodowej dla mieszkańców (78%), promocja samorządu na arenie międzynarodowej (75%), przeniesienie dobrych praktyk z zagranicznych jednostek samorządowych na grunt lokalny (70%).
- ▶ Władze samorządów konsultują, zdaniem badanych, swoje działania na arenie międzynarodowej przede wszystkim z lokalnymi organizacjami pozarządowymi (48%). Mniejszą popularnością cieszą się konsultacje z obywatelami, z którymi kontaktuje się jedna piąta ankietowanych (21%). Zaledwie 14% samorządów podejmuje konsultacje z przedstawicielami administracji centralnej. Co piąty przedstawiciel samorządu przyznaje jednak, że jednostka, w której pracuje, nie konsultuje współpracy międzynarodowej z innymi podmiotami (19%).
- ▶ Współpraca międzynarodowa samorządów najczęściej opiera się na stałym partnerstwie na podstawie podpisanej umowy lub podpisanego listu intencyjnego. Ponad połowa samorządów (58%) deklaruje współpracę z partnerami zagranicznymi w ramach projektów, 20% – podejmowanie swoich działań na podstawie stałego dwu-, trój- lub wielostronnego partnerstwa bez podpisanego dokumentu, 18% – w ramach przynależności do organizacji, sieci czy związków zrzeszających podmioty z różnych krajów, 5% – za pośrednictwem przedstawiciela w innym kraju.
- ▶ Najpopularniejszym rodzajem aktywności na poziomie międzynarodowym są, według respondentów, oficjalne wizyty przedstawicieli lokalnych władz i urzędników (93%). Na kolejnych miejscach znajdują się: współpraca szkół lub innych placówek oświatowych (84%), wspólne projekty (60%), wspólne wydarzenia sportowe (59%) i wymiana mieszkańców (48%). Rzadszym rodzajem aktywności samorządów są misje gospodarcze i współpraca podmiotów gospodarczych (23%).
- ▶ Prawie połowa samorządów (45%) deklaruje udział w targach międzynarodowych. Jest to najczęściej wybierana forma promocji danej jednostki

terytorialnej. Pozostałe działania promocyjne cieszą się mniejszą popularnością. Jedna czwarta samorządów (25%) przyznaje, że promuje się przez udział w konkursach międzynarodowych, 23% przygotowuje kampanie promocyjne skierowane do zagranicznego odbiorcy oraz reklamy w telewizji i Internecie. Jedna piąta samorządów (21%) nie prowadzi żadnych akcji promocyjnych, jako główną przeszkodę wskazując wysokie koszty takiej działalności.

- ▶ Najczęściej wymienianym kierunkiem międzynarodowej współpracy samorządów są Niemcy. Na kolejnym miejscu znajduje się Ukraina. W dalszej kolejności polskie samorządy angażują się w partnerstwo z Francją, Litwą, Węgrami, ze Słowacją, z Czechami, Rosją i Białorusią.
- ▶ Do deklarowanych priorytetowych dziedzin współpracy samorządów należy przede wszystkim kultura (89%), w dalszej kolejności wymienia się turystykę i sport (67%) oraz naukę i edukację (66%). Współpraca gospodarcza stanowi priorytet dla 15% samorządów, a kooperacja w sferze ochrony środowiska – dla co dziesiątej jednostki terytorialnej.
- ▶ Samorządy twierdzą, że podejmują współpracę w zakresie aktywności międzynarodowej z wieloma polskimi instytucjami. Najczęściej wskazują współpracę z ogólnopolskimi organizacjami pozarządowymi, fundacjami i stowarzyszeniami (59%), w drugiej kolejności – kooperację z polskimi ośrodkami kultury (47%) i współdziałanie z innymi jednostkami samorządowymi (45%). Z urzędem marszałkowskim współpracuje 40% samorządów, jedna piąta (21%) – z wojewodą, urzędem wojewódzkim lub innymi organami terenowymi administracji rządowej, 20% – z organizacjami pozarządowymi, fundacjami i stowarzyszeniami operującymi na szczeblu lokalnym, 19% – z podmiotami prywatnymi oraz Ministerstwem Spraw Zagranicznych lub innymi organami administracji centralnej. Z uczelniami i instytucjami badawczymi współpracuje 16% jednostek terytorialnych, z przedstawicielami Kościoła – 13%. Z instytucjami polskimi za granicą współdziała 9% samorządów.
- ▶ Udzielanie pomocy charytatywnej w ramach współpracy rozwojowej, propagowania praw człowieka i propagowania demokracji deklaruje niewiele ponad jedna czwarta samorządów (28%). Ponad połowa (52%) twierdzi, że nie prowadzi takiej działalności. Pomoc ta trafia w znacznej części na Ukrainę.
- ▶ Ponad połowa (53%) samorządów deklaruje prowadzenie przedsięwzięć z Polonią i Polakami za granicą. Ponad jedna trzecia (39%) twierdzi, że nie prowadzi takiej działalności. Współdziałanie to dotyczy przede wszystkim współpracy z Polakami na Ukrainie.
- ▶ Większość samorządów (70%) deklaruje brak przynależności do międzynarodowych sieci. Zaledwie jedna piąta (19%) twierdzi, że jest członkiem ponadnarodowego zrzeszenia.

- ▶ Blisko połowa samorządów (42%) twierdzi, że nie korzysta z żadnych programów transnarodowych, jedna piąta (21%) deklaruje uczestnictwo w programie „Europa dla Obywateli”, jedna dziesiąta – w programie URBACT.
- ▶ Ponad dwie trzecie samorządów (70%) deklaruje brak uczestnictwa w procesach konsultacyjnych, decyzyjnych i lobbingowych w ramach instytucji Unii Europejskiej lub innych podmiotów działających na rzecz integracji europejskiej. Jeśli samorząd angażuje się w proces konsultacyjny, to zaangażowanie przybiera najczęściej formę udziału przedstawicieli samorządu w zgromadzeniach ogólnych i forach organizacji (38%), w grupach roboczych organizacji (31%) lub w zarządzie organizacji (20%).
- ▶ Samorządy finansują współpracę na poziomie międzynarodowym zazwyczaj z kilku źródeł jednocześnie. Najważniejszą rolę, ich zdaniem, odgrywają środki własne (95%), w drugiej kolejności są to fundusze unijne (61%).
- ▶ Dwie trzecie ankietowanych (65%) przyznaje, że nie spotkało się z rezygnacją z nawiązania współpracy w samorządzie, który reprezentują. Jeden na czterech respondentów (23%) twierdzi, że taka rezygnacja nastąpiła.
- ▶ Główne utrudnienie we współpracy międzynarodowej samorządów stanowi, ich zdaniem, brak odpowiednich środków finansowych na jej prowadzenie (79%). Jedna czwarta ankietowanych (25%) wskazuje brak czasu na taką działalność, wynikający ze zbyt dużego obciążenia innymi obowiązkami, a 24% – brak zainteresowania ze strony partnera. Zdaniem jednej piątej respondentów (22%), utrudnienia we współpracy międzynarodowej są związane z niewystarczającymi kompetencjami (na przykład językowymi) pracowników.
- ▶ Najskuteczniejszą metodą intensyfikacji współpracy międzynarodowej byłoby zdobycie nowych środków finansowych na jej rozwój (77%). Ponad połowa respondentów (56%) twierdzi, że skuteczną metodą intensyfikacji będzie propagowanie doświadczeń zagranicznych samorządów i większe zaangażowanie podmiotów lokalnych. Zdaniem prawie jednej trzeciej ankietowanych (32%), do intensyfikacji współpracy międzynarodowej może się przyczynić wzrost zaangażowania radnych i decydentów, z kolei 30% uważa, że większe zainteresowanie współpracą ze strony partnerów. Ponadto 28% urzędników twierdzi, że pomoc może również systematyczna kampania edukacyjna skierowana do przedstawicieli samorządu.
- ▶ Samorządy nie są skłonne zwracać się do resortu spraw zagranicznych z prośbą o informacje lub o pomoc w prowadzonych działaniach międzynarodowych. Prawie trzy czwarte z nich (72%) przyznaje, że tego nie robi, a 18% twierdzi, że kiedyś poprosiła MSZ o wsparcie. Spośród jednostek, które postanowiły skierować swoje kroki do ministerstwa, blisko 64% przyznaje, że otrzymało pomoc, jakiej oczekiwało.

- ▶ Zdaniem respondentów, współpraca samorządu przynosi korzyści zarówno mieszkańcom (84%), jak i władzom (79%) oraz pracownikom (67%) tego samorządu.
- ▶ Współpraca międzynarodowa miast – jej zakres, skala i natężenie – jest wyraźnie skorelowana z wielkością danej jednostki. W najmniejszych miastach są to właściwie pojedyncze projekty, najczęściej dotyczące wymian i imprez młodzieżowych, sportowych lub kulturalnych, finansowanych przede wszystkim ze środków Unii Europejskiej. Z kolei największe miasta prowadzą działania, które można by określić mianem „własnej polityki zagranicznej”, której celem jest przede wszystkim wymiana doświadczeń i promocja miasta. Stosunkowo nową dziedziną jest promocja gospodarcza, która w przyszłości – być może – będzie zyskiwała na znaczeniu. Największe miasta finansują współpracę z zagranicą głównie ze swojego budżetu.
- ▶ W latach dziewięćdziesiątych odnotowano gwałtowny wzrost popularności umów partnerskich polskich miast z miastami Europy Zachodniej. Obecnie spadło natężenie zawierania nowych umów, charakter współpracy zmienia się zaś na bardziej równorzędny: w mniejszym stopniu jest to „przekazywanie”, w większym – „wymiana” doświadczeń. Polskie miasta pełnią jednak podobną funkcję, jaką pełniły wówczas miasta zachodnie, wobec partnerów ze Wschodu – rozwija się przekazywanie polskich doświadczeń. Ponadto następuje rozkwit (ograniczony) współpracy z miastami chińskimi, ale zamiera współpraca z miastami w Stanach Zjednoczonych.
- ▶ W opinii części przedstawicieli dużych miast, mechanizm umów partnerskich jest już nieco anachroniczny. Po okresie ogromnej popularności tego typu współpracy obecnie jego formuła się wyczerpuje, a działania zagraniczne miast rozwijają się raczej w kierunku „współpracy projektowej”. Zdaniem większości przedstawicieli mniejszych miast, nadal jest to jednak skuteczna i użyteczna forma współpracy, która ułatwia podejmowanie wspólnych działań i ich kontynuację, zapewniając sprawdzonych partnerów. Podpisanie umowy partnerskiej jest także często warunkiem otrzymania dofinansowania na wspólne projekty z instytucji Unii Europejskiej.
- ▶ Zdecydowanie największą przeszkodą we współpracy zagranicznej mniejszych miast są ograniczone środki finansowe, ponieważ opiera się ona głównie na zewnętrznych funduszach. Problemem są również niewystarczające zasoby kadrowe, bariery językowe i trudności współpracy z partnerami zagranicznymi. Przedstawiciele największych miast narzekają głównie na tę ostatnią kwestię.
- ▶ Największe miasta współpracują niekiedy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i na ogół dobrze oceniają tę współpracę. Rola resortu w działaniach międzynarodowych mniejszych miast jest jednak minimalna. Jak się wydaje, istnieje potencjał, aby ją rozwijać.

Wstęp



W systemach demokratycznych obecność danego kraju na arenie międzynarodowej nigdy nie leżała jedynie w gestii rządu centralnego. Nadal jednak, analizując aktywność międzynarodową konkretnego państwa, zwłaszcza jej rezultaty, to właśnie na władze centralne zwraca się głównie uwagę. Tymczasem skuteczność i wizerunek danego kraju na świecie coraz bardziej zależą od aktywności różnych innych podmiotów. W intensywne interakcje wchodzi organizacje pozarządowe, grupy nieformalne, mniejszości, związki religijne oraz transnarodowe podmioty gospodarcze, co stwarza nową jakość w stosunkach międzynarodowych. Niebagatelną rolę odgrywają tutaj samorządy, które często stają przed wyzwaniami wychodzącymi poza granice jednego państwa. Z tego względu skuteczny samorząd to coraz częściej samorząd, który potrafi efektywnie funkcjonować w środowisku międzynarodowym: budować partnerstwa, pozyskiwać dotacje, włączać aktywnie mieszkańców w różnorodne przedsięwzięcia. Ich znaczenie docenia między innymi Unia Europejska, która powołała do życia wiele mechanizmów współpracy władz lokalnych z państw członkowskich i przyznaje dotacje na wspólne przedsięwzięcia samorządowe.

W polskiej debacie wciąż jednak różne elementy międzynarodowej aktywności samorządów – partnerstwa miast, wymiany szkolne, organizowanie międzynarodowych wydarzeń, stwarzanie zachęt dla przyjazdów zagranicznych turystów i działalności inwestorów – rzadko sprowadza się do wspólnego mianownika, łączy w pewną całość, wskazując ich znaczenie w szerszym aspekcie. Problemem jest tu także szeroka definicja współpracy międzynarodowej. Tymczasem wszystkie te działania, jak i związane z nimi szanse i wyzwania, składają się na polską politykę zagraniczną, wzmacniając lub osłabiając jej skuteczność. Sprawne łączenie różnych podmiotów i elementów, przygotowanie i wdrażanie spójnej strategii polityki zagranicznej oraz konstruktywna współpraca ma szansę przynieść pozytywne skutki dla Polski na arenie międzynarodowej. Mądre łączenie działań w polityce zagranicznej musi jednocześnie zakładać pewną nadrzędność ośrodka centralnego, pozostawiając możliwie szerokie pole manewru jednostkom w terenie. To z kolei wymaga dobrej koordynacji i komunikacji.

W związku z tym samorząd i jego aktywność międzynarodowa jest coraz częściej analizowana oraz uwzględniana w politykach i programach międzynarodowych. Polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych wskazało rolę samorządów w przygotowanej przez siebie strategii rozwoju polityki zagranicznej. W dokumencie *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, przyjętym w marcu 2012 roku, czytamy:

„Dokument ma również służyć koordynacji działań organów administracji rządowej w odniesieniu do polityki zagranicznej państwa oraz stać się podstawą [...] opracowywanych przez MSZ na kolejne lata operacyjnych Założeń

Polskiej Polityki Zagranicznej i planów współpracy zagranicznej, przygotowywanych w innych ministerstwach i urzędach.

Część zadań leży bowiem w kompetencjach innych organów, a także władz samorządowych. Ich działania są ściśle powiązane z realizacją polityki gospodarczej, edukacyjnej, z promocją polskiej kultury, sztuki, nauki i osiągnięć technicznych, a także promocją turystyki w Polsce. Przyjęcie niniejszego dokumentu jest zatem istotnym elementem procesu koordynacji współpracy zagranicznej, w tym europejskiej, przez poszczególne urzędy centralne, władze samorządowe i inne organy. W wyniku realizacji całościowego przedsięwzięcia powstanie sprawny system współpracy poszczególnych instytucji na arenie międzynarodowej, co zdecydowanie wpłynie na zwiększenie spójności polskiej polityki zagranicznej¹.

Kilka miesięcy po przyjęciu tego tekstu resort spraw zagranicznych rozpiął konkurs dotacyjny „Wsparcie obywatelskiego i samorządowego wymiaru polskiej polityki zagranicznej 2012”. Projekty, którym przyznano wsparcie, miały na celu rozwój debaty publicznej na temat polskiej polityki zagranicznej i bezpośredniego dialogu międzynarodowego między wspólnotami samorządowymi i regionalnymi oraz wzmocnienie zaplecza merytorycznego regionalnej współpracy międzynarodowej¹. To kolejny krok w stronę koordynacji polskiej polityki zagranicznej na szczeblu centralnym i regionalnym. Różnorodność podmiotów wymaga bowiem dobrego poznania ich możliwości, potencjału i problemów – w zależności od wielkości, położenia, tradycji czy wykwalifikowania urzędników.

Niniejsza publikacja ma służyć analizie tych elementów i wskazaniu, jak można skutecznie wzmacniać samorządowy wymiar polskiej polityki zagranicznej. Głównym celem raportu jest omówienie wyzwań, przed jakimi stają polskie samorządy współpracujące z partnerami za granicą, oraz skutecznych metod wzmocnienia ich potencjału w tej dziedzinie. Zaprezentowane w publikacji wnioski i rekomendacje opierają się na badaniach przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w Warszawie wśród polskich samorządów różnych szczebli za pomocą ankiety internetowej i wywiadów z przedstawicielami miast w okresie od września do listopada 2012 roku. Uzyskane informacje i sformułowane na ich podstawie zalecenia opisano w trzech częściach. Pierwsza część prezentuje wyniki badań ankietowych. Druga część omawia wnioski płynące z przeprowadzonych wywiadów pogłębionych. W trzeciej części zaproponowano rekomendacje dotyczące postulowanych usprawnień we współpracy samorządów i Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz rozwoju aktywności samorządów za granicą.

Przeprowadzone badania i powstała na ich podstawie publikacja były częścią projektu „Rola samorządów w polityce zagranicznej RP”, realizowanego wspólnie przez Związek Miast Polskich oraz Instytut Spraw Publicznych, dofinansowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w ramach wsparcia obywatelskiego i samorządowego wymiaru polskiej polityki zagranicznej w 2012 roku.

¹ Por. http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/konkursyministra/kurs_wsparcie_obywatelskiego_i_samorzadowego_wymiaru_polskiej_polityki_zagranicznej_2012 [dostęp: 17 listopada 2012 roku].



Aktywność polskich samorządów na arenie międzynarodowej: formy, możliwości, wyzwania – wnioski z badania ankietowego

Charakterystyka badania

W Polsce istnieje 2809 jednostek samorządowych, w tym 1571 gmin wiejskich, 314 powiatów, 908 miast (w tym 602 miasta położone na terenie gmin miejsko-wiejskich) i 16 województw¹. Opisane poniżej badanie ankietowe – w celu pozyskania jak najbardziej reprezentatywnych wyników – w swoim założeniu miało objąć możliwie szeroką grupę samorządów. Ankietę przeprowadzono w październiku i listopadzie 2012 roku. Zaproszenie do udziału wysłały Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP. Ogłoszenie o badaniu zostało także zamieszczone w Serwisie Samorządowym Polskiej Agencji Prasowej². Łącznie spłynęło 326 pełnych odpowiedzi, w tym 155 z gmin wiejskich, 49 z powiatów, 109 z miast i 13 z województw. Ponadto 94 ankiety zostały uzupełnione częściowo.

Jednostka	Liczba odpowiedzi
gmina wiejska	155
powiat	49
miasto	109 ³
województwo	13

Tabela 1.

Liczba odpowiedzi pełnych udzielonych przez jednostki terytorialne

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.

W niniejszym opracowaniu łącznie przeanalizowano odpowiedzi wszystkich samorządów, które wypełniły ankietę do końca, i tych, które udzieliły odpowiedzi na dane pytanie⁴. Stąd liczba samorządów, jakie zostały uwzględnione przy obliczaniu 100% odpowiedzi w wypadku każdego pytania, jest różna i podana pod każdym wykresem. W sytuacji, kiedy rodzaj jednostki terytorialnej mógł mieć szczególny wpływ na udzielaną odpowiedź, starano się wskazać zróżnicowanie opinii poszczególnych grup samorządów.

Uzyskane dane wskazują, że współpracę międzynarodową prowadzi prawie trzy czwarte samorządów (72%), w tym: 85% województw, 95% miast,

¹ Na podstawie: *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2011 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.

² <http://www.samorząd.pap.pl>

³ Pośród 109 zebranych odpowiedzi występujących w niniejszym opracowaniu pod nazwą „miasta” uwzględniono 14 odpowiedzi z gmin miejsko-wiejskich (13% wszystkich odpowiedzi z miast).

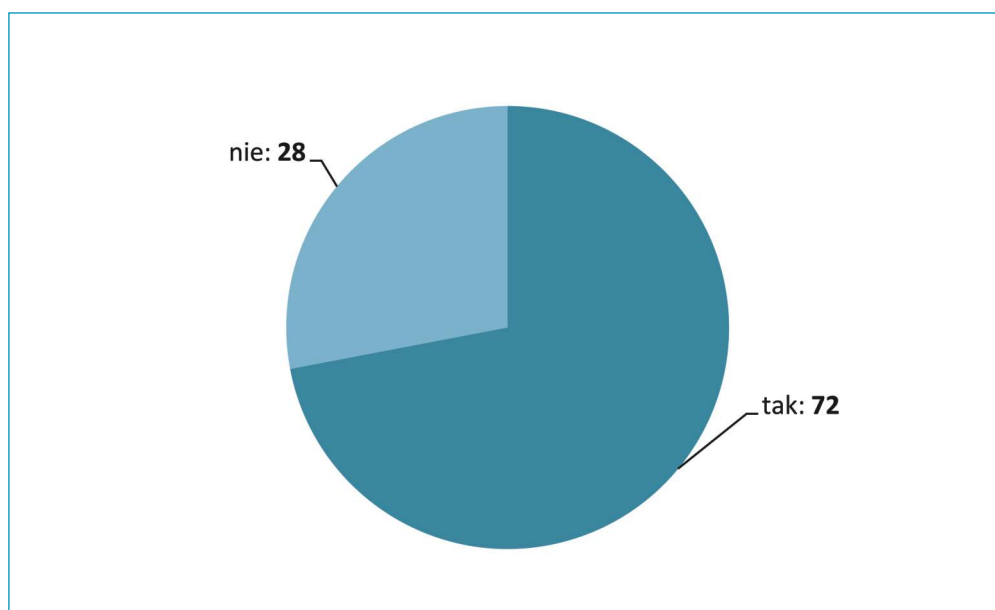
⁴ Wypełnianie ankiety można było przerwać w dowolnym miejscu. Grupa badanych skorzystała z tej możliwości i udzieliła odpowiedzi jedynie na część pytań – w obliczeniach bierzemy pod uwagę także te odpowiedzi.

Współpracę międzynarodową prowadzi prawie trzy czwarte samorządów

86% powiatów oraz 52% gmin wiejskich⁵. Ponad jedna czwarta wszystkich samorządów nie ma kontaktów z zagranicą (28%)⁶.

Wykres 1.
Prowadzenie
współpracy
międzynarodowej
(w %)

Źródło: Instytut
Spraw Publicznych,
2012 rok.
Dane ujęte na
wykresie obejmują
odpowiedzi
420 samorządów
(100% = 420).



Wśród przyczyn nieprowadzenia działalności międzynarodowej najczęściej podaje się brak środków finansowych czy – szerzej pojęty – „brak możliwości” lub kompetencji językowych i czasu pracowników⁷. Pojawiają się także stwierdzenia, że na brak współpracy wpływa centralne położenie gminy (w środku Polski) lub, stosunkowo często, brak propozycji takiej kooperacji i brak kontaktów z zagranicą. Choć niektórzy badani przyznają, że szukają partnera. Niewielkie gminy twierdzą z kolei, że nie odczuwają aż takiej potrzeby podobnego zaangażowania. Inne tłumaczą się brakiem akceptacji społecznej dla takich działań, pochłonięciem ich sił przez inne zadania, ważniejsze dla lokalnej wspólnoty.

Prawie dwie trzecie badanych, których jednostka samorządowa nie prowadzi współpracy międzynarodowej, nie potrafi lub nie chce podać tego przyczyn. Zdarzają się również lakoniczne odpowiedzi: „nie, bo nie”. Brak wyjaśnień może być interpretowany w dwojaki sposób. Z jednej strony, może świadczyć o niechęci respondenta do wypełniania tego typu ankiety. Z drugiej strony, pozwala także sądzić, że w danym urzędzie nie podejmuje się refleksji nad możliwością rozpoczęcia aktywności międzynarodowej.

⁵ Pytanie o formę jednostki terytorialnej, którą reprezentował badany, było zadane na końcu ankiety, dlatego odpowiedzi na nie otrzymano jedynie od tych respondentów, którzy wypełnili cały kwestionariusz. Stąd w każdym pytaniu liczba całkowita, od której liczono odsetek badanych ze względu na podział terytorialny, jest zawsze niższa niż całkowita liczba odpowiedzi uzyskanych na dane pytanie.

⁶ W dalszej części badania uwzględniono jedynie samorządy, które zadeklarowały prowadzenie współpracy międzynarodowej.

⁷ Przyczynę podało w tym pytaniu otwartym 37% badanych.

Z kolei niektóre podawane powody niepodejmowania współpracy (na przykład brak ofert współdziałania czy położenie w centrum Polski) wskazują bierność administracji i niezrozumienie zasad współpracy międzynarodowej, która zakłada konieczność wychodzenia z inicjatywą własną, czy niezależność położenia geograficznego od możliwości nawiązywania kontaktów zagranicznych. Zrozumiałe są jednocześnie argumenty, że na danym terenie priorytetowy charakter mają bardziej palące potrzeby i lokalna społeczność nie poparłaby rozwoju stosunków z partnerami zagranicznymi, które zapewne bardziej kojarzyłyby się z wyjazdami władz na koszt podatnika niż z korzyściami dla mieszkańców. Wiele zależy także od ludzi i ich obaw przed podejmowaniem nowych wyzwań, zwłaszcza w sytuacji nieznajomości języków obcych i braku doświadczeń w kontaktach z obcokrajowcami, co w tego typu badaniu trudno wprost wykazać.

Priorytety współpracy zagranicznej i jej konsultowanie

Polityka zagraniczna, aby przynosić pozytywne skutki, musi być spójna i oparta na konkretnych wytycznych. Dynamika międzynarodowa nakazuje wprowadzić elastyczność i wymusza dostosowywanie się do zachodzących na świecie zmian, jak jednak w każdej działalności, także w wypadku aktywności międzynarodowej warto mieć jej strategię. Przy czym działania centrali i samorządów powinny się uzupełniać, na co wskazuje także dokument Ministerstwa Spraw Zagranicznych *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*. Jednocześnie władze lokalne, zgodnie z zasadą subsydiarności, powinny dysponować dużą swobodą w dostosowywaniu priorytetów do lokalnych potrzeb i możliwości działania. Z kolei ze względu na ich bliskość w stosunku do obywateli, tym bardziej są zobligowane do wsłuchiwanie się w potrzeby lokalnych społeczności – przez konsultowanie planów z mieszkańcami i (lub) ich przedstawicielami.

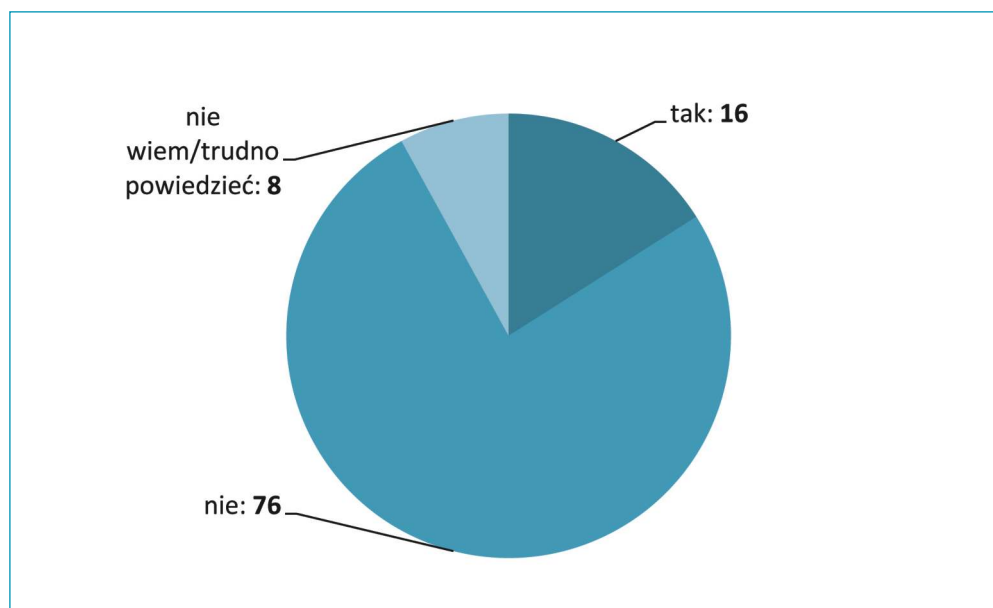
Program rozwoju współpracy międzynarodowej ma 16% samorządów

Istnienie programu rozwoju współpracy międzynarodowej deklaruje 16% wszystkich badanych jednostek terytorialnych, które prowadzą współpracę międzynarodową, w tym 9% gmin wiejskich, 14% miast, 10% powiatów i 91% województw.

Odsetek samorządów, które mają opracowaną strategię, jest więc niewysoki. Nie zaskakuje, że najczęściej istnienie spisanych programów deklarują województwa, które są zobowiązane do formułowania priorytetów współpracy z zagranicą, najrzadziej zaś – gminy wiejskie. Tak niskie liczby sugerują, że współpraca z zagranicą może się opierać w znacznej mierze na działaniach podejmowanych *ad hoc*. Jeśli oznacza to jednocześnie – co trudno jednoznacznie ocenić za pomocą ankiety – brak szerszej wizji i planów na przyszłość, może to utrudnić przebieg aktywności międzynarodowej. Niektórzy respondenci zwracają jednak uwagę, że mimo braku wyodrębnionego

Wykres 2. Istnienie opracowanego programu lub strategii rozwoju współpracy międzynarodowej (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.
Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 290 samorządów (100% = 290).



dokumentu dotyczącego strategii współpracy międzynarodowej przez samorząd ma on zdefiniowane kierunki jej rozwoju. Mogą się one zawierać w strategii ogólnej rozwoju samorządu lub w tak zwanych strategiach częściowych (sektorowych) dotyczących określonego projektu. Umożliwia to prawdopodobnie pewną systematyzację działań.

Nieistnienie takiego osobnego dokumentu jest częściowo zrozumiałe, zwłaszcza w wypadku niewielkich jednostek terytorialnych. Częściowo może także wynikać z ogólnego braku w Polsce tradycji – w różnych sektorach – planowania długoterminowego. Argumenty wskazujące, że przyczynami pewnej bierności w tej dziedzinie są niejasność sytuacji w przyszłości czy zależność od dostępnych środków finansowych, nie mogą w pełni tłumaczyć takiego podejścia. Szczególnie bowiem w wypadku konieczności pozyskiwania funduszy warto zaplanować, na jakie cele i instrumenty będą one potrzebne i jak, w dłuższej perspektywie, można je zdobyć i zagospodarować. Zwłaszcza że planowanie pozyskiwania funduszy może generować zmiany o charakterze logistycznym w danej jednostce, na przykład tworzenie nowych zespołów do spraw projektów międzynarodowych.

Niechęć do tworzenia strategii rozwoju współpracy międzynarodowej może również wynikać z niepewności, co i na jakim szczeblu szczegółowości w takim programie powinno się zawierać. Stąd – pozostawiając samorządom wolną rękę przy decydowaniu, czy taki osobny lub stanowiący część szerszego planu program aktywności zagranicznej stworzą – warto wskazywać, czemu miałby on służyć, na czym polegać i co uwzględniać. Wspólnie ze zreszceniami samorządów należałoby więc organizować spotkania informacyjne, opracowywać materiały wspomagające czy rekomendować szkoleniowców.

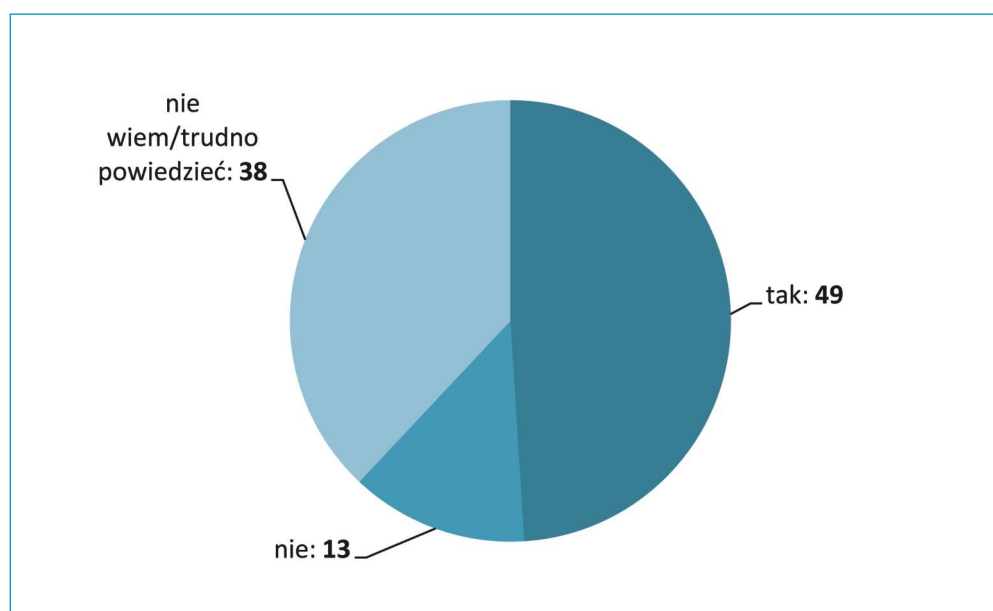
Także polski rząd strategię działań w polityce zagranicznej po raz pierwszy uchwalił dopiero w marcu 2012 roku. Dokument *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* zawiera listę kluczowych obszarów tematycznych

i geograficznych, w których ma być podejmowana aktywność na arenie międzynarodowej, oraz metody jej prowadzenia. We wstępie do niego MSZ podkreśla, że aktywność w wymienionych dziedzinach prowadzą zarówno władze centralne, jak i samorządy. Tekst ma więc za zadanie wskazać także władzom lokalnym, na czym powinna się skupiać ich aktywność.

Połowa badanych jednostek terytorialnych (49%) twierdzi, że bierze pod uwagę priorytety polskiej polityki zagranicznej. Uwzględnianie ich w swoich działaniach deklarują wszystkie województwa, 64% powiatów, 48% miast i 36% gmin wiejskich, ale 13% samorządów ich nie uwzględnia. Ponad jedna trzecia badanych nie potrafi jednak stwierdzić, czy te priorytety są brane pod uwagę, czy też nie. Można przypuszczać, że znaczna część z tych osób nie wie o istnieniu odpowiednich dokumentów lub konkretnych priorytetów w polskiej polityce zagranicznej albo ich nie zna.

Hipotezę tę częściowo potwierdzają odpowiedzi, wskazujące powody, z jakich dane władze lokalne nie uwzględniają priorytetów polskiej polityki zagranicznej⁸. Respondenci zauważają w nich, że samorządy nie znają takich wytycznych (także pisząc, że założenia poznają z mediów) lub nie dostrzegają zbieżności celów polityki krajowej i samorządowej („współpraca na poziomie samorządów dotyczy innego zakresu”, „brak przełożenia założeń rządowych na działania samorządowe”, „Małe samorządy dostosowują współpracę zagraniczną do potrzeb małych społeczności. Polityka zagraniczna państwa ma założenia ogólne”). Z odpowiedzi tych można wysunąć wniosek, że pewne grono samorządów nie postrzega swojej działalności międzynarodowej jako

Połowa samorządów deklaruje uwzględnianie w swoich planach priorytetów polskiej polityki zagranicznej



Wykres 3.
Uwzględnianie przy planowaniu i rozwijaniu współpracy międzynarodowej priorytetów polskiej polityki zagranicznej (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.
Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 289 samorządów (100% = 289).

⁸ Konkretnie przyczyny wskazała około jedna trzecia badanych (11 z 37), którzy stwierdzili, że ich jednostka terytorialna nie uwzględnia priorytetów polskiej polityki zagranicznej przy planowaniu swojej strategii działań.

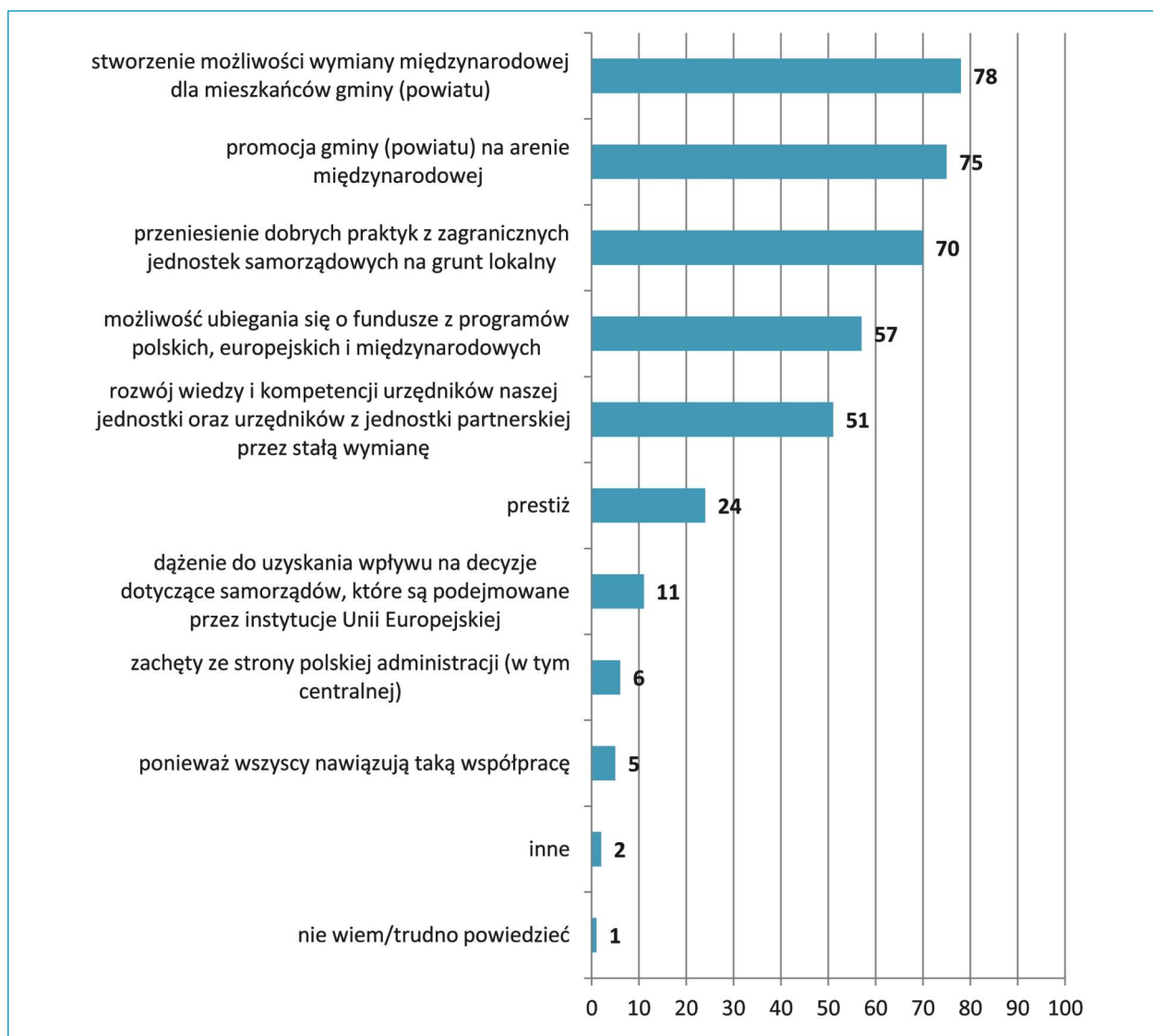
Wykres 4.

Główne powody podejmowania współpracy międzynarodowej (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.
Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 247 samorządów (100% = 247). Wartości nie sumują się do 100%, respondenci mogli bowiem wybrać dowolną liczbę odpowiedzi.

części polskiej polityki zagranicznej. Zapewne wynika to, z jednej strony, z braku wskazówek od władz centralnych, że współpraca z zagranicą wychodzi zdecydowanie poza poziom narodowy. Z drugiej jednak strony, brak przekonania o tym samorządów wynika także z ich niewiedzy i niewystarczającego zainteresowania toczącymi się procesami w polityce międzynarodowej, co pomogłoby dostrzec znaczenie własnych działań.

Wskazując główne powody podejmowania współpracy międzynarodowej, przedstawiciele ankietowanych samorządów wskazują przede wszystkim stworzenie możliwości wymiany międzynarodowej dla mieszkańców (78%), promocję samorządu na arenie międzynarodowej (75%) i szansę na przeniesienie dobrych praktyk z zagranicznych jednostek samorządowych na grunt lokalny (70%). W oczach respondentów trochę mniej ważnym powodem podejmowania aktywności zagranicznej jest możliwość ubiegania się o fundusze z programów europejskich i międzynarodowych (57%), a także rozwój wiedzy i kompetencji urzędników jednostki samorządowej oraz jednostki partnerskiej przez stałą wymianę



wymianę (50%). Jedna czwarta ankietowanych wskazuje, że samorząd podejmuje współpracę międzynarodową dla prestiżu. Zaledwie 6% respondentów twierdzi zaś, że robi to dzięki zachętom ze strony polskiej administracji, w tym administracji centralnej.

Powstała w ten sposób hierarchia przyczyn pokazuje, że respondenci podkreślają przede wszystkim argumenty związane z misją – robieniem czegoś dla obywateli lub gminy, zdecydowanie w dalszej kolejności powody związane z pieniędzmi, prestiżem czy korzyściami dla urzędników. Stosunkowo rzadko jako powód wymienia się chęć uzyskania wpływu na decyzje podejmowane na poziomie Unii Europejskiej. Jak pokażą kolejne wyniki, ten rodzaj aktywności polskich samorządów jest relatywnie niski.

Stosunkowo rzadkie tworzenie spisanej strategii współpracy międzynarodowej rodzi pytanie o to, czy samorządy są skłonne konsultować swoje działania poza krajem z administracją centralną. Do konsultacji części działań obliguje województwa ustawa o samorządzie województwa. Szczególne znaczenie mają jednak konsultacje działań z obywatelami lub reprezentującymi różne grupy społeczne organizacjami pozarządowymi, gdyż wtedy można poznać głos lokalnej społeczności i jej prawdziwe potrzeby.

Przedstawiciele samorządów deklarują konsultowanie swoich działań na arenie międzynarodowej przede wszystkim z lokalnymi organizacjami pozarządowymi – taką odpowiedź wskazuje 48% respondentów. Z organizacjami kontaktują się najczęściej przedstawiciele miast (62%), następnie gmin wiejskich (48%), województw (45%) i powiatów (31%). Mniejszą popularnością cieszą się konsultacje z obywatelami, z którymi kontaktuje się jedna piąta (21%) ankietowanych, w tym 21% miast, 14% powiatów, 9% województw i 6% gmin wiejskich. Zaledwie 14% samorządów podejmuje konsultacje z przedstawicielami administracji centralnej. W tym wypadku są jednak widoczne wyraźne różnice między samorządami – działalność międzynarodową z administracją centralną konsultuje 91% województw (ale są one do tego zobligowane) oraz tylko 14% powiatów, 13% miast i 4% gmin wiejskich. Co piąty przedstawiciel samorządu przyznaje zaś, że jednostka, w której pracuje, nie konsultuje współpracy międzynarodowej z innymi podmiotami (19%).

W odpowiedziach wyraźnie przeważają stwierdzenia, że dochodzi do konsultacji z lokalnymi organizacjami pozarządowymi. Na drugim miejscu pojawiają się zaś obywatele. W tym miejscu warto docenić, że obie te grupy plasują się na czele, a jednocześnie podkreślić, że pewna nierównowaga we współpracy z tymi dwiema grupami jest zjawiskiem wykraczającym poza sprawy międzynarodowe. Pokazują to inne badania Instytutu Spraw Publicznych. Różnice

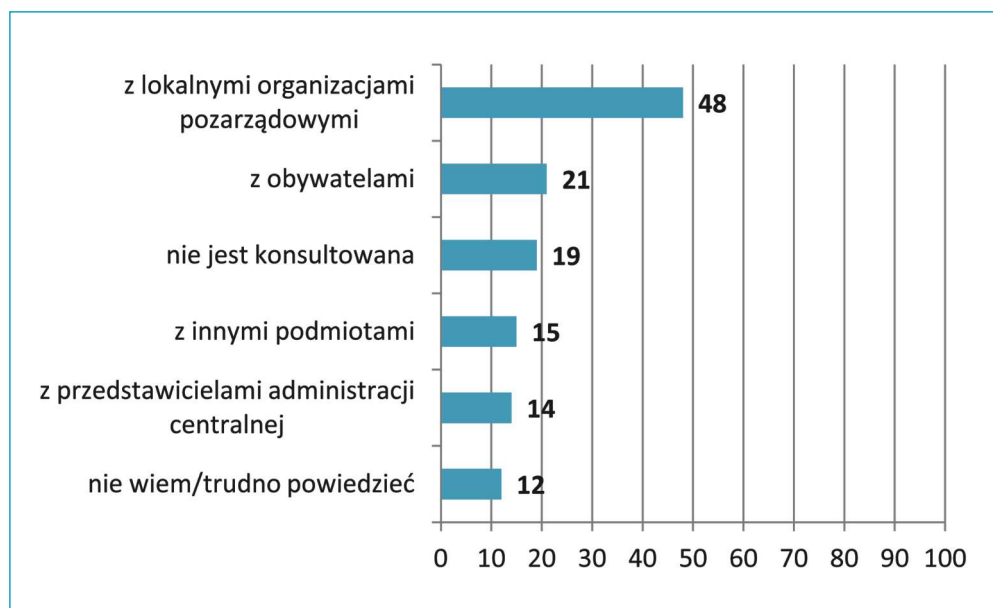
Do głównych powodów podejmowania współpracy międzynarodowej przez samorządy należą: stworzenie możliwości wymiany międzynarodowej dla mieszkańców, promocja samorządu na arenie międzynarodowej i przeniesienie dobrych praktyk z zagranicznych jednostek samorządowych na grunt lokalny

Władze samorządów deklarują konsultowanie swoich działań na arenie międzynarodowej przede wszystkim z lokalnymi organizacjami pozarządowymi

Wykres 5.

Konsultowanie współpracy międzynarodowej z innymi podmiotami (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.
Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 287 samorządów (100% = 287).
Wartości nie sumują się do 100%, respondenci mogli bowiem wybrać dowolną liczbę odpowiedzi.



te wynikają z kilku przyczyn. Organizacje pozarządowe mają prawnie zagwarantowaną pozycję uczestników dialogu obywatelskiego (wspomina o tym między innymi ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie), przez co dysponują odpowiednimi procedurami i instrumentami. Analizy Instytutu Spraw Publicznych pokazały, że 91% samorządów deklaruje funkcjonowanie w urzędach komórek lub osób odpowiedzialnych za kontakty z organizacjami. W wypadku obywateli tylko 0,5% gmin powołuje specjalnego pełnomocnika do spraw komunikacji z obywatelami. Znaczenie organizacji podkreśla także sama idea dialogu obywatelskiego. W konsekwencji może to prowadzić do tego, że władze lokalne często postrzegają organizacje pozarządowe jako jedynego partnera we współpracy. Mimo tej nierównowagi badania Instytutu Spraw Publicznych pokazują, że w lokalnych procesach uchwałodawczych (między innymi konsultowaniu uchwał) organizacje nie są grupą nadmiernie uprzywilejowaną przez administrację publiczną (na przykład porównując częstość spotkań lub zebrań organizowanych z nimi i z mieszkańcami, należy uznać, że to mieszkańcy okazują się częstszym odbiorcą działań władz lokalnych). Wszystko zależy jednak od obszaru współpracy. Sprawy międzynarodowe mogą być postrzegane przez administrację jako temat zbyt ekspercki i wymagający, aby uzgadniać go z obywatelami, stąd są oni rzadziej postrzegani jako partner dialogu⁹.

Wśród badanych, którzy wskazali, że konsultują współpracę międzynarodową z innymi podmiotami niż zaproponowane w ankiecie, przeważającą odpowiedzią były inne jednostki samorządu terytorialnego (w tym organy tych jednostek, takie jak rada miasta czy rada powiatu). Respondenci wskazywali także konsultacje z instytucjami kultury, edukacji i sportu.

⁹ Szerzej – por.: P. Sobiesiak-Penszko, *Organizacje pozarządowe a administracja publiczna*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012; G. Makowski, *Partycypacja indywidualna i zorganizowana – dylemat i konieczność*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

Formy współpracy międzynarodowej samorządów

W zależności od rodzaju i wielkości jednostki samorządowej, współpraca samorządów może przybierać różne formy – od tych najbardziej sformalizowanych i długoletnich, przez komunikację w ramach rozmaitych sieci samorządowych, aż po działania projektowe.

Badane samorzady wskazywały, że ich współpraca na poziomie międzynarodowym przybiera najczęściej formę stałego, dwu- lub wielostronnego partnerstwa na podstawie podpisanej umowy lub podpisanego listu intencyjnego. Tę odpowiedź wybrało 87% ankietowanych. Ponad połowa respondentów (58%) współpracuje z partnerami zagranicznymi w ramach projektów. Jedna piąta samorządów podejmuje swoje działania na podstawie stałego, dwu-, trój- lub wielostronnego partnerstwa bez podpisanej umowy lub bez podpisanego listu intencyjnego (20%) i w ramach przynależności do organizacji, sieci lub związków zrzeszających podmioty z różnych krajów (18%). Jedynie 5% samorządów ma przedstawiciela w innym kraju. Warto jednak podkreślić, że ten niewysoki wskaźnik dotyczy przede wszystkim gmin, powiatów i miast – w wypadku ankietowanych województw 82% deklaruje, że ma swojego przedstawiciela z granicą. W rzeczywistości każde województwo ma biuro regionalne w Brukseli.

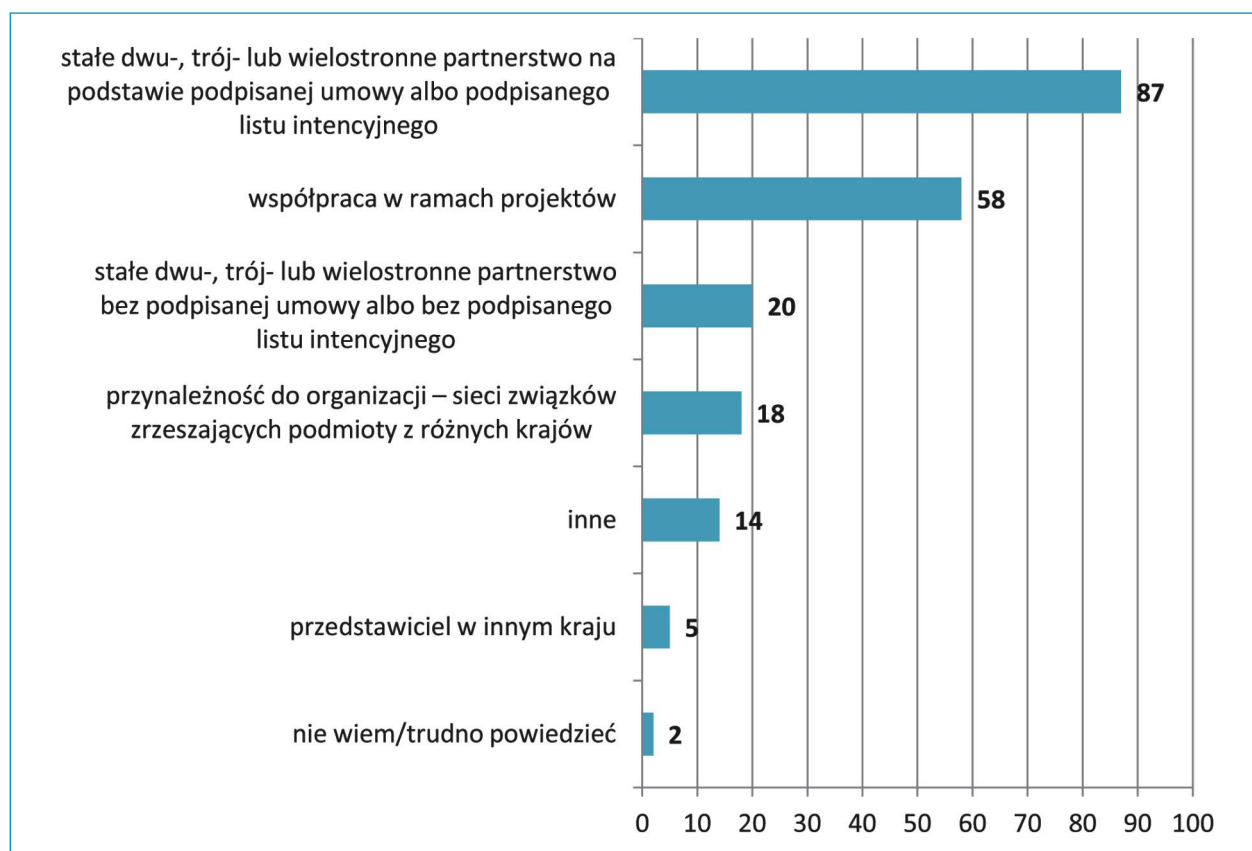
Współpraca międzynarodowa samorządów najczęściej opiera się na stałym partnerstwie na podstawie podpisanej umowy lub podpisanego listu intencyjnego

Wykres 6.

Formy współpracy zagranicznej (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.

Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 260 samorządów (100% = 260). Wartości nie sumują się do 100%, respondenci mogli bowiem wybrać dowolną liczbę odpowiedzi.



Najpopularniejszym rodzajem aktywności na poziomie międzynarodowym są oficjalne wizyty przedstawicieli lokalnych władz i urzędników

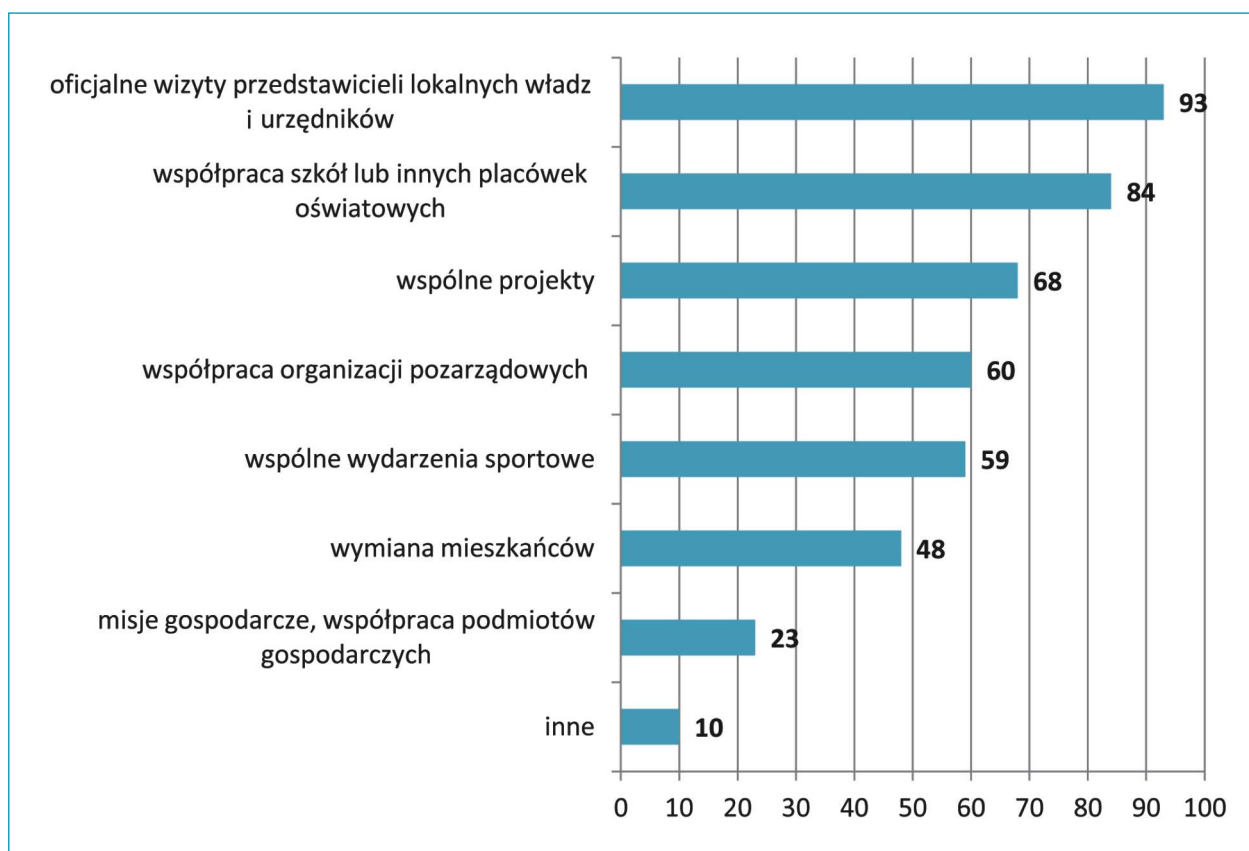
Aktywność samorządów przybiera różne formy. Pod hasłem „kontakty międzynarodowe” można bowiem rozumieć zarówno komunikację między samymi władzami – od oficjalnych wizyt po spotkania na arenie europejskiej w ramach sieci – jak i wymianę różnych grup obywateli, realizowanie wspólnych projektów czy kooperację gospodarczą przedsiębiorców.

Wykres 7.
Rodzaje podejmowanej aktywności (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.
Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 260 samorządów (100% = 260). Wartości nie sumują się do 100%, respondenci mogli bowiem wybrać dowolną liczbę odpowiedzi.

Jak wynika z odpowiedzi respondentów, najpopularniejszym rodzajem aktywności na poziomie międzynarodowym są oficjalne wizyty przedstawicieli lokalnych władz i urzędników (93%). Na kolejnych miejscach znajdują się: współpraca szkół lub innych placówek oświatowych (84%), wspólne projekty (60%), wspólne wydarzenia sportowe (59%) i wymiana mieszkańców (48%). Rzadszym rodzajem aktywności samorządów są z kolei misje gospodarcze i współpraca podmiotów gospodarczych (23%). Wśród odpowiedzi „inne”, którą wybrało 14% ankietowanych, przeważają wskazania kontaktów okolicznościowych, na przykład podczas wydarzeń kulturalnych czy sportowych. Odpowiedzi respondentów nie różniły się w zależności od jednostki terytorialnej, jaką reprezentowali.

Istotną formą aktywności na arenie międzynarodowej jest prowadzenie działań promocyjnych. Ich celem jest zainteresowanie regionem (miastem) turystów i inwestorów, w konsekwencji zaś – przyciągnięcie kapitału. Możliwości tego typu działań ściśle zależą w tym wypadku od rodzaju jednostki administra-

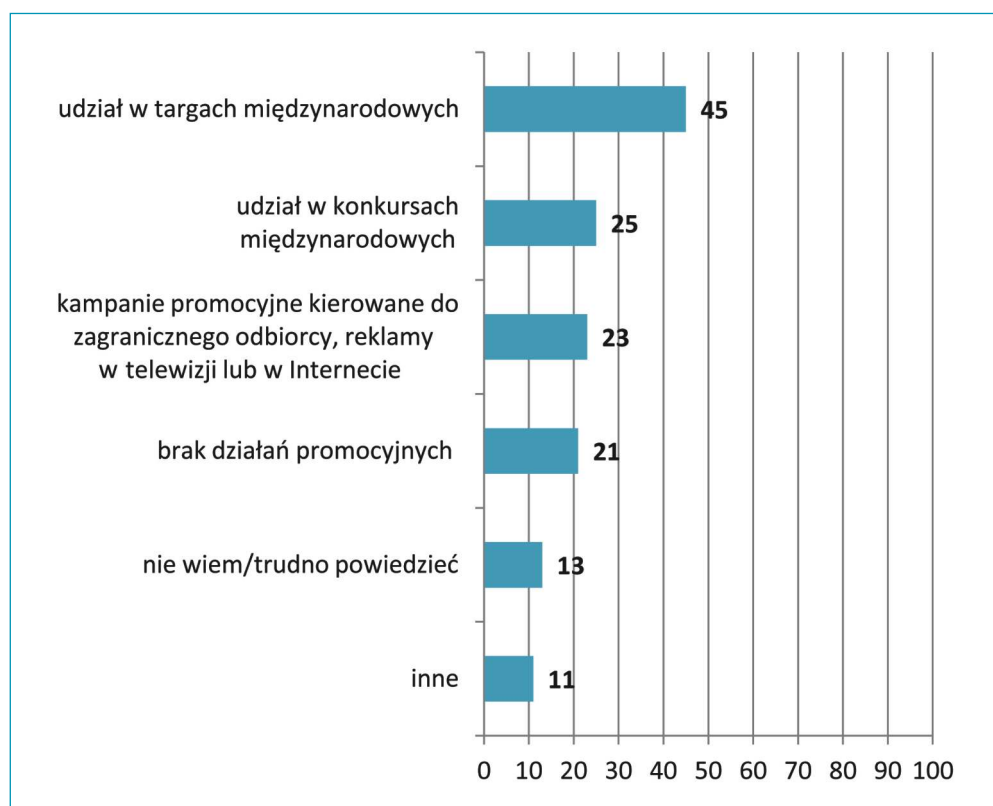


cyjnej. Można przypuszczać, że najintensywniejsze akcje promocyjne są podejmowane na płaszczyźnie województw i miast. Małe gminy nie mają możliwości, ale także często potrzeb, inwestowania w tego typu przedsięwzięcia. Chociaż niektóre typy takiej promocji, na przykład udział w międzynarodowych konkursach, mogą być bardziej dostępne nawet dla niewielkich jednostek.

Najpopularniejszą formę promocji samorządu na arenie międzynarodowej stanowi udział w targach międzynarodowych. Uczestnictwo w nich deklaruje prawie połowa ankietowanych jednostek terytorialnych (45%), w tym wszystkie województwa, 81% powiatów i 63% miast. Pozostałe sposoby promocji cieszą się mniejszą popularnością. Jedna czwarta (25%) samorządów promuje się przez udział w konkursach międzynarodowych, 23% – w kampaniach promocyjnych skierowanych do zagranicznego odbiorcy oraz w reklamach w telewizji i Internecie. Wśród odpowiedzi „inne” (10%) znajdują się takie rodzaje promocji samorządu, jak: organizowanie wspólnych wydarzeń i imprez o charakterze kulturalnym i edukacyjnym (na przykład zawodów pożarniczych, spotkań rolników czy festiwali muzycznych), stoiska promujące jednostkę podczas spotkań międzynarodowych, materiały promocyjne, w tym strony internetowe w języku obcym.

Jedna piąta (21%) samorządów nie prowadzi żadnych akcji promocyjnych, jako główną przeszkodę wskazując wysokie koszty takiej działalności. Najwyższy wskaźnik braku działań promocyjnych dotyczy gmin (36%).

Prawie połowa samorządów deklaruje udział w targach międzynarodowych. Jest to najczęściej wybierana forma promocji danej jednostki terytorialnej



Wykres 8.

Rodzaje podejmowanych działań promocyjnych na arenie międzynarodowej (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok. Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 260 samorządów (100% = 260). Wartości nie sumują się do 100%, respondenci mogli bowiem wybrać dowolną liczbę odpowiedzi.

Obszary tematyczne i geograficzne współpracy

Poza zróżnicowaniem form działalności międzynarodowej bardzo różne mogą być także kierunki geograficzne jej podejmowania, jak i obszary tematyczne, na których się koncentruje. Ponownie wiele może zależeć od wielkości danej jednostki administracyjnej, ale także od jej położenia (tereny przygraniczne czy centrum kraju, bliskość wschodniej lub zachodniej granicy) i charakter danego regionu.

Najczęstszym wymienianym kierunkiem międzynarodowej współpracy samorządów są Niemcy. Współpracę z partnerami w tym kraju deklarują 162 samorządy spośród 260, które odpowiedziały na to pytanie. Na kolejnym miejscu

Najczęstszym kierunkiem międzynarodowej współpracy samorządów są Niemcy. Na kolejnym miejscu znajduje się Ukraina

znajduje się Ukraina (116). W dalszej kolejności polskie samorządy angażują się w partnerstwo z samorządami we Francji (82 jednostki), na Litwie (63), Węgrzech (60), Słowacji (55) i w Czechach (48). Na dziewiątym i dziesiątym miejscu znalazły się Rosja (43) i Białoruś (40) – kolejni, poza Ukrainą, partnerzy spoza Unii Europejskiej, ale nadal znajdujący się w bliskim sąsiedztwie Polski.

Interesującym przykładem są Chiny – prowadzenie współpracy z samorządami z tego państwa deklaruje 25 polskich jednostek, niewiele mniej niż z partnerami z Wielkiej Brytanii (33) i ze Szwecji (33), więcej niż z Holandii (22), Belgii (21), Hiszpanii (20) i Rumunii (20). Pośród partnerów z 57 państw, z którymi współpracę nawiązały ankietowane samorządy, pojawiają się sporadycznie także bardziej „egzotyczne” kierunki: Uzbekistan (2), Afganistan, Irak, Jordania, Kuwejt, Kirgistan czy też Zjednoczone Emiraty Arabskie (wszystkie po jednym samorządzie).

Przyglądając się dwóm głównym kierunkom współpracy – partnerstwu z samorządami z Niemiec i z Ukrainą – należy zauważyć, że czynnik geograficzny (bliskość kraju partnera) odgrywa pewną rolę w nawiązywaniu współpracy, ale nie jest czynnikiem kluczowym. Partnerów z Niemiec wskazują przede wszystkim samorządy zlokalizowane bliżej zachodniej granicy Polski (z województw: wielkopolskiego – 29, pomorskiego – 14, zachodniopomorskiego – 13 i śląskiego – 13), z kolei z Ukraińcami deklarują współpracę w podobnej liczbie samorządy znajdujące się zarówno na wschodzie (województwa podkarpackie – 14 i lubelskie – 11), jak i na zachodzie kraju (województwo wielkopolskie – 19). Nie są to jednak liczby pozwalające na jasne wskazanie głębokich podziałów, a w celu przeprowadzenia konkretniejszych analiz należałoby odnieść je do liczby jednostek administracyjnych w danym województwie.

Określając priorytetowe dziedziny współpracy samorządu, ankietowani wskazują przede wszystkim kulturę, w tym promocję dziedzictwa narodowego – tę odpowiedź wybiera 89% respondentów. Ważnymi dziedzinami współpracy zagranicznej samorządów, podejmowanymi przez dwie trzecie z nich, są również turystyka i sport (67%) oraz nauka i edukacja (66%). Współpraca gospodarcza stanowi deklarowany priorytet dla zaledwie 15% samorządów, a kooperacja w sferze ochrony środowiska – dla co dziesiątej jednostki terytorialnej.

Państwo	Liczba współpracujących samorządów
Niemcy	162
Ukraina	116
Francja	82
Litwa	63
Węgry	60
Słowacja	55
Włochy	51
Czechy	48
Rosja	43
Białoruś	40
Szwecja, Wielka Brytania	33
Chiny	25
Holandia	22
Belgia	21
Hiszpania, Rumunia	20
Stany Zjednoczone	18
Dania	16
Gruzja, Turcja	15
Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Łotwa	14
Austria, Finlandia	13
Norwegia, Serbia	11
Izrael	10
Grecja, Szwajcaria	8
Kazachstan, Mołdawia, Portugalia, Słowenia	7
Irlandia	6
Brazylia, Kanada, Korea Południowa, Meksyk	3
Indie, Uzbekistan	2
Afganistan, Armenia, Cypr, Czarnogóra, Irak, Islandia, Jordania, Kirgistan, Kuwejt, Luksemburg, Macedonia, Malta, Watykan, Zjednoczone Emiraty Arabskie	1

Tabela 2.
Państwa
pochodzenia
partnerów

Źródło: Instytut
Spraw Publicznych,
2012 rok.

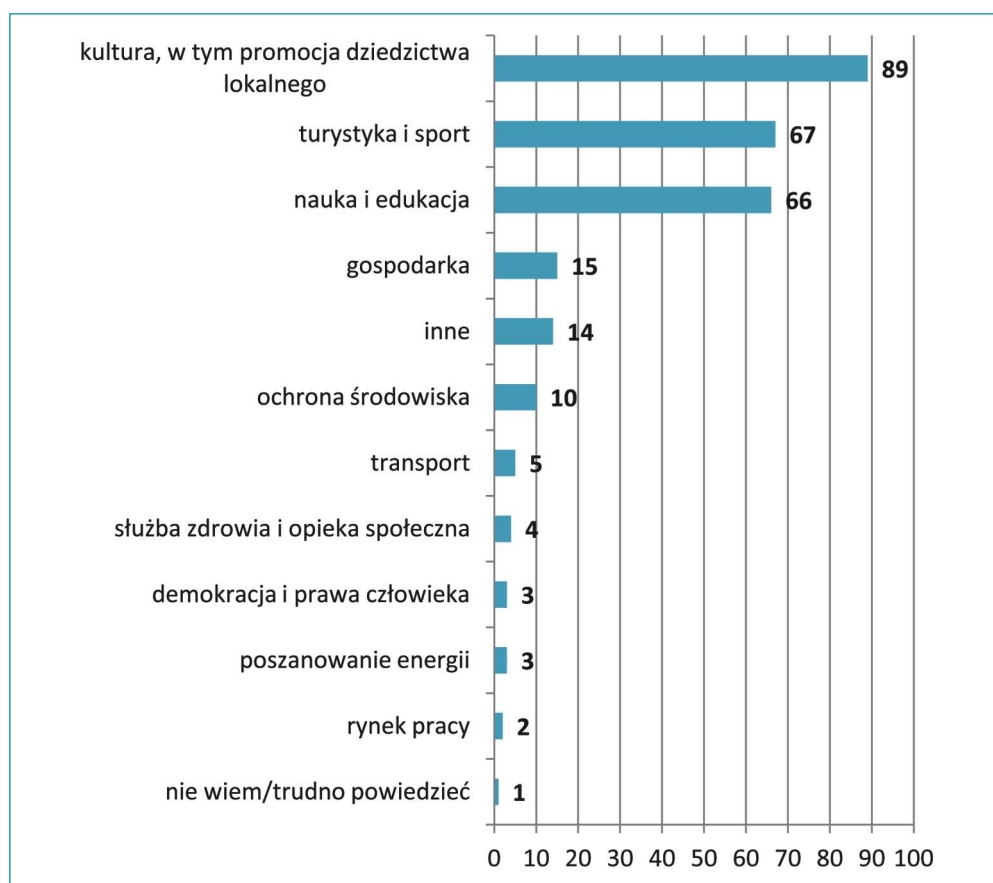
Transport określa jako priorytet współpracy zagranicznej 5% samorządów, służbę zdrowia i opiekę społeczną – 4%, demokrację i prawa człowieka oraz poszanowanie energii – 3%, rynek pracy – 2%.

Wybierając odpowiedź „inne” (14%), respondenci wskazują takie dziedziny współpracy, jak pożarnictwo, wymiana młodzieży i bezpieczeństwo publiczne. Część ankietowanych (zazwyczaj przedstawicieli województw) podkreśla jednocześnie, że współpraca samorządu obejmuje wszystkie lub niemal wszystkie dziedziny wymienione w pytaniu, ale intensywność ich realizacji różni się w kolejnych latach i zależy od aktualnych potrzeb samorządu. Zaledwie 1% urzędników nie potrafi wskazać żadnej priorytetowej dziedziny współpracy.

Do priorytetowych dziedzin współpracy samorządów należy przede wszystkim kultura, w dalszej kolejności turystyka i sport oraz nauka i edukacja

Wykres 9.
 Priorytetowe dziedziny współpracy zagranicznej (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.
 Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 260 samorządów (100% = 260).
 Wartości nie sumują się do 100%, respondenci mogli bowiem wybrać do trzech odpowiedzi.



Dokument Ministerstwa Spraw Zagranicznych wskazujący priorytety polityki zagranicznej podkreśla znaczenie koordynacji działań między różnymi podmiotami. Za część takiej koordynacji można uznać współpracę różnych instytucji. W wypadku kooperacji władz samorządowych partnerów może być wielu – poczynając od tych na szczeblu centralnym i reprezentujących administrację, aż po lokalne organizacje pozarządowe i podmioty prywatne. Podejmowanie takiej współpracy często wzbogaca dany projekt. Stanowi jednocześnie wyzwanie i wymaga nieraz większego wysiłku, co powoduje, że nie wszystkie władze lokalne mogą być zainteresowane taką kooperacją.

Samorządy deklarują podejmowanie współpracy w zakresie aktywności międzynarodowej z wieloma polskimi instytucjami. Najczęściej wskazują współpracę z ogólnopolskimi organizacjami pozarządowymi, fundacjami oraz stowarzyszeniami (59%), w drugiej kolejności – kooperację z polskimi ośrodkami kultury (47%) i współdziałanie z innymi jednostkami samorządowymi (45%). Kooperację z marszałkiem, urzędem marszałkowskim wskazuje 40% samorządów. Jedna piąta ankietowanych samorządów współdziała z wojewodą, urzędem wojewódzkim lub innymi organami terenowymi administracji rządowej (21%), organizacjami pozarządowymi, fundacjami i stowarzyszeniami operującymi na szczeblu lokalnym

W ramach prowadzonej działalności międzynarodowej samorządy deklarują współpracę w Polsce z ogólnopolskimi organizacjami pozarządowymi, polskimi ośrodkami kultury i innymi jednostkami samorządowymi

(20%), podmiotami prywatnymi (19%) oraz Ministerstwem Spraw Zagranicznych lub innymi organami administracji centralnej (19%). Z uczelniami i instytucjami badawczymi deklaruje współdziałanie 16% jednostek terytorialnych, z przedstawicielami Kościoła – 13%, z instytucjami polskimi za granicą – 9% samorządów. Instytut Adama Mickiewicza jest partnerem dla 3% samorządów, z kolei 7% ankietowanych twierdzi, że ich samorząd nie współdziała z żadną polską instytucją w sferze współpracy zagranicznej.

Niezależnie od współpracy z administracją lokalną w sferze podejmowania działań międzynarodowych teatry, galerie czy szkoły mogą samodzielnie prowadzić kooperację z partnerami z zagranicy.

Jak wskazują odpowiedzi większości ankietowanych (84%), jednostki te realizują działania międzynarodowe. Respondenci podkreślają przy tym jednak, że odbywa się to przede wszystkim w wypadku szkół. Jeden na dziesięciu (9%) badanych twierdzi, że podmioty podległe samorządowi nie prowadzą działalności zagranicznej.

Wykres 10.

Polskie instytucje, z jakimi jest podejmowane współdziałanie w zakresie współpracy międzynarodowej (w %)

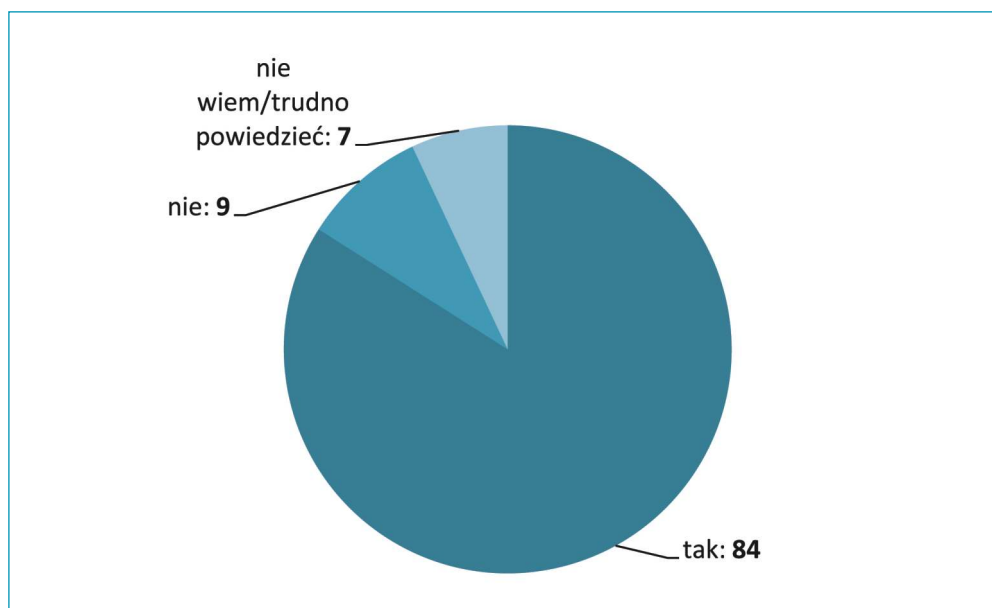
Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.
Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 258 samorządów (100% = 258). Wartości nie sumują się do 100%, respondenci mogli bowiem wybrać dowolną liczbę odpowiedzi.



Wykres 11.

Realizacja działań międzynarodowych przez podmioty, dla których samorząd jest organem prowadzącym lub udziałowcem – na przykład teatry, galerie, miejskie centra kultury, szkoły, agencje (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.
Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 258 samorządów (100% = 258).



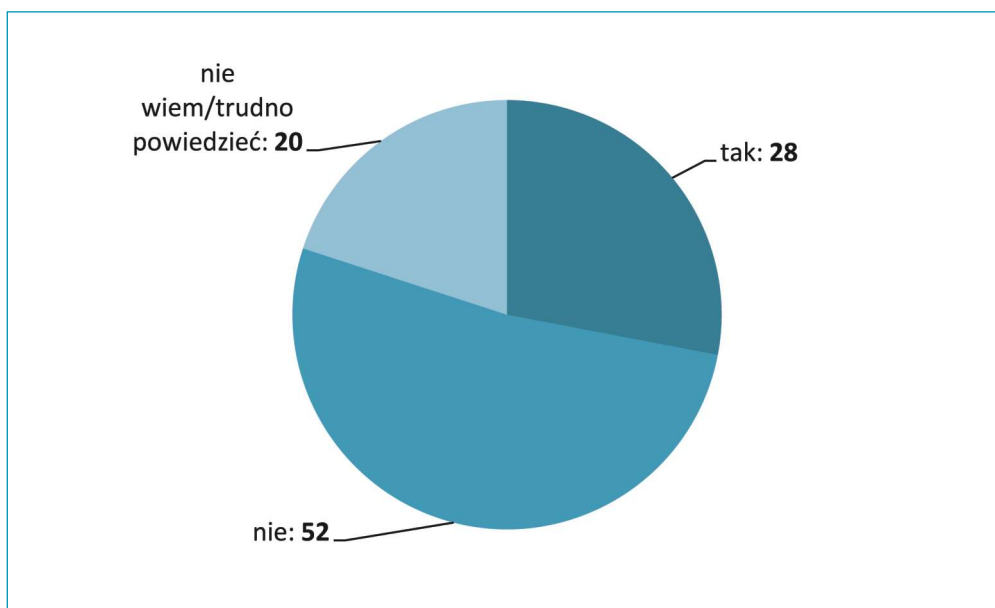
Stosunkowo częste wskazywanie aktywności w dziedzinie współpracy międzynarodowej różnych podmiotów podległych samorządom może stanowić ważny kapitał. Świadome jej istnienia władze lokalne mogą bowiem wspierać tę działalność, włączać ją w swoje plany, a przez to wzmacniać jej znaczenie czy ułatwiać jej prowadzenie.

W dokumencie *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* podkreśla się znaczenie pomocy, jakiej Polska ma udzielać innym krajom, zwłaszcza w dziedzinie wsparcia ich transformacji ku demokracji czy polityki rozwojowej. Zadanie to nie powinno leżeć jedynie w gestii władz centralnych. Zwłaszcza docieranie do jednostek terytorialnych we wspieranych krajach może być skuteczniejsze, jeśli działalność będzie prowadzona przez podobne im podmioty, czyli samorządy.

Ponad połowa samorządów (52%) wskazuje, że nie prowadzi takiej działalności. Niewiele ponad jedna czwarta (28%) potwierdza, że realizuje projekty oferujące pomoc charytatywną w ramach współpracy rozwojowej, propagowania praw człowieka i propagowania demokracji. Warto jednocześnie podkreślić, że odpowiedzi respondentów wskazują, że pomoc ta trafia w większości na Ukrainę.

Jak można było przypuszczać, działalność taką prowadzą najczęściej województwa (45%) i powiaty (38%), rzadziej zaś miasta (28%) i gminy wiejskie (21%). Aktywność w tym zakresie jest specyficzną formą współpracy z zagranicą, gdyż nienastawioną na korzyści bezpośrednio płynące dla mieszkańców, ale skierowaną na odbiorcę w krajach partnerskich. Ponadto zdecydowanie zależy od dostępności osobnych środków na takie cele, których małe podmioty nie mają ani nie są w stanie łatwo zdobyć.

Udzielanie pomocy charytatywnej w ramach współpracy rozwojowej, propagowania praw człowieka i propagowania demokracji deklaruje niewiele ponad jedna czwarta samorządów. Ponad połowa twierdzi, że nie prowadzi takiej działalności

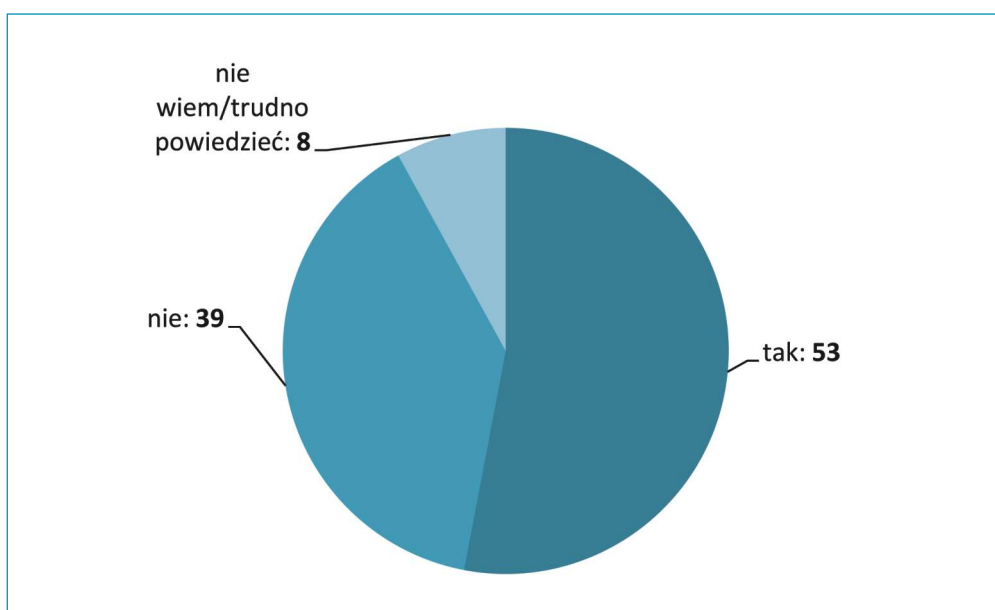


Wykres 12. Realizowanie projektów lub działań oferujących pomoc charytatywną w ramach współpracy rozwojowej, propagowania praw człowieka i propagowania demokracji (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok. Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 258 samorządów (100% = 258).

Odpowiedzi respondentów wskazują, że 77% samorządów oferujących pomoc charytatywną kieruje się priorytetami polskiej pomocy zagranicznej. Istnieją więc podstawy, aby sądzić, że podejmowana przez część samorządów pomoc może opierać się na dążeniu do osiągnięcia jednego z celów polskiej polityki w zakresie współpracy międzynarodowej albo przynajmniej wynika z dostępności środków przeznaczonych przez MSZ na urzeczywistnianie tych celów.

Za osobny rodzaj wspierania podmiotów zagranicznych może być uznana współpraca z Polonią i Polakami mieszkającymi za granicą. Są to także działania już bardzo wyspecjalizowane i wymagające poważnych zasobów finansowych i ludzkich, stąd można przypuszczać, że będą podejmowane raczej przez duże miasta i przez województwa niż niewielkie gminy.



Wykres 13. Prowadzenie w ramach współpracy międzynarodowej przedsięwzięć z Polonią i Polakami mieszkającymi za granicą (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok. Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 258 samorządów (100% = 258).

Ponad połowa samorządów deklaruje prowadzenie przedsięwzięć z Polonią i Polakami za granicą

Ogólnie prowadzenie przedsięwzięć z Polonią i Polakami mieszkającymi za granicą deklaruje ponad połowa samorządów (53%). Ponad jedna trzecia (39%) twierdzi, że nie prowadzi takiej działalności. Jak wynika z uwag ankietowanych, współdziałanie z Polonią i Polakami dotyczy przede wszystkim współpracy z rodakami na Ukrainie.

Większą chęć współpracy z Polakami za granicą mogłyby wykazywać samorządy, z których emigracja była w ostatnich latach największa. Po dokonaniu zestawienia takich województw z pozyskanymi danymi nie można stwierdzić jednak takiej zależności. Z kolei, zgodnie z przypuszczeniem, najczęściej współpracę z Polakami za granicą deklarują województwa (73%) i miasta (65%), rzadziej powiaty (45%) i gminy wiejskie (41%).

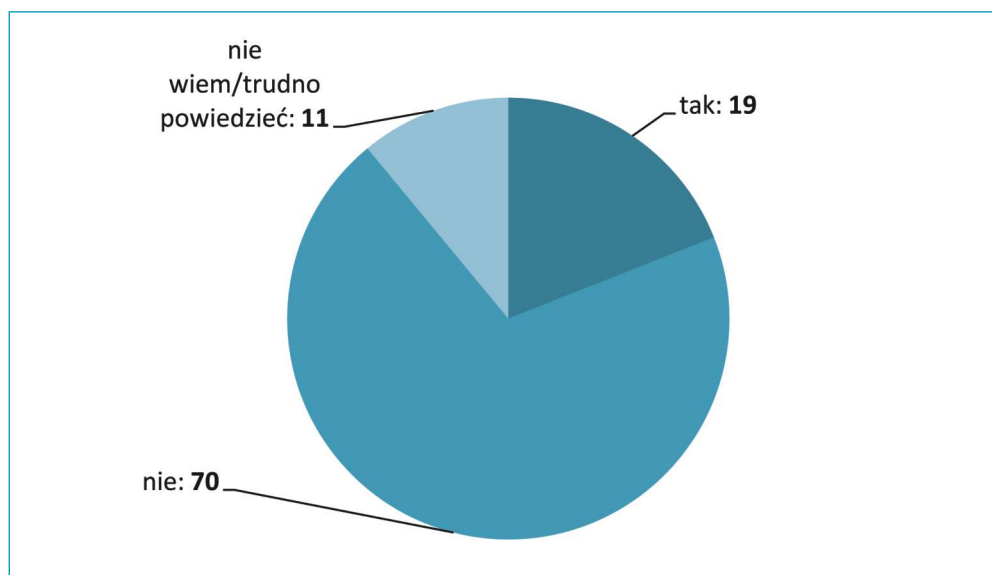
Przynależność do zrzeszeń i udział w międzynarodowych konsultacjach

Działania w zakresie polityki zagranicznej nie ograniczają się jednak tylko do aktywności z partnerami zagranicznymi w Polsce lub w kraju partnera. Istotna może być również przynależność do sieci, związków oraz różnego typu koalicji jednostek o podobnej wielkości, zbliżonych wyzwaniach czy położonych w jednym regionie, na przykład przygranicznym. Członkostwo w takich zrzeszeniach może nieść różnorodne korzyści, pozwala bowiem nawiązywać nowe kontakty, wspólnie planować projekty i ubiegać się o dotacje czy razem wypowiadać się w kwestiach istotnych dla członków. Działalność w tego typu sieciach niesie jednak ze sobą także wyzwania. Przede wszystkim należy poświęcić na nią czas, nie raz również fundusze związane ze składkami członkowskimi czy podróżami, ponadto dysponować osobą kompetentną (językowo i merytorycznie) do reprezentowania samorządu w danym związku. Jak w wielu wyżej wspomnianych sferach działalności międzynarodowej, także w tej wiele zależy więc od potencjału jednostki terytorialnej, jej formy, zamożności i zasobów kadrowych.

Większość samorządów deklaruje brak przynależności do sieci międzynarodowej

Odpowiedzi respondentów wskazują, że zaangażowanie w międzynarodowe sieci nie jest w Polsce popularne. Zaledwie jedna piąta ankietowanych samorządów (19%) deklaruje przynależność do ponadnarodowej sieci lub ponadnarodowego związku. Z kolei 70% ankietowanych wskazuje, że ich samorząd nie jest członkiem żadnej organizacji międzynarodowej, a jedna dziesiąta (11%) respondentów nie potrafi odpowiedzieć na to pytanie.

W tym wypadku ogromną rolę odgrywa oczywiście rodzaj jednostki terytorialnej. Do sieci i związku znacznie częściej należą województwa (64%), zdecydowanie rzadziej powiaty (17%) i gminy (7%). Pewnym zaskoczeniem jest niska przynależność miast do organizacji międzynarodowych – zaledwie co czwarte miasto (26%) deklaruje swój udział w ponadnarodowej sieci lub ponadnarodowym związku. Należy jednak pamiętać, że istotne różnice mogą tu występować między dużymi miastami a niewielkimi jednostkami.



Wykres 14.

Przynależność do międzynarodowych organizacji (sieci, związków) zrzeszających podobne jednostki samorządowe (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.
Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 258 samorządów (100% = 258).

Z odpowiedzi ankietowanych, których samorządy są już członkami sieci lub związków, wynika, że poza najbardziej rozpoznawalnymi organizacjami, typu Eurocities, samorządy mogą uczestniczyć w pracach takich organizacji, jak ACTE – Stowarzyszenie Miast Włókienniczych, Cities for Children, Sieć Dziedzictwa Kulinarnego, Energie Cites, Sieć Zdrowych Miast WHO, Europejski Szlak Gotyku Ceglanego, Stowarzyszenie Agencji Demokracji Lokalnej (ALDA), licznych Euroregionach i innych.

Podobną formą zaangażowania na arenie międzynarodowej co członkostwo w sieciach jest udział w programach transnarodowych¹⁰. Wiele z nich powstało w ramach integrowania samorządów państw Unii Europejskiej i ma sprzyjać ich współpracy, czerpaniu z wzajemnych doświadczeń oraz wymianie obywateli z danego regionu.

Odpowiedzi ankietowanych wskazują jednak, że blisko połowa (42%) samorządów – zwłaszcza gminy wiejskie (63%) i powiaty (45%) – nie korzysta z żadnych programów transnarodowych. Jedna piąta (21%) samorządów – głównie miasta (38%) – deklaruje uczestnictwo w programie „Europa dla Obywateli”, a jeden na dziesięć – miasta (17%) i województwa (18%) – w URBACT. Co dwudziesty (5%) samorząd wspomina, że korzysta z programu Life Long Learning lub komponentu transnarodowego Europejskiego Funduszu Społecznego, 4% respondentów wskazuje program Life, z kolei 13% ankietowanych nie potrafi odpowiedzieć, czy ich samorząd uczestniczy w jakimś programie transnarodowym.

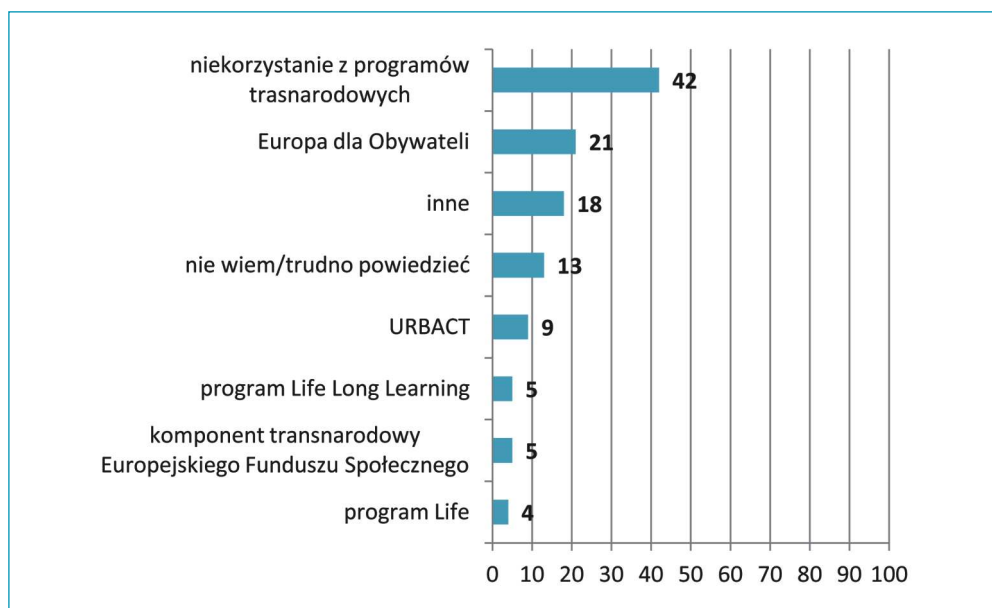
Blisko połowa samorządów twierdzi, że nie korzysta z żadnych programów transnarodowych

10 Europa dla Obywateli – program Unii Europejskiej mający na celu wspieranie aktywności obywateli krajów europejskich i pomoc w realizacji międzynarodowych projektów społecznych, edukacyjnych i kulturalnych. URBACT – program Unii Europejskiej, którego główną ideą jest organizowanie sieci współpracy miast europejskich w celu zwiększenia skuteczności polityk w zakresie niwelowania ekonomicznych, społecznych i środowiskowych problemów występujących w miastach. Life Long Learning – program Unii Europejskiej mający na celu wzmocnienie współpracy między państwami członkowskimi oraz wspieranie wymiany studentów i nauczycieli z tych państw. Life – program Unii Europejskiej mający na celu wspieranie procesu wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, realizacji polityki ochrony środowiska oraz identyfikacji i promocji nowych rozwiązań problemów dotyczących ochrony środowiska.

Wykres 15.

Uczestnictwo
w programach
transnarodowych
(w %)

Źródło: Instytut
Spraw Publicznych,
2012 rok.
Dane ujęte na
wykresie obejmują
odpowiedzi
257 samorządów
(100% = 257).
Wartości nie
sumują się do 100%,
respondenci mogli
bowiem wybrać
dowolną liczbę
odpowiedzi.



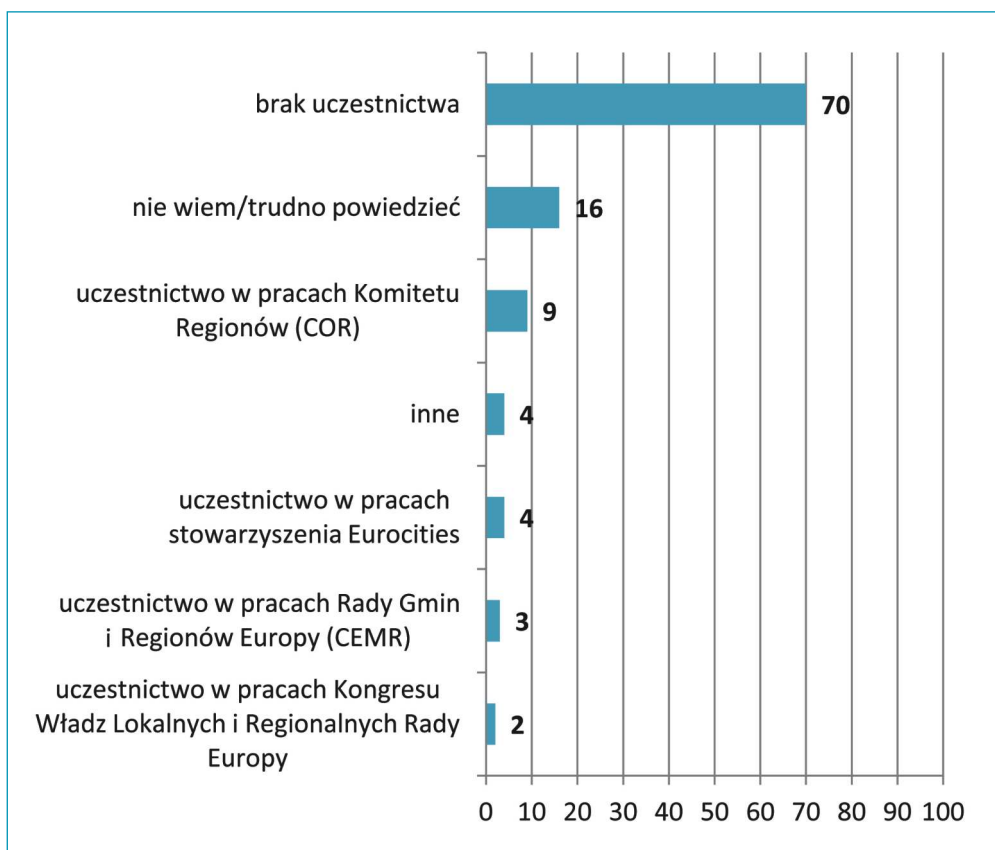
Przynależność do związków i realizowanie wspólnych programów mobilizują zwykle do uczestniczenia w procesach konsultacyjnych w ramach instytucji Unii Europejskiej czy podobnych podmiotów.

Ponad dwie trzecie samorządów twierdzi, że nie uczestniczy w żadnych procesach konsultacyjnych, decyzyjnych i lobbingowych w ramach instytucji Unii Europejskiej lub innych podmiotów działających na rzecz integracji europejskiej

Odpowiedzi respondentów wskazują, że ponad dwie trzecie samorządów (70%) nie uczestniczy w żadnych procesach konsultacyjnych, decyzyjnych i lobbingowych w ramach instytucji Unii Europejskiej lub innych podmiotów działających na rzecz integracji europejskiej¹¹. Z badań wynika, że 16% ankietowanych nie wie, czy samorząd, który reprezentują, angażuje się w takie działania. Samorządy uczestniczące w procesach konsultacyjnych, decyzyjnych lub lobbingowych działają najczęściej przez zaangażowanie w pracach Komitetu Regionów (9%), rzadziej przez uczestnictwo w pracach stowarzyszenia Eurocities (4%), w pracach Rady Gmin i Regionów Europy (3%) lub w pracach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (2%). Ponadto 4% ankietowanych wybrało odpowiedź „inne”.

Jeśli samorząd angażuje się w proces konsultacyjny, to uczestnictwo w nim przybiera najczęściej formę udziału przedstawicieli samorządu w zgromadzeniach ogólnych i forach organizacji (38%), w grupach roboczych organizacji (31%) lub w zarządzie organizacji (20%). W 16% wypadków samorząd organizuje posiedzenia biur grup roboczych forów zgromadzeń ogólnych w ramach sesji wyjazdowych oraz opiniuje dokumenty i kierunki rozwoju w poszczególnych sektorach.

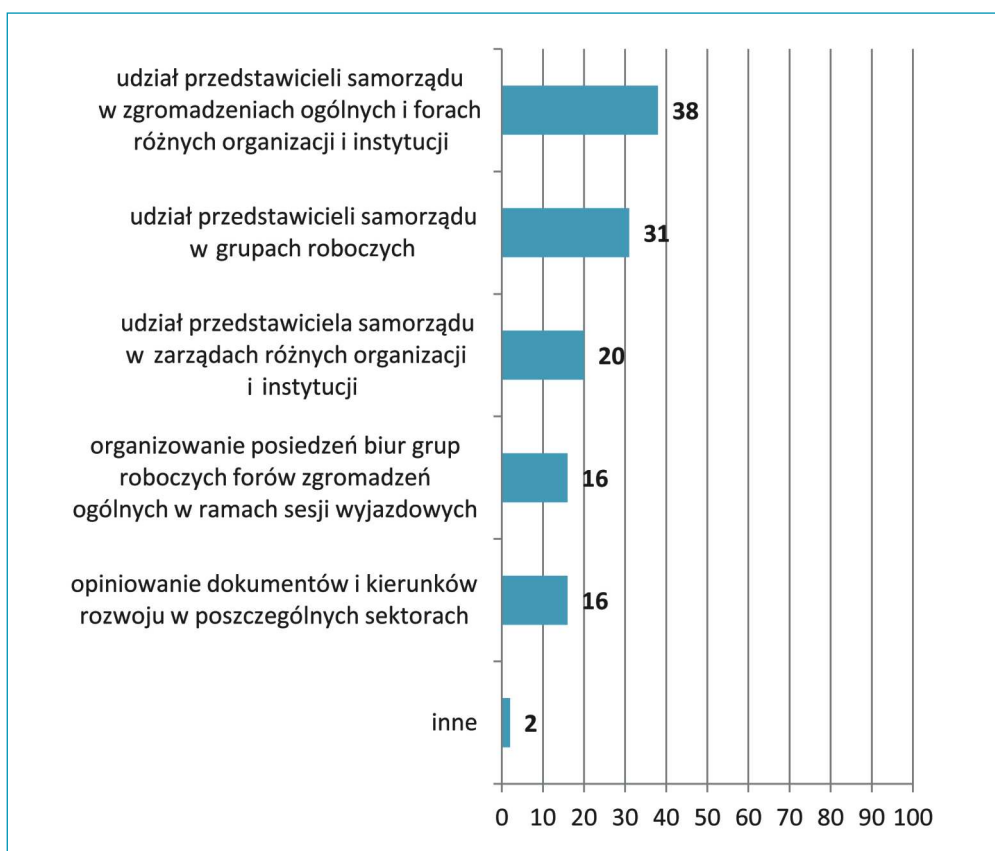
¹¹ Komitet Regionów (COR) – organ doradczy Unii Europejskiej składający się z reprezentantów wspólnot regionalnych i lokalnych. Eurocities – stowarzyszenie zrzeszające władze lokalne ponad 140 miast z ponad 30 europejskich państw. Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR) – zrzesza samorządy lokalne i regionalne z blisko 40 państw. W Polsce członkami Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR) są Związek Miast Polskich i Związek Powiatów Polskich. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych – organ doradczy reprezentujący władze lokalne i regionalne członków Rady Europy.



Wykres 16.

Uczestnictwo w procesach konsultacyjnych, decyzyjnych, lobbingowych w ramach instytucji Unii Europejskiej i (lub) innych podmiotów działających na rzecz integracji europejskiej (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.
Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 256 samorządów (100% = 256). Wartości nie sumują się do 100%, respondenci mogli bowiem wybrać kilka odpowiedzi.



Wykres 17.

Formy uczestnictwa w procesach konsultacyjnych (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.
Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 55 samorządów (100% = 55), których przedstawiciele udzielili odpowiedzi pozytywnej na poprzednie pytanie. Wartości nie sumują się do 100%, respondenci mogli bowiem wybrać kilka odpowiedzi.

Powyższe wyniki mogłyby wskazywać, że aktywność polskich samorządów w międzynarodowych sieciach czy programach transnarodowych oraz ich udział w międzynarodowych konsultacjach jest niewielki. Zależy on jednak w znacznej mierze od rodzaju jednostki i jej wielkości – mniejsze podmioty mogą nie dysponować warunkami do większej aktywności na tym polu. Lokalne władze nie dostrzegają zapewne korzyści, jakie niosłoby takie zaangażowanie. Jego koszty pozostają przy tym, zwłaszcza dla niewielkich jednostek, relatywnie duże (koszty składek członkowskich, podróży, zainwestowany czas pracowników). Jest to tendencja ogólnie zauważalna w zakresie udziału Polaków w różnych formach europejskich debat. Jednocześnie tego typu działalność przybiera na znaczeniu i staje się szczególnie istotna w momencie wypracowywania nowych reguł prawnych dotyczących samorządów na szczeblu unijnym. Interwencje i inicjatywy samorządów w instytucjach i organach Unii Europejskiej pojawiają się na bardzo wczesnych stadiach powstawania poszczególnych aktów i dokumentów. Proces ten obecnie jest szczególnie łatwy do zaobserwowania w wypadku dużych miast i metropolii, które wskazują, że generując 85% PKB Unii Europejskiej, są rzeczywistymi siłami napędowymi wzrostu gospodarczego¹². W związku z tym oczekują uznania ich wkładu w wymiarze instytucjonalnym, prawnym i finansowym. Z tego względu udział polskich samorządów w procesach konsultacyjnych i lobbingsowych powinien być rozwijany i wzmacniany, gdyż w kategoriach całościowych pozwala on mieć wpływ na toczące się procesy, jak i oddziałuje na mocną pozycję Polski w przestrzeni europejskiej, i – szerzej – międzynarodowej. Samorządy terytorialne aktywnie kształtujące ład instytucjonalny nie tylko uzyskują status beneficjenta funduszy, ale także podnoszą poziom uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych. Udział w sieciach i konsultacjach wzmacnia dodatkowo partnerskie relacje zaangażowanych w nie samorządów. Warto w związku z tym wskazywać korzyści płynące z takiego zaangażowania bezpośrednio dla władz lokalnych oraz przedstawiać, jakie istnieją możliwości podejmowania aktywności. Należy zastanowić się również, jak ułatwić samorządom udział w sieciach, programach transnarodowych i konsultacjach, na przykład przez wsparcie organizacyjne ich podróży, przygotowanie materiałów tłumaczących działanie danej sieci czy mechanizmu konsultacji, organizować spotkania przygotowujące do udziału w takich spotkaniach na szczeblu europejskim.

Finansowanie współpracy międzynarodowej

Międzynarodowa aktywność samorządów wymaga odpowiednich nakładów finansowych. Częściowo mogą one pochodzić ze środków własnych jednostek terytorialnych, lecz często, zwłaszcza w wypadku niewielkich pod-

¹² Otwarty list Hanny Gronkiewicz-Waltz, przewodniczącej Eurocities – <http://www.eurocities.eu/eurocities/news/Protect-funding-for-cities-and-citizens-EUROCITIES-president-urges-Cypriot-presidency-WSP0-929D2M> [dostęp: 26 listopada 2012 roku].

miotów o niskich budżetach, istnieją pilniejsze potrzeby wydatkowania funduszy. Unia Europejska proponuje wiele mechanizmów finansowania działalności regionów i ich współpracy, dostępność tych pieniędzy nieraz zależy jednak od umiejętności samorządu, jego profilu i nawiązanych kontaktów umożliwiających planowanie ponadnarodowych projektów. Przez lata środki przychodziły razem z partnerami, zwłaszcza tymi ze Stanów Zjednoczonych czy z Niemiec, kiedy ich celem było za pomocą odpowiednich funduszy wspierać przemiany transformacyjne w Polsce. Obecnie to źródło dochodów już przestaje istnieć, co powoduje konieczność zmian w finansowaniu projektów partnerskich.

Samorządy finansują współpracę na poziomie międzynarodowym zazwyczaj z kilku źródeł jednocześnie. Jak wskazują, najważniejszą rolę odgrywają środki własne – są one głównym źródłem finansowania działań międzynarodowych aż dla 95% samorządów, w tym dla wszystkich województw, 98% miast, 95% gmin i 90% powiatów.

Prawie dwie trzecie (61%) samorządów dostrzega w swoich budżetach główną rolę funduszy Unii Europejskiej i międzynarodowych. Za jedno z głównych źródeł finansowania uznają je wszystkie województwa, 64% miast oraz 60% powiatów i gmin.

Jedna trzecia ankietowanych (33%), w tym ośmiu na dziesięciu (82%) reprezentantów województw, 36% miast, 33% powiatów i 28% gmin podkreśla, że głównym źródłem finansowania współpracy są środki pochodzące od partnera zagranicznego. Dla 17% samorządów jednym z głównych źródeł finansowego wsparcia są fundusze krajowe z budżetu państwa. Fundusze te są ważne przede wszystkim dla województw (55%), rzadziej dla powiatów (21%), miast (15%) i wsi (15%).

Jeden na ośmiu respondentów (12%) twierdzi, że główny sposób finansowania współpracy międzynarodowej stanowią środki pochodzące od partnerów prywatnych – częściej dla gmin (20%) niż województw (9%), miast (8%) czy powiatów (7%). Źródłem, na które wszyscy ankietowani wybierający odpowiedź „inne” zwracali uwagę, jest Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej. Przedstawiciele samorządów nie mieli żadnego problemu z określeniem głównych źródeł finansowania współpracy międzynarodowej samorządu – nikt nie wybrał odpowiedzi „nie wiem/trudno powiedzieć”.

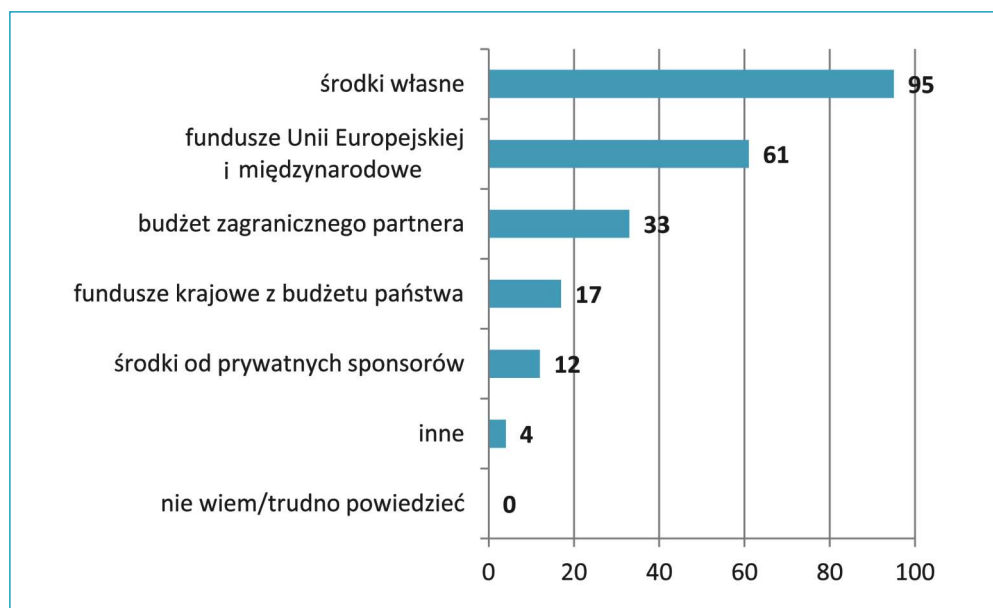
Do źródeł finansowania, z których środki pomogłyby zintensyfikować współpracę międzynarodową, samorządy zaliczają zarówno środki pochodzące z budżetu państwa, jak i fundusze unijne. Pojawiają się również odpowiedzi sugerujące większe zaangażowanie środków własnych samorządu. Pojedynczy głos wymienia sponsorów. Z konkretnych propozycji wart przywołania jest postulat skorzystania z modelu konkursu Polska Pomoc Zagraniczna i rozszerzenie go na działania wychodzące poza obszar krajów

Samorządy finansują współpracę na poziomie międzynarodowym zazwyczaj z kilku źródeł jednocześnie. Najważniejszą rolę, ich zdaniem, odrywają środki własne, w drugiej kolejności – fundusze unijne

Wykres 18.

Główne sposoby finansowania współpracy międzynarodowej samorządu (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.
Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 256 samorządów (100% = 256).
Wartości nie sumują się do 100%, respondenci mogli bowiem wybrać kilka odpowiedzi.



rozwijających się czy pozyskiwanie funduszy z urzędów centralnych – przez wydziały wojewody i marszałka przy współpracy na niewielką skalę. W odpowiedziach na to pytanie wskazywano także konieczność zmiany zasad z refundowania poniesionych kosztów na ich prefinansowanie, co pozwoli uniknąć zamrażania pieniędzy samorządów.

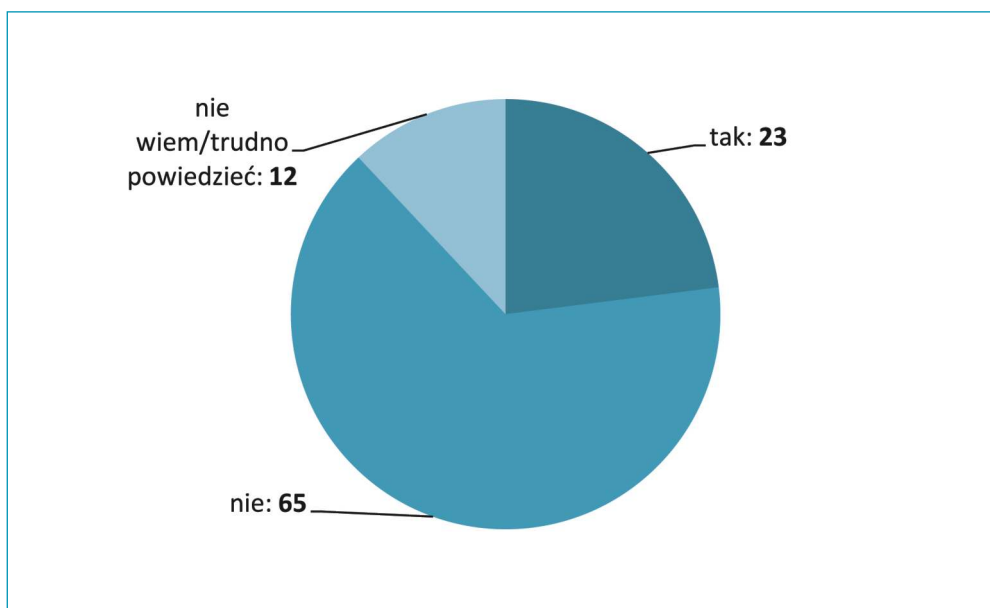
Wyzwania i korzyści płynące ze współpracy międzynarodowej

Współpraca międzynarodowa przynosi wiele korzyści, ale łączy się także z wieloma wyzwaniami. Realizacja projektu nie zawsze okazuje się tak prosta, jak to zakładano, nie zawsze udaje się zgromadzić wystarczające środki finansowe, niekiedy także partner może zawieść. Stąd, choć zwykle łatwiej jest kontynuować trwające partnerstwo niż pozyskać nowego partnera, zdarzają się rezygnacje z istniejącej lub planowanej współpracy.

Dwie trzecie ankietowanych (65%) przyznaje, że nie spotkało się z przykładem rezygnacji z nawiązania współpracy w samorządzie, który reprezentują. Jeden na czterech respondentów (23%) twierdzi, że taka rezygnacja nastąpiła. Jedna dziesiąta ankietowanych (12%) wybiera odpowiedź „nie wiem/trudno powiedzieć”.

Samorządy, które przyznają się do zrezygnowania z nawiązania współpracy, jako powód podają zazwyczaj odległość i związane z tym koszty oraz zmieniającą się sytuację polityczną partnera. Zdarzyła się również odpowiedź, w której podkreślono, że samorząd (w tym wypadku województwo) nie podejmuje współpracy, gdyż potencjalni partnerzy nie pochodzą z państw wyznaczonych przez MSZ jako kraje priorytetowe dla polskiej polityki zagranicznej.

Powody rezygnacji ze współpracy stanowią już pewien wyznacznik, jakie utrudnienia towarzyszą samorządom w ich aktywności na arenie międzynarodowej. Zapytani o te problemy przedstawiciele samorządów przyznają



Wykres 19.
Rezygnacje
z nawiązania
współpracy (w %)

Źródło: Instytut
Spraw Publicznych,
2012 rok.
Dane ujęte na
wykresie obejmują
odpowiedzi
247 samorządów
(100% = 247).

w pierwszej kolejności, że główny z nich stanowi brak odpowiednich środków finansowych na prowadzenie współpracy międzynarodowej (79%). Jedna czwarta ankietowanych wskazuje brak czasu na taką działalność, wynikający ze zbyt dużego obciążenia innymi obowiązkami (25%), i brak zainteresowania ze strony partnera (24%). Zdaniem jednej piątej respondentów (22%), utrudnienia we współpracy międzynarodowej są związane z niewystarczającymi kompetencjami (na przykład językowymi) pracowników lub z wyzwaniem organizacyjno-administracyjnymi wynikającymi z polskiego prawa i nakładanymi przez jednostki administracyjne wyższego rzędu (19%). Dla 16% problem stanowi brak widocznych rezultatów współpracy, który demobilizuje do większego zaangażowania się. W 8% samorządów nie natrafia się na żadne utrudnienia.

Wyraźnie wyróżnia się pośród wymienianych powodów kwestia finansowa. Prawdopodobnie część z kolejnych wymienianych utrudnień stanowi także jej pochodną (brak kwalifikacji czy czasu pracowników). Na niewystarczające kompetencje pracowników zwracają uwagę prawie tak samo często miasta (24%), jak i gminy wiejskie (22%), niewiele rzadziej powiaty (19%) i województwa (18%). Podkreślanie problemów finansowych jest jednocześnie tendencją powszechną. Z jednej strony, z pewnością stanowi realne wyzwanie, z drugiej jednak strony, często także dobre wytłumaczenie w sytuacji, kiedy występują i inne przeszkody.

Jednocześnie w odpowiedzi na pytanie o ewentualną pomoc w intensyfikacji współpracy międzynarodowej trzy czwarte urzędników przyznaje, że najskuteczniejszą metodą będzie zdobycie nowych środków finansowych (77%), które zostaną przeznaczone na

Główne utrudnienie we współpracy międzynarodowej samorządów stanowi, ich zdaniem, brak odpowiednich środków finansowych na jej prowadzenie

Najskuteczniejszą metodą intensyfikacji współpracy międzynarodowej byłoby, zdaniem samorządowców, zdobycie nowych środków finansowych na jej rozwój

Wykres 20.

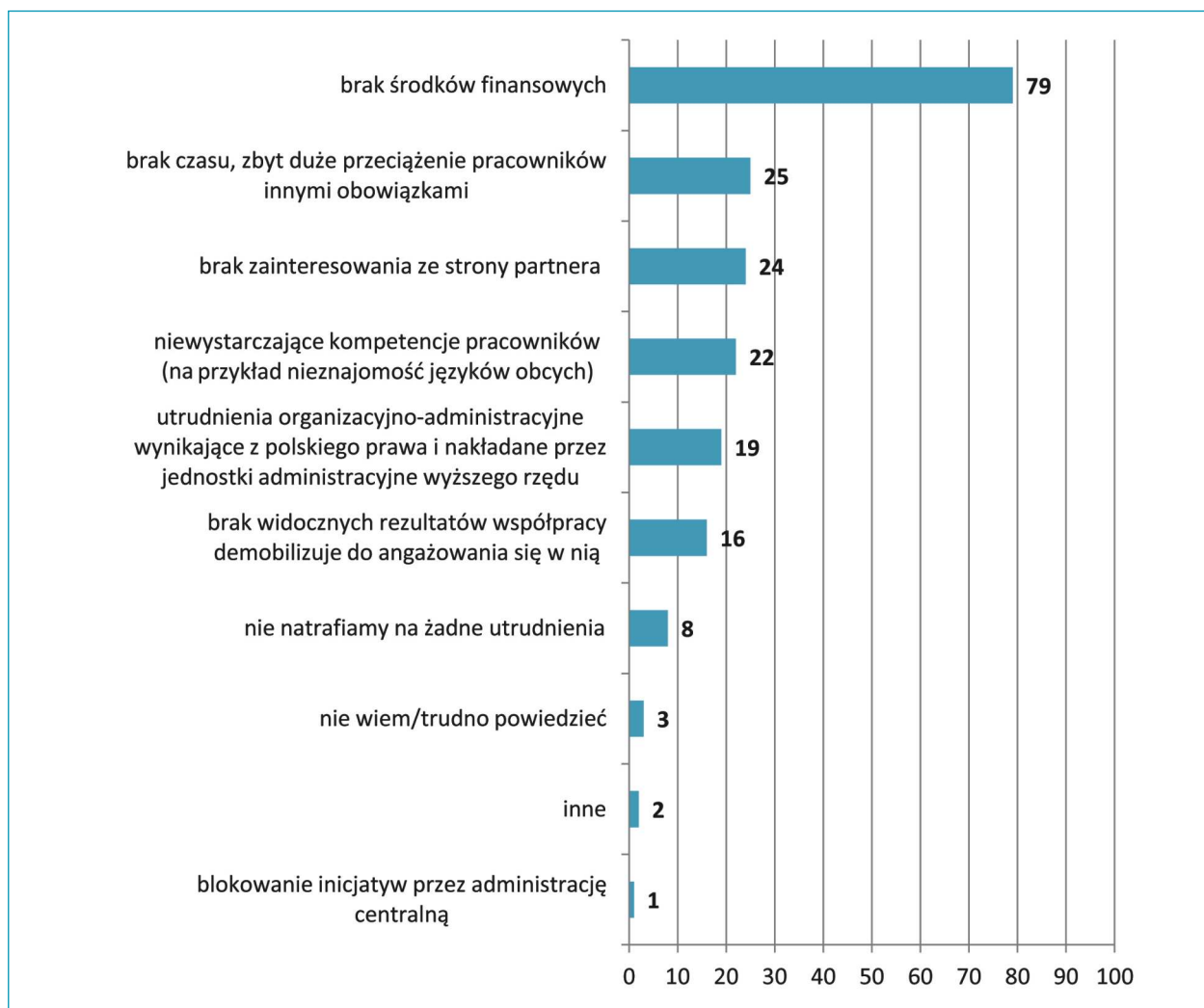
Utrudnienia, na jakie najczęściej natrafia się we współpracy międzynarodowej (w %)

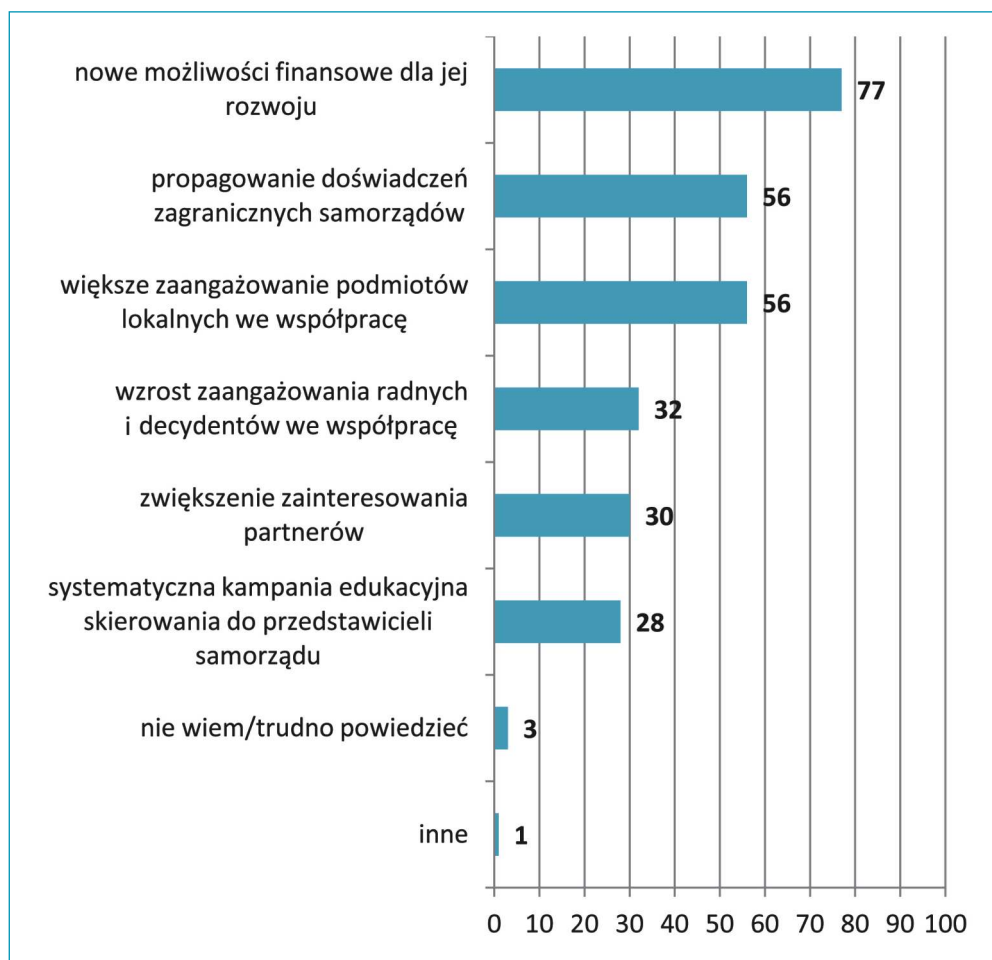
Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.
Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 247 samorządów (100% = 247).
Wartości nie sumują się do 100%, respondenci mogli bowiem wybrać kilka odpowiedzi.

rozwój tej współpracy. Ponad połowa respondentów twierdzi, że skuteczną metodą intensyfikacji będzie propagowanie doświadczeń zagranicznych samorządów (56%) i większe zaangażowanie podmiotów lokalnych (56%). Zdaniem prawie jednej trzeciej ankietowanych, do intensyfikacji współpracy międzynarodowej może się przyczynić wzrost zaangażowania radnych i decydentów (32%) oraz większe zainteresowanie współpracą ze strony partnerów (30%). Ponadto 28% urzędników twierdzi, że pomoc może również systematyczna kampania edukacyjna skierowana do przedstawicieli samorządu.

Jak widać, wymienione metody intensyfikacji współpracy stanowią doskonałe dopełnienie wyzwań, o jakich respondenci wspominają przy okazji odpowiedzi na wcześniejsze pytania. Wyraźnie widać powtarzającą się kwestię finansowania takiej aktywności. Ważne jest jednak również wskazywanie konieczności przekonywania urzędników i decydentów o wadze tej działalności.

Samorządy mogą mieć trudności z rozwijaniem współpracy międzynarodowej także z powodu braku odpowiedniej wiedzy, narzędzi czy doświadczenia. Tu pomocne powinno być Ministerstwo Spraw Zagranicznych jako podmiot koordynujący polską politykę zagraniczną.





Wykres 21.

Metody intensyfikacji współpracy międzynarodowej (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok. Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 247 samorządów (100% = 247). Wartości nie sumują się do 100%, respondenci mogli bowiem wybrać kilka odpowiedzi.

Samorządy nie są jednak skłonne zwracać się do resortu o pomoc. Prawie trzy czwarte z nich (72%) przyznaje, że tego nie robi. Niecała jedna piąta (18%) twierdzi, że kiedyś poprosiła MSZ o wsparcie. Odstępstwem od reguły są w tym wypadku działania województw. Gdy pojawiają się trudności w rozwijaniu współpracy międzynarodowej, wówczas o pomoc lub informacje zwraca się do MSZ 82% województw, a tylko 21% miast, 14% powiatów i 9% gmin.

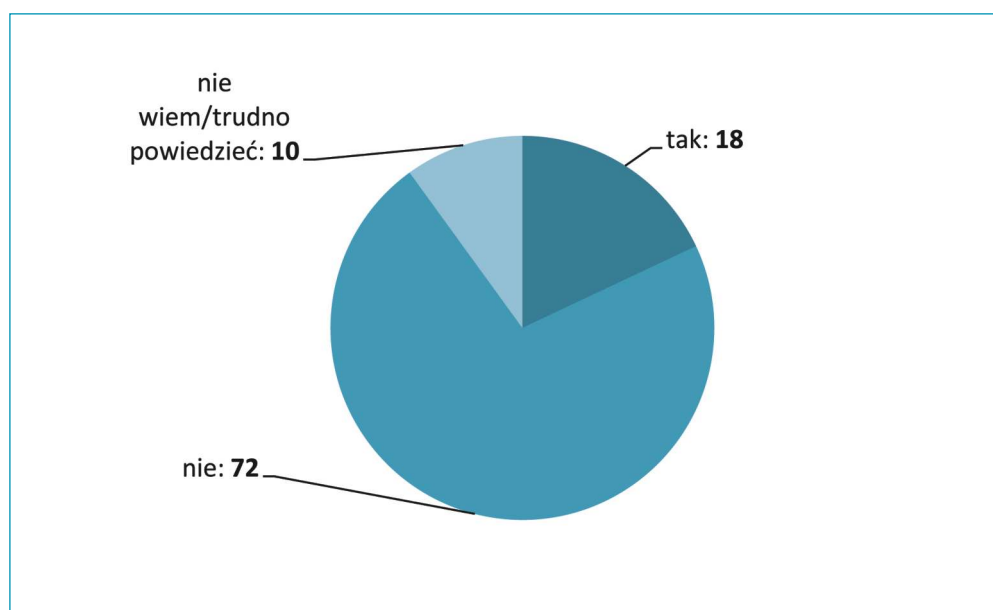
Przyczyn niechęci do zwracania się do resortu o pomoc może być wiele. Samorządy mogą, z jednej strony, nie wiedzieć, jak i gdzie takiej pomocy szukać, z drugiej zaś strony – wątpić w jej skuteczność. Tymczasem spośród jednostek, które postanowiły zwrócić się do ministerstwa, prawie dwie trzecie przyznaje, że otrzymała pomoc, jakiej oczekiwała (64%). Ponad jedna czwarta takiej pomocy, własnym zdaniem, nie otrzymała (27%).

Międzynarodowa aktywność samorządów, jak wynika z założeń MSZ, powinna wpisywać się w całość polskiej polityki zagranicznej – i to dla rozwoju polskiej roli i wizerunku na świecie przynosić korzyści. Profity powinna jednak także dawać samym samorządom. Mogą być one szeroko rozumiane. Poza finansowymi

Samorządy nie są skłonne zwracać się do MSZ z prośbą o informacje lub o pomoc w prowadzonych działaniach międzynarodowych. Prawie trzy czwarte z nich przyznaje, że tego nie robi

Wykres 22.
Zwracanie się
o pomoc lub
informacje do
Ministerstwa Spraw
Zagranicznych
(w %)

Źródło: Instytut
Spraw Publicznych,
2012 rok.
Dane ujęte na
wykresie obejmują
odpowiedzi
247 samorządów
(100% = 247).



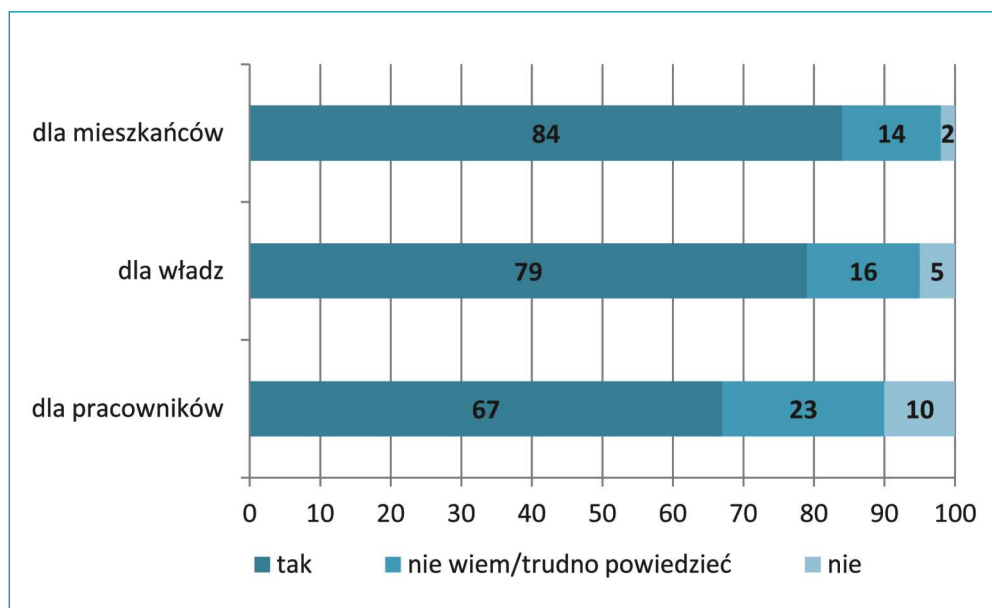
i wizerunkowymi można do takich korzyści zaliczyć także te płynące do mieszkańców, władz czy pracowników danej jednostki terytorialnej.

Zdaniem respondentów, współpraca międzynarodowa samorządu przynosi korzyści zarówno mieszkańcom, jak i władzom i pracownikom danego samorządu. O korzyściach płynących dla mieszkańców jest przekonanych 84% ankietowanych, przeciwne zdanie wyraża zaledwie 2% respondentów. Ośmiu na dziesięciu respondentów twierdzi z kolei, że współpraca między-

Zdaniem respondentów, współpraca samorządu przynosi korzyści zarówno mieszkańcom, jak i władzom i pracownikom danego samorządu

narodowa jest korzystna dla władz samorządu (79%), odmienną opinię prezentuje 5% badanych. Ponad dwie trzecie ankietowanych sądzi, że ze współpracy korzystają również pracownicy (67%). Jedna dziesiąta urzędników nie zgadza się z tym twierdzeniem (10%).

Wpływ na tak udzielone odpowiedzi mogło mieć kilka czynników. Ich pozytywny wydźwięk częściowo mógł być spowodowany tym, że zwykle dostrzega się profity z własnej działalności, gdyż takie przekonanie podnosi jej wartość we własnych oczach. Charakterystyczny jest także najniższy wynik w wypadku wskazywanych korzyści dla pracowników, przy czym to właśnie ta grupa odpowiadała na pytanie. Może to wynikać z tendencji częstszego dostrzegania profitów dotyczących innych stron niż własna, z drugiej zaś strony – z pewnej poprawności politycznej, nakazującej wskazywanie korzyści płynących dla obywateli. Tak pozytywne odpowiedzi warto jednak wykorzystać. Na przykład na podstawie konkretnych wypowiedzi można stworzyć katalog dla samorządów, prezentujący te korzyści oczami samych samorządowców. Ich argumenty najlepiej przekonają urzędników dotychczas mało aktywnych, dlatego warto otworzyć się na współpracę międzynarodową i jak to zrobić.



Wykres 23.

Korzyści ze współpracy międzynarodowej samorządu dla mieszkańców, władz i pracowników (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok.
Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 247 samorządów (100% = 247).

Charakterystyka urzędników zajmujących się współpracą międzynarodową w samorządach

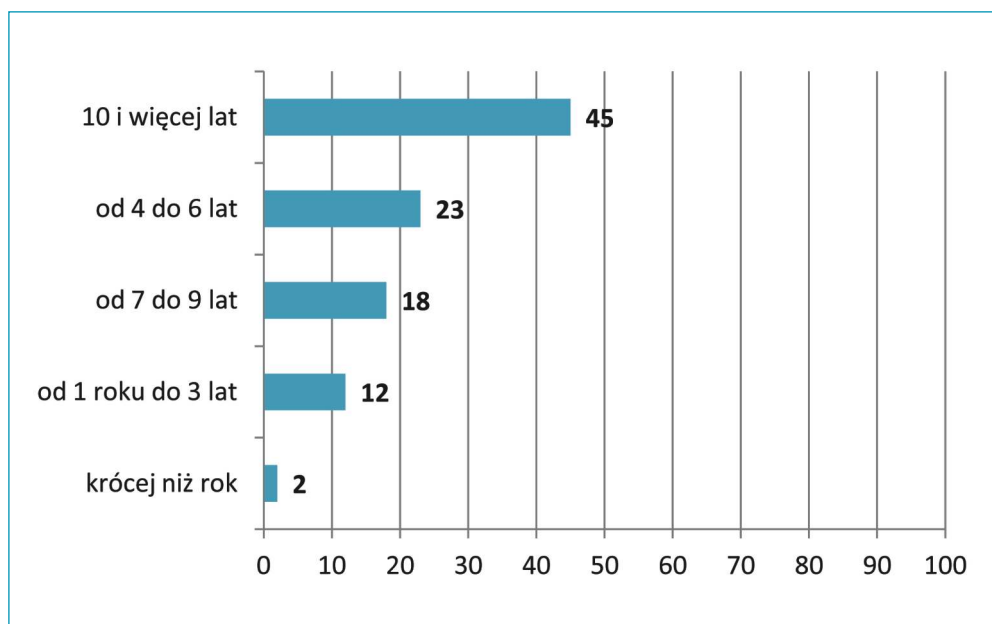
Profesjonalizacja współpracy międzynarodowej zależy w znacznym stopniu od osób, które są odpowiedzialne za jej prowadzenie. Liczy się w tym wypadku to, czy w danej jednostce terytorialnej istnieje specjalne stanowisko, na którym osoby poświęcają swój czas całkowicie lub w dużej mierze współpracy z partnerami z zagranicy, jak dużo godzin pracy na to przeznaczają oraz jak długi staż pracy mają w danej instytucji. Im lepiej znają bowiem swój urząd i im więcej uwagi mogą poświęcić działalności międzynarodowej, tym skuteczniejsza może być ich aktywność na tym polu. Oczywiście jest przy tym, że między małymi gminami a dużymi miastami muszą w tym wypadku występować różnice.

Prośba o wypełnienie ankiety została skierowana do osób, które w danej jednostce terytorialnej zajmują się współpracą międzynarodową. Udzielone odpowiedzi pozwalają dokonać w związku z tym krótkiej charakterystyki tych osób.

Prawie połowa ankietowanych urzędników (45%) pracuje w swojej instytucji dziesięć i więcej lat. Co czwarty respondent (23%) może się pochwalić stażem pracy wynoszącym od czterech do sześciu lat, a prawie jedna piąta (18%) – od siedmiu do dziewięciu lat. Jeden na ośmiu urzędników (12%) pracuje w danej jednostce od roku do trzech lat, zaledwie 2% zaś krócej niż rok. Powyższe dane potwierdzają, że prowadzenie współpracy międzynarodowej powierza się osobom z odpowiednio długim stażem pracy i „nowicjusze” stosunkowo rzadko otrzymują do realizacji zadania w tej dziedzinie. Jest to ważna tendencja, zwłaszcza bowiem w kontaktach z zagranicznymi partnerami konieczne jest doświadczenie i wiedza instytucjonalna, jakich nabywa się wraz ze stażem pracy.

Wykres 24.
Staż pracy
respondenta
w instytucji (w %)

Źródło: Instytut
Spraw Publicznych,
2012 rok.
Dane ujęte na
wykresie obejmują
odpowiedzi
238 samorządów
(100% = 238).

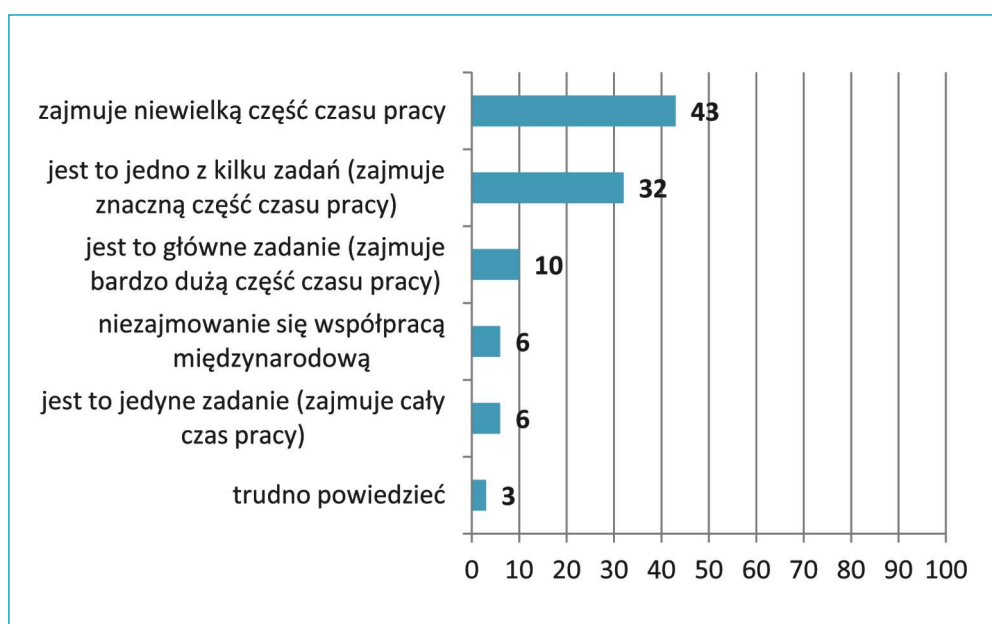


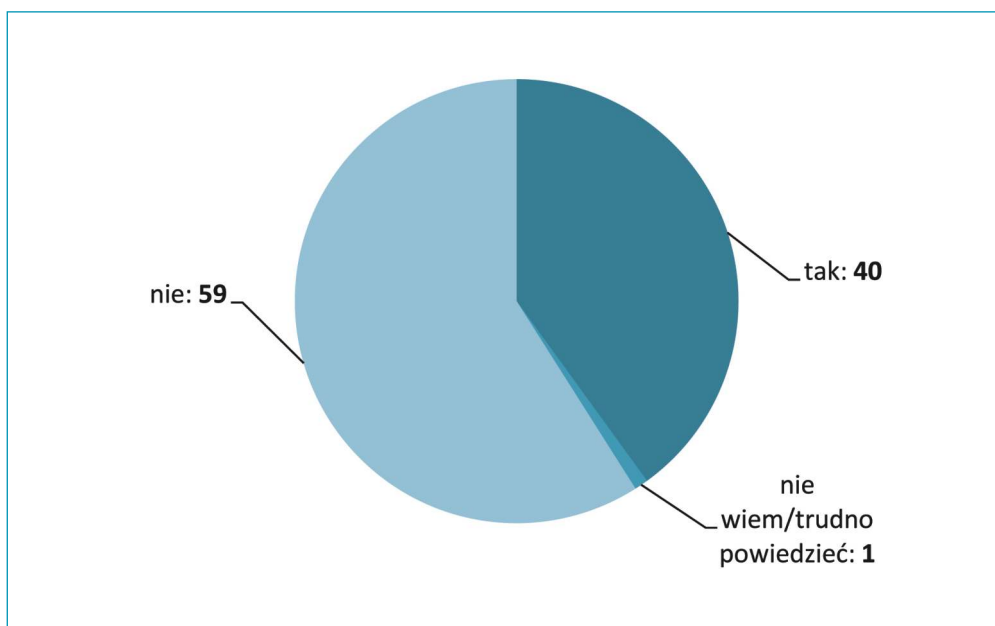
Jak wynika z odpowiedzi 43% respondentów, na współpracę międzynarodową poświęcają oni tylko niewielką część czasu pracy. Jeden na trzech urzędników (32%) może poświęcić na współpracę międzynarodową więcej czasu, gdyż jest to jedno z kilku jego zadań. Zaledwie jeden na dziesięciu urzędników odpowiada, że współpraca międzynarodowa to jego główne zadanie. Liczba ankietowanych, których praca koncentruje się wyłącznie na kooperacji ponadnarodowej, jest jeszcze niższa (6%).

Odpowiedzi na to pytanie różnią się znacznie w zależności od rodzaju samorządu. W wypadku województw wszyscy respondenci wskazali, że współpraca międzynarodowa stanowi ich jedyne (55%) lub główne (45%) zadanie w pracy. Pracownicy urzędów miejskich podkreślali z kolei, że

Wykres 25.
Czas pracy
poświęcany przez
respondenta na
współpracę
międzynarodową
samorządu (w %)

Źródło: Instytut
Spraw Publicznych,
2012 rok.
Dane ujęte na
wykresie obejmują
odpowiedzi
238 samorządów
(100% = 238).





Wykres 26.

Istnienie w danym urzędzie jednostki lub stanowiska do spraw współpracy międzynarodowej (w %)

Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2012 rok. Dane ujęte na wykresie obejmują odpowiedzi 238 samorządów (100% = 238).

współdziałanie z zagranicznymi partnerami to przede wszystkim niewielka część ich czasu pracy (36%) lub jedno z kilku zadań (35%).

W wypadku urzędów powiatowych niewielką część swojego czasu pracy na współpracę międzynarodową poświęca 48% respondentów, dla 43% jest to jedno z kilku zadań. W gminach wskaźniki te wyniosły odpowiednio 56% i 26% udzielonych odpowiedzi.

Wśród badanych samorządów 40% deklaruje istnienie jednostki lub stanowiska do spraw współpracy międzynarodowej, z kolei 59% urzędów twierdzi, że nie ma takiego odrębnego stanowiska. Istotne różnice występują w zależności od rodzaju samorządu. Samodzielne stanowisko do spraw współpracy o charakterze międzynarodowym mają wszystkie urzędy wojewódzkie, ponad połowa (55%) miast, 36% powiatów i zaledwie 15% gmin.

Powyższa charakterystyka zasobów ludzkich, jakimi dysponują samorządy we współpracy międzynarodowej, tłumaczy wiele z wcześniej omówionych wyników badań. Brak personelu lub niewystarczający odsetek czasu, jaki może on poświęcić na zagraniczną aktywność swojej jednostki, z pewnością nie wpływa na intensyfikację działań na arenie międzynarodowej.

Podsumowanie

Zgodnie z przypuszczeniem, polskie samorządy są bardzo zróżnicowane w kwestii form i intensywności prowadzonej przez nie współpracy międzynarodowej. Zdecydowanie najaktywniejsze są województwa i miasta. Odpowiedzi sugerują jednocześnie, że samorządy nie zawsze postrzegają swoją działalność zagraniczną jako ściśle związaną z całą polską polityką zagraniczną, choć jednocześnie pojawiają się głosy sugerujące potrzebę większego zaangażowania się władz centralnych na rzecz aktywizacji międzynarodowej partnerów lokalnych.

Wzmocnienie relacji oraz wspieranie zdolności do realizacji zaawansowanych merytorycznie i organizacyjnie projektów i wydarzeń wpłynie pozytywnie nie tylko na konkurencyjność terytorialną, społeczną i ekonomiczną poszczególnych samorządów, ale także na pozycję Polski w przestrzeni międzynarodowej. Argumentem, który zachęciłby samorzady do podjęcia współpracy międzynarodowej i oparcia jej na priorytetach polskiej polityki zagranicznej, jest kryterium rozwoju i modernizacji – powiązanie internacjonalizacji z rozwojem infrastrukturalnym i społecznym danego samorządu. Taka perspektywa pozwala dostrzec nie tylko partycypację społeczną – konkretne korzyści dla mieszkańców płynące z udziału w wymianach, wydarzeniach kulturalnych czy sportowych. W kategoriach całościowych podjęcie współpracy międzynarodowej w takich dziedzinach, jak rynek pracy, transport, ochrona środowiska, poszanowanie energii, przekłada się na szybszy dostęp do najnowszych rozwiązań i dobrych praktyk, zdolność do tworzenia konsorcjów projektowych oraz efektywnego pozyskiwania funduszy. W tym sensie współpraca międzynarodowa przyczynia się do modernizacji i wzrostu konkurencyjności samorządów.

Międzynarodowa współpraca polskich miast – wnioski z badania jakościowego



Wstęp

Przeprowadzone badanie jakościowe – będące podstawą niniejszego opracowania – miało służyć pogłębieniu informacji uzyskanych w badaniu ankietowym. Jako studium przypadku posłużyły tutaj nie wszystkie polskie samorządy, ale miasta. Do analizy wybrano osiemnaście miast z sześciu województw: lubelskiego, mazowieckiego, śląskiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego i pomorskiego. O udzielenie wywiadu zwróciliśmy się do trzech miast w każdym województwie: powyżej 100 tysięcy mieszkańców (w praktyce były to stolice województw), od 20 do 100 tysięcy mieszkańców i do 20 tysięcy mieszkańców. Ostatecznie udało się przeprowadzić szesnaście wywiadów na podstawie jednolitej ankiety. Respondentami w każdym wypadku byli urzędnicy urzędu miasta, w jednym wypadku był to dodatkowo burmistrz.

W niniejszym opracowaniu – podzielonym na dwie części – przedstawiono zarys współpracy miast z partnerami zagranicznymi. Część pierwsza stanowi przegląd obecnej współpracy zagranicznej polskich miast. Wychodząc od próby udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, dlaczego miasta w ogóle podejmują współpracę zagraniczną, przedstawiamy jej najczęściej deklarowane priorytety tematyczne, sposoby programowania, konsultowania i finansowania, aby na koniec naszkicować geograficzne kierunki tej współpracy.

Część druga ma charakter analityczny. Jej celem jest odpowiedź na trzy postawione pytania problemowe:

- ▶ Jaka jest i jaka powinna być rola Ministerstwa Spraw Zagranicznych we współpracy zagranicznej samorządów (w tym wypadku miast)?
- ▶ Czy mechanizm umów partnerskich między miastami, który stanowi fundament współpracy zagranicznej większości ośrodków, jest nadal skuteczny i użyteczny, czy też staje się już anachronizmem, od którego będzie się odchodzić (taką tendencję można dostrzec w Europie Zachodniej) na rzecz współpracy przy konkretnych przedsięwzięciach (tzw. współpracy projektowej)?
- ▶ Jakie są największe problemy we współpracy międzynarodowej miast, co ją ogranicza i jak można niwelować znaczenie tych trudności?

Respondentami w omawianym badaniu byli przedstawiciele różnych miast – zarówno największych polskich metropolii (stolice województw), jak i małych, kilkunastotysięcznych miejscowości. To zróżnicowanie istotnie zaznaczyło się w odpowiedziach respondentów. W praktyce już sama definicja współpracy zagranicznej – gdyby o nią zapytać – byłaby w tych dwóch grupach

zupełnie inna. Największe miasta prowadzą coś w rodzaju własnej polityki zagranicznej, podczas gdy dla najmniejszych miast współpraca zagraniczna to *de facto* kilka projektów (czasem tylko jeden projekt) rocznie finansowanych ze środków europejskich. Inne są cele tej działalności, inne są jej formy, inny jest także sposób finansowania. Podział ten znajdzie swoje odzwierciedlenie w dalszych częściach niniejszego opracowania, dlatego wprowadzono rozróżnienie pojęciowe. Gdziekolwiek poniżej jest mowa o „największych miastach”, chodzi o sześć stolic województw: Gdańsk, Katowice, Lublin, Poznań, Warszawę i Wrocław. Z kolei sformułowanie „mniejsze miasta” dotyczy wszystkich pozostałych ośrodków objętych badaniem (listę miast przedstawiono w załączniku).

Współpraca zagraniczna miast – przegląd

Cele współpracy zagranicznej

Dlaczego miasta współpracują z zagranicą? Deklarowane powody są zdecydowanie różne dla największych i mniejszych miast, ponieważ – jak wspomniano – współpraca ta przyjmuje zupełnie inny charakter w zależności od wielkości ośrodka.

Współpraca zagraniczna mniejszych miast ma właściwie dwa główne cele – służyć mieszkańcom i promowanie miasta. Prawie wszyscy respondenci z tych miast deklarowali kierowanie się tymi dwoma celami. Dodatkowo wspomniano o działaniach nakierowanych na poszerzanie horyzontów młodzieży, nawiązywanie więzi i przyjaźni z osobami z innych państw, poznawanie kultury, uczenie się od siebie nawzajem. Wymieniano również kwestie bardziej praktycz-

Współpraca zagraniczna mniejszych miast ma dwa cele: służyć mieszkańcom i promowanie miasta

ne, jak nauka języka (na przykład w Płocku są organizowane warsztaty językowe, które prowadzą nauczyciele z miast partnerskich, młodzież z innych miast rozwija swoje umiejętności językowe także podczas wymian młodzieżowych). Niemal wszyscy respondenci podkre-

ślali, że współpraca zagraniczna służy promocji miasta. Otwiera możliwości ubiegania się o środki unijne, a realizowane dzięki nim przedsięwzięcia wzbogacają ofertę kulturalną miasta i są elementem jego promocji. Celem współpracy jest między innymi zwiększenie ruchu turystycznego, kooperacja z zagranicznymi miastami pozwala dotrzeć do jego mieszkańców jako potencjalnych turystów. Kilku respondentów wymieniało ponadto trzeci cel (ale nigdy jako jedyny) – wymiana doświadczeń między urzędami, urzędnikami i władzami miast.

W wypadku największych miast deklarowane cele są bardziej zróżnicowane. Większość podejmuje współpracę, aby wymieniać się doświadczeniami. Kooperacja ma również służyć promocji miasta oraz wspieraniu określonych podmiotów lokalnych: przedsiębiorców, uczelni, instytucji kultury. Respondenci często podkreślali, że współpraca zagraniczna nie jest celem samym w sobie, ale raczej narzędziem służącym osiągnięciu wymienionych wyżej celów.

W związku z tym poszczególne wydziały i jednostki organizacyjne w miastach prowadzą i rozwijają stosunkowo autonomicznie współpracę międzynarodową, dostosowaną do potrzeb, możliwości i zdolności administracyjnej. Autonomia ta obejmuje zarówno dobór partnerów czy źródeł finansowania, jak i zakres przedmiotowy współpracy.

Programowanie i konsultowanie współpracy

Urzędy na ogół nie mają dokumentów programowych (strategii) współpracy międzynarodowej. Spośród miast, w których przeprowadzono wywiady, taka strategia została stworzona tylko w jednym – w Warszawie. Dokument przygotowany na potrzeby urzędu ma charakter wewnętrzny. Żadne z pozostałych miast nie opracowało strategii ani innego analogicznego dokumentu dotyczącego tylko tego tematu. Ponadto zdecydowana większość respondentów uważa, że nie ma potrzeby przygotowywania takiego dokumentu. W niektórych miastach kwestia współpracy zagranicznej jest mniej lub bardziej szczegółowo opisana w innych, ogólniejszych dokumentach strategicznych: strategii rozwoju miasta lub strategii promocji. Jeden z respondentów podkreślał, że rolę strategii odgrywają po prostu umowy partnerskie. W jednym mieście „czynione są starania, aby taki dokument powstał”.

Miasta na ogół nie mają strategii współpracy zagranicznej

Najczęściej wymieniane są następujące argumenty przemawiające za nieopracowywaniem dokumentów programowych dotyczących współpracy zagranicznej. Kooperacja taka charakteryzuje się dużą nieprzewidywalnością i dynamiką – zwłaszcza w mniejszych miastach, gdzie zależy głównie od przyznanych dotacji na konkretne przedsięwzięcia, jej planowanie jest trudne. Nie można przewidzieć, jakie dotacje uda się otrzymać. Niekiedy nie można również przewidzieć, jakie będzie zainteresowanie partnerów. Dlatego taka strategia pozostałaby tylko na papierze. Często podkreślano, że współpraca zagraniczna nie jest celem samym w sobie, nie wymaga więc odrębnej strategii. Stanowi raczej narzędzie rozwoju miasta, dlatego powinna być uwzględniona właśnie w strategii rozwoju. W części największych miast oceniano z kolei, że strategia byłaby potrzebna, ale brakuje czasu na jej przygotowanie.

Wydaje się jednak, że próby strategicznego ujęcia współpracy zagranicznej są warte podjęcia, zwłaszcza w największych miastach. Może to prowadzić do jej uporządkowania, ułatwia koordynację i ocenę. Interesującym przykładem jest w tym wymiarze Malbork, gdzie corocznie ustalane są priorytety współpracy zagranicznej zgodne z priorytetami Unii Europejskiej na dany rok. Na przykład 2012 rok Bruksela ogłosiła Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej, miasto postawiło więc między innymi na wymiany zagraniczne seniorów. Zaletą takiego rozwiązania jest to, że miasta partnerskie – jeśli zastosują tę samą strategię – mają co roku te same priorytety, co ułatwia planowanie wspólnych przedsięwzięć.

W miastach raczej nie ma sformalizowanych mechanizmów konsultowania współpracy zagranicznej przez urzędy miejskie z innymi instytucjami, wyłączając obligatoryjne informowanie rady miasta i uzyskiwanie jej zgody na podpisanie umów partnerskich czy przystąpienie do stowarzyszeń (sieci) miejskich. Respondenci podkreślali zresztą dużą samodzielność miast we współpracy z partnerami zagranicznymi i postrzegali to jako atut. Nieformalne konsultacje *ad hoc* są jednak podejmowane – z różnym natężeniem i z różną częstotliwością – na przykład z urzędem wojewódzkim, urzędem marszałkowskim lub organizacjami pozarządowymi. W największych miastach organizuje się niekiedy wspólne przedsięwzięcia z urzędami marszałkowskimi (na przykład łączone wizyty), co wymusza konsultacje i współpracę. Nie prowadzi to jednak do budowy stałych jej mechanizmów. Niektórzy respondenci deklarowali z kolei, że propozycje lub sugestie ze strony organizacji pozarządowych mogą prowadzić do inicjowania przedsięwzięć międzynarodowych. Współpraca nie jest również na ogół konsultowana (wyłączając obligatoryjne uzyskanie zgody na przystąpienie do stowarzyszeń) z Ministerstwem Spraw Zagranicznych (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszego opracowania).

Priorytetowe dziedziny współpracy i organizacje międzynarodowe

Priorytetowe dziedziny aktywności międzynarodowej miast różnią się w zależności od wielkości ośrodków.

W największych miastach priorytetem współpracy zagranicznej jest wymiana doświadczeń z innymi miastami

W największych miastach dominującym priorytetem w działalności zagranicznej jest wymiana doświadczeń z innymi miastami i w obrębie organizacji międzynarodowych zrzeszających miasta. Wymiana doświadczeń dotyczy najczęściej szeroko rozumianego zarządzania miastem i jest skierowana głównie do urzędników miejskich. Przeważnie są wymieniane następujące jej zagadnienia: ochrona środowiska (na przykład oczyszczalnie ścieków), promocja miasta, pomoc społeczna, obsługa mieszkańców i inne kwestie związane z funkcjonowaniem urzędów miejskich (na przykład budżet obywatelski), organizacja imprez masowych (EURO 2012, targi). Rzadziej jako priorytetowe wskazywano następujące aspekty: wymiana kulturalna, turystyka, współpraca gospodarcza i pozyskiwanie inwestycji.

Urzędy największych miast na ogół nie zajmują się w swojej działalności międzynarodowej tym, co jest priorytetowe dla mniejszych ośrodków (leży to bowiem w gestii instytucji bezpośrednio zaangażowanych, a więc szkół, klubów sportowych czy instytucji kultury). Dla mniejszych miast najczęstszym priorytetem są różnego typu wymiany między mieszkańcami, głównie młodzieżowe (uczniowskie i pozaszkolne). Pojawiają się także wymiany na przykład biblioteczni, nauczycieli czy seniorów. W dalszej kolejności są wskazywane wymiany kul-

turalne i wspólne imprezy kulturalne, wymiany sportowe i wspólne imprezy sportowe, ponadto wymiana doświadczeń i współpraca gospodarcza.

Interesującym przykładem są Katowice, które od niedawna stawiają przede wszystkim na współpracę gospodarczą i promocję zagraniczną miejscowych uczelni. Chodzi przede wszystkim o wsparcie eksportu śląskich firm związanych z przemysłem, zwłaszcza górnictwem, i o pomoc uczelniom w pozyskiwaniu studentów, na przykład z Chin czy ze Stanów Zjednoczonych, jako odpowiedź na niż demograficzny. Jak się wydaje, jest to rodzaj współpracy zagranicznej, który będzie rozwijany w największych miastach. Trudniej może być w mniejszych miastach, gdzie nie tylko mniej jest przedsiębiorstw zainteresowanych działalnością zagraniczną, ale także nie są one skłonne ponosić części kosztów takiej działalności (na przykład koszty delegacji). Jedno z mniejszych miast podejmuje próby rozwijania tego właśnie rodzaju współpracy, ale – w opinii urzędników – raczej się to nie sprawdza.

Największe miasta należą do wielu międzynarodowych organizacji zrzeszających samorządy miejskie (stowarzyszenia, sieci). Niekiedy jest to uczestnictwo bardzo aktywne. Prezydent Warszawy przewodniczy obecnie Komitetowi Wykonawczemu organizacji Eurocities. Mniejsze miasta należą do takich sieci sporadycznie, ale zdarzają się przykłady uczestnictwa aktywnego. Przykładem może być Płock, który należy do Międzynarodowego Stowarzyszenia Miast Orędowników Pokoju, a jego burmistrz pełni funkcję jednego z pięciu wiceprezydentów tej organizacji. Największe miasta zwracają uwagę na to, że sieci umożliwiają skuteczniejszy (grupowy) lobbing i zapewniają lepszą pozycję wobec instytucji międzynarodowych. Przykładem może być batalia miast europejskich o stworzenie funduszu miejskiego w ramach polityki spójności Unii Europejskiej. Aktywne uczestnictwo pozwala ponadto odzwierciedlić własne interesy w polityce stowarzyszenia. Sieci ułatwiają także dostęp do informacji o tym, co się dzieje w innych miastach, i wymianę doświadczeń, zwłaszcza z miastami, z którymi nie zawarto umów partnerskich. I największe, i mniejsze miasta zwracają uwagę na promocyjne zalety przynależności do sieci. Celem niektórych takich organizacji jest właśnie promocja ich miast członkowskich (na przykład udział Płocka w stowarzyszeniu Europejski Szlak Gotyku Ceglanego). Szansę promocji daje również organizowanie niektórych imprez stowarzyszeń w polskich miastach.

**Uczestnictwo
w międzynarodowych
organizacjach miejskich
ułatwia lobbing wobec
instytucji międzynarodowych**

Finansowanie przedsięwzięć międzynarodowych

W wypadku finansowania współpracy międzynarodowej polskich miast również bardzo wyraźnie zaznacza się podział na największe i mniejsze miasta. Wszyscy przedstawiciele największych miast deklarowali, że głównym źródłem finansowania tej współpracy jest budżet miasta. Niektóre konkretne

przedsięwzięcia mogą być z kolei finansowane lub współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, rzadziej innych instytucji międzynarodowych czy fundacji, na przykład polsko-niemieckich. Jeden z respondentów stwierdził, że w jego mieście udział środków zewnętrznych w finansowaniu współpracy wzrasta i sięga już 40–50%. Niekiedy jest również możliwe finansowe zaangażowanie instytucji prywatnych, głównie firm. Opłacają one częściowo lub w całości udział w organizowanych przez miasto delegacjach zagranicznych dla przedsiębiorców. W wypadku organizacji pozarządowych, kulturalnych lub sportowych ich udział finansowy raczej nie występuje lub jest minimalny.

Mniejsze miasta deklarują z kolei, że to właśnie środki zewnętrzne są głównym źródłem finansowania współpracy zagranicznej. Są to przede wszystkim fundusze Unii Europejskiej i z nią powiązane (na przykład program „Europa

Największe miasta finansują działalność zagraniczną głównie z własnego budżetu, mniejsze – ze środków zewnętrznych

dla Obywateli”, Europejska Współpraca Terytorialna, Norweski Mechanizm Finansowy), rzadziej środki innych organizacji międzynarodowych (na przykład Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki) albo niemieckich i polsko-niemieckich fundacji (Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży, Fundacja Konrada Adenauera).

Budżet miasta w tym wypadku finansuje współpracę zagraniczną tylko w zakresie koniecznego tak zwanego wkładu własnego, ponadto pokrywa koszty prac na etapie przygotowywania wniosków o dofinansowanie, na przykład delegacje zagraniczne. Większych przedsięwzięć nie finansuje się bez udziału (jako głównego źródła) środków zewnętrznych.

Warto w tym miejscu podkreślić, że współpraca zagraniczna mniejszych miast jest tym samym niemal całkowicie zależna od zewnętrznych grantów, nie ma bowiem możliwości sfinansowania przedsięwzięć, jeśli tego typu działań nie finansuje żaden zewnętrzny sponsor. Rozwija się jednak taka współpraca, która jest promowana przez sponsorów. Widać to na przykładzie współpracy z miastami ze Stanów Zjednoczonych, która zamarła po zakończeniu finansowania przez stronę amerykańską.

W związku z tym część przedstawicieli mniejszych miast wyrażała obawy o przyszłość współpracy zagranicznej po zakończeniu obecnego wieloletniego budżetu Unii Europejskiej. Niektórzy wskazywali, że ich wiedza o możliwościach dofinansowania jest ograniczona. Ponadto można zauważyć, że programy dofinansowujące współpracę zagraniczną, które dla

Programy, które dla jednych miast są głównym źródłem finansowania współpracy zagranicznej, dla innych są całkowicie nieznane

jednych miast mogą być głównym źródłem finansowania współpracy zagranicznej, dla innych mogą być całkowicie nieznane lub niekojarzone z samorządami

(na przykład „Europa dla Obywateli” Komisji Europejskiej czy programy Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego). Dlatego wymiana doświadczeń w tym zakresie byłaby pożądana.

Geograficzne kierunki współpracy zagranicznej

Geograficzne kierunki współpracy zagranicznej polskich miast są bardzo zróżnicowane. Można je jednak podzielić na kilka grup. Podział ten ma uzasadnienie geograficzne, historyczne i celowe.

Miasta Europy Zachodniej

Lata dziewięćdziesiąte XX wieku obfitowały w umowy partnerskie polskich miast z ośrodkami w Europie Zachodniej¹. Zawarte w tym czasie umowy partnerskie są do dziś dominującą częścią wszystkich umów partnerskich polskich miast. Wynikało to z entuzjazmu na Zachodzie po obaleniu komunizmu w Europie Środkowo-Wschodniej (jak powiedział jeden z respondentów: „Polska była wtedy gwiazdą”). Po polskiej stronie głównym motorem napędzającym tę współpracę była potrzeba wymiany doświadczeń czy – mówiąc wprost – chęć czerpania z zachodnich wzorców i nauki demokratycznej samorządności, która w Polsce dopiero raczkowała. Większość takich umów partnerskich została zawarta z inicjatywy miast zachodnich. Mniejsze miasta nadal zawierają nowe umowy z miastami Europy Zachodniej. W wypadku największych miast nowe umowy są rzadsze, rozwija się za to współpraca projektowa, nastawiona na konkretne przedsięwzięcia. Często zmienia się również charakter tej współpracy – od jednostronnego czerpania zachodnich wzorców do dwustronnej wymiany doświadczeń (na przykład wrocławskie doświadczenia z organizacji Mistrzostw Europy w piłce nożnej są użyteczne dla Lille, gdzie EURO odbędzie się za cztery lata).

Lata dziewięćdziesiąte to *boom* na umowy partnerskie zawierane z polskimi miastami – „Polska była wtedy gwiazdą”

Miasta Europy Wschodniej

Umowy partnerskie z miastami Europy Wschodniej są na ogół nowsze, choć kontakty niekiedy pochodzą jeszcze z czasów Związku Radzieckiego. Obecnie pełnią one podobną funkcję jak kontakty Polski z Europą Zachodnią w latach dziewięćdziesiątych, ale to polskie doświadczenia są przekazywane na Wschód. Przykładem mogą być prowadzone w polskich miastach szkolenia gruzińskich urzędników samorządowych, finansowane przez resort spraw zagranicznych z programu pomocy zagranicznej. Jak to określił jeden z respondentów, polskie miasta „przejęły pałeczkę” od miast zachodnich. Transfer doświadczeń może się jednak odbywać również w przeciwną stronę, czego przykładem jest Wrocław, czerpiący z doświadczeń Doniecka przy budowie Międzynarodowego Centrum Kongresowego.

Między pierwszą i drugą grupą należałoby umieścić miasta Europy Środkowo-Wschodniej, z którymi współpraca łączy cele obu omówionych grup – od początku była ona także najbardziej partnerska i równorzędna.

¹ Choć nierzadko współpracę zawierano jeszcze przed 1989 rokiem – nawet w latach sześćdziesiątych XX wieku.

Miasta pozaeuropejskie

Do tej grupy można zaliczyć różne inne państwa i miasta. Geneza umów partnerskich jest tutaj bardzo zróżnicowana. W wypadku Stanów Zjednoczonych, skąd pochodzi wielu partnerów z lat dziewięćdziesiątych XX wieku, uzasadnienie jest podobne jak w wypadku Europy Zachodniej. Umowy zawierano w podobnym czasie i w zbliżonych okolicznościach – służyły one głównie szkoleniu i przekazywaniu amerykańskich wzorców samorządności. Inicjatywa wychodziła najczęściej od konkretnych osób czy stowarzyszeń, wybór danego miasta był więc często przypadkowy. Dziś, kiedy skończyło się amerykańskie finansowanie takich polsko-amerykańskich przedsięwzięć, większość z tych umów nie przekłada się na żadną praktyczną współpracę, ale pozostaje tylko na papierze. Przedstawiciele miast przyznawali, że próby kontaktów z amerykańskimi miastami partnerskimi pozostawały często bez odpowiedzi. Ponadto odległość i koszty transportu uniemożliwiały intensyfikację tej współpracy. Nieaktywne pozostają również umowy partnerskie z innymi miastami z państw półkuli zachodniej, na przykład z Meksyku czy Brazylii.

Wiele polskich miast ma partnerów w Izraelu. Większość tych umów również pochodzi z lat dziewięćdziesiątych. Niekiedy zawarto je z inicjatywy rządu, który chciał w ten sposób tworzyć dobry klimat wokół nawiązania stosunków dyplomatycznych z Izraelem po upadku Polski Ludowej. Czasem takie kontakty były nawiązywane dzięki pochodzącym z Polski mieszkańcom Izraela, często zresztą mówiącym po polsku, co znacznie ułatwia współpracę. Współpraca ta jest mniej aktywna niż z miastami europejskimi, ale bardziej aktywna niż z miastami amerykańskimi. Koncentruje się na ogół na kwestiach dziedzictwa kulturowego i wymianach młodzieżowych.

Rozwija się współpraca z miastami chińskimi – partnerstwa z nimi są na ogół stosunkowo nowe. Można się pokusić o stwierdzenie, że pojawiła się moda na partnerstwa z miastami chińskimi. Większość z nich zawarto z inicjatywy Chińczyków. Miasta z Chin są na ogół znacznie

Współpraca z miastami amerykańskimi zamiera, z chińskimi zaś się rozwija.

W obu wypadkach problemem jest odległość

większe niż ich polscy partnerzy. Podobnie jak w wypadku Stanów Zjednoczonych, odległość jest tutaj poważnym ograniczeniem w bardziej intensywnej współpracy. Kierunek ten nadal ma jednak perspektywę rozwoju. Chińczycy często przyjeżdżają na „objazdy” po kilku miastach europejskich, odwiedzając również polskich partnerów, ale także miasta, z którymi nie mają umów partnerskich. Polskie miasta starają się między innymi propagować polsko-chińską współpracę gospodarczą. Dobrym przykładem są Katowice, które w Chinach promują między innymi śląskich producentów maszyn górniczych i katowickie uczelnie.

Kryteria doboru miast partnerskich

Wszystkie miasta deklarują stosowanie określonych kryteriów doboru ośrodków partnerskich, chociaż nie są one sformalizowane. Uważa się na ogół, że miasto partnerskie powinno być w pewien sposób podobne, ale chodzi tutaj zarówno o wyraźne podobieństwa, na przykład gospodarcze (większość partnerów Katowic to miasta górnicze), jak i o pewne wątki kulturowe, które mogą uzasadnić takie partnerstwo (na przykład partnerem Płońska, gdzie urodził się David Ben Gurion, jest Ramat Negev, gdzie pierwszy premier Izraela mieszkał pod koniec życia). Na ogół wybiera się miasta podobnej wielkości, ale propozycje partnerstwa od większych miast (na przykład chińskich) są uznawane za prestiżowe i akceptowane. Większość miast partnerskich Warszawy to stolice państw. Niektóre miasta przyjmują zasadę, że z jednego kraju może pochodzić tylko jeden partner. W praktyce jednak, zwłaszcza z Niemiec, polskie miasta mają więcej niż jednego partnera.

Pytania problemowe

Rola Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Rozważając rolę miast w polskiej polityce zagranicznej, nie można pominąć kwestii współpracy na linii miasta – Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ). Warto przyrzeć się temu, w jakim stopniu miasta, prowadząc działalność zagraniczną, kierują się priorytetami polskiej polityki zagranicznej, jak oceniają współpracę z resortem spraw zagranicznych i jakich działań oczekiwałyby od ministerstwa.

Niemal jednoznacznie można ocenić, że priorytety polskiej polityki zagranicznej nie są brane pod uwagę przez miasta, zwłaszcza mniejsze. Prawie wszyscy respondenci przyznawali, że nie znają takiego dokumentu². Jeden respondent zadeklarował, że zna dokument i jest on dla niego ważnym wyznacznikiem. Inny przyznał, że zapoznał się z dokumentem, ale ocenił go jako zupełnie nieadekwatny do sytuacji miasta (było to miasto w zachodniej Polsce, krytyka dotyczyła zaś między innymi nadmiernej koncentracji na polityce wschodniej). Inni respondenci oceniali na ogół, że priorytety polityki zagranicznej są przez nich uwzględniane, ale pośrednio, na przykład kiedy ich przedsięwzięcie jest dofinansowane przez MSZ, wówczas muszą się dostosować do warunków i priorytetów określonych przez ministerstwo. Dotyczy to na przykład działań na Wschodzie i korzystania z programu polskiej pomocy zagranicznej wobec państw Partnerstwa Wschodniego³.

Jednocześnie mniejsze miasta rzadko kontaktują się z MSZ w celu uzyskania informacji czy pomocy. Niektórzy przedstawiciele mniejszych miast przy-

² *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* przyjęła w marcu 2012 roku Rada Ministrów.

³ Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Azerbejdżan i Armenia.

znawali, że zdarzają się sytuacje, kiedy brakuje im wsparcia resortu. Część z nich krytykowała ministerstwo za brak odpowiedzi na ich pytania czy prośby o pomoc przy pojawiających się trudnościach we współpracy z zagranicznymi partnerami lub za brak reakcji na zaproszenia na uroczystości miejskie. Z kolei inni przyznawali, że nawet przy pojawiających się trudnościach nie kontaktowali się z MSZ, bo nie wiedzieli, do kogo konkretnie należy się zwrócić. Dlatego warto rozważyć pomysł utworzenia w ministerstwie „punktu kontaktowego

Warto rozważyć pomysł utworzenia w MSZ punktu kontaktowego dla samorządów

dla samorządów”. Choć kilka miast przyznało także, że nie widzi potrzeby kontaktowania się z ministerstwem, prowadzą bowiem swoje działania – nawet międzynarodowe – niezależnie.

Zupełnie inaczej wygląda sytuacja największych miast, których relacje z MSZ są bardziej partnerskie i na ogół dobrze oceniane. W tym wypadku to ministerstwo częściej zwraca się o pomoc do miasta (na przykład organizowanie wizyt studyjnych dla urzędników z państw Europy Wschodniej czy imprez międzynarodowych, między innymi spotkania konsulów honorowych w Bydgoszczy w październiku 2012 roku), nie zaś odwrotnie. Przykładem aktualnym może być inicjowanie współpracy z miastami rosyjskimi w zakresie przekazywania doświadczeń z organizacji EURO 2012 w Polsce. Rosja zorganizuje Mistrzostwa Świata w piłce nożnej w 2018 roku, jeden z respondentów przyznał zaś, że trwa „cicha rywalizacja” o przekazywanie Rosji doświadczeń między Polską i Niemcami.

Największe miasta również zwracają się z prośbą o pomoc do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Przykład mogą stanowić prośby o opinie w wypadku otrzymywania niejasnych propozycji wspólnych przedsięwzięć czy delegacji z bardziej egzotycznych państw Afryki czy Ameryki Łacińskiej lub konsultowanie współpracy w kontrowersyjnych dziedzinach (na przykład współpraca z Tajwanem), a także prośby o wsparcie lobbujące. Oceny odpowiedzi MSZ są tutaj lepsze niż w wypadku mniejszych miast, być może dlatego, że przedstawiciele największych miast oceniają, że wiedzą, z kim trzeba się kontaktować w ramach resortu.

Dobrze jest oceniany kontakt z polskimi placówkami dyplomatycznymi. Pomagają one na przykład w wynajmowaniu tłumaczy (głównie w Chinach) i wyszukiwaniu partnerów. Pojawił się jeden głos krytyczny, dotyczący

Jak się wydaje, potencjał współpracy miast z placówkami dyplomatycznymi nie został do końca wyczerpany

przysyłania przez ambasady nierealnych propozycji partnerstw. Jak się wydaje, potencjał współpracy miast z placówkami dyplomatycznymi nie został jednak do końca wyczerpany. Niektóre miasta deklarowały chęć skorzystania z Norweskiego Mechanizmu Finansowego, z czego zrezygnowały z braku miasta

partnerskiego w Norwegii lub pomysłu, jak je znaleźć. Żadne jednak nie zwróciło się o pomoc do polskiej ambasady w Oslo.

Pytani o pomysły na dodatkowe działania czy zaangażowanie ministerstwa, respondenci najczęściej zwracali uwagę na finanse. Resort spraw zagra-

nicznych, ich zdaniem, mógłby w większym stopniu udzielać dotacji na przedsięwzięcia samorządów o wymiarze międzynarodowym. Przy czym nawet przedstawiciele największych miast podkreślali, że chodziłoby raczej o rozbudowanie funduszy dla mniejszych samorządów i mniejszych projektów, nie dla tych największych. Niektórzy podkreślali, że fundusze powinny być kierowane nie tylko na współpracę z „biednymi krajami”, ale także z państwami Zachodu czy Chinami. Współpraca z tymi pierwszymi jest już bowiem finansowana w ramach polskiej pomocy zagranicznej, na tę drugą zaś brakuje środków. Jeśli polskie miasta mają być dla ośrodków zachodnich równorzędnymi partnerami, muszą dysponować odpowiednimi funduszami, które sfinansują polską część wspólnych projektów. Równie często pojawiały się jednak pomysły niedotyczące dodatkowego finansowania. Respondenci proponowali, aby MSZ zapewniał wsparcie merytoryczno-doradcze oraz pomoc w zdobywaniu kontaktów i partnerów. Proponowano, aby resort prowadził zarówno debaty i szkolenia dotyczące ogólnych wytycznych polskiej polityki zagranicznej, jak i spotkania ze specjalistami w zakresie obszarów geograficznych (na przykład specyfika współpracy z partnerami z Dalekiego Wschodu) i tematycznych (na przykład promocja współpracy gospodarczej, promocja polskiej kultury).

Partnerstwa między miastami – mechanizm anachroniczny?

Od pewnego czasu pojawiają się opinie, że podpisywanie umów partnerskich między miastami jest już anachronizmem. Takie umowy, których najwięcej zawarto w latach dziewięćdziesiątych, miały na celu otwarcie polskich samorządów na współpracę międzynarodową, głównie współpracę z demokratycznym Zachodem. Dla wielu z nich sama liczba partnerów była kwestią prestiżu, dlatego zawierano ich jak najwięcej, bez dbania o możliwość wypełnienia ich treścią. Obecnie część tych partnerstw pozostaje tylko na papierze – nie skutkuje żadnymi wspólnymi działaniami. Współpraca zagraniczna miałaby zmierzać w kierunku „współpracy projektowej”, a więc takiej, którą nawiązuje się w celu wspólnego zrealizowania konkretnego przedsięwzięcia, co nie musi prowadzić do wiązania się miast żadnymi długoterminowymi umowami. Miałoby się to wiązać z pewnego rodzaju „dojrzałością” polskich miast, rozwojem ich współpracy zagranicznej, ale także z działalnością sponsorów (instytucji europejskich, polskiego resortu spraw zagranicznych), które umożliwiają finansowanie jednorazowych, zamkniętych w czasie przedsięwzięć.

Taka opinia znalazła pewne potwierdzenie w wywiadach przeprowadzonych na potrzeby niniejszej analizy, ale wyłącznie wśród przedstawicieli

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku dla wielu miast sama liczba umów partnerskich była kwestią prestiżu, dlatego zawierano ich jak najwięcej, bez specjalnego dbania o możliwość wypełnienia ich treścią

największych miast – i to nie wszystkich. Mniejsze miasta są nadal mocno przywiązane do idei partnerstw, ogłaszanie zmirzchu tej formy jest zatem przedwczesne.

Większość przedstawicieli miast, w tym zdecydowana większość reprezentantów mniejszych ośrodków, deklaruje, że mechanizm umów partnerskich jest wciąż skuteczny i użyteczny. Największą zaletą takich umów, w ich opinii, jest łatwość w nawiązywaniu kontaktu. Pracownicy czy politycy samorządowi

**„Nowe miasto to zawsze
ryzyko. Umowy partnerskie
tworzą bazę kontaktów i ludzi,
która zapewnia gwarancję
jakości”**

tych miast na ogół się znają i łatwiej jest im podjąć kolejne wspólne przedsięwzięcia, niż gdyby musieli zacząć od szukania nowego partnera. Ich zdaniem, prostsze jest również planowanie wspólnych inicjatyw i mniej problemów sprawia zarezerwowanie w budżecie funduszy na ten cel, kiedy partner jest już znany i przewidywalny. Umożliwia to działanie w spo-

sób ciągły. Najbardziej reprezentatywna była następująca opinia: „Nowe miasto to zawsze ryzyko. Umowy partnerskie tworzą bazę kontaktów i ludzi, która zapewnia gwarancję jakości”. Niektórzy podkreślali ponadto, że istnienie umowy partnerskiej jest często warunkiem przy składaniu wniosków o dofinansowanie wspólnych przedsięwzięć przez instytucje Unii Europejskiej.

Przedstawiciele jednego z dużych miast twierdzili ponadto, że nawet jeśli w Europie Zachodniej mechanizm umów partnerskich nie jest już tak istotny jak kiedyś, to nadal ma on duże znaczenie na Wschodzie. Ich zdaniem, w takich krajach, jak Rosja, Ukraina czy Chiny, sformalizowanie współpracy jest ważną podstawą podjęcia wspólnych działań. Niektórzy oceniali, że partnerstwa z miastami odległymi będą stopniowo zanikać (co już się dzieje), ale z miastami europejskimi pozostaną.

Duża część mniejszych polskich miast – podobnie jedno z największych – planuje rozwijać swoją siatkę formalnych partnerów w zależności od dostępności środków finansowych. Warto jednak zauważyć, że obecnie częściej umowa partnerstwa jest zwieńczeniem udanej współpracy przy kolejnych przedsięwzięciach, nie zaś jej początkiem.

Trzeba jednak podkreślić, że część przedstawicieli największych miast potwierdziła tezę o anachroniczności mechanizmu umów partnerskich, przywołując argumenty nakreślone na wstępie. W wypadku miast, które zawarły umowy partnerskie z kilkunastoma – a nawet więcej – miastami, naturalnie współpraca koncentruje się na kilku najważniejszych. W stosunku do części nie dzieje się nic. W miastach, które mają blisko trzydzieści umów partnerskich, nieaktywne jest nawet dwie trzecie porozumień. Przedstawiciele tych miast podkreślają, że część z nich zawarto w innej sytuacji polityczno-międzynarodowej (na przykład umowy z miastami ze Stanów Zjednoczonych), a dzisiaj taka współpraca nie jest potrzebna albo nie ma środków, aby ją finansować. Takimi „nieaktywnymi” umowami partnerskimi jest większość porozumień z odległymi miastami (ze Stanów Zjednoczonych czy z Ameryki

Łacińskiej), ale także część partnerstw europejskich. Przedstawiciele miast podkreślali, że coraz częściej partnera dobiera się do konkretnej tematyki przedsięwzięcia, niekoniecznie zaś w zależności od zawartych umów. Przykładem może być współpraca części miast gospodarzy EURO 2012 z miastami portugalskimi w zakresie przekazywania portugalskich doświadczeń, mimo że nie były one powiązane żadnymi umowami. Jednocześnie taka współpraca, podejmowana *ad hoc*, nie prowadziła do podpisania umów partnerskich. Często jest nawet tak, że współpraca z miastem formalnie partnerskim jest znacznie mniej intensywna niż z miastem (z tego samego państwa), z którym nie ma się takiej umowy. Przykładem może być intensywniejsza współpraca Wrocławia z Lille niż z formalnym partnerem – Departamentem de Vienne albo Poznania z Berlinem niż Hanowerem.

Współpraca z miastem formalnie partnerskim jest często znacznie mniej intensywna niż z miastem, z którym nie ma się takiej umowy

Jednocześnie właściwie nie zdarzają się sytuacje, aby umowy partnerskie, z których nie wynika żadna realna współpraca, były rozwiązywane. Przedstawiciele miast mówią, że byłoby to „nieeleganckie” i „niedyplomatyczne”. Trudno się z tym nie zgodzić. We wszystkich szesnastu miastach, w których przeprowadzono wywiady, tylko raz doszło do wypowiedzenia „martwej” umowy partnerskiej – z inicjatywy holenderskiego partnera. Dlatego też od końca lat dziewięćdziesiątych w części największych miast ostrożniej podchodzi się do zawierania umów partnerskich. Inną możliwością, z której miasta niekiedy korzystają, są czasowe umowy partnerskie, zawierane na czas realizacji wspólnego przedsięwzięcia, później zaś automatycznie wygasające. Taką umowę zawarły w 2006 roku Warszawa i Oslo.

W większości miast, które sceptycznie oceniają działanie mechanizmu partnerstw, nie planuje się zawierać nowych umów w najbliższej przyszłości, chociaż ich przedstawiciele przyznają, że otrzymują takie propozycje. Reprezentanci innych deklarują, że kolejne partnerstwa nie są wykluczone, ale sposób ich zawierania jest już inny niż w latach dziewięćdziesiątych, jak wspomniano – najpierw udane projekty, później umowa partnerska.

Problemy i przeszkody współpracy międzynarodowej

Na koniec warto się pochylić nad problemami, które utrudniają i ograniczają współpracę zagraniczną miast. Poniższa analiza ma na celu zidentyfikowanie i skatalogowanie najważniejszych przeszkód. Po raz kolejny trzeba podkreślić, że sytuacja największych i mniejszych miast jest zupełnie różna.

Dla mniejszych miast największym problemem we współpracy zagranicznej zdecydowanie są ograniczone środki finansowe. Prawie wszyscy ich przedstawiciele

Dla mniejszych miast największym problemem we współpracy zagranicznej zdecydowanie są ograniczone środki finansowe

deklarowali, że mogliby podejmować więcej przedsięwzięć z zagranicznymi partnerami, gdyby tylko mieli dostęp do większych funduszy. Niektórzy respondenci zaznaczali ponadto, że mają ograniczone zasoby kadrowe (osoby odpowiedzialne za współpracę zagraniczną mają zbyt dużo innych zadań), przygotowywanie wniosków o dofinansowanie jest czasochłonne, często zaś bezskuteczne, gdyż przy naborze wniosków konkuruje wiele instytucji. Niektórzy uważali także, że za mało jest programów finansujących takie przedsięwzięcia.

Dla mniej więcej połowy respondentów problemem jest nadal bariera językowa. Chodzi tutaj o kontakty zarówno urzędnicze, jak i między uczestnikami wymian. Niekiedy wpływa to na wybór partnera – zdaniem niektórych respondentów, premiuje się kierunek wschodni i miasta, gdzie „trafi się” urzędnik mówiący po polsku (zdarza się to w Izraelu, a nawet na przykład we Włoszech). Podobna liczba respondentów narzekała na praktyczną współpracę z partnerami: niedotrzymywanie przez nich uzgodnień, zmienność ich zaangażowania lub po prostu brak tego zaangażowania, który prowadzi niekiedy do odwoływania niemal zorganizowanych już wizyt. Jeden z respondentów przyznał, że miasta partnerskie są raczej odbiorcami jego przedsięwzięć niż ich inicjatorami.

Ponadto pojedynczy respondenci wymienili następujące trudności: brak możliwości znalezienia partnera w danym państwie (chodziło o Norwegię i chęć skorzystania z Norweskiego Mechanizmu Finansowego), lekceważenie przez duże miasta małych ośrodków, brak wsparcia i zainteresowania „z dołu” (na przykład ze strony nauczycieli, którzy mieliby się zaangażować w organizację wymian młodzieżowych).

W największych miastach sytuacja jest inna, przede wszystkim dlatego, że respondenci raczej nie uskarżają się na brak środków finansowych. Jak już wspomniano, współpraca zagraniczna jest w nich głównie finansowana przez budżet miasta, stąd środki zewnętrzne są raczej dodatkiem, nie zaś fundamentem podejmowanych działań. Dopytywani o to respondenci, dodawali niekiedy, że za większe pieniądze można by oczywiście robić więcej.

Respondenci z największych miast zwracali raczej uwagę na problemy obiektywne i nierozwiązywalne, podkreślając jednak, że nie są one tak bardzo istotne – na pewno zaś nie uniemożliwiają współpracy. Wymieniano „problemy kulturowo-komunikacyjne”, niedotrzymywanie uzgodnień przez partnera, odległość, która generuje większe koszty transportu, mniejsze niż kiedyś zainteresowanie polskimi miastami na Zachodnie („jesteśmy już zwykłym sąsiadem, a nie gwiazdą z Wałęsą i «Solidarnością»”).

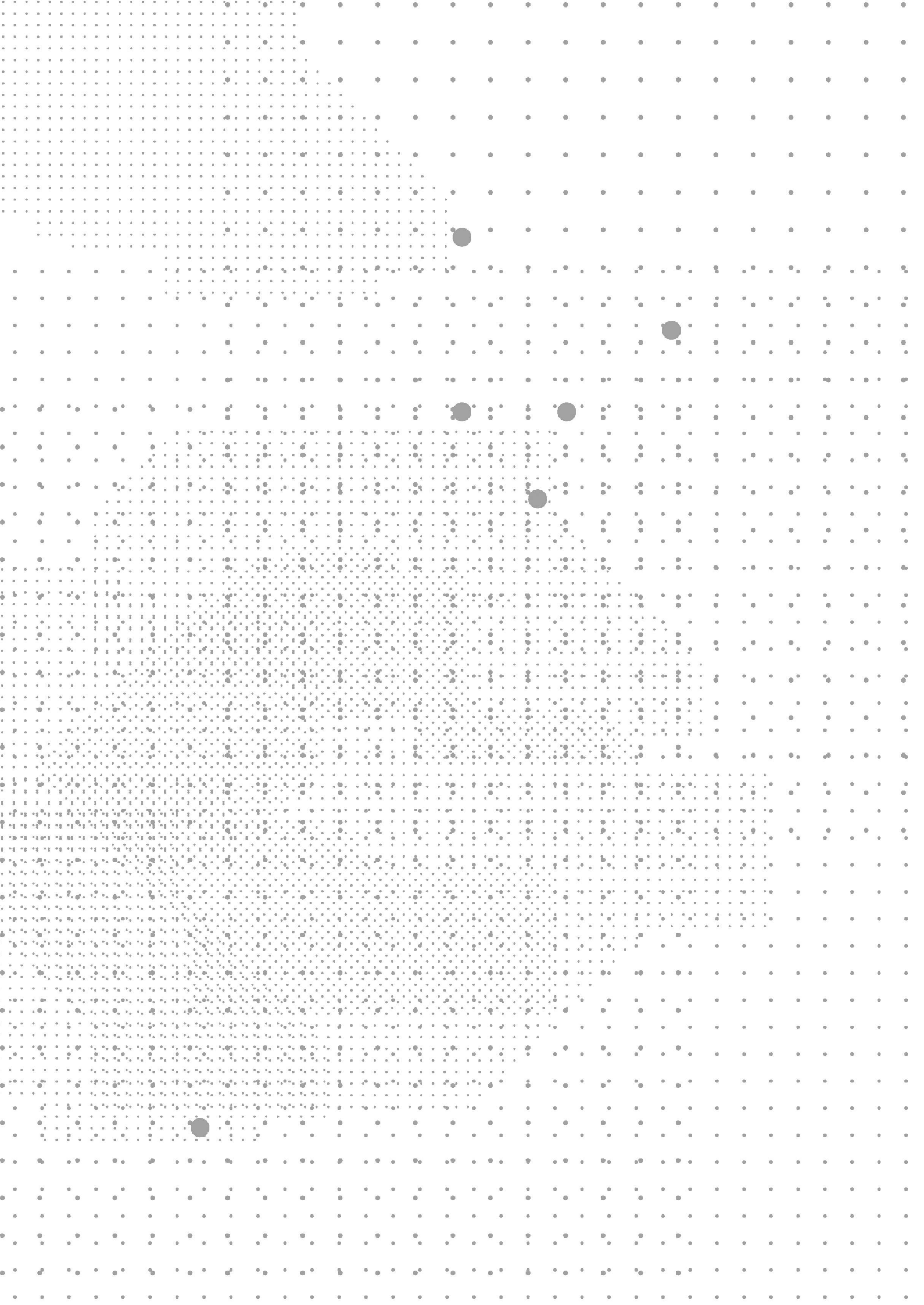
Ponadto respondenci i z największych, i z mniejszych miast podawali przykłady odwoływania wizyt lub przynajmniej poważnych trudności w ich zorganizowaniu z powodu trudności albo opóźnień przy uzyskiwaniu wiz do Polski. Zwracali również uwagę na wysokie koszty uzyskania wiz. Problemem we współpracy z miastami białoruskimi jest sytuacja polityczna w tym państwie.

Podsumowanie

Faza masowego podpisywania zagranicznych umów partnerskich przez polskie miasta wyraźnie już się zakończyła. Współpraca zagraniczna rozwija się i staje się bardziej profesjonalna – jednym słowem, okrzepła po okresie *boomu* lat dziewięćdziesiątych. Umowy partnerskie, choć nadal stanowią fundament działań międzynarodowych wielu miast, tracą stopniowo znaczenie, poczynając od największych miast. Ich miejsce zajmują inne formy działalności międzynarodowej, współpraca projektowa (będąca głównie rezultatem rozwoju zewnętrznego finansowania), przedsięwzięcia *ad hoc* zależne od potrzeb i działalność w organizacjach międzynarodowych.

W wymiarze polskiej polityki zagranicznej warto zdać sobie sprawę, że działania międzynarodowe miast – jeśli rozpatrywać je łącznie – mają ogromną skalę. Według danych zebranych przez Związek Miast Polskich, polskie miasta i gminy miały w 2009 roku 3349 sformalizowanych partnerów zagranicznych. Obecnie jest ich z pewnością jeszcze więcej. Do tego trzeba dodać niepoliczalne działania i kontakty niesformalizowane: jednorazowe wizyty, delegacje, imprezy. To ogromna liczba kontaktów i możliwości promowania polskich doświadczeń, polskiej kultury czy polskich firm, co powinno być docenione i wspierane przez władze centralne. Koordynacja ze strony MSZ jest z pewnością pożądana, ale jest to również duże wyzwanie, obecnie bowiem kontakt między ministerstwem a na przykład mniejszymi miastami jest znikomy.

Różnice między małymi miastami a największymi metropoliami w wymiarze współpracy zagranicznej są wyraźne pod wieloma względami. Inne są ich możliwości, potrzeby i aspiracje. Planując rozwijanie mechanizmów koordynacji działań międzynarodowych instytucji różnych szczebli, nie można tego pominąć. Największe polskie miasta już teraz są dla MSZ równorzędnymi partnerami – mają wiele do zaoferowania i dysponują znaczną niezależnością, również finansową. Warto jednak pochylić się nad mniejszymi ośrodkami, niewielkim nakładem środków (programy grantowe, wsparcie merytoryczne i techniczne) wspierając ich działania.



Zakończenie i rekomendacje



Wizerunek Polski na świecie i skuteczność polskiej polityki zagranicznej zależą od wielu czynników. Aktywność samorządów w tej dziedzinie jest równie ważna jak działania na szczeblu centralnym czy stosunki gospodarcze. Opracowanie *Priorytetów polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* i przekazywanie funduszy na samorządowy wymiar polityki zagranicznej świadczy o tym, że rolę tę zaczyna doceniać również Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ). Regularne i intensywne kontynuowanie tych działań ma szansę wpłynąć na postrzeganie jednostek terytorialnych jako istotnych aktorów w działalności międzynarodowej Polski.

Wsparcie aktywności zagranicznej samorządów jest dla MSZ wyzwaniem. Z jednej strony, reprezentanci części jednostek terytorialnych (na przykład miast, z których przedstawicielami przeprowadzono wywiady) często uważają, że międzynarodowa aktywność samorządów jest niedoceniana. Wielu samorządom brakuje komunikacji z resortem, który nie pełni także funkcji koordynacyjnej. Z drugiej strony, z badań ankietowych wynika, że samorządy nie czują się zachęcane do podejmowania aktywności poza granicami, ale nie są one skłonne zwracać się do MSZ z prośbą o informacje lub o pomoc w prowadzonych działaniach międzynarodowych. Taka informacja ze strony resortu jest potrzebna głównie mniejszym jednostkom. Relacje największych miast z ministerstwem są bardziej partnerskie i na ogół dobrze oceniane. W tym wypadku to resort spraw zagranicznych częściej zwraca się o pomoc do miasta (na przykład w zakresie organizowania wizyt studyjnych dla urzędników z państw Europy Wschodniej czy imprez międzynarodowych), nie zaś odwrotnie. Dlatego dla dużych i mniejszych podmiotów należy wypracować zróżnicowane metody współpracy.

Takim działaniem skierowanym do dużych miast i województw mogłoby być uwzględnienie ich przedstawicieli w pracach Rady Promocji Polski, funkcjonującej przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Poszczególne największe miasta i reprezentanci województw mogliby pełnić funkcje rotacyjnie, zapewniając głos doradczy i opiniujący. Ponieważ część najbardziej prestiżowych i atrakcyjnych promocyjnie wydarzeń odbywa się właśnie w polskich metropoliach, uwzględnienie miast wzmocni więc partnerstwo między organami administracji państwowej i samorządowej.

W stosunku do metropolii MSZ mógłby zapewnić także wsparcie doradcze i szkoleniowe w tworzeniu strategii współpracy zagranicznej. Wsparcie takie mogłoby objąć szkolenia, warsztaty i indywidualne doradztwo. Dzięki temu resort mógłby aktywnie konsultować powstające strategie.

Dobłą okazją do wzmocnienia współpracy na linii ministerstwo – miasta mogłaby być kooperacja związana z Europejską Platformą Rozwoju Miejskiego

(European Urban Development Platform), którą zamierza utworzyć Komisja Europejska. Do udziału w platformie zostanie włączonych około 300 miast z całej Unii Europejskiej, które mają za zadanie wzmacniać dialog miast z instytucjami unijnymi. Warto, aby MSZ regularnie odbywał spotkania z polskimi miastami wpisanymi na listę Europejskiej Platformy Rozwoju Miejskiego i zwracał uwagę na zgłaszane przez nie postulaty. Z drugiej strony, MSZ może oferować pomoc w formie specjalistycznej wiedzy dotyczącej sytuacji międzynarodowej czy wspierania kontaktów z urzędnikami Komisji Europejskiej. Taka współpraca mogłaby się przyczynić do osiągnięcia celu polityki zagranicznej Polski, jakim jest konstruktywne uczestnictwo w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej.

Z myślą o mniejszych ośrodkach warto rozważyć pomysł utworzenia w resorcie spraw zagranicznych „punktu kontaktowego dla samorządów”. W praktyce chodziłoby prawdopodobnie o jedną osobę, odpowiedzialną za kontakt z mniejszymi jednostkami terytorialnymi. Taka osoba mogłaby udzielać informacji i ułatwiać kontakt z innymi komórkami MSZ, na przykład z protokołem dyplomatycznym czy placówkami, które z kolei mogłyby pomagać w szukaniu partnerów do projektów. Największe podmioty nie potrzebują takiego wsparcia, ale mniejsze niekiedy nawet nie wiedzą, z kim w MSZ powinny się kontaktować. Czasem twierdzą ponadto, że nie uzyskują odpowiedzi na wysyłane do resortu pytania albo zaproszenia. Dane kontaktowe takiej osoby musiałyby być rozpowszechnione wśród samorządów.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych w ramach samorządowego wymiaru polityki zagranicznej powinno wspierać – zwłaszcza mniejsze samorządy – również merytorycznie. Warto rozważyć organizowanie specjalistycznych szkoleń dotyczących określonych obszarów współpracy: geograficznych (na przykład specyfika współpracy z partnerami z odleglejszych kulturowo regionów) i tematycznych (na przykład promocja współpracy gospodarczej, promocja polskiej kultury). Jako nauczycieli dla takich szkoleń resort mógłby wykorzystać także własnych pracowników wyspecjalizowanych w tych dziedzinach.

Jak wskazują wyniki badań ankietowych i wywiadów, dużym utrudnieniem aktywności międzynarodowej pozostaje niedobór środków finansowych. W tym wypadku warto podjąć działania dwukierunkowe. Z jednej strony, należy pomyśleć, jak ze strony państwa tworzyć zachęty finansowe do podejmowania kontaktów z zagranicą. Z drugiej strony, warto rozpowszechniać wiedzę o dostępnych możliwościach zewnętrznego finansowania przedsięwzięć o charakterze międzynarodowym.

W związku z zależnością współpracy zagranicznej, zwłaszcza mniejszych ośrodków, od funduszy zewnętrznych przydatne byłoby rozwijanie krajowych programów finansujących tego typu przedsięwzięcia. Największe jednostki radzą sobie dobrze i bez wsparcia Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Ponadto tworzenie takich funduszy przy ministerstwie i powiązanie ich celów z priory-

tetami polskiej polityki zagranicznej resortu umożliwiłoby upowszechnianie tych priorytetów wśród polskich samorządów.

Istotne jest przy tym, aby konkursy dotacyjne MSZ umożliwiały jak najdłuższy czas realizacji przedsięwzięć, ponieważ projekty międzynarodowe, obejmujące kilku partnerów, trwają zazwyczaj dłużej. Należy dążyć do tego, aby czas realizacji projektów wynosił co najmniej dziesięć miesięcy. Tak krótki czas realizacji projektów, jak w wypadku konkursu rozpisanego latem 2012 roku na urzeczywistnienie przedsięwzięć samorządowych, uniemożliwia przeprowadzenie skutecznych działań międzynarodowych.

Inicjatywą przydatną dla mniejszych samorządów byłoby przygotowanie przewodnika po programach i instytucjach, w których można uzyskać dofinansowanie ich międzynarodowej działalności. Ankiety pokazały, że programy, które dla jednych miast mogą być głównym źródłem finansowania współpracy zagranicznej, dla innych mogą być całkowicie nieznane lub niekojarzone z samorządami (na przykład „Europa dla Obywateli” Komisji Europejskiej czy programy Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego).

Z kolei samorządy, które mają problem ze znalezieniem partnera w danym państwie (na przykład w Norwegii – aby móc korzystać z dofinansowania z Norweskiego Mechanizmu Finansowego), mogłyby w większym stopniu korzystać ze wsparcia polskich ambasad i konsulatów w tych państwach.

Nie należy wychodzić z założenia, że prowadzenie działalności międzynarodowej jest koniecznością i każda jednostka administracyjna powinna angażować się za granicą. Wiele zależy od potencjału, wielkości danego samorządu i lokalnych potrzeb. Warto jednak wskazywać korzyści płynące z takiej aktywności i proponować rozwiązania, które zwłaszcza małym ośrodkom pozwolą zaangażować się w podobną działalność lub ją rozwijać zgodnie z ich ambicjami.



Załącznik

Lista miast objętych badaniem jakościowym

Przeprowadzono szesnaście wywiadów – jedenaście bezpośrednich i jeden wywiad telefoniczny, czterech respondentów wypełniło ankiety w wersji elektronicznej. Ponadto zrealizowano wywiad wstępny z przedstawicielem Bydgoszczy.

1. Cieszyn
2. Chełm
3. Gdańsk
4. Gniezno
5. Gostyń
6. Jelenia Góra
7. Katowice
8. Łeba
9. Malbork
10. Międzyrzec Podlaski
11. Poznań
12. Płock
13. Płońsk
14. Skoczów
15. Warszawa
16. Wrocław



Aleksander Fuksiewicz – analityk i koordynator projektów w Programie Europejskim Instytutu Spraw Publicznych. Absolwent stosunków międzynarodowych w Collegium Civitas w Warszawie (licencjat) i europeistyki na Uniwersytecie Jagiellońskim (magister). Uczestnik dodatkowych kursów dotyczących integracji europejskiej, między innymi w Brukseli i na Uniwersytecie w Maastricht. Specjalizuje się w tematyce instytucji Unii Europejskiej, polskiej polityki zagranicznej i europejskiej.

Agnieszka Łada – kierownik Programu Europejskiego i starszy analityk Instytutu Spraw Publicznych. Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce Uniwersytetu Warszawskiego. Studiowała nauki polityczne w Warszawie i Berlinie oraz psychologię organizacji w Dortmundzie. *Visiting fellow* w European Policy Centre w Brukseli (2011), *visiting research fellow* na University of Sussex (2012), była przewodniczącą Rady Dyrektorów Policy Association for an Open Society (PASOS), członek Rady Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży i Grupy Kopernika. Specjalizuje się w następujących zagadnieniach: instytucje Unii Europejskiej, zwłaszcza Parlament Europejski i prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, Niemcy i stosunki polsko-niemieckie, polska polityka zagraniczna i europejska, postrzeganie Polaków za granicą i obcokrajowców w Polsce.

Łukasz Wenerski – analityk i koordynator projektów w Programie Europejskim Instytutu Spraw Publicznych. Absolwent Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (licencjat stosunków międzynarodowych, licencjat europeistyki) oraz Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego (magister europeistyki). Specjalizuje się w następujących zagadnieniach: polityka wschodnia Unii Europejskiej, Rosja, Partnerstwo Wschodnie, polska polityka zagraniczna i europejska.