

Współpraca międzynarodowa samorządów Polski południowej

Agata Nijander-Dudzińska¹, Demetriusz Wojakowski², Artur Wołek³

<https://doi.org/10.25167/ppbs1120>

Streszczenie:

Artykuł jest próbą spojrzenia na współpracę międzynarodową samorządów lokalnych jako na narzędzie realizacji lokalnych polityk publicznych. Analiza wszystkich zidentyfikowanych przypadków realnej współpracy gmin i powiatów Małopolski, Podkarpacia i wschodnich powiatów Śląska z okresu 2004-2015 dowodzi, że intensywną współpracę transgraniczną prowadzą te gminy, które potrafią używać projektów międzynarodowych strategicznie, jako narzędzia osiągnięcia celów politycznych. Poza tą grupą samorządów postrzeganie współpracy międzynarodowej jako aktywności przynoszącej korzyści, ale całkowicie marginalnej w stosunku do codziennej pracy gmin i powiatów popycha w kierunku skupienia się na współpracy w dziedzinie kultury. Ograniczone zasoby własne samorządów powodują, że podstawowym kryterium atrakcyjności partnera jest bliskość geograficzna. Kluczowe znaczenie w prowadzeniu współpracy międzynarodowej mają zasoby instytucjonalne i kadrowe, co powoduje, że miasta dużo chętniej podejmują współpracę niż gminy wiejskie.

Słowa kluczowe:

współpraca transgraniczna, samorząd terytorialny, polityki publiczne, Europa Środkowa, Małopolska, Podkarpacie, Interreg

Standard cytowania (APA):

Nijander-Dudzińska, A., Wojakowski, D., Wołek, A. (2019). Współpraca międzynarodowa samorządów Polski południowej. *Pogranicze. Polish Borderlands Studies*, 7(4), 129-145.

Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego (JST) nie budzi dziś ani zdziwienia, ani emocji, bo stała się standardową częścią politycznego instrumentarium, jakie do swojej dyspozycji mają władze lokalne. W odróżnieniu od okresu przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej nie budzi dziś jednak wielkich oczekiwań. O ile w latach 90-tych oczekiwano po współpracy z partnerami z krajów Europy Zachodniej konkretnych efektów

-
- 1 Dr Agata Nijander-Dudzińska – adiunkt w Katedrze Polityki Publicznej i Administracji Akademii Ignatianum w Krakowie.
 - 2 Demetriusz Wojakowski – Instytut Psychologii Uniwersytetu Warszawskiego.
 - 3 Dr hab. Artur Wołek (ORCID: 0000-0003-3872-2925) – kierownik Katedry Polityki Publicznej i Administracji Akademii Ignatianum w Krakowie; artur.wolek@ignatianum.edu.pl

w postaci pomocy materialnej, czy zdobycia know-how, dziś wielu działaczy samorządowych nie spodziewa się po niej zbyt wiele (Skorupska 2015; Skorupska 2005; Swianiewicz 2005). Współpracę międzynarodową wypada mieć, bo wszyscy ją prowadzą, ale niezwykle rzadko pojawia się ona jako element rzeczywistej strategii rozwoju gminy, czy powiatu.

Również badacze dyplomacji samorządowej, czy relacji transgranicznych pytanie o sens współpracy międzynarodowej JST stawiają bardzo rzadko. W obfitej już polskiej literaturze przedmiotu dominuje podejście etnograficzne: opis praktyk i reguł (najczęściej formalnoprawnych) współpracy i próba odtworzenia subiektywnego postrzegania współpracy przez zaangażowanych w nią działaczy samorządowych i urzędników za pomocą badania ankietowego (Skorupska 2015; Skorupska 2005; Fuksiewicz, Łada, Wenerski 2012; Trzcielińska-Polus 2015; Taczyńska 2013; Szewczak, Ganczar, Jaszczuk 2016; Samorządowy wymiar 2013; Buczkowski, Żukowski 2014).

W efekcie, z badań o różnym zakresie czasowymi i geograficznym uzyskujemy dość spójny obraz współpracy międzynarodowej polskich JST. Współpracę międzynarodową prowadzi około 2/3 polskich gmin, częściej są to miasta niż wsie, im większe miasto, tym większe prawdopodobieństwo intensywnej współpracy międzynarodowej, położenie na terenach przygranicznych (różnie definiowanych) podnosi prawdopodobieństwo współpracy. Najczęstszymi partnerami są samorządy z za najbliższej granicy a motorem napędzającym wspólne działania są środki, w dominującej mierze europejskie, przeznaczone na projekty transgraniczne.

Gdy badacze próbują ustalić sens współpracy międzynarodowej polskich JST, a zatem jej cele i korzyści z niej płynące, obraz nie jest już taki jednoznaczny. Autorka najbardziej kompleksowych badań aktywności międzynarodowej polskich JST optymistycznie stwierdza, że „niektórzy przedstawiciele samorządów postrzegają swoje działania w kategoriach strategii bądź też, nie używając tego pojęcia, mówią o głównych celach, priorytetach i ustalają pewne hierarchie działań. Inni, prezentując swoje działania i cele, podkreślają ograniczone nakłady, jakimi dysponują, wpisują relacje zagraniczne w szerszy kontekst swoich zadań, czyniąc tę aktywność strategiczną. Istotna jest tu celowość i długookresowa perspektywa” (Skorupska 2015: 45). Z drugiej strony niemal wszystkie analizy współpracy międzynarodowej, czy transgranicznej JST prędeż czy później zauważają, iż „słabość finansowa (w przypadku samorządów lokalnych położonych w obszarach peryferyjnych) lub mała niezależność finansowa (samorządy regionalne, euroregiony) czyni je podatnymi na «szansę» wykorzystywania zewnętrznych środków finansowych bez względu na to, czy cele organizacji

udzielającej wsparcia wpisują się w kierunki rozwoju tych organizacji” (Dołzbłasz 2017: 9). Samorządy różnie widzą sens (cele i korzyści) prowadzenia współpracy międzynarodowej, ale wszystkie podkreślają jej znaczenie i przydatność w promocji i budowaniu wizerunku gminy, czy powiatu⁴. Jeżeli więc można mówić o strategicznym podejściu polskich JST do współpracy międzynarodowej to chyba ogranicza się ono do strategii promocji gminy, czy powiatu, „współpraca zagraniczna jest częścią działalności promocyjnej gmin”, jak Jerzy Mikułowski-Pomorski konstatował wyniki badań polskich samorządów na progu członkostwa w UE (Skorupska 2005: 1).

Jednak promocja i budowa wizerunku są narzędziem a nie treścią strategii rozwojowej, sposobem realizacji jakiegoś pomysłu na gminę, a to badaczom dość często wydaje się podejrzane, bo oznacza instrumentalne traktowanie współpracy międzynarodowej: „aktorzy korzystający z funduszy na współpracę transgraniczną często dbają przede wszystkim o własne interesy, które nie zawsze mają związek z zakładanymi celami” (Dołzbłasz, Raczyk 2011: 62) i „generalnie beneficjenci programów transgranicznych preferowali projekty skupione na realizacji praktycznych potrzeb jednostek” (Dołzbłasz 2017: 241).

Dla badacza polityki nie ma chyba bardziej oczywistego założenia, niż to, że aktorzy, również zbiorowi, dążą do realizacji własnych interesów. W odróżnieniu od podejścia etnograficznego, czy interesujących ujęć wywodzących się z geografii społecznej, które również są dość popularne w polskich border studies (Dołzbłasz 2017: 24) pytanie o interesy i sposoby ich realizacji jest dla badacza polityki początkiem analizy. Ze względu na dominację innych perspektyw niewiele jednak na podstawie dotychczasowych badań można powiedzieć o współpracy międzynarodowej jako narzędziu realizacji lokalnych polityk publicznych. Jakie „praktyczne potrzeby jednostek” realizowane są przy pomocy współpracy międzynarodowej? Czym różnią się JST, które dla realizacji lokalnych polityk publicznych wykorzystują współpracę międzynarodową od gmin, w których „koncentracja na bieżących potrzebach wspólnoty” (Buczkowski, Żukowski 2014: 53-54) jest usprawiedliwieniem braku aktywności międzynarodowej. W jaki sposób dobiera się partnerów i projekty, by wspólnie rozwiązywać lokalne problemy publiczne?

Te kwestie były punktem wyjścia do badania aktywności międzynarodowej samorządów Polski południowej, które jako najogólniejszy cel miało

4 W badaniach samorządów województwa podkarpackiego 84 proc. badanych JST było przekonanych, że współpraca przynosi korzyści dla promocji gminy, czy powiatu, 64% mówiło o korzyściach dla budowy wizerunku (Buczkowski, Żukowski 2014: 80). W badaniu miast na promocję jako cel współpracy wskazywało najwięcej, bo 60 proc. badanych (Szewczak, Ganczar, Jaszczuk 2016: 6).

zademonstrowanie, jak można analizować współpracę międzynarodową JST jako część lokalnej polityki publicznej⁵. Zasadniczym jednak, operacyjnym celem badania było ustalenie czynników wpływających pozytywnie na prowadzenie przez JST trwałej współpracy międzynarodowej. Szczegółowe pytania badawcze dotyczyły intensywności współpracy międzynarodowej JST Polski południowej, doboru partnerów do współpracy, jej przedmiotu, efektów, jakie przynosi oraz źródeł jej finansowania. Najogólniejsza hipoteza, weryfikacji której służyć miało badanie zakładała, że intensywną i efektywną współpracę międzynarodową będą prowadziły te gminy i powiaty, które potrafiły zaprząć współpracę międzynarodową do realizacji swoich strategii rozwojowych, osiągania strategicznie wybranych celów z zakresu polityki publicznej.

Metodologia badania

Z punktu widzenia przyjętej perspektywy badawczej – ujęcia współpracy międzynarodowej jako polityki publicznej – kluczowe było uniknięcie pułapki traktowania informacji pozyskanych od aktorów będących przedmiotem badań jako obiektywnego opisu badanej rzeczywistości. Dlatego przedmiotem analizy stały się tylko przypadki „realnej współpracy”, zdefiniowane jako wydarzenia, w których da się zidentyfikować podmioty prowadzące współpracę, konkretne działania składające się na wydarzenie i choćby najogólniej ujęty efekt działania (materialny lub nie: wystawa, występ, seminarium, którego program jest dostępny, sformalizowany projekt kolejnych działań). Z dotychczasowych badań wynika bowiem, że spora część współpracy międzynarodowej JST sprowadza się do podtrzymywania kontaktów z partnerem, któremu nie sposób przypisać jakiegokolwiek efektu. Urzędnicy i działacze samorządowi skłonni są taką aktywność uznawać za współpracę, często nawet intensywną, ale w kategoriach polityki publicznej nie ma ona znaczenia. Dobre relacje mogą w przyszłości przynieść efekty w postaci wspólnych projektów, ale dopóki aktywność ogranicza się do wymiany wizyt, nie jest „realną współpracą”.

Przyjęta w projekcie procedura badawcza miała zatem dwa etapy. Pierwszy polegał na zebraniu i analizie danych zastanych, drugi dążył do pogłębienia rozumienia zjawiska współpracy transgranicznej jako polityki

5 Badania zostały przeprowadzone w ramach projektu Ośrodka Myśli Politycznej w Krakowie „Małopolska - brama do współpracy regionalnej w Europie Środkowej. Stworzenie bazy wiedzy i popularyzacja dobrych praktyk w zakresie współpracy samorządów państw Europy Środkowej” współfinansowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP. Autorzy pragną wyrazić wdzięczność Teresie Tochowicz i Magdzie Rączce, które pomogły zebrać i opracować dane będące podstawą artykułu.

publicznej poprzez wywiady z przedstawicielami władz gmin szczególnie aktywnie prowadzących współpracę.

Celem pierwszego etapu było stworzenie bazy wiedzy obejmującej wszystkie przypadki realnej współpracy międzynarodowej gmin i powiatów z terenu województw małopolskiego i podkarpackiego oraz gmin z obszaru trzech powiatów województwa śląskiego (cieszyński, bielski, żywiecki) z okresu 2004-2016. Taki wybór terenu badań dawał gwarancję dużej liczby przypadków poddającej się analizie statystycznej, obejmował obszary graniczące z trzema państwami, tereny o zróżnicowanej sieci osadniczej i wspólnej tradycji historycznej.

Włączenie do próby obszaru trzech powiatów województwa śląskiego pozwalało zminimalizować spodziewany efekt jednego unijnego sąsiada (Słowacji), z którym można relatywnie łatwo współpracować. W tym kontekście nie bez znaczenia był też fakt, że wspomniane powiaty Śląska Cieszyńskiego⁶ są włączone w obszar działania programu Interreg Polska-Słowacja, najpopularniejszego źródła finansowania współpracy międzynarodowej samorządów Małopolski i Podkarpacia.

Do badań wybrano okres rozpoczynający się przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, gdyż we współpracy transgranicznej fakt ten tworzy wyraźną cezurę. Od formalnej – zniesienie większości barier w przemieszczaniu się ludności i towarów, przez stopniowe zanikanie przedakcesyjnych programów finansowania współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego, po zmianę mentalną.

Na pierwszym etapie poszukiwanie informacji na temat projektów dotyczących współpracy transgranicznej prowadzono przy wykorzystaniu wyszukiwarek internetowych Google i Bing. Procedura wyszukiwania zakładała wpisywanie różnych zapytań, które mogą prowadzić do uzyskania potencjalnie interesującej informacji np. „gmina/powiat X + ... (mikroprojekt, fundusz wyszehradzki, fundusze norweskie, program/mechanizm szwajcarski, comenius, miasta partnerskie, współpraca, transgraniczne, wymiana młodzieży, projekty unijne, gminy partnerskie, fundusze unijne, partnerstwo, współpraca międzynarodowa” (osobno każde z wymienionych). Dodatkowo każda z objętych badaniem gmin została sprawdzona w wykazie zrealizowanych projektów unijnych dostępnym pod adresem www.mapadotacji.gov.pl, a w miarę możliwości gminy/powiaty zostały sprawdzone w dokumentach sprawozdawczych euroregionów. Nie

6 Trzy powiaty województwa śląskiego, które weszły do badania będą tu nazywane dla uproszczenia Śląskiem Cieszyńskim, choć historycznie powiat żywiecki do Śląska nigdy nie należał, podobnie jak część powiatu bielskiego.

pomijano wyników wyszukiwania, które wskazywały na informacje zamieszczone na stronach Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Sejmu RP czy urzędów marszałkowskich. Po wstępnej weryfikacji danych ogólnodostępnych w Internecie (w tym także stron i portali mediów krajowych i regionalnych), następowało analogiczne przeszukiwanie oficjalnych stron gminnych. W kolejnym kroku badaniem objęto strony instytucji podległych samorządom gminnym (domy kultury, szkoły, biblioteki), organizacji pozarządowych działających na terenie danej gminy (OSP, kluby sportowe, inne stowarzyszenia) i lokalnych mediów (lokalne portale informacyjne, blogi, pdf-y i skany lokalnych gazet). W ostatnim kroku, w przypadku wątpliwości, podejmowany był kontakt telefoniczny z tymi gminami, co do których uzyskane informacje wskazywały na realizowanie w badanym okresie projektów transgranicznych, a były niewystarczające do precyzyjnego ich opisu i klasyfikacji.

Na drugim etapie badania przeprowadzone zostały wywiady z 19 działaczami samorządowymi z gmin, o których współpracy międzynarodowej pozyskano szczególnie dużo informacji i które wskazywały na szczególne zaangażowanie danej gminy w projekty transgraniczne. Celem wywiadów było lepsze zrozumienie przyczyn i mechanizmów takiego zaangażowania. Nie tylko więc dobór rozmówców miał charakter celowy, ale i agenda była rezultatem wcześniejszych ustaleń na temat realnej współpracy konkretnej gminy, co minimalizowało – jak się wydaje – niebezpieczeństwo nieświadomego przyjęcia perspektywy aktorów będących przedmiotem badań.

W toku realizacji założonej procedury natrafiono na zasadnicze przeszkody i problemy, które mają wpływ na interpretację pozyskanych danych. Przede wszystkim informacja dotycząca projektów międzynarodowych jest rozproszona i niepełna, traktowana jako „news dnia”, uznawana za oczywistą dla potencjalnych odbiorców. Po upływie nawet relatywnie krótkiego czasu informacja taka stawała się więc mało użyteczna, a dodatkowo część portali gminnych przechodzi regularny proces „odświeżania”, w konsekwencji którego strony archiwalne często nie są przenoszone na nowy portal. W takich przypadkach kontakt telefoniczny z gminą/powiatem rzadko rozwiązywał problem, gdyż dość często osoby związane z danym wydarzeniem już nie pracowały w urzędzie, a pamięć instytucjonalna nie jest mocną stroną wielu polskich samorządów. Problem ten dotyczył przede wszystkim projektów z lat 2004-2011.

Pewna część współpracy międzynarodowej prowadzona jest przez stowarzyszenia gmin/powiatów, ale informacje na ten temat nie tylko nie trafiały na strony samorządów uczestniczących, ale czasem trudno było zidentyfikować, które z gmin członkowskich rzeczywiście brały udział w projekcie.

Wszystko to powoduje, że dane zebrane w wyniku realizacji opisanej wyżej procedury nie mogą sobie rościć pretensji do zupełności, z pewnością pomijają bowiem fakty realnej współpracy, która mimo upływu krótkiego czasu uległa relatywnemu zapomnieniu. Nie wydaje się jednak, by z punktu widzenia analizy współpracy międzynarodowej JST jako polityki publicznej był to zasadniczy problem, bowiem można założyć, że jeżeli jakieś działanie ma wpływ na rozwiązanie problemów publicznych działacze samorządowi i urzędnicy we własnym interesie dążą do jego upublicznienia i zapamiętania.

Analizowane tutaj badanie ma w istocie charakter pilotażowy. Pomijając nawet ograniczoność geograficzną badania, wybrane do etapu badań jakościowych gminy, które w analizie ilościowej charakteryzowały się intensywną współpracą międzynarodową były bardzo różnorodne. Chociaż na etapie wywiadów z działaczami samorządowymi ujawiły się wspólne czynniki pozytywnie wpływające na współpracę, to równocześnie jej kontekst (wielkość i charakter gminy, gęstość instytucji lokalnych, polityka szczegółowa szczególnie doceniana na polu współpracy) był na tyle zróżnicowany, że domaga się dalszych badań. Dopiero pogłębione studia przypadków intensywnej współpracy międzynarodowej gmin w zakresie realizacji lokalnych polityk publicznych mogą stać się podstawą do bardziej niezawodnego opisu mechanizmów sprzyjających współpracy międzynarodowej polskich JST (por. Wróblewski i Kasperek 2019; Dacko-Pikiewicz 2019).

Kto z kim współpracuje

Przy zastosowaniu opisanej wyżej procedury pozyskano informacje o 630 przypadkach realnej współpracy gmin i powiatów Małopolski, Podkarpacia i Śląska Cieszyńskiego z partnerami zagranicznymi⁷. Miały one miejsce w 261 JST, a zatem 36% nie prowadziło realnej współpracy międzynarodowej. Wszystkie miasta na prawach powiatu prowadziły taką działalność, choć jej intensywność była różna: od 17 wspólnych projektów w Krośnie, 16 w Krakowie, 14 w Bielsku-Białej do 2 w Nowym Sączu i Tarnowie. Najmniej chętnie współpracę międzynarodową prowadzą gminy wiejskie. Ze 180 JST nie wykazujących w publicznie dostępnych źródłach współpracy aż 149 to gminy wiejskie (ponad 82%), co oznacza, że 58% wszystkich badanych gmin wiejskich nie prowadzi współpracy międzynarodowej. Ten sam wskaźnik dla powiatów wynosi niecałe 25% a dla miast 11% (Grybów, Jordanów, Leżajsk, Radymno). Nie prowadzi współpracy międzynarodowej 88

7 Dane dostępne są na stronie <http://wspolpracatransgraniczna.pl/index.php/baza>. Raport z badań, częściowo wykorzystany w niniejszym artykule jest dostępny na stronie <http://wspolpracatransgraniczna.pl/index.php/raport>.

gmin Małopolski (ponad 47%), 79 gmin Podkarpacia (48%) i niecała 1/3 gmin ze Śląska Cieszyńskiego.

Jeśli chodzi o intensywność współpracy, to JST prowadzą średnio 3,03 projektu międzynarodowego, a mediana wynosi 2. 78 gmin i 5 powiatów miało w badanym okresie tylko jeden projekt, a 10 lub więcej projektów przeprowadziło 9 JST: Cieszyn (18), Muszyna (17), Jarosław (15), Krosno (14), Jasło (12), Rzeszów (11), Limanowa (10), Jabłonka (10), Ustrzyki Dolne (10). Z odnotowanych projektów ponad połowa była realizowana w miastach i gminach miejsko-wiejskich (332 przypadki), 216 w gminach wiejskich (34%), po 41 w powiatach i miastach na prawach powiatów (przyjęto kryterium głównego podmiotu, nie uwzględniono więc wspólnej realizacji projektów przez różne JST lub ich jednostki organizacyjne).

Taka struktura JST prowadzących współpracę międzynarodową nie budzi wielkiego zdziwienia, gdyż również w innych badaniach aktywność miast na tym polu jest większa. Przykładowo w dużym badaniu ankietowym Instytutu Spraw Publicznych odnotowano, iż współpracę międzynarodową prowadzi 72% samorządów, z tego 95% miast, 86% powiatów i 52% gmin wiejskich (Fuksiewicz, Łada, Wenerski 2012: 7). Skądinąd miasta na prawach powiatu są kategorią różniącą się od innych JST w niemal każdym wymiarze, więc szczególną uwagę przykuwa fakt właściwie powszechnej i intensywnej współpracy międzynarodowej mniejszych ośrodków miejskich, z których nie tylko prawie każdy jakąś działalność transgraniczną prowadzi, ale też wykorzystuje w tym celu różne jednostki organizacyjne samorządu, a często i współpracę z organizacjami pozarządowymi.

O ile w badaniu nie zawsze udawało się ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie danego projektu, o tyle bardzo wyraźnie widać, że bogata infrastruktura instytucjonalna gminy sprzyja prowadzeniu współpracy międzynarodowej. Oczywiście najczęściej współpracę koordynują urzędy gmin (w ponad 51% przypadków), ale gama włączanych do współpracy instytucji gminnych jest bardzo szeroka od placówek oświatowych (12% wszystkich przypadków współpracy) przez kluby sportowe i ośrodki sportu i rekreacji, instytucje kultury, po stowarzyszenia i parafie. Jest to szczególnie widoczne w miastach na prawach powiatów i miastach, które o wiele częściej dysponują siecią wyspecjalizowanych gminnych jednostek organizacyjnych.

Drugim oprócz typu osadnictwa czynnikiem wyraźnie wpływającym na intensywność współpracy międzynarodowej JST jest bliskość granicy. Badanie pokazało, że istnieje statystyczna zależność (mierzona testem χ^2) między odległością od granicy a faktem podejmowania współpracy międzynarodowej. Jeśli podzielić wszystkie gminy na bezpośrednio leżące przy granicy, gminy sąsiadujące z gminami przygranicznymi i pozostałe, to okaże się, że gminy przygraniczne

i sąsiadujące bardzo wyraźnie częściej prowadzą współpracę międzynarodową (zależność na poziomie $\chi^2(1)=15,37$; $p<0,001$). Warto przy tym dodać, że z 42 gmin przygranicznych i kolejnych 48 sąsiadujących z nimi ponad 3/4 to gminy wiejskie statystycznie mniej chętne do podejmowania współpracy zagranicznej, co jeszcze wzmacnia argumentację o bardzo istotnej roli geograficznej bliskości granicy dla decyzji prowadzenia współpracy. Do podobnych wniosków dochodzi zresztą Sylwia Dołzbłasz analizująca wszystkie projekty współpracy transgranicznej w Polsce finansowane ze środków europejskich w latach 2007-2013 (Dołzbłasz 2017: 246).

Zdecydowanie najczęściej wybieranym partnerem zagranicznym JST Polski południowej jest Słowacja (49% przypadków współpracy), następnie Czechy (15%) i Węgry (prawie 14%). Na czwartym miejscu pod względem zrealizowanych przedsięwzięć znajduje się Ukraina (6%) i dopiero na piątym Niemcy, jedyny kraj starej Unii Europejskiej w zauważalny sposób obecny jako partner polskich samorządów (37 przypadków współpracy, czyli 5% wszystkich). Pozostałe kraje, które zwykło się określać jako zachodnie są reprezentowane w dużo mniejszym stopniu: Francja – 13 przypadków współpracy, Hiszpania – 9, wszystkie pozostałe kraje UE (głównie Włochy i kraje skandynawskie) – 26. W sumie odnotowano 86 przypadków współpracy z krajami zachodnimi (13% wszystkich). Jedynym nowym członkiem UE spoza Grupy Wyszehradzkiej, który pojawia się jako partner samorządów z Polski południowej jest Rumunia. Liczba wspólnych projektów nie jest duża (20 przypadków), ale biorąc pod uwagę relatywnie dużą odległość dzielącą Małopolskę od Rumunii (przy złych drogach) i stereotyp tego kraju w Polsce, to większa liczba wspólnych projektów niż z Francją robi wrażenie. Rumunia często przy tym pojawia się jako partner trój- i wielostronnych projektów z udziałem partnerów zachodnich.

W wielu przypadkach zresztą współpraca z partnerem zachodnim jest w istocie współpracą wielostronną włączającą również partnera z Europy Środkowej. Tak jest z ponad połową działań polsko-niemieckich, w których uczestniczą najczęściej również partnerzy ze Słowacji i Węgier.

Uzyskane wyniki zdają się potwierdzać zjawisko, zauważone przez Adrianę Skorupską, w której badaniu z 2014 r. opartym na wywiadach pogłębionych w 64 JST różnego szczebla wciąż Niemcy są najpopularniejszym partnerem polskich samorządów (15 proc. wszystkich relacji, z których blisko 30 proc. określana jest jako bardzo aktywna). Pojawiają się jednak głosy o „wyczerpaniu się formuły współpracy z Niemcami i swoistym «rozleniwieniu się» władz lokalnych zza Odry, przynajmniej w niektórych regionach przygranicznych. W porównaniu z programami współpracy transgranicznej realizowanymi

na pograniczu z Czechami i Słowacją programy polsko-niemieckie pod względem intensywności kontaktów i jakości wniosków oceniane są jako słabsze” (Skorupska 2015: 28).

Wybór partnerów do współpracy ze Słowacją, Czech i Węgier bardzo wyraźnie pokazuje, że przestrzenna odległość ma zasadnicze znaczenie. Z wywiadów z urzędnikami i działaczami samorządowymi wyłania się bardzo mocne przekonanie, że partner zlokalizowany dalej niż w odległości możliwej do pokonania samochodem w ciągu kilku godzin zdecydowanie przestaje być atrakcyjny. Jest to kwestia kosztów materialnych, ale też traktowania współpracy zagranicznej jako zajęcia dodatkowego, rzadko będącego głównym obowiązkiem służbowym konkretnego działacza, czy urzędnika samorządowego. W takiej sytuacji 2-3 dni poza światem codziennych obowiązków to maksimum tego, na co może pozwolić sobie polski samorządowiec.

Przedmiot współpracy

Analiza dziedzin, w których przebiega współpraca międzynarodowa podpowiada, że atrakcyjność Słowacji, Czech i Węgier może leżeć nie tylko w bliskości geograficznej, ale i kulturowej. Okazuje się bowiem, że *gros* transgranicznych przedsięwzięć polskich samorządów to inicjatywy kulturalne. Prawie 40% wszystkich przypadków współpracy przypada na sferę kultury. Pozostałe obszary współpracy są popularne w porównywalnym stopniu: oświata (79 przypadków, czyli 12,6%), infrastruktura (11,7%), turystyka (10,4%), sport (10%). Wyraźnie mniej wspólnych przedsięwzięć dotyczy ekologii i środowiska oraz – co bardzo znamienne – gospodarki (zaledwie 12 przypadków).

Bardzo ciekawe rezultaty przynosi rozbicie współpracy w poszczególnych kategoriach na kraje, z których pochodzą partnerzy polskich samorządów. Nie dziwi ponadprzeciętny udział projektów infrastrukturalnych realizowanych z partnerami słowackimi (79% wszystkich działań w tej sferze), bo projekty takie najczęściej oznaczają tworzenie wspólnej infrastruktury (drogi, zabezpieczenia przeciwpowodziowe, oczyszczalnie), a zatem przestrzenną bliskość (wspólnie z Czechami zrealizowano pozostałe projekty w tej sferze). Jeżeli jednak prawie połowę projektów w dziedzinie kultury zrealizowano wspólnie z podmiotami słowackimi, to świadczy to chyba o poszukiwaniu partnerów bliskich również kulturowo. Na drugim miejscu w tej kategorii znajdują się Węgry z niemal trzykrotnie mniejszą liczbą wspólnych przedsięwzięć (50 przypadków, czyli 18,3% wszystkich w tej sferze), 29 razy nawiązano współpracę kulturalną z Czechami, a z wszystkimi krajami Europy zachodniej zaledwie 28 razy (niecałe

12 % wszystkich projektów). W tej sferze często zdarzały się przykłady kooperacji łączącej partnera zachodniego z partnerem z Europy Środkowej (13 przypadków wobec 29 projektów z udziałem krajów zachodnich).

Zupełnie inaczej wyglądała struktura partnerów uczestniczących w projektach oświatowych. Było ich dużo mniej niż ze sfery kultury (79), ale najwięcej partnerów pochodziło z Europy zachodniej (ponad 1/3) a Słowacja, Węgry i Czechy były mniej więcej równo reprezentowane wśród partnerów polskich samorządowych placówek oświatowych, które najczęściej koordynowały tę współpracę. W tej sferze zauważalna jest obecność projektów polsko-rumuńskich (a często polsko-rumuńsko-zachodnich), które stanowią prawie połowę wszystkich wspólnych projektów polsko-rumuńskich. Być może relatywnie duża liczba partnerów zachodnich w projektach oświatowych wiąże się z istnieniem wyspecjalizowanej ścieżki finansowania działań z tej dziedziny w postaci programu Unii Europejskiej Erasmus+ (Erasmus/Comenius). Być może też – i nie jest to wyjaśnienie alternatywne – w sferze oświaty przekonanie o potrzebie uczenia się od partnerów zachodnich jest silniejsze od barier, które trzeba przezwyciężyć w realizacji projektów (łagodzonych przez finansowanie z UE).

Dziedziny podejmowanej współpracy do pewnego stopnia determinują grupę odbiorców prowadzonych projektów, ale warto zapytać, jak sami twórcy projektów określają grupę docelową, której mają służyć podejmowane działania. Określenie odbiorcy jest dobrym narzędziem do ustalenia, w jakim stopniu działania samorządów są realizacją jakichś zamierzeń z zakresu polityki publicznej, mających na celu zaradzenie jakiemuś problemowi publicznemu dotyczącemu konkretnych grup, ich potrzeb. Jest to też dobry wskaźnik myślenia strategicznego w ogóle, gdyż działanie na rzecz jasno sprecyzowanej grupy docelowej najczęściej świadczy o rozpoznaniu interesów/celów w lokalnej społeczności i racjonalnym tworzeniu polityk publicznych. Niemal w połowie przypadków, gdzie dało się ustalić grupę docelową projektu byli nią... wszyscy mieszkańcy gminy, czy powiatu. Niekoniecznie świadczy to o słabym rozpoznaniu potrzeb lokalnej społeczności, czy przygodnym traktowaniu współpracy międzynarodowej. Jednak w połączeniu z niemal nieobecnością współpracy międzynarodowej w uchwalonych przez gminy strategiach rozwoju każe przypuszczać, że do rzadkości należy traktowanie współpracy transgranicznej jako narzędzia realizacji strategicznych celów gminy.

Programy kierowane do wszystkich mieszkańców są zapewne odpowiedzią na ofertę od partnera zagranicznego, wynikiem wykorzystania nadarzającej się okazji wspólnego działania z dotąd „uśpionym” oficjalnym partnerem, czy wreszcie wynikiem pasji gminnych aktywistów mających wpływ na

proces tworzenia lokalnych polityk publicznych (ten ostatni przypadek tłumaczy tak dużą liczbę przykładów transgranicznej współpracy kulturalnej).

Znowu wyjątkiem są projekty oświatowe, które mają jasno sprecyzowanych odbiorców (dzieci – 20% wszystkich projektów, szkoły 2%), grupę profesjonalistów osobiście zainteresowanych i posiadających odpowiednie umiejętności (szczególnie kompetencje językowe) prowadzenia współpracy międzynarodowej, zaplecze instytucjonalne w postaci sieci placówek oświatowych, wreszcie wspomniane wyżej specjalne źródło finansowania.

Druga grupa jasno określonych odbiorców współpracy międzynarodowej charakteryzująca się podobnymi cechami (zainteresowanie, kompetencje, zaplecze instytucjonalne w postaci urzędu i udział w decydowaniu o funduszach gminy) to urzędnicy samorządowi. Stąd 11% odnotowanych projektów jest skierowana na różnego rodzaju działania zwiększające potencjał administracji samorządowej.

Ponad 10% inicjatyw nakierowane jest na turystów i tu możemy chyba mówić o strategicznym użyciu współpracy międzynarodowej do realizacji celów rozwojowych gminy w rodzaju budowania wizerunku atrakcji turystycznej, poprawy warunków uprawiania turystyki itp.

Potwierdzeniem odmiennego podejścia samorządów do projektów skierowanych do wszystkich mieszkańców (najczęściej kulturalnych) i projektów wpisujących się w konkretną strategię rozwojową jest ich odmienna widoczność w sferze publicznej. Nie jest to kryterium ostre, czasem trudno powiedzieć, co oznacza, że projekt jest dobrze widoczny w mediach, czy Internecie, ale dużo łatwiej powiedzieć, że projekt jest słabo widoczny, gdy istnieje tylko w sprawozdaniach JST, czy programów europejskich, z których był finansowany.

Jeżeli zatem wykonawcy projektu nie dbają o jego nagłośnienie nawet na skalę lokalną, to albo jest to projekt niszowy, skierowany do ściśle określonej grupy odbiorców i jego upublicznienie nie ma znaczenia (taki charakter ma większość projektów oświatowych skierowanych do uczniów konkretnej placówki), albo nie jest traktowany jako ważny dla szerszej społeczności. Nieprzypadkowo więc chyba jedyne dziedziny, w których mniej niż połowa działań została zaklasyfikowana jako słabo widoczna to projekty infrastrukturalne i turystyczne.

Przytłaczająca większość analizowanych projektów finansowana jest ze środków Unii Europejskiej (ponad 62% przypadków, kolejne źródło to „środki własne” – prawie 31%, ale należy pamiętać, że mówimy o odsetkach liczby wydarzeń a nie wydatkowanych środków). Szczególną rolę wśród programów europejskich odgrywa Interreg, z którego finansowane są wyłącznie wspólne działania m. in. Samorządów Polski i Słowacji oraz Polski i Czech. Mimo relatywnie niewielkiego

budżetu (w obecnej edycji w 6-letnim okresie realizacji 212 mln EUR Interreg Polska-Republika Czeska i 155 mln EUR Polska-Słowacja) program odgrywa rolę niezwykle stymulującą do współpracy transgranicznej współfinansując prawie 1/4 wszystkich działań międzynarodowych samorządów na badanym terenie. Interesujące jest, że w polsko-czeskim Interregu z terenu objętego badaniami mogą uczestniczyć tylko trzy powiaty województwa śląskiego, a mimo to program ten współfinansował ponad 32% projektów realizowanych w ramach Interregu w ogóle (niewielka liczba projektów finansowanych z polsko-słowackiego Interregu była projektami trójstronnymi z udziałem partnera czeskiego).

Przeważającą część środków z innych niż Interreg programów europejskich polskie samorządy przeznaczają również na współpracę z krajami Europy Środkowej, przede wszystkim Słowacją (45,9% wszystkich projektów finansowanych z funduszy europejskich innych niż Interreg) i Węgrami (17,7%), ale też jest to jedyne źródło, z którego w istotnym stopniu finansowana bywa współpraca z partnerami zachodnimi (ponad 16% wszystkich projektów, szczególnie istotny jest tu program Erasmus+ i jego wcześniejsze wersje). Inne źródła, które można wykorzystywać do pokrycia kosztów projektów międzynarodowych, zarówno krajowe, jak i zagraniczne, są wykorzystywane przez polskie JST w bardzo niewielkim stopniu (w sumie 25 przypadków, czyli niecałe 4% odnotowanych działań).

Z analizy pozyskanych danych wyłania się więc następujący obraz współpracy międzynarodowej samorządów Polski południowej. Poza miastami na prawach powiatu, które są wyraźnie kategorią specyficzną, współpraca międzynarodowa oznacza współpracę z partnerami ze Słowacji (rzadziej z Czechami i Węgrami). Dotyczy przede wszystkim kultury, rzadziej oświaty, infrastruktury, turystyki, prawie nigdy gospodarki. Finansowana jest z funduszy europejskich, szczególnie wyraźnie sprofilowanych geograficznie (Interreg) lub przedmiotowo (Erasmus+). Samorządy gotowe są jednak również inwestować własne środki w przedsięwzięcia międzynarodowe, jeżeli widzą w tym strategiczny interes.

Komu i dlaczego się udaje

Na podstawie przedstawionych wyżej badań ilościowych wyłoniono grupę gmin, w których współpraca międzynarodowa jest szczególnie intensywna. W wybranych gminach przeprowadzono pogłębione wywiady z urzędnikami i działaczami samorządowymi, których celem było ustalenie czynników wspierających współpracę międzynarodową.

Wszyscy rozmówcy podkreślali, że chociaż inicjatywa współpracy zawsze bierze początek w lokalnych elitach, to dla jej trwałości istotna jest

realizacja projektów przynoszących wyraźne korzyści lokalnej społeczności (drogi, miejsca pracy, infrastruktura dla turystyki i wypoczynku). Po drugie, o ile urząd gminy może być inicjatorem i koordynatorem współpracy, to dla jej trwałości i rozwoju konieczne jest aktywne działanie urzędu na rzecz włączania lokalnych stowarzyszeń i grup w projekty współpracy a później wspieranie samodzielnej aktywności lokalnych stowarzyszeń z obu stron granicy. Wiąże się to z rozwijaniem tematycznej różnorodności projektów, dzięki której możliwe jest wykorzystywanie współpracy z partnerem zagranicznym do zaspokajania kolejnych potrzeb publicznych. Umożliwia również istnienie ciągłej współpracy odbywającej się równoległe do współpracy projektowej (np. szkoły, kluby seniora).

Wszyscy rozmówcy zwracali też uwagę na kluczową rolę zasobów personalnych dla stabilności i rozwoju współpracy międzynarodowej, choćby w postaci jednej osoby w ramach urzędu na stałe zajmującej się taką działalnością. Jej kompetencje i usieciwienie są praktyczną stroną strategicznego podejścia do współpracy, budują też wiarogodność w oczach partnerów zagranicznych. Zwracano również uwagę, że istotne jest posiadanie „wypробowanego partnera zagranicznego” (liderka współpracy z Zarszyna) i wykorzystywanie go do poszerzania współpracy na inne podmioty zagraniczne.

Podsumowanie

Obraz miejsca współpracy transgranicznej w działalności polskich samorządów jest niejednoznaczny. Znajduje się ona gdzieś pomiędzy okazyjną działalnością uboczną pasjonatów a narzędziem realizacji strategii rozwojowych lokalnych społeczności. Ograniczone zasoby własne powodują, że podstawowym kryterium atrakcyjności partnera jest bliskość geograficzna. Postrzeganie współpracy międzynarodowej jako aktywności przynoszącej korzyści, ale całkowicie marginalnej w stosunku do codziennej pracy samorządów popycha w kierunku współpracy kulturalnej. Można ją bowiem prowadzić „przy okazji” wykorzystując zasoby lokalnych pasjonatów, licznych w tej sferze. Inaczej rzecz się ma z działaniami z dziedziny infrastruktury, oświaty i turystyki, które wyraźnie wpisywane są w lokalne strategie rozwoju i w ten sposób współpraca transgraniczna staje się narzędziem uzyskiwania realnych korzyści przez jasno sprecyzowane grupy docelowe. Dla sukcesu współpracy międzynarodowej kluczowe wydaje się jednak strategiczne podejście samorządów do tej dziedziny spraw publicznych. Wyraża się ono w jasnym wyznaczaniu celów współpracy powiązanych z celami lokalnych polityk publicznych, stabilności działań, czy zrozumieniu dla konieczności alokowania zasobów na rzecz współpracy międzynarodowej: i finansowych i ludzkich.

W dość paradoksalny sposób te ustalenia korespondują z nielicznymi badaniami współpracy międzynarodowej samorządów, które przyjmują podejście badania jej jako polityki publicznej. Svensson (2013), która próbowała zastosować do euroregionów z pogranicza Szwecji i Norwegii, Austrii i Niemiec, Węgier i Słowacji perspektywę zarządzania wielopasmowego, stwierdziła, że lokalne samorządy przystępują do euroregionów raczej z pobudek normatywno-tożsamościowych niż po to, by rozwiązywać konkretne problemy z zakresu lokalnej polityki publicznej. Prezentowane tu badanie potwierdza, że en masse jest tak również w przypadku samorządów Polski południowej. Wydaje się jednak, że intensywną współpracę międzynarodową prowadzą te gminy, które potrafią używać projektów międzynarodowych strategicznie, jako narzędzia osiągnięcia celów politycznych.

Zważywszy na pilotażowy charakter prezentowanego w niniejszym artykule badania jest to zarazem konkluzja stawiająca nowe wyzwania badawcze i aplikacyjne. O ile bowiem wstępnie udało się zidentyfikować czynniki wspierające współpracę międzynarodową samorządów Polski południowej, to nadal odpowiedzi domagają się pytania dlaczego relatywnie niewiele gmin gotowych jest wykorzystywać współpracę międzynarodową do lokalnego rozwoju i osiągnięcia celów z zakresu lokalnych polityk publicznych i jak władza publiczna może wspierać lepsze wykorzystanie tego typu narzędzi.

Literatura:

Buczkowski, Ł., Żukowski, L. J. (2014). *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*. W: E. Feret, P. Niemczuk (red.), *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, Rzeszów – Przemyśl: WSPiA.

Dacko-Pikiewicz, Z. (2019). The selected aspects of strategic management in the city divided by the border in the context of the development of the cross-border market of cultural services. *Polish Journal of Management Studies* 19, nr 1.

Dołzbłasz, S. (2017). *Sieci współpracy transgranicznej na pograniczach Polski*. Wrocław: Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego.

Dołzbłasz, S., Raczyk, A. (2010). *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*. Warszawa: Woters Kluwer.

Dołzbłasz, S., Raczyk, A. (2011). Projekty współpracy transgranicznej na zewnętrznych i wewnętrznych granicach Unii Europejskiej – przykład Polski. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3(45).

Fuksiewicz, A., Łada, A., Wenerski, Ł. (2012). *Współpraca zagraniczna Polskich samorządów. Wnioski z badań*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

- Samorządowy wymiar polskiej polityki zagranicznej. Diagnoza województwa łódzkiego (2013). Łódź: Instytut Europejski.
- Kołecka, M. (2013). Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym. W: M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (red.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin: WN KUL.
- Skorupska, A. (2015). *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Skorupska, A. (red.). (2005). *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Swianiewicz, P. (2005). Kontakty międzynarodowe samorządów. *Samorząd Terytorialny*, nr 10.
- Svensson, S. (2013). Forget the policy gap: why local governments really decide to take part in cross-border cooperation initiatives in Europe. *Eurasian Geography and Economics*, nr 4, s. 409-422.
- Szewczak, M., Ganczar, M., Jaszczuk, P. (2016). Współpraca międzynarodowa miast polskich. *Badania i raporty NIST*, nr 3.
- Szewczak, M., Wieczorek, I. (2018). *Współpraca międzynarodowa miast polskich. Doświadczenia JST*. Łódź: NIST.
- Szmigiel, K. (2009). *Regionalne po co i z kim? Internacjonalizacja relacji polskich województw*. Warszawa: Geoprofit.
- Szmigiel-Rawska, K., Dołzbłasz, S. (2012). *Trwałość współpracy przygranicznej*. Warszawa: CeDeWu.
- Taczyńska, J. (2013). *Współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi podmiotami z państw objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego*. Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- Trzcielińska-Polus, A. (2015). Samorządowy wymiar polityki zagranicznej regionów (na przykładzie Śląska Opolskiego). *Pogranicze. Polish Borderlands Studies*, t.3, nr 2.
- Wróblewski, Ł., Kasperek, A. (2019). Euroregion as an Entity Stimulating the Sustainable Development of the Cross-Border Market for Cultural Services in a City Divided by a Border. *Sustainability*, 11, 2232.
- Żelazo, A. (2001). Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych. Pierwsze przybliżenie. *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, nr 2.

Cross-border cooperation of communes and poviats in southern Poland

Abstract:

The article studies cross-border cooperation of local self-governments as an instrument of local public policies. The article is based on an analysis of all identified cases of real cooperation projects of communes and poviats of Małopolska, Podkarpacie and the eastern part of Silesia from the period of 2004-2015. The research suggests that an intensive cross-border cooperation correlates with a strategic approach to international cooperation on the part of communes and those local governments that are able to use international projects to achieve their policy goals have more projects, versatile partners, and different areas of cooperation. Other local governments perceive international cooperation as beneficial but marginal to their core activities which presses them to focus on projects from the area of culture and to choose geographically close partners. Human and institutional resources seem to be crucial for the cross-border cooperation and, as a consequence, urban local governments are much more eager to cooperate than rural communes.

Keywords:

cross-border cooperation, local self-government, public policy, Central Europe, Małopolska, Podkarpacie, Interreg