

Marek Oramus

Aktywność polskich jednostek samorządu terytorialnego w zrzeczeniach międzynarodowych

Zarządzanie Publiczne nr 34 (4), 85-96

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marek Oramus

Aktywność polskich jednostek samorządu terytorialnego w zrzeczeniach międzynarodowych

Głównym celem artykułu jest przedstawienie wyników ekspertyzy „Efektywność współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego z partnerami z innych państw, podejmowanej w ramach zrzeczeń międzynarodowych”, przygotowanej we wrześniu 2015 r. przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Podczas tego badania przeprowadzono pogłębione wywiady indywidualne (IDI) z przedstawicielami ponad 50 jednostek samorządu terytorialnego, odpowiedzialnymi za współpracę międzynarodową. W efekcie dokonano charakterystyki działań podejmowanych przez polskie samorządy w obszarze współpracy w zrzeczeniach międzynarodowych. Badanie to pokazało, że choć zdaniem respondentów w ostatnich latach wzrosła aktywność polskich JST w tym zakresie, to wciąż istnieje wiele barier utrudniających czerpanie pełni korzyści z członkostwa w zrzeczeniach międzynarodowych. W związku z tym opracowano rekomendacje, które mają na celu zwiększenie efektywności tej współpracy w kontekście m.in. podnoszenia jakości realizacji zadań publicznych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, współpraca międzynarodowa, międzynarodowe zrzeczenia, raport.

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł został opracowany na podstawie ekspertyzy „Efektywność współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego z partnerami z innych państw, podejmowanej w ramach zrzeczeń międzynarodowych”, przygotowanej na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych przez zespół ekspertów Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Zespół tworzyli: Jan Bereza, Magdalena Jelonek, Stanisław Mazur oraz Marek Oramus (Bereza et al. 2015). Badania jakościowe stanowiące fundament tej analizy zostały przeprowadzone na przełomie sierpnia i września 2015 r. na próbie 53 jednostek samorządu terytorialnego, których przedstawiciele odpowiedzialni za współpracę międzynarodową brali udział w pogłębionych wywiadach indywidualnych (IDI). Rozmowy te zostały przeprowa-

dziane na podstawie rozbudowanego scenariusza opracowanego wspólnie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

W pierwszej części artykułu zostaną przedstawione podstawy teoretyczne współpracy jednostek samorządu terytorialnego z partnerami z innych państw, podejmowanej w zrzeczeniach międzynarodowych. Za punkt wyjścia posłużył model współzarządzania publicznego oraz nawiązujące do niego współzarządzanie sieciowe oraz wielopoziomowe. Następnie zostanie przedstawiona koncepcja określająca sposób przeprowadzenia badań. W tym miejscu zostaną również omówione przesłanki i trudności związane z doбором próby.

W dalszej części artykułu skupiono się na przedstawieniu najistotniejszych informacji uzyskanych w trakcie przeprowadzonych wywiadów. W przypadku ogólnej charakterystyki współpracy polskich JST w zrzeczeniach międzynarodowych skoncentrowano się na aspektach związanych z typami zrzeczeń, do których należą polskie samorządy, inicjatorami i osobami odpowiedzialnymi za współpracę oraz preferowanymi obszarami aktywności. Osobną część poświęcono postrzeganiu polskich JST przez zagranicznych

Marek Oramus
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
marek.oramus@uek.krakow.pl

partnerów, gdyż wypowiedzi urzędników świadczą o dużej zmianie jakościowej w tym obszarze w porównaniu z okresem przed akcesją Polski do Unii Europejskiej. Duży nacisk położono na omówienie najważniejszych korzyści i kosztów wynikających z działalności w zreszeniach międzynarodowych, a także na potrzebę zmian, które najczęściej wskazywali respondenci.

W ostatniej części przedstawiono wypracowane rekomendacje, których wdrożenie – zdaniem autorów ekspertyzy – doprowadzi do zwiększenia efektywności współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego podejmowanej w zreszeniach międzynarodowych. To zaś powinno przyczynić się do podnoszenia jakości realizacji zadań publicznych.

1. Podstawy teoretyczne współpracy JST z partnerami z innych państw w zreszeniach międzynarodowych

Z punktu widzenia współpracy jednostek samorządu terytorialnego w zreszeniach międzynarodowych zasadne wydaje się odniesienie tego zjawiska do modelu współzarządzania publicznego, a w szczególności tych jego elementów, które czerpią z teorii sieciowych oraz współzarządzania wielopoziomowego. Współzarządzanie publiczne oraz powiązane z nim nurty oferują użyteczny sposób wyjaśnienia tego zjawiska poprzez odwoływanie się do kompleksowości struktur, kompetencji i motywacji podmiotów sfery publicznej, konstytuujących struktury dla współpracy międzynarodowej, oraz do specyficznych, niehierarchicznych relacji, które między nimi występują.

Model współzarządzania publicznego jest w tym przypadku szczególnie istotny ze względu na podejście interaktywne, a nie imperatywne (Oramus 2015, s. 85). Nie narzuca on jednoznacznie, jak powinny kształtować się owe relacje między poszczególnymi aktorami, w tym władzą publiczną. Ta ostatnia powinna jednak dopuszczać samoorganizację i autonomię innych podmiotów, z którymi chce wchodzić w relacje współzarządzania czy współrządzenia (Mazur 2015).

Przeprowadzone badanie będące podstawą tej ekspertyzy pokazało, że niebagatelne znaczenie dla zaangażowania JST w zreszeniach międzynarodowych ma rozbudowana sieć kon-

taktów. Można tu więc dostrzec znaczenie teorii współzarządzania sieciowego, gdyż współpraca zagraniczna samorządów terytorialnych stanowi w istocie obszar aktywności podmiotów, które – nie pozostając w hierarchicznej zależności od rządu centralnego – zawiązują na wespół autonomiczne samozarządzające się sieci (Torfing 2010, s. 98).

Ostatnim z modeli, który warto odnieść do współpracy JST w zreszeniach międzynarodowych, jest współzarządzanie wielopoziomowe. Można je postrzegać jako anarchistyczną, płynną strukturę, cechującą się wielokrotnym członkostwem na różnych poziomach. Stanowi ono próbę zdefiniowania teoretycznej przestrzeni nowych wzorców relacji między różnymi poziomami władzy publicznej, postrzeganej dotychczas jako hierarchiczna. Nowe wzorce pozostawały w konflikcie z zastanymi strukturami i funkcjami lub je omijały, jednak nie zastępowały ich w sposób całościowy (Chrabąszcz 2015, s. 273). Międzynarodowe zreszenia samorządów stanowią właśnie taką odrębną strukturę, w ramach której zawiązują się relacje między podmiotami reprezentującymi różne szczeble władzy, sektor prywatny czy organizacje pozarządowe.

2. Opis koncepcji badania efektywności współpracy polskich JST w zreszeniach międzynarodowych

Przy doborze próby do analizy efektywności współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego w ramach członkostwa w zreszeniach międzynarodowych kierowano się zasadniczo dwoma źródłami informacji: obwieszczeniami ministra właściwego ds. administracji, publikowanymi od 15 lat w „Monitorze Polskim”, oraz zestawieniem udostępnionym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Analiza tych źródeł wykazała, że w obu przypadkach mamy do czynienia z rozbieżnościami w porównaniu ze stanem faktycznym. Bywało, że samorządy nie zgłaszały ani przystąpienia do zreszeń międzynarodowych, ani wystąpienia z nich. Obwieszczenia są zaś publikowane nieregularnie i nie przedstawiają kompletnej bazy, lecz informują o zmianach, które zaszły od momentu poprzedniego obwieszczenia.

Na potrzeby pogłębionych wywiadów stanowiących podstawę badania wytypowano ponad

Tabela 1. Przykładowe zrzeszenia, z którymi współpracują JST w poszczególnych regionach

Region	Gmina	Powiat	Województwo
CENTRALNY (łódzkie, mazowieckie)	Międzynarodowe Stowarzyszenie Miast Orędowników Pokoju, Eurocities, European Textile Collectivities Association (ACTE), Healthy Cities, Edge Cities Network (ECN)	Europejski Szlak Gotyku Ceglanego	Konferencja Regionów Posiadających Porty Lotnicze (ARC), Sieci Regionów Europejskich Wykorzystujących Technologie Kosmiczne – NEREUS, Stowarzyszenie METREX
POŁUDNIOWY (małopolskie, śląskie)	Stowarzyszenie Miast Orędowników Pokoju, Europejska Koalicja Miast Przeciwno Rasizmowi, Międzynarodowe Stowarzyszenia Burmistrzów dla Pokoju, Sojusz Klimatyczny Miast Europejskich na Rzecz Zagrożonych Plemion Lasów Deszczowych, Cittaslow	Porozumienie Miast Sanktuariów Europy Shrines of Europe, Stowarzyszenie Miast Laureatów Nagrody Europy, Stowarzyszenie Miast Historycznych GRAZ, IAEC – Międzynarodowe Stowarzyszenie Miast Edukacyjnych	Europejskie Regiony i Władze Lokalne Współpracujące w celu Polepszenia Stanu Zdrowia Obywateli Poprzez Współpracę – ENRICH, Stowarzyszenie Produktów Regionalnych Regionów Europejskich – AREPO, Fundacja Regionów na Rzecz Badań i Edukacji – FRERE
WSCHODNI (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie)	Cittaslow, Stowarzyszenie Gmin Wiejskich Unii Europejskiej, Rada Gmin i Regionów Europy	Związek Miast Światowego Dziedzictwa UNESCO, Eurocities, „FONDEL” – Europejska Fundacja Jezior i Lasów	Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich, Platforma S3
PÓŁNOCNO-ZACHODNI (lubuskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie)	Stowarzyszenie Turystyczne Frankfurt nad Odrą, Stowarzyszenie Miast Bliźniaczych	Eurocities, ECM – European Cities Marketing, Klub Strasburski, Mayors for Peace	Europejska Platforma Regionów, Podmiejskich – PURPLE, Europejska Sieć Regionalnego Dziedzictwa Kulinarnego
POŁUDNIOWO – ZACHODNI (dolnośląskie, opolskie)	Związek Miast „Mały Trójkąt” Bogatynia – Zittau – Hradek nad Nysą, Stowarzyszenie Sojusz Klimatyczny	France-Pologne Pour L'Europe (współpraca zakończona)	AER – Zgromadzenie Regionów Europy, ALDA (Stowarzyszenie Agencji Demokracji Lokalnej), Europejskie Stowarzyszenie Rozwoju Obszarów Wiejskich i Odnowcy Wsi ARGE
PÓŁNOCNY (kujawsko-pomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie)	Stowarzyszenie Miast Orędowników Pokoju, Międzynarodowy Związek Miast Nowej Hanty, Europejski Szlak Gotyku Ceglanego, Organizacja Miast Światowego Dziedzictwa OWHC, Związek Miast Bałtyckich, Cittaslow	EUROCITIES, Stowarzyszenie Agencji Demokracji Lokalnej, (ALDA) Stowarzyszenie Miast Laureatów Nagrody Europy, Pomorskie w Unii Pomorskie w Chinach, Sieć Kultury Europejskiej	Sieć ERRIN – Europejska Sieć do Spraw Badań i Innowacji, Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Bałtyk, Baltic See States Subregional Cooperation, Konferencja Morskich Regionów, Peryferyjnych, Konferencja Regionów Europy ds. Środowiska

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bereza et al. 2015, s. 19–20.

60 JST, które – według obwieszczeń lub zestawienia MSZ – miały należeć do zrzeszeń międzynarodowych. W kilku przypadkach ankieterzy spotkali się jednak z kategorię odmową udzielenia informacji w tym zakresie, co prawdopodobnie wynikało z obawy o posądzenie o brak aktywności. Zdarzały się również sytuacje, gdy przedstawiciele JST nie potrafili wyjaśnić, jak trafili do zestawienia, gdyż nigdy nie należeli do żadnego zrzeszenia międzynarodowego. Czasami było to spowodowane faktem, że JST były członkami polskiego stowarzyszenia, które dołączyło do międzynarodowego zrzeszenia. Ostatecznie wywiady zostały przeprowadzone w 53 JST.

Przy doborze próby za nadrzędny cel uznano pozyskanie jak największego zróżnicowania badanych JST, zarówno pod względem szczebla samorządu (województwa, powiaty, gminy) oraz geograficznym (jak najbardziej zbliżona liczba badanych JST w poszczególnych województwach), jak i różnorodności zrzeszeń międzynarodowych, do których należą (co najmniej 20 różnych zrzeszeń). Respondentami byli najczęściej przedstawiciele kierownictwa komórek/departamentów odpowiedzialnych za współpracę międzynarodową lub promocję. W przypadku małych jednostek, często w związku z brakiem wyznaczenia po stronie samorządu konkretnej osoby odpowiedzialnej za współpracę z danym zrzeszeniem, byli to burmistrzowie lub sekretarze.

Na szczeblu regionalnym poddano analizie 15 urzędów marszałkowskich (jeden odmówił udziału w badaniu). W praktyce bardzo niewiele powiatów ziemskich należy do zrzeszeń międzynarodowych, dlatego stanowią one tylko niewielką część próby. Często ich aktywność na tym polu ogranicza się do współpracy w obrębie Euroregionów, która nie wchodziła w zakres przedmiotowy realizowanego projektu badawczego ze względu na swoją specyfikę. Wywiady pozwoliły dostrzec pozytywną korelację między wielkością danej JST a zaangażowaniem w zrzeszeniach międzynarodowych.

3. Ogólna charakterystyka współpracy polskich JST w zrzeszeniach międzynarodowych

Współpraca z międzynarodowymi zrzeszeniami jest najintensywniejsza w przypadku samorządów województwa – większość z nich należy do kilku takich podmiotów, ale nie jest to regułą, gdyż zdarzają się pojedyncze, które nie przynależą do żadnego. Można jednak zauważyć, że zdecydowanie częściej współpraca ta jest nawiązywana przez duże miasta niż przez niewielkie gminy.

Na przystąpienie przez JST do współpracy z międzynarodowymi zrzeszeniami pozytywnie wpływa specyfika danej jednostki. Dotyczy to szczególnie miast, a za przykład może posłużyć Oświęcim, który aktywnie uczestniczy w Stowarzyszeniu Miast Orędowników Pokoju.

Kolejnym z czynników, który w istotnym stopniu wpływa na zainteresowanie zrzeszeniami międzynarodowymi, jest położenie geograficzne, np. miasta położone na wybrzeżu chętnie przylągają się do Związku Miast Bałtyckich.

Niestety, przeprowadzone wywiady pokazały, że respondentom brakuje wiedzy o przynależności innych polskich jednostek do danego zrzeszenia międzynarodowego. Wynika to po części z trudności z dostępem do aktualnych danych na temat uczestnictwa JST w tych podmiotach, ale również wiąże się z bierną postawą niektórych samorządów. Czasem „współpraca” ogranicza się do opłacania składki członkowskiej.

Polskie samorządy podejmują współpracę w bardzo różnorodnych zrzeszeniach międzynarodowych i trudno jest znaleźć uniwersalny klucz, pozwalający na ich jednoznaczne przyporządkowanie. Podmioty te można wyróżnić m.in. ze względu na zasięg i położenie geograficzne należących do nich członków. Również w tym wypadku można wytypować reprezentantów polskich samorządów w każdym z tych typów:

1. Stowarzyszenia „lokalne” (np. Związek Miast „Mały Trójkąt” Bogatynia – Zittau – Hradek nad Nysą, Związek Miast Bałtyckich).
2. Stowarzyszenia bilateralne, angażujące do współpracy dwa kraje (np. France-Pologne Pour L'Europe).
3. Stowarzyszenia typowo europejskie (np. Porozumienia Miast Sanktuariów Europy Shrines of Europe, Eurocities).

4. Stowarzyszenia okołoeuropejskie, obejmujące również kraje ościennie lub aspirujące do bycia członkiem Unii Europejskiej (np. Stowarzyszenie Miast Laureatów Nagrody Europy).
5. Stowarzyszenia ogólnoswiatowe, zazwyczaj dość wąsko sprofilowane (np. Stowarzyszenie Miast Orędowników Pokoju).

Mamy też do czynienia z dużym zróżnicowaniem sposobów przystąpienia JST do zrzeszeń międzynarodowych. Niektóre z nich przejawiają dużą aktywność i na własną rękę poszukują interesujących ich podmiotów, ale częściej katalizatorem takiej współpracy są nieformalne relacje z partnerami krajowymi lub zagranicznymi. Z czasem przyczyniają się one do zawiązania relacji ze zrzeszeniem, do którego należy dany kontakt. To dowód na duże znaczenie współzarządzania sieciowego w budowaniu tych więzi, gdyż im częstsze i bardziej intensywne są kontakty oraz sieci powiązań pomiędzy JST a innymi podmiotami, tym większe prawdopodobieństwo, że dana jednostka przyłączy się do zrzeszenia międzynarodowego.

Z punktu widzenia analizy zaangażowania polskich JST w tych międzynarodowych podmiotach istotnym problemem jest fakt, że stosunkowo często przedstawiciele samorządów mieli wątpliwości w kwestii zgłaszania współpracy do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a zdarzały się przypadki, że wprost mówili o pominięciu tego obowiązku. W tym wypadku chodzi o wywiązanie się z procedury opisanej w Ustawie z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. 2000, nr 91, poz. 1009). W świetle jej zapisów uchwała przyjęta przez daną JST powinna zostać przekazana ministrowi właściwemu ds. zagranicznych za pośrednictwem wojewody, który dołącza swoją opinię. Na tej podstawie minister w formie decyzji administracyjnej zgadza się na przystąpienie danej JST do zrzeszenia międzynarodowego lub wyraża odmowę. Zwykle zasady te były przestrzegane w urzędach marszałkowskich, a zdarzały się uchybienia w mniejszych JST. Warto w tym miejscu wspomnieć, że z punktu widzenia prawa bardzo istotny wpływ na współpracę międzynarodową JST mają również m.in. Europejska Karta

Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., która w art. 10 wskazuje na prawo społeczności lokalnych do zrzeszania się, lub art. 172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., traktujący o prawie JST do zrzeszania się i przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Od wielkości JST zależy sposób zorganizowania współpracy z zrzeszeniami międzynarodowymi. W małych samorządach przeważnie zajmują się nią urzędnicy, dla których nie jest to jedyne i podstawowe zajęcie wynikające z przydzielonego im zakresu obowiązków, co często wiąże się z brakiem odpowiednio wykwalifikowanej kadry. W niektórych przypadkach współpraca ta jest osobiście nadzorowana przez burmistrza lub wójta. W dużych JST za współpracę ze zrzeszeniami międzynarodowymi z reguły odpowiadają działy, referaty, wydziały lub departamenty dedykowane współpracy międzynarodowej, nierzadko blisko powiązane z promocją miasta i regionu. W dużych JST ta współpraca jest niekiedy scentralizowana. Zdarza się jednak również, że współpraca jest rozproszona i za różne jej aspekty odpowiadają poszczególne komórki merytoryczne. Często dzieje się tak w urzędach marszałkowskich, w których odpowiedzialność jest rozdzielana pomiędzy różne wydziały. Często wiąże się to z utrudnionym obiegiem informacji i czasami poszczególne wydziały nie mają wiedzy o współpracy podejmowanej przez inne. Stosunkowo rzadko wyznaczane jest stanowisko, które byłoby ściśle odpowiedzialne za koordynację współpracy ze zrzeszeniami międzynarodowymi.

Najczęściej podmioty, z którymi współpracują polskie JST, mają formę klasycznych stowarzyszeń skupiających jedynie samorządy. Zdarzają się jednak szersze zrzeszenia międzynarodowe, które łączą JST, polityków, organizacje pozarządowe oraz prywatnych przedsiębiorców (przykładem takiego stowarzyszenia jest Zgromadzenie Regionów Europy). Niemniej ostatnio w przypadku niektórych zrzeszeń można dostrzec tendencję do uelastyczniania współpracy w kierunku bardziej swobodnego partnerstwa.

Aktywność w stowarzyszeniach z reguły ogranicza się do organizowania raz do roku walnych zgromadzeń z udziałem przedstawicieli

członkowskich JST. Zdarzają się także wspólnie realizowane inicjatywy, takie jak np. Dni Pokoju organizowane przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Miast Orędowników Pokoju. Wydaje się jednak, że większe znaczenie mają bilateralne stosunki z poszczególnymi członkami tych organizacji, w ramach których organizowane są wizyty studyjne, wymiany młodzieżowe, wydarzenia kulturalne czy sportowe.

Aktywne uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w zrzeszeniach międzynarodowych może w istotnym stopniu przyczynić się do poprawy jakości realizowanych zadań publicznych w wielu obszarach. Zazwyczaj podmioty współpracują na licznych płaszczyznach, choć zdarzają się zrzeszenia, które wąsko profilują swoje działania. Próba podzielenia ich tematycznie prowadzi do wyróżnienia kilku podtypów, takich jak:

- promocja (miasta, regionu, produktów, zabytków);
- lobbing rozwiązań, wykorzystanie środków europejskich;
- edukacja, kultura, sport i turystyka;
- ochrona środowiska, rolnictwo, energetyka z naciskiem na odnawialne źródła energii (OZE);
- poprawa jakości życia w mieście (różne obszary, np. zdrowie, opieka społeczna), sprawne funkcjonowanie miasta, *smart cities*;
- integracja społeczna i kulturowa, dialog społeczny;
- ochrona zabytków, pamięć narodowa;
- polityka regionalna, polityka innowacyjna;
- cel zewnętrzny – np. pokój na świecie, mobilizowanie innych JST do współpracy, wsparcie krajów w integracji z UE;
- wsparcie przedsiębiorstw, integracja gospodarcza.

Zestawienie to dobrze pokazuje, przy jak wielu różnorodnych zadaniach publicznych może się okazać pomocna współpraca w zrzeszeniach międzynarodowych. Dodatkowo, przekłada się ona bezpośrednio na zadanie własne gminy w postaci „współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”¹.

4. Rola polskich JST w zrzeszeniach międzynarodowych

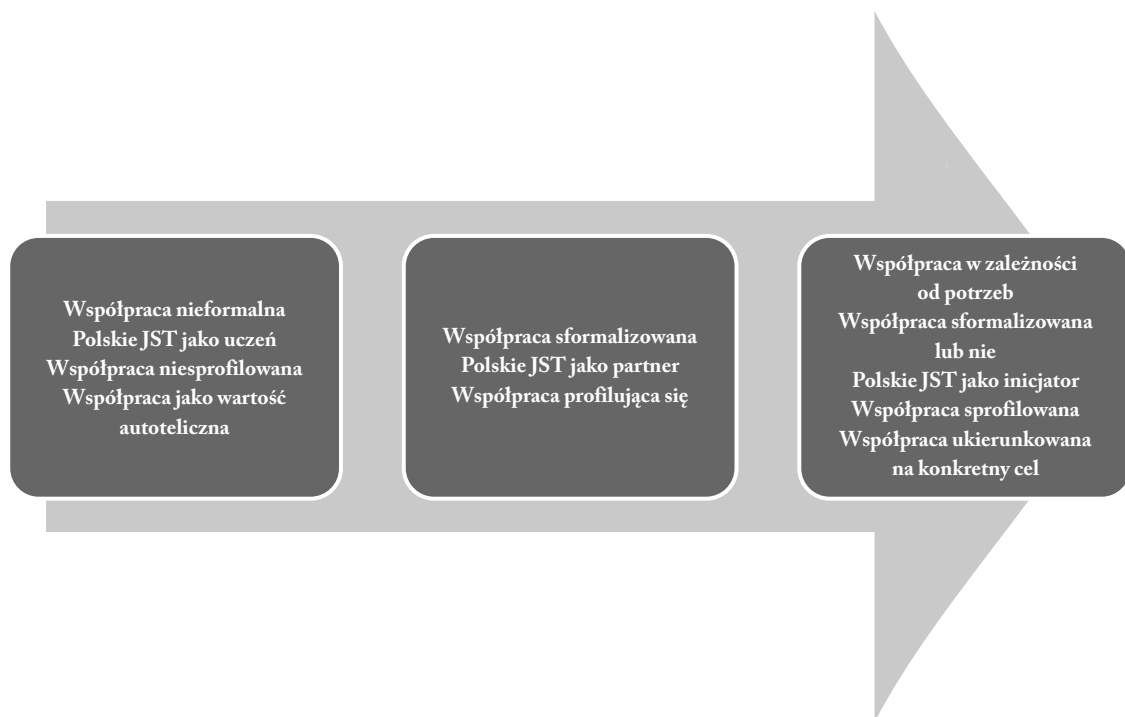
Według respondentów jakość oraz organizacja współpracy międzynarodowej istotnie ewoluowały po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Charakter tych zmian przedstawiono na rycinie 1. Przed akcesją do UE dominowała współpraca o charakterze nieformalnym, a polskie JST były traktowane jak uczniowie, co zresztą odpowiadało nastawieniu samych zainteresowanych. Na początku współpracy przedstawiciele polskich JST odwiedzali zagranicznych partnerów bez ściśle ustalonych celów, a sama możliwość obejrzenia, jak funkcjonują zagraniczne urzędy i miasta oraz kontaktu z obcokrajowcami, była dla nich wystarczającą zachętą do podjęcia takiej współpracy. Polska była wtedy traktowana jako kraj drugiej kategorii. Przykładowo jeden ze wschodnich polskich samorządów przez 2–3 lata namawiał austriackich partnerów do wizyty studyjnej i gdy w końcu doszła ona do skutku, okazało się, że Austriacy przywieźli ze sobą konserwy, papier toaletowy i inne podstawowe środki higieniczne w obawie o to, co zastaną w naszym kraju.

Z czasem polskie podmioty powoli zaczęły przechodzić do kolejnej fazy, w której zasadniczo były równorzędnymi partnerami w projektach i w inicjatywach. W końcu polskie JST stały się partnerami w projektach, a nawet coraz częściej odgrywają rolę inicjatorów niektórych przedsięwzięć. Stopniowo przejmują też funkcję nauczycieli/opiekunów dla nowych „uczniów” z takich krajów jak Bułgaria czy Rumunia.

Wraz ze zmianami, które nastąpiły po akcesji do Unii Europejskiej, polskie samorządy zaczęły poszukiwać relacji w konkretnych obszarach, starając się tym samym realizować konkretne, istotne z punktu widzenia lokalnych potrzeb zadania.

Początkowo nawiązywano głównie nieformalne relacje z członkami zrzeszeń międzynarodowych, a z czasem, wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej, polskie samorządy zaczęły formalizować tę współpracę. Obecnie, zgodnie ze wspomnianą wcześniej tendencją do uelastyczniania tych relacji w zależności od potrzeb, są podejmowane decyzje co do sformalizowania kooperacji. Nierzadko powrót do luźniejszych powiązań wynika także z konieczności ograniczania

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2013, poz. 594, art. 7, ust. 1 pkt 20.



Rycina 1. Ewolucja roli polskich JST w stowarzyszeniach międzynarodowych

Źródło: Bereza et al. 2015, s. 30.

kosztów, które są z reguły wyższe w przypadku uczestnictwa w stowarzyszeniach.

Dzięki akcesji Polski do Unii Europejskiej zniknęła również część barier, przede wszystkim znacznie łatwiejsze stały się podróże, co wynika z otwarcia granic. Jednakże z punktu widzenia samorządów za najistotniejszą zmianę należy uznać możliwość uzyskania środków finansowych z funduszy unijnych. Wiąże się z tym również zmiana charakteru projektów – przed akcesją dominowały projekty miękkie, informacyjne, a obecnie częściej uruchamiane są projekty twarde, inwestycyjne (np. z obszaru technologii energetycznych).

Dowodem na zmieniającą się pozycję polskich JST w gronie zrzeszeń międzynarodowych są polskie samorządy, które zaczynają odgrywać istotną rolę w tych organizacjach. W niektórych z nich nasi przedstawiciele piastują najwyższe stanowiska lub ze względu na liczbę członków zaczynają mieć duże znaczenie przy podejmowaniu decyzji. Oto przykłady takich zrzeszeń międzynarodowych:

1. Cittaslow – Polska jest drugim krajem pod względem liczby członków, ma także przedstawicieli we władzach.
2. Stowarzyszenie Gmin Wiejskich Unii Europejskiej – członkiem prezydium jest burmistrz Strzyżowa Mariusz Kawa.
3. Stowarzyszenie Miast Orędowników Pokoju – przewodniczącym stowarzyszenia jest burmistrz Płońska Andrzej Pietrasik.
4. Stowarzyszenie Miast Laureatów Nagrody Europy – miasto Częstochowa było jednym z założycieli tego zrzeszenia.
5. Energie Cites – Zbigniew Michniowski (obecnie Pełnomocnik Prezydenta Bielska-Białej ds. Zrównoważonego Rozwoju) jest członkiem zarządu.

Trzeba podkreślić, że w kontekście pobudzania aktywności polskich JST do współpracy w zrzeszeniach międzynarodowych piastowanie przez polskich samorządowców wysokich stanowisk jest bardzo ważne. Samorządy, które rozważają przyłączenie się do tych podmiotów, w pierwszej kolejności powinny skorzystać ze wsparcia pol-

skich członków o ugruntowanej pozycji w danym zrzeszeniu.

5. Korzyści i koszty związane z członkostwem w zrzeszeniach międzynarodowych

Z przeprowadzonego badania wynika, że z reguły polskie samorządy dostrzegają znaczną przewagę korzyści nad kosztami udziału w zrzeszeniach międzynarodowych. Zestawienie najczęściej powtarzających się opinii w tej kwestii przedstawiono w tabeli 2.

Przedstawiciele JST dostrzegają liczne korzyści płynące ze współpracy. Lokują się one głównie w sferze promocji gminy/regionu, wymiany doświadczeń oraz implementacji dobrych praktyk. Trudno jednoznacznie skwantyfikować te korzyści, co czasami prowadzi do negatywnych głosów ze strony opinii publicznej oraz wysuwania

zarzutów o marnotrawienie środków publicznych na wyjazdy zagraniczne.

Warto zwrócić uwagę, że według respondentów opłata członkowska najczęściej nie jest dla nich problemem, ale to dotyczy przede wszystkim średnich i dużych JST. Dla niektórych niewielkich gmin roczna stawka na poziomie kilkuset euro stanowi pewną barierę, a priorytet mają przeważnie lokalne potrzeby i wydatki. W takiej sytuacji niektóre JST ostatecznie podejmują decyzję o rezygnacji ze sformalizowanej współpracy. Znacznie większym wyzwaniem jest finansowanie wyjazdów i delegacji oraz wydarzeń organizowanych w ramach współpracy. Problemy te nie są jednak duże, gdyż dość często udaje się pozyskiwać finansowanie tego rodzaju projektów ze środków zewnętrznych (głównie z Funduszy Europejskich). Respondenci zwracali także uwagę, że brakuje im pomocy ze strony rządu w postaci środków budżetowych, ale nie zgłaszali potrzeby uzyskania merytorycznego wsparcia.

Tabela 2. Korzyści i koszty wynikające z członkostwa w międzynarodowych zrzeszeniach

Korzyści	Koszty
Lobbing i poczucie decyzyjności (możliwość kształtowania decyzji podejmowanych w stowarzyszeniu, jak i poza nim)	Koszty finansowe: opłata członkowska coroczna, pokrycie kosztów podróży
Międzynarodowa rozpoznawalność, promocja JST	Czas
<i>Know how</i> – możliwość uczenia się od innych, bardziej doświadczonych JST (wymiana dobrych praktyk)	Praca ludzi
Sieciowanie – kontakty, dobre relacje, dobre praktyki, doświadczenia	
Inwestycje i pozyskani inwestorzy	
Udane inicjatywy, np. upodmiotowienie polityki miejskiej, procesy rewitalizacyjne	
Możliwość pozyskania partnera podczas aplikowania o środki ponadkrajowe	
Mobilizacja JST do aktywności i podejmowania dodatkowych inicjatyw (np. inwestycje w OZE, latarnie solarne itp.)	
Dodatkowe punkty podczas aplikowania o środki europejskie	
„Obycie się” i jakościowy benchmarking – możliwość oceny realnej pozycji jednostki (np. gminy) w porównaniu do gmin z innych krajów	

Źródło: Bereza et al. 2015, s. 38.

6. Oczekiwanie oraz potrzeba zmian z punktu widzenia polskich JST

Pomimo ogólnego zadowolenia większości badanych podmiotów ze współpracy w zrzeszeniach międzynarodowych dostrzegają one, że w pewnych aspektach ich oczekiwania nie zostały spełnione. Pojawiają się zatem postulaty zmian. Wskazywane słabe strony współpracy dotyczą zarówno specyfiki funkcjonowania poszczególnych międzynarodowych zrzeszeń, jaki i trudności po stronie polskich JST.

Jeśli chodzi o międzynarodowe zrzeszenia, to wśród ich najważniejszych słabości można wymienić:

1. Zbyt małą aktywność podmiotów.
2. Zbyt mało „namacalnych” efektów.
3. Zbyt słabo rozpropagowane działania.
4. Powolność organizacji (brak szybkich efektów).
5. Odmienne oczekiwania podmiotów.

Potrzeba zmian po stronie polskich JST obejmuje następujące obszary:

1. Problemy komunikacyjne, językowe – choć skala tego problemu maleje i dotyczy on głównie małych JST, to jednak mimo znajomości języków obcych (przede wszystkim angielskiego) urzędnikom brakuje praktyki w jego stosowaniu.
2. Brak woli politycznej u lokalnych decydentów i częste postrzeganie przez nich oraz przez media współpracy zagranicznej jako fanaberii, ciągle ograniczanie wydatków.
3. Brak stabilności personalnej i często zmieniające się osoby odpowiedzialne za współpracę oraz brak czasu.
4. Brak wiedzy, m.in. o zakresie działalności stowarzyszeń oraz o tym, z kim warto współpracować.
5. Brak wsparcia ze strony JST wyższego poziomu.
6. Brak przepływu informacji, i to zarówno pomiędzy pracownikami odpowiedzialnymi w obrębie danej JST za współpracę międzynarodową, jak i pomiędzy różnymi polskimi JST należącymi do zrzeszeń.
7. Długi czas oczekiwania na zgody niezbędne do rozpoczęcia współpracy.

Oprócz wymienionych problemów wymagających poprawy sporadycznie wskazywano na utrudnienia związane z odmiennymi regulacjami

prawnymi, różnorodność kulturową, odległość między partnerami czy zróżnicowanie celów starych i nowych państw członkowskich UE.

7. Rekomendacje

Na podstawie analizy przeprowadzonych wywiadów zespół ekspertów wypracował siedem najważniejszych rekomendacji, które powinny przyczynić się do zwiększenia aktywności polskich JST w zrzeszeniach międzynarodowych:

1. Zapewnienie spójności i aktualności informacji o aktywności polskich samorządów terytorialnych w zrzeszeniach międzynarodowych.

Obecnie stosowane rozwiązanie, jakim jest publikacja obwieszczenia ministra ds. administracji, utrudnia zweryfikowanie faktycznego zaangażowania samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych, stąd postulat utworzenia aktualizowanej na bieżąco bazy internetowej. Jednocześnie, przy odpowiedniej kampanii promocyjnej, stanowiłaby ona dodatkowy czynnik, który motywowałby samorządy do aktywnego uczestnictwa w zrzeszeniach międzynarodowych. Administratorem i zarazem moderatorem tej bazy powinno być ministerstwo ds. administracji, które miałyby za zadanie weryfikowanie zgłoszeń otrzymywanych za pośrednictwem formularza internetowego. Dodatkowo, obwieszczenia zmian w spisie samorządów należących do zrzeszeń międzynarodowych lub je opuszczających powinny ukazywać się regularnie co roku – obecnie reguła ta nie jest przestrzegana.

2. Usprawnienie mechanizmów przepływu informacji, szczególnie w dużych urzędach, o zaangażowaniu jednostki samorządu terytorialnego we współpracę międzynarodową.

Przeprowadzone wywiady pokazały, że jednym z istotnych problemów jest relatywnie niska efektywność przepływu informacji na temat współpracy międzynarodowej między komórkami organizacyjnymi, głównie dużych urzędów. Z tego powodu w ograniczonym stopniu urząd wykorzystuje – w celu doskonalenia jakości swych działań i usprawniania mechanizmów realizacji zadań publicznych – możliwości wynikające ze współpracy międzynarodowej. Jednym z możliwych sposobów rozwiązania tego problemu jest powierzenie osobie lub komórce odpowiedzial-

nej za współpracę międzynarodową w urzędzie obowiązku upowszechniania informacji w tym zakresie wśród kadry kierowniczej, np. poprzez wykorzystanie formuły warsztatów oraz wewnętrznych kanałów komunikacji.

3. Wzmocnienie kompetencji pracowników odpowiadających za współpracę międzynarodową.

Rekomendacja ta jest szczególnie istotna w przypadku małych JST. Skuteczna współpraca w zrzeczeniach międzynarodowych oraz lepsze wykorzystanie potencjału tych organizacji zależą nie tylko od nastawienia pracowników JST bezpośrednio odpowiedzialnych za współpracę, ale też od ich poziomu kompetencji. Wśród najpotrzebniejszych kompetencji należy wymienić m.in. praktyczną znajomość języków obcych (z reguły nie ma problemu ze znalezieniem osób biernie znających język, ale brakuje im doświadczenia i umiejętności posługiwania się nim podczas spotkań, negocjacji itp.). Równie ważną rolę odgrywają kompetencje związane z funkcjonowaniem w środowisku wielokulturowym oraz społeczne (umiejętność pracy w grupie, rozwiązywania sporów itp.). Z tego względu zasadne wydaje się przeprowadzenie kompleksowych szkoleń z tego obszaru, przy założeniu, że powinny dotyczyć przede wszystkim najważniejszych osób odpowiedzialnych za tę współpracę.

4. Zapewnienie ciągłości pamięci instytucjonalnej urzędów w zakresie współpracy międzynarodowej.

Profesjonalne wykonywanie zadań z zakresu współpracy międzynarodowej wymaga odpowiednich umiejętności, stosownego doświadczenia oraz rozbudowanej sieci kontaktów zawodowych. Biorąc pod uwagę czasochłonność i kosztowność ich rozwoju, warto zadbać o zapewnienie ciągłości pamięci instytucjonalnej urzędów w zakresie współpracy międzynarodowej. Z urzędnikiem odpowiadającym za współpracę międzynarodową powinna współpracować osoba, która nabywa dzięki temu odpowiednie umiejętności oraz doświadczenie i w efekcie, jeśli pojawiłaby się taka konieczność, mogłaby przejąć obowiązki w tym zakresie.

5. Bardziej świadome i racjonalne, służące jasno sprecyzowanym celom, przystępowanie do zrzeczeń międzynarodowych przez JST.

Członkostwo w zrzeczeniach międzynarodowych może przynieść samorządom wiele korzyści,

jednak aby to osiągnąć, decyzję o przystąpieniu do danego zrzeczenia międzynarodowego (lub kontynuacji udziału w nim) należy poprzedzić rzetelną analizą kosztów i korzyści. Powinna ona pomóc w odpowiedzeniu na pytanie, jakie cele ważne dla danej jednostki samorządu terytorialnego zostaną dzięki temu osiągnięte. Wyniki takiej analizy mogą także przydać się w komunikacji z mieszkańcami, którzy nierzadko postrzegają współpracę międzynarodową jako fanaberię rządzących.

6. Wykorzystywanie innowacyjnych rozwiązań wypracowanych w ramach zrzeczeń międzynarodowych w praktyce działań JST.

Postuluje się, by jednostki samorządu terytorialnego należące do zrzeczeń międzynarodowych aktywnie uczestniczyły w promocji innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania i realizacji usług publicznych, wypracowanych w ramach tych ostatnich. Obecnie można odnieść wrażenie, że efekty tej współpracy międzynarodowej nie są w pełni wykorzystywane. Jednym ze sposobów promocji tych rozwiązań powinno stać się ich aktywne popularyzowanie poprzez kanały informacyjne oraz fora dyskusyjne związków, które zrzeczają polskie samorządy terytorialne. W ten sposób promowana byłaby też współpraca wśród samorządów rozważających przyłączenie się do międzynarodowych zrzeczeń.

7. Przygotowywanie corocznych raportów na temat aktywności JST w zrzeczeniach międzynarodowych i efektach z niej płynących.

Element ten stanowi uzupełnienie propozycji utworzenia bazy internetowej z danymi dotyczącymi aktywności polskich samorządów w zrzeczeniach międzynarodowych. Uzyskane dane powinny posłużyć do przygotowania corocznych raportów, które by obrazowały tendencje w zakresie zaangażowania samorządów w ten rodzaj aktywności, prezentowały dobre praktyki (przedstawienie najaktywniejszych samorządów – dodatkowa motywacja do większego zaangażowania), a także zawierały aktualny katalog zrzeczeń międzynarodowych. Dzięki temu samorządy zyskałyby dodatkowe aktualne źródło informacji na temat tych podmiotów, co jest szczególnie istotne w kontekście zgłaszanego przez nie problemu braku pełnej i aktualnej wiedzy w tym zakresie.

Podsumowanie

Na podstawie prowadzonego badania można stwierdzić, że samorządy wojewódzkie stosunkowo częściej podejmują współpracę z międzynarodowymi zrzeszeniami niż JST pozostałych szczebli, a także zazwyczaj współpracują z większą liczbą partnerów. Zdecydowanie częściej współpracę międzynarodową podejmują i prowadzą duże miasta niż niewielkie gminy, przeważnie jest ona też wtedy trwalsza i przynosi bardziej namacalne efekty. Należy jednak pamiętać, że zdarzają się wyjątki od tej reguły.

W Polsce skuteczność współpracy JST ze zrzeszeniami międzynarodowymi (przejawiająca się m.in. poprzez częstsze piastowanie wysokich stanowisk w tych gremiach przez przedstawicieli polskich samorządów lub opinie urzędników na temat realizowanych wspólnie projektów) w większym stopniu zależy od „charyzmy” i motywacji pojedynczych osób niż od odpowiedniej organizacji współdziałania i ulokowania jednostek za nie odpowiedzialnych w obrębie urzędu. W małych samorządach współpracą zajmują się zazwyczaj urzędnicy, dla których nie jest to jedyne i podstawowe zajęcie, wynikające z przydzielonego im zakresu obowiązków, a w urzędach marszałkowskich odpowiedzialność jest rozdzielona pomiędzy różne wydziały, które koordynują współpracę, ale tylko w swoim obszarze. W związku z tym pojawia się problem braku osoby „spajającej” działania nadzorowane przez różnych pracowników i niewystarczającego obiegu informacji w urzędzie. Drugim problemem jest zmieniająca się kadra odpowiedzialna za koordynację wspólnych inicjatyw oraz analizowania korzyści i strat związanych ze współpracą w zrzeszeniach międzynarodowych.

Widać wyraźną zmianę jakościową w odniesieniu do współpracy podejmowanej przed akcesją Polski do UE i po akcesji. Na początku dominowała raczej współpraca nieformalna i niesprofilowana, a polskie JST zazwyczaj odgrywały rolę ucznia. Obecnie współpraca z reguły jest ukierunkowana na konkretny cel, sprofilowana i w zależności od potrzeb sformalizowana lub nie. Polskie JST rzadziej przyjmują rolę ucznia, a częściej – partnera lub nawet inicjatora.

Zdaniem przedstawicieli JST, które należą do zrzeszeń, bilans korzyści i strat wynikających

ze współpracy międzynarodowej jest korzystny. Wśród kosztów badani wymieniali jedynie koszty finansowe, czas i zaangażowanie pracowników. Wymieniano zdecydowanie więcej korzyści, takich jak np.: lobbing i poczucie decyzyjności, międzynarodowa rozpoznawalność, promocja JST, *know-how*, budowanie sieci, a także inwestycje i pozyskani inwestorzy.

Polscy samorządowcy dostrzegają również potrzebę zmian ze względu na zbyt małą aktywność podmiotów (w tym i własnego JST), niewielką ilość „namacalnych” efektów, zbyt słabe propagowanie działań prowadzonych w ramach zrzeszeń, powolność organizacji, odmienne oczekiwania podmiotów i różne wizje współpracy. W niektórych JST istotnym problemem jest też nikły poziom wiedzy o przynależności innych polskich jednostek do danego stowarzyszenia oraz bierność. Rozproszenie informacji na temat współpracujących JST oraz brak podkreślania sukcesów tych podmiotów stanowi przeszkodę w podejmowaniu decyzji co do zaangażowania się w działalność międzynarodową, stąd w przedstawionych rekomendacjach przywiązano do tych kwestii szczególną wagę.

Bibliografia

Bereza J., Jelonek M., Mazur S., Oramus M. (2015). *Efektywność współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego z partnerami z innych państw, podejmowanej w ramach zrzeszeń międzynarodowych*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Bevir M. (2009). „Decentryczna teoria rządzenia”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3 (9), s. 81–98.

Chrabąszcz R. (2015). „Współzarządzanie a zarządzanie wielopoziomowe”, w: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Hausner J. (2015). „Governance i jego conceptualne podstawy”, w: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Mazur S. (red.) (2015). *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Oramus M. (2015). „Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej”, *Rocznik Administracji Publicznej*, nr 1, s. 179–195.

Sobolewska A. (2013). „Bariery w podejmowaniu współpracy międzynarodowej przez samorządy”, *Gazeta Samorządu i Administracji*, nr 3.

Torfin J. (2010). „Teoria rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3 (13), s. 95–105.

Warleigh-Lack A. (1999). *The Committee of the Regions: Institutionalising Multi-level Governance?* London: Kogan Page.

The activity of Polish local government units in international associations

The main aim of this paper is to present the results of the study titled “The effectiveness of cooperation between Polish local governments with partners from other countries, undertaken within international associations”, prepared in September 2015 by the Małopolska School of Public Administration – Cracow University of Economics, commissioned by the Ministry of Foreign Affairs. As part of this study, in-depth individual interviews (IDI) were conducted with representatives of more than 50 local governments responsible for international cooperation. They supplied the characteristics of the activities undertaken by Polish local governments units in the area of cooperation in the framework of international associations. This study showed that, although according to respondents the activity of Polish local governments has increased in this regard in recent years, there are still some barriers to reaping full benefits of membership in international associations. Therefore, the developed recommendations aim at improving the effectiveness of this cooperation in the context of, among others, improvement of the quality of public tasks.

Keywords: local government, international cooperation, international associations, report.