

**A. Skorupska (red.), 2005, *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych – Raporty, 137 s.**

Współcześnie aktywność zagraniczna Polski obejmuje nie tylko działania instytucji centralnych, ale również organów regionalnych i społeczności lokalnych, w tym samorządów. Od początku lat 90. XX wieku w związku ze zmianami środowiska międzynarodowego oraz odpowiednimi regulacjami wewnętrznymi polskie jednostki samorządowe podjęły działania wykraczające poza granice państwa, określane mianem współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Rozwój tych procesów pociągnął za sobą naturalne zainteresowanie gremiów naukowych, a efektem badań jest pokaźna liczba publikacji.

W roku bieżącym ukazała się na rynku księgarskim kolejna, czwarta część „Raportów” Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, z czego druga dotycząca zjawiska transgraniczności (pierwsza ukazała się w 2002 roku i nosiła tytuł: „Polskie pogranicza a polityka zagraniczna u progu XXI wieku”, pod redakcją R. Stempłowskiego i A. Żelazo).

Recenzowana publikacja stanowi prezentację badań sondażowych międzynarodowej współpracy samorządu gminnego, wykonanych w 2004 roku na zlecenie PISM przez TNS OBOP. Próba obejmowała 502 losowo wybrane jednostki samorządu terytorialnego, proporcjonalnie do liczby gmin w województwie. Dodać należy, iż podobne badanie na zamówienie PISM przeprowadzono w 2000 roku na próbie 500 gmin, a jego wyniki opublikowano w dwumiesięczniku *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, t. 1, nr 2 z 2001 roku. Powtórzenie badania po 4 latach dało możliwość analizy porównawczej zjawiska współpracy transgranicznej samorządu gminnego. Podobnie jak wcześniej, również obecnie wyniki zaprezentowano najpierw na konferencji zorganizowanej przez PISM w kwietniu 2005 roku, co stanowiło przyczynek do interesującej wymiany opinii. Wstępne wyniki badań przedstawiono też trzem ekspertom, którzy poczynili stosowne uwagi i komentarze. Ponadto na konferencję zaproszono przedstawicieli samorządu terytorialnego, którzy podzielili się swoimi doświadczeniami we wspomnianej współpracy, oraz podsekretarza stanu w UKIE, który zaprezentował Nową Perspektywę Finansową Unii Europejskiej na lata 2007–2013 i jej znaczenie dla Polski. Wszystkie wystąpienia znalazły się w recenzowanym raporcie. Jego strukturę tworzą łącznie teksty ośmiu autorów, podzielone na cztery części. Informacje dopełniają prezentacje graficzne w formie wykresów, map i tabel, a całość zamykają noty o autorach.

Pierwsza część pióra Adrianie Skorupskiej stanowi meritum pracy, będąc prezentacją badań zakresu kontaktów międzynarodowych polskich gmin. We

wstępie redaktor wyjaśnia, czym jest aktywność samorządu w stosunkach międzynarodowych, a przejawia się ona poprzez: (1) współpracę między jednostkami samorządów różnych państw, współpracę krajowych czy regionalnych związków samorządowych; (2) członkostwo jednostek samorządu w zrzeszeniach międzynarodowych, jak również (3) bezpośredni lub pośredni wpływ tychże jednostek na działania organizacji ponadnarodowych (s. 12). Autorka zaznacza, iż w opracowaniu koncentrowano się na jednym rodzaju aktywności samorządu w stosunkach międzynarodowych, dotyczącej najniższego szczebla, a więc gmin. Utożsamia ją ze współpracą partnerską (bliźniaczą, siostrzaną), realizowaną samodzielnie i bezpośrednio przez organizacje samorządowe i mieszkańców, na podstawie porozumień, listów intencyjnych lub kontaktów niesformalizowanych (s. 15–16).

Na marginesie pamiętać należy, iż związki partnerskie nie wyczerpują znaczenia terminu współpraca transgraniczna, której najbardziej zinstytucjonalizowaną formą są euroregiony. Istnieje też wielość sposobów definiowania zjawiska transgraniczności, w zależności od przyjmowanych kryteriów i perspektyw analitycznych. Aktywność władz lokalnych nazywa się mianem „paradyplomacji”, „małą polityką zagraniczną” lub *low politics*. Stanowi ona uzupełnienie polityki zagranicznej szczebla centralnego, czyli *high politics*.

W części pierwszej raportu znajdujemy też ogólną prezentację prawnych podstaw podejmowania tego typu współpracy, wynikających z unormowań międzynarodowych i polskiego prawa wewnętrznego. Oprócz danych z przeprowadzonych badań, dokonano w niej również analizy komparatystycznej z wynikami sprzed 4 lat. Dowiadujemy się m.in., że o 13 punktów procentowych wzrosła liczba gmin współpracujących z odpowiednimi jednostkami samorządowymi innych państw, choć nadal 46% gmin w Polsce nie utrzymuje współpracy zagranicznej. Średnia liczba partnerstw zagranicznych przypadająca na polską gminę wynosi 2,8. Prezentowane są m.in.: korelacje między typem miejscowości a intensywnością kontaktów zagranicznych, nasycenie związkami partnerskimi w poszczególnych województwach czy też rozkład aktywności transgranicznej i międzyregionalnej na poszczególne kraje (co ciekawe, drugim po Niemczech państwem, z którym nawiązano najwięcej kontaktów, jest Ukraina). Podjęto tu próbę odpowiedzi na szereg istotnych pytań badawczych, na przykład: od czego zależy stopień i intensywność kontaktów zagranicznych? Jakie są przyczyny nawiązywania współpracy lub jej braku? W jakich sferach jest ona najczęściej realizowana? Wreszcie, jakie są korzyści z niej płynące, a jakie problemy napotyka?

Badano też wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na współpracę zagraniczną gmin. Wiązało się to m.in. z wprowadzeniem obowiązku wizowego dla wschodnich sąsiadów Polski, dlatego też pytano o jego skutki dla rozwoju kontaktów zagranicznych na tym kierunku. Okazuje się, iż prawie 70% badanych gmin nie odczuwało żadnych rezultatów wprowadzenia wiz. Jednak jak zauważył jeden z ekspertów (z czym należy się zgodzić), wątpliwości budzi fakt analizowania problemu na poziomie całego zbioru badanych gmin, co

spowodowało jego pozorną marginalizację. Właściwiej byłoby zadać tego typu pytanie tylko gminom ze ściany wschodniej. Rozkład na poszczególne pogranicza nie jest bowiem tak jednoznaczny, bo jedynie 57% samorządów z pogranicza wschodniego nie odczuwało skutków wprowadzenia wiz. Badania prowadzone przez autora recenzji na pograniczu polsko-rosyjskim potwierdzają tę konstatację, a odsetek nieodczuwających skutków wprowadzenia wiz jest tam jeszcze niższy<sup>1</sup>. Dokonując analizy wyników badań, A. Skorupska dochodzi do wniosku, iż członkostwo w Unii Europejskiej dało nowe możliwości rozwoju kontaktów transgranicznych, co wynika choćby z faktu szerszego dostępu do funduszy unijnych. Konstatuje, iż zauważalny duży wzrost kontaktów z Ukrainą może świadczyć o większym zainteresowaniu tamtejszych partnerów współpracą z Polską jako członkiem UE (s. 49).

Warto zauważyć, iż wyniki szczegółowych badań na konkretnych pograniczach mogą się często różnić od tych zawartych w analizowanym raporcie. I tak na przykład wśród przyczyn, dzięki którym doszło do współpracy, w raporcie jedno z ostatnich miejsc zajęło „pośrednictwo ambasady” (s. 30), podczas gdy badania pogranicza polsko-rosyjskiego wskazują na istotną rolę Konsulatu Generalnego RP w Kaliningradzie w nawiązywaniu kontaktów transgranicznych. Można też przypuszczać, iż pod ogólnym stwierdzeniem „ambasady” kryje się również aktywne działanie konsulatów. Wątpliwości budzi także określenie „polityka”, które znalazło się na czwartym miejscu wśród problemów współpracy (s. 35). Nie sprecyzowano, co dokładnie rozumie się przez to pojęcie, nie wiadomo też, czy odnosi się ono do polityki obu stron czy tylko jednej (ale której?). Czy odnosi się do polityki organów centralnych, czy też może dotyczy problemu zmiany ekip po wyborach samorządowych? Wreszcie, na pewno inaczej czynnik ten oddziałuje na przykład na pograniczu polsko-czeskim, a inaczej na polsko-rosyjskim, nie wspominając o specyfice sąsiedztwa z Białorusią. Powyższe wątpliwości wynikają z przyjętej metody badawczej oraz sposobu formułowania pytań.

Prezentacja postulatów gmin dotyczących ułatwień w nawiązywaniu kontaktów jest szczególnie interesująca poznawczo. Zdecydowanie na pierwszym miejscu umieszczano zwiększenie środków finansowych na współpracę. Wśród innych postulatów na wysokich miejscach lokowano oczekiwanie pomocy ze strony różnorodnych zewnętrznych podmiotów, w tym urzędu wojewódzkiego i urzędu marszałkowskiego. Zastanawiające, iż mimo jak się wydaje ugruntowanej idei samorządności, nadal część polskich gmin oczekuje wsparcia ze strony wojewody oraz – co bardziej zrozumiałe – ze strony urzędu marszałkowskiego. Ważnym postulatem zawartym w raporcie, który znalazł potwierdzenie w badaniach autora recenzji, jest potrzeba stworzenia odpowiedniego banku danych o podmiotach zainteresowanych współpracą oraz o formalnych

<sup>1</sup> Prowadzono je w 2004 roku w trakcie opracowywania dysertacji doktorskiej. Część analiz zawarto w publikacji: *Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna – Raport*, red. E. Romanowska, B. Samojłowicz, Olsztyn 2004.

możliwościach jej nawiązywania, co znacznie ułatwiłoby znalezienie parterów za granicą. Często jeden podmiot nie wie, co robi drugi, i grozi to dublowaniem inicjatyw. Jak można przypuszczać, odwołanie się do pomocy podmiotów zewnętrznych (administracji rządowej, przedstawicielstw przy UE) służyłoby lepszej koordynacji podejmowanych działań.

Druga część raportu zawiera trzy komentarze (ekspertyzy) do prezentowanych wyników badań, pióra specjalistów powołanych przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. Pierwszy z nich, Tomasz Komornicki, formułując uwagi ogólne i metodyczne, zauważa, że badanie wykonano na bardzo dużej próbie (1/6 populacji), co jednak nie zmienia faktu, iż współpraca międzynarodowa gmin powinna być docelowo monitorowana w skali całej populacji, a nie tylko próby. Warto zgodzić się z sugestią, iż jest to zadanie dla MSZ lub GUS (choć także MSWiA, które z racji swoich zadań powinno przejawiać szczególne zainteresowanie aktywnością gmin). Autor słusznie dodaje, iż analizowana próba badawcza jest w sensie przestrzennym reprezentatywna wyłącznie na poziomie województw, co nie pozwala na wnioskowanie w zakresie różnicowań wewnątrzwojewódzkich. Drugi z ekspertów, Jerzy Mikułowski-Pomorski, zwraca m.in. uwagę na fakt, iż współpraca zagraniczna jest częścią działalności promocyjnej gmin. Wyzwała to zdolności do określenia ich potencjału, który mógłby być oferowany partnerom jako wartość marketingowa. Ważne jest, by oferta promocyjna miała odbicie w potencjale gmin, a nie była tylko efektem myślenia życzeniowego. Wspólną uwagą obu komentatorów jest wskazanie na nieprecyzyjne zdefiniowanie w raporcie pojęcia „kontakty partnerskie” (w badaniu zadano m.in. podstawowe pytanie: „Czy gmina utrzymuje kontakty partnerskie z gminami z innych krajów?”). Pozostawiało to duże pole do interpretacji dla samorządowców. Przedmiotem uwagi Zbigniewa Strzeleckiego jest natomiast marketingowa sfera kontaktów zagranicznych gmin. Autor traktuje je jako formę marketingu zewnętrznego i istotny instrument zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Wychodząc z założenia, że zarządzanie w dużej mierze uzależnione jest od liderów, konstatuje, iż w większości samorządów, które nie nawiązały współpracy zagranicznej, przyczyna leży po stronie braku odpowiednich kadr. Bariere tę nazywa „kadrowo-mentalnościową” elit władzy w gminach, które powinny bardziej zarządzać, a mniej administrować.

Kolejna, trzecia część recenzowanej książki ma głównie walor praktyczny, tworzą ją bowiem teksty pióra trzech działaczy samorządowych, którzy od wielu lat z powodzeniem realizują współpracę transgraniczną. Prezydent Częstochowy Tadeusz Wrona pisze m.in. o założonym w 1996 roku Stowarzyszeniu Miast Maryjnych, które tworzą obok Częstochowy francuskie Lourdes, włoskie Loreto i niemieckie Altötting. Uzupełnieniem tej współpracy są nawiązane niedawno kontakty z Nazaret i Betlejem. Prezentacja osiągnięć małej (w porównaniu z Częstochową) gminy Tymbark dokonana przez wójta Stanisława Pachowicza jest wyjątkowo bogata. Okazuje się, że nie tylko wielkość gminy, ale indywidualne zaangażowanie ludzi może owocować szerokimi

kontaktami. Tymbark utrzymuje je z gminami w siedmiu krajach. S. Pachowicz podaje przykłady wymiernych korzyści, jakie jego gmina uzyskała dzięki planowej i konsekwentnie realizowanej strategii współpracy zagranicznej. Podobny wielkościowo Zwierzyniec współpracuje także z gminami w siedmiu krajach, głównie w ramach tzw. sieci miast w obrębie parków narodowych. Jak spostrzega burmistrz Jan Skiba, główną sferą aktywności jest wymiana dzieci i młodzieży oraz wspólnie organizowane imprezy. Zauważa, że jednym z rezultatów zagranicznych działań gminy był wysoki odsetek głosujących „za” w referendum przedakcesyjnym oraz widoczne zainteresowanie młodzieży zwierzynieckiej nauką języków obcych.

Całość publikacji zamyka osobna, czwarta część zatytułowana „Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej 2007–2013 a rozwój Polski”. Jej autor Tadeusz Kozek podejmuje próbę analizy przyszłego budżetu unijnego, wychodząc z założenia, że od jego kształtu zależeć będzie ilość środków, jakie Polska uzyska na swój rozwój. Posługując się tabelami i wykresami, prezentuje m.in. nowe klasyfikacje wydatków budżetowych, zwracając szczególną uwagę na planowane zwiększenie środków na niwelowanie dysproporcji rozwojowych wewnątrz Unii, co z punktu widzenia Polski jest bardzo korzystne. Jednym z celów polityki strukturalnej będzie też wspieranie europejskiej współpracy terytorialnej, w tym transgranicznej.

Podsumowując, niewątpliwą zaletą recenzowanej publikacji jest możliwość porównania wyników badań aktywności zagranicznej polskich gmin w określonej perspektywie czasowej (4 lata), co obrazuje dynamikę badanego zjawiska. Jej atutem jest względnie całościowe podejście do problematyki, trudno bowiem wskazać podobne ujęcia w literaturze przedmiotu. Stanowi ona oryginalne i stosunkowo aktualne źródło informacji, adresowane do osób zajmujących się zjawiskiem transgraniczności, i zasługuje na życzliwe rekomendowanie. Może być pomocna na przykład dla badaczy zjawiska na poszczególnych pograniczach, dając możliwość analizy komparatystycznej. Minusem publikacji są powtórki występujące w komentarzach ekspertów; zarówno kwestii zawartych w części pierwszej raportu, jak i danych z poprzedniego opracowania PISM.

Na koniec pozostaje mieć nadzieję, że w 2008 roku przeprowadzone zostaną kolejne badania współpracy międzynarodowej samorządu gminnego w Polsce, których efektem będzie następny raport PISM.

*Wojciech Tomasz Modzelewski*

**CALL FOR PAPERS**  
**REGIONAL STUDIES ASSOCIATION – INTERNATIONAL CONFERENCE**  
*In cooperation with the Institute for International and European Policy (IIEP),  
Katholieke Universiteit Leuven, Belgium*

## **SHAPING EU REGIONAL POLICY: ECONOMIC SOCIAL AND POLITICAL PRESSURES**

Leuven, Belgium, 2006 (change to advertised date to be announced)  
Abstract Submission Deadline: 31<sup>st</sup> January 2006



### **The Conference Context**

With Europe in flux, EU regional policy finds itself in a critical situation. On the one hand, regional policy is expected to deliver more and better results. Intensifying economic and monetary integration requires a further reduction in internal inequalities. With the recent and forthcoming accession of less wealthy countries in Eastern Europe and perhaps even beyond, the big challenge for the new programming period of EU regional policy (2007-2013) will be to close an even greater gap in regional economic performance. Moreover, across Europe, regional policy has been granted a key role within the Lisbon Agenda. Through encouraging innovation and economic specialisation; nurtured by local partnering and good governance, regions are expected to act as power engines to revamp Europe's competitiveness. On the other hand, both the concept and instruments of regional policy are under clear pressure. In the face of growing 'neo liberal' tendencies, all forms of state aid that might 'interfere' with the natural play of market forces are heavily curtailed, while government budgets are being cut. This is compounded, in addition, by the shift in policy priorities induced by recent global political and social developments. The weakening of interstate solidarity is an emerging trend which may threaten future consensus about the aims and objectives of EU regional policy.

Given these tensions, what role and shape can we foresee for EU regional policy in the coming decade? Taking place near the heart of Europe's political and administrative centre, this conference will bring together a multitude of views from a range of disciplines and policy backgrounds to discuss the future scope of regional policy. The meeting will consider EU regional policy from the level from both strategic and practical perspectives.

### **The Conference Format**

The conference will work through a mixture of plenary, roundtable and parallel workshop sessions. The plenary sessions will discuss the role and meaning of 'territorial cohesion', a concept that raises numerous questions in the light of actual debates and developments. How will 'territorial cohesion' be positioned alongside the long-standing goals of social and economic cohesion? How will it be understood in a more market-oriented, liberal Europe which is curtailed by stability rules and in which the basis for solidarity may be eroding? Another topic will be the basic outlines for, and controversies surrounding, the development of the EU regional policy for the new programming period 2007-2013.

On past experience, we anticipate 120-150 participants with opportunities for dialogue and networking presenting an important part of the programme. The working language of the conference will be English.

### **The Conference Venue**

Leuven is only a short trip away from Europe's political and administrative centre, Brussels (15 minutes on the train or 20 minutes by car). Brussels airport is one of the key European air-travel hubs making this conference very accessible. As a key academic centre itself, Leuven is heavily engaged in the European debate. Founded in 1425, the Catholic University of Leuven is one of Europe's oldest and most highly regarded universities. The conference meetings will take place in centrally and beautifully located historic university buildings. Leuven is a town with a particular charm. Its many thousands of students have bred a centre full of eclectic cafés, bars and restaurants with a lively nightlife. The many hotels are centrally located and we anticipate that participants will easily be able to walk between the various conference venues through the historic and busy streets.

### **The Call for Papers**

Papers are now invited on the following themes:

- EU enlargement: convergence, two-tier divergence or diversity?
- Strategic approaches to Cohesion Policy: the new Community Strategic Guidelines 2007-2013
- Meeting the Lisbon Agenda: the role of regional policy and cohesion policy in boosting innovation, entrepreneurship, and employment
- Cross-border developments and transnational cooperation
- Structural policies in the face of budgetary constraints
- Implications of demographic changes on the regions
- Which way forward for 'territorial cohesion' and a renewed European Spatial Development Perspective?
- New perspectives on regional policy: neo-liberal debates, evolving social models and challenges to peripheral and rural areas
- Towards the new programming period 2007-2013: the role of policy evaluation
- New forms of local democracy and governance in the light of Europe's principle of subsidiarity
- The impact of state aid rules on structural funds programming

### **Submission Guidelines**

Please send offers of papers in the form of maximum 400 word abstracts to Sally Hardy at the Regional Studies Association by 31st January 2006. For the time being submissions should be sent by email, with a Word attachment to [rsa@mailbox.ulcc.ac.uk](mailto:rsa@mailbox.ulcc.ac.uk) or via the Association website facility. We hope that a new online conference facility will be available in the early winter for the online submission of abstracts and conference registration.

Submissions should include paper title, authors names, full postal addresses for all named authors along with telephone, fax and e-mail details. Proposals will be considered by the Conference Programme Committee against the criteria of originality and interest, subject balance and geographical spread.

### **Submission Address**

Sally Hardy, Regional Studies Association, PO Box 2058, Seaford BN25 4QU, United Kingdom  
Tel: +44 (0) 1323 899 698 Fax: +44 (0) 1323 899 798  
E-mail: [rsa@mailbox.ulcc.ac.uk](mailto:rsa@mailbox.ulcc.ac.uk)  
Web: [www.regional-studies-assoc.ac.uk](http://www.regional-studies-assoc.ac.uk)

## OGŁOSZENIE

Zarząd Stowarzyszenia Regional Studies Association Sekcja Polska podjął decyzję o dofinansowaniu uczestnictwa trzech młodych badaczy (w wieku do 30 lat) w konferencji. **Shaping EU Regional Policy: Economic, Social and Political Pressures, Leuven, 8–9 czerwca 2006.** Wysokość stypendium wynosi 1000 zł brutto. Warunkiem otrzymania stypendium jest przygotowanie referatu w języku angielskim i potwierdzenie uczestnictwa w konferencji przez organizatorów. Stypendia przyzna Zarząd Stowarzyszenia RSA Sekcja Polska w drodze konkursu na najlepszy referat. Zgłoszone referaty prosimy przysyłać na adres: Stowarzyszenie RSA Sekcja Polska, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa.