

Adriana Żelazo

Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych Pierwsze przybliżenie

Rozszerzona wersja referatu wygłoszonego na konferencji w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych „Polski samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych”, 15 maja 2001 r., <www.pism.pl/konferencje>

Miasta partnerskie, jako szczególny rodzaj kontaktów zagranicznych władz lokalnych, pojawiły się w Europie Zachodniej po II wojnie światowej. Współpraca miast i gmin miała się w przyszłości przyczynić do ograniczenia konfliktów zbrojnych w Europie, pomóc w zbliżeniu się społeczności z różnych krajów, przezwyciężyć wrogość narodów, dotąd ze sobą walczących, oraz przyczynić się do obalenia negatywnych stereotypów i uprzedzeń.

Związki bliźniacze gmin są formą kształtowania i realizowania polityki zagranicznej rządu, ich specyfiką jest bezpośrednie angażowanie się mieszkańców gmin, organizacji i stowarzyszeń lokalnych we współpracę ze społecznościami gmin zagranicznych. Współpraca partnerska miast europejskich była i jest okazją do bliskich kontaktów między społecznościami różnych krajów. Partnerstwa gmin są formą współpracy międzynarodowej na poziomie lokalnym. Są także okazją dla władz lokalnych różnych krajów na wymianę doświadczeń i kooperację w różnych sferach życia społecznego¹. Wraz z rozwojem tej formy współpracy, partnerstwa obejmowały również gminy z krajów spoza Europy.

Obecnie ponad 8 tys. gmin z krajów będących członkami Rady Gmin i Regionów Europy jest połączonych umowami partnerskimi. Ważną rolę w rozwoju ruchu miast bliźniaczych odegrały gminy z Francji i Niemiec. Pierwszą oficjalną wspólnotę bliźniaczą zawiązały francuskie Montbelliard i niemiecki Ludwigsburg tuż po

¹ Council of European Municipalities and Regions, por.: www.ccre.org.

II wojnie światowej. Dzisiaj ponad połowa partnerstw w Europie Zachodniej przypada na współpracę gmin tych dwu krajów².

Od początku lat dziewięćdziesiątych do ruchu gmin bliźniaczych dołączyły gminy z krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Partnerstwa między gminami Europy Zachodniej a Europy Środkowej i Wschodniej odgrywają szczególną rolę w budowie jedności europejskiej³. Kontakty partnerskie mogą też pomóc w przygotowaniu się krajów Europy Środkowej do członkostwa w Unii Europejskiej⁴.

Związki partnerskie między miastami polskimi a miastami z innych krajów istniały również w okresie PRL. Były to jednak wypadki nieliczne, a kontakty kończyły się na ogół na formalnych deklaracjach i nie prowadziły do rzeczywistej współpracy. Właściwy rozwój współpracy partnerskiej, opartej na spontanicznej aktywności społeczności lokalnych, rozpoczął się po przełomie w roku 1989. Transformacja ustroju państwa oraz reforma samorządu terytorialnego pozwoliły na rozwój współpracy polskich gmin z gminami innych krajów.

W grudniu 2000 r., na zlecenie Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, TNS OBOP zrealizował badanie ankietowe na temat współpracy międzynarodowej gmin na reprezentatywnej próbie 500 gmin w Polsce⁵. Wywiady przeprowadzono z przedstawicielami samorządu gminnego. Wstępne wyniki badania prezentowane były na konferencji „Polski samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych”, zorganizowanej przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych w maju 2001 roku⁶.

Przedstawiona tu analiza, oparta na wynikach przeprowadzonej ankiety, składa się z 4 zasadniczych części. W pierwszej przedstawiono główne różnice między gminami, które nawiązały kontakty partnerskie, a gminami, które obecnie takich kontaktów nie mają. W drugiej części opisano partnerstwa, z uwzględnieniem ich zróżnicowania ze względu na czynniki, takie jak: położenie geograficzne gmin polskich, typ gmin oraz przynależność do różnych organizacji. W trzeciej ukazano współpracę gmin. Ostatnia część zawiera postulaty odnośnie działań, jakie mogłyby przyczynić się do ułatwień w nawiązywaniu współpracy. Postulaty te zgłaszali re-

² A. Brzozowska (red.), *Związki bliźniacze*, Związek Miast Polskich, Poznań 1998; Council of European Municipalities and Regions, por.: www.ccre.org.

³ Council of European Municipalities and Regions, por.: www.ccre.org.

⁴ A. Brzozowska (red.), op.cit.

⁵ Próba celowa, losowanie warstwowe. Kryterium losowania stanowiły 2 cechy: województwo oraz typ gminy.

⁶ Por.: www.pism.pl/konferencje.

prezentanci zarówno gmin mających zagranicznych partnerów, jak i gmin nie mających takich kontaktów.

Wymiennie do sformułowania gminy partnerskie bądź związki partnerskie stosuje się w tekście również pojęcia, takie jak: gminy bliźniacze, związki bliźniacze (od angielskiego twinning), współpraca partnerska, kontakty partnerskie oraz partnerstwa. Wszystkie te określenia odnoszą się zarówno do gmin miejskich, jak i wiejskich, utrzymujących różnego typu kontakty partnerskie z gminami z innych krajów.

Gminy współpracujące i nie współpracujące

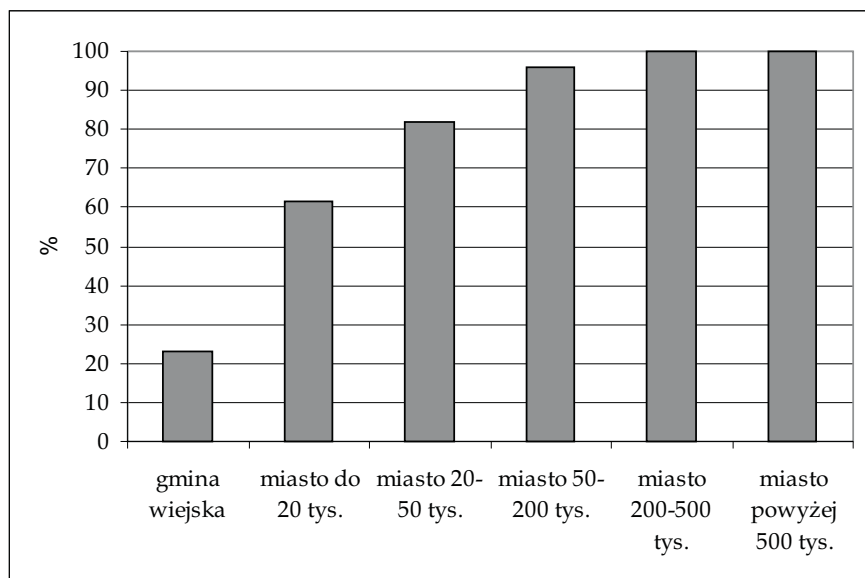
Determinanty istnienia związków partnerskich

Jakie gminy deklarują nawiązanie kontaktów partnerskich z gminami zagranicznymi? Jakie czynniki decydują, że niektóre gminy utrzymują kontakty partnerskie, a inne nie? W tej części analizy nie jest istotne, jak dużo dana gmina ma partnerów i w jakich krajach, ale jedynie sam fakt istnienia związku partnerskiego.

Kontakty partnerskie z gminami z innych krajów utrzymuje 42% gmin polskich. Wykorzystując dane, uzyskane w badaniu, można wyróżnić kilka istotnych czynników, które mogą wpływać na fakt nawiązania bądź nie partnerstwa zagranicznego przez gminę. Najsilniejszym z nich jest typ gminy, w którym różnicuje się gminy na wiejskie i miejskie oraz ze względu na liczbę mieszkańców. Im większa liczba mieszkańców, tym większe prawdopodobieństwo, że gmina ma zagranicznego partnera. Jak pokazuje wykres 1, zagranicznych partnerów ma 23% gmin wiejskich, ponad 60% miast do 20 tys. mieszkańców oraz wszystkie duże miasta.

Kolejnym istotnym czynnikiem dla kontaktów partnerskich jest położenie gminy względem granicy. Im bliżej granicy, tym większe prawdopodobieństwo, że gmina ma co najmniej jednego partnera w innym kraju. W powiatach przygranicznych 57% gmin ma związki partnerskie, natomiast wśród gmin z pozostałych powiatów 38%. Różnica zwiększa się, gdy zostają wydzielone gminy przygraniczne. Ponad 2/3 gmin leżących przy granicy utrzymuje kontakty partnerskie z gminami innych krajów. Podobnie, jak w skali całego kraju, związki bliźniacze częściej mają gminy miejskie niż wiejskie. Aż 90% miast z terenów przygranicznych deklaruje utrzymywanie kontaktów partnerskich. Jednakże warto zauważyć, że co druga przygraniczna gmina wiejska ma zagranicznego partnera, podczas gdy wśród pozostałych gmin wiejskich – jedynie co piąta.

Wykres 1
Związki partnerskie a typ miejscowości



Znaczącym czynnikiem jest też przynależność do różnego typu organizacji samorządowych. Członkostwo w takich organizacjach deklaruje 90% gmin. Gminy zrzeszone częściej nawiązują kontakty zagraniczne. Wśród gmin, które nie należą do żadnej organizacji, kontakty partnerskie utrzymuje jedynie 13% spośród nich, podczas gdy wśród gmin, deklarujących taką przynależność, zagranicznych partnerów ma 45%. Jest to niewątpliwie związane z omawianymi wcześniej czynnikami – typem gminy i położeniem względem granicy. Nie zrzeszone, pozostają częściej gminy wiejskie (13%) niż miejskie (6%). Jednakże warto zauważyć, iż wśród gmin wiejskich, które mają zagranicznych partnerów, zaledwie 7% z nich nie należy do żadnej organizacji. Członkostwo w organizacjach samorządowych częściej deklarują też gminy przygraniczne. Można to tłumaczyć m.in. istnieniem euroregionów, które obejmują stowarzyszenia gmin z obszarów przygranicznych.

Wśród organizacji zrzeszających gminy polskie najwięcej członków gromadzą organizacje regionalne. Należy do nich prawie 2/3 gmin, z czego ponad 40% utrzymuje kontakty partnerskie. Do organizacji, których znacząca większość członków ma gminy bliźniacze należą: Unia Metropolii Polskich (100%), Związek Miast Polskich (88%) euroregiony (73%) oraz Unia Miasteczek Polskich (53%).

Obszary przygraniczne są zróżnicowane pod względem kontaktów zagranicznych. Najwięcej gmin z partnerami w innych krajach znajduje się na pograniczu zachodnim i południowym. W województwach graniczących z Niemcami 66% gmin współpracuje z gminami zagranicznymi, natomiast wśród gmin przygranicznych tych województw – 78%. Największy procent gmin, mających partnerów w innych krajach, jest wśród gmin pasa południowego; 85% gmin leżących przy granicy południowej utrzymuje kontakty partnerskie. W skali województw jest ich mniej, gdyż jedynie połowa gmin z województw leżących przy granicy z Czechami i Słowacją współpracuje z partnerami zagranicznymi. Najmniej gmin z partnerstwami jest na pograniczu wschodnim, gdzie jedynie 30% gmin leżących przy granicy ma gminy partnerskie, a w województwach przygranicznych – 42%. Najwięcej gmin bliźniaczych na tym pograniczu mają gminy województwa warmińsko-mazurskiego (55%). Zestawienie danych dla obszarów przygranicznych zawiera tabela 1.

Tabela 1
Położenie gminy a związki partnerskie
[%]

Położenie gminy	Gminy mające związki partnerskie
Pas zachodni województwa przygraniczne	66
	78
Pas południowy województwa przygraniczne	50
	85
Pas wschodni województwa przygraniczne	42
	30

Utrzymywanie bądź nie związków partnerskich odzwierciedla się w strukturze organizacyjnej urzędów gmin i miast. W prawie połowie gmin, które nie mają zagranicznych partnerów, nie ma działu ani osoby odpowiedzialnej za współpracę z zagranicą. Dominuje tu opinia, że „taka osoba nie jest potrzebna, bo gmina nie współpracuje”. Dotyczy to przede wszystkim gmin wiejskich, ale są też gminy miejskie, gdzie spotyka się taki pogląd. Wśród pozostałych gmin, nie współpracujących, za kontakty zagraniczne w wypadku gmin wiejskich odpowiada na ogół wójt, sekretarz gminy bądź wyznaczeni pracownicy z innych wydziałów, natomiast w gminach miejskich – pracownik do spraw promocji, sekre-

tarz, burmistrz. Za sprawy zagraniczne częściej odpowiada dział promocji w gminach, które próbowały nawiązać kontakty partnerskie z gminami z innych krajów.

W gminach wiejskich, które mają związki bliźniacze, kontaktami zagranicznymi najczęściej zajmuje się wójt lub jego zastępca (45%), rzadziej sekretarz gminy (18%) bądź też wydział/pracownik do spraw promocji (14%). W gminach miejskich najczęściej jest to z kolei wydział/pracownik do spraw promocji (41%), burmistrz lub jego zastępca (24%) bądź wydział/pracownik do spraw współpracy z zagranicą. Wśród innych wydziałów, wymienianych jako odpowiedzialne za kontakty zagraniczne, znalazły się, m.in.: wydział organizacyjny, wydział organizacyjno-prawny oraz wydział oświaty, kultury i sportu. Pełne zestawienie z odpowiedziami na pytanie o jednostki odpowiedzialne za współpracę międzynarodową w gminie zawiera tabela 2. W ostatniej kolumnie podane są procenty dla wszystkich badanych gmin, w drugiej dla gmin utrzymujących współpracę ze swymi odpowiednikami za granicą, a w trzeciej dla gmin nie współpracujących. Kategorie utworzono na podstawie odpowiedzi respondentów.

Tabela 2
Kto w gminie zajmuje się współpracą z zagranicą?
[%]

Odpowiedzi	Wśród wszystkich gmin	Wśród gmin, które	
		Mają partnera	nie mają partnera
nie ma takiej jednostki organizacyjnej ani osoby	28	4*	46
wójt gminy	15	13	17
sekretarz gminy	11	14	9
wydział promocji	11	23	2
pracownik ds. promocji	8	9	8
wyznaczeni pracownicy z różnych działów	7	8	7
burmistrz	6	11	2
wydział organizacyjno-prawny	4	6	2
inne wydziały, jednostki organizacyjne	4	5	2
pracownik ds. współpracy z zagranicą	3	5	1
z-ca burmistrza	3	5	1
zarząd gminy	2	4	1

→

Tabela 2
cd.

Odpowiedzi	Wśród wszystkich gmin	Wśród gmin, które	
		Mają partnera	nie mają partnera
wydział ds. współpracy z zagranicą	2	6	-
z-ca wójta	2	2	2
pracownik działu organizacyjnego	1	1	1
prezydent	1	1	-
z-ca prezydenta	1	1	-
przewodniczący Rady Gminy	0,4	0,5	0,3
inne	2	4	-

* Należy domniemywać, że obowiązki te wykonuje wójt lub wyznaczony ad hoc urzędnik

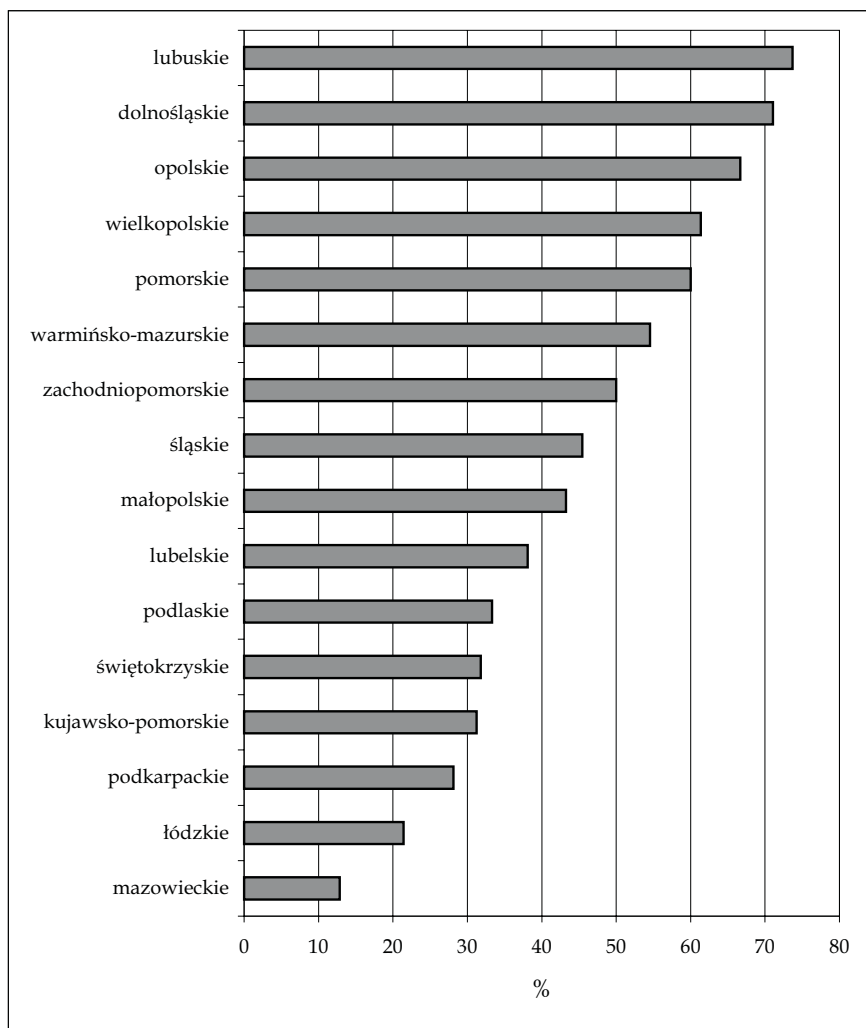
Partnerstwa w podziale na województwa

Największy procent gmin mających partnerów zagranicznych jest w województwach przygranicznych – lubuskim (74%), a następnie dolnośląskim (71%). Ponad 60% gmin w województwie opolskim i w wielkopolskim utrzymuje kontakty partnerskie. Najgorzej prezentuje się pod tym względem województwo mazowieckie, zaledwie 13% gmin współpracuje z gminami z innych krajów. Partnerów zagranicznych ma co piąta gmina z województwa łódzkiego i ok. 30% gmin z podkarpackiego, kujawsko-pomorskiego i świętokrzyskiego. Dane dla wszystkich województw umieszczone są na wykresie 2.

Procentowy stosunek gmin wiejskich do gmin pozostałych może być jednym z czynników wyjaśniających, dlaczego w jednych województwach jest więcej gmin współpracujących, a w innych mniej. W województwach: zachodniopomorskim, dolnośląskim i lubuskim, jest najmniejszy procent gmin wiejskich (poniżej 50%). Jednocześnie największy procent gmin z partnerstwami jest w województwach dolnośląskim i lubuskim. Natomiast w województwach lubelskim i łódzkim gmin wiejskich jest najwięcej (odpowiednio 81% i 76%). Relatywnie wysoki procent takich gmin jest też w województwach: mazowieckim (71%), podkarpackim (72%) i świętokrzyskim (72%). We wszystkich tych województwach gmin współpracujących z partnerami zagranicznymi jest poniżej 40%.

Wykres 2

Nasycenie związkami partnerskimi gmin w poszczególnych województwach



Województwo mazowieckie wyróżnia się też najwyższym procentem (29%) gmin nie stowarzyszonych w organizacjach samorządowych. Duży procent gmin, nie należących do organizacji samorządowych, jest też w województwie łódzkim – 14% gmin tego województwa nie należy do żadnej organizacji. W skali całego kraju jedynie 10% gmin nie należy do żadnej organizacji samorządowej.

Na to, czy w danej gminie utrzymuje się kontakty partnerskie z gminami innych krajów, wpływa zapewne więcej czynników, choćby zagadnienia gospodarcze, społeczne i historyczne. Z tymi ostatni-

mi wiąże się kwestia mniejszości narodowych. Ich obecność w regionie może mieć istotny wpływ na wybór krajów, z których gminami zostanie nawiązana współpraca. Zajmiemy się tym w części przedstawiającej kraje w podziale na województwa. Innym, trudnym do zmierzenia, ale ważnym czynnikiem jest „czynnik ludzki”. Na ogół w gminach wiejskich i małych miastach nie ma oddzielnego działu, który odpowiadałby za współpracę międzynarodową.

Wielość czynników determinujących fakt nawiązywania współpracy partnerskiej powoduje, że trudno jest stwierdzić, w jakim stopniu aktywność w kontaktach partnerskich jest skorelowana z aktywnością ekonomiczną gminy. Warto w tym miejscu powiedzieć o rankingu 100 najlepszych gmin, jaki w maju 2001 r. opracowało Centrum Badań Regionalnych (CBR) w Warszawie. Podstawą rankingu były inwestycje w lokalną infrastrukturę, w latach 1998-2000⁷. Spośród gmin z rankingu, które jednocześnie znalazły się w próbie 500 gmin w badaniu Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, większość utrzymuje kontakty partnerskie z gminami z innych krajów. Sugerowałoby to pozytywną korelację między nakładami na inwestycje a aktywnością w stosunkach międzynarodowych. Jednocześnie jednak uszeregowanie województw pod względem procentu gmin, które znalazły się w rankingu, jest nieco inne, niż uszeregowanie województw pod względem procentu gmin, mających zagranicznych partnerów⁸. W rankingu CBR pierwsze jest województwo dolnośląskie (w badaniu PISM – 2), następnie zachodniopomorskie (7), lubuskie (1) i pomorskie (5). Natomiast mazowieckie, które w badaniu PISM zamykało uszeregowanie, tutaj jest 5, a łódzkie, które w badaniu było przedostatnie, w rankingu CBR jest 4. Istnienie tych różnic pozwala na postawienie pytania o zależność między aktywnością w sferze inwestycji w infrastrukturę a aktywnością w zakresie współpracy międzynarodowej gmin.

Gminy nie mające partnerów zagranicznych

a) Gminy, które próbowały nawiązać współpracę

Ponad połowa z gmin, które nie mają związków partnerskich, próbowała nawiązać kontakty. Charakterystyka gmin szukających partnerów jest zbliżona do opisu gmin, które takie kontakty już mają.

⁷ Raport, „Rzeczpospolita” z 31 maja 2001 r.

⁸ W raporcie opublikowanym w „Rzeczpospolitej” z 31 maja 2001 r., województwa uszeregowano wg liczby gmin z danego województwa, jakie znalazły się w rankingu. Dla potrzeb niniejszej analizy dokonano innego uszeregowania. Zamiast liczby bezwzględnej gmin z rankingu wzięto procent, obliczony – liczba gmin z rankingu w stosunku do wszystkich gmin w poszczególnych województwach.

Inicjatywę rzadziej podejmują gminy wiejskie (47%) niż miejskie (77%). Częściej współpracę próbują nawiązać gminy z województw przygranicznych (60%) niż gminy z pozostałych województw (40%). Częściej są to gminy położone w pasie zachodnim (73%) niż południowym i wschodnim (56%). Największy procent gmin podejmujących inicjatywę jest w województwach: lubuskim (80%), warmińsko-mazurskim (80%), opolskim (75%) i dolnośląskim (73%). Najbardziej natomiast próby nawiązania kontaktów podejmują gminy z województwa świętokrzyskiego (27%) i mazowieckiego (29%).

Spośród gmin, które próbowały nawiązać kontakty, w grudniu 2000 r. ponad 1/3 była w trakcie rozmów z potencjalnym partnerem bądź podpisywania umowy o partnerstwie. Pozostałym gminom, mimo różnych inicjatyw, nie udało się nawiązać współpracy. W co czwartej gminie przyczyn takiego stanu upatrywano w braku zainteresowania ze strony gminy zagranicznej: „gmina partnera po wstępnych rozmowach nie wykazała zainteresowania”, „podejmowano rozmowy, ale partner wybrał inną gminę”, „brak odzewu ze strony potencjalnego partnera”.

Przedstawiciele 11% gmin wymieniali różnego typu inicjatywy poza bezpośrednim kontaktem z potencjalnym partnerem, które miały doprowadzić do nawiązania współpracy. Gminy te zwracały się o pośrednictwo w kontaktach, m.in.: do związków gmin, urzędów wojewódzkich i organizacji międzynarodowych. Czasem rolę pośrednika odgrywała też osoba prywatna bądź ambasada. Do współpracy nie dochodziło, ponieważ „wniosek nie został rozpatrzone”, „nie doszło do realizacji projektu”, „negocjacje nie doszły do skutku”, „oferty nie uzyskały pozytywnej odpowiedzi”.

W co dziesiątej gminie wskazywano na brak środków finansowych. Zazwyczaj były to ogólne stwierdzenie, że gminy nie stać na finansowanie kontaktów zagranicznych, czasem mówiono o niepowodzeniach w uzyskaniu zewnętrznych funduszy.

Wśród przyczyn nie nawiązania współpracy pojawiły się też trudności techniczne i organizacyjne. Bariera językowa, zbyt duża odległość, brak umiejętności negocjacyjnych i ogólnie brak doświadczenia przy tego typu porozumieniach – to przykłady najczęściej podawanych tutaj przeszkód.

Powodem nie zawarcia porozumienia o partnerstwie była też niekiedy postawa władz gmin polskich bądź zmiany w urzędach. Współpraca zagraniczna nie zawsze zyskiwała akceptację rady: „rada nie wyraziła zgody na współpracę”, „rada gminy nie podjęła dalszych kroków”, „brak determinacji z naszej strony i wcześniejszej ra-

dy”. Nawiazywaniu kontaktów nie sprzyjają też zmiany personalne w gminie: „częste zmiany władzy obecny wójt już piąty, każdy ma inne koncepcje”, „osoba, która się tym zajmowała odeszła”.

W niektórych gminach wskazywano też na nieatrakcyjność polskiej gminy: „partner wycofał się – teren mało atrakcyjny, nie leży w pobliżu dużego miasta”, „usiłowaliśmy nawiązać jakiś kontakt, ale nie za bardzo mamy co zaoferować”.

Zdarzało się też, że współpraca zastała przerwana. Wśród przyczyn podawano brak potrzeby kooperacji, brak pieniędzy, a także błędy organizacyjne.

W określaniu powodów nie podjęcia współpracy nie ma znaczących różnic między gminami miejskimi a wiejskimi. Spis przyczyn, jakie podawali przedstawiciele gmin przy wyjaśnianiu nie nawiązania współpracy znajduje się w tabeli 3; kategorie utworzono na podstawie odpowiedzi respondentów.

Tabela 3
Dlaczego nie doszło do współpracy?
[%]

gmina w trakcie nawiązywania współpracy	35
brak zainteresowania gmin zagranicznych	25
nieudane próby po stronie polskiej - ogólnie	11
brak środków finansowych po stronie polskiej	10
problemy organizacyjne i techniczne	9
brak zainteresowania władz gminy, zmiany organizacyjne w gminie	8
mała atrakcyjność polskiej gminy	5
brak odpowiedniego partnera	3
współpraca przerwana	3
inne	2

Wartości procentowe nie sumują się do 100%, gdyż można było podać więcej niż jedną przyczynę.

b) Gminy, które nie podejmowały prób nawiązania współpracy

Wśród gmin, które nie mają związków bliźniaczych, inicjatywy nawiązania współpracy bliźniaczej nie podejmowało dotąd 47% (co stanowi 28% wszystkich gmin). Aż 91% z nich stanowią gminy wiejskie, z czego prawie 1/3 to gminy województwa mazowieckiego.

Podając powody nie podejmowania prób nawiązania kontaktów, w prawie połowie gmin wskazywano na czynniki mówiące o braku możliwości takiej współpracy. Najczęściej jest to związane z brakiem środków finansowych w gminie. Inną przyczyną jest brak okazji do

nawiązania kontaktów oraz brak warunków w gminie: „nie dysponujemy bazą, nie posiadamy ludzi do tego”, „brak znanych ogólnie metod nawiązywania kontaktów”, „nie było okazji do nawiązania kontaktu”. Przedstawiciele 8% gmin uważają, że ich gmina nie ma nic do zaoferowania: „nie ma szans na współpracę, bo gmina jest mała i nie mamy nic do zaoferowania”, „gmina nie jest atrakcyjna”.

Reprezentanci 28% gmin nie widzą potrzeby takiej współpracy. Pojawiały się tu opinie, takie jak: „nie mamy w tym interesu”, „mała gmina rolnicza nie ma potrzeby nawiązania współpracy”, „nie odczuwamy takiej potrzeby”, „nie widzę korzyści z takiej współpracy”.

W 12% gmin brak jest inicjatywy bądź nie ma zainteresowania taką współpracą. Niektóre gminy nie podejmowanie inicjatywy tłumaczą brakiem propozycji od gmin zagranicznych: „nikt nam nic nie oferował, sami nie zabiegaliśmy”, „nikt się nie zainteresował z zagranicy”.

Nieliczne gminy deklarowały, że zainteresują się współpracą z gminami innych krajów w najbliższym czasie. W niektórych wypowiedziach pojawiało się też tłumaczenie, że inicjatywom przeszkadza postawa rady gminy. Mówi się tu m.in. o braku woli radnych oraz trudnościach z przekonaniem radnych do kontaktów zagranicznych.

Pojawiły się też głosy o potrzebie pośrednika w kontaktach zagranicznych gminy. Gminy nie wiedzą, do kogo się zwrócić o pomoc, niektórzy oczekują, że inicjatywę przejmie wyższy szczebel administracji. Zestawienie podawanych uzasadnień znajduje się w tabeli 4.

Tabela 4
Dlaczego gmina nie próbowała nawiązać współpracy?
[%]

„nie było takiej potrzeby“	28
brak możliwości	25
przyczyny finansowe	15
brak zainteresowania	12
„gmina nie ma nic do zaoferowania“	8
„nikt nam nic nie oferował“	5
„niechęć, opór radnych“	4
„teraz o tym myślimy“	4
„ktoś inny powinien pośredniczyć“	2
inne	1

Wartości procentowe nie sumują się do 100%, gdyż można było podać więcej niż jedną przyczynę.

Charakterystyka związków partnerskich

W tej części będą już jedynie omawiane gminy, które mają nawiązane kontakty partnerskie z gminami z innych krajów.

Państwa w których gminy współpracują z gminami polskimi

Przedstawiciele 500 gmin wymienili w sumie 41 państw, w których mają partnerów. Gdyby zbadać wszystkie gminy w Polsce, krajów byłoby zapewne więcej. Niewątpliwie jednak krajem, w którym polskie gminy mają najwięcej partnerów, są Niemcy. Prawie 2/3 gmin współpracujących ma co najmniej jednego partnera w Niemczech. Biorąc pod uwagę wszystkie gminy w Polsce, 28% spośród nich współpracuje z gminami niemieckimi. W województwach: kujawsko-pomorskim, łódzkim, opolskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim, ponad 80% gmin współpracujących ma związki bliźniacze z gminami niemieckimi, natomiast w województwach: dolnośląskim, lubuskim i podlaskim – ok. 3/4 gmin. Najmniej gmin z partnerstwami w Niemczech jest w województwach małopolskim i lubelskim, odpowiednio 31% i 37% gmin. Charakterystyczna dla związków z gminami niemieckimi jest dość duża liczba gmin polskich, które mają kilka gmin bliźniaczych w Niemczech. Wśród gmin, utrzymujących kontakty bliźniacze z gminami w Niemczech, 27% ma więcej niż jednego partnera w tym kraju. W wypadku innych państw, takie sytuacje zdarzają się znacznie rzadziej. Warto więc wprowadzić tutaj nową kategorię – liczba istniejących związków partnerskich. Wśród wszystkich partnerstw ponad 1/3 to partnerstwa z gminami niemieckimi. Związki z niemieckimi gminami stanowią ponad połowę wszystkich partnerstw w województwie zachodniopomorskim. Natomiast w województwach: lubuskim, opolskim, wielkopolskim, warmińsko-mazurskim i dolnośląskim, jest to po ponad 40% wszystkich kontaktów bliźniaczych gmin tych województw. W sumie w gminach województw przygranicznych znajduje się 64% partnerstw polsko-niemieckich.

W co piątym partnerstwie z gminą niemiecką stroną polską reprezentuje gmina wiejska. Przed 1989 r. współpracę rozpoczęło 12% dzisiaj istniejących związków, z czego większość po stronie polskiej stanowią gminy z zachodniej części kraju.

W stosunkach polsko-niemieckich dużą rolę odgrywa mniejszość niemiecka w Polsce. Zamieszkuje ona tereny województw: opolskiego, dolnośląskiego, warmińsko-mazurskiego, pomorskiego i kujawsko-pomorskiego. Przedstawiciele mniejszości niemieckiej uczestniczą aktywnie w życiu społeczności lokalnych. W sa-

morządach gminnych jest obecnie ok. 500 radnych narodowości niemieckiej⁹. Niejednokrotnie pełnią oni rolę pomostową w kontaktach gmin obu państw. Inicjatorami i organizatorami kontaktów bywają też Polacy, mieszkający obecnie w Niemczech.

Drugim krajem, pod względem liczby kontaktów między gminami, jest Francja. Kontakty bliźniacze z gminami z Francji utrzymuje 28% gmin współpracujących, co stanowi 12% wszystkich gmin w Polsce. Związki z gminami francuskimi to 10% wszystkich związków bliźniaczych. Największy procent gmin współpracujących z gminami tego kraju jest w województwie mazowieckim. Spośród gmin tego województwa, które nawiązały kontakty partnerskie, 67% ma partnera we Francji. Również duży procent gmin województw łódzkiego (50%) i lubelskiego (44%) ma związki bliźniacze z gminami z Francji. Co więcej, jedynie w województwach mazowieckim i lubelskim procent gmin współpracujących z gminami francuskimi jest wyższy, niż procent gmin współpracujących z niemieckimi partnerami. Wśród partnerstw utrzymywanych z gminami francuskimi 14% zostało zapoczątkowanych przed rokiem 1989. W nawiązywaniu współpracy partnerskiej między gminami Francji a Polski pomaga wspólnota francuskiej Polonii¹⁰.

Wiele polskich gmin ma swoich partnerów również wśród gmin z Holandii i Czech; 16% gmin mających partnerstwa współpracuje z gminami z Holandii, a 14% z gminami czeskimi. Udział związków bliźniaczych z gminami tych krajów w ogólnej liczbie partnerstw wynosi po 6%. Rozbieżność między procentem gmin współpracujących z gminami tych krajów wynika z faktu, że niektóre gminy mają po kilku partnerów w Czechach. Natomiast w wypadku Holandii gminy polskie mają tu na ogół po jednym partnerze. Związki bliźniacze z gminami w Czechach obserwuje się przede wszystkim w województwach przygranicznych. Najwięcej jest ich w województwach dolnośląskim i śląskim; 36% gmin współpracujących z województwa dolnośląskiego i 30% z śląskiego ma partnera w Czechach. Prawie co czwarte partnerstwo na tym obszarze jest z gminą czeską. Liczne partnerstwa gmin z województwa dolnośląskiego z gminami czeskimi można po części tłumaczyć obecnością mniejszości czeskiej na tym terenie. Gminy współpracujące z gminami holenderskimi są bardziej rozproszone po całej Polsce. Przed rokiem 1989 z gminami z Czech zapoczątkowano jedynie 6% związków, a z gminami holenderskimi 9%.

⁹ Por.: www.mswia.gov.pl.

¹⁰ J. de Chalender, *Francja-Polska nowe wyzwanie*, Znak, Kraków 1998.

Wśród partnerstw z gminami czeskimi 29% to związki zawarte przez gminy wiejskie. Natomiast wśród partnerów gmin holenderskich jedynie 9% stanowią gminy wiejskie.

Kolejnym krajem, w którym polskie gminy mają licznych partnerów, jest Ukraina. Około 10% gmin współpracujących ma związki partnerskie wśród gmin z Ukrainy. Niektóre z gmin mają po kilku partnerów z tego kraju. Najwięcej gmin, mających związki partnerskie z gminami ukraińskimi, jest w województwach lubelskim i podkarpackim.

Niewiele mniej związków partnerskich polskie gminy mają w Danii, na Litwie i na Węgrzech. Również ok. 10% gmin współpracujących ma związki partnerskie z gminami z każdego z tych krajów. Na ogół jednak polskie gminy mają po jednym partnerze w tych państwach. Dlatego procent związków partnerskich z gminami tych krajów jest nieco niższy niż w wypadku związków z gminami z Ukrainy.

Z gminami duńskimi współpracuje najwięcej gmin z województw: zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego i świętokrzyskiego (30%). Partnerów z Węgier najczęściej mają gminy województw: podkarpackiego, lubelskiego i małopolskiego.

Najwięcej kontaktów partnerskich z gminami litewskimi jest w województwie podlaskim. Wśród gmin utrzymujących kontakty zagraniczne połowa ma partnera na Litwie. Niewątpliwie jest to związane z obecnością mniejszości litewskiej na Suwalszczyźnie i obecnością jej przedstawicieli we władzach samorządowych. Z gminami z Litwy współpracuje też po 1/3 gmin z województw łódzkiego i mazowieckiego. Związki z gminami litewskimi nawiązują też gminy z zachodniej części kraju, np. z Dolnośląskiego i Kujawsko-Pomorskiego. Na rozwój stosunków polsko-litewskich ma też niewątpliwie wpływ obecność mniejszości polskiej na Litwie.

Prawie 8% gmin współpracujących ma zawarte partnerstwa z gminami ze Słowacji. Wśród gmin województwa podkarpackiego co trzecie partnerstwo jest z gminą słowacką. W Małopolsce 14% gmin współpracujących ma partnera na Słowacji, co może być związane z obecnością mniejszości słowackiej w tym województwie. W połowie związków ze Słowakami po stronie polskiej uczestniczą gminy wiejskie.

Spośród krajów sąsiednich najmniej partnerstw jest z gminami z Białorusi i Rosji. Z gminami z Białorusi współpracuje jedynie 3% polskich gmin, mających partnerstwa, a z gminami z Rosji – 6%.

Gminy polskie, które nawiązały kontakty z gminami tych krajów, są rozproszone po całej Polsce.

Zestawienie wszystkich krajów, z których gminami współpracują badane gminy, znajdują się w tabeli 5. Druga kolumna pokazuje procent gmin współpracującym z partnerami z danego kraju wśród gmin utrzymujących kontakty partnerskie, natomiast w trzeciej podany jest procent gmin współpracujących z gminami danego kraju wśród wszystkich polskich gmin.

Tabela 5
Państwa w których gminy współpracują z gminami polskimi [%]

Państwa	Gminy polskie współpracujące z gminami w danym kraju	
	wśród gmin, które mają związki partnerskie	wśród wszystkich gmin w Polsce
Niemcy	66,0	27,6
Francja	28,2	11,8
Czechy	13,9	5,8
Holandia	16,3	6,8
Ukraina	10,0	4,2
Litwa	10,5	4,4
Węgry	10,0	2,8
Dania	9,6	4,0
Dania	9,6	4,0
Słowacja	7,7	3,2
Wielka Brytania	6,7	4,2
USA	6,2	2,6
Rosja	5,3	2,2
Włochy	5,3	2,2
Szwecja	5,3	2,2
Finlandia	3,8	1,6
Austria	2,9	1,2
Belgia	2,4	1,0
Białoruś	2,9	1,2
Szwajcaria	2,9	1,2
Hiszpania	2,4	1,0
Chorwacja	0,5	0,8
Irlandia	1,9	0,8

→

Tabela 5
cd.

Państwa	Gminy polskie współpracujące z gminami w danym kraju	
	wśród gmin, które mają związki partnerskie	wśród wszystkich gmin w Polsce
Grecja	1,4	0,6
Chiny	1,0	0,4
Izrael	1,0	0,4
Kazachstan	0,5	0,4
Mołdawia	1,0	0,4
Portugalia	1,0	0,4
Bułgaria	0,5	0,2
Estonia	0,5	0,2
Jugosławia	0,5	0,2
Kamerun	0,5	0,2
Kanada	0,5	0,2
Łotwa	0,5	0,2
Meksyk	0,5	0,2
Norwegia	0,5	0,2
Rumunia	0,5	0,2
Słowenia	0,5	0,2

Długość współpracy

Istniejące kontakty partnerskie różnią się czasem trwającej współpracy. Jak już zostało wspomniane na wstępie, niektóre miasta nawiązywały współpracę jeszcze przed 1989 r., niektóre już w latach siedemdziesiątych. Na ogół nie były to jednak związki bliźniacze w dzisiejszym rozumieniu tego pojęcia. W wypadku partnerstw z gminami krajów bloku komunistycznego kontakty sprowadzały się na ogół do okolicznościowych wizyt sekretarzy partii, natomiast z gminami spoza bloku miały przede wszystkim charakter symboliczny i były kontrolowane przez władze partyjne¹¹. Jedynie w pasie przygranicznym dochodziło czasami do wspólnych przedsięwzięć, np. w zakresie infrastruktury komunikacyjnej. Różny był też los tych związków po 1989 r. Część z nich zamarła. Część natomiast przybrała nową formułę. Odnowiono bądź podpisano nowe umowy i rozpoczęto bardziej dynamiczną współpracę.

¹¹ A. Brzozowska (red.), op.cit.

Ze związków partnerskich, deklarowanych obecnie przez gminy, 10% swoje początki datuje przed 1989 r., z czego 40% to związki z gminami niemieckimi. Wśród pozostałych są zarówno kontakty z miastami państw byłego bloku komunistycznego, jak i m.in. z miastami Unii Europejskiej oraz USA. Przed transformacją związki partnerskie zawierały najczęściej miasta wojewódzkie z zachodniej i południowej części kraju.

Począwszy od 1989 r., co roku wzrasta liczba nowych związków partnerskich. Kontakty nawiązane w 1990 r. stanowią 7% obecnie istniejących, a z 1995 r. – 10%. Największy procent partnerstw – 16%, datuje swe początki w roku 2000. Wśród gmin, które nawiązały współpracę w ostatnim roku, 20% stanowią gminy, dla których są to pierwsze związki z gminami innych państw.

Analiza partnerstw, powstających ostatnimi czasy, pozwala dostrzec pewne tendencje w kontaktach zagranicznych gmin polskich. Prawie 1/3 związków bliźniaczych, zapoczątkowanych w ostatnich 5 latach, to związki z gminami niemieckimi. Następne pod względem liczby partnerstw są odpowiednio gminy z Francji, Litwy, Czech, Ukrainy, Słowacji i Węgier. W sumie, partnerstwa z wymienionymi państwami stanowią 72% wszystkich kontaktów nawiązanych w latach 1996-2000. Ostatnie lata pokazują nieznaczny spadek liczby gmin partnerskich z Holendrami, natomiast wzrost liczby kontaktów z gminami z Francji, Ukrainy, Węgier, Czech i Słowacji. Przez ostatnie 2 lata najwięcej związków bliźniaczych zapoczątkowano w województwach lubelskim i dolnośląskim, najmniej zaś w śląskim i warmińsko-mazurskim.

Według Sybille Weber z Rady Gmin i Regionów Europy istnieje kilka czynników, które wpływają na wybór kraju, z którego pochodzi partner. Jest to przede wszystkim bliskość geograficzna, historyczna, zbliżona sytuacja społeczno-ekonomiczna i bliskość językowa¹². Kryteria te nie sprawdzały się w Polsce i innych krajach Europy Środkowej na początku lat dziewięćdziesiątych. Kraje byłego bloku komunistycznego chętniej nawiązywały kontakty z odległymi czasem krajami Unii Europejskiej niż z bliskimi geograficznie, historycznie i kulturowo krajami sąsiednimi. W wypadku Polski wyjątkiem są tu niewątpliwie Niemcy. Jednakże oprócz bliskości geograficznej o intensyfikacji wzajemnych stosunków zadecydowała, m.in.: wspólnota interesów, poprawa stosunków na szczeblu

¹² S. Weber, *Ruch miast bliźniaczych w Europie i w Polsce*, [w:] M. Moszczyński, K. Margol, (red.), *Współpraca miast bliźniaczych*, Nidzicka Fundacja Rozwoju „NIDA”, Nidzica 1996

rządowym, aktywność niemieckiej mniejszości narodowej oraz zaangażowanie się w rozwój współpracy fundacji niemieckich, działających w Polsce. Ponadto Polska chętniej nawiązywała kontakty z gminami z Holandii, Francji i Danii niż np. z gminami z Czech i Słowacji. Ostatnie lata wskazują na zmianę tendencji. Jak zostało już wspomniane, w ostatnich kilku latach obserwuje się wzrost liczby kontaktów z gminami krajów sąsiednich w ogólnej liczbie partnerstw. Zdecydowały o tym zarówno czynniki ekonomiczne, wspólne cele w polityce zagranicznej, jak i poprawa stosunków na poziomie społeczności lokalnych.

W opracowaniu na temat współpracy transgranicznej Kowalczyk i Nawrocki zwracają uwagę, że węższy zakres współpracy z gminami ze Słowacji i krajów byłego Związku Radzieckiego (Litwa, Białoruś, Ukraina i Rosja) jest spowodowany słabszą pozycją samorządu w tych krajach¹³.

Przeszkodą w kontaktach partnerskich mogą też być odmienne systemy władzy lokalnej. W Słowacji jest ponad 2800 gmin, podczas gdy w Polsce (o ponad 6-krotnie większym obszarze) gmin jest prawie 2500. Gminy słowackie są więc jednostkami niewielkimi, obejmującymi na ogół jedną miejscowość. Wpływa to na zakres kompetencji i możliwości współpracy z gminami z Polski¹⁴.

Liczba partnerstw

Pośród gmin, które nawiązały związki bliźniacze, najwięcej (45%) ma jednego partnera. Liczba partnerstw jest silnie skorelowana z typem gminy oraz datą nawiązania współpracy. Nie ma natomiast znaczenia położenie gminy. Średnia liczba partnerstw gmin wśród gmin przygranicznych wynosi 3, w gminach w powiatach przygranicznych – 2,3, natomiast w pozostałych – 2,8. Nie ma też znaczących różnic między poszczególnymi pograniczami. W województwach na pograniczu wschodnim średnia wynosi 2,8 gmin bliźniaczych, natomiast na wschodnim i południowym – 2,6. Wśród gmin, które mają jednego zagranicznego partnera ponad połowę stanowią gminy wiejskie. Średnia liczba kontaktów zagranicznych

¹³ A. Kowalczyk, T. Nawrocki, *Współpraca transgraniczna w „miastach podzielonych” na przykładzie miast Słubice – Frankfurt nad Odrą oraz Cieszyn – Český Těšín*, [w:] A. Mync, R. Szul (red.), *Rada granicy i współpracy transgranicznej w rozwoju regionalnym i lokalnym*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego UW, Warszawa 1999.

¹⁴ B. Gomółka, *Współpraca transgraniczna na przykładzie miasta i gminy uzdrowiskowej Muszyna na Ślądecczyźnie*, [w:] A. Mync, R. Szul (red.), *Rada granicy i współpracy transgranicznej w rozwoju regionalnym i lokalnym*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego UW, Warszawa 1999.

dla gmin wiejskich wynosi 1,56 – natomiast dla pozostałych gmin – 3,36.

Gminy z najliczniejszymi partnerstwami są w województwach: kujawsko-pomorskim, opolskim, lubelskim i zachodniopomorskim (średnia 3,3). Zestawienie wszystkich województw ze średnią partnerstw znajduje się w tabeli 6.

Tabela 6
Średnia liczba partnerstw przypadających na gminę partnerską

Województwa	Średnia liczba partnerów
opolskie	3,63
kujawsko-pomorskie	3,60
lubelskie	3,31
zachodniopomorskie	3,30
warmińsko-mazurskie	3,08
pomorskie	3,07
mazowieckie	3,00
dolnośląskie	2,81
podkarpackie	2,78
śląskie	2,67
świętokrzyskie	2,57
łódzkie	2,50
lubuskie	2,36
wielkopolskie	2,26
podlaskie	2,25
małopolskie	1,75

Typ umów

Istniejące kontakty partnerskie są zróżnicowane pod względem formalnym. Prawie 2/3 gmin współpracujących ma podpisaną umowę. Zawierane umowy przyjmują różne nazwy: są tu umowy bliźniacze, partnerskie, umowy o współpracy bądź porozumienia. Kontakty w wypadku pozostałych gmin partnerskich opierają się na innych formach porozumień. Przyjmują one postać deklaracji, listów intencyjnych, wysyłanych do partnerów, bądź ustnych porozumień. Umowa, jeśli dochodzi do jej podpisania, nie zawsze jest zawierana na początku współpracy. Wiele gmin dopiero po wieloletnim programie partnerskim decyduje się na jej podpisanie. Część partnerów uważa, że jest to zbędny formalizm, inni chcą najpierw zdobyć doświadczenie, by następnie podpisać odpowiedni doku-

ment. Wśród związków gmin zapoczątkowanych po 1995 r. ponad 40% nie ma podpisanej umowy.

Umowy rzadziej są podpisywane w związkach partnerskich, zawieranych przez gminy wiejskie (45%) niż miejskie (68%). Największy procent związków partnerskich z podpisanymi umowami (ponad 70%) jest w gminach województw: mazowieckiego, zachodniopomorskiego, opolskiego i warmińsko-mazurskiego. Natomiast najmniejszy (ok. 50%) w województwach: podkarpackim, lubuskim, łódzkim i lubelskim.

Nawiązywanie współpracy

Prawie 38% związków partnerskich nawiązano z własnej inicjatywy. Częściej „własną inicjatywę”, jako sposób na nawiązanie kontaktu, wymieniają przedstawiciele gmin wiejskich (47%). Co czwarta gmina wiejska współpracę rozpoczęła za pośrednictwem „partnerów społecznych”, do których zalicza się m.in. fundacje, towarzystwa oraz organizacje mniejszości narodowych. Gminy miejskie również najczęściej nawiązują kontakty partnerskie dzięki własnej inicjatywie (36%). Jednakże drugim w kolejności sposobem na podjęcie współpracy są prywatne kontakty.

W 17% gmin miejskich i jedynie 4% gmin wiejskich inicjatorem współpracy był partner zagraniczny. W niektórych gminach do współpracy doszło dzięki wspólnej inicjatywie bądź wcześniejszym kontaktom. Wśród tych ostatnich jako przykłady podawano, m.in.: współpracę gospodarczą, wymianę szkół oraz kontakty w kultury. Wszystkie wymieniane przez respondentów sposoby nawiązywania współpracy przedstawia tabela 7.

Tabela 7
Jak doszło do współpracy?
[%]

inicjatywa własna	38
prywatne kontakty	22
inicjatywa partnera	15
pośrednictwo partnerów społecznych	12
inicjatywa wspólna	12
wcześniejsze kontakty	9
pośrednictwo ambasady (polskiej bądź kraju partnera)	4
pośrednictwo organizacji samorządowych	3
inne	4

Wartości procentowe nie sumują się do 100%, ponieważ można było podać więcej niż jedną odpowiedź.

Według deklaracji przedstawicieli samorządu, przy prawie 60% związków partnerskich nie było żadnych trudności w nawiązywa-

niu współpracy. Przy czym, o braku trudności nieco częściej mówiono przy kontaktach gmin miejskich niż wiejskich ze strony polskiej. W wypadku pozostałych partnerstw wskazywano na pewne przeszkody. Przy co piątym kontakcie partnerskim barierę stanowił język, a przy co dziesiątym pojawiały się trudności finansowe. Wskazywano tu na duże koszty podróży i ogólny brak środków w gminie na tego typu współpracę. Wśród innych przeszkód podawano zbyt dużą odległość między gminami partnerskimi, a także opór mieszkańców: „wzajemne uprzedzenia”, „bariera historyczna”, „trudności w przełamaniu stereotypów”. Kwestia ta pojawiała się w związkach z gminami niemieckimi, czeskimi i ukraińskimi. Wśród trudności podawano również brak zainteresowania ze strony potencjalnego partnera oraz kwestie organizacyjne. W niektórych gminach wskazywano na zbyt małą aktywność ze strony placówek dyplomatycznych, np. „brak informacji o Polsce w placówkach dyplomatycznych”. Pełne zestawienie podawanych trudności znajduje się w tabeli 8. Kategorie utworzono na podstawie odpowiedzi respondentów.

Tabela 8
Jakie były największe trudności w nawiązaniu współpracy?
[%]

nie było trudności	58
bariera językowa	22
brak funduszy	9
odległość	5
brak zainteresowania ze strony partnera	2
organizacyjne trudności	2
opór mieszkańców	2
trudności ze znalezieniem partnera	2
przepisy prawne	2
mała pomoc ze strony polskich służb dyplomatycznych	1
inne	3

Wartości procentowe nie sumują się do 100%, ponieważ można było podać więcej niż jedną odpowiedź.

Na barierę językową i odległość częściej narzekają gminy wiejskie. Natomiast trudności finansowe równie często pojawiały się w kontaktach nawiązywanych przez gminy wiejskie, jak i miejskie.

Opis współpracy

Sfery współpracy

Współpraca rozwija się najczęściej na polu kultury i edukacji. Przedsięwzięcia kulturalne towarzyszą 75% kontaktów partner-

szych, a działania w sferze edukacji – 60%. W ponad połowie partnerstw wspólne projekty dotyczą też turystyki, a w – 40% sfery gospodarczej. W ramach współpracy gmin odbywają się również szkolenia dla przedstawicieli samorządów. Ponadto gminy współdziałały w kwestiach związanych z ochroną środowiska oraz nauką. Wszystkie wskazywane przez gminy sfery współpracy podane zostały w tabeli 9. Nie ma znaczących różnic w uporządkowaniu tych dziedzin między gminami wiejskimi a miejskimi pod względem częstości. Jednakże przedstawiciele gmin miejskich wymieniają znacznie więcej sfer współpracy z zagranicznymi partnerami niż gminy wiejskie. Niektóre gminy miejskie wymieniają prawie wszystkie te sfery, jako pola współpracy z danym partnerem. W wypadku gmin wiejskich współpraca odbywa się na ogół w mniejszej liczbie obszarów.

Tabela 9
Jakich sfer dotyczy współpraca?
[%]

kultura	76
edukacja	63
turystyka	51
gospodarka	40
szkolenia dla samorządu	31
ochrona środowiska	29
nauka	25
pomoc materialna	2
współpraca służb pożarniczych	1
inne	5

Wartości procentowe nie sumują się do 100%, ponieważ można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Zaprezentowane tu zestawienie jest oparte na deklaracjach przedstawicieli władz lokalnych. W przeprowadzonym badaniu weryfikowało je pytanie o ostatnie przedsięwzięcia, podjęte w ramach współpracy. Najczęściej wymieniane działania odnosiły się do sfery kultury oraz do akcji aktywizujących młodzież. W pierwszej grupie mieściły się przykładowo wyjazdy różnego typu zespołów artystycznych, udział w festiwalach, konkursach muzycznych, wystawach, a także wspólne dożynki. W co czwartym związku partnerskim organizuje się wymianę młodzieży, wyjazdy dzieci na kursy językowe do gminy partnerskiej, wspólne obozy wakacyjne, konkursy i teleturnieje sportowe, a czasem fundowane są też stypendia.

W opinii przedstawicieli gmin partnerstwa przyczyniają się również do wymiany doświadczeń między przedstawicielami samorządów gminnych. Wymiana ta odbywa się zarówno przy oka-

zji szkoleń, staży i wspólnych konferencji, jak i przy wspólnej pracy nad różnego typu projektami.

W co dziesiątym partnerstwie gmin współpraca dotyczy sfery gospodarczej. Przedstawiciele gmin biorą udział w seminariach i targach, wymieniają doświadczenia w zakresie inwestycji i prywatyzacji. W ramach współpracy otwierane są przedstawicielstwa oraz „misje gospodarcze” w gminie partnera. Na kwestie gospodarcze rzadziej wskazują przedstawiciele gmin wiejskich niż miejskich. Gminy wiejskie częściej natomiast wymieniają rolnictwo jako sferę wspólnych działań. Kontakty z gminami z innych krajów w tym wypadku pozwalają na wymianę doświadczeń, czasem nawiązanie współpracy i podejmowanie wspólnych przedsięwzięć. Organizowane są wyjazdy dla rolników polskich do gmin bliźniaczych oraz wymiany rodzin.

Podobne korzyści odnoszą inne grupy zawodowe z gmin mających partnerstwa. W gminach przygranicznych dobrze rozwija się współpraca strażaków. Wspólne ćwiczenia, zawody przygotowują do wspólnych interwencji na obszarach przygranicznych. Wymiana doświadczeń dotyczy też m.in. dziennikarzy, lekarzy i nauczycieli.

Współpraca gmin wiąże się czasem także z pomocą materialną. Partnerzy wspierają ośrodki pomocy społecznej, fundują wyposażenie dla szkół, szpitali, przekazują wozy policyjne i strażackie. Najwięcej polskie gminy otrzymały od swych partnerów z Niemiec i Holandii. Jednakże, również ze strony polskich gmin wychodzi wsparcie. Na ogół jest to pomoc skierowana do mniejszości polskiej. Organizowane są m.in. zbiórki pomocy dydaktycznych dla szkół polskich na Ukrainie oraz wysyłki polskich książek do Kazachstanu.

We wzajemnych kontaktach ważną rolę odgrywają również „dni miast” i konferencje miast bliźniaczych. W pierwszym wypadku nie jest to jedynie okazja do oficjalnych wizyt, ale przede wszystkim sposób na prezentację partnera lokalnej społeczności i szansa na nawiązanie kontaktów także na niższym szczeblu. Konferencje miast bliźniaczych pozwalają przede wszystkim na wymianę doświadczeń, ale również na nawiązywanie nowych kontaktów. W ostatnich latach popularne stają się związki gmin z kilku państw. Taka forma współpracy przynosi nowe doświadczenia, ale także i wymierne korzyści. Związek więcej niż 2 gmin jest warunkiem ubiegania się o fundusze z niektórych programów, np. Unii Europejskiej. Zestawienie wszystkich przedsięwzięć, jakie ostatnio podejmowano w ramach związków partnerskich, zawiera tabela 10.

Tabela 10
Wspólnie realizowane przedsięwzięcia
[%]

współpraca kulturalna	26
przedsięwzięcia związane z młodzieżą	25
szkolenia dla władz samorządowych i urzędników	14
współpraca gospodarcza	10
sport	9
„dni miast“	6
pomoc materialna	6
wymiana między różnymi grupami zawodowymi	5
wizyty przedstawicieli samorządów	5
wspólne projekty, rekomendacje dla projektów	4
ochrona środowiska	4
podpisywanie umów	4
kontakty mieszkańców	3
turystyka	2
rolnictwo	2
ogólnie wymiana doświadczeń	2
współpraca naukowa	2
współpraca w zakresie pomocy społecznej	2
nauka języka	2
wsparcie dla mniejszości narodowych	1
nie było	2
inne	1

Wartości procentowe nie sumują się do 100%, bo można było podać więcej niż jedną aktywność.

Korzyści ze współpracy

W podobnej kolejności, jak przy sferach współpracy, układają się korzyści, jakie wymieniają przedstawiciele władz lokalnych, oceniając związki partnerskie. W wypadku ponad 1/3 kontaktów są to korzyści z wymiany w sferze kultury. Zwraca się tu uwagę zwłaszcza na poznawanie innych kultur i wspólne przedsięwzięcia artystyczne.

Również w 1/3 kontaktów współpraca dotyczy szeroko rozumianej edukacji. Organizowane są staże dla pracowników naukowych, stypendia dla studentów oraz wymiany międzyszkolne. Kontakty umożliwiają wymianę doświadczeń w zakresie nauczania. Natomiast bezpośrednie kontakty młodych ludzi i wyjazdy do gmin zaprzyjaźnionych umożliwiają wzajemne poznawanie się, nawiązywanie prywatnych kontaktów i naukę języka.

Istotną rolę odgrywa też możliwość wymiany doświadczeń między organami samorządu. Organizowane są szkolenia, staże oraz wymiany pracowników urzędów. Przedstawiciele samorządów poznają sposoby funkcjonowania i zarządzania gminami w innych krajach. Partnerzy przekazują doświadczenia z dziedziny gospo-

darki komunalnej, pomocy społecznej oraz planowania przestrzennego. Niekiedy gminy opracowują też wspólne projekty.

W wielu gminach wskazywano też na współpracę na polu turystyki, sportu i rekreacji. Organizowane są zawody sportowe i wymiany sportowców. Współpraca sprzyja rozwojowi bazy turystycznej, wspólnie opracowywane są ścieżki rowerowe oraz mapy. Takie działania, szczególnie w gminach przygranicznych, sprzyjają wzrostowi turystyki przygranicznej i zwiększają dochody gmin z turystyki.

Związki partnerskie dają też korzyści gospodarcze. Współpraca władz lokalnych sprzyja wspólnym inwestycjom gospodarczym, wzrostowi wymiany handlowej między gminami, współpracy przedsiębiorstw oraz wymianie doświadczeń w tych sferach. Przedstawiciele samorządów do korzyści z współpracy partnerskiej dodają też promocję gminy w kraju partnera, z czym według nich mogą wiązać się nowe inwestycje w gminie.

Przy co siódmym partnerstwie przedstawiciele samorządów za szczególnie istotne uznają kontakty mieszkańców gmin. Ludzie nawiązują kontakty, poznają warunki życia i obyczaje kraju. Zbliżenie sprzyja przełamywaniu barier oraz obalaniu negatywnych stereotypów i uprzedzeń. Nawiązywanie bezpośrednich więzi integruje społeczeństwa i pomaga w lepszym wzajemnym rozumieniu się. W wypadku gmin, w których mieszka mniejszość polska, jest to okazja na spotkania i podtrzymywania więzi.

W co dziesiątym partnerstwie współpraca wiąże się też z pomocą materialną i finansową. Partnerzy przekazują lub finansują zakup wyposażenia do szkół, szpitali, ośrodków pomocy społecznej oraz sprzętu dla służb ratowniczych i policji. Dofinansowują też remonty zabytków i przedsięwzięcia kulturalne. Dużą rolę odegrała pomoc sąsiednich państw przy odbudowie gmin po powodzi 1997 roku. Utrzymywanie związku partnerskiego umożliwia także otrzymanie środków finansowych z różnych funduszy pozabudżetowych polskich i zagranicznych. Wymienia się tu m.in. fundusze unijne oraz dotacje z fundacji polsko-niemieckich. Partner pomaga też w opracowaniu projektów na otrzymanie dotacji. Inną formą pomocy jest również wyrażenie opinii na temat projektu i ewentualnie jego rekomendacja do odpowiednich instytucji: „rekomendacje dla projektów pomocowych z UE”, „zaopiniowanie podania do Fundacji Polsko-Niemieckiej na budowę oczyszczalni”.

Wśród innych korzyści jest wymieniana nauka języków obcych, współpraca w sferze ekologii oraz ogólna promocja gminy. Przy ostatniej kwestii podkreśla się możliwość zainteresowania poten-

cialnych inwestorów, promocję walorów turystycznych oraz ogólnie kreowanie pozytywnego wizerunku gminy.

Coraz częściej kontakty partnerskie umożliwiają otrzymanie funduszy europejskich. Gminy wspólnie występują o dofinansowanie projektów, czasem też posiadanie partnera jest warunkiem otrzymania dotacji. Przy niektórych kontaktach współpraca staje się też okazją do wymiany doświadczeń w kwestiach związanych z rolnictwem. Organizowane są m.in. staże oraz wymiany rolników. Wśród innych korzyści zwraca się uwagę na korzyści związane z przyszłym członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Polskie gminy mają okazję na zapoznanie się z funkcjonowaniem samorządu w Unii oraz na wymianę doświadczeń, przydatnych w okresie przedakcesyjnym. Jest to też okazja dla krajów członkowskich na poznanie Polski.

W 2% kontaktów partnerskich nie zauważono żadnych korzyści ze współpracy. Zestawienie wszystkich wymienianych przez respondentów korzyści znajduje się w tabeli 11.

Tabela 11
Główne korzyści ze związków partnerskich [%]

edukacja, wymiana młodzieży	34
wymiana kulturalna	34
wymiana doświadczeń samorządów	27
turystyka, sport, rekreacja	15
korzyści gospodarcze, techniczne	14
kontakty mieszkańców	14
pomoc materialna i finansowa	11
nauka języka	9
ekologia	6
promocja gminy	6
korzystanie z funduszy unijnych	4
rolnictwo	3
perspektywa UE	2
nie ma	2
inne	1

Główne trudności przy współpracy

W ponad 80% istniejących związków partnerskich nie ma trudności w podtrzymywaniu współpracy. Przy pozostałych partnerstwach gminy wskazują na pewne przeszkody. O trudnościach mówi taki sam procent gmin miejskich, jak i wiejskich. Największy procent związków, których utrzymanie stwarza problemy, jest wśród partnerstw nawiązanych przez gminy województw mazowieckiego i podlaskiego. Najmniej takich problemów mają gminy

województw: lubuskiego, małopolskiego, opolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego.

Najczęściej gminy narzekają na brak funduszy. Przedstawiciele samorządów mówią o dużych kosztach podróży i generalnie o braku pieniędzy w budżecie na kontakty zagraniczne. W niektórych kontaktach jako przeszkoda postrzegana jest też duża odległość dzieląca partnerów. Utrudnia to komunikację bezpośrednią i organizację niektórych przedsięwzięć. Przy innych partnerstwach gminy narzekają na bierność partnera, czyli: „nie angażowanie się we współpracę”, „brak zainteresowania”, „nie odpowiadanie na podejmowane inicjatywy”.

Wśród innych trudności gminy wskazują na uciążliwości na przejściach granicznych. Niekiedy procedury celne stanowią przeszkodę przy wspólnych inicjatywach. Kontakty mogą też utrudniać bariera językowa oraz zmiany w strukturach urzędów: „nowe władze nie są zainteresowane współpracą z nami”, „gmina partnera zmieniła swój statut – trzeba nawiązać nowy kontakt”, „odeszła osoba zajmująca się współpracą – następca nie wykazuje takiego zaangażowania”. Niekiedy też zakończenie projektu bywa momentem kryzysowym. Brak nowych inicjatyw i wspólnych potrzeb podważa sens współpracy. Podawane przez przedstawicieli samorządów trudności zestawione są w tabeli 12.

Tabela 12
Trudności w podtrzymaniu współpracy [%]

brak funduszy	59
odległość	14
bierność partnera, brak woli	10
zmiany w strukturach organizacyjnych	8
trudności na granicy	8
bariery językowe	5
koniec projektu	5
brak woli, opór radnych	2
inne	2

Trudności w podtrzymaniu współpracy pokrywają się częściowo z trudnościami, jakie przedstawiciele samorządów wskazywali przy nawiązywaniu współpracy. Układają się one jednak w nieco odmienną kolejność. Bariera językowa, która była najczęściej wskazywaną trudnością przy inicjowaniu współpracy, w trakcie trwania partnerstwa staje się kłopotliwa jedynie dla kilku procent gmin. Z czasem najczęściej podawaną trudnością jest natomiast

brak funduszy. Również zbyt duża odległość stanowi częściej wskazywaną przeszkodę przy podtrzymywaniu współpracy, niż przy jej nawiązywaniu. W obu sytuacjach natomiast równie często wskazuje się na bierność partnera. Jako trudność przy nawiązywaniu współpracy podaje się w niektórych gminach opór mieszkańców. Problem ten nie pojawia się już przy kontynuacji współpracy, natomiast wskazuje się niekiedy na niechęć ze strony radnych gminy. Nie widzą oni korzyści i potrzeby kontynuowania współpracy.

Finansowanie związków partnerskich

Według deklaracji przedstawicieli samorządów w 70% związków wkład finansowy strony polskiej i partnera zagranicznego jest taki sam. Dotyczy to ponad 80% związków z gminami z Czech, Słowacji i Węgier, 79% partnerstw z gminami francuskimi i 2/3 kontaktów z gminami niemieckimi. Wśród związków z gminami litewskimi jednakowy wkład finansowy ma 56% partnerstw, a z ukraińskimi – 63%.

W 12% związków większy wkład finansowy deklaruje strona polska. Dotyczy to m.in. 43% partnerstw z gminami litewskimi, 37% z ukraińskimi, 17% z czeskimi i 10% ze słowackimi. Większy wkład po stronie polskiej częściej deklarują gminy miejskie niż wiejskie.

W 17% związków większy wkład mają partnerzy polskich gmin. Dotyczy to prawie połowy związków z gminami: hiszpańskimi, szwajcarskimi i szwedzkimi, i 1/3 związków z Austriakami, Duńczykami i gminami Wielkiej Brytanii.

Głównym źródłem finansowania współpracy zagranicznej dla gmin polskich pozostają fundusze własne. W 29% związków współpraca jest finansowana w całości ze środków własnych gminy, w 30% – w przeważającej części, a w 29% – w połowie. Drugim ważnym źródłem dla gmin są fundusze unijne. W 17% związków środki z Unii Europejskiej stanowią główne źródło finansowe, a w 18% – połowę. W 40% partnerstw fundusze pochodzą w połowie od różnych organizacji, stowarzyszeń i fundacji. W niewielkim stopniu gminy mogą liczyć też na pomoc ze strony województwa i polskich firm. Dla 12% związków środki z województwa stanowią połowę wydatków na współpracę. Wkład finansowy firm to przeważające lub częściowe źródło dla 9% związków partnerskich.

Współpraca z innymi jednostkami w kraju

Pośród gmin utrzymujących kontakty partnerskie z gminami innych krajów 2/3 działa w porozumieniu z innymi gminami w Polsce, 1/3 współpracuje z gminami sąsiednimi, a prawie

połowa z gminami w obrębie powiatu. Dane odnośnie współpracy z innymi gminami w Polsce przedstawia tabela 13.

Tabela 13
Współpraca z innymi gminami w Polsce
[%]

z gminami sąsiednimi	34
z gminami w obrębie powiatu	47
z gminami w obrębie województwa	27
z gminami poza województwa	17
nie współpracuje	33

Działania w porozumieniu z innymi gminami polskimi w zakresie współpracy zagranicznej różnicuje przynależność do poszczególnych województw. Najwięcej gmin, nie porozumiewających się z innymi gminami w sferze współpracy zagranicznej, jest w województwach kujawsko-pomorskim i mazowieckim. Prawie 70% spośród gmin tych województw, które mają nawiązane stosunki partnerskie z innymi krajami, nie współpracuje z innymi gminami w Polsce. Najwięcej gmin działających w porozumieniu z gminami w obrębie kraju jest w województwach leżących przy granicy zachodniej oraz województwach: lubelskim, opolskim, śląskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim. Jest to związane z przynależnością do organizacji samorządowych i euroregionów. Spośród gmin, które są zrzeszone, 2/3 współpracuje z innymi gminami w Polsce, natomiast wśród gmin należących do euroregionów – 75%.

Prawie połowa gmin nie porozumiewa się z inni jednostkami samorządu terytorialnego ani z urzędem wojewódzkim w zakresie współpracy z partnerami zagranicznymi. Porozumiewanie się z innymi jednostkami administracji nie różnicuje znacząco gmin z pogranicza i reszty kraju ani gmin wiejskich i miejskich. Istotne różnice występują natomiast między poszczególnymi województwami. Ponad 60% gmin z województw: zachodniopomorskiego, lubelskiego i kujawsko-pomorskiego, nie współpracuje z innymi jednostkami administracji w kraju.

Prawie 40% gmin w bieżącej współpracy zagranicznej kontaktuje się z miastem powiatowym. Najwięcej gmin kontaktujących się z powiatem jest w województwach: warmińsko-mazurskim, łódzkim, podkarpackim, mazowieckim i dolnośląskim.

Z urzędem marszałkowskim współpracuje 29% gmin, najwięcej w województwach: lubuskim, łódzkim i świętokrzyskim. Natomiast relatywnie najmniej gmin kontaktuje się z urzędem woje-

wódzkim, przy czym najwięcej gmin kontaktujących się jest w województwach: świętokrzyskim, lubuskim, mazowieckim i łódzkim. Zestawienie danych na temat kontaktów z innymi jednostkami, w ramach bieżącej współpracy zawiera tabela 14.

Tabela 14
Współpraca z innymi jednostkami administracji rządowej i samorządowej [%]

z powiatem	40
z urzędem marszałkowskim	29
z urzędem wojewódzkim	23
nie utrzymuje kontaktu	47

Postulaty gmin

Jakie działania należałoby podjąć, by ułatwić nawiązywanie kontaktów z gminami zagranicznymi? Odpowiedzi udzielały zarówno gminy utrzymujące kontakty partnerskie z gminami innych krajów, jak i gminy nie mające zagranicznych partnerów.

Tylko 7% gmin nie ma problemów w nawiązywaniu kontaktów i nie widzi potrzeby wprowadzania dodatkowych działań: „wszystko jest dobrze”, „mamy nawiązane kontakty i nie potrzebujemy pomocy”, „wystarczy własna inicjatywa”. Znacznie częściej twierdzą tak przedstawiciele gmin, które mają kontakty partnerskie (14%) niż gminy bez takich kontaktów (1%). Częściej są to też gminy miejskie (10%) niż wiejskie (4,5%).

Przedstawiciele pozostałych gmin podczas badania w grudniu 2000 r. zgłaszali propozycje bądź wskazywali dziedziny, w których mają największe problemy. Część postulatów miała charakter bardzo ogólny, hasłowy, nie niosący za sobą propozycji rozwiązań. Inne proponowały konkretne działania.

Najczęściej wskazywany postulat – zarówno przez gminy, które mają związki partnerskie, jak i gminy, które dotąd takich kontaktów nie mają – dotyczy kwestii finansowych. Przedstawiciele samorządów postulują generalnie o pomoc finansową, nie precyzując jednak na ogół, kto takiej pomocy powinien udzielić: „dodatkowe środki dla gmin”, „środki spoza budżetu gminy”, „większe środki finansowe”, „brak środków na ten cel”, „gmina za słaba finansowo”. Częściej na problemy finansowe wskazują gminy już współpracujące (34%) niż te, które nie mają dotąd kontaktów zagranicznych (20%).

Co piąta gmina oczekuje pomocy ze strony innych jednostek samorządu terytorialnego bądź administracji rządowej przy na-

wiązywaniu współpracy międzynarodowej. Oczekiwania wobec wszystkich tych jednostek są podobne – gminy oczekują większego zaangażowania administracji publicznej w działania gmin w zakresie współpracy zagranicznej. Oczekuje się wsparcia finansowego, organizacyjnego, koordynacji współpracy oraz pomocy w szukaniu partnerów. Na wyższym szczeblu powinny być organizowane spotkania informacyjne dla gmin oraz powinny powstać odpowiednie komórki odpowiadające za koordynację współpracy międzynarodowej gmin. Za większą aktywnością urzędu marszałkowskiego opowiedziało się 6% gmin, za powiatem 5%, a za wojewodą 4%. Większe zaangażowanie rządu, w tym MSZ i Komitetu Integracji Europejskiej widziałyby 3% gmin. Częściej za pomocą wyższych szczebli samorządu i rządu opowiadają się gminy, które nie nawiązały dotąd współpracy partnerskiej, oraz gminy wiejskie.

Prawie 12% gmin zwraca uwagę na potrzebę działań promocyjnych. Gminy powinny być promowane w kraju i za granicą. Należałoby prezentować walory gmin oraz ich osiągnięcia. Przedstawiciele gmin powinni uczestniczyć w imprezach polonijnych, gdzie mieliby okazję prezentacji. W opinii samorządów istotna jest też reklama gmin w mediach i internecie. Postulowano opracowanie krajowego programu promocji Polski i wszystkich gmin na świecie. Ważna jest też zmiana wizerunku Polski w świecie. Nieco częściej na potrzebę promocji zwracają uwagę gminy bez związków partnerskich, zwłaszcza gminy miejskie (17%). Najwięcej gmin, wskazujących na potrzebę promocji, jest w województwach świętokrzyskim i podlaskim.

W co dziesiątej gminie wskazywano na konieczność większej aktywności ze strony samych gmin. Do kontaktów z zagranicą powinna być wyznaczona (zatrudniona) odpowiednia osoba, znająca języki obce. Większą aktywnością i inicjatywą powinien wykazać się też zarząd gminy i wójt lub burmistrz. Częściej na taką aktywność zwracają uwagę gminy bez związków partnerskich, ponad 1/4 gmin z województw świętokrzyskiego i opolskiego. Wśród gmin wiejskich, nie współpracujących dotąd, na postulat ten wskazuje 11%, natomiast wśród gmin wiejskich, mających już partnerów – 4%. Generalnie większy procent gmin wiejskich niż miejskich wskazuje na potrzebę większej aktywności władz gminnych.

Według przedstawicieli władz samorządowych istotne jest również stworzenie możliwości kontaktu. Ważne są tu spotkania przedstawicieli samorządów z różnych krajów oraz konferencje z udziałem przedstawicieli gmin. Odpowiedzialność za organizację

takich spotkań przypisywana jest zarówno innym jednostkom samorządu terytorialnego, jak i administracji rządowej. Pojawiły się też postulaty o powołanie organizacji bądź wyznaczenie osoby pełniącej funkcję koordynatora i pośrednika w kontaktach zagranicznych. Częściej o stworzeniu możliwości kontaktu mówią przedstawiciele gmin nie współpracujący z zagranicą. Za postulatem takim opowiedziało się więcej gmin wiejskich niż miejskich. Największy procent gmin, które nie mają związków partnerskich i wskazują na taki postulat, jest w województwach: lubelskim, opolskim, podkarpackim i pomorskim.

Ważne wydaje się też odnalezienie wspólnych płaszczyzn działań. Należałoby opracować program współpracy na danym polu i zaproponować kooperację. Niektóre gminy proponują jedną płaszczyznę, na której powinna skupić się współpraca, inne są za opracowaniem programów w kilku sferach. Gminy, które mają już partnerów, wskazują na potrzebę dopracowania programów w poszczególnych segmentach współpracy. W opinii przedstawicieli znacznej części tych gmin kontakty powinny być rozpoczęte od współpracy młodzieży. Porozumienia powinny najpierw zawrzeć szkoły, uczelnie bądź grupy młodzieżowe.

Pojawiło się też wiele postulatów odnośnie stworzenia „banku danych”. Należałoby utworzyć katalog gmin, które chciałyby współpracować z gminami polskimi. „W banku danych powinny być informacje o potencjalnych partnerach, sposobach współpracy, sposobach finansowania i nawiązywania kontaktów”.

W co dwudziestej gminie zwracano uwagę na informacje i odpowiednie szkolenia dla przedstawicieli samorządów. Oczekuje się praktycznej wiedzy, o tym jak nawiązywać kontakty, jakie korzyści przynosi współpraca, oraz upowszechnienia wiedzy na temat środków pomocowych i programów unijnych, wspierających partnerstwa gmin.

W nawiązywaniu kontaktów istotna jest znajomość języków obcych. Dotyczy to zarówno pracowników gminy, jak i pozostałych mieszkańców. Na potrzebę szkoleń językowych zwracają uwagę szczególnie gminy, które mają partnerstwa za granicą.

Ok. 7% gmin bez kontaktów partnerskich i 1% z kontaktami stwierdza, że należy szukać odpowiedniego partnera, o podobnym potencjale ekonomicznym, podobnych potrzebach i zbliżonej specyfice.

Pomocy w nawiązywaniu współpracy 3% gmin szukałoby wśród organizacji samorządowych. Gminy oczekują większej ak-

tywności ze strony tych organizacji, pośrednictwa oraz szkoleń z zakresu współpracy międzynarodowej gmin. Część gmin wsparcia w nawiązywaniu kontaktów oczekuje od euroregionów.

W kontaktach partnerskich ważną rolę mogą odgrywać środki z funduszy Unii Europejskiej. Część gmin życzyłoby sobie przeznaczania większej ich części na współpracę partnerską, inne domagają się lepszej informacji o sposobach ich pozyskiwania i ułatwień w korzystaniu z nich.

Przy nawiązywaniu kontaktów ważne jest wyraźne określenie celów i formy współpracy. W opinii samorządów należy podpisać umowę, w której będzie podany zakres współpracy.

Wśród innych postulatów znalazły się również opinie o potrzebie zmiany świadomości. Dotyczy to zarówno przedstawicieli gmin, jak i ich mieszkańców. Należy przekonać społeczność lokalną o celowości współpracy z partnerem zagranicznym, o korzyściach z takiego związku, i zachęcić do aktywnego uczestnictwa w ramach partnerstwa. Przekonać trzeba też radnych, wykazać, że warto inwestować w taką współpracę, gdyż w dłuższej perspektywie przyniesie ona korzyść gminie.

Niektóre gminy liczą na pomoc ze strony polskiej służby dyplomatycznej i konsulatów oraz organizacji niesamorządowych. Wśród tych ostatnich wymieniano m. in. organizacje mniejszości narodowych i instytuty badawcze. Niektóre gminy domagały się także zmian prawnych oraz uregulowań dotyczących przejść granicznych.

Wśród wypowiedzi przedstawicieli gmin, nie utrzymujących kontaktów partnerskich, pojawiała się też opinia, że ich „gmina jest nieatrakcyjna i nie ma nic do zaoferowania”. Brak więc jest możliwości nawiązania współpracy.

Zestawienie wszystkich postulatów znajduje się w tabeli 15. Procenty odpowiedzi na poszczególne postulaty dla wszystkich gmin znajdują się w ostatniej kolumnie. Kolumny druga i trzecia pokazują, jak odpowiedzi na to pytanie różnicują gminy, mające partnerów zagranicznych, i gminy nie utrzymujące takiej współpracy.

Tabela 15
Co należy zrobić, by ułatwić gminom nawiązywanie współpracy z gminami
innych krajów?
[%]

Odpowiedzi	Gminy utrzymujące związki partnerskie	Gminy bez związków partnerskich	Wszystkie gminy
zwiększyć środki finansowe	34	20	27
prowadzić działania promocyjne	10	13	12
zwiększyć aktywność władz gminy	6	12	10
stworzyć możliwości nawiązywania kontaktów	4	12	9
wypracować płaszczyzny współpracy	6	9	8
„stworzyć banki danych“	7	6	7
nawiązać współpracę na wyższym szczeblu	5	8	7
uzyskać pomoc ze strony marszałka i sejmiku	3	9	6
organizować szkolenia dla samorządów	6	5	6
organizować szkolenia językowe	9	2	5
„znaleźć partnera“	1	7	5
uzyskać pomoc powiatu	2	7	5
uzyskać pomoc ze strony wojewody	3	4	4
współpracować z organizacjami samorządowymi	2	4	4
uzyskać pomoc ze strony rządu (w tym MSZ, KIE)	4	3	4
zwiększyć środki unijne i ułatwić korzystanie z nich	6	1	3
sformalizować współpracę	1	3	3
dokonać zmiany w świadomości radnych i urzędników	2	3	2
dokonać zmiany w świadomości mieszkańców	0	3	2
dokonać zmiany w świadomości mieszkańców	0	3	2
uzyskać pomoc ze strony placówek dyplomatycznych i konsularnych za granicą	2	1	2
uzyskać pomoc organizacji niesamorządowych	1	2	2
dokonać zmian prawnych	3	0	1
„gmina nie ma nic do zaoferowania“	0	2	1
lepiej współpracować w ramach euroregionu	1	1	1

→

Tabela 15

cd.

Odpowiedzi	Gminy utrzymujące związki partnerskie	Gminy bez związków partnerskich	Wszystkie gminy
współpracować z innymi gminami w Polsce	0	1	1
dokonać zmian na przejściach granicznych	2	0	1
„nie trzeba nic robić“	14	1	7
inne	3	3	3

Wnioski

Ponad 40% gmin w Polsce ma gminę bliźniaczą z zagranicą. To dużo, biorąc pod uwagę, że są tu nie tylko gminy z pogranicza, ale z całej Polski, zarówno duże, jak i małe miasta, oraz gminy wiejskie. Lata dziewięćdziesiąte charakteryzowały się dużą spontanicznością ruchu bliźniaczych miast. Polska otworzyła się na świat, ale również świat zainteresował się Polską i, jak wynika z przedstawionych wyników, nie dotyczy to jedynie polityki na poziomie rządowym, ale także społeczności lokalnych. Na kształt polityki zagranicznej zaczęły też wpływać działania na poziomie lokalnym.

Zaprezentowane tu wyniki są oparte na deklaracjach przedstawicieli samorządów. Można przypuszczać, że niektóre z przedstawianych działań i korzyści zostały przerysowane. Zapewne nie wszystkie deklarowane związki partnerskie odznaczają się obecnie aktywną współpracą, włączającą do działań społeczności lokalne. Ponadto, pojęcie związku partnerskiego nie jest pojęciem jednoznacznym. Dla poszczególnych osób kryją się pod nim odmiennego typu aktywności w ramach kontaktów zagranicznych różnego typu podmiotów, nie koniecznie w porozumieniu z urzędami gmin i miast.

Warto podkreślić pewne zagadnienia, zebrane tutaj w kilka grup problemowych. Po pierwsze, jakie są główne zalety rozwoju ruchu miast bliźniaczych dla rozwoju stosunków międzynarodowych? Współpraca w ramach związków partnerskich jest formą integracji europejskiej na poziomie społeczności lokalnych. Zarówno urzędnicy z gmin, jak i zwykli obywatele angażują się w różnego typu projekty, dzięki czemu uczą się współpracować na forum międzynarodowym, poznają specyfikę krajów Unii Europejskiej (w wypadku partnerstw z gminami z krajów członkowskich UE) oraz za-

poznają partnerów z krajów Unii Europejskiej z warunkami polskimi. Jest to okazja dla obywateli polskich do przygotowania się do członkostwa. Współpraca społeczności lokalnych poszczególnych krajów prowadzi do lepszego wzajemnego poznawania się, przełamywania obaw i negatywnych uprzedzeń oraz do efektywnej współpracy przy rozwiązywaniu różnych, coraz częściej wspólnych problemów. Dla Polski jest to szczególnie ważne nie tylko w odniesieniu do krajów Unii, ale także do krajów sąsiednich, nie należących do niej. Wzrost liczby partnerstw z gminami tych krajów w ogólnej liczbie związków świadczy o przełamywaniu wzajemnych uprzedzeń. Wspólne cele polityczne, zwłaszcza perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej, wcześniej NATO, wymuszają kooperację. Zmiany w postawach społeczeństwa widać szczególnie na przykładzie licznych kontaktów z gminami niemieckimi, ale także z czeskimi, litewskimi i ukraińskimi. Należy pamiętać, że integracja europejska nie może odbywać się jedynie na szczeblu rządów.

Rozwój technik informacyjnych, wzrastająca współzależność krajów, wspólnota interesów podnoszą wagę współpracy na poziomie lokalnym. Dzięki partnerstwom możliwe jest rozwiązywanie wielu trudności na niższym poziomie. Najlepszy przykład stanowi kooperacja w zakresie ochrony środowiska i wzajemna pomoc, zwłaszcza gmin w pasie przygranicznym, w sytuacjach różnego typu kataklizmów.

Znaczna część projektów, realizowanych w ramach partnerstw, dotyczy młodzieży. Jest to szczególnie ważna grupa, gdyż ci młodzi ludzie będą decydować w przyszłości o państwie polskim i jego polityce zagranicznej.

Po drugie, wyniki badań pozwalają dostrzec również kwestie budzące niepokój. Przede wszystkim jest to obserwowana bierność znacznej części przedstawicieli samorządów. Widać to wyraźnie w odpowiedziach na pytanie: „Dlaczego gmina nie podjęła współpracy?” Wypowiedzi w rodzaju: „nie widzimy takiej potrzeby”, świadczą z jednej strony o dużej ignorancji wobec bieżącej sytuacji i wydarzeń, a z drugiej o niewiedzy. Podobne wnioski można wyciągnąć po zapoznaniu się z wypowiedziami odnośnie propozycji działań, ułatwiających nawiązywanie kontaktów. Charakterystyczny jest już sam sposób odpowiadania na to pytanie. Wielu z respondentów nie przedstawiało propozycji działań. Zamiast tego tłumaczyli, dlaczego ich gmina z nikim nie współpracuje, czasem wskazując ponadto, jaka instytucja jest odpowiedzialna za taki stan.

Z tym wiąże się postawa bierności części gmin (ściślej: polityków i urzędników samorządowych). Wypowiedzi, że „nikt się nami nie zainteresował” bądź „nie mamy nic do zaoferowania”, świadczą o braku inicjatywy w tym zakresie. Podając propozycje rozwiązań, gminy częściej wskazują jednostkę, która ich zdaniem powinna się tym zająć, niż przypisują te działania w ramy własnych zadań. W tych wypowiedziach ujawnia się z jednej strony niski poziom aktywności części gmin, a drugiej zaś niski stan świadomości prawnej. Te same postulaty gminy zgłaszają do powiatów, urzędów wojewódzkich, marszałkowskich i rządu. Wydaje się ponadto, że w niektórych gminach oczekuje się większej ingerencji wyższego szczebla administracji w kontakty zagraniczne gmin.

Z zakresu podawanych propozycji wynika, że wiele z gmin wie, jakie działania należałoby podejmować, by nawiązanie kontaktów partnerskich mogło nastąpić. Gminy wiedzą, jak ważna jest rola promocji, reklamy, internetu, odpowiednich informacji i kontaktów. Zbyt często jednak przypisują wykonywanie tych działań innym jednostkom bądź nie mają wystarczającej wiedzy, by własne postulaty wdrażać w życie, o czym świadczy ogólnikowość stwierdzeń. Przykładowo, przedstawiciele gmin wiedzą o możliwości uzyskania funduszy, ale wiedząc o takiej możliwości nie badają, co należy zrobić, by je uzyskać, i sami się tym nie interesują. Nie dotyczy to oczywiście wszystkim gmin. Wiele przedstawicieli samorządów poznało już zasady otrzymywania funduszy i korzystania z nich, o czym świadczy podawanie nazw różnych programów przy pytaniu o źródła finansowania.

Należy też odnotować głosy o zrywaniu kontaktów po zakończeniu prowadzonego wspólnie projektu. Nie będzie to zjawisko niepokojące, jeśli gmina znajdzie nowego partnera i rozpocznie nowe działania. W innych wypadkach może to jednak oznaczać, że gmina ma trudności z podtrzymaniem współpracy, że nie jest w stanie rozszerzyć współpracy na inne dziedziny czy też włączyć nowe grupy do wspólnych działań. Może być to związane z przyczynami finansowymi. W wielu projektach głównym inicjatorem i fundatorem były gminy z krajów Unii Europejskiej. Po zakończeniu źródła finansowania, jeśli Polska nie wykaże inicjatywy, partner nie jest już zainteresowany kontynuowaniem współpracy. Problem ten może się z czasem pojawiać coraz częściej. Kończy się etap, gdy to gminy z Unii udzielały pomocy finansowej i organizacyjnej gminom polskich. Programy zagraniczne, oferujące fundu-

sze na takie projekty, będą kierowane do gmin krajów zza wschodniej granicy polskiej i do innych krajów bardziej potrzebujących.

Jak można pomóc w rozwiązaniu zasygnalizowanych trudności? Jakie są perspektywy na przyszłość? Przy pierwszej kwestii zasadniczą rolę odgrywa szeroko pojęta polityka informacyjna, w której mieści się zarówno bieżąca informacja dla samorządów o nowych programach, spotkaniach informacyjnych, jak i szkolenia dla osób, które staną się następnie w gminie inicjatorem wielu działań w ramach współpracy zagranicznej. Trudno jednak założyć, że dotrze się z informacyjną do wszystkich, zwłaszcza w wypadku tych reprezentantów gminy, którzy nie są zainteresowani taką współpracą, gdyż nie widzą w niej korzyści dla gminy. Jednym ze sposobów na poprawę sytuacji może się okazać lepszy przepływ informacji między polskimi gminami i doświadczenie, że „u sąsiada” współpraca przyniosła korzyści.

Sposobem na podtrzymanie partnerstwa bądź też na zachęcenie do kontaktu może być też współpraca z różnego typu organizacjami, zarówno pozarządowymi, samorządowymi jak i młodzieżowymi. Warto zachęcić lokalnych przedsiębiorców do kooperacji, z której korzyści czerpać będą obie strony.

Dla mniejszych gmin atrakcyjne mogą być kontakty sieciowe. Coraz popularniejsze są związki kilku gmin. Do istniejącego już partnerstwa dołącza np. 3 gmina. Przyłączając się, nowy partner korzysta z doświadczeń gmin wcześniej już ze sobą współpracujących. Związki kilku gmin mogą też być mniej obciążające finansowo. Ponadto, jak już zostało wspomniane, tego typu kontakty są preferowane przez niektóre z programów, oferujących sfinansowanie wspólnych projektów.

Perspektywa członkostwa w Unii będzie miała konsekwencje w wielu dziedzinach dla współpracy zagranicznej polskich gmin. Integracja ze Unią Europejską może nieco wzmocnić współpracę z gminami z obecnych krajów członkowskich oraz gminami współkandydatów w sensie ilościowym. Większe zmiany mogą natomiast nastąpić w zakresie dziedzin i form współpracy. Będzie się zapewne oczekiwać większego wkładu finansowego od gmin polskich. Częściej też kooperacja będzie nastawiona na rozwiązanie problemów i tworzenie związków celowych. Szersze włączenie do współpracy różnych organizacji będzie z czasem powodować stopniowe przejmowanie kontaktów partnerskich przez te organizacje. Nie oznacza to zupełnego wyłączenia urzędów miast i gmin ze współpracy. Ich rolę pozostanie przede wszystkim inicjowanie

kontaktów oraz w pewnym zakresie nadzór nad ich kontynuowaniem przez poszczególne organizacje.

Zarząd gminy nie może lekceważyć opinii publicznej. Niepokoi brak akceptacji społeczności lokalnej społecznej dla kontaktów zagranicznych w niektórych przypadkach. Należy informować o podejmowanych działaniach w ramach współpracy i korzyściach z ich realizacji. Okaze się wtedy, że to, co dla nieinformowanych obserwatorów jest okazją dla urzędników gminy czy radnych do odwiedzenia innego kraju, stanowi niezbędną część partnerstwa i przyczynia się do rozwoju kontaktów korzystnych dla gminy.