

Rola współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w promowaniu Polski za granicą

Adam Jarosz¹

Wstęp

Procesy globalizacji i otwarcie się Polski na świat po wejściu do Unii Europejskiej spowodowały konieczność zabiegania o inwestorów i turystów także poza granicami. W tym celu podejmowane są działania promocyjne pokazujące Polskę jako atrakcyjny i przyjazny kraj. Podobne działania podejmują również jednostki samorządowe, stając się przyciągać inwestorów i pokazać swoją ofertę turystyczną, szczególnie gdy jest ona bogata. Dzięki kontaktom zagranicznym promować można również polską kulturę, sztukę, naukę, czy osiągnięcia techniczne. Niemniej istotna jest także oferta polskich firm.

Polskie samorządy współpracują ze swoimi odpowiednikami coraz bardziej intensywnie. Kontakty międzynarodowe na szczeblu lokalnym istniały co prawda już w czasach PRL, ale zintensyfikowały się po 1989 roku, kiedy to partnerstwa z samorządami w zachodniej Europie były formą budowania dobrych relacji i narzędziem w procesie integracji Polski z Unią Europejską. Gdy Polska stała się jej członkiem liczba kontaktów wzrosła, a polskie samorządy zaczęły pełnić rolę transmitujących wartości zachodnie na wschód. Z czasem we więziach międzynarodowych dostrzeżono też potencjał dla działań promocyjnych. Jest on jednak cały czas niedostatecznie wykorzystany².

Celem niniejszej ekspertyzy jest ustalenie form i sposobów aktywności międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazanie jak tego typu działalność

może przyczynić się do promocji Polski. Przedstawione zostaną działania jakie samorządy podejmują poza granicami oraz w jaki sposób wykorzystują je do promowania swojej jednostki. Wskazane też zostaną mocne i słabe strony obecnego stanu oraz rekomendacje mogące przyczynić się do optymalizacji działań.

Współpraca międzynarodowa jednostek samorządowych

Podstawy prawne współpracy jednostek samorządowych zawarte są w art. 10 ust. 2 i 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego uchwalonej przez Radę Europy 15 października 1985³, a ratyfikowanej przez Polskę w 1993 roku. Przewidziano w niej prawo jednostek samorządowych do współpracy z jednostkami z innych państw oraz prawo do przystępowania do stowarzyszeń samorządów. Zasady te powtórzono w art. 172 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, a doprecyzowano w Ustawie z dnia 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych⁴. Akt ten dotyczy wszystkich jednostek samorządowych oraz daje im prawo do przystępowania i uczestniczenia w pracach zrzeszeń „w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami”. Na przystąpienie do stowarzyszenia zgodę wyrazić musi Minister Spraw Zagranicznych.

Prawo do współpracy z samorządami innych państw i przystępowania do zrzeszeń dają także Ustawa z dnia 8

¹ Dr Adam Jarosz jest adiunktem w Instytucie Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego i sekretarzem naukowym Copernicus Graduate School.

² A. Żelazo, *Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych. Pierwsze przybliżenie*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, t. 1, nr 2 (2), 2001; A. Skorupska, *Współpraca międzynarodowa polskich samorządów – wyniki badań PISM*, „Biuletyn PISM”, nr 49 (294), 29.06.2005.

³ Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

⁴ Dz.U. 2000, nr 91, poz. 1009.

marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁵ oraz Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym⁶. Współpraca zagraniczna precyzyjniej zdefiniowana została w przypadku województw, których sejmik został zobligowany do uchwalania priorytetów współpracy zagranicznej województwa, określających cele, kierunki geograficzne i ich udział w stowarzyszeniach. Stosowna uchwała musi zostać zaakceptowana przez Ministra Spraw Zagranicznych⁷.

Uzupełnieniem tych regulacji są przepisy regulujące współpracę transgraniczną. Najważniejszym aktem jest Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi przyjęta w Madrycie w dniu 21 maja 1980 roku, którą Polska ratyfikowała w 1993 roku⁸. Drugim dokumentem jest Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych z 20 listopada 1981 roku, przyjęta przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, a także Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 marca 2007 roku w sprawie samorządów lokalnych i współpracy na rzecz rozwoju nr 2006/2235 (INI). W przypadku Polski kwestie te uregulowały również traktaty graniczne oraz wzajemnej przyjaźni i współpracy. Nowym instrumentem są Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, powołane Rozporządzeniem (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku, znowelizowanym w 2013 roku. W Polsce reguluje tę kwestię Ustawa z dnia 7 listopada 2008 roku o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej⁹.

W praktyce w celu podjęcia współpracy samorządy zawierają umowy o partnerstwie, współpracy itp., mogą wystawiać również listy intencyjne, czy deklaracje. Częstokroć współpraca odbywa się bez podpisania pisemnego dokumentu, co nie musi mieć negatywnego wpływu na jej intensywność. Omówione powyżej podstawy prawne współpracy międzynarodowej samorządów oceniane są jako jasne, przejrzyste i dobrze służące nawiązywaniu współpracy¹⁰.

Z badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych wynika, że współpracę międzynarodową prowadzi 72% samorządów. Mimo że w badaniu ISP nie uczestniczyły wszystkie samorządy, przyjąć można że ten odsetek jest reprezentatywny w skali kraju¹¹. Bazę danych o partnerstwach wszystkich typów jednostek stworzył również Związek Miast Polskich w 2009 roku. Wynika z niej, że pol-

skie gminy posiadają ok. 3000 partnerów, a powiaty ok. 400. Nawet jeśli baza ta wymaga uaktualnienia, daje obraz aktywności międzynarodowej polskich samorządów¹². Pokazuje to jak szeroka jest sieć kontaktów międzynarodowych, którą wytworzyły władze samorządowe. Daje to ogromny potencjał do działań promocyjnych.

Współpraca samorządów z zagranicznymi partnerami rozwinęła się w ostatnich latach na tyle intensywnie, że dostrzegło ją Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Przy określaniu priorytetów polskiej polityki zagranicznej zwrócono uwagę na konieczność koordynacji działań wielu podmiotów, nie tylko ministerstw, urzędów centralnych, ale również władz samorządowych. Zwraca się w nich także uwagę na konieczność promocji Polski za granicą, by wzmocnić jej pozycję, zarówno poprzez przyciąganie inwestorów, jak i szukanie rynku zbytu dla towarów produkowanych przez polskie firmy. Niemniej istotnym jest budowanie pozytywnego wizerunku Polski w świecie i utrzymywanie kontaktów z Polonią. W priorytetach podkreśla się wielość działań i konieczność trafiania do szerokiego kręgu odbiorców – przedsiębiorców, studentów, naukowców, dziennikarzy, animatorów kultury, czy polityków¹³.

Samorządy stają się zatem naturalnym narzędziem do prowadzenia takich działań, ze względu na:

- wielość kontaktów – jednostki mają częstokroć kilku partnerów z różnych krajów,
- w skali ogólnopolskiej tworzy to bardzo gęstą sieć kontaktów,
- kontakty są długoterminowe, co daje możliwość dobrego poznania się i nawiązania bliższych relacji, opartych na dużym zaufaniu,
- animują nawiązywanie kontaktów pomiędzy innych podmiotami i grupami (przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe, młodzież, sportowcy, artyści i instytucje kultury, służby),

Najważniejsze powody dla których samorządy podejmują współpracę międzynarodową to:

- stworzenie możliwości wymiany międzynarodowej dla mieszkańców,
- promocja jednostki na arenie międzynarodowej,
- przenoszenie dobrych praktyk z zagranicznych jednostek samorządowych,
- możliwość ubiegania się o środki z różnych programów (polskich, unijnych, międzynarodowych),
- rozwój wiedzy i kompetencji urzędników,
- prestiż.

Widać zatem, że promocja danej jednostki samorządowej zajmuje wysokie miejsce w hierarchii przyczyn podejmowania

⁵ Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

⁶ Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.

⁷ Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.

⁸ Dz.U. 1993, nr 61, poz. 287.

⁹ Dz.U. 2008, nr 218, poz. 1390.

¹⁰ H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa samorządów, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2, 2008, s. 63, 71.*

¹¹ A. Fuksiewicz, A. Łada, Ł. Wenerski, *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 12.

¹² Baza dostępna jest pod adresem www.twinning.pl (dostęp 24.06.2016).

¹³ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016*, Warszawa, marzec 2012, s. 2, 6-7, 24-27.

wania współpracy. Najwięcej działań podejmowanych jest w dziedzinie kultury, w tym promocji lokalnego dziedzictwa, a także turystyki i sportu, nauki i edukacji. W mniejszym stopniu współpraca opiera się na rozwijaniu kontaktów gospodarczych, ochronie środowiska, transporcie, służbie zdrowia, opiece społecznej, czy poprawianiu sytuacji na rynku pracy. Niektóre kontakty służą również w promowaniu idei demokracji i praw człowieka, czy działalności charytatywnej – kiedyś polskie jednostki z tego korzystały, dziś same podejmują takie działania. Wiele samorządów wspiera również Polskę, w szczególności tę mieszkającą na Ukrainie¹⁴.

Działania zagraniczne samorządów określa się pojęciem dyplomacji samorządowej, co najlepiej pokazuje ich intensywność i doniosłość¹⁵. Samorzady współpracują z partnerami zagranicznymi w różnych formach, co rozpatrywać można w trzech wymiarach:

- współpracy dwu – lub wielostronnej z konkretnymi partnerami,
- uczestniczenia w zreszeniach samorządowych,
- współpracy transgranicznej.

Najbardziej popularną formą są związki dwustronne, w formule miast i gmin bliźniaczych (*twinning*) lub siostrzanych (*sister cities*). Ruch miast bliźniaczych ma w Europie tradycję od czasów powojennych. Kontakty między społecznościami lokalnymi są bardzo cenione, a instytucje europejskie przyznają najaktywniejszym samorządom corocznie nagrody: Komisja Europejska – Złote Gwiazdy, a Rada Europy Nagrodę Europy, Dyplom Europejski, Flagę Honorową i Tablicę Honorową. Pokazuje to jak dużą wagę przykładają do aktywności międzynarodowej jednostek samorządowych. Komisja Europejska utworzyła także fundusz CAT (Community Aid for Twinning), mający na celu wspieranie kontaktów między partnerami z terytorium UE¹⁶.

Partnerstwo może być także trój – lub wielostronne. Motywacją do współpracy może być także projekt międzynarodowy. Część samorządów wybiera współpracę nieformalną, w ramach której podejmują działania, ale bez podpisywania formalnych porozumień. Najmniej zobowiązującą formą są pojedyncze lub powtarzalne działania, które podejmowane są często przed oficjalnym podjęciem współpracy¹⁷.

Polskie województwa posiadają także reprezentację przy instytucjach Unii Europejskiej w Brukseli, ale ich biura lokowane są także w innych miejscach. Ich zadaniem jest lobowanie na rzecz korzystnych rozwiązań i reprezentowanie interesów regionu na forum Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów, czy wobec Komisji Europejskiej. Także i te

jednostki zajmują się promowaniem polskich województw, ich walorów turystycznych, gospodarczych i kulturalnych¹⁸.

W praktyce kontakty międzynarodowe mają zarówno formę spotkań polityków i urzędników, jak i wymiany mieszkańców, młodzieży, czy współpracy szkół i innych instytucji. Znaczenie też mają misje gospodarcze i współpraca podmiotów gospodarczych oraz organizacja wspólnych imprez kulturalnych i sportowych¹⁹.

Polskie jednostki samorządowe współpracują ze swoimi odpowiednikami w krajach całej Europy. Najpopularniejszym kierunkiem są Niemcy. Inne popularne państwa to Ukraina, Węgry, Litwa, Francja, Słowacja, Czechy, a także Rosja, Białoruś i Chiny. Pojedyncze jednostki współpracują także z władzami lokalnymi z innych państw całego świata. Częstokroć znaczenie ma również bliskość geograficzna danego kraju i jednostki. Im dana jednostka położona jest bliżej granicy, tym większe prawdopodobieństwo, że będzie miała partnera z sąsiadującego państwa. Wpływ na nawiązywanie kontaktów z nowymi krajami miało także zainicjowanie Partnerstwa Wschodniego UE, dzięki któremu rozpoczęto współpracę z krajami jak Mołdawia, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan. Dzięki współpracy lokalnej kraje te mają szansę na zbliżenie z UE, co jest w żywotnym interesie Polski²⁰.

Inną formą zaangażowania samorządów na arenie międzynarodowej jest przynależność do zreszeń, sieci i wielostronnej współpracy jednostek samorządowych o podobnej wielkości, wyzwaniach, czy położeniu. Daje to możliwość zarówno rozwijania bliskich kontaktów, realizowania wspólnych projektów oraz promowania danej jednostki zarówno w ramach danego zreszenia (np. poprzez organizowanie jego spotkań), jak i promowania się jako członek takiego związku na zewnątrz. Forma ta jest jednak znacznie mniej popularna niż współpraca dwustronna. Do zreszeń przynależą zazwyczaj duże jednostki, posiadające środki na opłacanie składek członkowskich i kadre, mogącą reprezentować daną jednostkę. Przykładem takich zreszeń są: Eurocities, ACTE – Stowarzyszenie Miast Włóknienniczych, Cities for Children, Energie Cities, Sieć Zdrowych Miast WHO, Międzynarodowa Unia Władz Lokalnych, Światowe Stowarzyszenie Miast i Władz Lokalnych, Światowe Stowarzyszenie Wielkich Metropolii²¹.

¹⁸ P. Machalski, *Współpraca międzynarodowa jednostek polskiego samorządu terytorialnego jako odpowiedź na współczesne wyzwania administracji*, [w:] *Współczesne wyzwania administracji rządowej i samorządowej*, D. Plecka (red.), Toruń 2013, s. 187.

¹⁹ A. Fuksiewicz, A. Łada, Ł. Wenerski, *Współpraca zagraniczna...*, s. 19-22.

²⁰ A. Skorupska, *Współpraca międzynarodowa polskich samorządów terytorialnych*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 4, 2013, s. 99-100; A. Skorupska, *Polska i kraje Partnerstwa Wschodniego. Współpraca między samorządami*, „Biuletyn PISM”, nr 124 (1000), 22.11.2013.

²¹ A. Fuksiewicz, A. Łada, Ł. Wenerski, *Współpraca zagraniczna...*, s. 28-29, 47; H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa...*, s. 68.

¹⁴ A. Fuksiewicz, A. Łada, Ł. Wenerski, *Współpraca zagraniczna...*, s. 16-18, 24-26.

¹⁵ A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2015, s. 16.

¹⁶ T. Nowak, *Ruch miast i gmin bliźniaczych w województwie mazowieckim*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12, 2011, s. 49-53.

¹⁷ A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa...*, s. 16.

Warto dodać przy tym, że istnieją także sieci nastawione w szczególności na promowanie należących do nich członków. Przykładami takich podmiotów są: Europejski Szlak Gotyku Ceglanego, Europejska Sieć Regionalnego Dziedzictwa Kulinarnego, czy Stowarzyszenie Produktów Regionalnych Regionów Europejskich AREPO. Sieci tego typu umieszczają swoich członków i ich dorobek w swoich bazach i promują go w różny sposób²².

Polskie jednostki samorządowe uczestniczą również w wielu programach międzynarodowych, w szczególności animowanych przez Unię Europejską. Przykłady takich programów to Europa dla Obywateli, URBACT, Life Long Learning, Life. W mniejszym stopniu angażują się w prace instytucji Unii Europejskiej, jak Komitet Regionów, czy Rady Europy jak Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych²³.

Trzecią formą współpracy są kontakty transgraniczne. Charakteryzują się one bliskością geograficzną partnerów oraz powiązaniem funkcjonalnymi. W latach 90 ich rolą było przyciąganie Polski do Europy (współpraca z Niemcami), wzajemne wspieranie się w integracji (współpraca z Czechami i Słowacją) oraz budowanie relacji ze wschodem (współpraca z Ukrainą, Białorusią, Litwą i Rosją).

Obecne wzdłuż całej polskiej granicy lądowej istnieją euroregiony, które są najpopularniejszą formą współpracy. Euroregion ma formę dobrowolnego stowarzyszenia i nie jest osobną jednostką samorządu terytorialnego. Mocną jego stroną jest jednak instytucjonalizacja współpracy, przez co jest ona permanentna. Warto też podkreślić, że niektóre euroregiony to współpraca wielostronna, angażująca samorządy z kilku krajów. Kontakty między samorządami charakteryzują częste kontakty i podobne problemy do rozwiązania. Gminy i miasta przygraniczne realizują wspólne projekty – oczyszczalnie ścieków, transport publiczny, otwieranie nowych przejść granicznych, programy edukacyjne, wspieranie gospodarki, walka z bezrobociem, a nawet planowanie przestrzenne. Pomagają także przewyciężyć peryferyjne położenie obszarom przygranicznym. Warto dodać, że na współpracę transgraniczną pozyskać można wiele środków europejskich także specjalnie dedykowanych na ten cel, czy w ramach programu Interreg – co polskie samorządy chętnie robią²⁴.

Nowym instrumentem rozwijania kontaktów przygranicznych są Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Posiadają one osobowość prawną, mogą posiadać własny budżet, mienie i zatrudniać pracowników oraz działać według prawa obowiązującego w kraju, w którym ma

²² A. Skorupska, M. Wojnarowicz, *Międzynarodowe sieci samorządowe jako skuteczne narzędzie wpływu*, „Biuletyn PISM”, nr 34 (1271), 14.04.2015.

²³ A. Fuksiewicz, A. Łada, Ł. Wenerski, *Współpraca zagraniczna...*, s. 29-32.

²⁴ J. Poleszczuk i in., *Samorządowa i obywatelska współpraca transgraniczna w województwie podlaskim*, Białystok 2013, s. 9-15; *Pogranicze polsko-niemieckie po roku 2004. Nowa jakość sąsiedztwa?*, J. Jańczak, M. Musiał-Karg (red.), Toruń 2009.

siedzibę. Dają one nowe możliwości współpracy, tym bardziej, że mogą także pozyskiwać środki unijne²⁵.

Podsumowując warto podkreślić, że najintensywniej współpracują duże ośrodki miejskie i województwa. W przypadku tych jednostek współpraca przyjmuje nieco inny charakter i jest o wiele bardziej intensywna niż w przypadku mniejszych ośrodków. Na promocji zależy w szczególności dużym miastom i różne są drogi osiągnięcia tego celu. Ważna jest także wymiana doświadczeń z urzędnikami innych miast, także tych dotyczących promowania miasta – daje to możliwość pozyskania nowych pomysłów, kanałów przekazywania informacji, czy form promocji. Dzieje się to zarówno poprzez projekty realizowane w partnerstwie, mające na celu promowanie miasta i ściąganie do niego turystów, a także zachęcanie mieszkańców miasta partnerskiego do składania wizyt. Promowane są w ten sposób także inne podmioty, które w mieście mają swoją siedzibę, jak uczelnie, instytucje kultury, czy lokalni przedsiębiorcy. Samorządy stają się w ten sposób animatorami dalszej współpracy innych podmiotów²⁶.

Promocja jednostek samorządowych, a promocja Polski

Promocja jest oddziaływaniem na odbiorców, które polega na przekazywaniu informacji o danym podmiocie, by zwiększyć jego rozpoznawalność, skłonić do nabycia produkowanych przez niego towarów, przyjmowania propagowanych idei czy zapewnić komunikację z rynkiem, lub otoczeniem. W obecnym świecie, gdzie konkurencja występuje w każdej dziedzinie działalność promocyjną podejmują nie tylko przedsiębiorstwa, ale również państwa oraz jednostki samorządowe (regiony, gminy, miasta)²⁷.

Promocja w ekonomii służy do wypracowania marki danego produktu czy przedsiębiorstwa, tak by były one znane i dobrze kojarzyły się potencjalnym odbiorcom. American Marketing Association definiuje markę jako nazwę, pojęcie, symbol lub projekt, bądź też kombinację tych czynników mającą na celu zidentyfikowanie dóbr i usług sprzedawcy, lub grupy sprzedawców i rozróżnić ich od produktów konkurentów²⁸.

²⁵ A. Skorupska, *Współpraca samorządowa na pograniczu polsko-czeskim*, „PISM Policy Paper”, nr 17 (100), październik 2014.

²⁶ Tamże, s. 44-46.

²⁷ P. Dziekański, *Promocja jako element komunikacji JST z otoczeniem*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis, Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne”, nr 1, 2012, s. 35-42.

²⁸ P. Kotler, *Marketing Management*, Upper Sadler River, 2000, s. 469, cyt. za: A. M. Trawińska, *Nation Branding as an Instrument of Soft Power: Soft Power as a Method of Communication in the Modern World*, [w:] *Society and Nation in Transnational Processes in Europe*, R. Schattkowsky, M. Řezník (red.), Newcastle upon Tyne 2015, s. 328.

W tym kontekście na znaczeniu zyskuje także pojęcie marketingu miejsca (*place branding*), za którym kryje się konieczność promowania danego miejsca – miasta, gminy, regionu, w celu pozyskiwania ludzi (siły roboczej, kapitału ludzkiego), zasobów (kapitału, inwestycji, towarów, dóbr), a także przedsiębiorstw. Dzieje się tak ze względu na rosnącą konkurencję między państwami, ale także między jednostkami samorządowymi o ww. czynniki. W procesie globalizacji, przy dobrze rozwiniętej sieci połączeń komunikacyjnych, traci na znaczeniu gdzie dany produkt jest wytwarzany, ponieważ może łatwo zostać dostarczony w każde miejsce na świecie. Stąd też konkurować ze sobą zaczynają miasta, gminy i regiony z całego świata, a więc tym bardziej promowanie danego miejsca, wyrabianie jego marki zyskuje na znaczeniu²⁹.

Pochodną tego pojęcia jest *nation branding* – budowanie marki państw. Zdefiniować je można jako odbiór kraju przez interesariuszy międzynarodowych, na który składa się postrzeganie jego ludzi, miejsc, kultury, języka, historii, jedzenia, mody, znanych osób i marek znanych na świecie³⁰. W konkurencji na zasadach rynkowych udział biorą również państwa, zabiegając o nowe technologie, zasoby, korzyści gospodarcze i finansowe (nowe przedsiębiorstwa dające wpływy podatkowe, turyści zostawiający duże sumy w odwiedzanych miejscach i przynoszący dochód lokalnym przedsiębiorcom). Konkurencja toczy się także o przekazywanie wzorców kulturowych, czy o wizję historii, a co za tym idzie budowanie wizerunku danego kraju. Istotną rolę, szczególnie w biznesie, ma budowanie wiarygodności, co w przypadku państwa jest także kluczowe. Kraj stabilny, dobrze kojarzący się będzie często odwiedzany, opinie jego polityków, intelektualistów, twórców i naukowców będą brane pod uwagę, a produkty chętnie kupowane. Wystarczy wspomnieć hasło „Made in Germany”, które od lat kojarzy się z wysoką jakością produktów, za które kupujący są w stanie zapłacić więcej, niż za tańsze odpowiedniki produkowane gdzie indziej³¹.

Warto także przytoczyć pojęcie dyplomacji publicznej (*public diplomacy*), której celem jest docieranie do obywateli, rozwijanie kontaktów z aktorami pozapaństwowymi (obywatelami i innymi podmiotami życia społecznego i gospodarczego). Ma ona na celu również wpływanie na sposób postrzegania różnych kwestii przez mieszkańców danego kraju, w sposób pożądaný przez państwo stosujące narzędzia dyplomacji obywatelskiej. Celem tego jest również przekazywanie różnych wartości³².

²⁹ A. M. Trawińska, *Nation Branding...*, s. 328-329.

³⁰ Tamże, s. 340.

³¹ N. Kaneva, *Nation Branding: Toward an Agenda for Critical Research*, „International Journal of Communication”, nr 5, 2011, s. 117 i nast.; K. Dinnie, *Nation Branding. Concepts, Issues, Practice*, Oxford 2008, s. 14-17.

³² B. Ociepa, *Miękka siła i dyplomacja publiczna Polski*, Wrocław 2013.

Wszystkie te zabiegi zawierają się w pojęciu miękkiej siły (*soft power*) stworzonym przez Josepha Nye'a. Miękką siłą to zbiór narzędzi, dzięki którym państwo może przekazywać swoją wizję, idee, koncepcje, wartości itp. za pomocą nieinwazyjnych środków i bez bezpośredniej ingerencji czy interwencji. Narzędziami tymi są budowanie własnej atrakcyjności, dzięki mocnej gospodarce, kulturze, stylowi życia, które są na tyle ciekawe, przekonujące i wysokiej jakości, że obywatele innych krajów sami z siebie będą chcieli je przyjmować, kupować, używać i się z nimi utożsamiać³³.

Szczególnie istotnym elementem promocji jest budowa wizerunku danej jednostki samorządowej. Wizerunek to całość przekonań, myśli, wrażeń, wyobrażeń, a także oczekiwań i życzeń jakie ma dana osoba względem danego przedmiotu lub obiektu. Na bazie wizerunku kształtuje się reputacja miasta w świadomości otoczenia, budowana zarówno na podstawie czynników racjonalnych, jak i emocjonalnych. Przy konstruowaniu wizerunku jednostki samorządowej zwrócić należy uwagę na:

- makrootoczenie jednostki – poziom rozwoju ekonomicznego, technologicznego, system prawny, sytuacja polityczna, demograficzna, społeczno-kulturowa, walory i stan środowiska naturalnego, wizerunek i charakter regionu oraz państwa,

- cechy jednostki i jej potencjał wewnętrzny – przyrodnicze (klimat, zasoby naturalne, ukształtowanie terenu), ekonomiczne, dostępność komunikacyjna, tożsamość jednostki, wyróżniająca je od innych jednostek, obecność cennych zabytków, kultura, sprawność działania administracji,

- cechy obsługiwanego segmentu rynku i cechy psychologiczne nabywców – najważniejszymi odbiorcami są:

- mieszkańcy, którzy oczekują wysokiej jakości życia i obecności najważniejszych usług i infrastruktury do tego potrzebnej,
- inwestorzy, którzy oczekują dostępnych gruntów, dobrych warunków lokalowych, siły roboczej, łatwego dostępu do rynku, dobrze rozwiniętej infrastruktury, dobrej informacji i komunikacji z administracją,

- turyści, którzy oczekują dobrej bazy noclegowej, gastronomicznej i kulturalno-rozrywkowej, interesujących zabytków w dobrym stanie i dostępnych, obecności wydarzeń i atrakcji,
- skuteczność procesów komunikacji i kontakty interpersonalne odbiorców oferty jednostki samorządowej – może odbywać się za pomocą komunikatów wysyłanych bezpośrednio przez władze miasta, ale również za pośrednictwem osób trzecich, poprzez przekazy nieformalne (rodzina, znajomi), ekspercie (konferencje, targi), medialne, analityczne (raporty, statystyki, publikacje)

- stosowaną strategię marketingową – traktowanie jednostki jak produkt i próba jej „sprzedania” na zewnątrz,

³³ J. Nye, *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej?*, Warszawa 2007.

świadome i zaplanowane oddziaływanie na otoczenie, w celu zbudowania pożądanego wizerunku³⁴.

Samorządowcy dużą wagę przywiązują do działań promocyjnych. Najpopularniejszą formą jest udział w międzynarodowych targach, część jednostek bierze także udział w konkursach międzynarodowych, kampaniach promocyjnych, czy po prostu wykupienie reklamy w mediach i Internecie lub kolportaż materiałów w językach obcych³⁵. Jednostka samorządowa (np. region lub miasto) oferuje różnorodne produkty turystyczne, ale sama może być również postrzegana jako produkt turystyczny. Oferta może być tu skierowana do różnego rodzaju odbiorców. Stąd też tworzone są strategie marketingowe, mające na celu promowanie danej jednostki³⁶.

W tym kontekście współpraca międzynarodowa samorządów może pozytywnie wpływać na wizerunek danej jednostki samorządowej, pokazując ją jako aktywnie utrzymującą zagraniczne kontakty oraz otwartą na świat. Może także ułatwiać bezpośrednie docieranie do potencjalnych odbiorców na bazie wytworzonych więzi.

Okazją do promocji jednostek samorządowych są również organizowane przez nie wydarzenia sportowe i kulturalne. W przypadku dużych i prestiżowych imprez działania promocyjne odbywają się zarówno w momencie kandydatury danej miejscowości, po przyznaniu jej praw do organizacji oraz w trakcie trwania imprezy. Działania promocyjne mogą mieć różną formę i być adresowane do własnych mieszkańców i osób na całym świecie. Samo pojawianie się w mediach ośrodków organizujących duże wydarzenia jest wielką korzyścią promocyjną, szczególnie dla imprez które mają wysoką oglądalność. Międzynarodowe kontakty danej jednostki mogą być tu wykorzystane zarówno do wymiany doświadczeń, jeśli jednostka partnerska organizowała wydarzenie o podobnym charakterze, jak i zapraszania twórców, sportowców, czy widzów i kibiców do odwiedzania danego miejsca³⁷.

Promocja samorządów, na którą nie szcędzą środków, jest jednocześnie promocją Polski. Warto więc zastanowić się w jakich dziedzinach samorządy mogą wykorzystywać współpracę międzynarodową do promowania siebie i Polski poza jej granicami. Niewątpliwie jedną z takich dziedzin jest kultura. Promowanie się przez kulturę pozwala na prezentowanie polskiego dziedzictwa kulturowego na świecie,

propagowanie twórczości polskich twórców oraz miejsc, skarbów czy instytucji wartych odwiedzenia. Kultura daje również szansę na pozyskiwanie środków w licznych konkursach i programach. W przypadku gdy dana jednostka udanie wypromuje się jako ważny ośrodek kulturalny, będzie miała szansę na regularne odwiedzanie przez liczne grono miłośników różnych form kultury i turystów³⁸.

Drugą dziedziną jest edukacja – działania promocyjne przede wszystkim skupiają się na pokazywaniu oferty polskich szkół wyższych i uniwersytetów, co zaowocować może przyciągnięciem zagranicznych studentów na polskie uczelnie. Stają się one coraz bardziej atrakcyjnym miejscem dla studiowania, zarówno dla młodzieży ze wschodu, jak też i z zachodniej Europy (np. kierunki medyczne dla Skandynawów). Dzieje się tak, ponieważ dyplom polskiej uczelni uznawany jest w całej Unii Europejskiej oraz ceny za studiowanie są niższe niż w krajach starej Unii. Dla uczelni pozyskanie zagranicznych studentów będzie lekiem na kryzys demograficzny, dla Polski zaś inwestycją w przyszłość – wykształcone w Polsce elity danego państwa z reguły będą jej przychylnie. Wymiany młodzieży szkolnej przyczyniają się także do budowy dobrego wizerunku kraju, motywują do nauki języka obcego, co ma szansę zapoczątkować w przyszłości. Udział w wymianie często nobilituje młodych ludzi i pozwala zachować dobre wspomnienia z danego miejsca i pozytywne skojarzenia na przyszłość. Jeśli takie wymiany odbywają się cyklicznie jest to najlepszy i najprostszy sposób na rozwijanie międzynarodowych powiązań. Takie działania podejmują często także małe gminy, ponieważ nie generują one wysokich kosztów i mniejszą rolę odgrywa bariera językowa. Edukacja ma duże znaczenie w relacjach z Litwą, gdzie żyje wielu Polaków, których dzieci uczęszczają do polskich szkół, a także z innymi krajami na wschodzie, gdzie jest duże zainteresowanie nauką języka polskiego. Promocja przez edukację może mieć także pozytywny aspekt w kształceniu zawodowym – możliwości odbycia praktyk w partnerskich jednostkach pozytywnie wpływają na poprawę kwalifikacji zawodowych³⁹.

Trzecią dziedziną jest promocja lokalnej gospodarki – produktów, przedsiębiorców, a także danej jednostki samorządowej jako atrakcyjnego miejsca do inwestycji i działalności gospodarczej. W praktyce władze samorządowe biorą udział w przygotowaniu forów i misji gospodarczych, organizowanych u siebie lub u partnera, a także w targach. Stwarzają zatem ramy i warunki dla przedsiębiorców do podejmowania współpracy. Wpisuje się w to także prezen-

³⁴ A. Stanowiska-Traczyk, *Determinanty wizerunku miasta*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10, 2009, s. 5 i nast.

³⁵ A. Fuksiewicz, A. Łada, Ł. Wenerski, *Współpraca zagraniczna...*, s. 21-22.

³⁶ I. Manczak, *Kształtowanie strategii marketingowej miasta na rynku turystycznym – zarys problematyki*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6, 2013, s. 22-24.

³⁷ M. Gębarowski, *Mistrzostwa Europy w piłce nożnej 2012 r. – wyzwanie dla polskich miast oraz znaczenie dla ich działań promocyjnych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5, 2011, s. 33-39.

³⁸ *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego*, M. Nataneł (red.), Ośrodek Debaty Międzynarodowej, Kraków 2013, s. 7-10.

³⁹ *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego...*, s. 11-17; A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa...*, s. 35, 49.

tacja lokalnej infrastruktury okołobiznesowej, lokalnych produktów i innych walorów danego miejsca. Także i tutaj jest bardzo duży potencjał promocyjny, szczególnie pole do działania mają samorządy wojewódzkie i władze dużych miast, ze względu na licznych przedsiębiorców prowadzących działalność na ich terenie, odpowiednio wykwalifikowane kadry oraz środki na podróże i udział w spotkaniach. Szczególny potencjał stwarza wysoki poziom zaufania między współpracującymi samorządami, szczególnie jeśli jest to współpraca długotrwała, co wpływa na dobrą znajomość partnera. Ma to znaczenie szczególnie w kontaktach z Rosją, gdzie poparcie lokalnych władz jest kluczowym elementem relacji biznesowych. W przypadku obwodu kaliningradzkiego szansą stało się wprowadzenie małego ruchu granicznego. Podobnie jest w relacjach z Białorusią, gdzie władze lokalne są zobligowane do pośredniczenia w kontaktach przedsiębiorstw. Kraj ten otwiera się coraz bardziej na Polskę, co jest szansą dla obu stron, szczególnie w kontekście działań rządu mających na celu normalizację stosunków z tym państwem. Podobnie jest w przypadku Chin, które są zainteresowane budowaniem kontaktów handlowych z Polską, nie tylko by eksportować produkowane przez siebie towary, ale także by importować polską żywność. Dobre poznanie partnera jest dla Chińczyków bardzo ważne, a kontakty na poziomie władz lokalnych są dobrą drogą do tego. Władze lokalne legitymizują polskich przedsiębiorców w oczach partnerów zagranicznych oraz podnoszą rangę nawiązywanych z nimi kontaktów gospodarczych⁴⁰.

Czwartą dziedziną jest turystyka. Samorządy promują się jako miejsca warte odwiedzenia, posiadające unikalne walory przyrodnicze, architektoniczne, cenne zabytki i inne atrakcje. Szczególną grupą, na którą należy zwrócić uwagę są seniorzy. Są oni ważnymi odwiedzającymi gminy uzdrowiskowe, jednak przy obecnej sytuacji demograficznej w Europie stanowią coraz większą grupę turystów, którzy mają dużo czasu i często wystarczającą ilość pieniędzy, by móc dużo i często podróżować. Działania promocyjne powinny być zatem kierowane także i do tej grupy⁴¹.

Piątą dziedziną jest wymiana doświadczeń i propagowanie polskiej samorządności. Polskie reformy samorządowe lat 90 są jednym z najbardziej udanych elementów transformacji ustrojowej. Tym bardziej, że były one budowane na gruzach władz lokalnych odziedziczonych po poprzednim systemie. W wielu krajach, jak Ukraina, Kazachstan, Tunezja, czy Chorwacja polskie doświadczenia budzą zainteresowanie, dzięki czemu stwarzają potencjał do pro-

pagowania polskiego modelu samorządowego poza granicami. Także takie działania przyczyniają się do budowania pozycji Polski na arenie międzynarodowej, a szczególnie w obszarze Europy Środkowej i Wschodniej, który jest dla Polski priorytetem⁴².

Wszystkie te elementy w skali mikro składają się na promocję Polski i budowanie jej wizerunku. Także poprzez przewyższanie stereotypów i uprzedzeń. Wszystko to składać się powinno na promowanie marki „POLSKA” – polski *nation branding*. Warto podkreślić, że stosunkowo łatwiej jest promować miejsca posiadające unikalne walory przyrodnicze, zabytki, atrakcje, czy będące miejscem historycznych wydarzeń. Nie oznacza to jednak, że i miejsca mniej znane nie mogą się skutecznie wypromować. Kolejną siłą samorządów i społeczności lokalnych jest ich kreatywność i wiele przykładów w Polsce pokazuje, że nawet w mało znanych miejscach można stworzyć coś unikalnego i przyciągać tam turystów i inwestorów, a co za tym idzie do odwiedzania Polski⁴³.

Rekomendacje

Samorządy dzięki bardzo rozbudowanej sieci kontaktów mogą być poważnym wsparciem dla promowania Polski poza granicami. Z badań ISP wynika, że tylko połowa samorządów uwzględnia priorytety polityki zagranicznej formułowane przez MSZ w swoich planach współpracy. Znikomy odsetek konsultuje z MSZ te działania. Jedynie w przypadku województw obowiązuje je do tego wspomniana ustawa o samorządzie województwa⁴⁴.

Z pewnością jest tutaj potencjał na podejmowanie działań koordynacyjnych, tym bardziej że samorządowcy coraz chętniej konsultują działania z podmiotami lokalnymi, jak np. organizacje pozarządowe. Dlatego też MSZ powinno otworzyć się na samorządy i współpracę z nimi. Szczególną rolę odgrywa tutaj Wydział ds. Wymiaru Samorządowego i Obywatelskiego Polskiej Polityki Zagranicznej, powołany w Departamencie Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ. Konieczna jest współpraca z samorządami w celu rozwijania ich kontaktów międzynarodowych, a także koordynacji oraz wspierania ich działań. Ważne jest również wsparcie jest pod względem merytorycznym, przy nawiązywaniu kontaktów, pozyskiwaniu partnerów, czy przy konstruowaniu działań promocyjnych (np. jak przekazać dany komunikat w danych uwarunkowaniach kulturowych)⁴⁵.

Konieczna jest także współpraca między ministerstwami, odpowiedzialnymi za konstruowanie elementów

⁴⁰ *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego...*, s. 18-21; A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa...*, s. 35-42, 45-47.

⁴¹ *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego...*, s. 27 i nast.

⁴² A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa...*, s. 51-52.

⁴³ Tamże, s. 53-54, 63, 76.

⁴⁴ A. Fuksiewicz, A. Łada, Ł. Wenerski, *Współpraca zagraniczna...*, s. 15.

⁴⁵ Tamże, s. 15-18, 52.

polskiego *soft power* oraz wzięcie pod uwagę działań i potencjału samorządów przy programowaniu działań i formułowaniu priorytetów. Współpracę z samorządami nawiązać powinno Ministerstwo Rozwoju, które w szczególności za cel postawiło sobie budowanie polskiego *nation branding*. Podobnie jest w przypadku Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego – samorządy są organizatorami wielkich imprez i dużo uwagi przywiązują do działalności kulturalnej – m.in. zarządzanych przez nie instytucji, a także umiędzynarodawiania podejmowanych przez siebie działań. Wiele miejsc posiada także potencjał, który musi zostać wykorzystany w konstruowaniu polskiej polityki historycznej, promując polskie miejsca pamięci oraz wiedzę o znaczących wydarzeniach historycznych często nie znanych na świecie lub nie docenianych. Kolejnym resortem, który powinien być otwarty na dialog z samorządami to Ministerstwo Sportu i Turystyki – polska oferta turystyczna bardzo poprawiła się w ostatnich latach za sprawą działań samorządów. Dzięki współpracy międzynarodowej podnoszą one często swój potencjał turystyczny, co powoduje zwiększenie liczby osób odwiedzających Polskę.

Samorządy same się intensywnie promują, co podnosi oddziaływanie działań promocyjnych w skali Polski i co powinno zostać wykorzystane. Warto zatem te działania powiązać z kampaniami promującymi Polskę, np. po poprzez stworzenie jednego loga i hasła, które umieszczane będą także w materiałach produkowanych na zlecenie samorządów. Wprowadzi to spójność w działaniach i pomoże wykorzystać aktywność samorządów w działaniach promocyjnych kraju.

Pod uwagę powinien wziąć to przy tworzeniu strategii promocji Polski za granicą Międzyresortowy Zespół ds. Promocji Polski za Granicą, powołany w miejsce Rady Promocji Polski. Współpraca między resortami w Warszawie jest bardzo ważna, samorządy nie powinny zostać jednak w tych działaniach pomięte, szczególnie przy tworzeniu dokumentów strategicznych.

Polskie samorządy powinny bardziej zaangażować się w prace organów reprezentujących samorządy na szczeblu Unii Europejskiej, ponieważ mogą w ten sposób uczestniczyć w odbywających się tam debatach i lobbować za korzystnymi dla nich rozwiązaniami. Dzięki czynnemu udziałowi w nich możliwe jest wywieranie wpływu na działania wdrażane przez Komisję Europejską już na etapie ich projektowania. Konieczne jest również wspieranie zarówno materialne, jak i merytoryczne jednostek samorządowych, by mogły w takich przedsięwzięciach uczestniczyć⁴⁶.

Z pewnością MSZ powinno zachęcać jednostki samorządowe do konstruowania strategii współpracy międzynarodowej, lub umieszczania takiego punktu w strategiach rozwojowych. Pozwoli to wpisać podejmowane działania

w priorytety polskiej polityki zagranicznej i koordynować działania wielu jednostek w osiąganiu celów określonych w priorytetach. Będzie to także cenne narzędzie do jasnego sprecyzowania jakie korzyści dana jednostka samorządowa chce osiągnąć. Pomoże to zarówno określić cele (także promocyjne), utrzymać współpracę w okresie długoterminowym, jak i ubiegać się o środki z programów Unii Europejskiej. W przypadku kontaktów z krajami dokonujących transformacji jednostki samorządowe mogą promować także np. wartości demokratyczne. Wpisywanie współpracy międzynarodowej samorządów do ich strategii rozwojowych pomoże znacząco uporządkować i zoptymalizować takie działania.

Samorząd nie zawsze musi być bezpośrednio zaangażowany. Może być również czynnikiem inspirującym i wspierającym działania innych podmiotów, tak by korzystali z nich mieszkańcy, w tym lokalni przedsiębiorcy. Dlatego też konieczne jest również rozwinięcie dialogu samorządów z organizacjami, instytucjami i przedsiębiorstwami zaangażowanymi w utrzymywanie kontaktów z partnerami zagranicznymi. Zaangażowanie pozytywnie wpływa na zainteresowanie i chęć uczestnictwa w przedsięwzięciach międzynarodowych. Dla wielu organizacji pozarządowych jest to także nobilitujące i pozwala rozwijać im działalność. Pomoże to poznać oczekiwania przedsiębiorców i organizacji pozarządowych i cele jakie chcieliby zrealizować za pomocą współpracy międzynarodowej. Będzie to także narzędzie do wypracowania nowych form rozwijania kontaktów, a jednocześnie sposób na promowanie swojej oferty biznesowej, kulturalnej, czy edukacyjnej. Szczególnie ważne jest to w kontekście nawiązywania współpracy Polski z Chinami – wiele miast nawiązuje obecnie kontakty z miastami z tego kraju. Jest to szansa na promocję polskich produktów na tamtejszym rynku, podobnie jak uczelni czy oferty turystycznej.

Warto zwrócić uwagę, że współpraca z samorządami z innych krajów może być realizowana w ramach projektów, na które można pozyskiwać środki z różnych źródeł (fundusze UE, Norweski Mechanizm Finansowy, Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej). Dzięki temu samorządy mają szansę na bardzo skuteczną i trafiającą do odbiorców promocję, na którą mogą otrzymać znaczące środki zewnętrzne. Daje to także możliwość organizowania imprez cyklicznych przyciągających szersze grono turystów niż tylko mieszkańcy współpracujących gmin czy miast.

Stworzony powinien zostać system wsparcia dla organizacji pozarządowych chcących rozwijać współpracę międzynarodową uczestnicząc w projektach międzynarodowych. Rozbudowany może zostać również obecny program grantowy MSZ. Często organizacje tego typu mają problemy z ubieganiem się o dofinansowanie ze względu

⁴⁶ A. Fuksiewicz, A. Łada, Ł. Wenerski, *Współpraca zagraniczna...*, s. 32.

brak środków na wkład własny. Stąd warto uruchamiać programy wsparcia w formule „granty na granty”.

Dużą zaletą działań promocyjnych z wykorzystaniem współpracy międzynarodowej samorządów są stabilność kontaktów i przewidywalność partnera. Partnerstwa w wielu przypadkach mają wieloletnią tradycję, co powoduje, że zarówno władze lokalne, jak i mieszkańcy, czy przedstawiciele instytucji dobrze się znają. Pozwala to przewidzieć czego można od danego partnera oczekiwać i jakie działania są możliwe do realizacji, a jakie nie. Daje to także gwarancję jakości i odpowiedzialności ze strony partnera. Jest to szczególnie ważne przy realizowaniu wspólnych projektów, organizacji wspólnych przedsięwzięć oraz podczas udziału w działaniach podejmowanych przez partnera. Sprawdzony partner jest również bardzo cenny przy aplikowaniu o środki zewnętrzne (w tym UE). Eliminuje się przy tym ryzyko podjęcia działań, wydania środków, które potem okażą się mało efektywne przez brak odpowiedniego zaangażowania drugiej strony.

Ważnym elementem jest profesjonalizacja współpracy zagranicznej samorządów. Chodzi tu o nawiązywanie trwałych kontaktów, których wynikiem są konkretne inicjatywy mające pozytywny odbiór i przynoszące korzyści lokalnej społeczności. Harmonijna współpraca, dobrze zorganizowane wymiany, imprezy kulturalne, czy fora gospodarcze umacniają pozytywny wizerunek danej jednostki samorządowej, jej władz i urzędników. Stanowi to najlepszą z możliwych promocję – jeśli wydarzenia są atrakcyjne, działania powtarzalne i przyciągające uwagę mieszkańców i osób spoza danej jednostki.

Istotną rolę w wykorzystywaniu współpracy międzynarodowej samorządów do odegrania ma samorząd wojewódzki. Posiada on solidne zaplecze kadrowe (specjalnie do tego powołane wydziały lub departamenty) oraz środki finansowe na ten cel. Może on być swego rodzaju koordynatorem i animatorem działań innych jednostek ze swojego terytorium. Przykładem tego jest Internetowa Świętokrzyska Platforma Współpracy Zagranicznej, mająca na celu ułatwienie nawiązywania międzynarodowych kontaktów samorządom, biznesmenom, instytucjom kultury, jednostkom naukowym, czy organizacjom społecznym. Zawiera ona także informacje o projektach międzynarodowych i możliwym ich dofinansowaniu. Warto zaznaczyć, że strona prowadzona jest w trzech językach – po polsku, angielsku i rosyjsku⁴⁷.

Narzędzia tego typu powinny powstać we wszystkich województwach. Dadzą one pełny przegląd lokalnym jednostkom pokazując jakie są możliwości współpracy i podejmowania działań promocyjnych. Koordynacja takich

działań na szczeblu województwa umożliwia także współpracę ze stroną rządową (za pośrednictwem wojewody) i koordynowanie podejmowanych działań z priorytetami polskiej polityki zagranicznej oraz akcjami promocyjnymi podejmowanymi przez ministerstwa.

Szczególną rolę wśród samorządów w pielęgnowaniu i rozwijaniu kontaktów zagranicznych oraz promocji Polski powinny mieć największe miasta. Posiadają one najczęściej wielu partnerów z różnych krajów, z którymi od lat intensywnie współpracują, specjalnie do tego stworzone wydziały, lub biura, zatrudniające dobrze wyszkolone i znające języki kadry. Są w nich również zlokalizowane liczne szkoły, uczelnie, instytucje kultury czy przedsiębiorstwa. Posiadają one również ciekawą historię i potencjał turystyczny. Realizują też wiele projektów międzynarodowych i działają w zrzeszeniach i sieciach miast. Bardzo dużo inwestują w infrastrukturę sportowo-kulturalną, przez co chętne są do organizowania i ściągania dużych wydarzeń. Do tego intensywnie się promują przeznaczając na to znaczące środki. Jest to potencjał, który wymaga wykorzystania także w polskiej polityce zagranicznej i który musi zostać właściwie zagospodarowany⁴⁸.

Samorządy, szczególnie te duże, tworzyć powinny instytucje (np. centra wsparcia biznesu, centra obsługi inwestora) lub powoływać komórki administracyjne wspierające lokalny biznes i ułatwianie mu międzynarodowych kontaktów. Wspierany powinien być także udział w targach i misjach gospodarczych. Samorządy wojewódzkie organizować mogą fora gospodarcze, a na bazie swoich partnerskich regionów umiędzynaradawiać takie działania. Powinny też być pośrednikiem w nawiązywaniu współpracy (np. gmin ze swojego terenu z gminami z regionów partnerskich i podmiotami gospodarczymi z tych regionów). Przede wszystkim województwa i duże miasta mają potencjał do działania na szerszą skalę i dotarcia do większej liczby odbiorców. Stąd też istotna jest ich rola w inspirowaniu działań mniejszych jednostek. Samorządy wojewódzkie mają także narzędzia do promocji regionu na arenie międzynarodowej, a w tym promocji gmin i powiatów leżących na ich terytoriach⁴⁹. Szczególnie na tym szczeblu więc pożądane jest tworzenie instytucji wspierających, baz kontaktów (także w formie stron internetowych). Konieczna jest tu także współpraca i koordynacja działań z innymi instytucjami, prowadzącymi działania promujące Polskę czy na rzecz pozyskiwania inwestorów⁵⁰.

⁴⁷ Platforma znajduje się pod adresem: <http://spwz.e-swietokrzyskie.pl/> (dostęp: 24.06.2016); A. Skorupska, *Współpraca międzynarodowa polskich samorządów terytorialnych*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 4, 2013, s. 102.

⁴⁸ J. Pasiut, *Założenia polityki zagranicznej miast w odniesieniu do aktualnej polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2014, s. 32 i nast.

⁴⁹ P. Machalski, *Współpraca międzynarodowa...*, s. 184-185.

⁵⁰ *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego...*, s. 19-22.

Jako zaplecze eksperckie dla samorządów wykorzystane powinny również zostać Regionalne Ośrodki Debaty Międzynarodowej. Zostały one utworzone w każdym województwie, a więc mogą sprawnie dotrzeć do jednostek samorządowych. Kielecki ośrodek wydał poradnik dla samorządów, organizacji pozarządowych i przedsiębiorców zawierający wskazówki jak nawiązywać współpracę, rozwijać ją i utrzymywać, a także jak pozyskać partnerów. Podobne działania powinny podjąć pozostałe ośrodki w swoich województwach⁵¹.

Radą służyć powinny także ambasady (ich Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji) i konsulaty w krajach, z którymi dane samorzady nawiązywać chcą kontakty. Często pomoc potrzebna jest w prozaicznych sprawach, jak na co zwracać uwagę, czego się wystrzegać, czy jakie są potrzeby i cele, które można dzięki takiej współpracy zrealizować. Szczególnie w krajach, gdzie jest trudna sytuacja polityczna, stosunki z Polską nie są najlepsze lub gdy kraj jest daleki i egzotyczny.

Pozytywnie ocenić również trzeba Stałą Ogólnopolską Konferencję Współpracy Międzynarodowej Samorządów, która stała się forum wymiany doświadczeń we współpracy między samorządami. Udział w kolejnych edycjach biorą zarówno samorządowcy jak i przedstawiciele strony rządowej. Jest to także okazja do prezentacji dobrych praktyk i licznych projektów, które dzięki kontaktom międzynarodowym udaje się realizować⁵².

Bardzo ważnym elementem jest również komunikacja, na brak której samorządowcy najczęściej narzekają. Stąd też konieczne są regularne spotkania z przedstawicielami urzędów marszałkowskich z pracownikami MSZ, MKiDN, MR, MSiT i wypracowanie stałych narzędzi komunikacji samorządów z MSZ. Do rozważenia jest również powołanie odpowiednich komórek, do spraw współpracy międzynarodowej w urzędach wojewódzkich, przy wojewodzie, dzięki którym łatwiej technicznie byłoby zorganizować stałą komunikację o charakterze roboczym między samorządami, a stroną rządową. Trzeba bowiem zdawać sobie sprawę, że przy tak rozległej sieci kontaktów (kilka tysięcy zaangażowanych gmin) będzie to duże wyzwanie od strony technicznej. Pomocny byłby również internetowy newsletter przygotowywany przez MSZ, pokazujący dobre praktyki, informujący o spotkaniach i możliwościach otrzymania grantu⁵³.

⁵¹ Ośrodek Debaty Międzynarodowej, *Poradnik Współpracy Międzynarodowej*, Kielce 2013.

⁵² *Stać Ogólnopolską Konferencją Współpracy Międzynarodowej Samorządów. Pierwsze posiedzenie w Poznaniu, 15.11.2012, Współpraca międzynarodowa samorządów a priorytety polskiej polityki zagranicznej*, Materiały pokonferencyjne, Poznań 2013

⁵³ M. Bonikowska, G. Lipski, K. Żurek, *Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli*, Think Tank, Warszawa 2012, s. 12-13, 37-38.

Stosowym gremium do wypracowania form komunikacji i narzędzi jej służących jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, w ramach której działa Zespół ds. Międzynarodowych. Na bazie dialogu przedstawiciele MSZ i innych ministerstw oraz samorządowcy będą w stanie określić konieczne działania, które należy podjąć. Warto podkreślić, że MSZ nie pozostaje całkowicie biernie i wiele działań podejmuje, należy zatem poprawiać i usprawniać podejmowane inicjatywy⁵⁴.

Podsumowanie

Polityka zagraniczna państwa przestała być skoncentrowana w rękach najważniejszych jego organów, jak prezydent, sejm, senat, premier, MSZ, MKiDN, MR, MSiT czy inne instytucje podległe ministerstwom. Zobowiązania Polski z tytułu członkostwa w Unii Europejskiej, przynależność do Rady Europy oraz otwartość na świat w warunkach globalizacji powodują, że także inne podmioty zyskują na znaczeniu w relacjach zagranicznych państwa. Wyzwaniem dla państwa polskiego jest aktywnie i skutecznie na te procesy odpowiedzieć.

Nie mniej istotne jak twarda dyplomacja są działania dyplomacji miękkiej, jak promocja polskiej gospodarki, kultury i sztuki, czy nauczanie języka polskiego. Elementy te są nieodzowne w budowaniu silnej pozycji państwa za granicą. Narzędziami do ich realizacji są Instytuty Polskie, Instytuty im. Adama Mickiewicza, agencje promujące polskich przedsiębiorców (Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości) i samorzady terytorialne.

Bardzo dużą siłą samorządów terytorialnych jest wielość dziedzin, w których mogą działać. Współpraca międzynarodowa odbywa się zarówno w sferze edukacji, nauki, kultury, a także promowania gospodarki. We wszystkich tych sprawach polska polityka zagraniczna wymaga poprawy do czego mogą przyczynić się samorzady. Mają one również bogate kontakty z Polonią, a kontakty z Polakami za granicą i sprowadzanie ich do kraju jest dziś największym zaniedbaniem państwa polskiego w polityce zagranicznej.

Olbrymim potencjałem, który musi zostać wykorzystany jest bardzo bogata sieć kontaktów i możliwość stosowania marketingu bezpośredniego dzięki bliskim spotkaniom. W skali całej Polski sieć ta przedstawia się wyjątkowo

⁵⁴ *Odpowiedź na interpelację nr 446 w sprawie współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych z polskimi jednostkami samorządu terytorialnego w kwestii ich aktywności międzynarodowej*, odpowiadający: sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Konrad Szymański, Warszawa, 01.02.2016; *Odpowiedź na interpelację nr 1772 w sprawie charakteru prawnego współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego*, odpowiadający: sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Jan Dziedziczak, Warszawa, 06.04.2016.

gęsto i imponująco. Podkreślić trzeba, że w większości są to kontakty bliskie i od lat wypróbowane, a więc gwarantujące wysoką jakość działań i niezawodność partnerów. Kolejnym elementem, na który należy zwrócić uwagę jest to, że polskie samorzady posiadają liczne kontakty w państwach, z którymi relacje są dla Polski kluczowe – sąsiadami, najważniejszymi krajami UE oraz Ukrainą, Rosją i Chinami. Wszystko to czyni samorzady naturalnym narzędziem dyplomacji obywatelskiej i budowania polskiego *nation branding*.

Pozwala to na działania promocyjne, w tych najważniejszych elementach, na których najbardziej Polsce zależy. Obecna sytuacja wymaga szeroko zakrojonej współpracy MSZ i innych ministerstw z samorządami terytorialnymi. Skoordynowana polityka promocyjna pozwoli na osiągnięcie lepszych rezultatów (efektu synergii) i naprawienie tych kwestii, które były do tej pory zaniedbane lub niewystarczająco rozwinięte.

Jak wykazano w ekspertyzie istniejące rozwiązania prawne są właściwe i nie wymagają zmian. Stworzona została również odpowiednia infrastruktura instytucjonalna dla spójnego wkomponowania aktywności samorządów terytorialnych w polską politykę zagraniczną i promocję Polski. Konieczna jest aktywność władz lokalnych, wspieranie ich ze strony województw i MSZ, a przede wszystkim koordynacja działań i stworzenie sprawnie działającego systemu narzędzi stosowania przez Polskę tzw. *soft power*.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Ekspertyzy i opracowania NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl