

## Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie promocji Polski za granicą

Marcin Szewczak<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

Działalność jednostek samorządu terytorialnego na poziomie międzyregionalnym i międzynarodowym jest jednym z istotnych elementów administrowania rozwojem regionalnym. Współpraca samorządów województw z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw służy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki regionalnej<sup>2</sup>. W okresie przed utworzeniem samorządowych województw ciężar nawiązywania kontaktów międzynarodowych spoczywał na samorządzie gminnym<sup>3</sup>, co do dzisiejszego dnia procentuje w postaci szerokiej współpracy międzyregionalnej pomiędzy gminami, zwłaszcza obszarów przygranicznych. Współpraca zagraniczna oznacza dla jednostek samorządu terytorialnego nawiązanie kontaktów międzynarodowych, prowadzących do rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>4</sup>. Wzrastające znaczenie współpracy międzyregionalnej można zaobserwować w ewoluowaniu priorytetów i celów polityki regionalnej Unii Europejskiej, wśród których europejska współpraca terytorialna odgrywa znaczącą rolę.

Badania nad przeobrażeniami administracji publicznej wykazują tendencje do modelowania reguł rządzących administracją publiczną przez zasady zarządzania i ekonomii. Administracja publiczna działa w systemie wzrastających

oczekiwań wobec jej skuteczności i efektywności, szczególnie w odniesieniu do roli podmiotów administracji publicznej.

Nowe wyzwania płynące ze struktur unijnych sprawiają, że administracja publiczna staje w obliczu poszukiwania odpowiedzi dotyczącej redefiniowania jej dotychczasowego zakresu i coraz ściślejszej współpracy z podmiotami spoza sektora administracji publicznej.

Przeprowadzana analiza ma za zadanie wskazanie nowych form współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego. Podkreślić należy, że do kompleksowej analizy konieczne byłoby przeprowadzenie badań na poziomie wszystkich szesnastu województw. Wykorzystane w niniejszym opracowaniu badania, stanowią pewną część całości, nie mogą jednak warunkować podejmowania ostatecznych decyzji dotyczących dalszego kształtu współpracy międzynarodowej, realizowanej przez administrację samorządową. Uzyskane wyniki badań oraz zaproponowane rekomendacje i wnioski końcowe winny posłużyć do wypracowania całościowej strategii wdrożeniowej w analizowanym obszarze.

Procesy związane z europeizacją prawa administracyjnego zmierzają do stworzenia europejskiej przestrzeni administracyjnej poprzez stworzenie kompatybilnego systemu administrowania, m.in. w obszarze współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego.

### 1. Prawne uregulowanie współpracy regionalnej i międzynarodowej w Unii Europejskiej

Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej zapoczątkowana została w latach pięćdziesiątych ubiegłego stulecia, poprzez pre-

<sup>1</sup> Prof. nadzw. dr hab. Marcin Szewczak, Katedra Prawa Unii Europejskiej, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

<sup>2</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 301.

<sup>3</sup> Zob. A. Skorupska, *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań*, w: *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, A. Skorupska, red, Warszawa 2005.

<sup>4</sup> I. Zabielska, M. Wojnarska, *Współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego jako czynnik rozwoju regionalnego*, w: *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, red. B. Plawgo, Białystok 2006, s. 891.

ferowanie porozumień regionów granicznych i tworzenie stowarzyszeń transgranicznych<sup>5</sup>. W początkowym okresie współpraca transgraniczna jednostek samorządu terytorialnego nie posiadała żadnych unormowań prawnych, stąd ograniczała się głównie do odbywania wzajemnych wizyt oraz wymiany doświadczeń<sup>6</sup>. Dalszy rozwój integracji europejskiej doprowadził do stworzenia ram prawnych określających współpracę transgraniczną.

Rozwój współpracy transgranicznej można podzielić na kilka etapów. Pierwszym, kluczowym było podpisanie w 1980 roku Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, której celem było stworzenie ściślejszych powiązań między sygnatariuszami umowy, współdziałanie władz terytorialnych Europy, podejmowanie działań wspólnych na rzecz rozwoju gospodarczego regionów oraz obszarów wiejskich obszarów przygranicznych, a także dążenia do umocnienia poczucia wspólnoty jednoczącego narody europejskie.

W preambule konwencji stwierdza się, że Rada Europy dąży do zapewnienia współdziałania wspólnot i władz terytorialnych jej członków przy urzeczywistnieniu celów tej organizacji, jak również podkreśla znaczenie, jakie przy dążeniu do tego celu może mieć współpraca organów obszarów przygranicznych w takich dziedzinach jak: rozwój regionów, miast i wsi, ochrona środowiska, poprawa infrastruktury publicznej oraz usług dla ludności, a także wzajemna pomoc w razie nieszczęść i katastrof. Współdziałanie to ma się przyczynić do umocnienia poczucia wspólnoty, które jednoczy narody Europy. Przez współpracę transgraniczną konwencja rozumie każde wspólnie podjęte działanie, mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwu lub większej liczny umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń. Wspólnotami i władzami terytorialnymi w rozumieniu Konwencji są jednostki, urzędy i organy realizujące zadania lokalne i regionalne oraz uważane za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa<sup>7</sup>.

Powstanie Konwencji w 1980 roku było gestem ukazującym dążenia państw do zacieśniania współpracy międzynarodowej. Uznanie współpracy transgranicznej przez grupę państw jako formy współpracy nie zostało poparte stworzeniem prawnych podstaw do obustronnych, czy też wielostronnych możliwości w podejmowaniu wspólnych działań prawnych o charakterze transgranicznym<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> R. Bednarski, *Analiza zasad funkcjonowania struktur współpracy regionalnej państw Unii Europejskiej*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 7-8, s. 48.

<sup>6</sup> R. Kusiak, *Współpraca regionów i gmin o zasięgu przekraczającym granice państwowe*, Samorząd Terytorialny, 1996, nr 7-8, s. 137.

<sup>7</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 443-444.

<sup>8</sup> N. Levrat, *Legal aspects of transfrontier cooperation*, w: *Building a New Europe. Transfrontier cooperation in Central Europe*, red. V. Hudak, Praga-Budapeszt-Warszawa-New York-Koszyce, 1996, s. 45.

W 1981 roku Rada Europy uchwaliła Europejską Kartę Regionów Granicznych i Transgranicznych. Nie jest ona aktem prawnym, lecz tylko deklaracją odnoszącą się bezpośrednio do współpracy transgranicznej. Jest to zatem niezwykle istotny dokument. Karta określa cele współpracy transgranicznej w Europie: 1) nowa jakość granic: obszary spotkań w ramach tego celu mają nastąpić działania zmierzające do rozwoju struktur kooperacji, procedur i narzędzi umożliwiających niwelowanie przeszkód i kwestii mogących podzielić regiony, 2) wygładzenie szwów europejskiej polityki zagospodarowania przestrzennego; zgodnie z tym celem polityka zagospodarowania przestrzennego państw członkowskich Rady Europy i Unii Europejskiej musi nadawać współpracy transgranicznej znaczącą rangę, czego istotnym elementem powinno być włączenie spójności terytorialnej do przyszłych dziedzin polityki unijnej, 3) pokonywanie deficytów położenia przygranicznego i wykorzystanie szans, poprzez: a) poprawę infrastruktury, oraz b) wspieranie atrakcyjności regionów i wspólnego rozwoju gospodarczego, 4) doskonalenie transgranicznej ochrony środowiska i przyrody, 5) wspieranie transgranicznej współpracy kulturalnej, 6) realizowanie współpracy transgranicznej w oparciu o zasady partnerstwa i subsydiarności<sup>9</sup>. Celem Karty było podkreślenie współpracy transgranicznej jako jednego z politycznych celów Unii Europejskiej, który to cel musi być realizowany lokalnie i regionalnie w partnerstwie z instytucjami państwowymi<sup>10</sup>.

Kolejnym dokumentem, w treści którego możemy odnaleźć elementy dotyczące współpracy transgranicznej, jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, przyjęta 15 października 1985 roku, a ratyfikowana przez Polskę w 1991 roku<sup>11</sup>. Struktura konwencji próbuje ujednoczyć standardy prawne dotyczące funkcjonowania jednostek samorządowych w państwach członkowskich Rady Europy, z zagwarantowaniem zachowania tożsamości historycznej i kulturowej<sup>12</sup>.

W okresie programowania 2007-2013 częściowo uległ zmianie sposób realizacji wyżej wymienionych komponentów. Utworzono Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa. W celu świadczenia pomocy wspólnotowej na rzecz rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrośąsiedzkich obejmującego Unię Europejską i kraje partnerskie. Wspomniana pomoc wspólnotowa wykorzystywana może być dla wspólnych korzyści państw członkowskich

<sup>9</sup> Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych

<sup>10</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>11</sup> Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607.

<sup>12</sup> I. Lipowicz, *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawa o samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny”, 1991, nr 11-12, s. 75; Z. Niewiadomski, *Polski samorząd w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny”, 1992, nr 11, s. 24.

i krajów partnerskich oraz ich regionów w ramach promowania współpracy transgranicznej, transregionalnej i międzyludzkiej<sup>13</sup>.

Jednym z istotnych elementów współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego jest obszar związany z europejską współpracą terytorialną w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej. Ewolucja polityki regionalnej Unii Europejskiej doprowadziła to podniesienia rangi współpracy terytorialnej i ustanowienia jej jednym z trzech celów polityki regionalnej<sup>14</sup>. Cel ten koncentruje się na trzech priorytetach: współpracy transgranicznej, współpracy transnarodowej, współpracy międzyregionalnej<sup>15</sup>.

Współpraca transgraniczna polega na wspieraniu zintegrowanego rozwoju regionalnego między sąsiadującymi przygranicznymi regionami z co najmniej dwóch państw członkowskich, oddzielonych granicą lądową lub morską, lub pomiędzy sąsiadującymi regionami przygranicznymi z co najmniej jednego państwa członkowskiego i jednego państwa trzeciego na granicach zewnętrznych Unii w zakresie innym niż objętym programami w ramach zewnętrznych instrumentów finansowych Unii.

Celem współpracy międzyregionalnej jest wzmocnienie skuteczności polityki spójności poprzez wspieranie:

- a) wymiany doświadczeń skoncentrowanej na celach tematycznych z partnerami z całej Unii, w tym w odniesieniu do rozwoju regionów, o których mowa w art. 174 TFUE, w celu identyfikacji i rozpowszechniania dobrych praktyk z myślą o zastosowaniu ich szczególnie w programach operacyjnych w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, a w stosownych przypadkach także w programach EWT;
- b) wymiany doświadczeń dotyczących identyfikacji, przenoszenia i rozpowszechniania dobrych praktyk w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, w tym powiązań między miastem i wsią;
- c) wymiany doświadczeń dotyczących identyfikacji, przenoszenia i rozpowszechniania dobrych praktyk i innowacyjnego podejścia w odniesieniu do wdrażania programów EWT i przedsięwzięć w tej dziedzinie oraz wykorzystania EUWT;
- d) analizy tendencji rozwojowych w zakresie celów spójności terytorialnej, w tym terytorialnych aspektów spójności gospodarczej i społecznej i harmonijnego rozwoju terytorium Unii poprzez badania, gromadzenie danych i inne działania<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Art. 1 Rozporządzenia WE nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz. Urz. WE

<sup>14</sup> S. Pastuszka, *Polityka regionalna Unii Europejskiej-cele, narzędzia, efekty*, s. 164.

<sup>15</sup> D. Denning, M. Paluch, *Instrumenty realizacji wspólnotowej polityki spójności, polityki rolnej i polityki rybackiej na lata 2007-2013*, w: *Fundusze Unii Europejskiej w Polsce na lata 2007-2013*, red. Z. Bajko, B. Józwiak, M. Szweczak, Lublin 2009, s. 60.

<sup>16</sup> Art. 2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz. Urz. UE, L 347/259 z 20 grudnia 2013 r.

Poprzez współpracę przygraniczną polityka regionalna przyczynia się do zrównoważonego i trwałego rozwoju terytorium Unii Europejskiej, tworząc europejską wartość dodaną<sup>17</sup>. Działania na rzecz międzyregionalnej współpracy mają w efekcie poprawić spójność terytorialną Unii Europejskiej poprzez niwelowanie dysproporcji widocznych najbardziej w obszarach przygranicznych<sup>18</sup>. Dzięki temu zostały rozszerzone działania w zakresie współpracy terytorialnej, realizowane w okresie wcześniejszym w ramach inicjatywy wspólnotowej INTERREG<sup>19</sup>. Decentralizacja kontaktów międzynarodowych doprowadziła do poszerzenia katalogu podmiotów współpracujących na poziomie międzynarodowym, odnosząc się nie tylko do organów państwowych, ale również samorządów oraz organizacji społeczno-gospodarczych<sup>20</sup>. W ramach współpracy na poziomie międzynarodowym wyodrębnić można współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną.

Współpraca transgraniczna oznacza wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządowych, organizacji społecznych różnych państw sąsiadujących ze sobą. Prawną definicję współpracy transgranicznej przedstawia art. 2 Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, który określa ją jako „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu unormowanie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby państw, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”<sup>21</sup>.

Według definicji zawartej w Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych, współpraca transgraniczna to „współpraca sąsiedzka przyległych do siebie regionów granicznych lub współpraca zagraniczna władz szczebla regionalnego i lokalnego, organizacji lub instytucji reprezentujących obszary graniczne, prowadzona w celu łagodzenia niekorzystnych skutków istnienia granic i przewyższania skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państwa oraz poprawy warunków życiowych osiadłej tam ludności”.

Współpraca transnarodowa jest prowadzona przez jednostki terytorialne oraz innych aktorów szczebla lokalnego

<sup>17</sup> M. Bujanowski, *Rola funduszy strukturalnych w realizacji strategii lizbońskiej*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 12/2005, s. 19.

<sup>18</sup> D. Czykier-Wierzba, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Gdańsk 1998, s. 133; K. Kaczmarczyk, *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny”, 2001, nr 7-8, s. 33.

<sup>19</sup> R. Klein, *Transgraniczna współpraca regionalno-polityczna w ramach Interreg i PHARE*, w: *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny*, red. M. Bałtowski, Lublin 1996, s. 72. K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003, s. 131-134.

<sup>20</sup> A. Mikołajczyk, *Regiony i współpraca transgraniczna*, w: *Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005, s. 208.

<sup>21</sup> Art. 2 Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, 21 maja 1980, Dz. U. Nr 61 poz. 287 z 1993r.



i regionalnego na większych obszarach, takich jak obszar Morza Bałtyckiego, obszar alpejski, obszar Europy Centralnej<sup>22</sup>. W obecnym okresie programowania 2014-2020, jak i poprzednim 2007-2013 Unii Europejskiej funkcjonują dwa programy współpracy transnarodowej: Region Morza Bałtyckiego i Europa Środkowa<sup>23</sup>. Głównym celem programu Region Morza Bałtyckiego jest wzmocnienie, poprzez połączenie potencjałów ponad granicami rozwoju w celu osiągnięcia zrównoważonego, konkurencyjnego i terytorialnie zintegrowanego Regionu Morza Bałtyckiego<sup>24</sup>. Europa Środkowa stanowi jeden z obszarów najbardziej różnorodnych pod względem kształtu struktur administracyjnych. Istotne są zatem działania na rzecz wzmocnienia spójności terytorialnej, wspierania wewnętrznej integracji oraz poprawy konkurencyjności tego regionu. Te działania stanowią cel główny Programu Europa Środkowa<sup>25</sup>.

Analizując procesy związane z administrowaniem rozwojem regionalnym, nie można nie zauważyć działań w procesie kreowania współpracy transnarodowej w obszarze Bałkan Zachodnich. W grudniu 2010 r. Komisja zaproponowała strategię, przyjętą następnie przez państwa członkowskie, która miała sprzyjać rozwojowi regionu Dunaju<sup>26</sup>. Strategia zakłada współpracę państw położonych w dorzeczu Dunaju w sektorze środowiska, transportu, energii, rozwoju społeczno-ekonomicznego, edukacji, badań i innowacji oraz bezpieczeństwa. W strategii tej uczestniczą następujące państwa w procesie rozszerzenia: Chorwacja,

Serbia, Bośnia i Hercegowina oraz Czarnogóra<sup>27</sup>. Według najnowszych danych pochodzących z raportu nt. wdrażania strategii, Komisja Europejska wezwała w nim również rządy państw regionu Dunaju do wywiązania się ze swoich zobowiązań politycznych i uznania strategii za priorytet we wszystkich obszarach polityki, które mają z nią związek<sup>28</sup>. W związku z powyższym w namyśle nad procesem administrowania rozwojem regionalnym wydaje się konieczne uwzględnianie aspektów związanych z obszarem Bałkan Zachodnich.

Współpraca międzyregionalna to współpraca między jednostkami terytorialnymi oraz innymi aktorami szczebla lokalnego i regionalnego z obszarami, które ze sobą nie sąsiadują przez granicę państwową i nie tworzą też większego, regionalnego obszaru współpracy (jak we współpracy transnarodowej)<sup>29</sup>. Program Współpracy Międzyregionalnej (INTERREG IV C) ma za zadanie umożliwienie współpracy władz szczebla regionalnego oraz lokalnego krajów Wspólnoty, a także Norwegii i Szwajcarii<sup>30</sup>. Jego głównym celem jest poprawa efektywności polityk rozwoju regionalnego oraz przyczynianie się do modernizacji gospodarczej i większej konkurencyjności w Europie w obszarach innowacyjności, gospodarki opartej na wiedzy, środowiska naturalnego i zapobiegania ryzyku za pośrednictwem współpracy międzyregionalnej<sup>31</sup>.

Wzmocnieniu działań na rzecz europejskiej współpracy terytorialnej (czyli współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej), ukierunkowanej na tworzenie systemu administrowania międzynarodowym rozwojem regionalnym jest utworzenie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej<sup>32</sup>. Cechą charakterystyczną ugrupowania jest możliwość stowarzyszania samorządów różnych państw członkowskich bez konieczności podpisywania międzynarodowych umów<sup>33</sup>. Niewątpliwie należy zgodzić się z J. Olszewskim, że z jednej strony ożywienie współpracy transgranicznej jest w ostatnich latach priory-

<sup>22</sup> S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010, s. 14.

<sup>23</sup> K. Machowicz, *Programy Europejskiej Współpracy Transnarodowej i Międzyregionalnej*, w: *Fundusze UE...*, s. 323-333.

<sup>24</sup> Swoim obszarem program obejmuje tereny: Polski, Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, w Niemczech obszary: Berlin, Brandenburgia, Brema, Hamburg, Meklemburgia-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Dolna Saksonia (tylko region NUTS 2 – Luneburg), Szwecja oraz państwa spoza Wspólnoty: Norwegia, Białoruś, Rosja ( Sankt Petersburg i okęg Leningrad, Republika Karelii, Okręg Kaliningradu, Murmańsk, Nowogród, Psków). Ponadto dla projektów dotyczących regionu Morza Barentsa przewiduje się współpracę z Okręgiem Archangielsk, Republiką Komii i Ninieckim Obszarem Autonomicznym

<sup>25</sup> Program Operacyjny, Europa Środkowa, s. 36. Program obejmuje swoim zasięgiem: Polskę, Austrię, Czechy, Niemcy: Badenię-Wirtembergię, Bawarię, Berlin, Brandenburgię, Meklemburgię-Pomorze Przednie, Saksonię, Saksonię-Anhalt, Turyngię; Słowację, Słowenię, Węgry, Włochy: Piemont, Dolinę Aosty, Ligurię, Lombardię, Prowincję Autonomia Bolzano, Prowincję Autonomia Trento, Veneto, Friuli-Wenecja Julijska, Emilia Romana; Ukraina: Wołyń, Lwów, Iwano-Frankowsk, obwód Zakarpacki i Czerniowiecki.

<sup>26</sup> W czasach współczesnych walory Dunaju są doceniane między innymi przez Unię Europejską, która obszar państw naddunajskich traktuje jako wielki makroregion czyniąc go modelowym przykładem dla innych makroregionów, które mogłyby powstać w przyszłości. Zob. K.P. Marczuk, *Projekt „Strategii naddunajskiej” Unii Europejskiej jako konsekwencja ewolucji wielostronnej współpracy państw regionu Dunaju*, w: *Państwa naddunajskie a Unia Europejska*, red. D. Popławski, Warszawa 2010, s. 227.

<sup>27</sup> Zob. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – European Union Strategy for the Danube Region – COM(2010) 715.

<sup>28</sup> Zob. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Danube Region – COM(2013) 181 final, z 8 kwietnia 2013r.

<sup>29</sup> S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna...*, s. 14.

<sup>30</sup> K. Machowicz, *Programy Europejskiej Współpracy Transnarodowej i Międzyregionalnej*, w: s.333.

<sup>31</sup> Program Współpracy Międzyregionalnej INTERREG IV C, s. 45.

<sup>32</sup> Art. 1 pkt 2, Rozporządzenia WE nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz. Urz. WE, L 2006, 210/19. Zob. także Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, Dz. U. Nr 218, poz. 1390.

<sup>33</sup> K. Wlazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 359.

tetowym zadaniem władz lokalnych, z drugiej jednak nie jest łatwe ze względu na utrudnienia natury politycznej, biurokratycznej, kulturowej, a przede wszystkim prawnej<sup>34</sup>.

Europejska współpraca regionalna jest jednym z istotnych elementów składających się na politykę regionalną Unii Europejskiej. W ostatnich latach wyraźnie wzrosły dążenia Unii do zintensyfikowania działań na rzecz międzynarodowej współpracy regionów. Wydaje się, że jest to warunek konieczny do stworzenia zintegrowanego systemu administrowania rozwojem regionalnym, będącego częścią europejskiej przestrzeni administracyjnej.

Funkcjonowanie europejskiej przestrzeni administracyjnej bez dobrze rozwiniętej współpracy międzynarodowej regionów nie będzie możliwe. Istotnym elementem systemu administrowania rozwojem regionalnym jest możliwość prowadzenia międzynarodowej współpracy regionalnej zarówno w ramach polityki regionalnej, jak i polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Jak można zaobserwować, działania na rzecz międzynarodowego uregulowania roli administracji samorządowej we współpracy międzynarodowej są najbardziej rozwinięte w obszarze kompetencji Unii Europejskiej.

## 2. Prawne uregulowania współpracy międzynarodowej na gruncie prawa polskiego

Możliwość inicjowania i prowadzenia międzynarodowej współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego została zapisana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw<sup>35</sup>. Współpracę zagraniczną, w odróżnieniu od gmin i powiatów, mogą prowadzić tylko samorządy województw<sup>36</sup>. Możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (a w szczególności samorządów województw) na poziomie międzynarodowym stanowi ważny element europejskiej przestrzeni administracyjnej.

Prawne podstawy nawiązywania współpracy samorządowej zawarte są w także w ustawach samorządowych.

W ustawie z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, w art. 84a ustawodawca wskazał na możliwość przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń poprzez odesłanie do odrębnych przepisów. Także w art. 18 ust. 2 pkt 12, ustawodawca przypisał radzie gminy wyłączne kompetencje w zakresie podejmowania uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi regionalnymi innych państw oraz przystępowaniu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych<sup>37</sup>. Analogiczne przepisy odnajdujemy w art. 75a i art. 12 pkt 9a, ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym<sup>38</sup>. Z kolei kompetencje samorządu województwa w omawianym zakresie odnoszą się do przekazania sejmikowi województwa kompetencji w zakresie podejmowania uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych (art. 18 pkt 14) oraz uchwalania „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa (art. 18 pkt 13)<sup>39</sup>.

Szczegółowe unormowania dotyczące prowadzenia współpracy międzyregionalnej zawarte są w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych<sup>40</sup>. Ustawa określa zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (ustawa dotyczy wszystkich szczebli samorządu). Przez zrzeszenia, zgodnie z zapisem ustawy, rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, uchwalonymi w trybie określonym w przepisach o samorządzie województwa. Przystąpienie do zrzeszenia nie może łączyć się z przekazaniem na jego rzecz lub na rzecz któregośkolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicznych przystępującej jednostki samorządu terytorialnego ani też nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce<sup>41</sup>.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę o przystąpieniu do zrzeszenia bezwzględną większością głosów ustawowego składu. Uchwała wchodzi w życie po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych. Jednostka samorządu terytorialnego przekazuje uchwałę ministrowi właściwemu do spraw

<sup>34</sup> J. Olszewski, *Sądy Polubowne (Arbitrażowe) jako instrument aktywizacji transgranicznej współpracy gospodarczej*, w: *Warunki podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w rejonach przygranicznych Polski i Ukrainy*, red. R. Biskup, M. Ganczar, Lublin 2007, s. 33.

<sup>35</sup> art. 172 ust. 2, Konstytucja RP. Warto zaznaczyć, że do stycznia 1999r. podmiotem międzynarodowej współpracy województwa byli wojewodowie. Zob. S. Czarnow, *Pojęcie współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4/1999, s. 37-41.

<sup>36</sup> Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące*, w: *Prawo...*, s. 185.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2001r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2001r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

<sup>39</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001r. nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

<sup>40</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 1009 z 2000r.

<sup>41</sup> Art. 2-3, ustawy o zasadach przystępowania...

zagranicznych za pośrednictwem wojewody, dołącza swoją opinię. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wraz z powyższą uchwałą przekazuje statut zrzeszenia, do którego zamierza wstąpić lub inny dokument ustalający zasady działania tego zrzeszenia, listę jego członków oraz urzędowe tłumaczenie tych dokumentów na język polski.

W przypadku województwa, sejmik województwa przedstawia także „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”, określające główne cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy oraz zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych<sup>42</sup>.

Do kompetencji ministra właściwego do spraw zagranicznych przynależy wyrażenie zgody lub nie na przystąpienie do zrzeszenia. Odmowa takiej zgody następuje w drodze decyzji administracyjnej<sup>43</sup>. Ponadto, w przypadku pojawienia się rozbieżności pomiędzy celami polityki zagranicznej państwa a polityką zrzeszenia minister właściwy do spraw zagranicznych może cofnąć zgodę na przystąpienie do zrzeszenia. Temu przepisowi zarzuca się zbędny centralizm i nadmiar biurokracji budzące jednocześnie sprzeciw samorządowców<sup>44</sup>. Jeżeli bowiem dążymy do stworzenia zintegrowanego systemu administrowania rozwojem regionalnym, w ramach którego międzynarodowa współpraca terytorialna odgrywa kluczową rolę, nie powinno się wprowadzać zcentralizowanych ograniczeń. Fenomen współczesnej europejskiej współpracy transgranicznej wynika z dużego zaangażowania lokalnych środowisk i władz, które są wyposażone w instrumenty pozwalające im na samodzielną współpracę.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie przedkłada właściwemu terytorialnie wojewodzie, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych informację o przystąpieniu do zrzeszenia wraz z dokumentem świadczącym o członkostwie jednostki w zrzeszeniu, z tłumaczeniem na język polski sporządzonym przez tłumacza przysięgłego<sup>45</sup>. W przypadku zmiany celów lub zasad działania danego zrzeszenia dalsze członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w nim wymaga podjęcia uchwały przez organ stanowiący tej jednostki. Właściwe organy administracji rządowej dokonują określo-

nych w tej sprawie czynności w terminie czternastu dni<sup>46</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że funkcjonujące ramy prawne dotyczące kreowania współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego wydają się zbyt ograniczone zewnętrznymi uwarunkowaniami. Być może dobrym rozwiązaniem byłoby większe wsparcie możliwości współpracy międzynarodowej samorządów za pośrednictwem euroregionów.

Poddając analizie aspekty związane z współpracą międzyregionalną samorządów i jej wpływem na administrowanie rozwojem regionalnym, należy zacząć od roli samorządu województwa w tworzeniu strategii rozwoju. Przy tworzeniu strategii, a następnie realizacji polityki rozwoju na poziomie regionu samorząd może współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich. Według R. Cybulak, współpraca ta może mieć też na celu objęcie strategią również współpracy międzyregionalnej. Jest to tyle istotne, że może się zdarzyć, iż wystąpią znaczne rozbieżności w określeniu, co powinno się znaleźć w strategii, jako że podmioty te reprezentują różne interesy. Współpraca natomiast może doprowadzić do osiągnięcia kompromisu w zakresie celów i priorytetów strategii rozwoju województwa i realizacji polityki rozwoju<sup>47</sup>.

Dość poważnym zarzutem wobec większości strategii jest to, że uwzględniają one tylko wewnętrzną przestrzeń i nie odnoszą się do regionów sąsiednich. Brak uwzględnienia powiązań międzyregionalnych nie jest zgodny z zasadą spójności terytorialnej. Wiele elementów infrastruktury technicznej (drogi, linie przesyłu energii itp.) oraz rozwoju gospodarczego (obszary rolnicze, silne ośrodki przemysłowe itp.) i społecznego (uczelnie, ośrodki kultury) ma charakter ponadregionalny i należy je traktować kompleksowo, uwzględniając przy tym współpracę międzyregionalną<sup>48</sup>.

Samorządy województw przystępują do zrzeszeń zgodnie z „Priorytetami współpracy zagranicznej województwa”, które są uchwalane przez sejmik województwa<sup>49</sup> i zawierają: główne cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy, zamierzenia dotyczące przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. R. Cybulska trafnie podkreśla, że chodzi tu o ukierunkowanie współpracy w sposób szczegółowy – terytorialnie, np. jako miasta partnerskie, współpraca regionów przygranicznych, a i bardziej ogólny – poprzez wskazanie konkretnego kraju czy regionu, z którym województwo samorządowe chciało-

<sup>42</sup> H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 439-440.

<sup>43</sup> Art. 4, ustawy o zasadach przystępowania; M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, Samorząd Terytorialny nr 4/2005, s. 20.

<sup>44</sup> M. Strubińska, *Międzynarodowe zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych. Legislacyjny bubel*, Wspólnota: Pismo Samorządu Terytorialnego 2000, nr 28, s. 8,

<sup>45</sup> Art. 6 ustawy o zasadach przystępowania.

<sup>46</sup> Art. 10 ust 1 ustawy o zasadach przystępowania.

<sup>47</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 12 ustawy o samorządzie województwa*, w: *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, LEX 2012.

<sup>48</sup> J. Bański, M. Bednarek-Szczepańska, K. Czapiewski, *Miejsce obszarów wiejskich w aktualnych strategiach rozwoju województwa – kierunki i cele rozwoju a rzeczywistość*, Warszawa 2009, s. 101

<sup>49</sup> Art. 18 pkt. 13 ustawy o sw.



by współpracować w zakresie rozwoju regionalnego<sup>50</sup>. Większość polskich województw, kształtując priorytety współpracy zagranicznej, skupia się na zadaniach związanych z infrastrukturą techniczną i ochroną środowiska naturalnego. Zauważalny jest mały stopień uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach międzyregionalnych<sup>51</sup>.

Współpraca samorządu województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw prowadzona jest zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa<sup>52</sup>. Województwo uczestniczy w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego<sup>53</sup>.

Powyższy przepis ustawy nie unormowuje pojęcia lub katalogu instytucji regionalnych oraz ogólnokrajowych organizacji zrzeszających. Dlatego też należy przyjąć, iż mogą to być wszelkie podmioty funkcjonujące w formie zinstytucjonalizowanej jak na przykład Komitet Regionów lub podmioty o charakterze szeroko pojętych organizacji zrzeszających. Warto zaznaczyć ograniczenie, jakim jest art. 3 ustawy wykluczający przystępowanie do zrzeszeń stanowiących odpowiedniki krajowych związków międzygminnych. Jak wskazuje H. Izdebski, ograniczenie to nie ma uzasadnienia dla współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego sąsiadujących państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>54</sup>.

Trudno zgodzić się z ujęciem S. Czarnowa, według którego współpraca zagraniczna w rozumieniu ustawy o samorządzie województwa nie jest tożsama z współpracą międzyregionalną ani tym bardziej transgraniczną. Według autora współpraca zagraniczna jest pojęciem zbiorczym, łączącym współpracę transgraniczną i interregionalną, zbliżonym do po-

jęcia współpracy regionalnej<sup>55</sup>. Z kolei według K. Jóskowiaka, współpraca zagraniczna samorządu województwa jest jednym z elementów współpracy międzyregionalnej<sup>56</sup>. Wydaje się, że pojęciem łączącym w sobie zadania z zakresu współpracy zagranicznej jednostek samorządowych, transgranicznej i międzyregionalnej jest pojęcie europejskiej współpracy terytorialnej. Swoim zakresem obejmuje bowiem wszelkie formy współpracy międzynarodowej, w szczególności prowadzonej przez jednostki samorządowe, a zorientowanej na zacieśnianie kontaktów międzynarodowych. Takie podejście zbliża do stworzenia zintegrowanego systemu administrowania rozwojem regionalnym.

Oprócz samorządu województwa, istotną rolę w kreowaniu międzynarodowej współpracy odgrywają samorządy gminne, których zadania w tym zakresie określane są jako „dyplomacja oddolna”<sup>57</sup>. Oprócz nawiązywania współpracy o charakterze transgranicznym, samorządy gminne są członkami międzynarodowych organizacji zrzeszających samorządy lokalne<sup>58</sup>. Podstawy formalne współpracy na poziomie samorządów gminnych mogą mieć różną formę i uregulowania. W większości około 75% związków bliźniaczych gmin, współpraca oparta jest na umowie (umowy mogą mieć różne nazwy, np. umowa partnerska, lub umowa o współpracy)<sup>59</sup>. W okresie późniejszym, zwłaszcza w obliczu starania się o środki europejskie jest dookreślana w formie partnerstwa transgranicznego<sup>60</sup>. W realizowanych ze środków unijnych projektach nacisk kładzie się na budowanie partnerstw samorządów i podmiotów społecznych<sup>61</sup>.

Ze względu na poziom rozwoju współpracujących obszarów przygranicznych można wyróżnić:

- a) „piękne siostry” (*beautiful sisters*) – bogate regiony współpracujące w dziedzinie kultury,
- b) „grube banany” (*fat bananas*) – bogate regiony współpracujące w dziedzinie promocji i rozwoju gospodarczego,

<sup>50</sup> R. Cybulska, Komentarz do art. 75 ustawy o samorządzie województwa, w: Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, red. B. Dolnicki,

<sup>51</sup> H. Dumała, *Priorytety współpracy zagranicznej polskich województwa – analiza porównawcza*, w: *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, red. B. Plawgo, Białystok 2006, s. 905; W.T. Modzelewski, *Aktywność zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego czynnikiem rozwoju regionalnego*, w: *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, red. B. Plawgo, Białystok 2006, s. 917.

<sup>52</sup> Słusznie zauważył L. Kieres pod koniec lat dziewięćdziesiątych, że państwo odchodzi od wszechobecności w sprawach międzynarodowych na rzecz związków między gminami czy też regionami różnych państw, zob. L. Kieres, *Rozwój samorządności w krajach Europy Środkowej i Wschodniej z perspektywy Rady Europy*, Samorząd Terytorialny nr 10/1997, s. 52. Jednakże pomimo wzrastającej roli jednostek samorządowych w kreowaniu współpracy międzynarodowej, organy administracji rządowej nie pozwalają im na pełną samodzielność, min. decydując o podziale środków z funduszy unijnych na działania w obszarze współpracy transgranicznej.

<sup>53</sup> Art. 76 ustawy o sw.

<sup>54</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 442.

<sup>55</sup> S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, Państwo i Prawo, 2000, s. 61.

<sup>56</sup> K. Jóskowiak, *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, Samorząd Terytorialny, 2003, s. 12-13. Zob. także: E. Subocz, *Współpraca transgraniczna gmin na pograniczu polsko-rosyjskim*, w: *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, Białystok 2006.

<sup>57</sup> A. Skorupska: *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań*, w: *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, (red.) A. Skorupska, Warszawa 2005, s. 1.

<sup>58</sup> M. Furmankiewicz: *Polskie samorządy gminne w organizacjach międzynarodowych*, w: *Człowiek, region, państwo w procesach globalizacji, regionalizacji oraz integracji*, (red.) G. Rdzanek, E. Stadtmuller, Wrocław 2004, ss. 301–304.

<sup>59</sup> H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa samorządów*, Samorząd Terytorialny, nr 1/2008, s. 66.

<sup>60</sup> M. Drażba, W. Hryniewiecka, *Partnerstwo transgraniczne jako forma współpracy transgranicznej*, w: *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, red. M. Perkowski, Białystok 2010, s. 91.

<sup>61</sup> P. Swianiewicz, *Kontakty międzynarodowe samorządów*, Samorząd Terytorialny nr 10/2005, s. 16.

c) „trzęsącą się galarete” (*shaky umbrellas*) – słabą współpracę często inicjowaną odgórnie przez państwo,  
d) „brzydkie kaczątko” (*ugly ducklings*) – związki słabych ekonomicznie regionów o charakterze peryferyjnym<sup>62</sup>.

Zapomnianą w ostatnim okresie instytucją, stworzoną przecież do rozwijania współpracy międzynarodowej i transgranicznej, jest euroregion. Po fali entuzjazmu lat dziewięćdziesiątych XX wieku, współczesne euroregiony funkcjonują jedynie jako sztuczne twory czekające na dofinansowanie przyznane w ramach projektów unijnych. Jednocześnie zauważyć należy istnienie licznych przeszkód w działalności transgranicznej dla obywateli i przedsiębiorców. Ewentualne zmiany mogą nastąpić dzięki realizacji strategii Europa 2020, jednakże, jak uważa A. Kuś, jej powodzenie zależeć będzie od tego, czy państwa członkowskie będą w stanie odpowiednio zaangażować się w realizację niezbędnych reform na poziomie krajowym na rzecz wzrostu gospodarczego, nie zapominając z drugiej strony o społecznym wymiarze rynku wewnętrznego Unii Europejskiej<sup>63</sup>.

### 3. Euroregion jako forma współpracy międzynarodowej

Początki funkcjonowania euroregionów w Polsce nie należały do łatwych. Jak podkreślał w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku M. Rudnicki, jest słaby dostęp do informacji z zakresu procedur finansowych obowiązujących w Unii Europejskiej i Polsce, a odnoszących się do współpracy transgranicznej<sup>64</sup>. Euroregiony stanowiły nowy element struktury społeczno-gospodarczej w aspektach przestrzennych, funkcjonalnych i prawnych<sup>65</sup>. Próbując zdefiniować pojęcie euroregionów<sup>66</sup>, należałoby stwierdzić, iż są to struktury o charakterze prywatno i publiczno-prawnym, powstałe w wyniku zawarcia umów między

stowarzyszeniami gmin znajdujących się po obu stronach granicy, w celu współpracy gospodarczej, promowania kultury regionalnej, propagowania turystyki przygranicznej, ochrony środowiska, działalności kulturalno-edukacyjnej, rozwoju kontaktów przygranicznych sąsiadujących ze sobą państw oraz otwarcia się na nowe formy i możliwości współpracy poprzez zmniejszenie dystansu dzielącego Polskę od państw Unii Europejskiej<sup>67</sup>.

Istotne określenie z punktu widzenia administrowania rozwojem regionalnym przedstawia K. Gałuszka, według której euroregion jest początkiem powstawania zinstytucjonalizowanego zarządzania sieciowego regionem transgranicznym, dzięki współpracy sąsiadujących ze sobą jednostek samorządowych graniczących ze sobą państw<sup>68</sup>. Należy w zupełności zgodzić się z powyższym stwierdzeniem, zwłaszcza w kontekście wprowadzanej koncepcji *multi-level governance* w administrowaniu rozwojem regionalnym. Euroregion powinien funkcjonować jako swoista sieć współpracy podmiotów administracji publicznej i stać się głównym podmiotem odpowiedzialnym za realizację współpracy transgranicznej w regionie<sup>69</sup>.

Współpraca transgraniczna nie może być traktowana jako zagadnienie lokalne, dotyczące wyłącznie przygranicznych samorządów, powinna mieć odpowiednie miejsce w polityce rozwoju regionalnego oraz mieć należyte

<sup>62</sup> H. Dumala, *Rodzaje i formy struktur współpracy międzyterytorialnej w Europie* (w: *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Europa bez granic – nowa jakość przestrzeni*, praca zbior. pod red. S. Dołzbłasz, A. Raczyk, Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 4, Wrocław 2008, s. 33.

<sup>63</sup> A. Kuś, *Kilka uwag o rynku wewnętrznym UE*, w: *Abiit non obiiit. Księga poświęcona pamięci Ks. Prof. Antoniego Kościa*, A. Dębiński, P. Stanisław, T. Barankiewicz, J. Potrzeszcz, W.Sz.Staszewski, A. Szarek-Zwijacz, M. Wójcik (red.), Lublin 2013, s. 1183-1184.

<sup>64</sup> M. Rudnicki, *Szkic o Euroregionie Pro Europa Viadrina*, Samorząd Terytorialny nr 5/1996, s. 41.

<sup>65</sup> S. Czarnow, *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, Państwo i Prawo, nr 10/1997, s. 55.

<sup>66</sup> Jako pierwszą podpisano umowę transgraniczną Euregio, zawartą w 1958 r. pomiędzy jednostkami terytorialnymi (miasta, gminy, powiaty, regiony) z holenderskich przygranicznych prowincji Gelderland, Drenthe i Overijssel oraz niemieckich z okręgu Emsland i Osnabrück (Dolna Saksonia) i okręgu Münster (Nadrenia Północna-Westfalia). Kolejne powstające tego typu jednostki – euroregiony – wzięły swoją nazwę od pierwszego i istniejącego po dziś dzień – Euregio, zob. S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, s. 29.

<sup>67</sup> A. Baran, *Prawne i społeczne uwarunkowania współpracy transgranicznej na przykładzie Euroregionu Niemen*, w: *Euroregiony wschodniego pogranicza-zalozenia i osiagniecia*, red. A. Stasiak, Białystok 2002, s. 190. Podobne definicje przytaczają: S. Różycki, *Idea euro regionalizacji i jej ocena na przykładzie badań ankietowych w Euroregionie Nysa*, Liberec 1995, s. 140, W. Malendowski, M. Szczepaniak, *Rola euroregionów w procesie integracji europejskiej*, w: *Euroregiony mosty do Europy bez granic*, Warszawa 2000, s. 10; M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005, s. 450.

<sup>68</sup> K. Gałuszka, *Rola współpracy transgranicznej w strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa śląskiego i euroregionu Beskidy*, w: *Współpraca transgraniczna a rozwój regionalny*, red. K. Gomółka, Warszawa 2006, s. 58

<sup>69</sup> W wyniku przeprowadzonych wywiadów oraz spotkań z przedstawicielami trzech euroregionów Polski Wschodniej: Euroregiony Niemen, Euroregionu Bug oraz Euroregionu Karpackiego należy zdecydowanie stwierdzić, że po wielkim entuzjazmie towarzyszącym powstawaniu euroregionów i nadziejom na zintensyfikowanie dzięki temu współpracy transgranicznej, obecnie panuje przekonanie o zdeprecjonowaniu pozycji euroregionów. W unijnej polityce regionalnej euroregiony sprowadzone zostały wyłącznie do pozycji beneficjentów poszczególnych programów transgranicznych. Nie mają własnych środków i możliwości organizacyjnych do kreowania własnym nakładem polityki regionalnej. W minimalnym zakresie funkcjonuje również współpraca pomiędzy kreowaniem polityki zagranicznej przez samorządy województw a euroregion. Bardzo często z przyczyn politycznych stają się to dwa odrębne ośrodki, które nie współpracują ze sobą. Skutkiem takiej sytuacji jest niski stopień zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego w działania na rzecz rozwoju współpracy transgranicznej za pośrednictwem i pomocą euroregionów. Szczególnie samorządy gminne decydują się samodzielnie nawiązywać taką współpracę. Dlatego istotne jest przeprowadzenie jak najszybszych reform w prowadzeniu tego komponentu polityki regionalnej Unii Europejskiej, tak aby euroregiony zyskały na znaczeniu jako realne podmioty odpowiedzialne za kształtowanie europejskiej współpracy terytorialnej.



wsparcie organizacyjne władz centralnych i regionalnych<sup>70</sup>. Administracja realizująca cele przyświecające współdziałaniu pomiędzy regionami, musi uwzględniać w nich nie tylko korzyści swojego obszaru działania ale w równym stopniu korzyści partnerów współpracy<sup>71</sup>.

Konkludując, należy zdecydowanie stwierdzić, że w obecnym systemie administrowania rozwojem regionalnym nie znalazło się miejsca dla euroregionów. Ich naturalne cechy i cele nie są należycie wykorzystywane w strukturze administracji publicznej. Być może rozwiązaniem byłoby połączenie wysiłków samorządów województw i euroregionów lub uczynienie z nich podmiotów odpowiedzialnych za kreowanie międzynarodowych aspektów związanych z rozwojem regionalnym. W polskich uwarunkowaniach istotny jest stopień decentralizacji oraz wprowadzania w życie zasady subsydiarności w stosunku do współpracy transgranicznej<sup>72</sup>. Wydaje się jednak, że idealnym rozwiązaniem byłoby wspieranie przez euroregiony międzynarodowych działań realizowanych przez lokalne grupy działania. Propozycje w połączeniu z zastosowaniem administrowania sieciowego, pozwoliłyby na lepsze zaangażowanie euroregionów w proces administrowania rozwojem regionalnym. W ujęciu unijnym natomiast wpłynęłoby to na umocnienie działań na rzecz europejskiej przestrzeni administracyjnej.

## 4. Analiza badań realizacji współpracy zagranicznej przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce

### Wprowadzenie

Przeprowadzanie analizy na temat możliwych form współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie promocji Polski za granicą winno być oparte na przeprowadzeniu rzetelnych badań empirycznych. Badania te mogłyby być przeprowadzone przy udziale poszczególnych samorządów województw bądź też pod nadzorem urzędów wojewódzkich (choćby z racji sprawowania nadzoru nad sprawami bezpieczeństwa publicznego). Powstały wówczas obraz pozwoliłby na postawienie prawidłowych hipotez i rekomendacji, która mogą być:

<sup>70</sup> A. Mierosławska, *Czynniki aktywizujące i hamujące rozwój współpracy transgranicznej*, Samorząd Terytorialny, nr 3/2004, s. 44.

<sup>71</sup> S. Wrzosek, *System administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 129.

<sup>72</sup> M. Perkowski, *Unia Europejska jako środowisko współpracy transgranicznej*, w: *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, red. M. Perkowski, Białystok 2010, s. 30.

a) ogólne – skierowane do wszystkich szczebli samorządowych, b) szczegółowe – wynikające ze specyfiki poszczególnych regionów i ich położenia geograficznego (m.in. inna będzie współpraca zagraniczna między samorządami Polski i Niemiec a inna między samorządami Polski i Białorusi z uwagi uwarunkowania polityczno-gospodarcze).

Dlatego też, już teraz pragnę przedstawić główną rekomendację, którą jest konieczność przeprowadzenia gruntownych badań w poszczególnych województwach. Wbrew pozorom realizacja proponowanych badań nie jest sprawą skomplikowaną i cały proces badawczy nie przekroczyłby okresu kilkumiesięcznego.

Z uwagi na brak całościowego i kompleksowego ujęcia zagadnienia, niniejsze rozważania opierać się będą na dostępnych materiałach.

### 4.1. Analiza raportu „Rola samorządów w polityce zagranicznej RP”

W pierwszej kolejności analizie poddany zostanie raport pt: *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*, przygotowany na zlecenie Związku Miast Polskich w ramach projektu „Rola samorządów w polityce zagranicznej RP” dofinansowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w ramach wsparcia obywatelskiego i samorządowego wymiaru polskiej polityki zagranicznej w 2012r. Głównym celem raportu było omówienie wyzwań przed jakimi stoją polskie samorządy współpracujące z partnerami za granicą oraz skutecznych metod wzmocnienia ich potencjału w tej dziedzinie. Założenia metodologiczne w powyższym raporcie należy uznać za dobre ponieważ zakładały prze ankietowanie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących w analizowanym okresie (2809). Łącznie spłynęło 326 pełnych odpowiedzi w tym 155 z gmin wiejskich, 49 z powiatów, 109 z miast i 13 z województw. O ile w przypadku samorządów województw wynik ten należy uznać za dobry o tyle w stosunku do pozostałych jednostek samorządowych otrzymany wynik nie pozwala w moim przekonaniu na wyciągnięcie wniosków, które w sposób klarowny mogą pozwolić na opracowanie pełnego oglądu funkcjonowania współpracy zagranicznej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Obecnie (stan na 01.01.2016) Polska dzieli się na 16 województw, 314 powiatów i 2 478 gmin (303 miejskich w tym 66 miast na prawach powiatu – tj. mających status gminy miejskiej i równocześnie wykonujących zadania powiatu – tzw. „powiatów grodzkich”, 616 miejsko-wiejskich oraz 1 559 wiejskich). W moim przekonaniu przygotowanie rzetelnego raportu badawczego jest możliwe w sytuacji gdy na ankiety odpowie ponad 70% jednostek samorządu terytorialnego.

Próbując jednak odnieść się do niniejszego raportu, bazując na przedstawionych tam danych, stwierdzić należy, że:

1. 72% jednostek samorządowych prowadzi współpracę międzynarodową, przy czym w miastach jest to odsetek w wysokości 95%, zaś w samorządach gminnych 52%. Należałoby stworzyć instrument wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego, który pozwoli na zwiększenie aktywności na rynku międzynarodowym;

2. 76% jednostek samorządowych nie posiada opracowanego programu lub strategii rozwoju współpracy międzynarodowej. Zmiany ustawowe powinny doprowadzić do obowiązku sporządzania – transgranicznej strategii rozwoju województwa, zaś w przypadku tworzenia nowych form współpracy międzynarodowej – m.in. partnerstw międzysektorowych także wprowadzenie obowiązku przygotowywania strategii;

3. 49% jednostek samorządowych deklaruje uwzględnianie przy planowaniu i rozwijaniu współpracy międzynarodowej priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Uwzględnianie priorytetów polskiej polityki zagranicznej we w realizowaniu współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego powinny być wspierane przez ministerstwo w formie pomocy eksperckiej, instytucjonalnej a także finansowej. „Dyplomacja samorządowa” bardzo często może przynieść lepsze rezultaty, niż prowadzenie polityki zagranicznej z poziomu centralnego;

4. Wskazując główne powody współpracy międzynarodowej przedstawiciele ankietowanych samorządów wskazywali przede wszystkim stworzenie możliwości wymiany międzynarodowej dla mieszkańców (78%) oraz promocja samorządu na arenie międzynarodowej (75%).

Działania promocyjne samorządu terytorialnego winny być połączone z możliwościami wymiany międzynarodowej, stąd ważne jest opracowanie priorytetów współpracy edukacyjnej w obszarze międzynarodowym realizowanej przez administrację samorządową;

5. 48% ankietowanych samorządów wskazało na konsultowanie współpracy międzynarodowej z organizacjami pozarządowymi, zaś 21% z obywatelami. Dane wskazują na niski poziom partycypacji społecznej w kreowaniu i realizowaniu współpracy międzynarodowej.

6. Jako formy współpracy zagranicznej ankietowane samorządy wskazały:

- partnerstwo na podstawie umowy lub listu intencyjnego (87%),
- współpraca w ramach projektów (58%),
- partnerstwo bez podpisanej umowy (20%),
- przynależność do organizacji-sieci związków zrzeszających podmioty z różnych krajów (18%).

Podkreślić należy, że wskazane formy współpracy nie stanowią długofalowych efektów współpracy albowiem są uzależnione bądź to od wsparcia projektowego bądź od bilateralnych umów, które często stają się umowami „martywami”;

7. Jako rodzaje podejmowanej aktywności ankietowane samorządy wskazały:

- oficjalne wizyty przedstawicieli oficjalnych władz i urzędników (93%),
- współpraca szkół lub innych placówek oświatowych (84%),
- wspólne projekty (68%),
- współpraca organizacji pozarządowych (60%),
- wspólne wydarzenia sportowe (59%),
- wymiana mieszkańców (48%),
- misje gospodarcze (23%).

Wskazane wyniki pokazują, że najbardziej istotną działalnością (misje gospodarcze) stanowią najniższy procent, w porównaniu z wizytami oficjalnych władz, które bardzo często oprócz kurtuazyjnego charakteru nie przynoszą żadnych efektów;

8. Jako rodzaje podejmowanych działań promocyjnych na arenie międzynarodowej ankietowane samorządy wskazały:

- udział w targach międzynarodowych (45%),
- udział w konkursach międzynarodowych (25%),
- reklamy w telewizji lub Internecie (23%),
- brak działań promocyjnych (21%).

Wskazane wyniki nie pokazują szerokiego katalogu działań promocyjnych, które mogłyby być wykorzystane do promocji gospodarczej poza granicami Polski.

9. Najczęściej wymieniane kierunki współpracy międzynarodowej to:

- Niemcy,
- Ukraina,
- Francja,
- Litwa,
- Węgry,
- Słowacja.

Jak widać z powyższego katalogu, przeważają państwa, która graniczą z Polską i mogą współpracować w ramach współpracy transgranicznej.

10. Najczęściej wymieniane obszary współpracy to:

- kultura (89%),
- turystyka i sport (67%),
- nauka i edukacja (66%),
- gospodarka (15%),
- ochrona środowiska (10%).

Wymieniony katalog obszarów wskazuje, że „dyplomacja kulturalna” jest i może być jednym z najbardziej rozwiniętych aspektów samorządowej współpracy międzynarodowej.

11. Jako podmioty z którymi samorządy deklarują podejmowanie współpracy w zakresie aktywności międzynarodowej wymieniane są:

- organizacje pozarządowe (59%),
- ośrodki kultury (47%),
- inne jednostki samorządowe (45%),
- urzędy marszałkowskie (40%),

- urzędy wojewódzkie (21%)
- podmioty prywatne (19%),
- organy administracji rządowej (19%),
- uczelnie i instytucje badawcze (16%)
- kościoły i związki wyznaniowe (13%)
- instytuty polskie za granicą (9%);

Powyższy katalog instytucji wskazuje na słabe zaangażowanie uczelni i instytucji badawczych i instytutów polskich za granicą. Wydaje się, że w toku opracowywania nowych zasadach międzynarodowej współpracy samorządowej, a zwłaszcza jej roli w promocji Polski poza jej granicami powinny być uwzględnione te obszary.

12. Ponad połowa (52%) ankietowanych samorządów wykazała, że nie bierze udziału w realizowaniu projektów lub działań oferujących pomoc charytatywną w ramach współpracy rozwojowej, propagowania praw człowieka i propagowania demokracji. Koniecznym jest zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w tych obszarach.

13. 53% ankietowanych samorządów potwierdza prowadzenie w ramach współpracy międzynarodowej przedsięwzięć z Polonią i Polakami mieszkającymi za granicą. Koniecznym jest zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w tych obszarach;

14. 70% ankietowanych samorządów deklaruje brak przynależności do międzynarodowych organizacji zrzeszających podobne jednostki samorządowe. Koniecznym jest zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w tych obszarach.

15. 42% ankietowanych samorządów nie bierze udziału w realizacji programów transnarodowych. Koniecznym jest zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w tych obszarach.

16. 70% ankietowanych samorządów nie bierze udziału w pracach konsultacyjnych i decyzyjnych w ramach instytucji Unii Europejskiej;

17. Główne sposoby finansowania współpracy międzynarodowej przez samorządy to:

- środki własne (95%),
- fundusze Unii Europejskiej i międzynarodowe (61%),
- budżet zagranicznego partnera (33%),
- fundusze krajowe z budżetu państwa (17%),
- środki od prywatnych sponsorów (12%).

Powyższy wynik wskazuje, że współpraca międzynarodowa zależy praktycznie w całości od środków własnych jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też koniecznym wydaje się, wprowadzenie mechanizmu „współfinansowania” działań, zwłaszcza w aspekcie promowania Polski za granicą przez działalność jednostek samorządu terytorialnego przez administrację rządową.

18. Jako utrudnienia we współpracy międzynarodowej samorządy wskazują:

- brak środków finansowych (79%),

- brak czasu (25%),
- brak zainteresowania ze strony partnera (24%),
- nieznajomość języków obcych (22%).

Utrudnienia we współpracy międzynarodowej wskazane w ankiecie pokazują niski poziom efektywności realizowanej współpracy, a co za tym idzie brak konkretnie opracowanych celów i efektów.

19. Jako metody intensyfikacji współpracy międzynarodowej wskazują:

- nowe możliwości finansowe dla jej rozwoju (77%),
- propagowanie doświadczeń zagranicznych samorządów (56%),
- większe zaangażowanie podmiotów lokalnych we współpracę (56%),
- wzrost zaangażowania radnych i decydentów we współpracę (32%),
- zwiększenie zainteresowania partnerów (30%),
- systematyczna kampania edukacyjna skierowana do przedstawicieli samorządu (28%).

Zwrócić uwagę należy, że przeważająca ilość ankietowanych samorządów jako metodę intensyfikacji współpracy międzynarodowej wskazała nowe możliwości finansowe. Dlatego też w moim przekonaniu, poszerzenie katalogu form współpracy o branżowe organizacje sieciowe i partnerstwo międzysektorowe pozwolą na znalezienie funduszy na zwiększenie współpracy międzynarodowej.

### **4.2. Priorytety polskiej polityki zagranicznej a współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego**

Realizowanie współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego na podstawie obowiązujących aktów prawnych musi odbywać się w zgodzie z przyjętą przez rząd polityką zagraniczną. W szczególności „Priorytety współpracy zagranicznej województwa” muszą być kompatybilne z polityką rządową. Stąd też minister właściwy do spraw zagranicznych nadzoruje podpisywane i zawierane umowy. Działania administracji samorządowej na rynku międzynarodowym winny mieć znamiona „dyplomacji samorządowej” wspomagającej państwową linię polityki zagranicznej. Dlatego też istotne jest aby priorytety współpracy zagranicznej poszczególnych województw wspierane były przez administrację centralną.

Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012-2016 przyjęte zostały jako wiążący dokument przez Radę Ministrów. Przyjęcie niniejszego dokumentu było elementem procesu koordynacji współpracy zagranicznej, w tym europejskiej, przez poszczególne urzędy centralne, władze samorządowe i inne organy. W wyniku realizacji całościowego przedsięwzięcia miał powstać powstanie system współpracy poszczególnych instytucji na arenie międzyna-



rodowej, co miało mieć wpływ na wzrost spójności polskiej polityki zagranicznej. Oczywiście nie jest intencją autora niniejszego opracowania dokonywanie całościowej analizy tego dokumentu. Omówienie odnosić się będzie wyłącznie do dwóch aspektów – roli i zadań administracji samorządowej oraz promocji Polski za granicą.

Jako zadania w zakresie promocji Polski za granicą dokument wskazuje:

- wypracowanie hasła i kampanii promującej Polskę za granicą poprzez różnorodne narzędzia, środki przekazu i grupy adresatów,
- prowadzenie jednolitej polityki komunikacyjnej oraz utrzymanie spójności działań promocyjnych, przy jednoczesnym zachowaniu wielu podmiotów zaangażowanych w promowanie Polski poza granicami kraju,
- utworzenie efektywnego systemu (gospodarka, kultura, edukacja, turystyka etc.) promocji Polski za granicą oraz wprowadzenie zasad jej koordynacji poprzez m.in. wzmocnienie współpracy międzyresortowej w tym zakresie,
- działanie na rzecz systematycznego podwyższania poziomu bezpośrednich inwestycji zagranicznych,
- działanie na rzecz wzmocnienia roli Warszawy jako regionalnego centrum finansowego Europy Środkowo-Wschodniej<sup>73</sup>.

Jednym z istotnych elementów promowania Polski za granicą jest udział jednostek samorządu terytorialnego w realizowaniu współpracy międzynarodowej. Działania te winny zgodnie z obowiązującymi przepisami być paralelne do kierunków polityki zagranicznej przyjętej przez polski rząd. Analizując odniesienia do możliwości promocji Polski za granicą ujętych w niniejszym dokumencie stwierdzić należy, że są one określone w dużym stopniu ogólności, nie zawierając konkretnych kierunków działań. Potrzebne jest opracowanie systemowego rozwiązania wpływającego na podejmowanie działań na rzecz promocji Polski za granicą.

W chwili obecnej odnosząc się do priorytetów polskiej polityki zagranicznej opierać się można wyłącznie na działaniach podejmowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz na exposé Ministra Spraw Zagranicznych. W exposé wyeksponowana została współpraca regionalna: „Obecny rząd będzie prowadził politykę regionalną wyrastającą ze szczególnego położenia Polski w Europie. Nasz kraj łączy dwa wielkie obszary europejskie – szeroko pojęty region Morza Bałtyckiego i Europę Środkową z państwami bałtyckimi po Morze Adriatyckie. Nie tylko będziemy obecni w różnych formatach współpracy w ramach poszczególnych regionów, ale będziemy również dążyć do tego, by za pośrednictwem naszego kraju północ i południe Europy były sobie bliższe, aby stworzyły nową tożsamość regionalną w ramach Unii Europejskiej” oraz „Ministerstwo Spraw Zagranicznych zamierza rozwijać mechanizm wsparcia wymiaru samorządowego i obywatelskiego polskiej poli-

<sup>73</sup> Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012-2016, s. 25.

tyki zagranicznej. Dzięki niemu poprawia się współpraca między MSZ i regionami, a to z kolei przybliża priorytety polskiej polityki zagranicznej społecznościom lokalnym, przyczyniając się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Będziemy nadal zapewniać obywatelom bezpośredni dostęp do informacji o sprawach zagranicznych i aktywności na forum międzynarodowym za pośrednictwem sieci Regionalnych Ośrodków Debaty Międzynarodowej<sup>74</sup>.

Kierunki działań zaproponowane w exposé przez Ministra Spraw Zagranicznych powinny być zgodnie z nowymi wyzwaniem rozwoju współpracy regionalnej w Unii Europejskiej. Stąd działania te winny ukierunkowane być na jak najszerzy rozwój współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego poprzez wprowadzenie nowych form współpracy i zintensyfikowanie obecnie istniejących (głównie euroregionów). Ponadto wojewoda jako przedstawiciel administracji rządowej w województwie powinien stać się „przekaznikiem” działań międzynarodowych i swoim „pośrednikiem” między rządową polityką zagraniczną a działaniami „dyplomacji samorządowej” w regionach.

## 5. Rekomendacje i wnioski końcowe do nowych form współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego

### Wprowadzenie

Wyzwania dla administracji samorządowej w obszarze współpracy międzynarodowej, zwłaszcza w ramach Unii Europejskiej wskazują na potrzebę analizy jednej z form zarządzania administracyjnego, obejmującego swoistą wielopoziomowość podejmowanych działań i kooperacji. Zarządzanie to reguluje system podmiotów a także łączących ich więzi i realizowane zadania. Wykonywanie prawa Unii Europejskiej nie zawęży się już tylko do dychotomicznego podziału na współpracę wertykalną (państwo członkowskie – Unia Europejska) oraz współpracę horyzontalną (pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi)<sup>75</sup> ale także triangularną – obejmującą udział podmiotów prywatnych i samorządów lokalnych. Jednym z elementów tworzących tę triangularność jest nowa forma zarządzania przez sieci administracyjne oraz partnerstwo międzysektorowe.

<sup>74</sup> Exposé Ministra Spraw Zagranicznych, 29 stycznia 2016r., [http://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/priorytety\\_polityki\\_zagr\\_2012\\_2016/expose2/expose2016/](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/expose2/expose2016/)

<sup>75</sup> H.C.H. Hofmann, A.H. Turk, *Policy implementation*, w: *EU Administrative Governance* (red. H.C.H. Hofmann, A.H. Turk), s.1, Cheltenham 2006.

### 5.1. Sieć jako forma współpracy międzynarodowej

Administrowanie sieciowe wskazuje na udział administracji publicznej w strukturach sieciowych. Udział ten może być analizowany z dwóch płaszczyzn: pierwsza, wskazująca na rolę administracji publicznej w strukturach sieciowych; druga ukazująca administrację jako organizację poszukującą właściwych uwarunkowań dla swoich działań, determinującą wybór władz publicznych między organizacją zbudowaną pionowo a organizacją sieciową<sup>76</sup>. Organizacja sieciowa to system w którym koordynację przez hierarchię zastępują stosunki poziome, a formalne stosunki między jednostkami organizacyjnymi zamienione są na stosunki między partnerami, którymi są różne organizacje.

Dokonyując charakterystyki administrowania sieciowego i organizacji sieciowej nie sposób pominąć wskazanie cech „siecowości”: po pierwsze, relacje występują między przynajmniej dwoma niezależnymi podmiotami, z których jeden zawsze pozostaje podmiotem prawa publicznego; po drugie, celem współpracy sieci jest realizacja interesu publicznego; po trzecie, sieć jest przestrzenią organizacyjnego uczenia się (czyli wykonywania zadań publicznych); po czwarte, samodzielność prawna uczestników sieci znajduje swój wyraz w sformalizowanej formie podjęcia decyzji odnośnie przystąpienia do sieci<sup>77</sup>. Oczywiście odnosimy się tu do sieci tworzonych lub współtworzonych przez organy administracji publicznej. Tendencję tę obserwowalną w Unii Europejskiej od kilku lat należy uznać za istotną w celu kreowania europejskiej przestrzeni administracyjnej. Zwrócenie się przez podmioty administracji publicznej ku formie administrowania sieciowego oznacza o świadomym dążeniu do wspólnego realizowania zadań publicznych. Ostatecznym celem takiej inicjatywy jest osiągnięcie maksimum możliwego dobra publicznego, większego niż suma tego co każdy z poszczególnych partnerów mógłby uzyskać bez zawiązanej współpracy<sup>78</sup>.

Wskazany powyżej model tworzenia sieci, funkcjonujących jako zespół połączonych podmiotów reprezentujących różne poziomy, jest dzisiaj używany do opisu wszelkich rodzajów działalności<sup>79</sup>. Pojęcia: sieciowanie czy też administrowanie poprzez sieć, w ostatnich latach bardzo często utożsamiane są z działaniami realizowanymi na ob-

szarach wiejskich<sup>80</sup>. Związane jest to z prowadzoną przez Unię Europejską polityką rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Duża rola samorządów lokalnych w kreowaniu tej polityki, wsparta zostaje przez zadania realizowane w partnerstwie m.in. za pośrednictwem i przy współpracy lokalnych grup działania. Wyłania się więc środowisko do funkcjonowania trójkątnego modelu administrowania sieciowego, włączającego podmioty sektora prywatnego i pozarządowego (także w obszarze współpracy międzynarodowej). Podkreślić jednak należy, że funkcjonowanie sieci powinno być niezależne od sytuacji i środowiska. Sieć powinna istnieć niezależnie od inicjatyw, które mogą ją wspierać w określonym momencie bądź nie wspierać<sup>81</sup>. Szeroko określona sieci działające w sektorze rozwoju obszarów wiejskich bardzo często łączą w sobie elementy publiczne – samorządy lokalne, z organizacjami pozarządowymi, małymi przedsiębiorstwami, lokalnymi grupami działania a także organizacjami skupiającymi kobiety pracujące na wsi oraz organizacje działające na rzecz dziedzictwa kulturowego i folkloru<sup>82</sup>.

Tworzenie sieci samorządów lokalnych w obszarze współpracy międzynarodowej z uwzględnieniem działań promocyjnych poza granicami Polski może być rozważane w różnych wariantach:

- po pierwsze; może to być sieć skupiająca wyłącznie określoną grupę samorządów lokalnych, wywodzących się z jednego województwa, które poprzez sieć zamierzają realizować swoje działania wspólnie w określonym obszarze tematycznym. Spoiwem łączącym taką sieć może być np. położenie geograficzne i działania w obszarze turystyki;
- po drugie może to być sieć skupiająca grupę samorządów lokalnych, z różnych województw a tematem wspólnym będzie np. promocja zadań związanych z promocją turystyki winnej. Członkami sieci będą mogły zostać wyłącznie te samorządy na terenie których znajdują się winnicy i poprzez wspólne działanie w ramach sieci z jednej strony chcą stać się bardziej konkurencyjni na rynku krajowym, z drugiej zaś promować się poza granicami;
- po trzecie może to być sieć skupiająca samorządy w obszarze transgranicznym. Oczywiście łącząc ich pod określonym charakterem tematycznym np. mogą to być samorządy na obszarze których powstał Transgraniczny Rezerwat Biosfery (np. Polesie Zachodnie lub będący w fazie realizacji – Roztocze);

<sup>76</sup> A. Chrisidu-Budnik, *Administracja publiczna w strukturze sieciowej*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 70-73.

<sup>77</sup> A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2/2012, s. 92-93.

<sup>78</sup> J. Supernat, *Administrowanie przez sieć*, w: *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. A.M. Sosnowski, Wrocław 2006, s. 129-135.

<sup>79</sup> B. Ramalingam, *Mind the Network gaps*, London 2011, s.1.

<sup>80</sup> D. Duguet, *Networking: the experience of LEADER*, Brussels 2006, s. 10.

<sup>81</sup> S. Hearn, F. Mendizabel, *Not everything that connects is a Network*, Overseas Development Institute 2011, s. 7.

<sup>82</sup> I. Neta, *Rural Development Networks in Romania*, „Journal Agricultural Economics and Rural Development”, nr 5/2008, s. 51; V. Lambevaska-Domazetova, *Rural Development Network of the Republic of Macedonia*, Brussels, 11 November 2010.

• po czwarte może to być sieć skupiająca samorządy lokalne z różnych państw, dla których elementem wspólnym będzie zbliżona działalność w pewnym obszarze. Np. sieć samorządów lokalnych które mają status uzdrowiska. Funkcjonowanie takiej sieci zdecydowanie może przyczynić się do rozwoju każdego z uczestnika sieci a pewne działania można wykonywać w koordynacji bądź też wspólnie np. strona internetowa, promocja, organizacja imprez kulturalnych, wspólna oferta itp.

Oczywiście funkcjonowanie konkretnej sieci tematycznej może być rozszerzone także na podmioty spoza sektora publicznego o ile działają w obszarze tematycznie przynależnym sieci. Jednakże ich obecność w sieci ma charakter doradczy i dodatkowy albowiem główną podstawą sieci jest sektor publiczny. Możliwość współistnienia podmiotów z różnych sektorów możliwa jest do zrealizowania w postaci partnerstwa międzysektorowego, które w swoim funkcjonowaniu jest podobne do sieci aczkolwiek charakter tego podmiotu wskazuje na inny rodzaj kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych partnerów.

Jednym z najczęstszych przypadków rozwoju administrowania sieciowego w Unii Europejskiej, opartego na trójstronnym modelu współpracy jest rozwój turystyki wiejskiej. Szanse dla rozwoju turystyki wiejskiej pojawiły się wraz z wzrostem planowania strategicznego i nowych możliwości kreowania konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki. Modele administrowania sieciowego w obszarze turystyki można zaobserwować w analizie dokonanej na przykładzie winiarskiego regionu Bairrada w Portugalii<sup>83</sup>. Autorzy analizy przywołują kilka modeli realizowanych w regionie, począwszy od pełnego (wzajemna współpraca wszystkich podmiotów) jak i współpracy sektorowej (np. oddzielnej w zakresie promocji, oddzielnej w zakresie sprzedaży i handlu). Działania wprowadzane w przywołanym regionie wpłynęły na znaczący wzrost usług turystycznych, przekładający się na wzrost liczby turystów czego efektem jest rosnąca konkurencyjność regionu. Administrowanie sieciowej zwłaszcza w sektorze turystyki wiejskiej jest nieodzownym elementem rozwoju<sup>84</sup>.

Rozwój administrowania sieciowego szczególnie przeżywa rozkwit obecnie, zwłaszcza w krajach rozwijających się i dążących do członkostwa w Unii Europejskiej. Drugim przykładem będzie program stworzenia sieci turystyki winnej w Mołdawii i włączenia jej w europejski obieg turystyczny. The Wine Road in Moldova to rządowy program, którego zadaniem jest promocja turystyki winnej na obsza-

rze Mołdawii<sup>85</sup>. Warto zwrócić uwagę, że produkcja wina w Mołdawii jest jej znakiem rozpoznawczym. Sektor ten zatrudnia ponad 200 tys osób, zaś jego eksport (prawie 90% produkcji krajowej) stanowi 25% całego eksportu sektora rolno-spożywczego. Jeśli dodamy, że Mołdawia jest 6 w Europie i 12 na świecie producentem win widzimy, że jest to słuszny i przyszłościowy kierunek rozwoju gospodarczego. Przepiękna przyroda, bogata historia sprawiają, że Mołdawia może w przyszłości stać się turystyczną perełką karpaczką. Dziś aby to osiągnąć konieczne jest skupienie się wielu podmiotów i działanie w jednym wskazanym kierunku<sup>86</sup>.

Sieciovanie się organizacji, zwłaszcza w obszarze turystyki wiejskiej stwarza możliwości także tworzenia międzynarodowych stowarzyszeń. Jednym z przykładów może być tworzenie europejskiej sieci Greenways, obejmującej zwłaszcza obszary krajów pozostających kiedyś w strukturach Układu Warszawskiego. Przykładem mogą być Węgry i ich sposób na wykorzystanie i promocję turystyki wiejskiej. Na terenie Węgier powstała organizacja sieciowa – Buda Vittek GreenWay (Zoldutak). Tworzenie organizacji sieciowej odpowiedzialnej za turystykę wiejską, w tym m. in. rowerową w zdecydowany sposób sprawdziło się i sprawdza właśnie na tym przykładzie<sup>87</sup>.

Podsumowując należy stwierdzić, że administrowanie sieciowe przeżywa swój złoty okres w Europie. Wzmacnia funkcjonowanie zarówno podmiotów administracji publicznej jak i sektora prywatnego. Wspólne realizowanie przedsięwzięć sprawia, że efekt sukcesu jest znacznie łatwiejszy do osiągnięcia. Możliwości wykorzystania administrowania poprzez sieć zwłaszcza w obszarze turystyki wiejskiej wydają się najbardziej korzystne albowiem po pierwsze, jest to możliwość zaproszenia wielu podmiotów do współpracy; po drugie, nie jest to jeszcze obszar „spenetrowany” poprzez różnorakie działania. Należy wyrazić przekonanie, że trójstronny model współpracy znajdzie swoje miejsce i wydatnie przyczyni się do efektywności zarówno administracji publicznej jak i pozostałych sektorów. Takie partnerstwo sieciowe często nie posiada sformalizowanej formy w odniesieniu do relacji sektora publicznego z sektorami prywatnym i pozarządowym.

## 5.2. Partnerstwo międzysektorowe

Formuła partnerstwa międzysektorowego umożliwia: wypracowanie nowatorskich podejść do problematyki zrów-

---

<sup>83</sup> J.M. Bras, C. Costa, D. Buhalis, *Network analysis and wine routes: the case of the Bairrada Wine Route*, The Service Industrial Journal, nr 10/30/2010, s. 1621-1641.

<sup>84</sup> C. Costa, *Tourism networks in Europe*, Brussels, 20 January 2015, speech on conference on smart cooperation in coastal and maritime tourism.

<sup>85</sup> The National Programme "The Wine Road in Moldova", Decision of the Republic Moldova Government.

<sup>86</sup> Zob. V. Miron, *Tourism relations between European Union and Moldova*, Chisinau 2007.

<sup>87</sup> Zob. [www.zoldutak.hu](http://www.zoldutak.hu); oraz J. B. Kapovits, A. Csemez, A. Sallay, *Opportunities for Greenways in Hungary. Based on the example of Buda Vittek GreenWay*, Chinese-European Cooperation for a long – term sustainability, Full paper, Budapest 2011.



noważonego rozwoju; transfer kompetencji i możliwości poszczególnych partnerów z różnych sektorów; dostęp do zasobów o charakterze technicznym, ludzkim i finansowym; tworzenie nowych, dynamicznych sieci powiązań, pozwalających partnerom na bardziej skuteczne oddziaływanie na cele polityczne, społeczne, ekonomiczne, itp.; zrozumienie wartości i natury poszczególnych sektorów, przyczyniające się do większego zintegrowania i stabilności społeczeństwa<sup>88</sup>.

Możliwe jest wyróżnienie następujących typów partnerstw międzysektorowych:

### • Partnerstwa o charakterze dwusektorowym:

- a) publiczno-społeczne – zawiązywane między jednostkami samorządowymi a organizacjami pozarządowymi,
- b) prywatno-społeczne – zawiązywane między firmami prywatnymi a organizacjami pozarządowymi,
- c) publiczno-prywatne (PPP) – w skład których wchodzi jednostki publiczne (samorządowe) i podmioty prywatne,

### • Partnerstwo o charakterze trójsektorowym: publiczno-prywatno-społeczne.

W obrębie partnerstw międzysektorowych możemy wyróżnić następujące formy współpracy między partnerami:

- a) partnerstwo sieciowe – wymiana informacji, idei, sprawozdań i komunikatów (brak sformalizowanego partnerstwa),
- b) partnerstwo koordynacyjne – zaangażowanie aktywów partnerów: czasu, personelu, funduszy (większe sformalizowanie działań),
- c) partnerstwo kooperacyjne (koalicyjne) – cel współdziałania ma charakter złożony i długofalowy (wszystkie działania są silnie sformalizowane)<sup>89</sup>.

Tworzenie partnerstwa wielosektorowego z reguły opiera się na relacjach pomiędzy administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi. Wyróżniono cztery główne modele (formy) współdziałania: komunikacji jednokierunkowej, niesymetrycznej komunikacji dwukierunkowej, model współpracy przedstawicielskiej oraz model pełnej współpracy<sup>90</sup>.

W modelu komunikacji jednokierunkowej, która przebiega od sektora publicznego do sektora pozarządowego, organizacje pozarządowe zapraszane są do współpracy zwykle na zaawansowanym etapie tworzenia polityk spo-

łecznych i środowiskowych, gdy opracowywany dokument jest konsultowany. Całością działań związanych z tworzeniem polityki, w tym rozpoznaniem potrzeb społecznych, analizą kosztów i korzyści oraz szans i zagrożeń zajmują się przede wszystkim instytucje sektora publicznego. W modelu tym czynnik partycypacyjny nie jest priorytetem, a informacje o prowadzonych konsultacjach (które zasadniczo sprowadzają się do zgłaszania poprawek do projektów) zamieszczane są na tablicach ogłoszeń, stronach internetowych urzędów lub przez ogłoszenia prasowe. Modelowi jednokierunkowej komunikacji stosunkowo często towarzyszy duży poziom wzajemnej nieufności.

W modelu niesymetrycznej komunikacji dwukierunkowej podmiotem, który rozpoznaje potrzeby i przygotowuje dokumenty związane z realizacją określonej polityki publicznej, jest samorząd. Choć dokumenty są upublicznione i poddane pod dyskusję z innymi podmiotami, gdy prace osiągną pewien poziom zaawansowania, to jednak konsultacje mają tutaj znacznie pełniejszy wymiar – za przeprowadzenie konsultacji odpowiedzialna jest funkcjonująca w ramach urzędu osobna komórka organizacyjna, która dba, aby informacje dotarły do jak najszerszej grupy zainteresowanych podmiotów. Ponadto, uwagi o projekcie można również przekazywać drogą elektroniczną i źródło to jest chętnie wykorzystywane. Specjalne jednostki zadaniowe, zajmujące się współpracą z organizacjami pozarządowymi w związku z tworzeniem polityk publicznych, powstają zasadniczo tylko na poziomie wojewódzkim, ewentualnie w dużych miastach. W małych urzędach różne wydziały zajmują się organizacją tej współpracy przy okazji wykonywania innych zadań.

Model współpracy przedstawicielskiej charakteryzuje intensywna współpraca, jednak w wąskim, od lat tym samym, gronie przedstawicieli społeczności lokalnej, w tym organizacji pozarządowych, traktowanych jako reprezentantów środowiska. Współpraca może odbywać się przez lokalne czy regionalne rady pożytku publicznego, może ona także obejmować tylko zamknięte grono organizacji pozarządowych. Przedstawiciele podmiotów trzeciego sektora mogą również działać w sposób niezinstytucjonalizowany na różnych etapach tworzenia polityk publicznych.

W modelu pełnej współpracy strona samorządowa współpracuje z szerszą grupą organizacji pozarządowych, często już na etapie diagnozowania problemów. Model ten zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia konsensu, ponieważ organizacje pozarządowe nie są zaskoczone pojawieniem się projektów nowych dokumentów. Trzeba jednak pamiętać, że nie zawsze (dotyczy to w szczególności poziomu gminy) dysponują one wystarczającym potencjałem, aby włączać się do tworzenia polityki od najwcześniejszego etapu. Właśnie ten model powinien być wykorzystany w przypadku tworzenia partnerstwa mię-

<sup>88</sup> Zob. M. Nidek, *Partnerstwo publiczno-prywatne a równowaga rozwoju*, w: *Ekonomia i Środowisko*, nr 2 (30), 2006, s. 106-123.

<sup>89</sup> M. Eichner, P. Bańczyk, *CZAR PARTnerstw – działania na rzecz współpracy podmiotów ekonomii społecznej*, Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej, Gliwice, [www.haus.pl/pl/pdf/publikacja\\_czar.pdf](http://www.haus.pl/pl/pdf/publikacja_czar.pdf), 2011, s. 10-14.

<sup>90</sup> M. Arczewska, *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*, Warszawa, s. 13-15.

dzysektorowego jakim będzie centrum koordynujące na rzecz zdrowia psychicznego.

Definiowanie partnerstwa jako formalnego porozumienia pomiędzy różnymi podmiotami, zawartego dla realizacji konkretnych, wspólnych celów, nie wyczerpuje wszystkich czynników wpływających na jego trwałość i skuteczność. Jeśli w grę wchodzi jakość i charakter tej współpracy, zawsze będziemy mieć do czynienia z relacją człowiek – człowiek, a nie z porozumieniem pomiędzy podmiotami. Jakość tej relacji nie jest zależna od zapisów w umowach czy wysokości wspólnie pozyskanych środków. Partnerska relacja pomiędzy partnerami – reprezentantami podmiotów tworzących partnerstwo, powstaje w długotrwałym procesie budowania zaufania, szacunku, otwartej komunikacji, zrozumienia, konstruktywnego rozwiązywania konfliktów, odpowiedzialności, akceptacji, świadomości swoich mocnych i słabych stron oraz wielu innych czynników wpływających na autentyczność relacji partnerskiej. Przyjmując, że o jakości partnerstwa decydują nie tylko czynniki formalne, ale też czysto ludzkie, włączmy jednocześnie do prac związanych z budowaniem partnerskich porozumień myślenie i działania nakierowane na budowanie dobrej współpracy pomiędzy partnerami. Przy takim rozumieniu partnerstw warto sięgnąć do koncepcji i definicji partnerskich relacji międzyludzkich<sup>91</sup>.

Działalność samorządów i podległych im instytucji oraz lokalnych organizacji pozarządowych zmierza (lub zmierzać powinna) do poprawy jakości życia mieszkańców obszaru, na którym działają. Często bezpośrednimi adresatami tych działań są grupy społeczne o najniższym poziomie jakości życia, doświadczające różnych form wykluczenia. Działania te mają doprowadzić do społecznej inkluzji (włączenia) osób wykluczonych poprzez rozmaite formy integracji społecznej i zawodowej. Unikalne kompetencje w tym zakresie wnoszą rozwiązania z zakresu ekonomii społecznej, stanowiącej wyraz odejścia od pomagania w formie świadczeń na rzecz wsparcia rozumianego jako tworzenie warunków do podejmowania zatrudnienia i samowystarczalności. W obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej trudno sobie wyobrazić, aby jeden podmiot lub nawet sektor mógł sprostać takiemu wyzwaniu. Grupa osób pozostających bez zatrudnienia oraz grupa osób podlegających wykluczeniu społecznemu to dwa zbiory, które w dużej mierze się pokrywają. W konsekwencji klient instytucji rynku pracy, który chce podjąć realną aktywność zawodową, wymaga nie tylko wsparcia instytucji pomocy społecznej, ale często także wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych<sup>92</sup>.

Podkreślić także należy, że podejmowanie współpracy przez administrację samorządową z organizacjami pozarządowymi napotyka na szereg rozmaitych barier natury

legislacyjnej, administracyjnej, ekonomicznej i społecznej<sup>93</sup>. Wśród najczęściej sygnalizowanych problemów wymienić można: a) wzajemnie stereotypowe postrzeganie się przez organizacje pozarządowe i jednostki samorządu terytorialnego, b) nieznamość instrumentów prawnych dotyczących współpracy tak przez organizacje jak i samorządowców, c) brak środków finansowych, d) bierność organów administracji samorządowej, e) pozorną współpracę, f) nepotyzm, polegający na faworyzowaniu tych organizacji pozarządowych, które prowadzone są przez osoby związane więzami rodzinnymi z władzą samorządową, g) brak transparentności i równości w nawiązywaniu współpracy z instytucjami publicznymi, h) brak równego dostępu do konsultacji<sup>94</sup>.

Na chwilę obecną jednym z najbardziej znanych partnerstw międzysektorowych są lokalne grupy działania. Możliwość tworzenia partnerstw międzysektorowych w ramach rozwoju obszarów wiejskich powstała dzięki inicjatywie Leader<sup>95</sup>. Podejście Leader obejmuje przynajmniej następujące elementy: a) lokalne strategie rozwoju dotyczące prawidłowo zidentyfikowanych obszarów wiejskich o zasięgu mniejszym niż regionalny, b) lokalne partnerstwa publiczno-prywatne (zwane dalej lokalnymi grupami działania); c) oddolne podejście z kompetencjami decyzyjnymi po stronie lokalnych grup działania w sprawie opracowywania i wdrażania lokalnych strategii rozwoju; d) wielosektorowe projektowanie i wdrażanie strategii oparte na interakcji pomiędzy uczestnikami i projektami z różnych sektorów gospodarki lokalnej, e) wdrażanie rozwiązań innowacyjnych; f) wdrażanie projektów współpracy; g) tworzenie sieci partnerstw lokalnych<sup>96</sup>.

Lokalna grupa działania funkcjonuje, jako stowarzyszenie posiadające osobowość prawną<sup>97</sup>. Do tworzenia i działania lokalnych grup działania stosuje się przepisy o stowarzyszeniach, z tym że: 1) członkiem zwyczajnym lokalnej

<sup>93</sup> A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Współpraca administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi jako forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi*, w: *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2012, s. 48.

<sup>94</sup> Zob. P.J. Suwaj, M. Wencik, *Patologiczne konsekwencje nieuwzględnienia czynnika obywatelskiego w procesie decyzyjnym*, w: *Patologia w administracji publicznej*, red. J.P. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 372-383.

<sup>95</sup> Inicjatywa Leader oznacza w j. francuskim – Liaison Entre Actions de Développement de L'Economie Rurale, co oznacza: powiązania pomiędzy działaniami na rzecz rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Zob. J. Gierulska, *Leader – sukces gwarantowany*, Biuletyn Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, nr 1/2009, s. 6.

<sup>96</sup> Art. 61 rozporządzenia Rady

<sup>97</sup> Forma stowarzyszenia jest formą najbardziej przyjętą wśród funkcjonujących lokalnych grup działania. W 2009r. na 338 lokalnych grup działania funkcjonujących w Polsce aż 310 miało właśnie formę stowarzyszeń, 21 fundacji, a 7 związków stowarzyszeń. Zob. A. Pawłowska, *Partnerstwo międzysektorowe jako forma współdziałania w świetle badań*, w: *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P. J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 394.

<sup>91</sup> M. Lewandowska, *Droga do partnerstwa – kilka ważnych pytań*, 2013, s. 8.

<sup>92</sup> Ibidem, s. 15-16.

grupy działania mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem województw; 2) nadzór nad nimi sprawuje marszałek województwa; 3) lokalne grupy działania mogą prowadzić działalność gospodarczą służącą realizacji lokalnej strategii rozwoju i w zakresie określonym w ich statutach; 4) lokalna grupa działania, oprócz walnego zebrania członków, zarządu i organu kontroli wewnętrznej, jest obowiązana posiadać radę, do której wyłącznej właściwości należy wybór operacji, które mają być realizowane w ramach opracowanej przez lokalną grupę działania lokalnej strategii rozwoju. Rada jest wybierana przez walne zebranie spośród członków tego zebrania. Co najmniej połowę członków rady stanowią podmioty (składające się z partnerów ekonomicznych, gospodarczych i społecznych lub ich przedstawicieli), z tym że członek rady nie może być równocześnie członkiem organu kontroli wewnętrznej lokalnej grupy działania ani jej zarządu<sup>98</sup>. Istotnym elementem funkcjonowania lokalnych grup działania jest nadzór sprawowany nad nimi przez marszałka województwa. Gwarantuje to kompatybilność lokalnych strategii rozwoju wdrażanych przez lokalne grupy działania ze strategią rozwoju województwa.

W wyniku analizy funkcjonowania lokalnych grup działania wyodrębnione zostały cechy charakterystyczne tej instytucjonalnej formy, wśród których najważniejszymi są:

- podejście terytorialne – przedmiotem działania jest obszar (mikroregion) jako całość, a nie indywidualne przedsięwzięcia,
- granice działania są definiowane przez zainteresowane podmioty tworzące lokalną grupę działania i nie muszą pokrywać się z granicami administracyjnymi,
- podejście oddolne – kierunki rozwoju danego obszaru wynikają z potrzeb i pomysłów lokalnej społeczności, nie są zaś odgórnie narzucane,
- zintegrowane podejście – zamiast alokacji sektorowej na poszczególne dziedziny zadań publicznych preferuje się rozwiązania całościowe, integrujące możliwie najszerszy zasięg rzeczowy i podmiotowy,
- partnerskie podejście – wszystkie zainteresowane podmioty aktywnie uczestniczą w procesach podejmowania i wykonywania decyzji,
- innowacyjne podejście – wspieranie nowych działań, nie realizowanych dotychczas,
- decentralizacja zarządzania i finansowania – lokalna grupa działania jest rzeczywistym i autonomicznym dysponentem środków<sup>99</sup>.

Funkcjonowanie lokalnych grup działania w okresie od 2007r. sprawdziło się jako znakomity przykład partnerstwa międzysektorowego. Jest to o tyle sprawdzony instrument,

że można przenieść jego koncepcję na grunt rozwoju międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Budowanie partnerstw międzysektorowych w powyższym obszarze można podzielić na następujące rodzaje:

- partnerstwo międzysektorowe na rzecz rozwoju dwóch przygranicznych samorządów lokalnych. Bardzo często współpraca transgraniczna nie ogranicza się tylko do działań administracji samorządowej ale także i innych sektorów. Podjęcie wspólnych działań w tym zakresie pozwoliłoby na stworzenie partnerstwa, którego założeniem byłoby działanie na rzecz rozwoju dwóch przygranicznych obszarów;
- partnerstwo międzysektorowe na rzecz rozwoju obszaru tranzgranicznego (wyodrębnionego pod względem turystycznym bądź też geograficznym, np. transgraniczny rezerwat biosfery). Funkcjonowanie takiego partnerstwa pozwalałoby na wspólne działania w trzech sektorach – publicznym, prywatnym i pozarządowym na rzecz rozwoju obszaru i wspólnej promocji;
- partnerstwo międzysektorowe na rzecz rozwoju określonej tematyce działalności – np. rozwoju ekoturystyki w obszarze Europy Środkowo-Wschodniej. Wówczas takie partnerstwo z jednej strony łączy samorządy lokalne, z drugiej sektor prywatny czyli przedsiębiorców działających w danej branży i po trzecie sektor pozarządowy, który wspiera swoją aktywnością te działania.

Różnicą w funkcjonowaniu partnerstw międzysektorowego od sieci, jest konieczność opracowania wspólnej strategii rozwoju danego obszaru (działalności) oraz równouprawnienie wszystkich podmiotów będących członkami partnerstwa.

## Podsumowanie

Przedstawione formy realizowania współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządu terytorialnego – sieć i partnerstwo międzysektorowe, aby mogły być w pełni realizowane muszą znaleźć swoje odzwierciedlenie w unormowaniu prawnym.

Podstawowy akt prawny – ustawa o zasadach przystępowania przez jednostki samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych, uchwalona została w dniu 15 września 2000r. Ustawa ta przyjęta była jeszcze przed przystąpieniem Polski w struktury Unii Europejskiej, a co za tym idzie przed intensyfikacją współpracy transgranicznej i transnarodowej. Współczesne przemiany zachodzące w Unii Europejskiej, nieuchronnie wpływają na zmianę zadań dla jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też w moim przekonaniu postulatem de lege ferenda powinno być nowelizacja wyżej wspomnianej ustawy. Obszarami nowelizacji powinny zostać objęte następujące aspekty:

- ust. 2 art. 1 powyższej ustawy stanowi, że „przez zrzeczenia, o których mowa w ust. 1, rozumie się organizację,

<sup>98</sup> Art. 15 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich.

<sup>99</sup> U. Cudzych-Szukała, *Podejście Leader jako metoda rozwoju lokalnego*, Trzeci Sektor 2011-2012, nr specjalny, s. 43.



związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym". Wydaje się, że istotnym elementem nowelizacji winno być dopisanie dwóch nowych form – organizacji sieciowej i partnerstwa międzysektorowego;

- ustawa powinna zawierać dokładne określenie formy i zasad tworzenia partnerstwa międzysektorowego i organizacji sieciowej m.in. konieczności sporządzenia strategii rozwoju partnerstwa oraz określenia zasad i obowiązków przysługujących poszczególnym partnerom (do wykorzystania mogą być przepisy dookreślające funkcjonowanie lokalnych grup działania – ustawa z 20 lutego 2015r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, Dz. U. 378);
- ust. 2 art. 2 niniejszej ustawy stanowi, że: „województwa przystępują do zrzeszeń zgodnie z „Priorytetami współpracy zagranicznej województwa”, uchwalonymi w trybie określonym w przepisach o samorządzie województwa”. Konieczne wydaje się dookreślenie informacji, które winy być zawarte w dokumencie „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”, który powinien zawierać (bądź być kompatybilny z) strategią współpracy transgranicznej danego województwa. Na dzień dzisiejszy jedynie województwo lubelskie posiada taki dokument.

Wzrastająca rola podmiotów prywatnych i pozarządowych w procesie zarządzania administracyjnego zarówno na poziomie krajowym jak i międzynarodowym wymaga skonkretyzowania nowych form współpracy poprzez nadanie im odpowiednich ram prawnych. Godnym rozważenia byłoby wprowadzenie przepisu prawnego umożliwiającego wprowadzenie nowych form współpracy międzynarodowej dla samorządów gminnego, powiatowego i samorządu województwa (nowelizacja ustaw samorządowych).

Przystąpienie Polski do struktur Unii Europejskiej oraz postępujące procesy globalizacyjne wyznaczyły nowy kierunek działania samorządu terytorialnego. Otwiera się on na możliwość współpracy z zagranicznymi jednostkami samorządowymi, tworząc nowe sieci powiązań<sup>100</sup>.

## 6. Rekomendacje i wnioski końcowe do realizowania promocji Polski za granicą za pośrednictwem jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejnym krokiem po stworzeniu nowych i unowocześnieniu już istniejących form współpracy międzynarodowej

---

<sup>100</sup> M. Kisała, *Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, w: Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 282.

prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego jest wykorzystanie tych instrumentów do prowadzenia działań promocyjnych.

Wyniki analizowanych badań, aczkolwiek nie odnoszące się do większości jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, jednakże wskazują na główny problem w realizowaniu współpracy międzynarodowej a mianowicie brak środków finansowych. Dlatego też podstawowym problemem do rozwiązania winno być stworzenie mechanizmu finansowego w ramach budżetu państwa, który będzie umożliwiał wsparcie działań jednostek samorządu terytorialnego w obszarze współpracy międzynarodowej. Obecnie jeśli dany samorząd chce prowadzić współpracę międzynarodową robi to za własne środki finansowe, a często ich brak powoduje niski poziom realizowanych działań lub wręcz ich brak. Oprócz mechanizmu finansowego istotnym rozwiązaniem problemu winno być stworzenie rozwiązania instytucjonalnego stanowiącego wsparcie dla tych jednostek samorządu terytorialnego.

Jako pierwsze rozwiązanie wskazać należy powołanie Agencji Samorządowej Promocji Polski (oczywiście nazwa jest robocza). Agencja funkcjonowałaby jako niezależny podmiot pod auspicjami Ministerstwa Rozwoju i Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W ramach swoich kompetencji Agencja realizowałaby dwa kluczowe zadania:

- po pierwsze, posiadałaby znaczący budżet, w ramach którego wspierałaby te jednostki samorządu terytorialnego, które zwracałyby się o wsparcie swoich działań w zakresie promocji Polski na arenie międzynarodowej. Wsparcie to mogłoby być przyznawane w drodze przeprowadzanych konkursów w których głównymi beneficjentami byłyby jednostki samorządu terytorialnego lub konsorcja/partnerstw w których liderem jest jednostka samorządu terytorialnego,
- po drugie, udzielałaby wsparcia merytorycznego w zakresie realizowania działań z zakresu współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządu terytorialnego. Każda jednostka samorządowa, która chciałaby rozwijać nowe formy współpracy międzynarodowej mogłaby zwrócić się do Agencji o wsparcie merytoryczne dotyczące aktualnej sytuacji politycznej, ekonomicznej, gospodarczej.

Utworzenie Agencji Samorządowej Promocji Polski na poziomie centralnym nie może być jedynym rozwiązaniem w tym zakresie. Podkreślić należy, że współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego jest zróżnicowana w zależności od obszarów geograficznych. Stąd to właśnie w regionach (województwach) rozwija się i rozwijać się będzie samorządowa współpraca międzynarodowa. Dlatego też analogicznie to Agencji Samorządowej Promocji Polski na szczeblu centralnym, rozważyć należałoby utworzenie szesnastu (w każdym województwie) – Agencję Promocji Regionu. Podstawowym celem nowo utworzonej agencji byłoby działanie na rzecz międzynarodowej

promocji regionu (zarówno pod względem gospodarczym, turystycznym jak i samorządowym). Agencja współpracowałaby z licznymi podmiotami poza granicami Polski np. ambasady, konsulaty, instytuty polskie, uczelnie wyższe, organizacje polonijne. Szczegółowymi celami Agencji byłyby m.in.:

- a) wspieranie samorządów gminnych i samorządów powiatowych w kreowaniu i realizowaniu współpracy międzynarodowej,
- b) organizowanie misji gospodarczych,
- c) wspieranie Polonii zwłaszcza w aspektach edukacyjnych.

Ponadto Agencja Promocji Regionu mogłaby stać się podmiotem odpowiedzialnym za promocję danego regionu na całym świecie np. na wzór andaluzyjskiej – Agencji Promocji Regionu Andaluzji (Extenda). Agencja ma główną siedzibę w Sewilli w Hiszpanii. Posiada sieć 16 biur zlokalizowanych na strategicznych rynkach na świecie. Oprócz tego, obecna jest w wielu innych miejscach, gdzie realizuje konkretne projekty za pośrednictwem firm konsultingowych i doradczych (tzw. anten). Ponadto, w wielu miejscach na świecie usługi informacyjno-doradcze i pomocnicze świadczą dla agencji jej stypendyści. Łącznie agencja jest reprezentowana na 26 rynkach. Kieruje swoją ofertę do przedsiębiorstw andaluzyjskich dążąc do zwiększenia ich obecności na rynkach międzynarodowych:

- Branżowe kampanie promocyjne mające na celu umocnienie pozycji głównych sektorów na strategicznych rynkach zagranicznych.
- Wspieranie planów promocyjnych stowarzyszeń eksporterów andaluzyjskich i inne porozumienia o współpracy z różnorodnymi organizacjami branżowymi, ogólnokrajowymi i regionalnymi z szeroką ofertą międzynarodowych działań promocyjnych.
- Grupy eksporterów, za pomocą których udziela się wsparcia technicznego i finansowego małym i średnim przedsiębiorstwom z uzupełniającą ofertą eksportową w celu połączenia sił i ograniczenia ryzyka związanego z wdrożeniem ich planów wejścia na rynki międzynarodowe.
- Ocena potencjału eksportowego w ramach usług doradczych dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność na skalę międzynarodową.
- Pomoc w zdobywaniu rynków międzynarodowych udzielana przedsiębiorstwom, które posiadają już doświadczenia eksportowe i zamierzają wzmocnić swoją obecność na określonych rynkach przez otwarcie przedstawicielstw handlowych.
- Projekty indywidualne polegające na pomocy dostosowanej do indywidualnych potrzeb przedsiębiorstw zamierzających wdrożyć plany wejścia na rynki międzynarodowe.
- Szkolenia dla kierownictwa i pracowników merytorycznych organizowane przez uznane szkoły biznesu i wyższe

uczelnie, organizowanie konferencji i seminariów, przyznawanie stypendiów absolwentom wyższych uczelni.

- Nagrody dla eksporterów stanowiące wyraz uznania instytucjonalnego i społecznego dla tych przedsiębiorstw andaluzyjskich, które wyróżniają się swoją działalnością eksportową i odnotowują szczególne osiągnięcia w zakresie zdobywania rynków zagranicznych<sup>101</sup>.

Szczegółowe określenie zasad i kompetencji, które przynależą miałyby do Agencji Promocji Regionu mogłoby zostać sprecyzowane w znowelizowanej ustawie o zasadach przystępowania przez jednostki samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, uchwalona została w dniu 15 września 2000r.

Po pierwsze dlatego, że nowy podmiot jakim byłaby Agencja Promocji Regionu, ukierunkowana byłaby na działalność międzynarodową, w ramach której konieczne byłoby współpracowanie z sektorem publicznym, prywatnym i pozarządowym. Wykorzystywanie nowych form współpracy jakimi są organizacja sieciowa i partnerstwo międzysektorowe w dzisiejszej rzeczywistości byłoby naturalnym działaniem omawianego podmiotu.

Po drugie dlatego, że ustawa z dnia 15 września 2000r. określa jedynie możliwość przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń. Ustawa nie zawiera katalogu przedmiotowego, czyli wstępnie określonych priorytetów i celów nawiązywania takiej współpracy. Wprowadzenie ustawowych regulacji określających m.in. konieczność działań na rzecz promocji gospodarczej, kulturowej i edukacyjnej; współpracy z Polonią czy też realizacji wspólnych inicjatyw zwłaszcza w obszarze transgranicznym, z jednej strony pozwoliłoby na zwiększenie roli rządu i jednostek samorządu terytorialnego w omawianym zakresie, z drugiej strony nałożyłoby obowiązek na jednostki samorządowe aby efektywniej wykorzystywały swoją działalność w obszarze międzynarodowym.

## Zakończenie

Przedstawione w niniejszej analizie wnioski i rekomendacje powinny stanowić podstawę do przeprowadzenia konkretnych zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w obszarze współpracy międzynarodowej z uwzględnieniem zadań z zakresu promocji Polski poza jej granicami. Przygotowanie tych zmian musi uwzględniać zadania i specjalną rolę przypisaną samorządom województwa a także zadania i rolę „dyplomacji lokalnej” przypisaną samorządom powiatowemu i gminnemu.

Wnioskiem podstawowym, który powinien stać się fundamentem dalszych prac jest postulat przeprowa-

<sup>101</sup> www.extenda.pl

dzenia szczegółowych badań w analizowanym obszarze obejmujących swym zasięgiem wszystkie województwa i jak największą ilość jednostek samorządu terytorialnego. Przeprowadzenie badań, które pokażą rzeczywistą skalę problemów, różnorodnych z uwagi na specyficzne cechy poszczególnych regionów pozwoli na prawidłowe dobranie metod i narzędzie do stworzenia sprawnie funkcjonującego systemu współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego.

Poza tym wnioskiem podstawowym, wydaje się, że można przed opracowaniem szczegółowych rozwiązań strategicznych postawić dwie diagnozy, dotyczące funkcjonowania form współpracy międzynarodowej w obszarze administracji samorządowej i wykorzystanie tych form do promocji Polski.

Po pierwsze, konieczny jest rozwój nowych form współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego. Rozwój w kierunku dwóch zaproponowanych form – organizacji sieciowej i partnerstwa międzysektorowego. Obie z tych form odpowiadają współczesnym przemianom zachodzącym w Unii Europejskiej, polegającym na zastąpieniu zarządzania wielopłaszczyznowego.

Po drugie, istotnym elementem jest wprowadzenie zmian w systemie instytucjonalnym w zakresie działań promocyjnych w obszarze administracji samorządowej. Po pierwsze, w celu wzmocnienia i zintensyfikowania współpracy międzynarodowej realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego postuluję powołania Agencji Samorządowej Promocji Polski. Po drugie, utworzenie w każdym z szesnastu województw Agencji Promocji Regionu. Dzięki tym zmianom jednostki samorządu terytorialnego zyskają dodatkowe wsparcie merytoryczne i organizacyjne w działaniach w obszarze współpracy samorządowej. Ponadto, polska dyplomacja zyska dodatkowe instrumenty za pomocą których będzie mogła realizować „dyplomację oddolną” zwłaszcza w obszarach transgranicznych.

Oczywiście zrealizowanie obu powyższych diagnoz i zawartych w nich postulatów wymaga przeprowadzenia zmian w istniejących przepisach prawnych a nawet stworzenia nowych podstaw prawnych.

Ponadto proponowane rozwiązania winny mieć przełożenia także na inne aspekty życia społeczno-gospodarczego, mające wpływ na realizowanie współpracy międzynarodowej w obszarze administracji samorządowej. Jest to istotne ponieważ większość środków finansowych, które wydatkowane są przez jednostki samorządu terytorialnego na współpracę międzynarodową pochodzi z funduszy unijnych. Przemiany zachodzące obecnie w Unii Europejskiej, dają prawie 100% pewność, że po zakończeniu obecnie trwającego okresu budżetowania w 2020r. perspektywa utrzymania poziomu dofinansowania na obecnym

poziomie jest niemożliwa do realizacji. Dlatego też konieczne jest opracowanie kompleksowego programu działań w obszarze współpracy transgranicznej. Okazać się bowiem może, że brak funduszy unijnych (lub ich drastyczne zmniejszenie) na działalność w zakresie współpracy transgranicznej może doprowadzić do zastoju w realizowaniu działań w tym zakresie.

W związku z powyższym istotnym wydaje się dokonanie redefinicji funkcjonowania euroregionów. Euroregiony jako związki samorządów winny stać się także aktywnymi podmiotami realizującymi zadania z zakresu współpracy międzynarodowej. Być może należałoby rozważyć przekazanie części zadań wprost na euroregiony, zwłaszcza z zakresu działań w obszarze kultury.

Przedstawione powyżej wnioski wykazują złożoność procesów związanych z badaniem zadań jednostek samorządu terytorialnego w obszarze współpracy międzynarodowej. Przeprowadzone rozważania wykazały ponad wszelką wątpliwość konieczność zmian w analizowanym obszarze. Na gruncie obowiązującego stanu prawnego widoczne są zmiany i potrzeba nowego spojrzenia na procesy związane z realizowaniem współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Efekty przeprowadzonej wykładni regulacji prawnych w zestawieniu z poglądami doktryny wskazują na zasadność i konieczność zmian legislacyjnych. Mogą być także asumptem do dalszych badań zmierzających do skoordynowania i usprawnienia procesu międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego.

## Bibliografia

- Bański J., Bednarek-Szczepańska M., Czapiewski K., *Miejsce obszarów wiejskich w aktualnych strategiach rozwoju województwa – kierunki i cele rozwoju a rzeczywistość*, Warszawa 2009;
- Baran A., *Prawne i społeczne uwarunkowania współpracy transgranicznej na przykładzie Euroregionu Niemen*, w: *Euroregiony wschodniego pogranicza-założenia i osiągnięcia*, red. A. Stasiak, Białystok 2002;
- Bednarski R., *Analiza zasad funkcjonowania struktur współpracy regionalnej państw Unii Europejskiej*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 7-8;
- Bras J.M., Costa C., Buhalis D., *Network analysis and wine routes: the case of the Bairrada Wine Route*, *The Service Industrial Journal*, nr 10/30/2010;
- Bujanowski M., *Rola funduszy strukturalnych w realizacji strategii lizbońskiej*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 12/2005;
- Chrisidu-Budnik A., *Administracja publiczna w strukturze sieciowej*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009;
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2/2012;
- Costa C., *Tourism networks in Europe*, Brussels, 20 January 2015, speech on conference on smart cooperation in coastal and maritime tourism;



- Cudzich-Szukała U., *Podejście Leader jako metoda rozwoju lokalnego*, Trzeci Sektor 2011-2012, nr specjalny;
- Czarnow S., *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, Państwo i Prawo, nr 10/1997;
- Czarnow S., *Pojęcie współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4/1999;
- Czarnow S., *Współpraca zagraniczna województw*, Państwo i Prawo, 2000;
- Cybulska R., Komentarz do art. 12 ustawy o samorządzie województwa, w: *Ustawa o samorządzie województwa*. Komentarz, red. B. Dolnicki, LEX 2012;
- Czykier-Wierzbka D., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Gdańsk 1998;
- Denning D., Paluch M., *Instrumenty realizacji wspólnotowej polityki spójności, polityki rolnej i polityki rybackiej na lata 2007-2013*, w: *Fundusze Unii Europejskiej w Polsce na lata 2007-2013*, red. Z. Bajko, B. Józwiak, M. Szewczak, Lublin 2009;
- Dołzbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010;
- Drażba M., Hryniewiecka W., *Partnerstwo transgraniczne jako forma współpracy transgranicznej*, w: *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, red. M. Perkowski, Białytyk 2010;
- Duguet D., *Networking: the experience of LEADER*, Brussels 2006;
- Dumała H., *Priorytety współpracy zagranicznej polskich województw – analiza porównawcza*, w: *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, red. B. Plawgo, Białystok 2006;
- Dumała H., *Rodzaje i formy struktur współpracy międzyterytorialnej w Europie (w:) Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Europa bez granic – nowa jakość przestrzeni*, praca zbior. pod red. S. Dołzbłasz, A. Raczyk, Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 4, Wrocław 2008;
- Eichner M., Bańczyk P., *CZAR PARTNERSTW – działania na rzecz współpracy podmiotów ekonomii społecznej*;
- Furmankiewicz M.: *Polskie samorzdy gminne w organizacjach międzynarodowych*, w: *Człowiek, region, państwo w procesach globalizacji, regionalizacji oraz integracji*, (red.) G. Rdzanek, E. Stadtmuller, Wrocław 2004;
- Gałużka K., *Rola współpracy transgranicznej w strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa śląskiego i euroregionu Beskidy*, w: *Współpraca transgraniczna a rozwój regionalny*, red. K. Gomółka, Warszawa 2006;
- Gierulka J., *Leader – sukces gwarantowany*, Biuletyn Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, nr 1/2009;
- Głębicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003;
- Hearn S., Mendizabel F., *Not everything that connects is a Network*, Overseas Development Institute 2011;
- Hofmann H.C.H., Turk A.H., *Policy implementation*, w: *EU Administrative Governance* (red. H.C.H. Hofmann, A.H. Turk), s.1, Cheltenham 2006;
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006;
- Jóskowiak K., *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, Samorząd Terytorialny, 2003;
- Kaczmarczyk K., *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny”, 2001, nr 7-8;
- Kapovits J.B., Csemez A., Sallay A., *Opportunities for Greenways in Hungary. Based on the example of Buda Videk GreenWay*, Chinese-European Cooperation for a long – term sustainability, Full paper, Budapest 2011;
- Kieres L., *Rozwój samorządności w krajach Europy Środkowej i Wschodniej z perspektywy Rady Europy*, Samorząd Terytorialny nr 10/1997;
- Kisala M., *Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, w: *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012;
- Klein R., *Transgraniczna współpraca regionalno-polityczna w ramach Interreg i PHARE*, w: *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny*, red. M. Bałtowski, Lublin 1996;
- Kusiak R., *Współpraca regionów i gmin o zasięgu przekraczającym granice państwowe*, Samorząd Terytorialny, 1996, nr 7-8;
- Kuś A., *Kilka uwag o rynku wewnętrznym UE*, w: *Abiit non obiit. Księga poświęcona pamięci Ks. Prof. Antoniego Kościa*, A. Dębiński, P. Stanisławski, T. Barankiewicz, J. Potrzebszczak, W.Sz.Staszewski, A. Szarek-Zwijacz, M. Wójcik (red.), Lublin 2013;
- Lambewska-Domazetova V., *Rural Development Network of the Republic of Macedonia*, Brussels, 11 November 2010;
- Lewandowska M., *Droga do partnerstwa – kilka ważnych pytań*, 2013;
- Levrat N., *Legal aspects of transfrontier cooperation*, w: *Building a New Europe. Transfrontier cooperation in Central Europe*, red. V. Hudak, Praga-Budapeszt-Warszawa-New York-Koszyce, 1996;
- Lipowicz I., *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, „Samorząd Terytorialny”, 1991, nr 11-12;
- Machowicz K., *Programy Europejskiej Współpracy Transnarodowej i Międzyregionalnej*, w: *Fundusze UE w Polsce na lata 2007-2013*, red. Z. Bajko, B. Józwiak, M. Szewczak, Lublin 2009;
- Malendowski W., Szczepaniak M., *Rola euroregionów w procesie integracji europejskiej*, w: *Euroregiony mosty do Europy bez granic*, Warszawa 2000;
- Marczuk K.P., *Projekt „Strategii naddunajskiej” Unii Europejskiej jako konsekwencja ewolucji wielostronnej współpracy państw regionu Dunaju*, w: *Państwa naddunajskie a Unia Europejska*, red. D. Popławski, Warszawa 2010;
- Mierosławska A., *Czynniki aktywizujące i hamujące rozwój współpracy transgranicznej*, Samorząd Terytorialny, nr 3/2004;
- Mikołajczyk A., *Regiony i współpraca transgraniczna*, w: *Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005;
- Miron V., *Tourism relations between European Union and Moldova*, Chisinau 2007;
- Modzelewski W.T., *Aktywność zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego czynnikiem rozwoju regionalnego*, w: *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, red. B. Plawgo, Białystok 2006;
- Neta I., *Rural Development Networks in Romania*, „Journal Agricultural Economics and Rural Development”, nr 5/2008;
- Niedek M., *Partnerstwo publiczno-prywatne a równowaga rozwoju*, w: *Ekonomia i Środowisko*, nr 2 (30), 2006;
- Niewiadomski Z., *Polski samorząd w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny”, 1992;
- Niewiadomski Z., *Podmioty administrujące*, w: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007;
- Olszewski J., *Sądy Polubowne (Arbitrażowe) jako instrument aktywizacji transgranicznej współpracy gospodarczej*, w: *Warunki podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w rejonach przygranicznych Polski i Ukrainy*, red. R. Biskup, M. Ganczar, Lublin 2007;
- Pawłowska A., *Partnerstwo międzysektorowe jako forma współdziałania w świetle badań*, w: *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P. J. Suwaj, Warszawa 2013;

- Perkowski M., *Unia Europejska jako środowisko współpracy transgranicznej*, w: *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, red. M. Perkowski, Białystok 2010;
- Ramalingam B., *Mind the Network gaps*, London 2011;
- Różycki S., *Idea euro regionalizacji i jej ocena na przykładzie badań ankietowych w Euroregionie Nysa*, Libereż 1995;
- Rudnicki M., *Szkic o Euroregionie Pro Europa Viadrina*, Samorząd Terytorialny nr 5/1996;
- Rudnicki M., *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005;
- Skorupska A., *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań*, w: *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, A. Skorupska, red, Warszawa 2005;
- Strubińska M., *Międzynarodowe zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych. Legislacyjny bubel*, Wspólnota: Pismo Samorządu Terytorialnego 2000, nr 28;
- Swianiewicz P., *Kontakty międzynarodowe samorządów*, Samorząd Terytorialny nr 10/2005;
- Subocz E., *Współpraca transgraniczna gmin na pograniczu polsko-rosyjskim*, w: *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, Białystok 2006;
- Supernat J., *Administrowanie przez sieć*, w: *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. A.M. Sosnowski, Wrocław 2006;
- Suwaj P.J., Wencik M., *Patologiczne konsekwencje nieuwzględnienia czynnika obywatelskiego w procesie decyzyjnym*, w: *Patologie w administracji publicznej*, red. J.P. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009;
- Pastuszka S., *Polityka regionalna Unii Europejskiej-cele, narzędzia, efekty*, Warszawa 2012;
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010;
- Woźniak M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, Samorząd Terytorialny nr 4/2005;
- Wrzosek S., *System administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008;
- Zabielska I., Wojnarska M., *Współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego jako czynnik rozwoju regionalnego*, w: *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, red. B. Plawgo, Białystok 2006;
- Zięba-Załucka H., *Współpraca międzynarodowa samorządów*, Samorząd Terytorialny, nr 1/2008;
- Ziółkowska A., Gronkiewicz A., *Współpraca administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi jako forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi*, w: *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2012;
- zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz. U. Nr 91, poz. 1009 z 2000r.;
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, Dz. U. Nr 218, poz. 1390
- Rozporządzenia WE nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz. Urz. UE, L 347/259 z 20 grudnia 2013r.
- Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, 21 maja 1980, Dz. U. Nr 61 poz. 287 z 1993r
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – European Union Strategy for the Danube Region – COM(2010) 715.
- Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Danube Region – COM(2013) 181 final, z 8 kwietnia 2013r.
- The National Programme “The Wine Road in Moldova”, Decision of the Republic Moldova Government.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r.
- Ustawa z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.;
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001r. , nr 142, poz. 1592 z późn. zm. ;
- Ustawa z 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001r. nr 142, poz. 1590, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych



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