

Jerzy Ładysz

ZAGRANICZNA WSPÓŁPRACA PARTNERSKA I TERYTORIALNA NA PRZYKŁADZIE POGRANICZA POLSKO-NIEMIECKIEGO

1. Wstęp

Do najcharakterystyczniejszych zjawisk mających miejsce we współczesnym życiu społecznym i gospodarczym Europy można zaliczyć procesy integracyjne oraz rozwój zagranicznej współpracy partnerskiej i terytorialnej. Najbardziej rozpowszechnionym rodzajem współpracy zagranicznej samorządów w krajach Unii Europejskiej jest współpraca transgraniczna. Stanowi ona szansę wszechstronnego rozwoju sąsiadujących ze sobą obszarów oddzielonych granicą państwową.

Idea współpracy jednostek samorządu terytorialnego, wykraczająca poza granice państwowe, pojawiła się w Europie Zachodniej po drugiej wojnie światowej. Jej wyrazami były pojawienie się euroregionów i podobnych do nich instytucji współpracy transgranicznej oraz narastanie procesów decentralizacyjnych i dążeń regionów do zwiększenia swej autonomii.

Wzrost aktywności jednostek samorządu terytorialnego wpisuje się w ogólne zjawisko ostatnich dekad, jakim jest wzrost intensywności, zakresu oraz liczby uczestników stosunków międzynarodowych. Większej złożoności tych stosunków międzynarodowych towarzyszy ich decentralizacja [Kuźniar 2001]. Do coraz szerszej grupy pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych zalicza się regiony i społeczności lokalne oraz organizacje zrzeszające [Pupiuk-Rysińska 2001].

Wśród źródeł wzrostu zagranicznej aktywności jednostek samorządu terytorialnego można wyróżnić dwie grupy zjawisk. Pierwsza wiąże się z globalizacją, wzrostem znaczenia wymiany międzynarodowej i nasilającą się integracją regionalną oraz silnie związaną z tymi procesami rosnącą współzależnością podmiotów współpracy międzynarodowej i zagranicznej. Współzależność ta, będąca wynikiem internacjonalizacji wielu dziedzin życia społecznego, występuje na poziomach globalnym, krajowym, regionalnym i lokalnym, przyczyniając się do rozwoju współpracy zagranicznej samorządów oraz powstawania organizacji zrzeszających

jednostki samorządowe różnych państw. Tworzące się stowarzyszenia służą wymianie doświadczeń między samorządami, bliższemu poznawaniu się oraz realizacji wspólnych inicjatyw. Pełnią one rolę przedstawicielstw władz samorządowych i społeczności lokalnych wobec podmiotów ponadnarodowych, a z czasem też krajowych.

Druga grupa zjawisk związana jest z rosnącą rolą podmiotów regionalnych i lokalnych na scenie krajowej i europejskiej oraz z ich nasilającą się rywalizacją. Wiąże się to z promowaną w Unii Europejskiej decentralizacją wielu dziedzin polityki ekonomicznej państw członkowskich polegającą na przekazywaniu uprawnień na coraz niższe szczeble – zgodnie z zasadą subsydiarności. Zwiększenie uprawnień władz regionalnych i lokalnych idzie w parze ze zwiększeniem puli środków dostępnych w ramach wspólnotowej polityki regionalnej na przezwycięzenie problemów strukturalnych w rozwoju poszczególnych regionów. Wzrost znaczenia samorządów regionalnych i lokalnych przejawia się m.in. w tworzeniu przez nie ciał przedstawicielskich, we wsparciu finansowym, formalnoprawnym oraz organizacyjnym ze strony instytucji wspólnotowych, dzięki czemu rośnie zagraniczna aktywność samorządów.

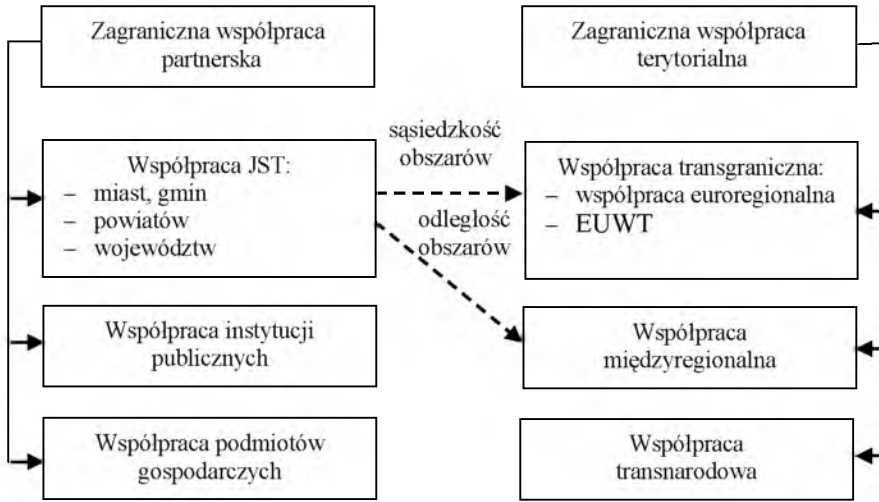
Zmiany okresu transformacji ustrojowej wzmocniły pozycję samorządu terytorialnego także w Polsce. Umożliwiły one polskim jednostkom samorządu terytorialnego intensyfikację, a w niektórych przypadkach zapoczątkowanie współpracy zagranicznej w różnych dziedzinach życia: nie tylko w sferze społecznej i ekologicznej, ale coraz bardziej w sferze gospodarczej i planowania przestrzennego.

W wyniku wspomnianych procesów w krajach UE istotnej decentralizacji uległy kontakty zagraniczne. Zmiana ta dotyczyła wprowadzenia uregulowań prawnych, które przyznawały niesuwerennym jednostkom terytorialnym – regionom (województwom), powiatom, miastom i gminom – kompetencje w zakresie nawiązywania bezpośrednich kontaktów z ich odpowiednikami w innych państwach, jak również upoważniły je do uczestniczenia w międzynarodowych organizacjach i zrzeszeniach podmiotów lokalnych i regionalnych. Wówczas kontakty zagraniczne w Europie przestały być wyłącznie domeną organów centralnych. Coraz częściej uczestniczą w nich zarówno organy administracji rządowej, samorządy, jak i organizacje społeczne i zawodowe. Nie należy tego jednak utożsamiać z decentralizacją ściśle rozumianej polityki zagranicznej państwa, gdyż pozostaje ona nadal w gestii organów centralnych.

2. Podstawy teoretyczne współpracy partnerskiej i terytorialnej

Zagraniczna współpraca partnerska jednostek regionalnych i lokalnych może przybrać formę współpracy transgranicznej (przygranicznej) lub międzyregionalnej (rys. 1). Podstawowa różnica między tymi dwiema formami współpracy terytorialnej dotyczy zasięgu przestrzennego: współpraca transgraniczna oznacza współpracę jednostek samorządowych różnych państw sąsiadujących ze sobą poprzez

wspólną granicę, współpraca międzyregionalna może się odbywać na znaczną odległość.



Rys. 1. Relacje pojęciowe między zagraniczną współpracą partnerską a współpracą terytorialną

Źródło: opracowanie własne.

Współpraca transgraniczna jest dobrze opisana w literaturze przedmiotu. W myśl art. 2 Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, znanej także jako Konwencja madrycka, za współpracę transgraniczną (przygraniczną) uważa się „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej ilości umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń, uwzględniając poszanowanie przewidzianych przez prawo wewnętrzne każdej z umawiających się stron właściwości w dziedzinie stosunków międzynarodowych i ogólnej polityki, jak również z poszanowaniem przepisów dotyczących kontroli i nadzoru, którym podlegają wspólnoty i władze terytorialne”¹. Zarówno z tego artykułu, jak i innych (art. 1, art. 9, ust. 2) oraz z preambuły i ze szczegółowych wzorów umów zawartych w konwencji wynika, że chodzi o współpracę stowarzyszeń/związków samorządowych lub władz samorządowych jednostek terytorialnych przylegających wzajemnie do granicy. Regulacje Konwencji madryckiej legły u podstaw współpracy transgranicznej i międzyregionalnej na obszarze Unii Europejskiej.

¹ Konwencja ramowa została sporządzona w Madrycie 21 maja 1989 r. Polska ratyfikowała ją bez debaty sejmowej 26 listopada 1991 r., podpisała ją 19 stycznia 1993 r.; konwencja weszła w życie 19 czerwca 1993 r. (DzU 1993 nr 61). Pełny tekst konwencji zob. np. w: [Przyborowska-Klimczak, Skrzydło-Tefelska 1999, s. 260].

Bardziej szczegółowo oddają istotę tego pojęcia zawarte przez Polskę umowy i porozumienia dotyczące współpracy transgranicznej z państwami sąsiednimi. Współpraca transgraniczna oznacza w nich „wszystkie uzgodnione przedsięwzięcia natury ekonomicznej, społecznej, prawnej, technicznej, naukowej, kulturalnej i innej, zmierzające do umocnienia i rozwoju stosunków między władzami regionalnymi i lokalnymi obu państw, jak również zawarcie stosownych porozumień” [*Porozumienie między...*, art. 1]. Cytowana definicja wyraźnie ogranicza podmioty współpracy transgranicznej w Polsce do władz regionalnych i lokalnych.

Cechami wyróżniającymi tę formę współpracy terytorialnej są:

- 1) sąsiedzkosc kontaktów (przyległość obszarów), tzn. że dotyczy ona bezpośrednio przylegających do siebie obszarów przygranicznych,
- 2) lokalny lub regionalny poziom współpracy.

Współpraca transgraniczna jest istotnym elementem integracji europejskiej. Przyczynia się ona również do rozwiązywania wielu specyficznych problemów obszarów przygranicznych. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych wyróżnia przede wszystkim: problemy graniczne, codzienny ruch wahadłowy ludności, konieczność rozbudowy niezbędnej infrastruktury lokalnej o szerokim zasięgu przestrzennym, problemy znoszenia ograniczeń handlowych, słaby rozwój gospodarczy spowodowany peryferyjnym położeniem, problemy ochrony środowiska naturalnego, konieczność usuwania barier kulturowych i językowych itp.

Współpraca transgraniczna to długotrwały proces, w efekcie którego społeczności regionalne i lokalne oraz organizacje samorządu terytorialnego są w stanie jednoczyć swe siły w dążeniu do rozwiązywania wspólnych problemów, mimo dzielącej je granicy.

Pojęcie współpracy partnerskiej (*cooperation partnership*) nie należy do precyzyjnie zdefiniowanych w literaturze przedmiotu. Najczęściej zalicza się do niej różne formy zagranicznego współdziałania na szczeblu miast, gmin i powiatów, które występują pod nazwami współpracy zagranicznej, kontaktów zagranicznych, kontaktów partnerskich, współpracy partnerskiej oraz związków bliźniaczych. Analizując przesłanki podejmowania zagranicznej współpracy partnerskiej, można zauważyć, że powinna ona odpowiadać m.in. następującym kryteriom:

- powinna być oparta na racjonalnie częstych kontaktach, które pozwalająby opracować i realizować wspólne projekty,
- nie powinna być zbyt kosztowna, co przemawia za współpracą z partnerami geograficznie nieodległymi,
- powinna dawać wymierne korzyści ekonomiczne i rozwojowe,
- powinna sprzyjać możliwościom wykorzystania dostępnych na ten cel wspólnotowych funduszy,
- powinna angażować mieszkańców, a nie tylko ich władze polityczne.

Jak wynika z relacji wykazanych na rys. 1, współpraca transgraniczna jest obok współpracy międzyregionalnej najważniejszym rodzajem współpracy partnerskiej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zagraniczna współpraca partnerska instytucji publicznych innych niż samorządy może dotyczyć instytucji *non profit*, instytucji pożytku publicznego, szkół na wszystkich szczeblach edukacji.

Zagraniczna współpraca partnerska podmiotów gospodarczych dotyczy przede wszystkim współpracy instytucji biznesowych i okołobiznesowych. Mogą ją prowadzić poszczególne podmioty gospodarcze, jak również organizacje przedsiębiorców, izby przemysłowo-handlowe, międzynarodowe stowarzyszenia z poszczególnych branż (np. polsko-niemiecko-czeski euroregion tekstylny) oraz inne instytucje otoczenia biznesu². Różni się ona od współpracy sieciowej w ramach tzw. klastrów istnieniem podstaw formalnoprawnych tej współpracy w postaci dobrowolnych umów, porozumień określających jej obszary, zasady, okres trwania itd.

Współpraca partnerska jednostek samorządowo-terytorialnych (JST) może dotyczyć różnorodnych zagadnień, m.in. takich jak: wymiana informacji, współpraca bibliotek publicznych, wymiana doświadczeń na polu administrowania i zarządu gminą, sport, turystyka i wypoczynek, kultura i sztuka, współpraca szkół oraz wymiana młodzieży.

Cele współpracy partnerskiej mogą być różne, są one ustalane przez władze reprezentujące partnerskie JST. Istotne przy tym jest, aby zainicjowana współpraca przyczyniła się do pobudzenia wzajemnych kontaktów nie tylko między władzami JST, ale przede wszystkim między mieszkańcami obszarów uczestniczących we współpracy, co pozwala im się lepiej poznać, a także pozbyć się negatywnych stereotypów o innych narodach.

Współpraca partnerska jest sformalizowana – jest prowadzona na podstawie umowy (*cooperation agreement*), w której określa się cel, obszar, okres, przedmiot współpracy. Bardziej dokładny opis podejmowanych działań zawarty jest w planach operacyjnych (*action plans*). Ważną cechą charakterystyczną zagranicznej współpracy partnerskiej jest równorzędność partnerów zlokalizowanych w różnych krajach.

3. Współpraca partnerska na pograniczu polsko-niemieckim

Polskie JST uczestniczą w wielu porozumieniach o współpracy partnerskiej z władzami zagranicznych JST w całym świecie. Przede wszystkim są to porozumienia z krajami Europy Zachodniej: Niemcami, Francją, Holandią i Danią. Obok krajów europejskich – bardziej dostępnych do prowadzenia intensywnych kontaktów – polskie jednostki samorządowe współpracują z partnerami z tak odległych krajów, jak: USA, Chiny, Izrael, Meksyk, Kanada, Kamerun [Mikulowski-Pomorski 2005, s. 76].

² Przykładem współpracy partnerskiej instytucji otoczenia biznesu jest współpraca Izby Rzemiosła z Düsseldorfu i Mazowieckiej Izby Rzemiosła i Przedsiębiorczości.

Najbardziej rozwinięta polsko-niemiecka współpraca samorządów lokalnych to ok. 651 partnerstw samorządów lokalnych (według spisu MSZ z grudnia 2004 r.). Do roku 2005 podpisano 12 umów o współpracy między polskimi województwami i niemieckimi landami. Obecnie istnieje prawie 1000 partnerstw polskich i niemieckich szkół, ok. 450 partnerstw szkół wyższych. Z pewnością ich liczba się zwiększy.

Jak wynika z badań, w roku 2004 ponad połowa polskich gmin miała międzynarodowe kontakty, co jest tendencją rosnącą w stosunku do roku 2000. Rok później nawiązywanie współpracy uzyskało nową dynamikę – średnio w ciągu roku nawiązywano 10% obecnych kontaktów. Dawniej głównymi partnerami były gminy z Niemiec, Francji czy Holandii, obecnie zaś przybywa partnerów włoskich, słowackich, ukraińskich, rosyjskich, węgierskich, litewskich i białoruskich. Po przystąpieniu Polski do UE liczba związków zwiększyła się o 8%, przy czym nawiązywano kontakty z gminami z sąsiadujących państw unijnych, co istotne, z Ukrainą. Nastąpiła koncentracja współpracy z krajami ościennymi, ale nie tylko.

Współpraca partnerska ma różny charakter: od spontanicznych kontaktów mieszkańców zaprzyjaźnionych miast czy kontaktów kulturalnych, po ściśle współpracę opartą na wiedzy specjalistycznej, programach i inicjatywach wspólnotowych.

Idea nawiązywania bezpośrednich kontaktów między miastami i gminami powstała po zakończeniu drugiej wojny światowej i miała służyć przełamaniu spowodowanych przez wojnę barier pomiędzy narodami i ludźmi. W latach systemu sowieckiego istniały wprowadzić kontakty między samorządami Polski i Niemiec, ale były one ściśle kontrolowane i ich zakres był ustalany przez władze państwowe. Po upadku żelaznej kurtyny nastąpiła ogromna zarówno jakościowa, jak i ilościowa zmiana w kontaktach między miastami i gminami po obu stronach Odry. Przełom polityczny lat 1989-1990 przyniósł gwałtowny wzrost liczby kontaktów – nawiązywanie nowych i odnowienie starych, już istniejących, w nowym europejskim duchu.

Polskie miasta i gminy do współpracy partnerskiej najbardziej upodobali sobie Niemcy (tab. 1). Powodem jest bliskość geograficzna i zbieżność interesów. Partnerami zostają nie tylko miasta przygraniczne leżące nad Odrą, ale także miasta, które borykają się z podobnymi problemami (Konin).

Jak wykazała ankieta przeprowadzona przez Związek Miast Polskich wśród miast członkowskich, w maju roku 2001 współpraca z niemieckimi partnerami dotyczyła głównie takich dziedzin, jak: kultura, sport, wymiana młodzieży i wymiana gospodarcza. W ostatnich latach nastąpiło ożywienie współpracy w zarządzaniu lokalnym i ochronie środowiska. Miasta partnerskie korzystają chętnie z doświadczeń swoich partnerów w rozwiązywaniu konkretnych lokalnych problemów.

Związek Miast Polskich organizuje cyklicznie wraz ze swoim odpowiednikiem w Niemczech – Niemiecką Sekcją Rady Gmin i Regionów Europy oraz Deutscher

Tabela 1. Liczba umów partnerskich polskich JST według krajów w 2004 r.

Kraj	Liczba partnerstw	Kraj	Liczba partnerstw
Niemcy	651	Portugalia	7
Francja	210	Estonia	6
Holandia	149	Meksyk	6
Czechy	136	Kanada	5
Dania	117	Chile	4
Słowacja	106	Norwegia	4
Ukraina	89	Jugosławia	4
Szwecja	87	Japonia	3
Włochy	82	Brazylia	3
Węgry	75	Kazachstan	3
Litwa	74	Irlandia	3
Wielka Brytania	70	Słowenia	2
Rosja	64	Uzbekistan	2
USA	46	Moldawia	2
Białoruś	36	Gruzja	1
Austria	26	Korea Płd.	1
Belgia	26	Luksemburg	1
Finlandia	18	Malezja	1
Hiszpania	18	Malta	1
Izrael	13	Maroko	1
Łotwa	13	Mongolia	1
Rumunia	10	Palestyna	1
Chiny	9	Peru	1
Chorwacja	9	Szkocja	1
Szwajcaria	9	Turcja	1
Bulgaria	8	Razem:	2224
Grecja	8		

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Twining... 2005, aneks 1, s. 38; serwis internetowy Ministerstwa...].

Staadtetag – konferencje tematyczne i kongresy miast partnerskich Polski i Niemiec. W roku 1996 miał miejsce w Goerlitz/Zgorzelcu I Kongres Miast Partnerskich, kolejne odbyły się w Gubinie (1997 r.), Słubicach/Frankfurcie (1998 r.) oraz Gdańsku (2001 r.). Oprócz wymienionych kongresów bilateralnych, w ramach Trójkąta Weimarskiego, delegacja polskich miast uczestniczyła w roku 2000 w Kongresie w Ludwigsburgu, który gościł miasta i gminy partnerskie z Niemiec, Francji i Polski. Spotkania te służyły wymianie doświadczeń ze współpracy poszczególnych miast, wyznaczaniu nowych kierunków współpracy w kontekście stosunków międzypaństwowych.

4. Współpraca partnerska JST w euroregionie Nysa na podstawie badań

Kontakty partnerskie podejmują najczęściej gminy z regionów przygranicznych (ok. 80% gmin przygranicznych w Polsce prowadzi taką współpracę). Ważną rolę w nawiązaniu współpracy odgrywają euroregiony obejmujące swym zasięgiem wszystkie polskie pogranicza.

Najstarszym euroregionem w Polsce jest polsko-niemiecko-czeski euroregion Nysa (ERN). Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa (SGP ERN) powstało w wyniku inicjatywy działaczy komunalnych sąsiadujących obszarów przygranicznych w maju 1991 r. i według stanu z 1 maja 2006 r. zrzesza 44 miasta i gminy, a także 7 powiatów.

W styczniu 2006 r. zostały przeprowadzone badania ankietowe mające na celu diagnozę współpracy partnerskiej prowadzonej w ramach euroregionu, a także mające odpowiedzieć na pytania: jakie polskie miasta, gminy i powiaty współpracują z ich odpowiednikami za granicą, jakie ważniejsze wydarzenia (przedsięwzięcia) były i będą w przyszłości realizowane wspólnie z partnerem zagranicznym, jakie dziedziny współpracy są preferowane, a także kto ją realizuje i za pomocą jakich źródeł finansowania. Badaniem objęto 52 miasta, gminy i powiaty polskie stowarzyszone w SGP euroregionu Nysa. Odpowiedzi udzieliło 61,5% badanych jednostek, z czego ok. 93% wykazało, iż wdraża przedsięwzięcia w zakresie współpracy zagranicznej. Na podstawie ankiety ustalono, że miasta, gminy i powiaty stowarzyszone w SGP ERN współpracują z partnerami z 18 państw. Głównymi krajami partnerskimi ze względu na liczbę jednostek prowadzących współpracę ze swoimi odpowiednikami w Polsce były: Niemcy, Czechy, Dania i Ukraina. Wśród państw uczestniczących we współpracy znalazły się też takie, dla których odległość nie jest czynnikiem ograniczającym: Francja, Grecja, Szwecja, Finlandia, Rosja, Estonia, Włochy, USA, Meksyk, Holandia, Litwa, Węgry, Słowenia.

Jak się wydaje, współpraca z odległymi w sensie geograficznym partnerami jest uzasadniona w przypadku dużych gmin miejskich (aglomeracji, metropolii), kiedy staje się ona formą promocji Polski lub wspiera współpracę w ramach światowej sieci metropolitalnej. Innym racjonalnym powodem takiej współpracy powinno być posiadanie na terenie gmin unikatowych zasobów, które zwykle wzbudzają zainteresowanie gmin odległych, podobnie wyposażonych. Wyjaśnia to część współpracy z odległymi partnerami mającymi podobne zasoby gospodarcze, kulturowe czy doświadczenia historyczne oraz podobne problemy. Istnieją jednak obawy, że te „egzotyczne” partnerstwa mogą wynikać po części z nieuzasadnionych aspiracji władz gmin i mają charakter fasadowy.

Znaczna jest liczba zagranicznych jednostek terytorialnych, z którymi polskie miasta, gminy i powiaty należące do SGP ERN utrzymują ściśle kontakty: ok. 18,5% współpracujących ma po jednym partnerze, 29,7% ma dwóch partnerów,

11,1% – trzech, 14,8% – czterech, 7,4% – pięciu, 7,4% – sześciu, 3,7% – ośmiu i aż 7,4% – dziesięciu. Przy tym średnia liczba partnerów zagranicznych przypadających na jedną jednostkę samorządową w Polsce wynosi ok. 3,0.

W kontaktach partnerskich miasta, gminy i powiaty stowarzyszone w SGP ERN wykazują dużą inicjatywę, tzn. ponad połowa gmin utrzymujących kontakty zagraniczne nawiązała je z własnej inicjatywy, a tylko ok. 30% wykorzystało inicjatywę partnera. Dużą rolę odgrywały tu pomoc partnerów społecznych, prywatne kontakty mieszkańców gmin i istniejąca wcześniej współpraca.

Najczęstszą dziedziną współpracy partnerskiej badanych JST jest kultura. Na drugim miejscu jest edukacja, na trzecim – turystyka i sport. Niestety, szczególnie ważna dla JST współpraca w sferze gospodarczej jest gorzej rozwinięta niż wcześniej wymienione.

Jedną z barier rozwoju współpracy partnerskiej JST z obszaru polskiej części ERN jest brak w strukturze organizacyjnej tych jednostek osoby, która byłaby odpowiedzialna za prowadzenie współpracy. W Polsce tylko nieliczne jednostki samorządu terytorialnego mają stanowiska do spraw integracji europejskiej, współpracy z zagranicą czy do spraw funduszy unijnych (łącznie mniej niż 10%) [Serwis internetowy Sejmu RP...]. W tej sytuacji kontakty zagraniczne należą do kompetencji kierownictwa jednostek samorządu terytorialnego lub jednostek podporządkowanych. Na podstawie badań stwierdzono, że niemal połowa jednostek samorządowych z obszaru części polskiej ERN (46,4%) samodzielnie realizuje przedsięwzięcia w zakresie współpracy partnerskiej, a pozostałe jednostki (53,6%) prowadzą ją za pośrednictwem placówek oświatowych, kulturowych, urzędów pracy, służb ochrony i stowarzyszeń lub z udziałem społeczności lokalnych. Nowym ważnym wykonawcą współpracy zagranicznej stają się stanowiska do spraw promocji. Wśród badanych podmiotów jedynie 14,3% ma w tym celu powołane specjalne stanowiska i referaty ds. promocji, rozwoju czy zajmujące się współpracą zagraniczną. Szczególnym przypadkiem jest Bogatynia, która tworząc Związek Miast „Mały Trójkąt Bogatynia – Hradec nad Nysą – Zittau”, przekazała kompetencje w zakresie współpracy na trójnarodowe grupy projektowe Związku Trzech Miast, w skład których wchodzi burmistrzowie i kadra kierownicza poszczególnych urzędów, pracownicy rządowi oraz przedstawiciele lokalnych organizacji społecznych, instytucji kultury i sportu związanych z samorządami.

Jak się wydaje, obecna organizacja organów samorządowych odpowiedzialnych za prowadzenie współpracy partnerskiej uzależniona jest od liczby partnerów zagranicznych i potrzeb w zakresie współpracy, od rodzaju wspólnych przedsięwzięć, od stopnia zaangażowania w partnerstwo, jak również od możliwości nawiązywania nowych kontaktów partnerskich. Dlatego można wyciągnąć wniosek, że współpracę partnerską powinny prowadzić na początkowym etapie władze miast, gmin czy powiatów, a gdy efekty okażą się już zachęcające – powinny one powierzać zadania w zakresie współpracy odpowiednim wydziałom lub tworzyć specjalne stanowiska, które potraktują współpracę partnerską nie tylko jako metodę

promocji czy działania na rzecz integracji europejskiej, ale również jako działalność wspierającą realizację zadań statutowych danej jednostki.

Kolejną barierą rozwoju współpracy partnerskiej są ograniczone środki finansowe badanych JST. Często nawet zapewnienie kilkunastoprocentowego wkładu własnego uniemożliwia realizację wspólnych przedsięwzięć dofinansowywanych z funduszy UE. Wśród badanych podmiotów 65,4% współpracujących miast, gmin i powiatów korzysta z własnych środków finansowych, rozwijając kontakty zagraniczne, i mimo iż istotną rolę odgrywa też finansowe wsparcie partnera, udział ten wynosi jedynie 7,7%. Środki unijne wykorzystywane są w niemal 85% kontaktów. W kilku przypadkach jednostki samorządowe korzystały ze środków pochodzących z fundacji, takich jak: Centrum Wspierania Przedsiębiorczości, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży, Fundacja Bosh, Eurokommunale itp. Wśród innych źródeł finansowania znajdują się środki instytucji współuczestniczących we współpracy, np. szkół lub stowarzyszeń.

5. Podsumowanie

Jeśli przed rokiem 1989 współpraca partnerska i terytorialna w Polsce w znacznej mierze opierała się na zasadzie współpracy państw socjalistycznych, to w okresie transformacji systemowo-ustrojowej współpraca stała się realizacją haseł „otwarcia na świat” i „wchodzenia do Europy”. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej dostarczyło nowych impulsów do rozwoju zagranicznej współpracy partnerskiej i terytorialnej. Polepszenie warunków podejmowania i prowadzenia współpracy, m.in. możliwość swobodnego przekraczania granic, wspieranie poszczególnych rodzajów współpracy ze środków wspólnotowych, przyczyniło się do intensyfikacji kontaktów zagranicznych. Obecnie, w porównaniu z okresem przedakcesyjnym, potencjalni partnerzy zagraniczni są bardziej skłonni do kontaktów z partnerami z Polski. Najszybciej rozwija się współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego, instytucji publicznych i podmiotów gospodarczych z ich partnerami w Niemczech. Współpraca partnerska i terytorialna jest pozytywnie oceniana w środowisku samorządowym oraz w gremiach naukowych. Znaczenie współpracy terytorialnej zostało dostrzeżone przez władze Unii Europejskiej, czego wyrazem zostało nadanie jej rangi jednego z trzech celów polityki spójności UE na lata 2007-2013. Współpraca partnerska i terytorialna daje nowe możliwości rozwiązywania wspólnych problemów uczestniczących w niej podmiotów, warto więc inicjować nowe formy współpracy partnerskiej i terytorialnej, poszerzać dotychczasowe, tradycyjne dziedziny współpracy i poszukiwać nowych obszarów współpracy.

W Polsce należy konsekwentnie wykorzystywać pozytywne doświadczenie zagraniczne, zwłaszcza przez państwa UE, w prowadzeniu tego rodzaju współpracy z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań krajowych. Można mieć nadzieję,

że cenne doświadczenia polsko-niemieckiej współpracy partnerskiej i terytorialnej zostaną wykorzystane na wschodniej granicy Polski, będącej w części wschodnią granicą UE. W przyszłości należy się spodziewać dalszego rozwoju i intensyfikacji zagranicznej współpracy partnerskiej i terytorialnej w Unii Europejskiej i na jej granicach zewnętrznych.

Literatura

- Kuźniar R., *Stosunki międzynarodowe – istota, uwarunkowania, badanie*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001.
- Mikulowski-Pomorski J., *Międzynarodowa współpraca gmin bliźniaczych. Komentarz do badań PISM*, Warszawa 2005.
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej*.
- Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E., *Dokumenty europejskie*, tom III, Morpol, Lublin 1999.
- Pupiuk-Rysińska I., *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001.
- Serwis internetowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych,
<http://www.pol-niem.pl/start.php?page=1150102000>.
- Serwis internetowy Sejmu RP, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/kis-14-2.htm>.
- Twinning – współpraca miast bliźniaczych*, Wyd. UKiE, Warszawa 2005.

FOREIGN PARTNER AND TERRITORIAL CO-OPERATION – CASE STUDY OF POLISH-GERMAN BORDERLAND

Summary

The accession to the European Union gave new impulses to the further development of foreign partner and territorial co-operation in Poland. The most intensive in comparison with the rest of country is the Polish-German co-operation of the local self-governments. At the beginning of 2006 there has been conducted poll research. The aim of the research was to make the diagnosis of partner co-operation realized in the frame of the Euroregion Nysa. Responses to the poll allow to answer such questions as: which Polish cities, gminas and poviats have partners abroad, which events were most important and have to be realized in the future together with the foreign partner, which fields of co-operation are favored, who realizes this co-operation and which sources of financing are used.

Jerzy Ładysz – dr, adiunkt w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.