

Agnieszka Laskowska, Michał Bil

Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych

Uniwersytet Warszawski

Ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa

email: agnieszkalaskowska@hotmail.com; bil.m@wp.pl

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA A STRATEGIE ROZWOJU W POWIATACH PRZYGRANICZNYCH

The international cooperation and the strategies of development in border counties

Słowa kluczowe: obszary przygraniczne, powiaty, strategie rozwoju, współpraca międzynarodowa, zarządzanie strategiczne

Key words: border areas, counties, development strategies, international cooperation, strategic management

WSTĘP

Rozwój globalizacji w drugiej połowie XX wieku doprowadził do wzrostu intensyfikacji międzynarodowych relacji społecznych oraz powiązań między zlokalizowanymi w różnych częściach świata podmiotami. Poza suwerennymi państwami, na arenie międzynarodowej, pojawili się nowi aktorzy m.in. samorządy, organizacje międzyrządowe, firmy (Giddens 1990). Spowodowało to powstanie nowych relacji i stosunków władzy oraz konkurencji (Solarz 2009). Zdolność uczenia się i innowacje stały się kluczem strategii podtrzymywania konkurencyjności i wzrostu (Trippel, 2006) podmiotów obecnych na międzynarodowej scenie¹. Na decyzję o rozszerzeniu działalności firmy poza kraj macierzysty wpływa, przede wszystkim, przyjęta przez nią strategia. Opracowanie, wdrażanie i kontrola strategii przekładają się na rozwój i wzrost konkurencyjności przedsiębiorstwa. To właśnie zarządzanie strategiczne jest uznawane za jedno z rozwiązań, które umożliwia firmom odnosić sukcesy na rynku krajowym i międzynarodowym (Zakrzewska-Bielawska 2012). Z tego powodu, kwestia zarządzania strategicznego w przedsię-

¹ Przejście przedsiębiorstw od działalności wyłącznie na rynku krajowym do koncentracji działalności produkcyjnej poza granicami kraju bazując na procesach uczenia się jest głównym założeniem uppsalskiego modelu internacjonalizacji przedsiębiorstw (szerzej patrz Johanson, Wiedersheim-Paul 1975). W 2009 roku autorzy modelu zmodyfikowali go tak, aby wpisywał się w podejście sieciowe (Johanson, Vahlne 2009).

biorstwach stała się punktem wyjścia w rozważaniach teoretycznych związanych z przedmiotem badania. Jest to ważne gdyż myślenie strategiczne w samorządach jest efektem m.in. obserwacji strategicznego zarządzania w prywatnych firmach. Samo zarządzanie strategiczne jest w nauce definiowane na różne sposoby, jednak na potrzeby pracy przyjmujemy za M. Łuczakiem (2003), że jest to proces informacyjno-decyzyjny, wspomagany funkcjami planowania, organizacji i kontroli, który ma na celu rozstrzygać w ważnych dla organizacji problemach, tak aby zapewnić jej przetrwanie i rozwój. Uwzględnia ono zarówno wpływ otoczenia jak i potencjał endogeniczny organizacji. Ze względu na skuteczność rozwiązań stosowanych w przedsiębiorstwach, w tym planowania strategicznego, podjęto próby przeniesienia mechanizmów rynkowych znanych z sektora prywatnego do administracji publicznej w ramach koncepcji *New Public Management* (NPM) (Gawroński 2010). Wykorzystanie zasad zarządzania strategicznego w działalności jednostek samorządu terytorialnego stało się wręcz jednym z podstawowych filarów zastosowania NPM w samorządach (Zalewski 2007).

NPM wciąż jest zjawiskiem o stosunkowo „krótkiej metryce” (powstanie koncepcji NPM datuje się już na przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku). Powstanie tej koncepcji jest skutkiem kryzysów gospodarczych i politycznych tamtego okresu, słabości rozbudowanego sektora publicznego oraz krytyki obowiązującego, tradycyjnego modelu administracji (Młodzik 2015)². W Polsce koncepcja ta dość szybko znalazła zastosowanie, gdyż m.in. od reform w duchu NPM uzależnione było wsparcie kraju przez organizacje takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy w pierwszych latach po 1989 roku. Początkowo model ten w Polsce był określany różnymi nazwami m.in. zarządzaniem przedsiębiorczym, nowym zarządzaniem publicznym czy też administracją publiczną opartą na rynku (przy czym pojęcia te nieznacznie różniły się między sobą charakterem podejścia czy rozłożeniem akcentów). W odniesieniu do zmian dokonujących się w sektorze publicznym wprowadzono również określenie rewolucja menadżerska. Mówiono także o powstaniu nowego paradygmatu w zarządzaniu sektorem publicznym (Zalewski 2005). Ch. Hood (1991, s. 4-5) wyróżnia następujące główne elementy NPM:

- wprowadzenie profesjonalnego (menadżerskiego) zarządzania w sektorze publicznym;
- jasno określone standardy i mierniki działalności;
- większy nacisk na kontrolę wyników działalności;
- nastawienie na dezagregację jednostek sektora publicznego;
- wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego;
- nacisk na wykorzystanie w sektorze publicznym metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym;

² Przy czym należy jednak zauważyć, że w najnowszych opracowaniach stosowanie koncepcji NPM jest coraz częściej krytykowane. Podnoszone są argumenty przecenienia jej roli w działalności administracji, trudnej mierzalności jej efektów w wielu dziedzinach na skutek braku odpowiednich wskaźników czy wreszcie niekoniecznie korzystnych, zwłaszcza w odniesieniu do niedawnego kryzysu gospodarczego, skutków jej stosowania (Swianiewicz 2016).

- nacisk na większą dyscyplinę i oszczędność w wykorzystaniu zasobów.

W ramach implikacji NPM w sektorze publicznym zaczęto wykorzystywać modele planowania strategicznego rozwinięte w sektorze prywatnym jeszcze w latach 70-tych XX wieku. Mimo mnogości modeli posiadają one podobne składowe, wśród których wymienić należy:

- analiza zewnętrznej i wewnętrznej sytuacji;
- diagnoza bądź określenie najważniejszych zadań, przed którymi stoi organizacja;
- określenie podstawowej misji organizacji;
- określenie głównych celów organizacji;
- określenie wizji przyszłości – wskazanie na czym ma polegać sukces;
- stworzenie strategii realizacji tej wizji oraz celów organizacji;
- ustalenie harmonogramu działań;
- pomiar i ocena rezultatów (Zalewski 2005 s. 39 za: Osborne, Gaebler 1995).

W praktyce zarządzania strategicznego w sektorze publicznym modele te znalazły dosyć wierne odbicie w tworzonych dokumentach strategicznych. Strategie rozwoju są długookresowymi programami działań, określającymi zasady i sposoby zintegrowanego zarządzania rozwojem jednostki w dłuższej perspektywie czasowej. Strategia uwzględnia uwarunkowania zewnętrzne, ale powinna opierać się na endogenicznych zasobach jednostki (Ziółkowski 2005). Prawidłowo tworzona strategia rozwoju zawiera elementy takie jak diagnoza sytuacji wyjściowej, wizja i (choć nie zawsze) misja, ułożone hierarchicznie cele, założenia monitoringu i ewaluacji. Obecnie coraz częściej o strategii mówi się nie tylko w odniesieniu do samego dokumentu ale również do całego procesu jego tworzenia (Dziemianowicz i in. 2012).

Kolejnym argumentem świadczącym o przejmowaniu trendów biznesowych i ich adaptacji na gruncie administracyjnym jest wzrost popularności współpracy międzynarodowej samorządów, wraz z intensyfikacją procesu globalizacji i upowszechnieniem działań międzynarodowych przez podmioty prywatne. Kontakty międzynarodowe polskich samorządów wzrastają cyklicznie od lat 90-tych. W 2012 roku współpracę międzynarodową prowadziło 72% samorządów, w tym wszystkie województwa, 95% miast, 86% powiatów i 52% gmin wiejskich (Fukiewicz i in. 2012). W literaturze uznaje się, że możliwość prowadzenia współpracy transgranicznej i międzynarodowej jest ważnym elementem wspierającym działania rozwojowe władz samorządowych, w szczególności jednostek przygranicznych, peryferyjnych (Dziurbejko 2007). Dodatkowo współpraca z zagranicznym partnerem może być impulsem do przeobrażenia się obszarów peryferyjnych w prężnie rozwijające się „układy rdzeniowe” (zgodnie z teorią centrów i peryferii) (Kulesza 2003).

Na możliwość globalnej ekspansji firm, jak również ich współpracę międzynarodową, tworzenie transgranicznych sieci innowacji, jak i rozwój kooperacji ponadnarodowej samorządów, wpływa m.in. poziom podobieństwa instytucjonalnego, gospodarczego i społecznego (kulturowego) w państwie pochodzenia

podmiotu i pochodzeniu partnera (Tripl 2006) oraz tak zwany stopień otwartości (przenikliwości) granicy (Anderson, O'Dowd 1999). Badanie granic UE wykazało, że granica może być traktowana jednocześnie, jako: bariera, most, zasób i symbol identyfikacji. Natężanie każdej z tych funkcji zależy od lokalnych uwarunkowań (Anderson i in. 2003).

W związku z występującymi jednocześnie zasadniczym wzrostem znaczenia zarządzania strategicznego oraz współpracy międzynarodowej w teorii dotyczącej zarządzania i rozwoju, zdecydowaliśmy się zbadać związek między tymi zjawiskami w przygranicznych powiatach. Za przeprowadzeniem badania w takim zakresie i obszarze przemawiają podobieństwa między podmiotami prywatnymi i samorządami w interesujących, z perspektywy tego artykułu, procesach. Przejawiają się one m.in. w wprowadzeniu w samorządach zasad NPM oraz rozwoju kontaktów międzynarodowych polskich samorządów (Fuksiewicz i in. 2012), jak i w samym modelu umiędzynarodowienia. Przenosząc model umiędzynarodowienia firm na międzynarodowe działania administracji lokalnej można zauważyć podobieństwo m.in. w stopniowym „uczeniu się” współpracy międzynarodowej (patrz: Balderheim, Stahlberg 1999) czy tworzeniu sieci (Szmigiel 2009). Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie: w jakim stopniu zapisy najważniejszych dokumentów rozwojowych powiatów przygranicznych wpływają na ich rzeczywiste umiędzynarodowienie? Na podstawie obserwacji procesu umiędzynarodowienia stawiamy hipotezę, że proces umiędzynarodowienia samorządów powiatowych zachodzi niezależnie od polityki prowadzonej przez jego władze, wyrażonej w dokumentach strategicznych.

STRUKTURA BADANIA

Objęcie badaniem szczebla powiatowego jest podyktowane szczególnie słabością zarządzania strategicznego właśnie na tym poziomie administracji (Dziemianowicz i in. 2012). W efekcie stawianie hipotezy o niezależnieniu jakiegokolwiek prowadzonej polityki od zapisów dokumentów strategicznych jest bardziej uprawnione właśnie w odniesieniu do powiatów, a nie gmin czy województw. W analizie związku między współpracą międzynarodową a zarządzaniem strategicznym skupiliśmy się na szczeblu powiatowym również dlatego, że uwaga badaczy rzadko skupia się na kwestii współpracy międzynarodowej i zarządzania strategicznego na tym poziomie administracji. Analizy o zbliżonej tematyce zostały przeprowadzone w kontekście gmin (patrz: Nowińska 1997) i województw (patrz: Szmigiel 2009). Warto zauważyć, że badane przez nas zagadnienia nie stanowią popularnego przedmiotu badania.

Zakres studiów przypadku ograniczyliśmy do jednostek przygranicznych, ze względu na ich największą aktywność międzynarodową (Szewczyk 2007) oraz występowanie na ich terenie cech, ułatwiających prowadzenie działań międzynarodowych. Razem z obszarem po drugiej stronie granicy tworzą względnie jedno-

lity kompleks (tzw. region transgraniczny), który posiada cechy wspólne (Kulesza 2003). Bardzo często z racji swojego peryferyjnego położenia, względem centrów krajów, borykają się z podobnymi problemami (Dziurbejko 2007).

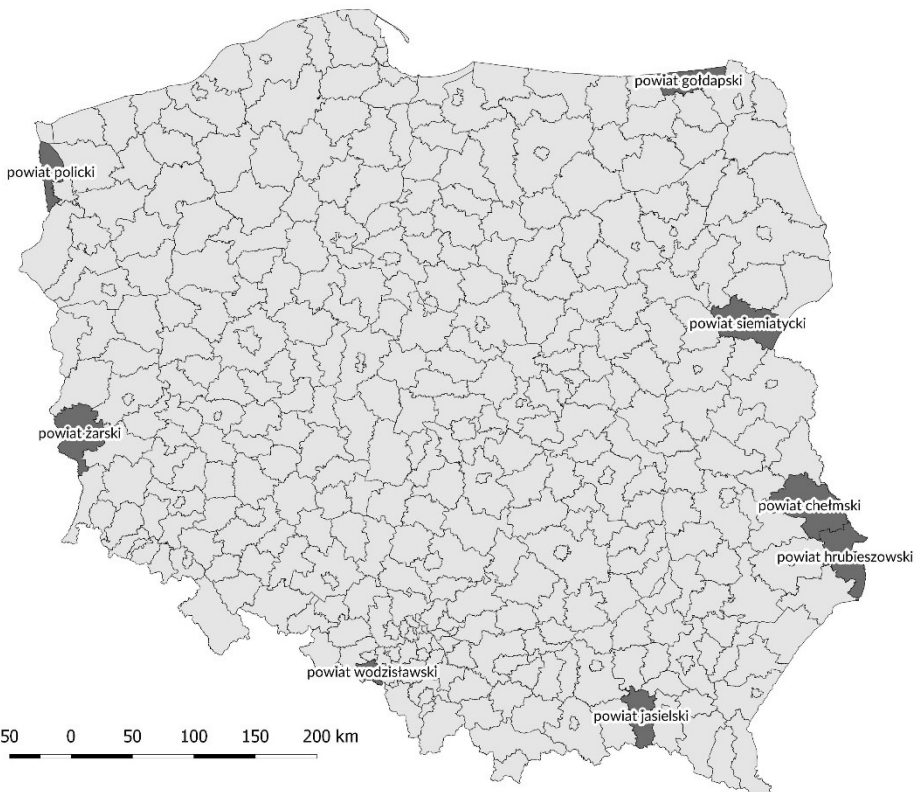
Punktem wyjścia w badaniu był przegląd strategii rozwoju³ wszystkich przygranicznych powiatów tj. takich, których granica, chociaż na niewielkiej długości stanowi granicę państwową. Mimo ułomności wielu strategii rozwoju, w badaniu skupiamy się właśnie na nich, gdyż współpracę traktujemy jako sposób na pozyskanie czynników rozwojowych, a kierunki rozwoju określono w strategii – czyli jest ona nadrzędna.

Po wstępnej analizie dokumentów, do dalszego badania wybraliśmy 8 powiatów, tak aby przynajmniej jeden powiat znajdował się przy granicach z poszczególnymi państwami. W dalszej kolejności ważne było wybranie takich jednostek, które posiadają w miarę nowe strategie rozwoju, gdyż porównywanie dokumentów z roku 1999 i 2015 jest trudne – w ciągu tak długiego okresu zmieniły się uwarunkowania współpracy transgranicznej (np. wejście Polski do Unii Europejskiej a później również Strefy Schengen). Ostatecznie między wybranymi strategiami występuje jednak dość duża różnica, jeśli chodzi o rok uchwalenia. Nie dało się jej jednak ominąć, gdyż przy niektórych granicach wszystkie powiaty posiadały strategie uchwalone blisko 10 lat temu. Ostatecznie przy granicy niemieckiej w szczegółowym badaniu uwzględniliśmy powiaty policki i żarski, czeskiej – wodzisławski, słowackiej – jasielski, ukraińskiej – hrubieszowski i chełmski, białoruskiej – siemiatycki oraz rosyjskiej – gołdapski (ryc. 1.).

Badanie składało się z dwóch części. Pierwszą była analiza strategii rozwoju powiatów przygranicznych pod kątem występowania zapisów dotyczących współpracy transgranicznej i międzynarodowej. Wstępna analiza objęła strategie wszystkich powiatów przygranicznych, później zaś dokładniej analizowaliśmy osiem wybranych strategii. W trakcie analizy zwracaliśmy uwagę na to czy i w których częściach dokumentu pojawiały się zapisy dotyczące współpracy międzynarodowej a także do których dziedzin (systemów tworzących region) się odnosiły. Na końcu zapisy były poddane ocenie jakościowej, która miała za zadanie dostarczyć dodatkowe informacje o tym w jaki sposób władze powiatowe uwzględniają aspekty związane ze współpracą międzynarodową w dokumentach strategicznych.

Drugą część stanowiła analiza rzeczywistych procesów umiędzynarodowienia zachodzących w powiatach przygranicznych. W badaniu umiędzynarodowienie rozumiano, jako sieci powiązań podmiotów zlokalizowanych w danym powiecie z podmiotami zlokalizowanymi poza granicami Polski. Umiędzynarodowienie wybranych samorządów powiatowych zostało przeanalizowane w podziale na trzy podsystemy tworzące region, wyznaczone przez Chojnickiego (1996): podsystem kultury, ekonomii i polityki. Stopień umiędzynarodowienia poszczególnych

³ Mimo, że współcześnie strategię rozwoju coraz częściej rozumie się jako proces strategiczny a nie tylko dokument (Dziemianowicz i in. 2012), z racji braku możliwości obserwacji tego procesu we wszystkich powiatach na potrzeby artykułu ograniczamy się do zapisów poszczególnych dokumentów.



Ryc.1. Powiaty wybrane do szczegółowego badania; źródło: opracowanie własne.

Fig.1. Counties selected for detailed research; source: own elaboration

Źródło: Opracowanie własne

podsystemów został określony za pomocą wskaźników⁴ w ujęciu dynamicznym. Umiejdzynarodowienie podsystemu ekonomii mierzone zostało liczbą spółek z kapitałem zagranicznym i liczbą udzielonych noclegów turystom zagranicznym. W literaturze uznaje się, że międzynarodowe korporacje są podmiotami wpływającymi na intensyfikację globalizacji oraz przepływów wiedzy, finansów i innych zasobów między poszczególnymi krajami, tworząc sieci powiązań okalające cały świat (Zacher 1998). Natomiast liczba turystów⁵ zagranicznych odwiedzających daną jednostkę samorządową, naszym zdaniem, może świadczyć o jej atrakcyjno-

⁴ Wykorzystane w badaniu wskaźniki pochodziły z BDL GUS oraz zostały stworzone w oparciu o informacje zamieszczone na stronach internetowych powiatów, Programów Współpracy Transgranicznej (Polska-Białoruś-Ukraina i Polska-Litwa-Rosja) i Terytorialnej (dostęp 7.03.2016).

⁵ W artykule turystyka rozumiana jest zgodnie z definicją Światowej Organizacji Turystyki jako „ogół czynności osób, które podróżują i przebywają w celach wypoczynkowych, służbowych lub innych nie dłużej niż rok bez przerwy poza swoim codziennym otoczeniem, z wyłączeniem wyjazdów, w których głównym celem jest aktywność zarobkowa wynagradzana w odwiedzanej miejscowości.”

ści, jak również jej obecności w świadomości międzynarodowej społeczności. Poziom umiędzynarodowienia systemu politycznego powiatów przygranicznych był analizowany pod kątem liczby sformalizowanych partnerstw. Polskie samorządy bardzo chętnie formalizują swoje partnerstwa międzynarodowe. Liczby zawieranych partnerstw cyklicznie wzrastają (Biuletyn informacyjny ZMP, 2009). Podpisana umowa nie musi zawsze przekładać się na żywą współpracę w ramach danego związku, jednak naszym zdaniem, można ją uznać za czynnik w pewien sposób łączący dwie jednostki oraz świadczący o przejawie aktywności gminy na arenie międzynarodowej. Umiędzynarodowienie podsystemu kultury powiatów zostało zmierzone aktywnością podmiotów z obszaru powiatu w realizacji projektów z zakresu kultury finansowanych ze środków EWT i programów współpracy transgranicznej. Warunkiem niezbędnym do otrzymania finansowania z powyższych programów operacyjnych jest realizacja projektu z udziałem partnera zagranicznego, którego efekty będą odczuwalne po dwóch stronach granicy.

WYNIKI BADANIA

Analiza strategii rozwoju

Na wstępie należy zaznaczyć, że zgodnie z przewidywaniami strategie bardzo się od siebie różniły. Były wśród nich zarówno opracowania bardzo syntetyczne jak i dokumenty liczące ponad 200 stron. Różna była też jakość ich wykonania, bardzo często związana z wiekiem dokumentu. Zachowany został jednak tradycyjny podział dokumentu na części takie jak: diagnoza strategiczna zwieńczona analizą SWOT, wskazanie wizji i (lub) misji dokumentu, przedstawienie celów strategicznych różnych rzędów, dodatkowe elementy takie jak system monitoringu, wskazanie źródeł finansowania. Dzięki temu, sposób uwzględnienia współpracy międzynarodowej w dokumentach jest przynajmniej częściowo porównywalny.

Już pobieżna analiza strategii pozwoliła na zaobserwowanie pewnych różnic w traktowaniu współpracy międzynarodowej zależnie od państwa z jakim dany powiat graniczy. Największe różnice są związane z faktem czy dany sąsiad należy do Unii Europejskiej (i zarazem Strefy Schengen). W strategiach powiatów graniczących z państwami Unii zapisy o współpracy międzynarodowej pojawiają się częściej⁶. Bardzo często zapisy koncentrują się w analizie SWOT gdzie są jednoznacznie określane jako mocna strona oraz szansa dla powiatu. W strategiach tych dość często pokazywana jest również współpraca międzynarodowa jednostek gminnych, w niektórych przypadkach nawet obszerniej niż powiatowych. Strategie te wskazują bardzo zróżnicowane pola współpracy, najczęściej jednak występuje ona w dziedzinie turystyki oraz edukacji. W strategiach podane są konkretne przykłady współpracy oraz plany jej dalszego rozwoju. W przypadku powiatów na granicach z Ukrainą, Białorusią oraz Rosją zapisów dotyczących współpracy

⁶ Wyjątkiem były tu strategie powiatów graniczących z Litwą gdzie zapisów odnoszących się do współpracy międzynarodowej było bardzo mało.

międzynarodowej jest mniej, chociaż różnica nie jest aż tak duża⁷. Zauważyliśmy natomiast pewną różnicę jakościową. Wiele z nich *de facto* opisuje po prostu fakt przygranicznego położenia, istnienia przejść granicznych czy działania w ramach euroregionów. Mniej jest natomiast konkretów dotyczących współpracy, chociaż rozwój współpracy (pojmowanej dość ogólnie) jest często wymieniany wśród celów dokumentów. Ponadto w dokumentach tych diagnozowane są nieraz trudności we współpracy lub niemożność jej nawiązania z podmiotami z państw leżących po wschodniej stronie granicy. Ich przyczyny najczęściej upatruje się w sytuacji politycznej na szczeblu międzynarodowym. W analizie SWOT strategii rozwoju powiatu chełmskiego wskazuje się nawet Strefę Schengen jako jedno z zagrożeń, co byłoby całkowicie nieuprawnionym, wręcz absurdalnym zapisem patrząc przez pryzmat rozwoju powiatów leżących na zachodniej czy południowej granicy.

Na potrzeby badania wskazaliśmy w jakich częściach strategii powiatów najczęściej pojawiają się zapisy dotyczące współpracy międzynarodowej (tab. 1). Są to przede wszystkim analiza SWOT oraz diagnoza strategiczna. Należy przy tym jednak mieć na uwadze, że w praktyce czasem oznacza to po prostu „puste” zapisy dotyczące przygranicznego położenia i związanych z tym kontaktów czy też wskazywanie współpracy z partnerami zagranicznymi jako jednej z bardzo wielu szans rozwojowych. Rzadko zapisy o współpracy międzynarodowej stanowią ważny wkład do danej części dokumentu (np. oddzielny rozdział w diagnozie), zazwyczaj są tylko uzupełnieniem informacji związanych ze sferą wewnętrzną powiatu bądź wynikają z wpływu czynników zewnętrznych na poziomie kraju. Na uwagę zasługuje fakt, że poza zapisy dotyczące współpracy znajdujące się w diagnozie oraz analizie SWOT, wśród czterech badanych powiatów przy granicy wschodniej, wychodzą jakkolwiek tylko dwa. Podstawowymi elementami zbadanych dokumentów strategicznych gdzie mowa o współpracy międzynarodowej pojawiała się najrzadziej była wizja/misja oraz wskazanie źródeł finansowania (tylko dwa przypadki). Podkreślanie roli współpracy międzynarodowej w wizji czy też misji dokumentu świadczyłoby o ich szczególnym znaczeniu dla rozwoju jednostki. Częściej kwestie współpracy międzynarodowej pojawiają się na poziomie celów, zwłaszcza tych niższego rzędu oraz działań. Ogólnie wśród przeanalizowanych dogłębnie ośmiu strategii nie znalazła się ani jedna, w której współpraca międzynarodowa pojawiałaby się we wszystkich podstawowych elementach. Najbliższe temu były dwa powiaty przy granicy z Niemcami oraz powiat chełmski (choć w tym ostatnim przypadku współpraca była opisywana zupełnie inaczej niż w pierwszych). Przenikanie współpracy międzynarodowej przez wszystkie części dokumentu mogłoby wskazywać na proces oddolnego tworzenia się pewnej horyzontalnej specjalizacji lokalnej. Brak takich zapisów w podstawowej, dla takiego stwierdzenia, jak się wydaje wizji w przypadku powiatu polickiego oraz w konkretnych działaniach w żarskim nie pozwalają jednak mówić o takiej specjalizacji.

⁷ W przypadku powiatów graniczących z Ukrainą zapisów dotyczących współpracy międzynarodowej było nawet więcej niż w tych położonych przy granicy z Czechami.

Tabela 1. Współpraca międzynarodowa w strategiach rozwoju wybranych powiatów („x” oznacza, że jest wspomniana w danej części dokumentu, „xx” że jest ważnym elementem danej części dokumentu); źródło: opracowanie własne

Table 1. International cooperation in the development strategies of selected counties (“x” means that it is mentioned in the section, “xx” that is an important element of that part of the document); source: own elaboration

element strategii	policki	żarski	wodzisławski	jasielski	hrubieszowski	chełmski	siemiatycki	goldapski
diagnoza	xx	xx			x	x	x	
SWOT	x	x	x	x		x	x	x
wizja/misja		x	x					
cel główny/cele strategiczne	xx	x			xx			
cele operacyjne/działania	xx		x	x		x		
źródła finansowania	x					x		

Źródło: Opracowanie własne

Na końcu odnieśliśmy zapisy analizowanych strategii do podsystemów tworzących region wyróżnionych przez Chojnickiego (tab. 2). W tym przypadku różnice pomiędzy granicą zachodnią i południową a wschodnią nie były tak widoczne. Niemniej da się zauważyć pewne przesunięcie relacji w kierunku polityki na granicy wschodniej i kultury na granicy zachodniej. W przypadku takiego podziału w dwóch strategiach aspekty międzynarodowe odnoszą się do wszystkich trzech podsystemów. Są to powiaty przy całkiem odmiennych granicach – policki oraz chełmski. Jak widać w zdecydowanej większości dokumentów umiędzynarodowienie dotyka także innych, trudnych do jednoznacznej klasyfikacji dziedzin. Cechą łączącą niemal wszystkie strategie jest to, że współpraca międzynarodowa jest jedynie „dodatkiem” do zapisów odnoszących się do poziomu powiatowego bądź krajowego w ramach poszczególnych podsystemów.

RZECZYWISTY STOPIEŃ UMIĘDZYNARODOWIENIA POWIATÓW PRZYGRANICZNYCH

Podsystem ekonomii

Umiędzynarodowienie podsystemu gospodarczego powiatów przygranicznych regularnie wzrasta. Analiza wskaźników dotyczących gospodarki wykazała, że w kontekście powiatów przygranicznych umiędzynarodowienie omawianego pod-

Tabela 2. Współpraca międzynarodowa w strategiach rozwoju wybranych powiatów w podziale na podsystemy Chojnickiego („x” oznacza, że jest wspomniana w odniesieniu do danego podsystemu, „xx” że jest ważnym elementem w danym podsystemie)

Table 2. International cooperation in the development strategies of selected counties by Chojnicki’s subsystems (“x” means that it is mentioned in relation to the subsystem “xx” that is an important element in the subsystem)

podsystem	policki	żarski	wodzisławski	jasielski	hrubieszowski	chelmski	siemiatycki	goldapski
polityki	x		x		x	x		x
ekonomii	xx			x	x	x	x	
kultury	xx	x	x			x	x	
pozostałe	x	x	x	x	x	x	x	

Źródło: Opracowanie własne

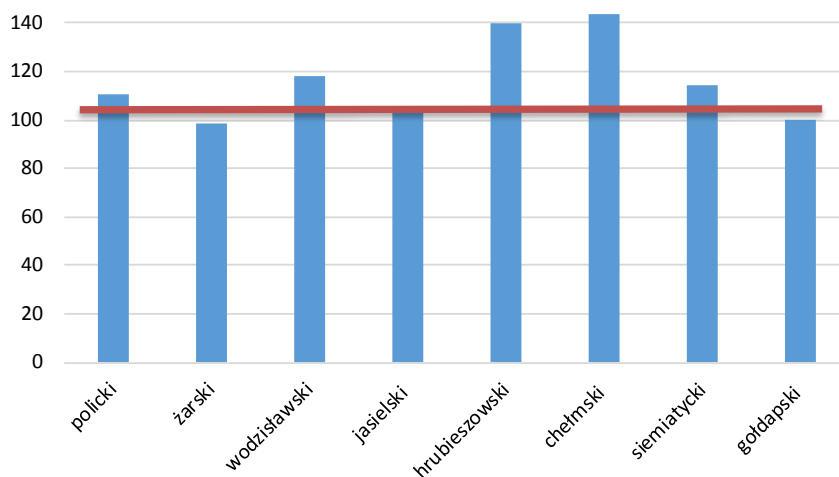
systemu należy rozpatrywać w podziale na powiaty leżące przy zewnętrznej granicy UE i powiaty zlokalizowane przy wewnętrznej granicy UE.

Analizując wskaźnik odnoszący się do podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału zagranicznego można zauważyć, że dynamika liczby podmiotów z kapitałem zagranicznym w analizowanych powiatach, w latach 2011-2014, wykazuje tendencję wzrostową (poza powiatami gołdapskim i żarskim, w których występuje stagnacja lub niewielki spadek) (ryc. 2).

W celu zidentyfikowania trendów w zakresie liczby firm z udziałem kapitału zagranicznego przeanalizowaliśmy średnią roczną dynamikę zmian liczby firm z kapitałem zagranicznym, w okresie 2004-2014. Wartość analizowanego wskaźnika okazała się dodatnia w przypadku wszystkich badanych powiatów. Co ciekawe, powiaty zlokalizowane przy wewnętrznej i zewnętrznej granicy UE startowały mniej więcej z tego samego poziomu wartości wskaźnika, a w roku 2014 średnia dynamika zmian dla dwóch grup analizowanych powiatów osiągnęła zbliżone wyniki (ryc. 3).

Jednak od 2010 roku większa średnia dynamika cechowała powiaty zlokalizowane przy zewnętrznej granicy UE. To, co zdecydowanie różnicuje dwie grupy powiatów, to sama liczba firm z kapitałem zagranicznym zlokalizowanych w powiatach. W powiatach graniczących z krajami UE, średnia liczba firm zagranicznych w 2004 wynosiła 121, zaś w 2014 – 150. Natomiast, w powiatach przy wschodniej granicy średnia liczba firm z kapitałem zagranicznym wynosiła w 2004 roku 9 i w 2014 wzrosła do 15 (ryc. 4).

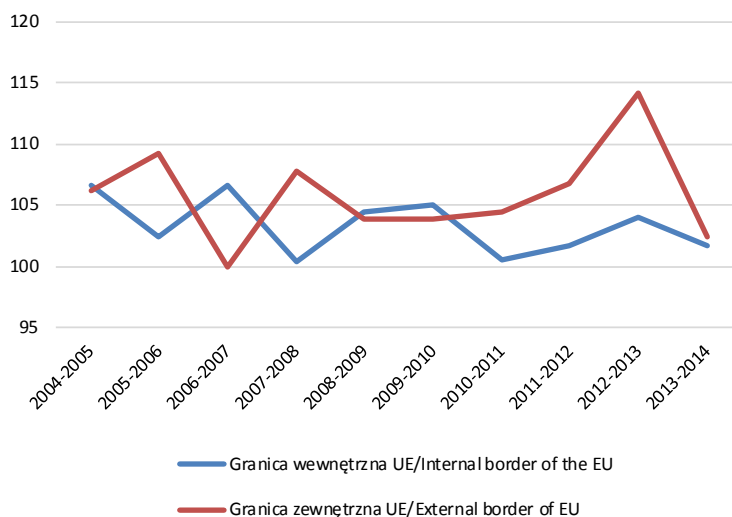
Generalnie, dynamika liczby udzielonych noclegów turystom zagranicznym w powiatach przygranicznych uległa wzrostowi w latach 2011-2014. Wyjątek stanowią powiat jasielski i żarski, które cechuje ujemna dynamika liczby korzystających



Ryc. 2. Dynamika zmian liczby podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału zagranicznego w powiatach przygranicznych w latach 2011-2014

Fig. 2. Dynamics of changes in the number of companies with foreign capital in border counties in 2011-2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Ryc. 3. Coroczna średnia dynamika zmian liczby podmiotów gospodarczych w udziale kapitału zagranicznego w powiatach przygranicznych w latach 2004-2014

Fig. 3. The annual average growth rate of the number of companies with foreign capital in border counties in 2004-2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

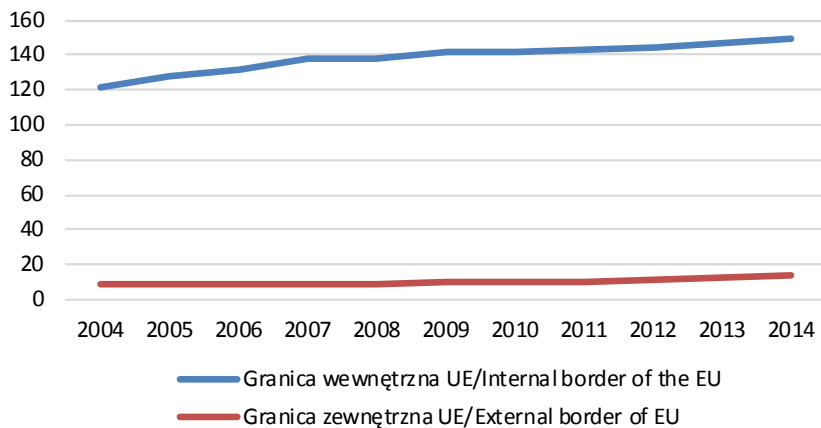
cych z noclegu turystów zagranicznych. Pozostałe powiaty zachodnie oraz powiaty zlokalizowane przy wschodniej i północnej granicy charakteryzują się wzrostem liczby odwiedzających turystów zagranicznych (ryc. 5). Spośród analizowanych powiatów przygranicznych największy wzrost turystów zagranicznych występował w powiecie hrubieszowskim. Prawie połowa turystów zagranicznych odwiedzających ten powiat pochodziła z Ukrainy. Tak duża dynamika spowodowana jest najprawdopodobniej sytuacją polityczną na Ukrainie.

Analizując kraj pochodzenia turystów, można zauważyć, że grupą narodowościową najczęściej odwiedzającą dany powiat są osoby z kraju bezpośrednio sąsiadującego z powiatem lub położonego w niedalekiej odległości. W przypadku powiatów wschodnich osoby z Ukrainy stanowiły od 19% turystów zagranicznych (w powiecie siemiatyckim) do 81% (w powiecie chełmskim). W powiatach zlokalizowanych przy zachodniej granicy dominowali obywatele z Niemiec (od 32% w powiecie wodzisławskim do 50% w powiecie polickim). Powiat gołdapski najczęściej odwiedzali turyści z Białorusi, którzy stanowili 82% turystów zagranicznych, którym udzielono noclegu. Natomiast, w powiecie jasielskim najliczniejszą grupą byli turyści ze Słowacji, którzy stanowili 59% turystów zagranicznych. Z powyższego wynika, że ruch turystyczny w powiatach położonych przy zewnętrznych granicach Unii Europejskiej jest zdominowany głównie przez ludność z krajów bezpośrednio graniczących z Polską od wschodu. W przypadku powiatów zlokalizowanych wzdłuż wewnętrznych granic UE narodowości odwiedzających turystów zagranicznych są bardziej zróżnicowane, a dominacja turystów z kraju sąsiadującego nie jest tak znacząca jak w przypadku powiatów przy wschodniej granicy UE.

Podsystem polityki

Większość z analizowanych powiatów posiada podpisane umowy partnerskie z jednostkami zagranicznymi. Przeważająca większość badanych partnerstw została sformalizowana na początku XXI wieku. Spośród wybranych powiatów, największą liczbę partnerów zagranicznych posiadają powiaty położone przy północnej i wschodniej granicy – hrubieszowski (6), gołdapski (6), chełmski (5) i siemiatycki (5). Powiaty zlokalizowane przy granicy zachodniej (policki, wodzisławski, żarski) posiadają po dwa sformalizowane partnerstwa zagraniczne (ryc. 6). Brak danych dotyczący współpracy międzynarodowej powiatu jasielskiego nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, że powiat wycofał się z utrzymywania kontaktów zagranicznych na poziomie instytucjonalno-politycznym. Powiat jasielski realizował kilka projektów finansowanych ze środków Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Aby otrzymać dofinansowanie ze środków EWT konieczna jest realizacja projektów w formule transgranicznej, z zagranicznymi partnerami.

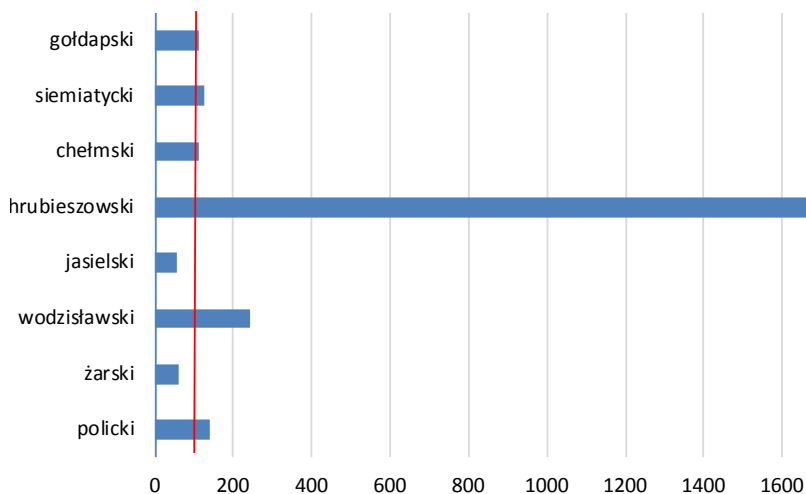
Położenie przy danej granicy różnicuje również kraj pochodzenia partnerów. Samorządy zlokalizowane przy zachodniej granicy posiadają głównie partnerów z Niemiec, natomiast powiaty północne i wschodnie najchętniej podpisywały umowy z partnerami z Ukrainy.



Ryc. 4. Średnia liczba podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału zagranicznego w powiatach przygranicznych w latach 2004-2014

Fig. 4. The average number of companies with foreign capital in border counties in 2004-2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS



Ryc. 5. Dynamika liczby noclegów udzielonych turystom zagranicznym w latach 2011-2014 (gdzie 100 = stan z roku 2011)

Fig. 5. Dynamics of the number of nights spent by foreign tourists in 2011-2014 (100 = value in 2011)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Rozpatrując dziedziny współpracy międzynarodowej badanych powiatów, można stwierdzić, że nie różnicują się one w zależności od położenia względem granicy. Powiaty przygraniczne w swoich działaniach międzynarodowych koncentrują się przede wszystkim na przedsięwzięciach w sferze: kultury, edukacji, rozwoju samorządności (demokracji), sportu, turystyki, gospodarki i opieki społecznej. Niezależnie od położenia, samorządy powiatowe deklarują (w swoich umowach partnerskich), że współpraca międzynarodowa będzie prowadzona poprzez realizację wspólnych projektów, wymianę doświadczeń oraz wspieranie organizacji i instytucji z terenu jednostki w działaniach międzynarodowych.

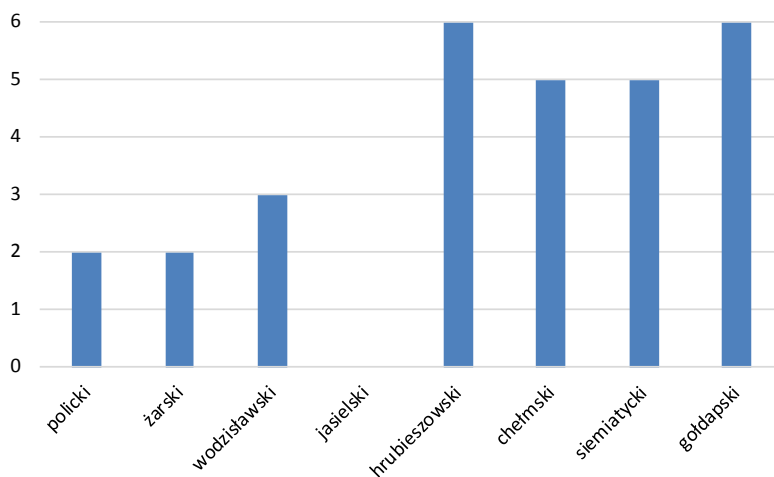
Podsystem kultury

Umieźdzynarodowienie podsystemu kultury zostało zmierzone liczbą regularnych projektów o tematyce kulturalnej zrealizowanych przez podmioty z badanych powiatów i finansowanych ze środków unijnych przeznaczonych na współpracę terytorialną i transgraniczną w perspektywie 2007-2013⁸. W analizowanym przedziale czasowym, zauważalny jest podział aktywności ze względu na położenie przy granicy wewnętrznej i zewnętrznej UE. W realizacji projektów kulturowych najaktywniejsze były podmioty z powiatu żarskiego i jasielskiego. Najgorzej, pod tym kątem, wypadły powiaty: siemiatycki, wodzisławski i chełmski (ryc. 7). Ciekawym jest, że powiaty jasielski i gołdapski, które objęte są jednocześnie wsparciem w ramach środków EWT oraz programów trójstronnej współpracy transgranicznej z krajami spoza UE zrealizowały swoje projekty tylko w ramach programów EWT, a więc z partnerami z Europy zachodniej.

DYSKUSJA I PODSUMOWANIE

Przeprowadzone badanie wykazało, że proces umieźdzynarodowienia zachodzi w powiatach przygranicznych niezależnie od położenia względem granicy Unii Europejskiej. To, co różnicuje umieźdzynarodowienie powiatów przygranicznych to jego natężenie. W powiatach zlokalizowanych przy granicy zachodniej możemy zaobserwować intensywniejszą współpracę w dziedzinie kultury, natomiast w powiatach przy wschodniej granicy większy nacisk kładziony jest na umieźdzynarodowienie podsystemu polityki. Taka sytuacja może być wynikiem tego, że granica zachodnia uznawana jest przez badaczy za granicę łatwiejszą do prowadzenia działań międzynarodowych i współpraca przy niej była bardziej zaawansowana niż przy granicy wschodniej, która była uważana za niestabilną i bardziej zamkniętą (Mync, Szul 1999). Biorąc pod uwagę otwartość granic i wpływ tego czynnika na współpracę, lokalizacja bliżej granicy zachodniej przekładała się na wzrost zaangażowania we współpracę transgraniczną oraz doświadczenia w tej dziedzinie. To

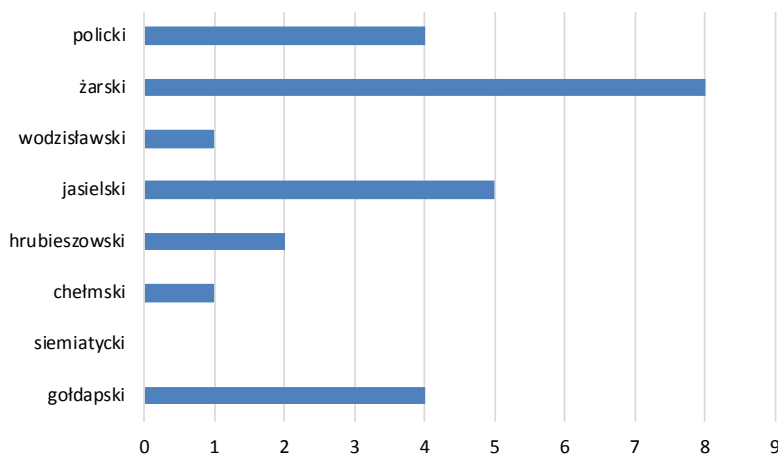
⁸Przeanalizowane zostały projekty finansowane z Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina oraz Programu Sąsiedztwa Polska-Litwa-Rosja (Obwód Kaliningradzki).



Ryc. 6. Liczba partnerstw międzynarodowych sformalizowanych przez powiaty przygraniczne

Fig. 6. The number of formalized international partnerships by border counties

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy stron internetowych powiatów.



Ryc. 7. Liczba regularnych projektów kulturowych finansowanych ze środków EWT w perspektywie 2007-2013

Fig. 7. The number of cultural projects funded by ETC and Cross-border Cooperation Programme from 2007 to 2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy stron internetowych powiatów i bazy projektów regularnych EWT.

z kolei, może przekładać się na łatwość i szybkość przejmowania zachodnioeuropejskiego modelu współpracy, opartego na realizacji projektów, a niekoniecznie formalizacji partnerstw (*Efekty realizacji Programu EWT...* 2015). W kontekście sfery gospodarczej, większe nasycenie kapitałem zagranicznym występuje w powiatach położonych przy granicy z krajami UE. Różnice w liczbie zagranicznych inwestorów w zachodniej i wschodniej części Polski są zauważalne już od lat 90-tych (por. Dziemianowicz 1997). Obszary położone dalej od zachodniej granicy Polski są mniej atrakcyjne dla firm zagranicznych, na co wpływa m.in. brak silnych ośrodków miejskich we wschodniej części kraju (Dziemianowicz *Inwestycje...*).

Podstawową emanacją zarządzania strategicznego na szczeblu lokalnym czy regionalnym jest tworzenie strategii rozwoju. Pomimo stopniowego odchodzenia od traktowania strategii jedynie jako dokumentu w kierunku rozumienia jej jako procesu strategicznego (Dziemianowicz i in. 2012) wciąż wiele strategii tak naprawdę nie wskazuje na chęć wprowadzenia myślenia strategicznego do samorządu (Milewska 2011). Dokumenty strategiczne na szczeblu powiatowym charakteryzują się znaczącym zróżnicowaniem, dotyczy to również strategii powiatów przygranicznych. Także podejście do kwestii umiędzynarodowienia w dokumentach tego typu jest zróżnicowane. Co może dziwić, niektóre strategie zdają się w ogóle nie uwzględniać przygranicznego położenia, gdy tymczasem w innych, aspekty współpracy międzynarodowej pojawiają się często. Żadna z analizowanych przez nas strategii nie opierała się na współpracy międzynarodowej w takim stopniu aby móc ją uznać za wiodącą specjalizację lokalną. Może być to efektem specyficznego podejścia do tworzenia strategii rozwoju. Zwiększenie zainteresowania samorządów lokalnych tworzeniem tego typu dokumentów szczególnie widoczne od wejścia Polski do Unii Europejskiej może świadczyć o traktowaniu strategii głównie jako spełnieniu wymogu formalnego przy ubieganiu się o środki europejskie (Milewska 2011, *Zarządzania strategiczne w...*). W tym kontekście dziwić może fakt, że starostwa w swoich dokumentach rzadko odwołują się do Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Przestrzennie współpraca międzynarodowa częściej uwypuklana jest w dokumentach powiatów leżących przy wewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Od położenia geograficznego powiatu ważniejszy wydaje się jednak być okres kiedy strategia powstała. Dokumenty nowsze w wyraźny sposób przykładają większe znaczenie do internacjonalizacji, co jest też związane z wyższą jakością ich wykonania.

Porównanie zapisów strategii w aspekcie współpracy międzynarodowej ze wskaźnikami statystycznymi w poszczególnych systemach nie pokazało zależności między analizowanymi zjawiskami. Świadczy to o tym, że albo w ogóle brakuje istotnego wpływu zapisów strategii na rozwój jednostki, albo umiędzynarodowienie jest procesem zachodzącym niezależnie od działań podejmowanych przez władze lokalne. Ciekawym jest, że do podobnych wniosków, w kontekście umiędzynarodowienia, doszli badacze zajmujący się klastrami. Sabel (1992), Powell (1996), DeMartino (2006) oraz Gorynia i Jankowska (2008) wykazali, że interna-

cjonalizacja firm w klastrze zależy od indywidualnych strategii ekspansji poszczególnych firm. Sam proces umiędzynarodowienia jest wywołany przez samodzielne działania przedsiębiorstw, a nie inicjatywy ogólnoklastrowe. Tym samym, można przypuszczać, że proces internacjonalizacji jest w słabym stopniu zależny od działań struktur instytucjonalnych, natomiast uzależniony jest od indywidualnych cech i decyzji podmiotów funkcjonujących w danej strukturze (np. klastrze lub regionie).

Literatura

- Anderson, J., O'Dowd, L., 1999, Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, *Changing Significance, Regional Studies* 33, 593-604.
- Baldersheim H., Stahlberg K. 1999, *Nordic region building in a European perspective*, Vermont.
- Biuletyn informacyjny ZMP*, 2009.
- Chojnicki Z., 1996, Region w ujęciu geograficzno-systemowym [w:] T. Czyż (red.) *Podstawy regionalizacji geograficznej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- DeMartiono R., McHardy Reid D., Zyglidopoulos S.C., 2006, Balancing localization and globalization: exploring the impact of firm internationalization on a regional cluster, *Entrepreneurship and the Regional Development*, Vol. 18, January, 2006.
- Dziurbejko T., 2007, *Mosty ponad granicami – nowe perspektywy współpracy transgranicznej*, wyd. Agencja Programowania Rozwoju APRO GROUP, Suwałki.
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., 2012, *Planowanie Strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Dziemianowicz W., 1997, *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, wyd. Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa.
- Dziemianowicz W., Inwestycje zagraniczne jako czynnik rozwoju polskich regionów, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/informator/nsro/ekspertyzy/inwestycje%20zagraniczne%20dziemianowicz.pdf>
- Fuksiewicz A., Łada A., Wenerski Ł. 2012, *Współpraca zagraniczna polskich samorządów*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Gawroński H., 2010, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Giddens A., 1990, *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press: Stanford
- Gorynia M., Jankowska B., 2008, *Klastry a międzynarodowa konkurencyjność i internacjonalizacja przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa.
- Hood Ch., 1991, „A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, vol. 69 (1), 3-19.
- Johanson J., Vahlne J-E., 2009, The Uppsala Internationalization Process Model Revisited: From Liability of Foreignness to Liability of Outsidership, *Journal of International Business Studies*, vol. 40, nr. 9, 1411-1431.
- Johanson J., Wiedersheim-Paul F., 1975, The Internationalization of the Firm: Four Swedish Cases, *Journal of Management Studies* 12 (3), 305-322.
- Kulesza E., 2003, *Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju lokalnego na przykładzie gmin polskiego pogranicza z Rosją*, wyd. Adam Marszałek, Toruń.

- Łuczak M., 2003, *Strategie w działalności przedsiębiorstwa*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa.
- Milewska A., 2011, Zarządzanie strategiczne w lokalnej wspólnocie samorządowej jako narzędzie racjonalizacji wydatków publicznych – przegląd podstawowych obszarów, *Polityki europejskie, finanse i marketing* 6 (55), 57-66.
- Młodzik E., 2015, Założenia koncepcji New Public Management, [w:] *Współczesne problemy ekonomiczne*, Uniwersytet Szczeciński, nr 11 (2015), 185-193.
- Mync A., Szul R., 1999, *Rola granicy i współpracy transgranicznej w rozwoju regionalnym i lokalnym*, Wyd. Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa.
- Nowińska E., 1997, *Strategia rozwoju gmin: na przykładzie gmin przygranicznych*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań.
- Osborne D., Gaebler T., 1995, *Rządzić inaczej: jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań.
- Powell W., 1996, Trust-based forms of governance, [w:] R. Kramer, T. Tyler (red.), *Trust in organizations: frontiers of theory and research*, Sage, Thousand Oaks (CA), 61-67.
- Raport Ewaluacyjny: Efekty realizacji Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie)-Brandenburgia 2007-2013, badanie wykonane przez Geoprofit Wojciech Dziemianowicz i WYG PSDB Sp. z o. o. na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2015.
- Sabel, C., 1992, Studied trust: building new forms of co-operation in a volatile economy, [w:] F. Pyke, W. Sengenberger (red.), *Industrial districts and local economic regeneration*, International Institute for Labour Studies, Geneva, 215-250.
- Swianiewicz, P., 2016, Współczesne badania nad samorządem i polityką lokalną, [w:] G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, 15-32.
- Szewczyk J., 2007, Zagraniczne związki partnerskie polskich samorządów miast, powiatów i województw, *Prace Geograficzne* 117, 259-273.
- Szmigiel K., 2009, *Regionalne po co i z kim? Internacjonalizacja relacji polskich województw*, Geoprofit, Warszawa.
- Trippl M., 2006, Cross-Border Regional Innovation Systems. SRE - Discussion Papers, 2006/05. Institut für Regional- und Umweltwirtschaft, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna.
- Zacher L., 1998, Globalizacja - niektóre aspekty, [w:] J. Kleer (red.), *Globalizacja gospodarki światowej a integracja regionalna: konsekwencje dla świata i Polski*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Zalewski A., 2007, Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego, [w:] A. Zaleski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 11-73.
- Zarządzanie strategiczne w samorządzie lokalnym - wnioski i rekomendacje płynące z debaty eksperckiej zorganizowanej przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej w dniu 24 października 2013 r. http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/Raport_z_debaty_10_2013_nowy.pdf
- Zakrzewska-Bielawska A., 2012, Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwach wysokich technologii, [w:] J. Werewka (red.), *Zarządzanie projektami w przedsiębiorstwie informatycznym. Metodologia i strategia zarządzania*, Wydawnictwo AGH, Kraków, 87-116.

Ziółkowski M., 2005, zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym, [w:] A. Zaleski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 75–133.

Summary

Over the past 30 years significant changes in the public management have been observed. Since the 80s, development of the new concept of the New Public Management and progress of globalization have affected local governments' activities. In consequence, the involvement of local units in international cooperation has increased. Moreover, the popularity of using management tools, known in private companies, have raised at local level.

In the research, we have focused on analyzing relations between local authorities' strategic management and the phenomenon of the internationalization process in cross-border districts. These counties were chosen because units located near the country's border are the most active in conducting the international cooperation (Szewczyk 2007).

In the article, we have looked for the answer to the question: to what extent the most important development document of cross-border districts affects their level of the internationalization?

In the first part of the research, the development strategies of cross-border counties were analyzed. Then, the internationalization process in eight chosen units were evaluated. The comparison of the actual internationalization's level and cross-border counties' strategies have shown that the connection between strategies and real phenomena occurring in such counties, in this context has not existed. Additionally, development strategies are very different. The international cooperation and the internationalization process are highlighted rather in newer documents.