



Polsko-ukraińska dyplomacja samorządowa w obliczu wojny

Igor Ksenicz

24 lutego 2022 roku, kiedy Rosja rozpoczęła pełnowymiarową wojnę z Ukrainą, mogło się wydawać, że najbardziej adekwatną perspektywą dla analizy konfliktu jest realizm. Atomowe mocarstwo, dążące do ponownego podziału stref wpływów w Europie, użyło brutalnej siły wobec sąsiada, który dokonał innego wyboru cywilizacyjnego. Bardzo szybko okazało się jednak, że realistyczna refleksja jest niewystarczająca. Kluczową rolę w obronie Ukrainy przed agresją rosyjską odegrali bowiem niepaństwowi aktorzy stosunków międzynarodowych: wspólnoty lokalne i ich liderzy. Nie byłoby to możliwe bez wdrażanej od 2014 roku reformy samorządowej. We wsparcie wschodnich sąsiadów zaangażowały się polskie jednostki samorządu terytorialnego, nie tylko przyjmując u siebie uchodźców z Ukrainy, ale też aktywnie włączając się we wsparcie ukraińskich partnerów.

Agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę 24 lutego 2022 roku zmieniła współpracę terytorialną Polski i Ukrainy. Najważniejszym wyzwaniem dla niej będzie udział polskich miast i regionów w powojennej odbudowie Ukrainy. Konieczne jest także zwiększenie efektywności współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego z partnerami ukraińskimi – mają temu służyć rekomendacje przedstawione w tym tekście.

Celem artykułu jest prezentacja stanu współpracy władz lokalnych i regionalnych Polski i Ukrainy rok po agresji Federacji Rosyjskiej. Autor postara się udzielić odpowiedzi na pytanie, jak wojna zmieniła paradyplomację polsko-ukraińską i jakie będzie mieć dla niej konsekwencje w przyszłości. Podstawą analizy będą dane zastane: literatura przedmiotu, opracowania eksperckie, oficjalne dokumenty oraz komunikaty medialne, przede wszystkim internetowe.

Paradyplomacja polsko-ukraińska do 2022 roku

Podstawowym problemem przy ocenie polsko-ukraińskiej współpracy terytorialnej jest brak oficjalnych statystyk. Można się opierać jedynie na szacunkach i wynikach badań sondażowych, zgodnie z którymi Ukraina jest drugim, po Niemczech, najczęściej wybieranym kierunkiem współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Badanie przeprowadzone przez Związek Miast Polskich w 2009 roku wykazało istnienie ponad 400 polsko-ukraińskich partnerstw lokalnych i regionalnych¹. Choć skala zjawiska wydaje się duża, to należy dodać, że w kolejnej dekadzie około jedna trzecia tych relacji pozostawała nieaktywna². W opiniach polskich samorządowców dawało się odczuć swego rodzaju zmęczenie współpracą z ukraińskimi partnerami, która – w ich ocenie – wykazywała się małą efektywnością³. Ożywienia polsko-ukraińskich relacji terytorialnych można się było spodziewać w związku z reformą samorządową w Ukrainie zainicjowaną w 2014 roku, a warto zaznaczyć, że polskie doświadczenia stanowiły ważny punkt odniesienia dla ukraińskiej reformy. Rzeczywiście, w latach 2014–2022 setki, jeśli nie tysiące, ukraińskich samorządowców odwiedziły Polskę w ramach wizyt studyjnych, a polskie j.s.t. i organizacje samorządowe, m.in. Związek Miast Polskich, były istotnymi dawcami pomocy technicznej dla Ukrainy. Tego potencjału nie wykorzystał niestety polski rząd, któremu przyświeca „filozofia polityczna niechętna zasadzie decentralizacji i silnego samorządu”⁴. Brak zainteresowania polskich władz centralnych wykorzystały Niemcy, które stanęły na czele grupy państw-donorów wspierających decentralizację w Ukrainie⁵. Niemieckie Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju uruchomiło w 2019 roku specjalny projekt „Partnerstwa municipalne z Ukrainą”, którego operatorem jest podległa ministerstwu agencja SKEW (Service Agency Communities in One World in Germany). W ramach projektu ukraińskie miasta mogą pozyskać granty w wysokości od tysiąca do 50 tysięcy euro, wspierające nawiązywanie współpracy między niemieckimi i ukraińskimi miastami⁶. Na podobny krok – mimo postulatów zgłaszanych przez polskich samorządowców⁷ – nie zdecydował się polski rząd.

Niemcy wykorzystały niechęć polskich władz centralnych do samorządu terytorialnego oraz napięcia w relacjach polsko-ukraińskich wywołane różnicami na tle polityki pamięci. W odpowiedzi na kryzys w stosunkach dwustronnych Fundacja im. Stefana Batorego i Międzynarodowa Fundacja „Odrodzenie” powołały w 2017 roku Grupę Polsko-Ukraińskiego Dialogu, która zgromadziła 19 ekspertów od lat zaangażowanych we współpracę między oboma państwami. We wrześniu 2017 roku grupa opublikowała propozycję nowego otwarcia w relacjach polsko-ukraińskich, którą rozpoczynała następująca diagnoza: „Polska i Ukraina przeżywają najtrudniejsze chwile od 25 lat. Po raz pierwszy od ćwierćwiecza w stosunkach między naszymi krajami pojawiło się poczucie ideowej pustki i braku długoterminowych priorytetów. Wrażenie «strategicznego marazmu» nałożyło się na liczne bieżące problemy dwustronne, które w przeciwieństwie do tych z przeszłości wychodzą poza stosunki między rządami i są częściowo zakorzenione w relacjach między społeczeństwami”⁸. Jedną z zasad, na których – zdaniem ekspertów – powinno opierać się priorytetowe partnerstwo polsko-ukraińskie, odnosi się bezpośrednio do polskich jednostek samorządu terytorialnego: „nie chodzi tylko o relacje między rządami i elitami politycznymi,

1 Dane za: M.W. Sienkiewicz, *Conditions and prospects for cooperation between Polish and Ukrainian local governments*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2021, r. 19, z. 4, s. 232.

2 I. Ksenicz, *Od reformy do reformy? Współpraca władz lokalnych i regionalnych Polski i Ukrainy w latach 1999–2014*, Zalesie Górne 2018, s. 293; A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2015, s. 30.

3 A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa*, op. cit., s. 33.

4 E. Bendyk, P. Buras, *Polska wobec wojny, Polska w świecie po wojnie. Zadania na nowy czas*, Warszawa 2022, s. 9.

5 I. Ksenicz, *Samostijna, ale wciąż nie samorządowa*, „Nowa Europa Wschodnia” 2018, nr 5, s. 84–85.

6 *Муниципальні партнерства з Україною*, <https://skew.engagement-global.de/partnerstva-z-teritorial-nimi-gromadami-v-ukraini.html> (dostęp: 25 stycznia 2023).

7 A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa*, op. cit., s. 33.

8 A. Balcer, B. Berdychowska, A. Brzeziecki et al., *Priorytetowe partnerstwo. Wspólna wizja stosunków polsko-ukraińskich*, Warszawa 2017, s. 1.

ale też o niezwykle rozległe związki między społeczeństwami, które należy ułatwiać i promować. Bardzo ważną rolę w kształtowaniu relacji mają do odegrania media, **społeczności lokalne** [podkr. I.K.], organizacje pozarządowe, **samorządy** [podkr. I.K.], uczelnie, kościoły i inne podmioty pozarządowe⁹. Partnerstwo między społecznościami lokalnymi ma być, według Grupy Polsko-Ukraińskiego Dialogu, jednym z kluczowych obszarów nowego partnerstwa w perspektywie krótkoterminowej. Współpracę na szczeblu lokalnym, w szczególności w kontekście reformy decentralizacyjnej w Ukrainie, winna wspierać nowa infrastruktura instytucjonalna na poziomie międzyrządowym¹⁰.

Stosunki polsko-ukraińskie na poziomie międzypaństwowym ociepliły się po porażce prezydenta Petra Poroszenki w wyborach w 2019 roku, kiedy to zwyciężył Wołodymyr Zełenski. Ten ostatni zdystansował się od polityki historycznej swojego poprzednika¹¹, a to ona wywoływała największe obiekcje polskich władz. Poprawa relacji na najwyższym szczeblu nie przełożyła się jednak na zaktywizowanie współpracy terytorialnej.

Polsko-ukraińska współpraca samorządowa po 24 lutego 2022 roku

Paradoksalnie rosyjska agresja na Ukrainę ożywiła polsko-ukraińską dyplomację samorządową, przy czym, z oczywistych względów, diametralnie zmieniły się obszary współpracy. Polskie gminy, powiaty i województwa zaczęły na masową skalę wysyłać pomoc humanitarną dla swoich ukraińskich partnerów. Wsparcie w obliczu wojny stało się pretekstem do nawiązywania przez polskie j.s.t. również nowych relacji z ukraińskimi miastami i regionami.

Warto w tym miejscu wspomnieć o rozwiązaniach prawnych wprowadzonych w związku z wybuchem wojny. W ustawie o samorządzie gminnym¹² do art. 10 dodano ust. 3, zgodnie z którym gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia j.s.t. mogą udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw. Podstawą udzielania tej pomocy jest uchwała organu stanowiącego gminy, związku międzygminnego lub właściwego organu statutowego stowarzyszenia j.s.t. Analogiczne przepisy znalazły się również w ustawie o samorządzie powiatowym¹³ oraz w ustawie o samorządzie województwa¹⁴. Wprowadziła je ustawa z 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹⁵. Do momentu wejścia w życie nowelizacji ustaw samorządowych niejednoznaczne było orzecznictwo organów nadzoru oraz sądów administracyjnych w przedmiocie wsparcia finansowego udzielanego j.s.t. innych państw przez polskie samorządy¹⁶.

Dopiero agresja rosyjska na Ukrainę wywołała w polskich kręgach rządowych jakąkolwiek refleksję na temat znaczenia polsko-ukraińskiej współpracy samorządowej dla wzajemnych relacji. Z inicjatywy

9 *Ibidem*, s. 3.

10 *Ibidem*.

11 W panteonie ukraińskich bohaterów narodowych uwzględniała ona działaczy Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów i żołnierzy Ukraińskiej Powstańczej Armii odpowiedzialnych za czystkę etniczną polskiej ludności Wołynia i Galicji Wschodniej w latach 1943–1944.

12 Dz.U. z 2022 roku, poz. 559 tj. ze zm.

13 Dz.U. z 2022 roku, poz. 1526 tj.

14 Dz.U. z 2022 roku, poz. 2094 tj. ze zm.

15 Dz.U. z 2022 roku, poz. 583.

16 „Przepisy prawa **nie przewidują możliwości** [podkr. I.K.] przeznaczenia pieniędzy z rezerwy ogólnej na udzielenie pomocy społecznościom innych państw” (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 9 lutego 2005 roku, 24/2005, LEX nr 149253); „zagraniczna jednostka samorządu terytorialnego **może być** [podkr. I.K.] adresatem pomocy rzeczowej” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 23 stycznia 2009 roku, sygn. III SA/GI 1457/08, LEX nr 538160).

Komisji Spraw Zagranicznych¹⁷ 5 sierpnia 2022 roku Sejm RP przyjął uchwałę w sprawie nawiązania i wzmocnienia współpracy między samorządami terytorialnymi Polski i Ukrainy¹⁸. Można w niej przeczytać m.in., że „konieczne jest wzmocnienie polsko-ukraińskiej współpracy na wszystkich poziomach organów samorządu terytorialnego. Rzeczpospolita od swego zarania była silna aktywnością społeczności lokalnych [!]. [...] Współpraca między naszymi narodami powinna opierać się na starej zasadzie Rzeczypospolitej «wolni z wolnymi, równi z równymi». W dziele tym nie może zabraknąć polskich i ukraińskich samorządowców”. Sejm zaapelował do j.s.t. wszystkich szczebli o nawiązanie lub „wydatne wzmocnienie” współpracy z ukraińskimi odpowiednikami, również w ramach Europejskiego Sojuszu Miast i Regionów na rzecz Odbudowy Ukrainy, oraz o ustanowienie stałych obserwatorów samorządu Ukrainy w Europejskim Komitecie Regionów, organie Unii Europejskiej reprezentującym władze lokalne i regionalne. Wezwał również polski rząd „do podjęcia w trybie pilnym działań zmierzających do wdrożenia rozwiązań legislacyjnych, które pozwolą na udział polskich podmiotów komunalnych w odbudowie infrastruktury komunalnej w Ukrainie” oraz do udzielania „wszelkiej pomocy polskiemu samorządowi terytorialnemu w nawiązywaniu i wzmacnianiu współpracy z samorządem Ukrainy”.

Informacje na temat współpracy samorządowej w czasie wojny (do października 2022 roku) zebrała w swoim tekście Natalia Matiaszczyk¹⁹. Po pierwsze, autorka przywołała wyniki badań programu „Transparent Cities”, zgodnie z którymi w ciągu pierwszych trzech miesięcy wojny odnotowano 150 przypadków pomocy przekazanej ukraińskim miastom przez ich zagranicznych partnerów. Najwięcej wsparcia (54%) napłynęło z Polski. Drugie miejsce w tym rankingu zajęły miasta niemieckie (15%). Po wtóre, polskie j.s.t., udzielając wsparcia ukraińskim partnerom, nie ograniczały się do pomocy humanitarnej, ale wysyłały również sprzęt dla wojska, np. drony, hełmy, krótkofalówki, noktowizory. Po trzecie, wojna zmobilizowała polskie j.s.t. do znalezienia miast bliźniaczych w Ukrainie. Zgodnie z danymi „Transparent Cities” nowe partnerstwa zawiązały m.in. Gdynia (z Żytomierzem), Lublin (z Charkowem), Rzeszów (z Czernihowem), a wkrótce mają być podpisane porozumienia o współpracy Włodzimierza Wołyńskiego z Malborkiem, Równego i Tarnopola z Jelenią Górą oraz Mikołajowa z Chełmem.

Europejski Sojusz Miast i Regionów na rzecz Odbudowy Ukrainy

Polscy samorządowcy są członkami Europejskiego Komitetu Regionów (European Committee of the Regions – CoR), niekiedy zajmując w nim eksponowane stanowiska²⁰. CoR widzi siebie jako pełnoprawnego uczestnika procesu powojennej odbudowy Ukrainy²¹. 30 czerwca 2022 roku, tydzień po przyznaniu Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej, CoR powołał Europejski Sojusz Miast i Regionów na rzecz Odbudowy Ukrainy²². Sojusz ma koordynować działania

17 Przewodniczącym Komisji był Marek Kuchciński (Prawo i Sprawiedliwość), a posłem sprawozdawcą – Arkadiusz Mularczyk (Solidarna Polska).

18 Przeciw byli jedynie posłowie Konfederacji.

19 N. Matiaszczyk, *Paradyplomacja w warunkach wojennych – wsparcie dla Ukrainy na poziomie miast i regionów*, <https://ine.org.pl/paradyplomacja-w-warunkach-wojennych-wsparcie-dla-ukrainy-na-poziomie-miast-i-regionow> (dostęp: 25 stycznia 2023).

20 Marszałek województwa zachodniopomorskiego Olgierd Geblewicz stoi na czele grupy politycznej Europejskiej Partii Ludowej (chadeków). Do niedawna frakcji Europejskich Konserwatystów i Reformatorów przewodniczył marszałek województwa podkarpackiego Władysław Ortyl. Na czele polskiej delegacji do CoR od 2008 roku stoi marszałek województwa wielkopolskiego Marek Woźniak, który sprawuje funkcje wiceprzewodniczącego i członka prezydium CoR.

21 „Ukraine Reconstruction Platform (...) involves the Alliance of cities and regions for reconstruction of Ukraine as a full-fledged partner at all stages of its planning and implementation phases” (*Opinion: The role of EU cities and regions in rebuilding Ukraine*, CIVEX-VII/018, European Committee of the Regions, 11 października 2022, s. 4).

22 *European Alliance of Cities and Regions for the Reconstruction of Ukraine*, <https://cor.europa.eu/en/engage/pages/european-alliance-of-cities-and-regions-for-the-reconstruction-of-ukraine.aspx> (dostęp: 26 stycznia 2023).

CoR i jego partnerów, w tym stowarzyszeń władz lokalnych UE i Ukrainy. Wśród 15 partnerów²³ znalazły się takie organizacje jak: Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (Congress of Local and Regional Authorities – CLRAE), Eurocities oraz Rada Gmin i Regionów Europy (Council of European Municipalities and Regions – CEMR)²⁴. Na liście 17 partnerów stowarzyszonych sojuszu²⁵ znaleźć można m.in. trzy podmioty niemieckie²⁶, trzy miasta i regiony hiszpańskie²⁷ oraz województwo mazowieckie. Wśród zasad zrównoważonej odbudowy Ukrainy sojusz wskazał na wzmocnienie samorządu lokalnego, aby pełnił on funkcję lidera odbudowy wspólnie z ukraińskim rządem, UE i innymi partnerami międzynarodowymi.

Szczegółowo rolę władz lokalnych i regionalnych w zakresie powojennego wsparcia Ukrainy CoR przedstawił w swojej opinii przyjętej 11 października 2022 roku. Jej sprawozdawcą był Dario Nardella, burmistrz Florencji reprezentujący polityczną grupę socjalistów, jednocześnie pełniący funkcję przewodniczącego Eurocities. W opinii z uznaniem powitano inicjatywę prezydenta Wołodymyra Zełenskiego dotyczącą odbudowy i długoterminowego rozwoju Ukrainy w oparciu o *twinning* (relacje bliźniacze, partnerskie) między miastami i regionami Ukrainy a Unią Europejską. CoR zobowiązał się – za pośrednictwem sojuszu – przede wszystkim do zapewnienia pomocy eksperckiej poprzez programy *twinningowe* i *peer-to-peer* (wzajemnej wymiany doświadczeń)²⁸. Sojusz miałby pełnić funkcję hubu UE na rzecz współpracy *peer-to-peer* na poziomie lokalnym i regionalnym, a także mobilizować miasta i regiony Unii do wsparcia odbudowy Ukrainy²⁹.

Działania wpisujące się w cele sojuszu podjęli też jego partnerzy. 2 czerwca 2022 roku w Kijowie przewodniczący CLRAE Leendert Verbeek i przewodniczący Stowarzyszenia Miast Ukrainy, mer Kijowa Witalij Kłyčko podpisali wspólną deklarację w sprawie odbudowy Ukrainy. Organizacje zobowiązały się w niej do: zjednoczenia wysiłków na rzecz zapewnienia szybkiej i stabilnej odbudowy ukraińskich gmin oraz powrotu samorządów lokalnych do pełnej funkcjonalności, promowania solidarności z miastami ukraińskimi i europejskimi poprzez bliższe partnerstwo i współpracę, a także do opracowania i promowania wspólnych projektów na rzecz powrotu władz lokalnych do normalnego działania, zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego³⁰.

Z inicjatywy niemieckiego miasta Sindelfingen pod patronatem CLRAE powstała platforma internetowa Cities4Cities/Regions4Regions³¹, za pośrednictwem której ukraińskie miasta i regiony mogą zgłaszać europejskim samorządom potrzeby w zakresie pomocy humanitarnej, transferu wiedzy oraz wsparcia działań na rzecz odbudowy. Partnerami platformy są: projekt United for Ukraine, CLRAE, Związek Miast Niemieckich, Stowarzyszenie Miast Ukrainy oraz CEMR.

23 Stan na 26 stycznia 2023 roku.

24 Organizacja parasolowa, w skład której wchodzi krajowe stowarzyszenia samorządowe. Polskimi członkami CEMR są Związek Miast Polskich oraz Związek Powiatów Polskich.

25 Stan na 26 stycznia 2023 roku.

26 Miasto Sindelfingen, miasto Mannheim, Badenia-Wirtembergia.

27 Rząd regionalny Walencji, rząd regionalny Galicji, rada prowincji Barcelona.

28 Pilotażowe projekty *peer-to-peer* były realizowane przez CoR od 2018 roku w ramach programu wsparcia decentralizacji w Ukrainie U-LEAD, wdrażanego przez niemiecką agendę rządową ds. współpracy rozwojowej (GIZ) i jej szwedzkiego odpowiednika (SIDA).

29 *Opinion: The role of EU cities and regions...*, op. cit., s. 6–8.

30 *Joint declaration on reconstruction of Ukraine*, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2 czerwca 2022.

31 <https://www.cities4cities.eu> (dostęp: 26 stycznia 2023).

Dla tych europejskich samorządów, które poszukują długoterminowych ukraińskich partnerów, uruchomiono inną platformę internetową: United for Ukraine³². Jej inicjatorami są: SALAR International – agenda ds. współpracy międzynarodowej Szwedzkiego Stowarzyszenia Władz Lokalnych i Regionów, rząd Szwecji, miasto Sindelfingen oraz rada miasta Lwowa. United for Ukraine skupia się na wspieraniu tych ukraińskich gmin, które w wyniku rosyjskiej agresji ucierpiały najmocniej. Projekt pomaga w nawiązywaniu partnerstwa z ukraińskimi gminami na rzecz krótko- i długoterminowej rewitalizacji infrastruktury, instytucji, społeczeństwa oraz gospodarki.

W gronie partnerów sojuszu znalazła się również sieć Eurocities, skupiająca ponad 200 największych miast europejskich³³. Delegacja Eurocities, na czele z przewodniczącym Dariem Nardellą, udała się z wizytą do Kijowa, gdzie 19 sierpnia 2022 roku podpisano protokół ustaleń na rzecz wsparcia zrównoważonej odbudowy ukraińskich miast³⁴. Sygnatariuszem dokumentu ze strony ukraińskiej był Andrij Jermak, szef administracji prezydenta Zełenskiego i jednocześnie przewodniczący Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych przy Prezydencie Ukrainy. Eurocities zobowiązała się m.in. do zgromadzenia i organizacji zasobów, w tym wiedzy technicznej i ekspertyz, najlepszych praktyk, umiejętności, materiałów i zasobów finansowych, oraz do dopasowania ich do potrzeb zgłaszanych przez ukraińskich partnerów. Strony ustaliły, że skoordynują swoje działania z innymi inicjatywami, w tym z Europejskim Sojuszem Miast i Regionów na rzecz Odbudowy Ukrainy.

Inicjatywy polskich j.s.t. na rzecz odbudowy Ukrainy

Trudno nie zauważyć, że polskie j.s.t., które w największym stopniu dotknął kryzys uchodźczy wywołany rosyjską agresją, w niewielkim stopniu lub z opóźnieniem włączyły się w europejską dyskusję na rzecz odbudowy Ukrainy. Abstrahując od przyczyn tej nieobecności, należy przytoczyć kilka inicjatyw zrealizowanych w Polsce lub przez polskie samorządy.

8–9 maja 2022 roku we Wrocławiu odbył się Samorządowy Okrągły Stół: Pomoc Ukrainie, który był poświęcony wyzwaniom związanym z napływem uchodźców do polskich gmin. Inicjatorem okrągłego stołu był Ruch Samorządowy TAK! Dla Polski, którego członkami w większości są samorządowcy wywodzący się z ugrupowań politycznych obecnej opozycji. Chociaż głównym tematem obrad były wyzwania wewnętrzne, to jeden z ośmiu podstolików (*Wsparcie Ukrainy, sieciowanie i współpraca europejska*) poświęcono odbudowie Ukrainy ze zniszczeń wojennych. Jego obradom przewodniczył Paweł Kowal, poseł Koalicji Obywatelskiej, w latach 2006–2007 wiceminister spraw zagranicznych odpowiedzialny za politykę wschodnią. Grupa pracująca w ramach tego podstolika wypracowała kilka rekomendacji. W ramach „sieciowania europejskiego i odbudowy Ukrainy” zaproponowano, po pierwsze, zaproszenie przedstawicieli Ukrainy (oraz Gruzji i Mołdawii) do składu CoR w charakterze stałych obserwatorów. Po drugie, zgłoszono postulat utworzenia europejskiego funduszu przedakcesyjnego dla Ukrainy (a w przyszłości również dla Gruzji i Mołdawii), z którego byłyby finansowane projekty w zakresie odbudowy. W procesie tym, który należałoby powiązać z reformą decentralizacyjną, mieliby uczestniczyć partnerzy europejscy (w domyśle j.s.t.). Po trzecie, polskie j.s.t. miałyby stać się „liderami minisiec europejskich powołanych w celu odbudowy konkretnych miast”³⁵. Zdaniem autorów „doświadczenie we współpracy z ukraińskimi miastami partnerskimi, skuteczność w pozyskiwaniu środków europejskich oraz wieloletnia obecność w strukturach i sieciach międzynarodowych predestynują polskie samo-

32 <https://unitedforua.org> (dostęp: 26 stycznia 2023).

33 Polskimi członkami Eurocities są: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Łódź, Lublin, Poznań, Rzeszów, Warszawa i Wrocław.

34 *Memorandum of understanding to support the sustainable rebuilding of Ukrainian cities*, Eurocities, 19 sierpnia 2022.

35 *Biała księga. Wyzwania systemowego wsparcia uchodźców na poziomie lokalnym i krajowym*, Wrocław 2022, s. 129.

rządy do odegrania szczególnej roli w procesie odbudowy miast [i] terenów zniszczonych w wyniku rosyjskich działań zbrojnych³⁶. Dotychczasowe porozumienia o współpracy między polskimi miastami i regionami z ukraińskimi odpowiednikami miałyby zostać uzupełnione o „umowy o partnerstwie dla odbudowy”, których realizację finansowałyby Komisja Europejska i strona polska. W ramach „sieciowania korporacji samorządowych” zgłoszono postulat utworzenia komisji ds. wsparcia Ukrainy w ramach poszczególnych organizacji samorządowych (Związku Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Powiatów Polskich, Związku Województw RP). Powoływano się przy tym na opinie środowiska pozarządowego, które zwracało uwagę na brak koordynacji pomocy przekazywanej Ukrainie. Utworzenie wspólnych polsko-ukraińskich komisji miałoby służyć usprawnieniu tej koordynacji. W ramach podstolika przedstawiono również pomysły zmian prawnych. Zaproponowano nowelizację ustawy o samorządzie gminnym w taki sposób, aby przepis regulujący współpracę zagraniczną gminy³⁷ poszerzyć o możliwość realizacji zadań gminy poza granicami kraju „w zakresie zwalczania kryzysów humanitarnych, klęsk żywiołowych czy innych nadzwyczajnych sytuacji”³⁸. Jako rozwiązanie pośrednie wskazano „umożliwienie organizacji tego rodzaju pomocy przez organizacje pozarządowe o charakterze parasolowym (związki bądź federacje organizacji) [w domyśle korporacje samorządowe], które mogłyby realizować ww. zadania w imieniu gminy”³⁹.

Sygnały o braku koordynacji pomocy dla Ukrainy powinny zostać usłyszane przez Radę Ministrów, tymczasem najwyższym przedstawicielem polskiego rządu w obradach okrągłego stołu był wojewoda dolnośląski Jarosław Obremski⁴⁰.

Polskie władze centralne⁴¹ zignorowały również inne wydarzenie – Szczyt W4UA (World for Ukraine), który odbył się w podrzeszowskiej Jasionce 7–9 grudnia 2022 roku. Tego wydarzenia nie organizował co prawda samorząd⁴², ale władze lokalne i regionalne stanowiły istotną grupę jego odbiorców. Szczyt zgromadził kilkuset uczestników reprezentujących, poza samorządem, m.in. ukraiński rząd, organizacje międzynarodowe, sektor pozarządowy oraz przedsiębiorców. Obecnych było kilkunastu merów ukraińskich miast, w tym wyzwolonych i znajdujących się pod rosyjską okupacją. Wydarzenie poruszało „tematy humanitarne, społeczne i gospodarcze, odpowiadając zarówno na najpilniejsze obecne potrzeby pogrążonej w wojnie Ukrainy, jak i na długofalowe wyzwania”⁴³. Część paneli dyskusyjnych poświęcono dotychczasowym zniszczeniom wojennym i wysiłkom ukraińskich władz lokalnych na rzecz ich likwidacji. Podczas szczytu omawiano możliwości powojennej odbudowy ukraińskich miast i zachęcano polskie j.s.t. do uczestnictwa w tym procesie. Tematem panelu wysokiego szczebla była rola partnerstw municypalnych w odbudowie Ukrainy. Uczestniczyli w nim prezydent Rzeszowa Konrad Fijołek oraz przedstawiciele CERM, CoR, SALAR, SEKW i programu U-LEAD.

Miesiąc wcześniej (8 listopada 2022), a trzy miesiące po wizycie delegacji Eurocities, została podpisana w Kijowie deklaracja współpracy miast Polski i Ukrainy, którą z polskiej strony sygnowali: szefowie Unii Metropolii Polskich i Związku Miast Polskich – prezydent Białegostoku Tadeusz Truskolaski

36 *Ibidem*.

37 *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw* (art. 7 ust. 1 pkt 20).

38 *Biała księga, op. cit.*, s. 130.

39 *Ibidem*.

40 Obecny był jeszcze dyrektor Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Grzegorz Ziomek. List od prezydenta Andrzeja Dudy skierowany do uczestników okrągłego stołu odczytał Piotr Ćwik, zastępca szefa Kancelarii Prezydenta RP.

41 Podobnie jak w przypadku okrągłego stołu we Wrocławiu, rząd reprezentowała wojewoda podkarpacka Ewa Leniart. Wiceministrowie uczestniczyli w obradach szczytu za pośrednictwem wideokonferencji.

42 Organizatorem szczytu była Fundacja World for Ukraine. Jej prezes, Kamil Szymański, jest jednocześnie prezesem G2A Areny – Centrum Wystawienniczo-Kongresowego Województwa Podkarpackiego, w którym odbywały się obrady szczytu.

43 <https://w4ua.com/pl/strona-glowna> (dostęp: 26 stycznia 2023).

i senator Zygmunt Frankiewicz (były prezydent Gliwic), prezydent Gdańska i przewodnicząca grupy roboczej CoR ds. Ukrainy Aleksandra Dulcikiewicz, pełnomocnik ZMP ds. współpracy z miastami Ukrainy i wiceprezydent Gdańska Piotr Grzelak oraz Michał Glaser, prezes zarządu Obszaru Metropolitalnego Gdańsk–Gdynia–Sopot. Ze strony ukraińskiej dokument podpisał m.in. Witalij Kłyčko. Zadeklarowano tam „jeszcze ściślejszą współpracę przy odbudowie kluczowej infrastruktury ukraińskich miast oraz dostarczaniu pomocy niezbędnej do zarządzania kryzysowego”⁴⁴. W styczniu 2023 roku z inicjatywy prezydenta miasta stołecznego Warszawy Rafała Trzaskowskiego ukraińską stolicę odwiedzili burmistrzowie Paktu Wolnych Miast: Warszawy, Pragi, Bratysławy i Budapesztu. Podczas wizyty władarze stolic Polski i Słowacji zadeklarowali przekazanie Kijowowi środków transportu, odpowiednio składów metra i autobusów⁴⁵. Warto również odnotować aktualizowaną na bieżąco listę działań polskich miast na rzecz Ukrainy, którą na swojej stronie internetowej prowadzi ZMP⁴⁶.

Rekomendacje dla polsko-ukraińskiej współpracy terytorialnej

Wobec trudności, jakie istniały w paradyplomacji polsko-ukraińskiej jeszcze przed wybuchem pełnomiarowej wojny, należy zastanowić się nad ogólnymi wskazówkami, które mogłyby poprawić efektywność współpracy. Wytyczne⁴⁷, jak powinien wyglądać wzorcowy *twinning*, daje CEMR:

- Znajdź odpowiedniego partnera (partnerów).
- Zaangażuj mieszkańców i całą społeczność lokalną.
- Pamiętaj o wymiarze europejskim.
- Określ wspólne cele.
- Zadbaj o dobry zespół prowadzący współpracę.
- Współpracuj ze szkołami i młodzieżą.
- Uwzględniaj aktualne tematy.
- Pamiętaj o zrównoważonych relacjach.
- Patrz w przyszłość i twórz bazę dla nowych wymian.
- Zaplanuj budżet i szukaj możliwości dodatkowego finansowania.

Autor w 2016 roku przeprowadził badanie sondażowe na temat paradyplomacji polsko-ukraińskiej, w którym uczestniczyło 467 polskich j.s.t. oraz 124 ukraińskie jednostki lokalne i regionalne (samorządowe i państwowe)⁴⁸. Na podstawie poczynionych ustaleń oraz wskazówek CEMR można przedstawić następujące rekomendacje dla polskich samorządowców⁴⁹.

Równowaga relacji Wschód–Zachód

Ukraina to drugi, po Niemczech, najczęściej wybierany przez polskie j.s.t. kierunek współpracy zagranicznej, przy czym liczba partnerstw polsko-ukraińskich (ok. 450) jest przynajmniej o połowę mniejsza od relacji polsko-niemieckich (ponad 1000). Warto pomyśleć o równoważeniu relacji międzynarodowych swojego samorządu: jeżeli j.s.t. nawiązało partnerstwo z Niemcami, to wskazane byłoby również znalezienie partnera w Ukrainie. Gdy samorząd ma partnerów w obu (lub więcej) państwach, można

44 Deklaracja współpracy miast Polski i Ukrainy, Związek Miast Polskich, 8 listopada 2022.

45 *Burmistrzowie Paktu Wolnych Miast po wizycie w Ukrainie*, <https://um.warszawa.pl/-/burmistrzowie-paktu-wolnych-miast-po-wizycie-w-ukrainie> (dostęp: 8 marca 2023).

46 *Miasta dla Ukrainy*, <https://www.miasta.pl/aktualnosci/miasta-dla-ukrainy> (dostęp: 8 marca 2023).

47 *Dziesięć kroków do sukcesu*, <http://www.twinning.org/pl/page/dziesiec-krokow-do-sukcesu> (dostęp: 26 stycznia 2023).

48 I. Ksenicz, *Od reformy do reformy?*, *op. cit.*

49 Autor pragnie podziękować Witoldowi Horowskiemu, prezesowi zarządu Stowarzyszenia Społeczno-Kulturalnego POLSKA-UKRAINA w Poznaniu, za współpracę przy tworzeniu rekomendacji.

zainicjować projekty wielostronne, a w ten sposób poszerzać sieć kontaktów międzynarodowych ukraińskiego samorządu. To dobry, oddolny wstęp do integracji europejskiej.

Pamięć o otrzymanej pomocy

Za Pawłem Swianiewiczem polsko-ukraińską współpracę samorządową można określić jako relację „Kopciuszka i Pięknego Królewicza”, „w której samorząd z biedniejszego kraju oczekuje pomocy silniejszego partnera”⁵⁰. Jeszcze 20 lat temu to polskie j.s.t. były „Kopciuszkiem”, któremu pomagali „Piękni Królewicze” z Niemiec, Francji i innych państw Europy Zachodniej. Ta pomoc przyjmowała formę materialną (środki transportu, wyposażenie szkół itp.) i niematerialną (doradztwo). Polskie samorządy doszły do takiego etapu, w którym to one są dawcami pomocy. W niektórych dziedzinach prześcignęły nawet „nauczycieli” z Europy Zachodniej – polskie gminy są europejskimi liderami pod względem przekazanych im zadań publicznych. Należy pamiętać, że polskie doświadczenia mogą być przydatne ukraińskiemu partnerowi, ale niekoniecznie da się je idealnie skopiować. Dlatego warto służyć radą, lecz nie pouczać. Od polskich sukcesów jeszcze ważniejsze są polskie porażki – ukraińskie samorządy mają szansę ich uniknięcia.

Samorządy ambasadorami Polski

Poprzez współpracę międzynarodową samorządy uczestniczą w realizacji polskiej polityki zagranicznej, a dokładnie jej samorządowego i obywatelskiego wymiaru, kreują również wizerunek Polski za granicą. Podtrzymywanie współpracy terytorialnej jest szczególnie ważne w momentach, gdy relacje na najwyższym szczeblu ulegają ochłodzeniu. Dlatego warto postarać się, aby odpolitycznić kontakty z ukraińskim partnerem. Historia jest ważna i należy o niej pamiętać, kontakty samorządowe nie powinny jednak być jej zakładnikiem. Innymi słowy, trzeba szukać tego, co łączy, a nie tego, co dzieli.

Promocja idei samorządu

Ukraina od 2014 roku wdraża reformę samorządową, której najważniejszym elementem było połączenie gromad w jednostki odpowiadające polskim gminom. Reforma samorządowa uważana jest za największy sukces polskiej transformacji i polski „towar eksportowy”, dlatego w kontaktach z partnerem ukraińskim należy promować ideę samorządu rozumianą jako odpowiedzialność za sprawy lokalne, a nie jako instrument polityczny. Problemem Ukrainy jest wszechobecny paternalizm, który wyraża się w przekonaniu, że sprawami społeczności ma się zająć ktoś wyżej postawiony – szef rejonu, gubernator, premier, a wreszcie prezydent. Warto pokazać na przykładzie własnej społeczności, że dzięki samorządowi wspólnota lokalna doskonale radzi sobie z własnymi problemami. Jeśli ukraińskim partnerem jest rejonowa administracja państwowa (czyli przedstawicielstwo prezydenta w terenie), powinno się włączać do współpracy również radę rejonową (czyli samorząd lokalny). Jeżeli dotychczasowy partner dołączył do gromady, wskazane byłoby nawiązanie z nią współpracy. Zdarzają się sytuacje, że obszar nowej gromady pokrywa się z rejonem, wskutek czego dalsze funkcjonowanie tego ostatniego traci rację bytu. Warto podzielić się analogicznymi polskimi doświadczeniami (np. powiększenie Zielonej Góry, Rzeszowa, Opola; proces powstawania powiatów w 1998 roku) lub zaproponować przeniesienie współpracy na poziom powiatowy.

Weryfikacja partnera

Zanim dojdzie do zawarcia porozumienia o współpracy z partnerem ukraińskim, dobrze jest poznać się bliżej. Osobiste relacje są kluczem do wzajemnego zrozumienia i dobrej kooperacji, w szczególności w Ukrainie, gdzie – w przeciwieństwie np. do Niemiec – ważniejsze od załatwienia konkretnego biznesu jest nawiązanie zażyłej znajomości. Warto sprawdzić partnera – wymienić wizyty, zrealizować

50 P. Swianiewicz, *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 10, s. 10.

projekt (najlepiej finansowany ze środków zewnętrznych). Pozwoli to na weryfikację wiarygodności drugiej strony. W dotychczasowej historii polsko-ukraińskich kontaktów samorządowych zdarzały się przypadki niefrasobliwego podejścia ukraińskich władz lokalnych do współpracy, zwłaszcza do jej formalnego aspektu (np. księgowość projektów, wymuszanie zaproszeń wizowych przed 2017 rokiem). Lepiej zakończyć znajomość po nieudanym projekcie, niż kontynuować niechcianą relację z mało wiarygodnym partnerem, z którym podpisano dokument o współpracy.

Dbalność o ciągłość współpracy

Lepsze efekty dają systematyczne kontakty i małe projekty niż jedno duże wydarzenie odbywające się co kilka lat. Podtrzymywanie współpracy jest szczególnie istotne w okresie po wyborach lokalnych, ponieważ nowi władarze nie zawsze są zainteresowani kontynuacją działań swoich poprzedników. Jak pokazują wyniki badań, wstrzymanie współpracy częściej następuje po zmianie władz lokalnych w Ukrainie niż w Polsce.

Włączanie lokalnych instytucji i organizacji

Pomocne w utrzymaniu ciągłości relacji jest włączenie w nie lokalnego środowiska: szkół, zespołów sportowych i artystycznych, jednostek ochotniczej straży pożarnej, organizacji pozarządowych itp. W dotychczasowych polsko-ukraińskich relacjach samorządowych najpopularniejszymi obszarami tematycznymi współpracy, obok wymiany doświadczeń, były: kultura, nauka i edukacja oraz sport i turystyka. Ogólnie można je określić jako „kontakty międzyludzkie”, angażujące zorganizowane grupy mieszkańców. Warto zaangażować do współpracy również lokalny biznes, który zatrudnia obywateli Ukrainy, a gdy skończy się wojna – zachęcać polskich przedsiębiorców do nawiązywania kontaktów z ukraińskimi partnerami i do inwestowania za wschodnią granicą. Tematyka gospodarcza pojawia się w dotychczasowych polsko-ukraińskich kontaktach samorządowych, wśród wszystkich wymienianych dziedzin miała jednak najbardziej sporadyczny charakter. Im więcej obszarów współpracy, tym większa będzie sieć wzajemnych powiązań.

Przełamywanie stereotypów

Jeszcze w 2017 roku polskie społeczeństwo było mocno spolaryzowane w swoim nastawieniu do wschodnich sąsiadów. Polacy dzielili się wtedy w przybliżeniu na trzy równe grupy: przyjazną, niechętną i obojętną wobec Ukraińców⁵¹. Powoli, lecz systematycznie wzrasta odsetek przyjaźnie nastawionych przy jednoczesnym spadku liczby Polaków niechętnych Ukraińcom. W styczniu 2022 roku, a więc na krótko przed pełnowymiarową agresją rosyjską, te wartości wynosiły odpowiednio 41% i 25%⁵². Tymczasem Polacy, zgodnie z wynikami różnych badań socjologicznych, należą do najbardziej lubianych przez Ukraińców narodów. Im więcej będzie polsko-ukraińskich partnerstw samorządowych i kontaktów między lokalnymi społecznościami, tym lepsze powinny być wzajemne relacje międzyludzkie. Przed 2014 rokiem o Ukraińcach w Polsce mówiło się przede wszystkim w kontekście mniejszości narodowej – wysiedlonych w 1947 roku w ramach akcji „Wisła” na tzw. Ziemię Odzyskaną. Obecnie Polska stoi przed niepowtarzalną szansą bliższego poznania z Ukraińcami, którzy przyjechali w celach zarobkowych i aby chronić się przed wojną. Istotna jest opieka polskich j.s.t. nad imigrantami i uchodźcami, warto pomyśleć o ich włączeniu do współpracy z partnerem ukraińskim. Część z nich na pewno zostanie w Polsce i sprowadzi tu rodziny. Mogą stać się łącznikami między polskimi społecznościami, wśród których się osiedlili, a miejscami ich pochodzenia.

51 *Stosunek do innych narodów*, Komunikat z badań nr 21/2017, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2017.

52 *Stosunek do innych narodów*, Komunikat z badań nr 21/2022, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2022.

Wymogi w stosunku do partnera

Wymiana doświadczeń samorządowych należy do najpopularniejszych obszarów tematycznych polsko-ukraińskiej współpracy terytorialnej, jednak badania pokazują, że strona ukraińska rzadko korzysta z polskich przykładów. Jest to spowodowane, po pierwsze, ogólnym charakterem przekazywanej wiedzy, a po drugie, ciągle istniejącymi – mimo wdrażanej reformy – prawnymi ograniczeniami rozwoju samorządu terytorialnego na Ukrainie. Aby wymiana doświadczeń była bardziej efektywna, ukraiński partner powinien rozpoznać swoje potrzeby i określić zainteresowania. Warto wspólnie ustalić, co będzie przedmiotem najbliższego projektu, np. budżet obywatelski, fundusz sołecki itp. Jeśli ukraiński partner mówi, że interesuje go wszystko, to znaczy, że nic go nie interesuje.

Obustronne zaangażowanie

Badania dowodzą, że polsko-ukraińska współpraca terytorialna w wymiarze finansowym bardziej obciąża stronę polską. W związku z tym warto skorzystać z zewnętrznych źródeł finansowania projektów. Jest ich relatywnie dużo, chociaż są rozproszone, a procedury ich pozyskania bywają niekiedy dosyć skomplikowane. Jeśli partner ukraiński nie jest w stanie wyasygnować wkładu finansowego do budżetu projektu, może zaangażować się w inny sposób, np. poprzez wkład osobowy lub rzeczowy. Polskie j.s.t. powinny wspierać stronę ukraińską w formalnościach, np. w przygotowywaniu wniosków o dofinansowanie. Kiedyś same uczyły się zarządzania projektami, a teraz pozyskują miliony złotych ze środków Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Praktyczne wykorzystanie powyższych rekomendacji nie przyniesie pozytywnych skutków w wymiarze ogólnopaństwowym, jeśli rząd nie zainteresuje się realnie dyplomacją samorządową. Udział polskich miast i regionów w powojennej odbudowie będzie efektywny jedynie wtedy, gdy Rada Ministrów (czy inny centralny organ lub instytucja) weźmie na siebie rolę koordynatora ogółu polskiego wsparcia dla Ukrainy. Obecnie rząd traktuje samorząd terytorialny jako zło konieczne, potrzebne doraźnie w celu rozwiązania bieżących problemów związanych z napływem uchodźców. Zignorowanie przez władze centralne Samorządowego Okrągłego Stołu we Wrocławiu oraz Szczytu W4UA pokazało, że obecna koalicja rządząca nie jest w stanie wznieść się ponad partykularyzmy partyjne w imię długoterminowego celu.

Nieobecność polskich samorządowców w europejskiej debacie na temat odbudowy Ukrainy może być wynikiem, z jednej strony, obciążenia wójtów, burmistrzów i prezydentów miast bieżącymi obowiązkami, chociażby tymi związanymi z opieką nad uchodźcami. Z drugiej jednak strony niewykłuczone, że głos polskich gmin, powiatów i województw nie wybrzmiał dostatecznie na arenie międzynarodowej wskutek braku wsparcia ze strony rządu. Władze państw „starej” UE od dekad wykorzystują współpracę terytorialną (zdecentralizowaną) jako instrument polityki zagranicznej. Krajowym partnerem są w tym przypadku najczęściej organizacje samorządowe, które na zlecenie rządów wdrażają programy i projekty w miejscach istotnych z punktu widzenia interesów danego państwa. W ten sposób działają m.in. wspomniany wcześniej SALAR, a także VNG International, międzynarodowa agenda Związku Gmin Niderlandzkich. Zdarza się również, że rządy powołują własne struktury ds. współpracy rozwojowej. Jako przykłady mogą posłużyć niemiecki GIZ, szwedzka SIDA czy też Francuska Agencja Rozwoju (AFD). Ich partnerami są władze lokalne i regionalne.

Jeśli nastawienie polskiego rządu do dyplomacji samorządowej nie ulegnie zmianie, należy się spodziewać, że polskie j.s.t. nadal będą najpopularniejszymi zagranicznymi partnerami ukraińskich miast i regionów. Ze zniszczeń wojennych odbudowywać je będą jednak nie Polacy, a Niemcy.

Igor Ksenicz – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, od 2018 roku adiunkt w Instytucie Kultury Europejskiej UAM. W latach 2008–2018 pracownik Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu odpowiedzialny za współpracę z Europą Wschodnią. Zajmuje się historią, polityką, kulturą Ukrainy, stosunkami polsko-ukraińskimi, samorządem terytorialnym oraz dyplomacją społeczną. Działa w Stowarzyszeniu Społeczno-Kulturalnym POLSKA–UKRAINA w Poznaniu, Związku Ukraińców w Polsce oraz Ukraińskim Towarzystwie Historycznym w Polsce.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2023
ISBN 978-83-67750-06-6