

*Joanna Szcwarczyk*

## ZAGRANICZNE ZWIĄZKI PARTNERSKIE POLSKICH SAMORZĄDÓW MIAST, POWIATÓW I WOJEWÓDZTW

*Zarys treści:* Artykuł zawiera analizę ruchu związków bliźniaczych, jakie powstają pomiędzy polskimi samorządami terytorialnymi a odpowiadającymi im jednostkami w Europie i na świecie. Poddano ocenie skalę, zasięg przestrzenny oraz dziedziny życia, które zostały objęte współpracą.

*Słowa kluczowe:* związki bliźniacze, samorząd terytorialny, współpraca zagraniczna, społeczność lokalna.

*Key words:* twin-type partnership relations, local government, international collaboration, local community.

### 1. Istota i geneza związków partnerskich

Związki między miastami czy gminami, często znacznie od siebie oddalonymi, są znane od czasu powstania pierwszych skupisk miejskich. Najlepszym przykładem spontanicznego tworzenia się związków miast są hanzy. Zarówno ta najstarsza, założona przez kupców miast niderlandzkich, jak i londyńska, która w XIII w. jednoczyła przedstawicieli 15 miast północno-zachodniej Europy, były związkami dobrowolnymi, zakładanymi w imię realizacji wspólnych interesów. Najpotężniejsza z nich Hanza niemiecka w szczytowym okresie łączyła 160 miast, między innymi mieszczan Lubeki, Strzałowa, Elbląga, Hamburga, Brugii, Londynu, Gdańska, Krakowa, Torunia i Nowogrodu. Ich delegaci spotykali się na wspólnych zjazdach, wpływając na losy całej niemal Europy. Hanza upadła ostatecznie w XVII w., jednak idea wspólnego rozwiązywania problemów i wspólnego prowadzenia interesów pozostała wciąż żywa.

Pierwowzorów związków między miastami, rozumianych jako czynnik jednoczący Europę i likwidujący przepaść powstałą w wyniku działań wojennych, doszukiwać się można w kontaktach gmin i miast północnej Francji i południowej Anglii. Tworzono je po zakończeniu I wojny światowej. Jednak dopiero tragiczne wydarzenia II wojny światowej postawiły ludzkość przed wyborem między nienawiścią a próbą zbudowania nowej harmonii. Gruntem przygotowanym od dawna do wdrożenia nowych idei

stało się dziedzictwo cywilizacyjne i kulturowe, łączące mieszkańców kontynentu europejskiego. Ważne znaczenie miały liczne kontakty nawiązywane przez miasta wrogich do niedawna krajów Niemiec i Francji. Były to pierwsze kontakty partnerskie, jakie powstały w powojennej Europie. Niemal natychmiast po zakończeniu działań wojennych, mieszkańcy dwóch wrogich dotychczas miast: francuskiego Montbelliard i niemieckiego Ludwigsburga zawiązali pierwszą oficjalną bliźniaczą wspólnotę. Konsekwencją tego wydarzenia było utworzenie w 1951 r. przez pięćdziesiąt europejskich gmin Rady Gmin Europy. Następne lata przyniosły prawdziwą eksplozję związków partnerskich. Sensacją na skalę europejską, biorąc pod uwagę przeszłość historyczną, było nawiązanie partnerskiej współpracy przez miasta Wielkiej Brytanii i Niemiec. W II połowie lat 50. XX w. można było już mówić o ruchu miast bliźniaczych, który rozprzestrzenił się w całej Europie Zachodniej od Wielkiej Brytanii przez Holandię, Francję, Belgię, Niemcy aż po Włochy na południu.

Spółczesności państw, które były uczestnikami II wojny światowej, zdały sobie sprawę z tego, że jedynie wzajemna współpraca, oparta na przyjaźni zwykłych mieszkańców może zapobiec kolejnej wojnie. Rada Gmin Europy chętnie poparła tę ideę. To gminy miały wziąć na siebie ideę budowy nowej Europy. Spontanicznemu ruchowi nadano nazwę związków bliźniaczych dla podkreślenia podobieństwa i wspólnych cech społeczeństwa europejskiego. Rozwijał się on równocześnie z procesem integracji europejskiej, lecz wówczas tylko zachodniej części kontynentu. Przełomem w związkach bliźniaczych był podpisany w 1963 r. niemiecko-francuski układ o przyjaźni, który przełamał tradycyjną niechęć obu narodów i dał silny impuls francusko-niemieckim związkom bliźniaczym. Od początku związki bliźniacze opierały się na wzajemnych wizytach nie tylko burmistrzów i merów, ale przede wszystkim młodzieży. Młodzi Niemcy z okupowanych stref mieli okazję wejść do szkół i na boiska swych francuskich czy angielskich kolegów. Po kilkunastu latach to oni zajęli się polityką europejskiej integracji (Brzozowska 1998).

Dość istotna dla realizacji i rozwoju ruchu miast partnerskich jest pomoc finansowa ze strony rozszerzającej się Unii Europejskiej. Ważnym wydarzeniem w historii ruchu miast bliźniaczych było ustanowienie przez Parlament Europejski Funduszu Komisji Europejskiej w celu promocji i opieki nad związkami zawieranymi przez nowych członków. W latach 90. XX w. zwiększył się zasięg przestrzenny ruchu miast bliźniaczych i przekroczył granice Unii. Do ruchu gmin partnerskich dołączają teraz gminy z Europy Środkowej i Wschodniej, w tym także Polska.

Dziś nie ma w Europie kraju, którego gminy nie miałyby partnera poza swymi granicami. Najwięcej gmin bliźniaczych jest w Niemczech i Francji. Biorąc pod uwagę liczbę zrealizowanych projektów w ramach ruchu miast bliźniaczych, nadal najwyżej plasują się oba te państwa, jednak należy zwrócić uwagę na dość wysoką, bo czwartą pozycję Polski.

## 2. Początki związków partnerskich w Polsce

Związki partnerskie między miastami polskimi a miastami z innych krajów powstawały już w okresie PRL. Były to jednak przypadki nieliczne, a kontakty kończyły

się na ogół na formalnych deklaracjach i nie prowadziły do rzeczywistej współpracy (Żelazo 2001). Choć związki partnerskie między miastami polskimi a bułgarskimi czy czeskimi, sięgają nawet lat 60. XX w., to idee związane z tymi związkami mogły być głoszone dopiero po obaleniu komunizmu. W Polsce, Czechach czy Rosji związki bliźniacze stały się prawdziwym spoiwem umacniającym młodą demokrację (Brzozowska 1998).

Właściwy rozwój współpracy partnerskiej, opartej na spontanicznej aktywności społeczności lokalnych, rozpoczął się na przełomie lat 80. i 90. XX w., w okresie transformacji ustrojowej państw Europy Środkowej i Wschodniej. Zmiany w relacjach z innymi państwami pozwoliły na rozwój kontaktów zagranicznych polskich samorządów terytorialnych z samorządami innych państw regionu. Współpraca służyła nie tylko wymianie doświadczeń czy poznawaniu się. Partnerstwa przyczyniały się do umacniania świadomości obywatelskiej i promowania demokracji lokalnej, szczególnie w latach 90. XX w. Obecnie ten element współpracy jest priorytetowy w państwach byłej Jugosławii i krajach wchodzących wcześniej w skład Związku Radzieckiego (Skorupska 2005).

Transformacja ustrojowa i związany z nią rozwój kontaktów partnerskich przyczynił się także do rozwoju turystyki. Otwarcie granic dało mieszkańcom naszego kraju możliwość swobodnego podróżowania i zobaczenia miejsc, do których wcześniej dostęp był znacznie ograniczony. Rozwijanie turystyki jest jednym z celów, jakie stawiają sobie współpracujący partnerzy. Ideą związków bliźniaczych jest przede wszystkim poznawanie siebie nawzajem, a z tym wiąże się poznanie kraju, miasta, regionu, w którym żyją na co dzień mieszkańcy zaprzyjaźnionej jednostki. Poprzez współpracę partnerską jednostki pragną wypromować swój region za granicą. Dlatego dzięki wymianie z miastami partnerskimi nawet najmniej zamożna część społeczeństwa ma szansę zobaczenia najbardziej atrakcyjnych pod względem turystycznym zakątków Europy. Dużą rolę w rozwoju tego rodzaju turystyki odgrywają duże miasta.

Współpraca była i jest ważnym elementem w przygotowaniu do członkostwa w Unii Europejskiej dla samorządów z państw ubiegających się o członkostwo w tej organizacji. Dzięki wspólnym przedsięwzięciom pracownicy samorządów poznawali sposoby funkcjonowania administracji samorządowej oraz zasady obowiązujące w Unii, w tym szczególnie dotyczące polityki regionalnej. Istotne były też doświadczenia z zakresu wykorzystywania funduszy europejskich. Pierwsze polskie kontakty pomiędzy niesamorządowymi społecznościami polskimi a ich zachodnimi partnerami nacechowane były nie tylko głęboką dysproporcją finansową, ale również różnicami w sferze mechanizmów demokratycznych. Od tamtego czasu wiele się zmieniło. Budowa samorządu terytorialnego w Polsce stworzyła szansę na rozwój stosunków pomiędzy równorzędnymi partnerami, którzy z relacji proszenia o pomoc i jej udzielania przechodzą na wzajemną wymianę doświadczeń korzystną dla obu stron (Olbrycht 1998).

### **3. Podstawy prawne współpracy międzynarodowej samorządów polskich**

Dynamizacji współpracy samorządów z jednostkami innych państw towarzyszyło dostosowanie polskiego prawa. Konieczne było m.in. uregulowanie zasad udziału

jednostek samorządu terytorialnego w wymianie międzynarodowej. W jednym z artykułów Konstytucji RP (1997) stwierdza się, że „jednostka samorządu terytorialnego ma prawo do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”. Szczegółowe przepisy, zawarte zostały w *Ustawie z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*. W ustawie stwierdza się, że jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań oraz kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami (Skorupska 2005).

Ustawa określiła dokładnie tryb, w jakim może dojść do przystąpienia przez daną jednostkę do zrzeszenia międzynarodowego. Postępowanie rozpoczyna się uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu. Uchwałę wraz ze statutem zrzeszenia, a w odniesieniu do województw także wraz z „Priorytetami współpracy zagranicznej”, przekazuje się ministrowi spraw zagranicznych wraz z opinią wojewody. Minister podejmuje decyzję. Zgoda może być cofnięta, gdy pojawiają się rozbieżności między celami polityki zagranicznej państwa a polityką zrzeszenia. Jednostka samorządu jest zobowiązana do poinformowania o przystąpieniu do zrzeszenia ministra właściwego do spraw administracji publicznej, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych. Minister właściwy do spraw administracji publicznej ogłasza w Monitorze Polskim wykaz jednostek samorządu, które w danym roku przystąpiły, wystąpiły bądź współtworzyły zrzeszenia międzynarodowe oraz wykaz rozwiązanych zrzeszeń, do których jednostki samorządu należały (Skorupska 2005).

W dniu 5 czerwca 1998 r., znaczne uprawnienia w prowadzeniu współpracy międzynarodowej uzyskały województwa wraz z ustawą o samorządzie województwa. Sejmik województwa ustala „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”, określając tym samym główne cele, preferencje geograficzne przyszłej współpracy oraz zamierzenia co do członkostwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych. Zarówno uchwała o priorytetach współpracy, jak i wszystkie inicjatywy zagraniczne województwa muszą mieć aprobatę ministra właściwego do spraw zagranicznych. W tym celu zawarte umowy przesyłane są przez marszałka województwa do ministra właściwego do spraw zagranicznych. Współpraca województwa z regionami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi traktowana jest w ustawie jako istotny element wykonywania podstawowych zadań województwa – formułowania strategii rozwoju oraz realizacji polityki rozwoju (Skorupska 2005).

#### 4. Zakres pojęcia „związki partnerskie”

Związki partnerskie zwane też bliźniaczymi lub twinningiem, oznaczają takie kontakty zagraniczne samorządów lokalnych, których specyfiką jest bezpośrednie angażowanie się mieszkańców gmin, powiatów i województw oraz organizacji lokalnych we współpracę ze społecznościami zagranicznymi. Stwarza to możliwość bliskich kontaktów między społecznościami różnych krajów oraz umożliwia władzom

lokalnym różnych państw wymianę doświadczeń i kooperację w wielu sferach życia społecznego.

Współpraca oparta jest na formule związków gmin, powiatów i województw działających na podstawie umów o współpracy, listów intencyjnych lub innego typu porozumień w formie pisemnej, a także kontaktów niesformalizowanych. Ani w polskim prawie krajowym, ani w ustawodawstwie międzynarodowym nie ma jasnej definicji, co oznaczają powyższe terminy. Nie sprecyzowano, jakie warunki należy spełnić, aby współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego różnych państw określić związkiem bliźniaczym czy też współpracą partnerską. Nie są to precyzyjne pojęcia, dlatego też bywają różnie rozumiane. Dla potrzeb tego opracowania takie terminy jak współpraca zagraniczna, kontakty zagraniczne, kontakty partnerskie, współpraca partnerska, partnerstwo oraz związki bliźniacze stosuje się wymiennie.

## 5. Związki bliźniacze samorządów polskich

W Polsce w 2005 r. istniało około 2 200 związków partnerskich, zarejestrowanych przez Związek Miast Polskich, który dość aktywnie zajmuje się tą problematyką. Organizacja ta za jedno ze swych głównych zadań uznała integrację europejską na drodze bezpośrednich kontaktów. Najdłuższym stażem pochwalić się może Rybnik, który współpracę z francuskim St. Vallier nawiązał już w 1961 r. Od 1970 r. datują się związki między Zieloną Górą a Cottbus. Rzecz jasna ówczesna oficjalna współpraca była bardziej polityczną manifestacją, niż rzeczywistym partnerskim związkiem. Jednak w większości przypadków związki te przetrwały okres indoktrynacji i stały się poważnym argumentem na rzecz rozszerzenia Unii Europejskiej. Większość gmin polskich mających partnera bliźniaczego, nie poprzestaje na jednym związku (Brzozowska 1998).

Badania ruchu miast bliźniaczych w Polsce są dość ograniczone. Wśród instytucji zajmujących się szerzej tym problemem wymienić należy cytowany już Związek Miast Polskich, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Nidzicką Fundację Rozwoju „Nida”. Podczas gdy dwie pierwsze instytucje zajmują się tym problemem w skali ogólnokrajowej, Fundacja Rozwoju „Nida” jest organizacją działającą głównie lokalnie. Do podstawowych zadań tych organizacji należy m.in. prowadzenie badań na temat współpracy międzynarodowej samorządów polskich i zbieranie danych statystycznych na temat związków bliźniaczych.

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych przeprowadził badania na temat współpracy międzynarodowej samorządów gminnych w listopadzie 2004 r. Badanie zostało zrealizowane na reprezentatywnej próbie 502 gmin z całej Polski metodą wywiadu bezpośredniego. Wywiady były przeprowadzane z przedstawicielami władz lokalnych: wójtami, burmistrzami, prezydentami miast, bądź z osobami przez nich wyznaczonymi. Ankieta była kontynuacją badań z 2000 r., które przeprowadzono na niemal identycznej próbie, przy zastosowaniu tej samej metody badawczej. Celem ostatnich badań było przede wszystkim oszacowanie zmian, jakie nastąpiły w porównaniu z rokiem 2000. Instytut uzyskał dane na temat intensywności i rozmieszczenia przestrzennego jednostek samorządu terytorialnego, które utrzymują kontakty partnerskie oraz dane o zasięgu przestrzennym tych kontaktów. Dane zgromadzone przez Związek Miast

Polskich oraz wyniki badań Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, pozwalają na wyciągnięcie podstawowych wniosków na temat dzisiejszego ruchu miast bliźniaczych w Polsce, jego rozmiarze, strukturze i zasięgu przestrzennym.

## 6. Zasięg przestrzenny związków partnerskich samorządów polskich

Według danych Związku Miast Polskich, polskie samorzady utrzymują związki z samorządami w 53 krajach na świecie. Są to głównie kraje europejskie, a tylko 18 leży poza kontynentem europejskim.

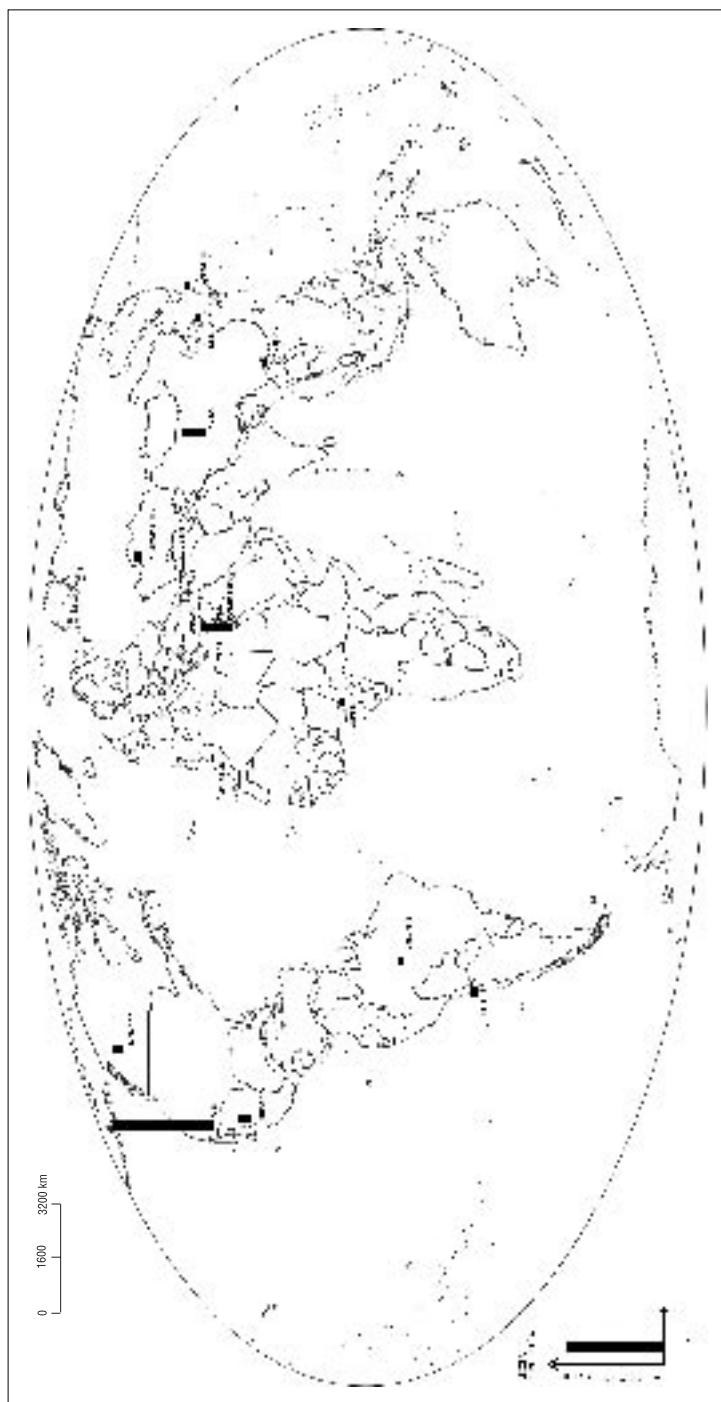
Spośród państw pozaeuropejskich, z którymi Polska utrzymuje najwięcej związków partnerskich, zdecydowanie wyróżniają się Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (62 związki partnerskie), a kolejnymi są: Izrael (13 związków), Chiny (9 związków), Kanada i Meksyk. Kontakty z państwami spoza Europy są mniej intensywne i rzadko przypominają typowe związki bliźniacze, oparte na bezpośrednich kontaktach społeczności lokalnych. Biorąc pod uwagę ich rozkład przestrzenny, można wnioskować, że ich podstawą jest Polonia, której największe skupisko znajduje się w Stanach Zjednoczonych. Natomiast o dość dużej liczbie powiązań z Izraelem zadecydowały prawdopodobnie związki dużej liczby mieszkańców tego państwa z Polską w przeszłości. Zasięg i rozmiar kontaktów samorządów polskich z państwami pozaeuropejskimi przedstawia ryc. 1.

Polska najczęściej podpisuje umowy o partnerstwie z 15. państwami europejskimi. Wśród tej piętnastki znajdują się wszyscy sąsiedzi Polski (Niemcy, Czechy, Słowacja, Ukraina, Białoruś, Litwa, Rosja) oraz państwa o największym skupisku Polonii w Europie (Francja, Holandia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy).

Kontakty z państwami europejskimi są intensywniejsze i bardziej złożone od pozaeuropejskich. Podobnie jak w całej Europie, tak i w Polsce najczęściej umów o partnerstwie zawieranych jest z Niemcami i Francją. Liczne kontakty partnerskie Polski z sąsiadami obrazuje ryc. 2.

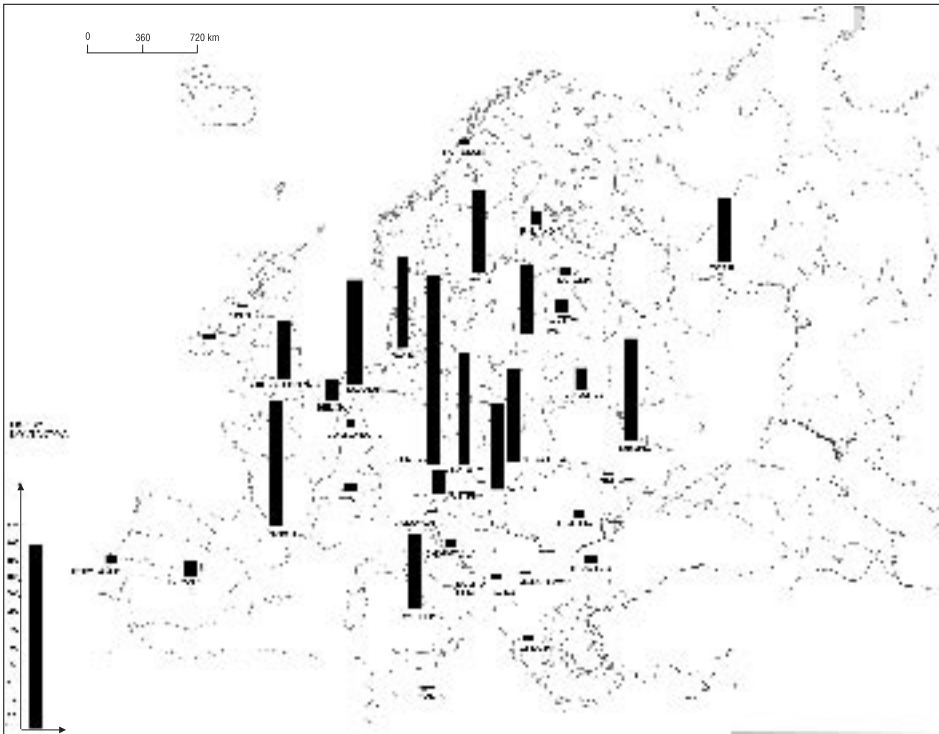
Maksymalna liczba kontaktów samorządów Polski z innym państwem pozaeuropejskim ogranicza się do 62. Natomiast w Europie liczba związków partnerskich Polski z jednym krajem przekracza nawet 650. Taka jest liczba porozumień bliźniaczych, jakie samorzady Polskie zawarły z samorządami Niemiec. Partnerzy wybierani przez Polskę do współpracy partnerskiej to najczęściej kraje Europy Zachodniej, które pomogły Polsce wstąpić do Unii Europejskiej. Ponadto Polska posiada także liczne związki z krajami spoza Unii (Ukrainą, Litwą, Białorusią). Podstawą tych związków są liczne kontakty z Polonią w tych krajach.

Najważniejszą cechą, jaka charakteryzuje współczesny ruch miast partnerskich w Polsce, jest przewaga związków jednostek samorządu terytorialnego najniższego szczebla: 86% to związki miast (gmin), a zaledwie 7,5% stanowią związki województw i tylko 6,5% przypada na kontakty partnerskie powiatów. Dane te potwierdzają, że idea tworzenia związków partnerskich jest najbardziej efektywna w przypadku kontaktów małych społeczności lokalnych w obrębie kontynentu europejskiego. Trudno bowiem mówić o bezpośrednich kontaktach między samorządami krajów, leżących na



Ryc. 1. Kontakty partnerskie polskich miast, powiatów i województw z państwami pozaeuropejskimi  
Figure 1. Partnership contacts between Polish towns and cities, powiats and provinces and non-European countries.

*Źródło:* opracowanie własne na podstawie Skorupska (2005).



Ryc. 2. Kontakty partnerskie polskich miast, powiatów i województw z państwami europejskimi.

Figure 2. Partnership contacts between Polish towns and cities, powiats and provinces and European countries

Źródło: opracowanie własne na podstawie Skorupska (2005).

dwóch różnych kontynentach oddalonych od siebie o tysiące kilometrów. Trudne jest także wzajemne poznawanie i zwalczanie stereotypów przez bezpośrednie kontakty przy tak dużej liczbie ludności, jaką stanowią mieszkańcy powiatu czy też województwa. Należy podkreślić, że związki bliźniacze powiatów są nowym zjawiskiem, które pojawiło się dopiero po reformie administracji w Polsce w 1999 r. Jest to zapewne główny powód ich małej liczby. Najliczniejsze tego typu kontakty Polska rozwija z Niemcami, których celem była pomoc Polsce w rozwijaniu samorządności. Natomiast związki województw ze względu na swój specyficzny charakter tworzone są raczej z państwami dość odległymi. Przykładem może być związek województwa pomorskiego z prowincją Wschodniego Przylądka w RPA, czy związek województwa Wielkopolskiego z prowincją Czungchongnam-do w Korei.



## 7. Aktywność poszczególnych województw, powiatów i gmin w związkach bliźniaczych

Tak jak zasięg kontaktów partnerskich Polski na mapie Europy i świata nie jest równomierny, tak różnie rozkłada się aktywność jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w nawiązywaniu kontaktów zagranicznych.

Wszystkie województwa w Polsce posiadają minimum jednego partnera zagranicznego. Największą liczbę partnerów posiada województwo wielkopolskie (9,4% ogółu związków partnerskich województw), dość aktywne w swej działalności są także województwa dolnośląskie (8,8%), śląskie (8,8%), łódzkie (8,1%). Najmniej partnerów mają województwa wschodnie: podlaskie (3,8%) i mazowieckie (3,1%).

Związki partnerskie powiatów są mniej rozpowszechnione, ponieważ jedynie 90 powiatów posiada zagranicznego partnera, a spośród nich 68% to powiaty posiadające jednego partnera. Jedynie 12,2% powiatów utrzymuje związki bliźniacze z więcej niż dwoma krajami. Są to głównie powiaty przygraniczne, m.in. słupski, suwalski, krośnieński, nowosądecki. Charakterystyczne jest tu zjawisko, że aktywność powiatów pokrywa się z aktywnością województw. Najwięcej powiatów rozwijających ruch znajduje się bowiem w województwie śląskim i dolnośląskim, a ponadto silnie związane partnerstwem z innymi krajami są powiaty województwa warmińsko-mazurskiego.

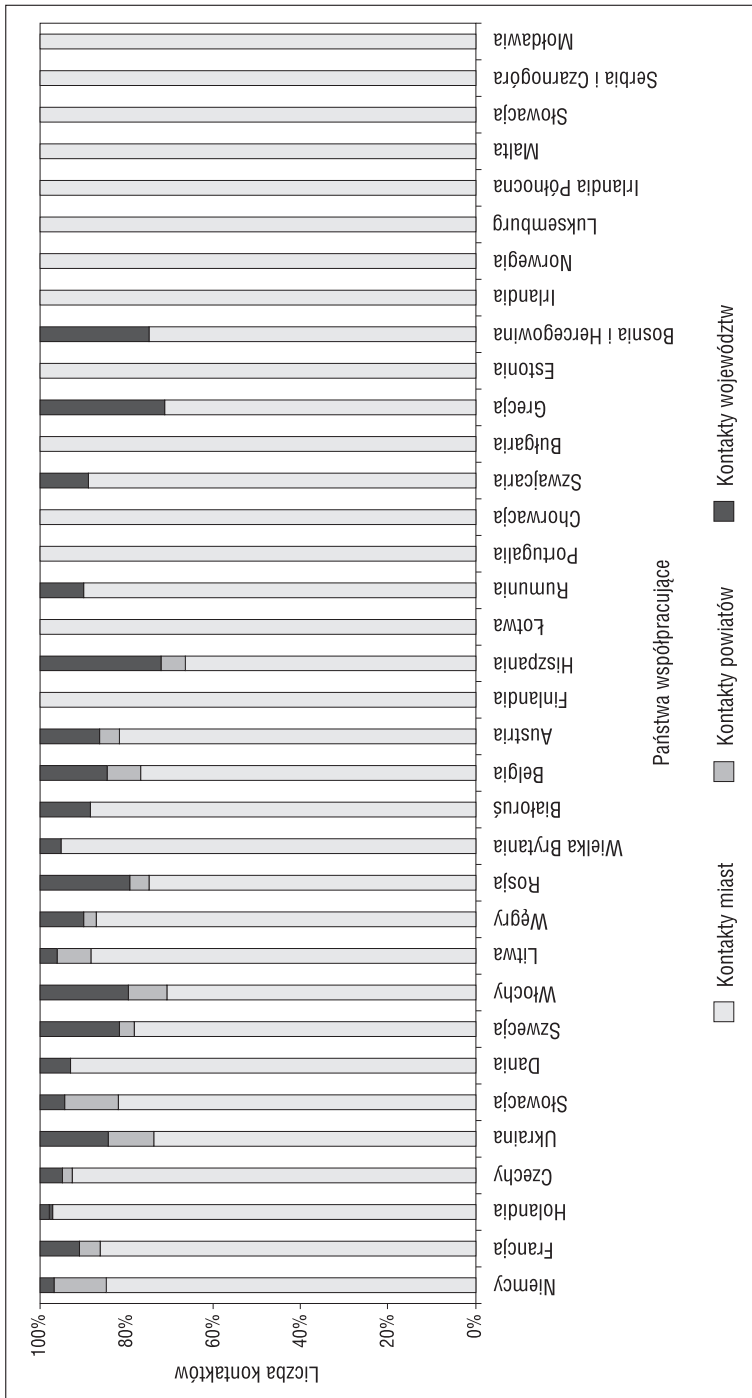
Związki gmin (miast) partnerskich, najliczniej występujące w Polsce, także różnicują się przestrzennie. Według Związku Miast Polskich, aż 1583 miejscowości posiadają zagranicznych partnerów, przy czym większość z nich utrzymuje kontakty z jednym partnerem. Sytuację w Polsce przedstawiono na ryc. 3.

Najwięcej zagranicznych partnerów posiadają największe miasta: Warszawa, Łódź, Kraków, Gdańsk, Lublin, Bielsko-Biała. Większość z nich to miasta znane na świecie, stolice kulturalne naszego kraju, a także miasta przygraniczne, których położenie ułatwia nawiązywanie kontaktów z państwami sąsiadującymi. Biorąc pod uwagę liczbę miejscowości, które uczestniczą w ruchu miast bliźniaczych, najwięcej z nich znajduje się w południowo-zachodniej części Polski.

Charakterystyczna jest koncentracja miejscowości, które posiadają minimum jednego partnera zagranicznego, wokół miast dominujących. Przykładem może być duża koncentracja tego typu miejscowości wokół Poznania, Bielska-Białej, Katowic czy Krakowa.

Bardziej szczegółowe badania przeprowadził w 2004 r. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. Według tych badań najwięcej kontaktów jest wśród gmin miejskich (88%), następnie wśród gmin miejsko-wiejskich (74%). Spośród gmin wiejskich współpracuje blisko 40%. Zależności występują nie tylko w stosunku do typu gminy, ale także wielkości, mierzonej liczbą mieszkańców. Im większe miasta, tym więcej z nich ma związki partnerskie. Te zależności prezentuje ryc. 4.

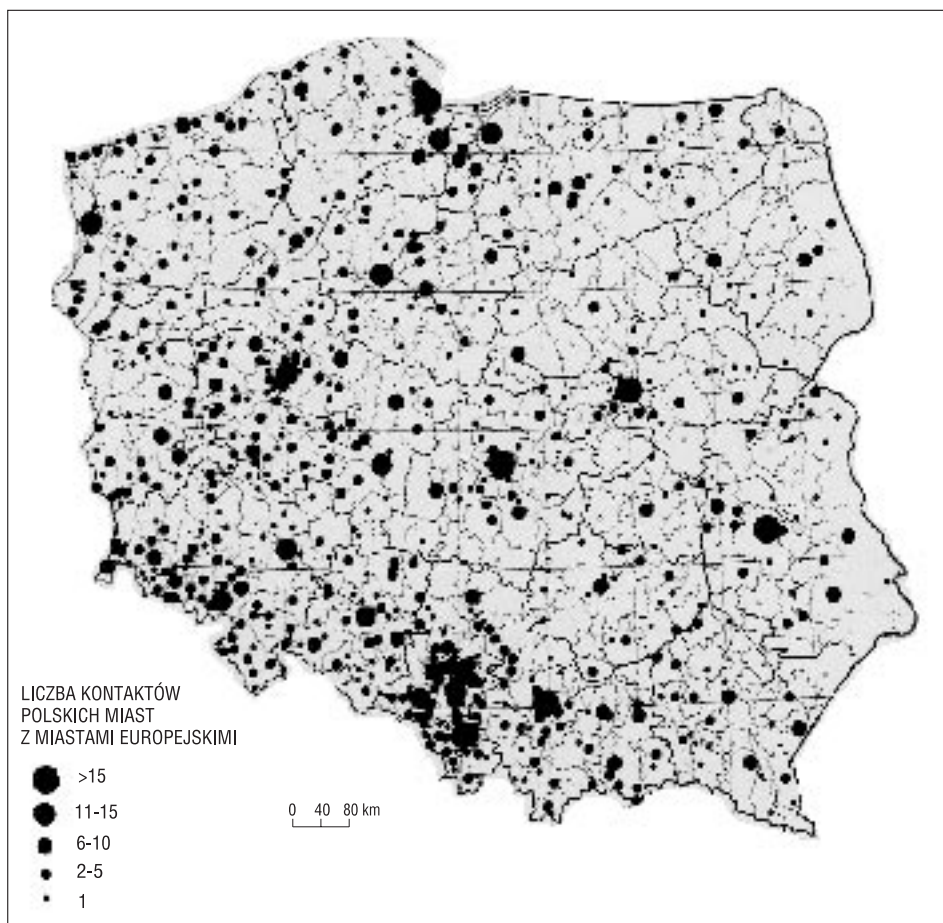
Najwięcej gmin utrzymujących kontakty zagraniczne znajduje się w południowo-zachodniej, zachodniej oraz północno-zachodniej Polsce. Kontakty zagraniczne utrzymuje ponad 80% gmin przygranicznych. Szczególnie dużo ich mają gminy z pogranicza południowego (94%), a następnie z zachodniego (87%). Ponad 40% gmin współpracujących utrzymuje związki bliźniacze tylko z jednym zagranicznym samorządem,



Ryc. 3. Kontakty samorządów polskich z państwami w Europie

Figure 3. Contacts between Polish self-governments and foreign countries in Europe

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Związku Miast Polskich (2005).



Ryc. 4. Miejscowości według liczby zagranicznych partnerów

Figure 4. Localities classified according to the number of their foreign partners

Źródło: opracowanie własne na podstawie Skorupska (2005).

z dwoma partnerami w 25% gmin, a w 15% gmin z trzema. W przypadku niektórych dużych miast liczba partnerów zagranicznych jest większa niż 10 (Skorupska 2005).

Według danych Instytutu Spraw Międzynarodowych 60% gmin współpracujących ma co najmniej jednego partnera w Niemczech. Niemal co trzeci związek bliźniaczy tworzony jest z gminą niemiecką. Najwięcej związków z Niemcami mają województwa zachodniopomorskie i lubuskie. Drugim po Niemczech państwem, z którym gminy mają najwięcej kontaktów, jest Ukraina. Najwięcej związków bliźniaczych z samorządami Ukrainy mają gminy ze wschodnich regionów Polski: blisko 60% gmin województwa lubelskiego i 40% gmin województwa podkarpackiego.

Kolejnym państwami są Francja i Republika Czeska. Najwięcej związków bliźniaczych z samorządami francuskimi mają gminy Wielkopolski, a z samorządami czeskimi gminy województw opolskiego i dolnośląskiego. W województwie śląskim liczba kontaktów partnerskich z Republiką Czeską przewyższa liczbę kontaktów z Niemcami.

## 8. Dziedziny współpracy partnerskiej

Zakres współpracy partnerskiej polskich samorządów lokalnych jest obecnie stosunkowo szeroki. W początkowej fazie powstającego związku bliźniaczego znaczącą rolę odgrywają władze lokalne. Wzajemne wizyty przedstawicieli władz oraz pracowników urzędów gminnych pozwalają na poznanie różnych metod pracy, wymianę doświadczeń w sprawowaniu władzy i prowadzeniu polityki lokalnej. Spotkania te służą także eliminowaniu błędów, pojawiających się w przeszłości oraz unikaniu tych samych błędów w przyszłości. Wymiana między władzami samorządowymi pozwala również na poznanie i przeanalizowanie systemów świadczenia usług lokalnych w zakresie kształcenia, mieszkalnictwa czy służb socjalnych. Umożliwia zapoznanie się z polityką władz lokalnych różnych państw w zakresie m.in. ochrony środowiska, dziedzinie melioracji, odprowadzania ścieków, ochrony wymierających gatunków zwierząt i roślin (Brzozowska 1998).

Powszechne jest prowadzenie wymiany w zakresie edukacji i kształcenia. Szkoły i uczelnie wyższe chętnie uczestniczą w systemie kształcenia za granicą. Wymiana młodzieży z zaprzyjaźnioną gminą pozwala poznać różnice w nauczaniu, sposobie myślenia i życia rówieśników. Wymiana młodzieży daje także możliwości nawiązania bezpośrednich kontaktów, które przeradzają się niekiedy w prawdziwą przyjaźń. Spotkania młodzieży z różnych krajów pozwalają też na tak ważną dzisiaj naukę języków obcych. Młodzież uczestniczy w spotkaniach nie tylko w czasie roku szkolnego. W czasie wakacji organizowane są wspólne obozy, które pozwalają na bliższe zetknięcie różnych kultur i obyczajów. Powszechne związki różnego rodzaju uczelni wyższych pozwalają studentom na korzystanie ze stażów i szkoleń praktycznych w zaprzyjaźnionym kraju. Współpraca w zakresie edukacji angażuje nie tylko młodzież, lecz również nauczycieli. Mają oni możliwość przeanalizowania polityki kształcenia, zarządzania szkołami w różnych państwach. Mogą wymieniać między sobą doświadczenia, uczyć się na popełnianych błędach i naśladować sukcesy (Brzozowska 1998).

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce dokładają wszelkich starań, aby młodzież mogła uczestniczyć w różnorodnych spotkaniach, wyjazdach, festiwalach, turniejach. W ten sposób wyrabia się w młodym pokoleniu proeuropejskie postawy, uczy tolerancji, podkreśla znaczącą rolę kooperacji i integracji.

Współpraca w dziedzinie kultury jest najbardziej powszechną formą współpracy samorządów lokalnych. W ramach tej wymiany organizuje się koncerty amatorskich zespołów muzycznych, tanecznych, teatralnych, lokalnych grup hobbystycznych, a także pokazy twórczości miejscowych artystów plastyków i malarzy. Powszechnie organizowane są wspólne plenery. Współpraca w tej dziedzinie poszerza wzajemną wiedzę o środowisku kulturowym jednostki bliźniaczej.

Kolejną dziedziną współpracy partnerskiej jest sport, głównie amatorski. Imprezy sportowe są dobrym sposobem integracji mieszkańców różnych krajów, nie wymagają dużego wysiłku organizacyjnego, a jednocześnie umożliwiają aktywne uczestnictwo wielu osób. W niektórych gminach organizuje się międzynarodowe turnieje wielodyscyplinarne dla osób w różnych przedziałach wiekowych. Tego typu imprezy są dość powszechnie nagłaśniane w mediach i prasie lokalnej, co pozwala na wzajemną promocję.

Częste jest aktywne uczestnictwo jednostek samorządowych w cyklicznych imprezach odbywających się w zaprzyjaźnionych jednostkach, takich jak targi, festiwale. Reprezentanci Polski tworzą swoje stoiska, gdzie partnerzy mogą zapoznać się z produktami danej miejscowości. Często jest to połączone z promocyjną sprzedażą długopisów, reklamówek, broszur informacyjnych w okolicznych sklepach. Prezentacje na targach wzbogacane bywają występami zespołów regionalnych. Powszechne jest także serwowanie miejscowych smakołyków i potraw regionalnych, ich prezentacja wraz ze sposobem ich przyrządzania.

Coraz częściej dzięki współpracy partnerskiej polskie społeczności uczą się od swoich partnerów gospodarowania i efektywnego prowadzenia różnego rodzaju działalności. Ma miejsce wymiana pracowników na podobnych stanowiskach, odbywają się szkolenia i konferencje, na których porównuje się wzajemne doświadczenia, powstają wspólne przedsięwzięcia. Pojawiają się także kontakty między izbami przemysłowo-handlowymi i agencjami rozwoju. Dzisiaj samorządy polskie potrafią w pełni wykorzystać i docenić dobrodziejstwo, jakim jest dla nich posiadanie partnera zagranicznego (Brzozowska 1998).

## 9. Zakończenie

Kilkanaście lat, jakie upłynęły od początków inicjowania współczesnych właściwych kontaktów bliźniaczych pokazują, że samorządy nauczyły się korzystać z tej współpracy. Coraz więcej gmin współpracuje i coraz częściej współpraca bliźniacza traktowana jest jako jedna z ważnych dziedzin działalności gmin. Zwiększa się liczba kontaktów nawiązywanych z samorządami państw sąsiednich, ponieważ łatwiej jest pod względem organizacyjnym i materialnym rozwijać kontakty z jednostkami bliskimi położeniem i tradycją kulturową.

Zmianie uległo też nastawienie do samej współpracy. Na początku większość kontaktów rozwijała się z państwami z Europy Zachodniej, gdyż polskim samorządom zależało na pomocy materialnej ze strony partnerów z Zachodu. Ważne też były doświadczenia z zakresu gospodarki komunalnej, zarządzania w gminie oraz rozwoju demokracji lokalnej. Obecnie kontakty rozszerzają się także na inne kraje i w wielu przypadkach to właśnie polskie samorządy występują w roli nauczycieli. Zdobyte doświadczenia przekazują swoim partnerom zza wschodniej granicy, dzielą się też doświadczeniami z samorządami innych państw regionu. Kontakty bliźniacze z sąsiadami z Europy Środkowej i Wschodniej, wymagają od naszego kraju zupełnie innego podejścia, przełamywania barier, ale również uświadomienia sobie wspólnych doświadczeń i podobnych problemów, z którymi kiedyś się borykaliśmy.

Jednocześnie jesteśmy świadkami odchodzenia od pierwotnego modelu związków bliźniaczych – żywego, bezpośredniego, opartego na szerokich, bezpośrednich kontaktach społeczności lokalnych – i przejścia do programowej pomocy technicznej, wspólnego przygotowywania projektów, starania się o środki finansowe i ich racjonalnego wykorzystania. Ten model kontaktów jest możliwy do zrealizowania, gdy w zaangażowanych społecznościach istnieje wola współpracy, gdy ludzie są gotowi sobie poznawać i zaufać sobie, pomijając uprzedzenia i stereotypy, jeżeli dostrzegają podobieństwa i znajdują wspólne cele.

## Literatura

- Aktualny wykaz związków partnerskich zarejestrowanych przez Związek Miast*, 2005, Związek Miast Polskich, Poznań, rękopis.
- Brzozowska A. (red.), 1998, *Związki bliźniacze – współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, Związek Miast Polskich, Poznań
- Olbrycht J., 1998, *Związki bliźniacze – współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, Związek Miast Polskich, Poznań.
- Skorupska A., 2005, *Raporty – współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.
- Żelazo A., 2001, *Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych. Pierwsze przybliżenie*, Polski Przegląd Dyplomatyczny, 1, 2.

## Local governments in Polish towns, cities, districts and provinces, and their international partnership relations

### Summary

The paper presents the genesis of establishing twin-type partnership relations in Poland, and phases of their development. It is emphasised that the financial and content-related support on the part of the European Union plays a very significant role in developing the collaboration.

The analysis was based on data compiled by the Union of Polish Cities, as well as on a study conducted by the Polish Institute of International Affairs. The scale of partnership-based contacts was evaluated, as were the spatial ranges of those contacts, and the participation level of individual units, representing regional/local self-governments in Poland. In 2005, there were 2,200 partnerships relations reported and registered in Poland, and as much as 86% of them were the partnership relations established by gminas (communities), whereas only 14% by powiaty (district) and provinces. Poland maintains relations of this type with 53 countries worldwide, and among those countries, only 18 are not in Europe. Poland maintains the most partnership relations with Germany, the Ukraine, France, and the Czech Republic; as much as 60% of the collaborating gminas have at least one partner in Germany. The large Polish cities are involved in the twin-type partnership relations at the highest level, next are the localities lying in borderland and in the south-west Poland.

The partnership-related collaboration develops the best in the domain of culture, sports, and education. A continuously increasing number of international contacts between the Polish regional self-governments, in particular contacts with the European countries is reported. The fields of collaboration become more and more large-scaled and ambitious, and, among them, joint projects and investments of international importance appear more and more often.

*Joanna Szewczyk*  
*Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej*  
*Uniwersytet Jagielloński*  
*Kraków*

