

Stanisław Faliński

Wydział Nauk Społecznych,

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

SAMORZĄDY TERYTORIALNE JAKO NOWI AKTORZY NA SCENIE MIĘDZYNARODOWEJ ¹

LOCAL SELF- GOVERNMENTS AS NEW ACTORS ON THE INTERNATIONAL STAGE

Wprowadzenie

Samorządy terytorialne stanowią istotny i coraz bardziej znaczący element środowiska międzynarodowego. Wpływają na to środowisko nie tylko pośrednio jako fragment władzy publicznej krajów, na których terenie działają, ale w coraz większym stopniu bezpośrednio, jako bezpośredni uczestnicy stosunków międzynarodowych – czy raczej międzyspołecznościowych – rozumianych jako spotkania konkretnych społeczności terytorialnych, które nawiązują kontakty i podejmują współpracę z samorządami terytorialnymi istniejącymi w innych krajach. Taka aktywność wspólnot terytorialnych bardzo wzbogaca relacje między ludźmi o różnej tożsamości narodowej i przynależności państwowej. Rozwija obywatelski, międzyludzki i określony wcześniej międzyspołecznościowy wymiar tych kontaktów. Dzięki aktywności międzynarodowej samorządów terytorialnych stosunki te stają się mniej sformalizowane i pośrednie, oparte nie tylko na kontaktach różnego rodzaju instytucji – przede wszystkim państw – między sobą, a stają się w coraz większym stopniu bezpośrednio i odformalizowane. Kontaktują się ze sobą, współpracują i poznają poszczególne wspólnoty lokalne i regionalne, poszczególne środowiska zawodowe, wreszcie poszczególni, indywidualni członkowie tych wspólnot i środowisk, obywatele różnych, ale demokratycznych także dzięki istnieniu aktywnego samorządu terytorialnego, państw. Aktywność ta stwarza realne możliwości bezpośredniego kontaktowania się, poznawania, zaprzyjaźniania i przełamywania osadzonych w nacjonalizmie stereotypów, członków różnych narodów i obywateli różnych państw. Wydaje się, że jest ona niezbędna dla budowania we współczesnym świecie stosunków międzynarodowych opartych na współpracy,

¹ Problematyce tej poświęcony jest anglojęzyczny artykuł mojego autorstwa, przyjęty do druku w „Polish Political Science Yearbook” nr 4/2019.

a nie walce. W każdym razie znacząco wspomaga taki właśnie charakter stosunków między narodami i obywatelami, między wspólnotami wyznaczonymi terytorialnie i między poszczególnymi członkami tych wspólnot.²

Celem artykułu jest przedstawienie przemian aktywności międzynarodowej wspólnot terytorialnych, ewolucji jej form oraz zmian zasięgu przestrzenno-geograficznego jej oddziaływania, a także określenie znaczenia tego typu aktywności dla przejawiających ją samorządów terytorialnych oraz dla środowiska międzynarodowego. Ze względu na charakter niniejszego opracowania – ograniczony objętościowo artykuł – nie przedstawiono w nim całości problematyki określonej tytułem, a tylko zarysowano generalnie jej kształt.

Początki

Najstarsze formy aktywności międzynarodowej wspólnot terytorialnych znajdujemy już w starożytności. Wiązą się one z funkcjonowaniem specyficznych organizacji państwowych o zasięgu lokalnym, czyli greckich *polis*. W II połowie VI wieku przed naszą erą powstał pod przewodnictwem Sparty Związek Peloponeski mający charakter sojuszu wojskowego, skupiający większość miast-państw Półwyspu Peloponeskiego. W V wieku powstał Ateński Związek Morski, zrzeszający pod kierownictwem Aten zagrożone agresją Persji miasta jońskie. Po okresie wojen persko-greckich związki te podjęły walkę między sobą, prowadząc trwającą prawie 30 lat Wojnę Peloponeską, zakończoną w 404 roku p.n.e. zdobyciem Aten. Oba te związki nie miały charakteru porozumień samorządowych, a były raczej porozumieniami lokalnych, ale jednak państw, które to porozumienia miały najpierw charakter sojuszy wojskowych, luźniejszych, a później bliższych, graniczących z konfederacjami.³

² Na temat charakteru i specyfiki kontaktów międzynarodowych samorządów terytorialnych por.: N. Honka., *Współpraca samorządu terytorialnego województwa opolskiego z partnerami zagranicznymi wobec integracji europejskiej. Stan obecny. Szanse i zagrożenia*, [w:] B. Nitschke (red.), *Europa regionów. Tradycje i perspektywy*, Regionalne Centrum Animacji Kulturalnej, Zielona Góra 2002; K. Jóskowiak, *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, „Samorząd terytorialny” nr 5/2002.; W.T. Modzelewski, A. Żukowski, *Polski samorząd w stosunkach międzynarodowych. Zarys problematyki*, [w:] Marszałek-Kawa J. (red.), *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Duet, Toruń 2007; A. K. Piasecki, *Polityka zagraniczna jednostek polskiego samorządu terytorialnego*, [w:] B. Nitschke (red.), *Europa regionów. Tradycje i perspektywy*, Regionalne Centrum Animacji Kulturalnej, Zielona Góra 2002; J. Ruszkowski, *Pomorze Zachodnie w północnym wymiarze Unii Europejskiej*, [w:] Wojtaszak A. (red.), *Pomorze Zachodnie wobec Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2003; P. Swianiewicz, *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd terytorialny” nr 10 / 2005.

³ Jaczynowska M., Mączakowa A., Tyloch W. (1974), *Historia starożytna*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1974, s.197, 211–213.

Kolejną formą współpracy międzynarodowej wspólnot lokalnych zorganizowanych w swoisty, bo średniowieczny, ale już samorząd miejski, były funkcjonujące w wiekach średnich porozumienia handlowe zwane hanzami (od niemieckiego *die Hanse* – stowarzyszenie). Pierwsze powstały w XII wieku, skupiając miasta niderlandzkie. W kolejnym wieku stworzono hanzę obejmującą 15 miast flandryjskich, którym przewodziła Brugia. Organizacja ta nosiła nieco mylącą nazwę Hanzy londyńskiej, mimo że Londyn do niej nie należał. Nazwa zaś wzięła się stąd, że kupcy w niej skupieni zorganizowali się dla wspólnego handlowania angielską wełną. Następna hanza skupiała 17 miast północnej Francji i południowych Niderlandów, jej z kolei przewodniczyło miasto Arras. Największy zasięg i znaczenie zyskała jednak Hanza niemiecka zwana też Związkiem Hanzeatyckim czy Ligą Hanzeatycką, której rozkwit przypadał na wiek XIV i XV. Ta działająca od XIII wieku struktura powstała jako związek miast północnoniemieckich i innych miast nadbałtyckich. Jej rdzeniem był związek miast wendyjskich z Lubeką, Wismarem i Rostokiem. Powiększyła się ona później o Hamburg, Nowogród, Brugię i Londyn. W okresie największego rozkwitu należało do niej około 160 miast-członków, w tym wiele miast polskich (m.in. Kraków, Toruń, Elbląg, Gdańsk). Ten związek handlowy był liczącą się w Europie potęgą nie tylko gospodarczą i handlową, ale także polityczną. Hanza niemiecka prowadziła wojny, podporządkowując sobie nawet ówczesnych władców (wojna z Danią w XIV wieku). Od końca wieku XV znaczenie Związku Hanzeatyckiego stopniowo się zmniejszało. Liga ta nie wytrzymywała konkurencji z ekspansją gospodarczą i polityczną takich państw jak Anglia i Holandia. Spoistość a w konsekwencji siłę Hanzy osłabiała też konkurencja składających się na nią miast-członków powiązanych z państwami, na których terenie one leżały, czy z którymi ściśle wręcz współpracowały gospodarczo i politycznie. Wiek XVII przyniósł upadek Hanzy niemieckiej. Ostatni zjazd przedstawicieli poszczególnych miast-członków odbył się w 1669 roku. Kilkuwiekowe funkcjonowanie tej Hanzy, w znacznym stopniu niemieckiej tylko z nazwy, pokazało możliwości, jakie stwarza solidarne działanie miast i ich samorządów. Do dzisiaj wiele miast europejskich jest dumnych ze swojego hanzeatyckiego dziedzictwa, a samorządowcy, używając przykładu Hanzy, ciągle przypominają o sukcesach, jakie odnosiły współpracujące ze sobą wspólnoty lokalne.⁴

Powstanie i rozwój ruchu *twinning* i *siester cities*



Nowoczesne samorządy terytorialne są zjawiskiem charakterystycznym dla narodów nowoczesnych, społeczeństw masowych i obywatelskich oraz demokratycznych państw prawa, które ukształtowały się w XX wieku, rozumianym nie w sensie chronologicznym, a historycznym. Oznacza to, że wiek XX rozpoczął się wraz z końcem pierwszej wojny światowej, czyli w roku 1918. Wojna ta bowiem zakoń-

⁴ Od 1980 roku działa skupiający ponad 200 miast Związek Nowej Hanzy nawiązujący do tradycji Hanzy Niemieckiej (W. T. Modzelewski i A. Żukowski, *op. cit.* s.17–18).

czyła epokę historyczną nazywaną czasami nowożytnymi. Jej koniec rozpoczął czasy najnowsze, czyli współczesność. Koniec tej wojny zaowocował także powstaniem pierwszych porozumień o współpracy pomiędzy zorganizowanymi w gminy wspólnotami lokalnymi. Po pierwszej wojnie światowej, najtragiczniejszej z dotychczasowych, podczas której zginęło kilkanaście milionów ludzi, społeczeństwa demokratyczne zaczęły poszukiwać dróg zbliżenia, jeżeli nie mających uniemożliwić wybuch kolejnej wojny, to przynajmniej ograniczyć prawdopodobieństwo powtórzenia się jej. Braterstwo broni powstałe w czasie najkrwawszej z dotychczasowych wojen pomiędzy obywatelami demokratycznych państw i członkami społeczeństw obywatelskich chciano utrzymać i rozwijać także po to, aby wspólnie w przyszłości było łatwiej zadbać o zapewnienie pokoju w Europie. Niedawni sojusznicy wojenni – Brytyjczycy i Francuzi – mieli razem w czasie pokoju budować więzy i przyjaźnie, aby tym efektywniej i skuteczniej wspólnie tego pokoju pilnować nie tylko poprzez współpracę rządów i administracji, ale także poprzez ciągłą współpracę zaprzyjaźnionych społeczności lokalnych i indywidualnych obywateli. W takiej atmosferze powstało wiele form współpracy i wzajemnych kontaktów pomiędzy gminami miejskimi i wiejskimi północnej Francji i południowej Anglii.⁵ Sojusz i przyjaźń pomiędzy tymi aliantami miały być umacniane nie tylko poprzez współpracę instytucji państwowych i administrację publiczną, ale także na poziomie społecznym, obywatelskim. Ta zrodzona z braterstwa broni współpraca wspólnot lokalnych nie miała jednak masowego charakteru, dotyczyła bowiem tylko kilkudziesięciu wspólnot lokalnych.

Współpraca samorządów terytorialnych na masową skalę rozwinęła się po kolejnej, jeszcze tragiczniejszej drugiej wojnie światowej, której brutalność i skala zniszczeń przeszły wszystkie dotychczasowe wyobrażenia o konfliktach zbrojnych. Podczas tej wojny zginęło ponad 80 milionów ludzi, nie tylko w wyniku działań wojennych, ale także wskutek zorganizowanych na masową skalę działań ludobójczych. Współpraca samorządów terytorialnych miała być jedną z metod odbudowywania współpracy między społeczeństwami zwaśnionymi niedawnym, krwawym i okrutnym konfliktem. Pierwszą po tej wojnie umowę o dwustronnej współpracy samorządów terytorialnych podpisali przedstawiciele narodów jeszcze kilka lat wcześniej zaciekle ze sobą walczących i tradycyjnie, historycznie skonfliktowanych, których wrogość i konflikty odcisnęły ślady na dziejach Europy od kilkuset lat. W 1950 roku, zapoczątkowując ruch miast bliźniaczych, umowę podpisały niemiecki Ludwigsburg i francuski Montbelliard.⁶ Nie tylko na szczeblu państwowym i ogólnonarodowym, ale także w samorządzie terytorialnym lody w stosun-

⁵ A. Brzozowska, *Partnerstwo ponad podziałami*, [w:] Brzozowska A. (red.), *Związki bliźniacze. Współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, Związek Miast Polskich, Poznań 1998.

⁶ <https://www.ludwigsburg...>, dostęp – 25.05.2018

kach niemiecko-francuskich zaczynały topnieć. Samorządowcy francuscy i niemieccy zaczęli się angażować w budowanie nowej, zaprzyjaźnionej i wspólnej Europy. To, że tę pierwszą umowę o współpracy bliźniaczej podpisali właśnie Francuzi i Niemcy, miało wymiar nie tylko przełomowy, ale wręcz symboliczny. Przekazywano opinii publicznej jasny sygnał, że jeżeli jako pierwsi taką umowę podpisali samorządowcy z tych dwóch, tradycyjnie wrogich sobie krajów, to istotnie na starym kontynencie idą nowe czasy. Czasy zgody i współpracy. W takiej atmosferze kilkadziesiąt innych europejskich samorządów terytorialnych powołało do życia w 1951 roku pierwszą w Europie organizację międzynarodową samorządów terytorialnych: Radę Gmin Europy, która z czasem – w 1984 roku – rozszerzyła się o samorządy regionalne i zmieniła nazwę na Radę Gmin i Regionów Europy – Council of European Municipalities and Regions – CEMR.⁷

Zapoczątkowany przez Ludwigsburg i Montbelliard ruch porozumień bliźniaczych miast i innych samorządów terytorialnych zaczął się w Europie masowo rozwijać, przyjmując nazwę *twinning*, co tłumaczy się na polski jako *zbliżniaczenie*. Objął z czasem – poza Niemcami i Francją – kraje Beneluksu, Włochy, Szwajcarię i Wielką Brytanię, której samorządy podjęły, podobnie jak francuskie, współpracę ze swoimi odpowiednikami z Niemiec. Samorządy terytorialne Europy niejako wyznaczyły w ten sposób dwie formy swojej aktywności międzynarodowej. Jedna to bezpośrednia współpraca wspólnoty terytorialnej ze swoim zagranicznym partnerem. Druga – to powoływanie zrzeszających samorządy terytorialne organizacji międzynarodowych. Obie te strony uczestniczenia samorządów terytorialnych w życiu międzynarodowym były elementem składowym procesu integrowania się Europy Zachodniej. Pamiętać bowiem trzeba, że lata 50. XX wieku to okres, w którym podjęły działalność trzy wspólnoty europejskie: 1952 – Europejska Wspólnota Węgla i Stali; 1958 – Europejska Wspólnota Energii Atomowej oraz Europejska Wspólnota Gospodarcza.⁸

W tym samym okresie po drugiej stronie Atlantyku w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej rodził się analogiczny, oparty na wartościach demokratycznych i obywatelskich oraz zorientowany na współpracę międzynarodową ruch samorządów terytorialnych. Jego celem było – podobnie jak w Europie – budowanie społeczeństw obywatelskich i tworzenie przyjacielskich relacji pomiędzy obywatelami różnych – często jeszcze niedawno podzielonych drugą wojną światową – państw. Nowe więzi zamierzano budować najpierw poprzez poznawanie się, a później poprzez współpracę wspólnot lokalnych, wykorzystując do tego celu samorządy tery-

⁷ T. Kaczmarek *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005, s. 307.

⁸ S. Faliński, *Współpraca międzynarodowa samorządów terytorialnych*, [w:] *Wymiana i konkurencja. Środowisko i formy promocji Polski w świecie*, „*Studia i analizy dyplomacji kulturalnej i publicznej*”, nr 2, Collegium Civitas i Instytut Adama Mickiewicza, Warszawa 2011.

torialne, nie tylko w ramach jednego kontynentu, jak miało to miejsce w Europie, ale w skali całego świata, pomiędzy krajami znajdującymi się na różnych kontynentach. Z taką inicjatywą wystąpił w 1956 roku ówczesny prezydent Stanów Zjednoczonych Dwight Eisenhower, nazywając swoje działania „dyplomacją obywatelską”. Projekt ten został podchwycony przez władze wielu miast amerykańskich i przyjął nazwę *sister cities*, czyli *miasta siostrzane*. Objął najpierw Japonię, następnie Chiny, Koreę, Wietnam, a później inne kraje Azji i Bliskiego Wschodu oraz Afryki, wreszcie – ale to już lata 90. XX wieku – Rosję i inne kraje powstałe po rozpadzie Związku Radzieckiego.⁹

Organizacje międzynarodowe samorządów terytorialnych

Powstały w 1951 roku Council of European Municipalities (CEM) rozpoczął proces powstawania różnego rodzaju organizacji międzynarodowych samorządu terytorialnego. W roku 1984 rozszerzył on swoją formułę poprzez przekształcenie się w organizację zrzeszającą także europejskie regiony i od tego czasu nosi nazwę Council of European Municipalities and Regions (CEMR). Dzisiaj jest najliczniejszą, wyspecjalizowaną i odrębną organizacyjnie europejską strukturą międzynarodową samorządów terytorialnych. Nie jest to organizacja skupiająca bezpośrednio poszczególne, indywidualne samorzady terytorialne naszego kontynentu. Członkami CEMR są działające w poszczególnych państwach ogólnokrajowe organizacje samorządów terytorialnych, przy czym nierzadko do CEMR należy więcej niż jedna organizacja krajowa. Aktualnie w Council of European Municipalities and Regions zrzeszonych jest 60 organizacji z 42 państw, a w sposób pośredni ponad 130 000 różnego rodzaju i wielkości samorządów.¹⁰ Organizacja ta jest europejską sekcją ogólnoświatowego porozumienia samorządów terytorialnych, czyli United Civities and Local Governments. UCLG powstało w 2004 roku w Paryżu. Jest ogólnoświatową siecią zdecentralizowanej, terytorialnej i miejskiej władzy publicznej. Poza CEMR jej fragmentami są: Africa Section, UCLG-Africa; Asia-Pacific Section, UCLG-ASPAC; Eurasia Section, UCLG-Eurasia; Middle East and West Asia Section, UCLG-Mewa; Latin America Section, CORDIAL-Coordination of Local Authorities for Unity in diversity; North America Section, UCLG-Noram; Metropolitan Section, Metropolis; Forum for Regions. Ogółem UCLG obejmuje ponad 240 000 samorządów terytorialnych, skupionych w ponad 175 stowarzyszeniach krajowych z ponad 140 państw. Analizując te dane i wcześniejsze informacje dotyczące CEMR, łatwo można zauważyć, że największa liczba pośrednich i bezpośrednich członków UCLG pochodzi z Europy, chociaż we

⁹ *Współpraca partnerska samorządów. Praktyczny przewodnik*, K. Paczyńska, A. Stachowiak, A. Porawski, H. Leki (red.), Związek Miast Polskich, Poznań 2009, s. 4.

¹⁰ <http://www.ccre.org/>, dostęp – 31.05.2018.

władzach tej organizacji Europejczycy nie dominują. Pierwszy i założycielski zjazd odbył się w Paryżu w 2004 roku, ale już kolejne poza Europą – Jeju – 2007, Mexico City – 2010, Rabat – 2013, Bogota – 2016.¹¹

Interesującym rodzajem organizacji międzynarodowych samorządów terytorialnych, zdobywającym coraz większe znaczenie, są wyspecjalizowane sieci zrzeszające specyficzne, odrębne w stosunku do innych samorządy terytorialne. Ta odrębność może się wyrażać wielkością jednostki samorządu terytorialnego, charakterem przestrzeni geograficznej, jaką ona zajmuje, położeniem geograficznym czy jej miejscem w systemie władzy publicznej. Taką siecią jest Zgromadzenie Regionów Europy (Assembly of European Regions – AER) powstałe w 1987 roku, do którego należy ponad 270 regionów oraz 33 krajowe organizacje samorządów regionalnych z 35 państw. Stanowi ono forum współpracy zróżnicowanych w swoim charakterze europejskich regionów, których pozycja ustrojowa jest inna w państwach federalnych, inna w regionalnych, a jeszcze inna w unitarnych; zróżnicowana jest ona także ze względu na to, czy region znajduje się na terytorium Unii Europejskiej, czy nie.¹² Kolejną sieć stanowi Europejskie Stowarzyszenie Dużych Miast *Eurocities*, powstałe w 1986 roku porozumienie dużych, liczących ponad 250 000 mieszkańców miast europejskich. Skupia ono ponad 185 miast zamieszkiwanych przez ponad 130 miliony obywateli z 39 państw.¹³ Inna, także miejska sieć samorządów terytorialnych to Związek Stolic Unii Europejskiej (The Union of Capitals of European Union – UCEU). Tradycje działalności tego ugrupowania sięgają roku 1961, a więc czasów, kiedy nie było jeszcze UE, a związek ten obejmował stolicy państw należących do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Obecną nazwę przyjęto w roku 1993.¹⁴ Odminną, bo wyznaczoną specyficznym położeniem geograficznym, sieć stanowi BaltMet – Baltic Metropolises Network skupiające miasta państw leżących w basenie Morza Bałtyckiego. Ta sieć powstała w roku 2002 jako porozumienie stolic państw leżących nad Bałtykiem.¹⁵ Jeszcze wcześniej powstał działający na obszarze tego samego subregionu Związek Miast Bałtyckich powstały w 1991 roku (UBC – Union of the Baltic Cities), skupiający około 100 miast.¹⁶ Tego typu porozumienia lokalne i sub-regionalne funkcjonują w różnych częściach Europy.

Mnogość i aktywność organizacji międzynarodowych samorządów terytorialnych pozwalają stwierdzić, że wspólnoty terytorialne – i te lokalne, i te regionalne – potrafią łączyć swoje siły na arenie międzynarodowej. Umożliwia im to skutecz-

¹¹ <https://www.uclg.org/>, dostęp – 31.05.2018.

¹² <https://aer...>, dostęp – 31.05.2018.

¹³ <http://www.eurocities...>,dostęp – 31.05.2018.

¹⁴ <https://berlin...>, dostęp – 31.05.2018.

¹⁵ Faliński S. (2015), Aktywność międzynarodowa Warszawy, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, nr 3/45.

¹⁶ <http://www.ubc...>, 31.05.2018.

niej niż indywidualnie reprezentować swoje zbiorowe interesy jako instrumenty decentralizacji, a przez to i demokratyzacji współczesnych społeczeństw. Pozwala także umacniać pozycję miast jako naturalnego nośnika wymiany i współpracy międzynarodowej.¹⁷ Poza interesami wspólnymi dla wszystkich samorządów terytorialnych mają one także swoje specyfiki i odrębności grupowe, stąd organizacje międzynarodowe reprezentujące różnego typu samorzady terytorialne. Wszystkie różnego rodzaju organizacje międzynarodowe samorządów terytorialnych wzajemnie się przenikają i uzupełniają, tworząc coraz bardziej liczący się element środowiska międzynarodowego. W Europie są istotnym elementem wspomagającym integrację kontynentu, a dwie najważniejsze europejskie organizacje międzynarodowe – Unia Europejska i Rada Europy – wspomagają współpracę międzynarodową jednostek samorządu terytorialnego przede wszystkim przez swoje wyspecjalizowane instytucje: Komitet Regionów¹⁸ oraz Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy.¹⁹

Współpraca międzynarodowa w polskich samorządach terytorialnych

W procesie włączania się samorządów terytorialnych w politykę międzynarodową nie było dane uczestniczyć do końca lat 80. XX wieku Polsce i innym państwom tak zwanej „demokracji ludowej”. Przede wszystkim ze względu na to, że państwa te nie były demokratyczne. Nie istniał w nich samorząd terytorialny; chociaż istniała władza lokalna i regionalna, to była ona elementem nie zdecentralizowanej władzy publicznej – czym jest samorząd terytorialny – ale elementem jednolitej, centralnie sterowanej władzy państwowej. Była to tak zwana władza terenowa. Jej przedstawiciele, choć oczywiście nie na demokratycznych zasadach i w ograniczonym zakresie, także utrzymywali kontakty międzynarodowe i podpisywali umowy nie tylko ze swoimi odpowiednikami w innych, rządzonych przez komunistów państwach, ale także z prawdziwymi samorządami terytorialnymi z Europy Zachodniej. Uczestniczyli przez to, choć w sposób ograniczony i na minimalną skalę, w ruchu związków bliźniaczych. Najstarszym polskim związkiem bliźniaczym jest związek Rybnika z francuskim St. Vallier. Porozumienie to zostało podpisane jeszcze w 1961 roku. Dziewięć lat później zawarto umowę o współpracy między Zieloną Górą a niemieckim czy raczej „wschodniemieckim” Cottbus.²⁰

¹⁷ B. Barber, *Gdyby burmistrzowie rządził światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, MUZA, Warszawa 2014, passim.

¹⁸ Bielecka, *Komitet Regionów Unii Europejskiej a integracja europejska*, CeDeWu, Warszawa 2006.

¹⁹ <http://www.zmp.pl...05.06.2018>

²⁰ A. Brzozowska, *Partnerstwo ponad podziałami*, [w:] Brzozowska A. (red.), *Związki bliźniacze. Współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, Związek Miast Polskich, Poznań 1998.

W tym przypadku współpracować zaczęły ze sobą dwa miasta zza żelaznej kurtyny. Porozumienie Rybnika tę kurtynę w minimalnym stopniu uchylało. Jednak oba te związki budowały w czasach komunistycznych obywatelskie mosty pomiędzy różnymi społecznościami lokalnymi i są do dzisiaj kontynuowane już w nowych, demokratycznych warunkach i w ramach Unii Europejskiej. Trzeba jednak mieć świadomość tego, że urodzaj na związki bliźniacze z udziałem polskich miast i innych samorządów terytorialnych zaczął się wraz z odzyskaniem przez Polskę niepodległości i powstaniem Polski jako demokratycznego państwa prawnego. To dokonane po przełomie roku 1989 zmiany umożliwiły powszechne zawieranie przez polskie samorządy terytorialne takich umów. To samo dotyczy samorządów terytorialnych z innych krajów dawnego, tak zwanego „obozu socjalistycznego”. Ogółem w tej chwili polskie samorządy terytorialne są stroną ponad 4500 związków bliźniaczych, z których około 4 000 dotyczy partnerów europejskich. Takie proporcje są naturalne, oczywiste i zrozumiałe.

Wydarzeniem które zdynamizowało aktywność międzynarodową polskich samorządów terytorialnych było wejście naszego kraju do Unii Europejskiej. Bezpośrednio przed tą akcesją, w roku 2003, polskie samorządy terytorialne miały podpisane 2131 umów partnerskich, a w roku 2009 było ich 4004. Zestawienie to obrazuje, jak ogromne znaczenie dla obecności na scenie międzynarodowej polskich samorządów terytorialnych miał ten fakt. W analizowanym sześcioletnim okresie procentowo najbardziej wzrosła liczba porozumień podpisanych przez powiaty. Początkowo było tych porozumień 147, a w końcu analizowanego okresu 438. Oznacza to wzrost o prawie 200%. W liczbach bezwzględnych największy przyrost nastąpił wśród gmin i miast polskich – z 1728 do 3346. Najmniejszy zaś – i procentowo, i w liczbach bezwzględnych – chociaż też znaczący był przyrost ilości partnerstw wśród polskich województw – ze 167 do 220.

Interesująco przedstawia się struktura geograficzna kontaktów międzynarodowych polskich samorządów terytorialnych. Prawidłowością w przypadku Polski, podobnie jak w przypadku całej Europy, była dominacja kontaktów z sąsiadami, nawet tymi tradycyjnie i historycznie zdawać by się mogło wrogimi. Nasze samorządy terytorialne najwięcej kontaktów bliźniaczych miały w 2003 roku ze swoimi niemieckimi odpowiednikami (644). W sześć lat później było ich już ponad tysiąc (1021) i znajdowały się one ciągle na pierwszym miejscu wśród wszystkich innych. W omawianym okresie zmianie uległy kolejne miejsca, na których znajdowały się kontakty z samorządami z innych krajów. W 2003 roku kolejność ta wyglądała następująco: na drugim miejscu były kontakty z Francuzami – 207 kontaktów; na trzecim z Czechami – 136; na czwartym z Holendrami – 118; na piątym z Ukrainą – 106; na szóstym ze Słowacją – 105; na siódmym z Danią – 97; na ósmym ze Szwecją – 87; na dziewiątym z Włochami – 81; na dziesiątym z Litwą – 74; na jedenastym z Węgrami – 65; na dwunastym z Rosją – 64; i na trzynastym z Wielką Brytanią – 63. Po sześciu latach, w 2009 roku, ranking ten przedstawiał

się następująco: na drugim miejscu po Niemczech znalazła się Ukraina – 446 kontaktów, ich liczba wzrosła ponad czterokrotnie; na trzecim Czechy – 331 kontaktów, co oznacza wzrost ponad dwukrotny; na czwartym Francja – 278, w przypadku której liczba kontaktów wzrosła tylko o kilkadziesiąt, w efekcie czego Francja niejako spadła z drugiego poprzednio miejsca; na piątym Słowacja – 258, co oznacza wzrost ponad dwukrotny i awans Słowacji o jedno miejsce w tej klasyfikacji; na szóstym Węgry – 191, czyli wzrost ponad trzykrotny; na siódmym Litwa – 174, wzrost ponad dwukrotny; na ósmym Włochy – 173, także ponad dwukrotny wzrost; na dziewiątym Rosja – 107, wzrost bez mała dwukrotny. Kolejne miejsca zajęły kraje, których liczba kontaktów samorządowych z Polską w ciągu omawianych sześciu lat spadła. Na dziesiątym miejscu znalazła się Holandia – 86 kontaktów, niewielki, ale jednak spadek; na jedenastym Szwecja – 84 kontakty, mniejszy niż w przypadku Holandii, ale ciągle spadek; na dwunastym Wielka Brytania – 61, tutaj praktycznie stagnacja; i na ostatnim, trzynastym miejscu w tym zestawieniu znalazła się Dania z 43 kontaktami, czyli z bardzo dużym spadkiem ich liczby, bo o ponad 50 procent.

Z tych danych, dotyczących samorządów terytorialnych trzynastu krajów, z którymi polskie jednostki samorządu terytorialnego utrzymywały w pierwszej dekadzie naszego stulecia największą ilość kontaktów bliźniaczych, wypływa kilka wniosków natury ogólnej. Po pierwsze – niekwestionowanym liderem w tym zestawieniu były i są Niemcy; po drugie – drugim partnerem polskich samorządów terytorialnych stała się Ukraina, nasz sąsiad i kraj spoza Unii Europejskiej; po trzecie – tradycyjny, w obiegowej opinii historyczny przyjaciel Polski – Francja, przestał pełnić czołową rolę wśród partnerów samorządowych naszego kraju; po czwarte – znacznie wzrosły rola i pozycja naszych południowych sąsiadów, Czech i Słowacji oraz innych krajów z naszego regionu, czego spektakularnymi dowodem jest rozkwit kontaktów z samorządami Węgier oraz rozwój współpracy ze wspólnotami terytorialnymi Litwy, a także, choć w mniejszym stopniu, z rosyjskimi; po piąte – w pewnego rodzaju marazmie znalazły się polskie kontakty samorządowe z krajami Europy zachodniej i Skandynawii (Wielka Brytania, Szwecja, Holandia), a nawet nastąpił regres w tych relacjach (Dania), wyjątek stanowią tutaj nasze rozwijające się stosunki samorządowe z Włochami. Generalnie więc Polska nie wyłamuje się z tendencji ogólnoeuropejskiej, według której najintensywniejsze są kontakty samorządowe pomiędzy bliższymi i dalszymi sąsiadami.

Dla uzupełnienia obrazu współpracy międzynarodowej polskich samorządów terytorialnych warto przedstawić kontakty z partnerami spoza Unii Europejskiej. Są one względnie nieliczne. Procentowo najbardziej wzrosła liczba umów podpisanych z partnerami tureckimi, co wydaje się wiązać aspiracjami Turcji do UE. W 2003 roku istniała tylko jedna polsko-turecka para samorządowa. W 2009 było ich już 22, czyli nastąpił wzrost o 2200%! O połowę mniejsza była dynamika nawiązywania kontaktów bliźniaczych z Serbią. W jej przypadku wynosiła ona

1100%, przy czym na początku opisywanego sześćdziesiątka lat był tylko jeden związek bliźniaczy. Trzecim krajem z tej grupy była Norwegia, z którą początkowo, w 2003 roku, były dwa związki bliźniacze, a w 2009 było ich dwanaście, co w przeliczeniu na procenty oznacza wzrost o 600. W omawianym sześćdziesiątka lat polskie samorzady terytorialne nie tylko zawierały kolejne umowy bliźniacze ze swoimi odpowiednikami w krajach, w których takie porozumienia już wcześniej działały, ale także podpisały samorządowe umowy o współpracy z krajami, w których wcześniej polskie samorzady nie miały tego typu umów. Wprawdzie nie był to proces intensywny, ale dostrzegalny i znaczący, bo zapoczątkowujący być może bardziej masową współpracę w przyszłości. Najwięcej umów podpisano z samorządowcami z Gruzji – 3; po dwie z samorządowcami Armenii, Mongolii, Tajwanu i Czeczenii, pojedyncze umowy dotyczyły Indii, Ekwadoru, Kirgistanu, Libanu i Macedonii.²¹

Zakończenie

Próbując syntetycznie opisać aktywność samorządów terytorialnych na arenie międzynarodowej, możemy sformułować wnioski dotyczące skutków tej aktywności. Po pierwsze – dla środowiska międzynarodowego, po drugie – dla przejawiających tę aktywność samorządów terytorialnych. W oczywisty sposób obie te przestrzenie wzajemnie na siebie oddziałują, ale dla przejrzystości prezentowanych wniosków lepiej jest wskazać je rozdzielnie dla przestrzeni wewnętrznej, czyli konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, oraz dla wewnętrznej, czyli środowiska międzynarodowego.

W odniesieniu do przestrzeni wewnętrznej jednostki samorządu terytorialnego jej współpraca międzynarodowa:

- stanowi kolejną dziedzinę aktywności wspólnotowej i dzięki temu rozwija poczucie więzi członków wspólnoty terytorialnej,
- jest jednym z punktów odniesienia dla kształtowania i rozwijania poczucia własnej, odrębnej od innych tożsamości terytorialnej (lokalnej i regionalnej),
- stanowi nośnik, poprzez który wspólnota rozpowszechnia swoją indywidualność,
- stanowi nośnik, poprzez który zaprzyjaźnione wspólnoty terytorialne przekazują informację o swojej specyfice,
- umożliwia dostrzeżenie przez członków wspólnoty swojego podobieństwa do członków innych, zaprzyjaźnionych wspólnot,
- uczy szacunku dla odmiennych kultur,

²¹ S. Faliński, *Współpraca międzynarodowa samorządów terytorialnych*, [w:] *Wymiana i konkurencja. Środowisko i formy promocji Polski w świecie*, „*Studia i analizy dyplomacji kulturalnej i publicznej*”, nr 2, Collegium Civitas i Instytut Adama Mickiewicza, Warszawa 2011.

- kształtuje tolerancję członków wspólnoty w stosunku do odmiennych cywilizacyjnie i kulturalnie jej odpowiedników,
- pobudza wśród członków wspólnoty zainteresowanie otaczającym światem,
- dostarcza członkom wspólnoty wiedzy o otaczającym ją świecie,
- sprzyja budowaniu przekonania, że pluralizm i odmienności są czynnikiem mogącym wzbogacać wspólnotę,
- osłabia istniejące i pomaga likwidować negatywne stereotypy i uprzedzenia kulturowo-cywilizacyjne,
- poprzez rozwijanie współpracy gospodarczej wpływa pozytywnie na rozwój ekonomiczny,
- stwarza możliwości zdobywania specjalnych funduszy zewnętrznych (programy Unii Europejskiej),
- wspomaga dostrzeganie przez członków wspólnoty wartości uniwersalnych, charakterystycznych dla wszystkich, zróżnicowanych kulturowo ludzi.

W odniesieniu do przestrzeni zewnętrznej współpraca międzynarodowa jednostki samorządu terytorialnego:

- w nieporównanie większym stopniu niż współpraca pomiędzy państwami jako instytucjami buduje więzi pomiędzy obywatelami i wspólnotami obywatelskimi, pomiędzy społeczeństwami i narodami,
- sprzyja tworzeniu autentycznych i względnie trwałych porozumień oraz nici współpracy i sympatii pomiędzy obywatelami i ich wspólnotami, a nie jak współpraca międzynarodowa państw pomiędzy instytucjami,
- buduje pozytywne relacje pomiędzy członkami zaprzyjaźnionych wspólnot,
- sprzyja przepływowi wzorców kulturowych pomiędzy zaprzyjaźnionymi wspólnotami,
- sprzyja kształtowaniu wśród członków wspólnoty otwartości na odmienności i uczy tolerancji,
- poprzez poznanie innych wspólnot samorządowych i ich członków dostarcza wiedzy na ich temat i dzięki temu przełamuje wzajemne uprzedzenia i stereotypy,
- jest istotnym czynnikiem współtworzącym w przestrzeni międzynarodowej atmosferę współpracy pomiędzy państwami, społeczeństwami, różnego rodzaju wspólnotami i poszczególnymi ludźmi będącymi obywatelami demokratycznych państwa prawa,
- sprzyja budowaniu pozytywnych więzi międzyspołecznościowych i poprzez to międzynarodowych, opartych nie na kontaktach przedstawicieli administracji państwowych, ale na związkach o charakterze społecznym, pomiędzy poszczególnymi obywatelami oraz ich mniejszymi i większymi grupami składającymi się na społeczeństwa i narody. Takie więzi mają zdecydowanie trwalszy charakter niż więzi międzypaństwowe,

- pomagają budować ład międzynarodowy oparty na współpracy międzynarodowej i międzypaństwowej, a nie na walce pomiędzy narodami i państwami. Sprzyja więc budowaniu pokojowego ładu międzynarodowego,
- dzięki współpracy zdecentralizowanych instytucji władzy publicznej upowszechnia ten model organizacji życia społeczno-politycznego,
- umacniając znaczenie samorządu terytorialnego na arenie międzynarodowej umacnia jego znaczenie w krajach, w których on funkcjonuje,
- jest czynnikiem rozwijającym społeczeństwo obywatelskie, demokrację i rządy prawa w państwach pochodzenia samorządów terytorialnych.

BIBLIOGRAFIA

- Barber B.R. 2014.** *Gdyby burmistrzowie rządili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta.* MUZA, Warszawa.
- Bielecka M. 2006.** *Komitet Regionów Unii Europejskiej a integracja europejska.* CeDeWu, Warszawa.
- Brzozowska A. 1998.** *Partnerstwo ponad podziałami*, [w:] Brzozowska A. (red.), *Związki bliźniacze. Współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych.* Związek Miast Polskich, Poznań.
- Faliński S. 2015.** *Aktywność międzynarodowa Warszawy*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, nr 3/45.
- Faliński S. 2011.** *Współpraca międzynarodowa samorządów terytorialnych*, [w:] *Wymiana i konkurencja. Środowisko i formy promocji Polski w świecie*, „Studia i analizy dyplomacji kulturalnej i publicznej”, nr 2. Collegium Civitas i Instytut Adama Mickiewicza, Warszawa.
- Honka N. 2002.** *Współpraca samorządu terytorialnego województwa opolskiego z partnerami zagranicznymi wobec integracji europejskiej. Stan obecny. Szanse i zagrożenia.* [w:] B. Nitschke (red.), *Europa regionów. Tradycje i perspektywy.* Regionalne Centrum Animacji Kulturalnej, Zielona Góra.
- <http://www.ccre.org/>.
- http://www.eurocities.eneurocities/about_us .
- <http://www.zmp.poznan.pl/strony/kong...okalnych-i-regionalnych-europy-clrae> .
- <http://www.ubc.net/cities> .
- <https://www.aer.en/aer-largest-independent-network-regions-wider-europe/> .
- <https://www.berlin.de/rbmskzl/en/international-relations/city-networks/ucue/artikel.23474.en.php> .
- https://www.ludwigsburg.de/Lde/start/stadt_buerger/Internationales.html .
- <https://www.uclg.org/> .

- Jaczynowska M., Mączakowa A., Tyloch W. 1974.** *Historia starożytna*. Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa.
- Jóśkowiak K. 2002.** *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*. „Samorząd Terytorialny” nr 5.
- Kaczmarek T. 2005.** *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Modzelewski W.T., Żukowski A. 2007.** *Polski samorząd w stosunkach międzynarodowych. Zarys problematyki*, [w:] Marszałek-Kawa J. (red.), *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*. Wydawnictwo Duet, Toruń.
- Piasecki A.K. 2002.** *Polityka zagraniczna jednostek polskiego samorządu terytorialnego*. [w:] B. Nitschke (red.), *Europa regionów. Tradycje i perspektywy*. Regionalne Centrum Animacji Kulturalnej, Zielona Góra.
- Paczyńska K., Stachowiak A., Porawski A., Leki H. (red.). 2009.** *Współpraca partnerska samorządów. Praktyczny przewodnik*. Związek Miast Polskich, Poznań.
- Ruszkowski J. 2003.** *Pomorze Zachodnie w północnym wymiarze Unii Europejskiej*. [w:] Wojtaszak A. (red.) *Pomorze Zachodnie wobec Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Swianiewicz P. 2005.** *Kontakty międzynarodowe samorządów*. „Samorząd Terytorialny” nr 10.

SUMMARY

The aim of the article herein is to present, in a short and a synthetic form, the self-governments as the new actors on the international arena. Discussed herein are the genesis and the development of this new international activities being undertaken by local residential areas such as the “twinning movement” and the program for establishing “sister cities”. Briefly described are the key international organizations focused on the local self-governance. Discussed is also, in a relative detail, is the cooperation of the Polish self-governance entities with local self-governance partners within the international sphere. The author concludes by attempting to define the scope and importance of the international cooperation of local self-governance entities in general and its impact on the individual participating partners.

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia w bardzo skrótowej i syntetycznej formie samorządy terytorialne jako nowych uczestników sceny międzynarodowej. Omówiono w nim genezę oraz ewolucję tej formy aktywności wspólnot terytorialnych, prezentując formy współpracy partnerskiej, takie jak ruch *twinning* oraz *siester cities*, charakteryzując najważniejsze organizacje międzynarodowe samorządów terytorialnych,

względnie szczegółowo opisując współpracę międzynarodową polskich jednostek samorządów terytorialnych. Zwieńczeniem publikacji jest propozycja określenia roli, jaką współpraca międzynarodowa samorządów terytorialnych pełni na arenie międzynarodowej oraz wobec aktywnych na tej arenie wspólnot terytorialnych.

Key words: local self-governance, international cooperation, international stage.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, współpraca międzynarodowa, scena międzynarodowa.

DZIAŁ IV

**Z życia Ostrołęckiego
Towarzystwa Naukowego**

