SÚČASNÉ TRENDY V MEDZINÁRODNEJ SPOLUPRÁCI SLOVENSKÝCH MIEST

Ján Buček, Zuzana Fedorová, Andrea Ondreičková

Abstract

This paper focuses on the international co-operation of Slovak cities. As decentralised form of international relations it developed into typical and important part of local self-government activities. After the period of regulated „friendship cities“ co-operation, during the communist period, it expanded as a sign of freedom, sharing of experiences, peace building and integration after 1989. However, the most significant growth we can observe within the last decade, thanks to its strong ties to cross-border co-operation with cities in neighbouring countries.

Keywords: cities, international co-operation, twinning, sister cities, partnership, local self-government, cross-border co-operation

Úvod

Medzinárodná spolupráca sa stala za viac ako polstoročie jednou z veľmi typických aktivít miestnych samospráv. Najmä počas posledných desaťročí môžeme pozorovať jej búrlivý nárast v globálnej dimenzii. Aktivity označované termínmi ako sesterské mestá, partnerské mestá, družobné mestá, twinning, städtpartnerschaft, či skratka ako „C2C“ (city-to-city), sa stali bežnou súčasťou komunálnej politiky. Patria zo širších hľadísk medzi formy decentralizovanej medzinárodnej spolupráce (Hašteck, 2001). Často sa pritom zdôrazňuje potreba formálneho vyjadrenia spolupráce zmluvou medzi samosprávami partnerských miest. Takáto spolupráca sa považuje za veľmi významnú súčasť medzinárodných vzťahov vo všeobecnosti, s významom napr. v šírení porozumenia, mieru, spolupráce, či podpore rozvoja (napr. Hobbs, 1994; Alger, 1999; Cremer a i. 2001). Patrí ku kľúčovým agendám viacerých medzinárodných organizácií miestnych samospráv (napr. CEMR 2007), ako aj národných združení samospráv, nehovoriac o špecializovaných združeniach (napr. Sister Cities International, World Federation of United Cities). Medzinárodná spolupráca miest, ale i vidieckych obcí, býva podporovaná ako štátnymi, tak aj nadnárodnými inštitúciami (napr. program EÚ „Europe for citizens“). Tejto problematike, nachádzajúcej sa na prieniku politickej geografie, medzinárodných vzťahov, komunálnej politiky, sa venuje pozornosť aj na Slovensku. Je to však vďaľeko menšej miere, ako iným formám decentralizovanej medzinárodnej spolupráce (napr. cezhraničnej spolupráci, euroregiónom). Aj v tomto rámci však odkazy na medzinárodné aktivity miestnych

samospráv nachádzame, keďže napr. práve euroregióny sú iniciatívou opierajúcou sa o angažovanosť miest a vidieckych obcí.

Cieľom tohto príspevku je zhodnotiť súčasné trendy v medzinárodných vzťahoch a spolupráci slovenských miest na príklade miest dvoch samosprávnych krajov. V jeho úvode stručne sumarizujeme orientáciu výskumu v tejto oblasti. Pri hodnotení bilaterálnej spolupráce slovenských miest sa najprv sústreďujeme na jej vybrané vývojové tendencie. V ďalších častiach charakterizujeme dôvody spolupráce, priestorové rozmiestnenie partnerských miest podľa štátov, oblasti spolupráce, či faktory, ktoré ovplyvňujú jej rozmach. Empirickou bázou samotnej analýzy je anketa realizovaná v r. 2011-2012 vo všetkých mestách Trnavského (16 miest) a Žilinského kraja (18 miest). Pre potreby porovnania, boli použité aj otázky formulované pri podobne zameranom staršom výskume (Buček 1995).

Náčrt súčasných trendov v skúmaní medzinárodnej spolupráce miest

Medzinárodná spolupráca miest je v súčasnosti globálnym fenoménom, ktorý je predmetom dlhodobého záujmu viacerých disciplín, geografiu nevynímajúc. V geografii patrí ku klasickým prácam najmä štúdia Zelinskeho (1991). Už v tomto období sledoval expanziu spolupráce z jadrového regiónu západnej Európy, najprv do ostatných krajín vyspelého sveta a následne do ďalších krajín. Nachádzal v tomto procese už menej náhodnosti a viac cieľavedomosti, napr. pri hľadaní a výbere partnerov. Faktormi úspešnej spolupráce sa zaoberal de Villiers (2009) s využitím poznatkov týkajúcich sa miest v USA a Juhoafrickej republike. Upozorňuje na potrebu koncepčného prístupu k tejto problematike, od stratégie „zahraničnej politiky“ mesta, cez prepracovaný proces výberu a hodnotenia potenciálnych partnerov, až po implementáciu a adekvátne financovanie. Naznačil existenciu dielčích fáz a životného cyklu spolupráce (nie všetky musia trvať nekonečne a spolupráca nie je stále rovnako intenzívna). Buis (2009) sa zamerával na úlohu združení miest a obcí pri podpore rozvoja a zvyšovaní efektívnosti spolupráce. Partnerstvami miest vo Veľkej Británii od druhej svetovej vojny sa intenzívne zaoberal Clarke (2009, 2011). Poukázal na hlavné motívy spolupráce, ktorými boli podpora mierového spolunažívania a rekonštrukcie v západnej Európe, politické a administratívne zjednotenie Európy, miestny ekonomický rozvoj, prechod k liberálnej demokracii a ekonomike v post-socialistickej Európe a Ázii, alebo rozvoj menej rozvinutých krajín globálneho „juhu“. Cremer a i. (2001) študovali medzinárodné vzťahy miest z Nového Zélandu, najmä špecifiká spolupráce s mestami z Číny. Ewen a Hebbert (2007) zasadili nárast medzinárodnej spolupráce a rozmach sietí medzi mestami do kontextu nárastu „municipalizmu“ – posilňovania vplyvu miest v súčasnom globalizovanom svete, s rastúcou úlohou nadnárodných inštitúcií.

Rozširovanie spolupráce sa prejavilo aj vo vyššom záujme o túto problematiku v strednej a východnej Európe. Furmankiewicz (2005) sa zaoberal

partnerstvami miest v Poľsku. Na základe rozsiahleho výskumu potvrdil vzostup spolupráce predovšetkým s mestami v západnej Európe (najmä v Nemecku) a v Škandinávii. Jeho výsledky potvrdili významnú úlohu osobných kontaktov. Tie zohrávali závažnú úlohu pri zakladaní partnerstiev, ale boli aj problémom, keď dochádzalo k personálnym zmenám v partnerských mestách. Medzi problémami uvádzal aj veľkú vzdialenosť miest, jazykovú bariéru, či nedostatočnú aktivitu niektorých partnerov. Medzi oblastami spolupráce dominovali vzdelávanie, šport, kultúra a cestovný ruch. Baldersheim et al. (2002) tiež poukázali na veľkú zaangažovanosť starostov v medzinárodných vzťahoch miest v Poľsku, Česku a na Slovensku. Zo skorších slovenských výskumov sa tejto téme venoval Buček na väčšom súbore 82 slovenských miest (1995) a neskôršie na menšej vzorke veľkých miest (1999). Poukázal najmä na oživenie a reorientáciu týchto vzťahov po r. 1989. Zo slovenských výskumov nemôžeme obísť prieskum organizovaný v r. 2012 pod gesciou ZMOS (Špačeková a i., 2012). Ten pracoval s informáciami až z 1377 slovenských obcí, pričom v ňom dominovali informácie za vidiecke obce a konštatoval významný nárast partnerstiev po r. 2000.

Vybrané trendy v medzinárodných vzťahoch slovenských miest

Skúmanie partnerských vzťahov slovenských miest sa zameralo na otázky priestorovej distribúcie partnerských miest, dôvody vzniku, hlavné oblasti spolupráce a bariéry spolupráce, ako aj plánované zámery miest v tejto oblasti. K najzaujímavejším poznatkom patrí vývoj počtu partnerských miest (obr. 1). Ich počet bol do r. 1989 menší v oboch krajoch, oproti novším obdobiam. Odrážalo to ideologický - „družobný“ charakter spolupráce a súvisiacu reguláciu. Po r. 1989 pozorujeme nárast počtu partnerstiev, pričom väčší rast odrážal silnejšia tradícia takejto spolupráce v Žilinskom kraji. Do určitej miery to ovplyvnil väčší počet partnerstiev s mestami v Česku, ktoré sa po r. 1993 stali medzinárodnými. Partnerstvá uzavreté v rokoch 1990-2000 boli menej stabilné. Viaceré po určitom období prestali fungovať, čo sa týkalo najmä tých so vzdialenejšími mestami západnej Európy. Stagnáciu počtu v deväťdesiatich rokoch môžeme pozorovať v Trnavskom kraji, nasledovanú prudkým rozvojom po r. 2000. V roku 2011 bolo zistených 107 partnerstiev v Žilinskom kraji a 61 partnerstiev v Trnavskom kraji. V prípade vyššieho počtu u miest Žilinského kraja zohráva významnú úlohu aj členstvo v rámci aktívnych euroregionálnych združení (euroregióny Tatry a Beskydy). Časť partnerstiev sa v nimi prekrýva. U niekoľkých miest môžeme v dlhodobejšom pohľade pozorovať značné výkyvy v počte partnerstiev. Najvyšší počet partnerských miest vykazovalo mesto Žilina (14). Mesto Šaštín-Stráže nevykazovalo medzinárodnú spoluprácu v žiadnom období.

Pozoruhodný obraz nám ponúka detailnejší pohľad na vývoj počtu partnerstiev od r. 2000 (obr. 2). Kým v Trnavskom kraji pozorujeme najväčší nárast v r. 2002-2004, v Žilinskom kraji je najväčší nárast evidentný

v r. 2007 – 2010. Podstatný vplyv na nárast počtu partnerstiev po r. 2000 a jeho odlišnú medziročnú dynamiku má vplyv podporného rámca EÚ. Nárast sa viaže na možnosti čerpania fondov na podporu spoločných projektov a nie na samotný fakt vstupu Slovenska do EÚ v r. 2004. Určitý vplyv na výraznejší rast partnerstiev v tomto období malo aj zväčšenie kompetencií miestnych samospráv, vrátane tých, v ktorých sú spoločné medzinárodné aktivity časté, ako napr. školstvo. Opakujúci sa pokles vzniku nových partnerstiev v niektorých rokoch môžeme dať do súvisu s vplyvom volebného cyklu miestnych samospráv – vo volebnom roku (prípadne rok pred voľbami), sa hľadanie nových partnerov dostáva do úzadia záujmu hlavných aktérov spolupráce (volebné roky 2006 a 2010).

Obr. 1: Počet nových partnerstiev uzavretých mestami vo vybraných obdobiach (podľa krajov)

Figure 1: Number of new partnerships signed in selected periods (according to regions)

Zdroj: vlastný výskum

Priestorová distribúcia partnerstiev naznačuje dôležitosť prijateľnej vzdialenosti medzi mestami a cezhraničného podporného rámca. U miest oboch krajov dominujú susedné štáty, hoci v inom poradí (obr. 3). Kým v prípade Žilinského kraja je najviac partnerských miest z Poľska a Česka, v prípade Trnavského kraja ich je najviac z Česka a Maďarska. Sú to krajiny geograficky blízke a ľahšie dostupné. Z ďalších sú významnejšie partnerstvá v nie príliš vzdialených nemecky hovoriacich krajinách (Rakúsko a Nemecko) a slovanských štátoch (Srbsko, Chorvátsko, i Slovinsko). Menej početné sú partnerstvá s ostatnými východoeurópskymi krajinami (menší počet partnerstiev s mestami na Ukrajine, ale slabozastúpené sú napr. aj mestá z Rumunska, Ruska, či Bulharska). Zo západoeurópskych krajín nachádzame menší počet spoluprác s mestami vo

Francúzsku, Holandsku a Belgicku. Zo severských krajín je potrebné uviesť tradičné partnerstvá s fínskymi mestami. Výnimočnejšie sú partnerstvá s mestami zo štátov južnej Európy (viac z Talianska, menej z Grécka a Španielska). Z mimoeurópskych partnerstiev sa jednotlivito objavujú mestá v Číne, Izraeli a USA. Ukončené spolupráce sa týkajú partnerstiev vzniknutých v rámci niekdajšej družobnej spolupráce (ZSSR, NDR), či redukcie často väčšieho počtu partnerských miest z Česka (niektoré mestá mali viacero partnerských miest z ČR), ako aj spoluprác so vzdialenejšími mestami (vzdialenejšie mestá v západnej Európe).

Obr. 2: Počet nových partnerstiev uzavretých mestami v r. 2000-2010 (podľa krajov)

Figure 2: Number of new partnerships signed by cities in 2000-2010 (according to regions)

Zdroj: vlastný výskum

Značný vplyv podporného rámca integračného procesu EÚ a súvisiacich programov potvrdzujú získané výsledky o hlavných príčinách vzniku spoluprác. V oboch krajoch nachádzame medzi hlavnými dôvodmi spolupráce – cezhraničnú spoluprácu, podobné kultúrne záujmy, realizáciu spoločných projektov a rozvoj cestovného ruchu. Za nimi nasledovali osobné kontakty a spoločné problémy. Len priemerne významná bola jazyková blízkosť. Geografická blízkosť, či podobná ekonomická štruktúra boli uvádzané veľmi zriedkavo. Za pravidelnú považujú predstavitelia miest spoluprácu v takmer 60 % v oboch krajoch. V prípade miest Žilinského kraja sme však našli vyšší podiel spoluprác, ktoré sa aktuálne nerozvíjali (takmer 10 %), čo sa týka najmä vzdialenejších partnerských miest.

Pri prieskume hlavných oblastí spolupráce, v mestách oboch krajov prevažuje jednoznačne spolupráca v oblasti kultúry. Z ďalších možností sa najviac vyskytovali spolupráca v športe, regionálnom rozvoji a školstve (v rôznom poradí). Len v menšej časti miest považovali svoju spoluprácu za komplexnú. To sa týkalo najmä miest bezprostredne pri štátnej hranici a viacerých miest v Žilinskom kraji.

V časti prieskumu venovanom bariéram a problémom partnerskej spolupráce sa takmer u všetkých dotazovaných miest objavoval problém financovania spoločných aktivít. Menej často sa uvádzala jazyková bariéra (ale z významnejších krajín sa týkala aj Rakúska a Maďarska). S výnimkou niektorých väčších miest sa neplánovalo rozširovanie počtu partnerských miest, skôr skvalitnenie a udržanie existujúcich partnerstiev. Možeme dedukovať určitý stav nasýtenia v početnosti spoluprác, pričom však existuje potenciál nárastu u časti miest, či reorganizácie existujúcich partnerstiev (ukončenie časti starších menej funkujúcich spoluprác v prospech nových).

Obr. 3: Štáty v ktorých sa nachádza najvyšší počet partnerských miest v r. 2010 (podľa krajov)

Figure 3: States with the highest number of partnership cities in 2010 (according to regions)

Zdroj: vlastný výskum

Pozn. Uvedené sú len štáty s počtom partnerských miest vyšším ako jedno.

Záver

Medzinárodná spolupráca slovenských miest sa v dekáde po r. 2000 značne rozšírila. Výrazne tomu napomohla podpora zo strany EU, najmä programov

zameraných na cezhraničnú spoluprácu. Súčasne môžeme pozorovať stagnáciu a útlm spolupráce so vzdialenejšími mestami, vrátane partnerstiev s mestami zo štátov západnej Európe. Tradičnejšie ponímanie partnerstiev zo skoršieho obdobia ako vzájomné poznávanie, know-how transfer, získavanie skúseností, podpora rozvoja sa vytráca. Idea európskej integrácie sa takto v prípade slovenských miest naplňa už viac prostredníctvom podpory cezhraničnej spolupráce.

Rešpektujúc výskumom potvrdenú pragmatickosť spolupráce a zdôraznenie finančných limitov, asi nemôžeme očakávať výraznejší nárast partnerstiev slovenských miest v nadchádzajúcich rokoch. Aj v prípade pretrvávajúcej podpory cezhraničných väzieb z eurofondov v nasledujúcom programovacom období, budú sa skôr využívať už existujúce partnerské vzťahy. Stále sa budeme stretávať s väčším počtom spoluprác u väčších miest (napriek niekoľkým výnimkám), ktorých kapacity (ľudské, finančné) sú väčšie. Práve u nich najčastejšie pozorujeme aj širší rámec spolupráce presahujúcej cezhraničné väzby medzi mestami (napr. Žilina, Trnava). Vyšší počet spoluprác u niektorých menších miest (napr. Tvrdošín) potvrdzuje vplyv ďalších faktorov, najmä intenzívnejší záujem miestnej samosprávy a jej predstaviteľov o partnerskú spoluprácu.

Vychádzajúc z naznačených trendov, je vhodné zvážiť posilnenie rámca partnerskej spolupráce miest v Európe zameraného na strategicky a účelovo formované siete miest (podobný sociálno-ekonomický profil, funkcie, podobné problémy a pod.), ktoré vyvážia silný cezhraničný charakter spoluprác. Mohla by sa tým posilniť doteraz prevažne absentujúca prepracovanosť prístupov miest (vrátane výberu partnerov) v oblasti medzinárodnej spolupráce. Napríklad jeden z trendov tzv. multitwinning, alebo multilaterálne partnerstvá (napr. Kaczmarek 2005), sú pri slovenských mestách ešte stále zriedkavé.

Výskum nás súčasne upozornil na menej známe aspekty partnerských vzťahov slovenských miest, ktoré si vyžadujú budúci hlbší výskum. Týka sa to najmä otázok „životného cyklu“ partnerstiev, napr. ako sa vyvíjajú po fáze externej podpory, aká je ich dĺžka trvania, intenzita spolupráce v „čase“, či aké sú faktory a okolnosti podporujúce dlhodobú udržateľnosť partnerstva.

Príspevok vznikol v rámci riešenia projektu VEGA č.1/0709/11 „Adaptabilita priestorových systémov v post-transformačnom období“.

Literatúra

Alger, C.F., 1999. The future of democracy and global governance depends on widespread public knowledge about local links to the world. *Cities*, 16, 3, pp. 195–206,

Baldersheim, H., Buček, J., Swianiewicz, P., 2002. Mayors Learning across Borders: The International Networks of Municipalities in East-Central Europe". *Regional & Federal Studies*, vol. 12, no. 1, pp.126-137.

- Buček, J., 1995.** Medzinárodné vzťahy slovenských miest. *Obecné noviny*, č. 39, 40, pp. 16-18, 14-15.
- Buček, J., 1999.** Význam a priestorové súvislosti medzinárodných vzťahov miest. In: *Acta Facultatis Studiorum Humanitatis et Naturae, Universitatis Prešoviensis - Folia Geographica*, 3, pp.13-18.
- CEMR, 2007.** Twinning for tomorrow's world – Practical Handbook. Brussels.
- Clarke, N., 2009.** In what sense „spaces of neoliberalism“? The new localism, the new politics of scale, and town twinning. *Political Geography*, vol. 28, pp.496-507.
- Clarke, N., 2011.** Globalising care? Town twinning in Britain since 1945. *Geoforum*, 42, 1, pp. 115-118.
- Cremer, R. D., Bruin, A., Dupuis, A. 2001.** International Sister-Cities Bridging the Global-Local Divide. *American Journal of Economics and Sociology*, 60, 1, pp.377-401.
- De Villiers, J. C., 2009.** Success factors and the city-to-city partnership management process – from strategy to alliance capability. *Habitat International*, 33, 2, pp. 149–156.
- Ewen, S., Hebbert, M., 2007.** European cities in a networked world during the long 20th century. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25, 3, p. 327-340.
- Furmankiewicz, M. 2005.** Town-twinning as a factor generating international flows of goods and people. *Belgeo*, 1-2, pp.145-162.
- Haftec, P., 2003.** An introduction to decentralised co-operation: definitions, origins and conceptual mapping. *Public Administration and Development*, 23, 4, pp. 333–345.
- Hobbs, H. H., 1994.** City halls goes abroad - The foreign policy of local politics. Thousand Oaks: SAGE.
- Kaczmarek, T. 2005.** *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*. Poznan: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Špačeková, Z., Labátová, A., Ďurechová, S. 2012.** *Medzinárodné partnerstvá miest a obcí - Príklady dobrej praxe – inšpirácie na úspešnú spoluprácu*. Bratislava: ZMOS.
- Zelinski, W. 1991.** The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and Historical Perspective. *Annals of the Association of American Geographers*, 81, 1, pp. 1-31.

CURRENT TRENDS IN INTERNATIONAL CO-OPERATION OF SLOVAK CITIES

Summary

The international co-operation of cities (known for example as sister cities, partnership cities, city twinning) has become one the most typical sign of its activities. Usually considered as a case of decentralised international relations, expressed in certain kind of formal agreement, it attracted many scholars, including geographers. This contribution summarises current trends in international co-operation of Slovak cities. Main source of information for this analysis had been questionnaires completed in all cities located in two regions – Trnavský and Žilinský region.

The information collected confirmed increase in number of partnerships after 1989, with culmination after year 2000. The conditions for co-operation improved significantly especially thanks to much wider EU support for cross border co-operation in this period. It is not surprising that among main reasons for co-operation we found cross border cooperation, similar culture, implementation of joint projects, and development of tourism. In practice, co-operation in the field of culture dominates in both regions, followed by activities in sport, regional development and education. As a key limits, there had been mentioned financial obstacles, and in less extent language barriers.

Within the time, we can observe stagnation and even decline in cooperation with more distant cities, including western European cities. Traditional perception of partnership focusing on mutual understanding, transfer of experiences and assistance is changing. The idea of European integration is now more realised by means of cross border cooperation that includes cities, and less to more specific and freely formed inter urban international partnerships. Our research confirmed quite pragmatic approach of cities to their international co-operation. From this reason we cannot expect any large increase in number of partnership in forthcoming years.

Doc. RNDr. Ján Buček, CSc., Mgr. Zuzana Fedorová,

Mgr. Andrea Ondreičková

Katedra humánnej geografie a demogeografie

Prírodovedecká fakulta UK

Mlynská dolina, 84215 Bratislava

E – mail: bucek@uniba.sk