

GRANICE WEWNĘTRZNE I ZEWNĘTRZNE UNII EUROPEJSKIEJ

POMIĘDZY OTWARTOŚCIĄ A IZOLACJĄ

Praca zbiorowa pod redakcją

JAROSŁAWA JAŃCZAKA

MAGDALENY MUSIAŁ-KARG

**Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM
Poznań 2011**



Recenzent:

Prof. dr hab. Tadeusz Wallas

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 08

ISBN 978-83-62907-07-6

Skład komputerowy – „MRS”

60-408 Poznań, ul. P. Złotowa 23, tel. 61 843 09 39

Druk i oprawa – Zakład Graficzny UAM – 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

Spis treści

Wstęp	5
-----------------	---

CZĘŚĆ I (TRANS)GRANICZNE POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ

Katarzyna STACHURSKA-SZCZESIAK	
Europejska Polityka Sąsiedztwa a problem granic Unii Europejskiej	11
Krzysztof KOŹBIAŁ	
Unia Europejska a europejskie mikropaństwa. Stosunki obecne i perspektywy na przyszłość	29
Mirosław NATANEK	
Działalność Rady Gmin i Regionów Europy w zakresie tworzenia i promocji Programu Miast Bliźniaczych w Europie	47

CZĘŚĆ II GRANICE W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Cezary TROSIAK	
Uwarunkowania kształtujące pogranicza w krajach członkowskich Unii Europejskiej z Europy Środkowo-Wschodniej	61
Izabela JANICKA	
W cieniu granicy niemiecko-niemieckiej	73
Jarosław JAŃCZAK	
Graniczne miasta bliźniacze jako przykład zmiany modelu polsko-niemieckiej współpracy granicznej po roku 2004	85

CZĘŚĆ III WSCHODNIA GRANICA UNII EUROPEJSKIEJ

Hanna DUMAŁA	
Wejście Polski do Unii Europejskiej i strefy Schengen a współpraca w ramach euroregionu Bug	103
Mirosława LASZUK	
Wpływ przekształcenia granicy wschodniej w zewnętrzną granicę Unii Europejskiej na funkcjonowanie polskiej Służby Celnej	119
Swietłana SYDUN	
Wpływ piątego rozszerzenia UE na stosunki z Ukrainą	135
<u>Janusz SOLAK</u>	
Wschodnia granica Unii Europejskiej na Prucie: między wymiarem geograficznym a aksjologicznym	145

CZĘŚĆ IV GRANICE I MIGRACJE

Emilia MODDELMOG-ANWEILER	
<i>Rooted cosmopolitans</i> – idea tożsamości transnarodowej i znaczenie granic w Europie	155
Elżbieta PTAK	
Od liberalizmu do restrykcji. Polityka imigracyjna Niemiec na przestrzeni XX i XXI wieku	167
Aleksandra KRUK	
Niemieckie partie polityczne o „ludności z tłem migracji”	177
Magdalena PERKOWSKA	
Nielegalne przekroczenie granicy jako forma nielegalnej migracji	187
Marta ZOBENIAK	
Porozumienia o readmisji – instrument zwalczania nielegalnej imigracji	201
Agnieszka PIEKUTOWSKA, Tomasz DUBOWSKI	
Wschodnia granica Polski zewnętrzną granicą UE – konsekwencje dla ruchów migracyjnych do Polski	215
O autorach	231

Graniczne miasta bliźniacze jako przykład zmiany modelu polsko-niemieckiej współpracy granicznej po roku 2004

1. Wprowadzenie

Tradycyjna rola granic, pojmowana najczęściej jako oddzielanie tego, co „własne” od tego, co „obce”¹, jest w ostatnich latach przedmiotem istotnych zmian w Europie. W przypadku granicy polsko-niemieckiej jest to przede wszystkim efekt postępującego procesu integracji europejskiej, w szczególności rozszerzenia roku 2004, a następnie włączenia nowych krajów członkowskich do strefy Schengen. Następuje też zamiana postrzegania dynamiki tego zjawiska, gdzie w miejsce wcześniej dojmującego podejścia opartego o logikę *top-down*, zaczyna dominować model *bottom-up*². Jednym z kluczowych pytań przy analizie opisywanego problemu jest kwestia, jaką rolę odgrywają lokalni aktorzy w inspirowaniu i rozwijaniu polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej w warunkach wysokoprzepuszczalnej granicy po roku 2004 (2007)? Czy ograniczenie przeszkód formalnych doprowadziło do intensyfikacji współpracy? I odwrotnie: czy proces „normalizacji granicznej” nie doprowadził do motywowanej partykularnymi interesami koncentracji na „własnej” stronie granicy?

W prezentowanej analizie egzaminacji poddano polsko-niemieckie „graniczne miasta bliźniacze”. Założono, iż z uwagi na bliskość przestrzenną i funkcjonalną stanowią one „laboratoria integracji europejskiej”³, będąc jednocześnie „papierkiem lakmusowym” stanu współpracy polsko-niemieckiej. Perspektywa teoretyczna badań opiera się na koncepcie „par miast vs. miast podwójnych” (*town couple vs. double town*) oraz modelu trzech poziomów współpracy transgranicznej Helgi Schultz⁴. W części empirycznej dokonano badań kwalitatywnych bazujących na wywiadach z polskimi i niemieckimi urzędnikami odpowiedzialnymi za współpracę transgraniczną w trzech parach granicznych miast bliźniaczych.

Niniejszy artykuł stanowi rozwinięcie i uzupełnienie przemysłań, które w wersji niemieckiej ukazały się w periodyku „Jahrbuch des Föderalismus” jako artykuł zatytułowany *Chancen und Probleme der grenzüberschreitenden deutsch-polnischen Zusammenarbeit am Beispiel von Zwillingstädten in Grenzgebieten*⁵.

¹ D. Newman, *Theorizing borders*, „Journal of Borderland Studies” 2003, vol. 18, s. 3.

² Ibidem, s. 4.

³ J. Buursink, *The binational reality of border-crossing cities*, „GeoJournal” 2001, nr 54, s. 18.

⁴ H. Schultz, *Twin Towns on the Border as Laboratories of European Integration*, Frankfurter Institut Für Transformationsstudien, Discussion Paper nr 4/2002.

⁵ J. Jańczak, *Chancen und Probleme der grenzüberschreitenden deutsch-polnischen Zusammenarbeit am Beispiel von Zwillingstädten in Grenzgebieten*, „Jahrbuch des Föderalismus”, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen 2011.

2. Współpraca transgraniczna jako przedmiot badań

Zjawiska i procesy zachodzące na granicach i pograniczach są częstokroć trudne do uchwycenia i opisu, w tym również dla celów naukowych. Jest to efektem przynajmniej trzech cech tego pola badań:

Po pierwsze granice i pogranicza stanowią przedmiot badań wielu dyscyplin naukowych. Prezentowane podejścia różnią się znacznie w przedmiocie swoich zainteresowań. Dla socjologa kluczowe są zupełnie inne elementy niż dla specjalisty od stosunków międzynarodowych, kulturoznawcy, ekonomisty czy geografa społecznego. Jednocześnie w różnych stadiach rozwoju relacji granicznych i współpracy transgranicznej, różne dyscypliny dominują. Pogranicze polsko-niemieckie w latach powojennych było przede wszystkim przedmiotem analiz prawnych i prawno-międzynarodowych, potwierdzających, uzasadniających lub kontestujących przebieg granicy. Dalej, w podobnym celu pograniczem zajmowali się historycy i archeolodzy. Przesiedlenia ludności przyciągnęły uwagę socjologów i antropologów. Otwarcie granicy i rozwój współpracy sprawiły, iż obszar ten stał się tematycznie atrakcyjny dla politologów, ekonomistów, specjalistów od migracji, etc. Omawiana specyfika granicy i pogranicza jako przedmiotu badań ma w efekcie jeszcze jedną konsekwencję. Pomimo wielu prób nie stworzono szeroko akceptowanej teorii granic. Narzędzia i sposoby opisu są więc pochodną instrumentów stosowanych przez aktualnie dominujące dyscypliny. Pojawia się więc kluczowy problem, jak naukowo analizować współpracę transgraniczną⁶?

Po drugie, granice i pogranicza są kłopotliwe badawczo z uwagi na ich wymiar terytorialny. Linia graniczna w przypadku Polski i Niemiec wynosi 467 kilometrów. Obszar pogranicza bywa określany jednak w różnoraki sposób. Jego odniesienie do granicy państwowej wymaga zdefiniowania „głębokości”. Stosowane instrumenty mogą dotyczyć wyznaczonego w kilometrach pasa granicznego o silnym oddziaływaniu granicy, jednostek administracyjnych przylegających do granicy lub jednostek statystycznych, co związane jest przykładowo z integracją europejską i sposobami określania kwalifikowalności terytorialnej dla wsparcia określonego typu projektów. Czasami jednak granica i pogranicze odnoszone są do granic historycznych, do obszarów znajdujących się w głębi obecnych jednostek państwowych, np. Opolszczyzny⁷. Które polsko-niemieckie kontakty i projekty są w takim razie elementami współpracy transgranicznej? Jak ocenić stan takiej współpracy, nie posiadając jasno określonych kryteriów kwalifikacji?

Po trzecie, granice i pogranicza wydają się być problematyczne analitycznie z uwagi na relacje centra–peryferie. W naturalny sposób znajdują się one na obrzeżach, również tych badawczych. To, co najistotniejsze znajduje się w centrach, to centra generują idee i rozwiązania, w nich koncentrują się zasoby. Peryferie ulokowane są daleko, mają marginalne znaczenie, częstokroć są odległe nie tylko fizycznie, ale również mentalnie. Ich badanie to oddalanie się od tego, co znane i częstokroć analizowanie

⁶ V. Kolossov, *Theorizing Borders. Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches*, „Geopolitics” 2005, vol. 10.

⁷ C. Trosiak, *Opole. A Stranger at Home. A Study of Inter-Group Distance*, w: *Conflict and Cooperation in Divided Cities*, red. J. Jańczak, Berlin 2009, s. 162.

rzeczywistości, w której nie sprawdzają się klasyczne (używane dla badania centrów) modele, teorie i rozwiązania. Badacze i ośrodki badawcze pochodzą dodatkowo najczęściej z centrów i reprezentują podejście dla centrów charakterystyczne. Jak więc badać współpracę peryferii za pomocą instrumentów i podejścia charakterystycznego dla centrów?

Poszukując sposobu dla efektywnego opisu zmian polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej można więc skoncentrować się na wypracowaniu elementów określonych jako problematyczne, tworząc teorię granic, kryteria graniczności oraz „podejście peryferyjne”. Można też – co stanowić będzie podejście prezentowane w niniejszej pracy – zawęzić obszar badawczy do przykładu, który spełnia klasyczne kryteria i eliminuje problemy metodologiczne i teoretyczne (lub przynajmniej większą ich część). Są to graniczne miasta bliźniacze, określane również w literaturze jako miasta bliźniacze (twin towns) lub miasta podzielone (divided towns)⁸.

3. Graniczne miasta bliźniacze jako obszar badań stanu niemiecko-polskiej współpracy transgranicznej

Graniczne miasto bliźniacze (GMB) to – jak definiuje je Alberto Gasparini – „miasto graniczne, w którym granica dzieli, jest jednak także czynnikiem wzmacniającym tożsamość. Granica jest elementem codziennego życia miasta, ze wszystkimi zaletami i wadami, tak dużymi, jak i małymi, transgranicznymi relacjami pokrewieństwa i przyjaźni, relacyjnością, która ma nie tylko charakter strukturalny lub jest czynnikiem organizacji ekonomicznej (*joint ventures*, fuzje, transgraniczna współpraca między firmami), ale także obejmuje elementy indywidualne i nieformalne [...]”⁹.

Zastosowanie granicznych miast bliźniaczych z granicy polsko-niemieckiej jako reprezentatywnego przykładu procesów współpracy na granicy polsko-niemieckiej związane jest z faktem ich bliskości przestrzennej i funkcjonalnej. Jak zauważa Jan Buursink „im bliżej znajdują się miasta, tym bardziej doświadczają one wzajemnie swojej obecności. Angażują się w sytuacje współpracy, w których wspólne problemy, ale i sprzeczne interesy stanowią ich doświadczenie. Wspólne problemy wymagają współpracy [...]”¹⁰. Tutaj ogniskują się określone zjawiska zachodzące na całym pograniczu, tutaj są one również dużo bardziej intensywne i widoczne. W efekcie analiza GMB pozwala:

Po pierwsze, ominąć problem braku teorii granic. Bliskość przestrzenna i funkcjonalna pozwala na stosowane podejścia multidyscyplinarnego i wykorzystywania narzędzi i teorii charakterystycznych dla różnych dziedzin badawczych. Umożliwia swobodny wybór elementów współpracy i dalej ich analizy w oparciu o instrumentarium charakterystyczne dla dyscypliny, do której przynależą.

⁸ T. Lundén, *On the Boundry. About humans at the end of territory*, Stockholm 2004, s. 125–126.

⁹ A. Gasparini, *European Border Towns as Laboratories of Differentiated Integration*, „ISIG Quarterly of International Sociology. Borders in Europe. How Life is Lived in Border Towns, Border Regions and Border Cultures”, year VIII–IX, no 4, December–1 February 1999–2000, s. 4.

¹⁰ J. Buursink, *The binational reality...*, s. 9.

Po drugie, wyeliminować problem z terytorialnym zakreśleniem obszaru współpracy. Jednostki miejskie (miasto, gmina) po jednej i drugiej stronie rzeki granicznej stanowią przedmiot analizy, a badana współpraca ograniczona jest do interakcji wewnątrz par miast. Granica jest nie tylko widoczna, ale także namacalna oraz stanowi element konstytuujący pary miast.

Po trzecie, graniczne miasta bliźniacze w warunkach integracji europejskiej i otwartych granic pretendują do roli „nowych centrów”¹¹. Zmieniając wcześniejszą rolę „końca terytorium w mosty” i „okna na świat”, miasta te w swoich wizjach rozwojowych postanowiły po 1989 roku rozpocząć poszukiwanie nowej formuły przełamującej peryferyjne położenie i niedogodności rozwojowe z nim związane. Pretendują więc do roli „miejsc kontaktu”, gdzie spotykające się kultury, systemy prawne, administracyjne i ekonomiczne poprzez współdziałanie i wymianę stają się centrami transgranicznych regionów, a dodatkowo pełnią rolę kluczową dla współpracy międzypaństwowej. W kontekście integracyjnym stają się „laboratoriami integracji europejskiej”.

Polsko-niemieckie GMB to przykład miast podzielonych¹², gdzie polskie odpowiedników niemieckich miast na prawym brzegu Odry i Nysy Łużyckiej powstały w wyniku przesunięcia granicy po 1945 r. Zaliczamy do nich Frankfurt (Oder)-Słubice, Guben-Gubin oraz Görlitz-Zgorzelec¹³.

4. Czynniki determinujące współpracę w granicznych miastach bliźniaczych

Jan Buursing zwraca uwagę na trzy elementy efektywnej współpracy transgranicznej granicznych miast bliźniaczych. Po pierwsze, komplementarne struktury ułatwiają współpracę, szczególnie w sytuacji liberalizacji reżimu granicznego. Po drugie, zajęcie się wspólnymi problemami, a więc wspólne cele. Po trzecie – w warunkach europejskich – przełożenie etosu integracyjnego na poziom lokalny¹⁴. Zauważa on jednocześnie, iż pełna reintegracja miast (stworzenie jednego miasta) jest niemożliwa, dlatego realistycznym celem powinna być po pierwsze integracja infrastruktury i po drugie – następująca w jej efekcie integracja społeczna, polegająca na rosnącej częstotliwości kontaktów¹⁵. Współpraca jest więc inicjowana przez władze miast dostrzegające interes w jej prowadzeniu i zacieśnianiu. Pomysły władz nie zawsze powodują podobne zainteresowanie mieszkańców, częstokroć poziom ich zaangażowania jest nieporów-

¹¹ M. Zago, *Border between Ekstern and Western Europe: Cooperation Old and New, Cooperation with and without Walls*, „ISIG Quarterly of International Sociology” 1999–2000, nr 4, s. 2.

¹² Jan Buursink wyróżnia trzy typy granicznych miast bliźniaczych: *duplicated* (powielone – gdzie powstanie miasta granicznego po jednej ze stron granicy spowodowało założenie podobnego po drugiej), *partitioned* (podzielone – istniejące miasto zostało podzielone na dwa przynależące do różnych państw w wyniku przesunięcia granicy państwowej) i *connected* (połączone, którego istnienie wynika z konstrukcji zaawansowanego techniczne połączenia transportowego pomiędzy dwoma znacznie oddalonymi miastami). J. Buursink, *The binational reality...*, s. 8.

¹³ S. Anderson, *A Cold War in the Soviet Bloc: Polish-East German Relations 1945–1962*, Boulder 2001.

¹⁴ J. Buursink, *The binational reality...*, s. 9.

¹⁵ Ibidem.

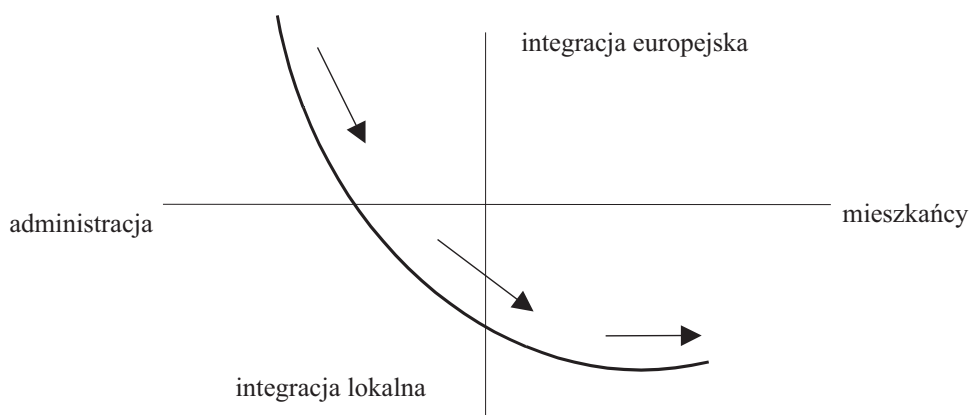
nywalnie niższy¹⁶. Na czym polega więc fenomen transgranicznej aktywności władz lokalnych?

Instytucje samorządu lokalnego są wyrazem samostanowienia wspólnot lokalnych w zakresie zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. Jednakże z uwagi na ich wybieralny charakter są również polem gry politycznej. Władze lokalne są rozliczane co cztery lata w wyborach lokalnych. Co wpływa na ich wybieralność? Między innymi skuteczność w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Współpraca transgraniczna pozwala na zwiększenie tej efektywności. Taka perspektywa wymaga poczynienia dwóch dodatkowych uwag.

Po pierwsze, na strategię współpracy i osiągnięcia korzyści wpływają uwarunkowania zewnętrzne. W przypadku pogranicza polsko-niemieckiego istnieją znaczne różnice pomiędzy okresem przed 2004 rokiem (nacisk na integrację państw oraz jej europejski wymiar, dominacja elementów symbolicznych i ułatwień finansowych) i po wschodnim rozszerzeniu Unii Europejskiej (okres normalizacji i „integracji pozytywnej” podkreślającej merytoryczne istotne efekty, dominacja konkretnych rezultatów i przedsięwzięć, w znacznej mierze na poziomie lokalnym).

Po drugie, strategię współpracy determinowane są różnicami w gotowości angażowania się przez struktury administracyjne oraz mieszkańców. Te pierwsze dominują zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i w warunkach członkostwa (Schemat 1). Zaangażowanie mieszkańców pojawiło się natomiast później niż struktur administracyjnych, integracja społeczna jest procesem bardziej czasochłonnym i „energochłonnym” niż integracja polityczna i administracyjna.

Schemat 1. Model współpracy transgranicznej w polsko-niemieckich granicznych miastach bliźniaczych przed i po roku 2004



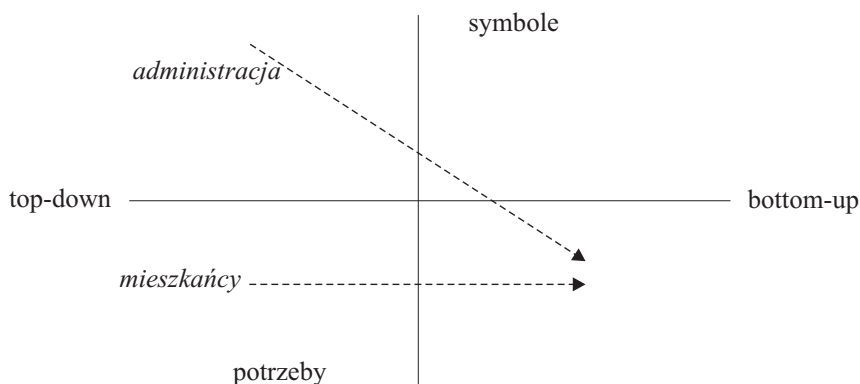
Źródło: Koncepcja własna.

Obserwowana zmiana modelu współpracy transgranicznej GMB po akcesji Polski do Unii Europejskiej oraz strefy Schengen polega na przejściu od wymiaru europej-

¹⁶ N. Ehlers, J. Buursink, F. Boekema, *Introduction. Binational cities and their regions: From diverging cases to a common research agenda*, „GeoJournal” 2001, nr 54, s. 1.

skiego (charakteryzującego się wysokim symbolizmem, silnym wsparciem politycznym i odgórną inspiracją finansową i polityczną zgodnie z logiką *top-down*) do integracji lokalnej (opartej w większym stopniu na rzeczywistych transgranicznych potrzebach, gdzie kluczową rolę odgrywają lokalni aktorzy administracyjni, ale także mieszkańcy – model *bottom-up*). Jednocześnie to struktury administracyjne są inspiratorami działań transgranicznych, upatrując korzyści i wykorzystując pojawiające się szanse. Początkowo była to rola symbolicznych laboratoriów integracji oraz środki europejskie. Z czasem kompleksowe strategie rozwojowe. Jednakże mieszkańcy stają się w coraz większym stopniu uczestnikiem, a nawet motorem podejmowanych działań (Schemat 2). W efekcie tak w przypadku mieszkańców, jak i struktur administracyjnych ważniejsze obecnie wydają się być rzeczywiste potrzeby niż wymiar symboliczny oraz oddolnie inspirowane działania.

Schemat 2. Pozycja administracji i mieszkańców we współpracy GMB



Źródło: Koncepcja własna.

Dalsza analiza obejmować będzie przegląd form współpracy GMB w okresie przed 2004 rokiem i po tej dacie uwzględniając zmiany kontekstu współpracy. Klasyfikacja form współpracy w tych okresach bazuje na podziale Helgi Schultz, która uważa, iż miasta sąsiedzkie (*neighbourhood towns*) mogą przybierać w praktyce formę par miast (*town couple*) lub podwójnego miasta (*double town*). W pierwszym przypadku mamy do czynienia z rywalizacją, w drugim ze współpracą¹⁷. Dodatkowo istnieją trzy poziomy zaawansowania współpracy. Pierwszy obejmuje wdrażanie pojedynczych wspólnych projektów. Drugi polega na tworzeniu struktur systematycznej współpracy we wszystkich obszarach polityk miejskich. Trzeci bazuje na tworzeniu wspólnych instytucji jednoczących miasta¹⁸. Alberto Gasparini mówi wręcz o integracji GMB („sektor po sektorze”), która w zaawansowanej formie staje się integracją w „miasto połączone”¹⁹.

¹⁷ H. Schultz, *Twin Towns on...*, s. 4.

¹⁸ Ibidem, s. 34.

¹⁹ A. Gasparini, *European Border Towns...*, s. 5.

5. Wspólne projekty

Okres przedakcesyjny we współpracy GMB wydaje się być zdominowany przez wspólne projekty. GMB bardzo dobrze współpracowały w dziedzinie polityk sektorowych²⁰. Pomimo, iż oparte były one często na wcześniej przyjętych wspólnych strategiach, w praktyce bardzo często przygotowanie projektów związane było z doraźną dostępnością środków finansowych na projekty zorientowane wewnątrz (w praktyce niezwiązane z granicą) lub/i o symbolicznym charakterze działań (manifestujących i udowadniających „sukcesy” polsko-niemieckiej współpracy). Transgraniczność była jedynie uzasadnieniem i argumentem projektowym, w praktyce miała charakter fasadowy. Udział miasta z drugiej strony granicy ograniczał się bardzo często do deklaracji partnerstwa, co było warunkiem uzyskania środków pomocowych, szczególnie europejskich. Całościowa wizja rozwojowa w praktyce nie była realizowana.

Miasta współpracowały najczęściej w obszarach kultury, edukacji, infrastruktury i transportu. Pierwsze dwa obszary spełniały rolę symboliczną, pokazując sukcesy współpracy polsko-niemieckiej. Druga para dotyczyła w większości własnego interieuru. Przykładowo Słubice i Frankfurt nad Odrą wdrożyły w roku 2003 projekt „Ogród europejski – Europagarten”, którego celem było stworzenie i rewitalizacja parków oferujących wypoczynek mieszkańcom²¹. W roku 2003 wspólnie organizowały Dni Hanzy, przez wiele lat Święto Odry. W GMB stworzono wiele projektów infrastrukturalnych, które przedstawiane były jako zaspokajające potrzeby obydwu miast. Jednakże w praktyce bardzo niewiele rzeczywiście tworzyło wspólną infrastrukturę. Do wyjątków należą Guben i Gubin, gdzie w roku 1998 powstała Wspólna Oczyszczalnia Ścieków obsługująca oba miasta²². Frankfurt i Słubice postanowiły zbudować pierwszą w Europie transgraniczną linię tramwajową²³. W latach 2003 i 2004 rady miejskie Frankfurtu nad Odrą i Słubic podjęły uchwały o woli przystąpienia do wspólnego projektu. Do roku 2005 samorządy przygotowały projekt i zarezerwowały środki własne oraz unijne (75% kosztów pokryć miał program INTERREG IIIA)²⁴. Jednakże w konsultacyjnym referendum we Frankfurcie w 2006 roku mieszkańcy (przy niewielkiej frekwencji) odrzucili projekt. Podobne nastroje prezentowali mieszkańcy Słubic²⁵. Nieporównywalnie niższy poziom współpracy w wymiarze społecznym (w porównaniu do struktur administracyjnych) utrudniał współpracę miast w przypadku konieczności podjęcia decyzji o transgranicznych konsekwencjach. Tramwaj postrzegany był przez mieszkańców jako niepotrzebny i zbyt drogi pomysł, przez administrację natomiast jako znakomity symbol efektywnej współpracy.

²⁰ J. Jańczak, *Cross-border governance jako koncepcja wspólnego zarządzania miastem podzielonym. Efektywność w warunkach członkostwa w UE*, w: *Pogranicze polsko-niemieckie po 2004 roku. Nowa jakość sąsiedztwa?*, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, Toruń 2009.

²¹ A. D. Asher, *Bridging the Divide? Europeanization, Transnational Consumption, and Ethnic Identity in a European City*, University of Illinois EUC Working Paper, vol. 5, nr 1/2005.

²² *Wspólne inwestycje*, „Wiadomości Gubińskie” 2008, nr 12.

²³ *Tramwajem przez granicę*, „Gazeta Słubicka” 2002, nr 11/163.

²⁴ R. Włodek, *Krótką historią naszego tramwaju. Nie Pojedzie!*, „Pogranicze lubuskie” 2005, nr 1.

²⁵ A. D. Asher, *Bridging the Divide?....*

Jak oceniają samorządowcy, do 2004 roku efekt transgraniczności był bardzo ograniczony we wspólnych projektach. Polegał w praktyce na realizowaniu celów zorientowanych wewnątrznie przy poparciu sąsiada i odpowiedniej argumentacji. Planowanie transgraniczne wymagałoby dostosowania działań do celów, a nie odwrotnie. Brakowało jednocześnie celów wspólnych! Brakowało też determinacji do traktowania organizmów jako „dwumias” a nie dwóch miast (pomimo promowanych w licznych przedsięwzięciach nazw: „Europejskie Dwumiastr Frankfurt nad Odrą-Słubice”, „Europamiasto Zgorzelec-Görlitz”, „Europamiasto Gubin-Buben”). Brakowało w końcu zaangażowania mieszkańców artykułujących swoje potrzeby²⁶.

6. Wspólne struktury

Dotychczas opisywana współpraca była wynikiem jednostkowych przedsięwzięć wynikających z pojedynczych pomysłów, istniejących możliwości zewnętrznego finansowania i możliwości oraz nacisków politycznych. Dokonująca się po roku 2004 zmiana polega przede wszystkim na powolnym przekształcaniu tego podejścia w orientacją systemową. Jest ona nakierunkowana na długoterminowe osiąganie celów strategicznych i budowaniu rozwiązań systemowych w miejsce doraźnych projektów. A więc zamiast wspólnego przedszkola budowany jest wspólny system edukacyjny. W miejsce projektów tramwaju dyskutuje się wspólny system komunikacji²⁷. Jest to spowodowane przejściem od symbolicznego do praktycznego wymiaru integracji, próbą rzeczywistego zaspokajania potrzeb w sposób całościowy i przy wykorzystaniu transgranicznego potencjału (w miejsce działań pozorowanych i zorientowanych na własną stronę granicy), ale także zmiany logiki finansowej wsparcia europejskiego i większym poziomem zaangażowania mieszkańców we współpracę.

Bezpośrednio po roku 2004 w miastach podzielonych obserwować można było ewidentne spowolnienie we współpracy transgranicznej. Wraz z dokonaniem się integracji w wymiarze międzypaństwowym zmieniła się również atmosfera oraz ramy prawno-finansowe kooperacji²⁸. Rok 2004 oznaczał normalizację relacji współpracy

²⁶ Źródło: Wywiad (1) przeprowadzony z pracownikiem administracji samorządowej miasta Słubice, luty 2011.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Warto zauważyć pewne generalne tendencje widoczne w logice unijnego finansowania współpracy transgranicznej pomiędzy Polską i Niemcami. Przejście od Phare CBC do INTERREG otworzyło nowe możliwości działania. W latach 2004–2006, projekty realizowane w ramach INTERREG III A były głównie tzw. projektami prostymi (realizowanymi przez jednego beneficjenta po jednej stronie granicy), często udział partnera zagranicznego ograniczał się do wspólnego przygotowywania projektu (w praktyce deklaracji poparcia). Wspólna realizacja dotyczyła zazwyczaj jedynie 5% projektów. Efekt transgraniczny był częstokroć poddawany w wątpliwość, pomimo, iż na granicę zachodnią przeznaczono 49% środków dostępnych w Polsce. Jednocześnie około 57% projektów realizowanych było przez gminy, które preferowały projekty infrastruktury podstawowej. Program Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2007–2013 w zakresie miast granicznych obejmował EWT Polska–Brandenburgia oraz EWT Polska–Saksonia. Zmieniono zasady definiowania efektu transgranicznego, które wymagały wspólnego przygotowania, realizacji i/lub finansowania oraz zakładały wspólny personel projektowy. Tym sposobem efekt transgraniczny poddany był dużo bar-

transgranicznej. Wcześniej była ona poddana silnej presji państwowej i politycznej, tak w Niemczech (imperatyw pokojowej współpracy z sąsiadami), jak i w Polsce (bycie we wspólnocie świata zachodniego). Rozszerzenie strefy Schengen oznaczało (prawie) pełną normalizację, zmniejszającą przede wszystkim bariery mentalne we współpracy i otwierającą pole do pracy u podstaw. W podobny sposób oddziałuje rok 2011 i otwarcie niemieckiego rynku pracy. Wyzwaniem staje się przede wszystkim presja wykorzystania szansy rozwojowej związanej ze swobodą przemieszczania się osób. Zmieniły się uwarunkowania zewnętrzne, dlatego kluczowe wydają się być wspólne plany, wizje i strategie zamiast pojedynczych projektów²⁹.

Poszukując motywacji do współpracy daje się zauważyć coraz większy nacisk na cele rozwojowe. Okazuje się, iż w niektórych obszarach lepiej współpracować ze stroną niemiecką/polską (niekoniecznie z „własnym” miastem bliźniaczym – czasami z innymi położonymi w strefie granicznej partnerami o odpowiednim potencjale rozwojowym i zapleczu)³⁰. Wśród nowodominujących tematów wydaje się, iż najważniejszą formą rozwoju gospodarczego w planach GMB są inwestycje i inwestorzy – ich pozyskiwanie i utrzymywanie (a więc nie wewnętrzna infrastruktura lub symbolicznie nacechowana współpraca kulturalna). Paradoksalnie, miasta w minimalnym stopniu konkurują ze sobą, raczej uzupełniają swoje potencjały tworząc *double town* w miejsce *town couple*³¹. Dzieje się tak z uwagi na asymetrię potencjałów, ale także z powodu konkurowania z innymi regionami³².

Dodatkowo zmiany personalne w strukturach administracyjnych odgrywają istotną rolę. Miejsce wizjonerów zajmują pragmatycy z zacięciem i doświadczeniem ekonomicznym, co obserwować można po wyborach m.in. w Słubicach i Frankfurcie nad Odrą w 2010 roku. Podejście menadżerskie nie wyklucza symboliki, ale ta służy teraz jedynie jako uzasadnienie działań, a nie cel. W strukturach administracyjnych pojawiają się także coraz częściej absolwenci Europejskiego Uniwersytetu Viadrina (uniwersytet ulokowany we Frankfurcie nad Odrą i Słubicach o europejskim profilu kształcenia), władający językiem sąsiada i znający jego kulturę, system prawny, etc³³.

dziej rygorystycznej kontroli. S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 74–76, 82, 143–144, 159–160.

²⁹ Oczekiwania związane z otwarciem rynku pracy – pomimo wspólnego celu rozwojowego dla miast bliźniaczych – posiadają jednak narodowe różnice. Polskie miasta chcą być „bramami” do niemieckiego rynku pracy. Chciałyby więc, aby Polacy z głębi Polski osiedlili się w nich, ale pracowali w Niemczech. Niemieckie miasta dla odmiany chciałyby, aby Polacy (najlepiej wykwalifikowani w pożądanym zawodach) osiedlili się na ich terenie. Dysponują one z jednej strony ofertą mieszkaniową (bardzo ograniczona po polskiej stronie), ale wymagają jednocześnie znacznie wyższych wydatków potrzebnych na ich opłacenie. Źródło: Wywiad (1).

³⁰ Źródło: Wywiad (2) przeprowadzony z pracownikiem administracji samorządowej miasta Frankfurt nad Odrą, luty 2011.

³¹ Niemieckie miasta graniczne zdają sobie sprawę, iż nie są w stanie sprostać wszystkim oczekiwaniom stawianym przez potencjalnych inwestorów w zakresie kosztów pracy, jakości kadry pracowniczej, dominujących specjalizacji, etc.

³² Dylemat polega więc, aby inwestor nie wybrał innego, niegranicznego regionu Polski (np. Krakowa lub Poznania), a zainwestował na pograniczu, niezależnie, czy po Polskiej czy też po niemieckiej stronie granicy. Źródło: Wywiad (2).

³³ Źródło: Wywiad (3) przeprowadzony z pracownikiem administracji samorządowej miasta Gubin, luty 2011.

W dalszej części dokonany zostanie przegląd form współpracy w analizowanych miastach, ilustrujących powyżej opisywane procesy.

6.1. Słubice-Frankfurt na Odrą

Słubice i Frankfurt nad Odrą angażują się w znacznie większym stopniu niż przed 2004 rokiem w przedsięwzięcia systemowe. W okresie 08.2009–07.2012 realizują warty prawie 800 tysięcy euro projekt realizowany ze środków EWT „Wspólna sieć współpracy wspierająca osiedlanie nowych przedsiębiorstw oraz inwestycji w polsko-niemieckim regionie przygranicznym”. Celem projektu jest wzrost gospodarczy poprzez „transgraniczną współpracę partnerów gospodarczych w Słubicach i Frankfurcie nad Odrą na rzecz zainicjowania nowych inwestycji oraz nowych miejsc pracy [oraz] podwyższenie poziomu innowacji i współpracy niemieckich i polskich przedsiębiorstw w regionie przygranicznym”. Z tego samego programu finansowany jest projekt „Wzmocnienie międzygminnej współpracy w Europejskim Dwumieście Frankfurt nad Odrą-Słubice oraz stworzenie polsko-niemieckiego Centrum Kompetencji i Kooperacji jako wzoru nowej generacji współpracy transgranicznej”. Jego budżet wynosi 1,8 miliona euro, realizowany jest w okresie 09.2009–12.2012. Jego celem jest „stworzenie wspólnego politycznego i gospodarczego regionu w obszarze polsko-niemieckiego pogranicza”. Jak wskazują organizatorzy „otwartość na świat, wielojęzyczność, specjalna strefa edukacyjna VIADRINA, zorientowanie na przyszłość i dynamika, przyjazność rodzinom – jednym słowem europejskie wzorcowe miasto będące kulturowo-sportowym centrum Euroregionu Pro Europa Viadrina powstanie dzięki koordynacji wielu działań przez znajdującą się na styku Słubic i Frankfurtu nad Odrą Międzykomunalną Placówkę Koordynującą”³⁴. Międzygminna Placówka Koordynująca zajmuje się stałą koordynacją i bieżącymi działaniami.

Jednym z niewielu projektów twardych jest „Budowanie przyszłości na wspólnych fundamentach historii – Budowa Polsko-Niemieckiego Centrum Domu Bolfrasa we Frankfurcie nad Odrą i Wieży widokowej Kleista w Słubicach”. Realizowany jest on w latach 2011–2014, a jego wartość to ponad 6 milionów euro. Jak wskazują organizatorzy „Dzięki swojemu unikalnemu wyglądowi, historycznemu znaczeniu dla obu miast, a przede wszystkim dzięki swojemu ponadgranicznemu, powiązanemu ze sobą charakterowi użytkowania powstaną dwa widoczne miejsca wspólnej tożsamości, podnosząc kulturowo-turystyczną atrakcyjność obu miast oraz wnosząc znaczny wkład w ich trwałą integrację”³⁵. Tworzona infrastruktura ma mieć rzeczywiście transgraniczny charakter i służyć współpracy systemowej.

Inny przykład to „Edukacja bez granic – stworzenie polsko-niemieckiego systemu edukacji przedszkolnej wraz z infrastrukturą”, o wartości ponad 2 milionów euro i czasie realizacji 2010–2013. „Gmina Słubice jako lider projektu będzie budować nowe 7-oddziałowe przedszkole, natomiast miasto Frankfurt nad Odrą – partner w projekcie zaadaptuje strych w przedszkolu «Eurokita» na cele edukacyjne. Wspólny projekt

³⁴ Źródło: Informacje uzyskane w urzędach miast Słubice i Frankfurt nad Odrą.

³⁵ Ibidem.

zakłada również szereg działań «miękkich», takich jak szkolenia językowe i pedagogiczne dla nauczycieli polskich i niemieckich, szereg imprez w obu przedszkolach, festyny rodzinne itp.”³⁶

Obydwa miasta realizowały również Projekt „EGTC – Expertising Governance for Transfrontier Conurbations” (Dobre rządzenie w aglomeracjach transgranicznych), w ramach Programu Operacyjnego Urbact II, należącego do komponentu międzyregionalnego programów Celu 3 polityki EWT. Jego efektem było powstanie „Ślubicko-Frankfurckiego Planu Działania 2010–2020”³⁷.

W przypadku projektu tramwaju również nastąpiła zmiana w podobnym do już opisywanego kierunku. Nowi burmistrzowie Ślubic i Frankfurtu koncentrują współpracę na komunikacji miejskiej, pomysł tramwaju przestaje być w wizji nowych władarzy projektem symbolicznym, staje się użytkowym. Oczywiście jego zewnętrzne finansowanie związane jest z symboliczną rolą, jednakże debata międzymiejska przeszła w formułę prac nad systemem transgranicznego transportu miejskiego w miejsce transgranicznej linii tramwajowej. O tym czy budować tramwaj, czy też zorganizować linię autobusową zdecydować mają głównie przesłanki pragmatyczne i wyniki zleconych analiz. Celem jest więc rozwiązanie systemowe³⁸.

6.2. Görlitz-Zgorzelec

W roku 2006 rozpoczął się finansowany przez INTERREG IIIA projekt „Moje miasto Zgorzelec-Görlitz”. Jego elementami były szkolenia „dla nauczycieli w celu przygotowania ich do zajęć edukacyjnych, przewidzianych projektem, z polsko-niemieckimi grupami uczniów prowadzonych w formie warsztatów, wyjazdów i zajęć pozalekcyjnych”. W roku 2008 INTERREG finansował projekt „Uczymy się rozmawiać – trening komunikacji”, celem „wzmocnienia oświatowej, kulturalnej i szkolnej współpracy transgranicznej”.

W roku 2006 rozpoczęto warty ponad 5 milionów złotych projekt „Modernizacja stadionu miejskiego w Zgorzelcu Europejskiego”. W latach 2005–2007 zrealizowano za 2,5 mln zł z INTERREG IIIA modernizację Zakładu Uzdatniania Wody.

W roku 2009 rozpoczęto projekt „InterKulturManagement. Zarządzanie kulturą w saksońskich i dolnośląskich szkołach” w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska-Saksonia 2007–2013. W tym samym roku i z tego samego źródła sfinansowano projekt „Działalność obywateli na rzecz wolności. Odwaga cywilna w warunkach dyktatury. Saksonia i Dolny Śląsk w latach 1945–1989”.

W roku 2010 rozpoczął się projekt wystawy przyrodniczej „Via Regia – Szlak wędrówki gatunków”. Zgorzelec był w nim jedynie partnerem Görlitz, a środki pochodziły z Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska-Saksonia

³⁶ Ibidem.

³⁷ M. Musiał-Karg, *Ślubice-Frankfurt (Oder): Cooperation in a Divided City on the Polish-German Border*, w: *Conflict and Cooperation in Divided Cities*, red. J. Jańczak, Berlin 2009, s. 162.

³⁸ Źródło: Wywiad (2).

2007–2013. W tym samym roku rozpoczęto projekt „Centrum sportów ekstremalnych w Zgorzelcu” finansowany z tego samego źródła w wysokości ponad 200 tys. euro³⁹.

6.3. Gubin-Guben

Gubin realizował w okresie 2009–2010 [w ramach EWT – Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (województwo lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013] projekt „Zielona Ścieżka” o wartości niecałych 2 milionów euro. Połączył on oba miasta za pomocą ścieżki spacerowej. „Turystyczne zagospodarowanie Wyspy Teatralnej Euromiasta Gubin-Guben” to kolejny realizowany w 2009 roku projekt o wartości niecałego miliona euro. Rewitalizował on wyspę miejską (położoną fizycznie pomiędzy miastami) celem uczynienia z niej miejsca spotkań mieszkańców obydwu miast. W tym samym roku przeprowadzono „Modernizację obiektu rekreacyjno-szkoleniowo-treningowego” o wartości 350 tysięcy euro, której celem było stworzenie infrastruktury boisk piłkarskich dla szkół średnich. Fundacja „Fara Gubińska – Centrum Spotkań Polsko-Niemieckich” realizuje między innymi projekt „Renowacja Wieży Kościoła Farnego w Euromieście Gubin-Guben – warsztaty transgranicznego rozwoju kultury, sztuki i nauki”, który przewiduje seminaria, konferencje i spotkania transgraniczne. Projekt ten został wsparty kwotą 1,2 miliona euro z Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (województwo lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013⁴⁰.

6.4. Tendencje

Okres po roku 2004 oznacza we wszystkich analizowanych GMB przejście od pracy nad pojedynczymi projektami o wewnętrznym (w praktyce) zorientowaniu, do współpracy strukturalnej opartej na wizjach i planach, często długofalowych, i rzeczywistym efekcie transgranicznym projektów. Warto dodatkowo zauważyć cztery elementy charakteryzujące tę zmianę.

Po pierwsze, mniejszą ilość wspólnych projektów, szczególnie w latach 2004–2007. Zmiana warunków zewnętrznych spowodowała, iż miasta musiały dostosować się do nowych realiów. Dopiero po roku 2007 widać zwiększenie ilości realizowanych projektów transgranicznych.

Po drugie, w strukturze wspólnych projektów pojawiają się projekty miękkie o dużym budżecie. Wcześniej miasta preferowały projekty infrastrukturalne, projekty miękkie miały zazwyczaj niewielkie koszty. Obecnie nacisk położony jest na tworzenie miękkich struktur współpracy, przede wszystkim w obszarze wspólnego rozwoju ekonomicznego, przyciągania inwestorów, turystyki i wspólnej edukacji w miejsce tanich i symbolicznych przedsięwzięć.

³⁹ Źródło: Informacje uzyskane w urzędach miast Zgorzelec i Görlitz.

⁴⁰ Źródło: Informacje uzyskane w urzędach miast Gubin i Guben.

Po trzecie, pojawienie się znacznych, przede wszystkim po stronie polskiej, europejskich funduszy pomocowych przeznaczonych na projekty inne niż transgraniczne spowodowało, iż współpraca transgraniczna przybrała rzeczywisty wymiar, a nie była jedynie uzasadnieniem realizacji celów wewnętrznych. Projekty wewnętrznie zorientowane finansowane są z innych, szerokodostępnych źródeł, projekty transgraniczne natomiast w większości z EWT. W efekcie poprawiła się jakość efektu transgranicznego. W strukturze projektów realizowanych przez polskie miasta graniczne obecnie jedynie ok. jednej czwartej projektów to projekty wspólne z partnerem niemieckim.

Po czwarte, niepomiaralnie wzrosła rola mieszkańców oraz tworzonych przez nich organizacji pozarządowych w budowaniu współpracy systemowej. Jak pokazują badania Sabine Zillmer przeprowadzone w 2005 roku w niemieckich miastach granicznych, wcześniejsze projekty transgraniczne organizowane przez struktury administracyjne w logice *top-down* miały minimalne znaczenia dla kreowania zmian w pozytywnym myśleniu o sąsiadach z drugiej strony rzeki. Dodatkowo nie przyciągały one uwagi szerokich mas odbiorców. Poszukując odpowiedzi na pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy zwróciła ona uwagę na uprzedzenia, dominujący model kontaktów handlowych między Polakami i Niemcami oraz znaczną (asymetryczną) ofertę kulturalną po własnej stronie granicy⁴¹. Jednocześnie jednak z czasem szereg inicjatyw obywatelskich wypracował sobie miejsce w systemie konsultowania form współpracy transgranicznej. Pojawiła się więc silna struktura w logice *bottom-up* nie tylko w relacji między aktorami lokalnymi a centralnymi, ale także pomiędzy administracją a mieszkańcami. We Frankfurcie nad Odrą i Słubicach funkcjonują stowarzyszenia (po jednym w każdym mieście o takim samym profilu programowym i organizacyjnym) Słubfurt (powstałe w 1999 roku), aktywnie angażujące się na rzecz integracji społecznej mieszkańców obu miast i podkreślające jedność podzielonego organizmu miejskiego. Gubien to organizacja działająca w Gubini i Gubinie, działająca w podobny sposób. Oba podkreślają przez nazwę i działalność wizję *double town* w miejsce *town couple*⁴².

7. Wspólne instytucje

Polsko-niemieckie graniczne miasta bliźniacze próbowały w ostatnich dwóch dekadach stworzyć semin instytucjonalną wspólnotę polityczną. Pomimo, iż w obowiązującej w Polsce i Niemczech przestrzeni prawnej nie istniały możliwości wspólnego podejmowania decyzji⁴³, próbowano tworzyć ciała konsultacyjne oraz inicjować częste kontakty struktur urzędniczych. Władze obydwu miast mogły dalej na bazie wspólnych (niewiązanych) ustaleń podejmować niezależnie decyzje o podobnym kształcie.

⁴¹ S. Zillmer, *Chances for German-Polish Cooperation – A German Point of View*, Working Paper of Leibniz-Institut for Regional Development and Structural Planning, Erkner 2005, s. 9–12.

⁴² M. Musiał-Karg, *Słubfurt i Gubien jako nowa jakość kreowania miast podzielonych*, w: *Pogranicze polsko-niemieckie po 2004 roku. Nowa jakość sąsiedztwa?*, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, Toruń 2009, s. 252–256.

⁴³ J. Jańczak, *Cross-border governance jako koncepcja wspólnego zarządzania miastem podzielonym. Efektywność w warunkach członkostwa w UE*, w: *Pogranicze polsko-niemieckie po 2004 roku. Nowa jakość sąsiedztwa?*, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, Toruń 2009, s. 222.

Okres przedakcesyjny naznaczony był wieloma symbolicznie istotnymi wspólnymi deklaracjami i stanowiskami. Przykładowo Zgorzelec i Görlitz uchwały „Wspólne stanowisko Rady Miejskiej w Zgorzelcu i Rady Miejskiej miasta Görlitz na prawach powiatu w Europa-Mieście Zgorzelec/Görlitz w sprawie Uznania Konwencji Praw Dziecka” z 5 maja 2003 r. Miasta tworzyły też ciała konsultacyjne. W Zgorzelcu i Görlitz od roku 2004, na podstawie Umowy o partnerskiej współpracy powołano: Komisję Koordynacyjną, coroczne sesje rad miejskich oraz grupy robocze⁴⁴. Słubice i Frankfurt nad Odrą postanowiły w 2001 r., iż obydwie rady miejskie odbywać będą regularnie wspólne sesje⁴⁵. Stworzono również „Zarząd” składający się z burmistrza Słubice i nadburmistrza Frankfurtu nad Odrą oraz „Zgromadzenie Ogólne”, czyli wspólne obrady rad miejskich. Dodatkowo istnieje Wspólna Komisja Integracji Europejskiej spotykająca się mniej więcej sześć razy w roku⁴⁶.

Inicjatywy tego okresu bazowały głównie na symboliczno-deklaratoryjnym charakterze tworzyły również forum codziennego kontaktu pomiędzy strukturami miast. Po roku 2004 w większości miast obserwować można wzrost liczby spotkań i sekcji odpowiedzialnych za szczegółowe i konkretne rozwiązywanie problemów i opracowywanie strategii. Poziom polityczny zastępowany jest eksperckim. Dodatkowo praktycznie we wszystkich miastach dyskutowany jest udział w powołaniu Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej, które powinny umożliwić nowy model współpracy instytucjonalnej.

Wnioski

Analizując stan współpracy polsko-niemieckiej na przykładzie GMB warto zauważyć, iż ostatnie dwie dekady to okres intensywnych zmian kontekstu kooperacji oraz w efekcie jej dominujących form. Współpraca w miastach granicznych akcelerowana jest przez proces integracji europejskiej, zwłaszcza swobodę przemieszczania się, liberalizację kontroli granicznych oraz unijne wsparcie finansowe dla współpracy transgranicznej. Jednakże to również wynik deperyferlizacji i nowej strategii rozwojowej miast. Lokalni aktorzy zyskali kluczową rolę w jej inicjowaniu i implementacji po roku 2004 na dwóch płaszczyznach w logice *bottom-up*: po pierwsze jako władze lokalne (względem polityk państwowych), po drugie jako mieszkańcy i ich organizacje (względem władz lokalnych). Zastąpili tym samym dominujący kontekst współpracy międzypaństwowej, dominujący w okresie przedakcesyjnym. Znoszenie barier związanych z granicą spowodowało chwilowe osłabienie współpracy, po czym jej intensyfikację w nowej, systemowej formie. Efektem jest rzeczywiście transgraniczny charakter współpracy, bazujący na rozbudowującej się wspólnotocie interesów. Przywołując prze-

⁴⁴ Umowa o partnerskiej współpracy między miastami Zgorzelec (Polska) i Görlitz (RFN) z 29 kwietnia 2004 r.

⁴⁵ VIII Sesja Wspólnej Rady Miejskich Słubice-Frankfurt n/O, „Gazeta Słubicka” 2001, nr 20/152.

⁴⁶ M. Musiał-Karg, *Współpraca transgraniczna w Europie na przykładzie doświadczeń regionów i miast przygranicznych*, w: *Pogranicze polsko-niemieckie na tle granic i pograniczy europejskich*, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, L. Wojnicz, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2010, s. 165–166.

myślenia Jana Burssinka, GMB są w coraz większym stopniu świadome komplementarnego względem siebie (pomimo nadal widocznej asymetrii) charakteru oraz wspólnoty problemów i interesów. Koncentracja na infrastrukturze prowadzi do integracji społecznej, a zaangażowanie władz powoli uzupełniane jest zaangażowaniem (lub przynajmniej zrozumieniem) społecznym. Miasta raczej nie konkurują, tworzą *double towns*. Jednocześnie deklaracje miast granicznych na polsko-niemieckim pograniczu wskazują, iż celem nie jest unifikacja, lecz jedność w dualności – / – dualność w jedności⁴⁷.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę na element wpływający silnie na kształt współpracy – asymetryczny charakter partnerów. Jak zauważają Sylwia Dołzbłasz i Andrzej Raczyk, „ukształtowanie układów o charakterze asymetrycznym, z dominującą rolą beneficjentów pochodzących z jednej strony granicy, może prowadzić do wielu niekorzystnych zjawisk (np. podporządkowanie współpracy interesom jednej strony czy trwałego braku zaangażowania w jej kreowaniu po stronie zdominowanej). Efektem może być osłabienie procesów integracyjnych oraz utrudnienie osiągnięcia spójności regionu przygranicznego”⁴⁸. W przypadku granicy polsko-niemieckiej asymetria widoczna jest nie tylko na poziomie zasobów i potrzeb, ale również sposobów zarządzania nimi. Niemieckie miasta graniczne dysponują już nie tylko rozwiniętą infrastrukturą, ale także formami dialogu społecznego. Pozwala im to na planowanie strategiczne uwzględniające rzeczywiste potrzeby. Ich polskie odpowiedniki dla odmiany mają obydwa te obszary dużo mniej rozwinięte. We Frankfurcie istnieje przykładowo rozwinięty system ścieżek rowerowych, wspólne projekty sprowadzają się więc do ich oznakowania, promowania, etc. W Słubicach ścieżki muszą najpierw zostać zbudowane. We Frankfurcie istnieje polsko-niemieckie przedszkole Eurokita. W Słubicach brakuje miejsc nawet dla polskich dzieci. Urzędy w miastach niemieckich są dużo bardziej rozbudowane, tak osobowo, jaki i strukturalnie. Ich polskie odpowiedniki dysponują mniejszymi zasobami, co utrudnia proces planowania⁴⁹.

⁴⁷ „Poprzez przyjęcie w dniu 5 maja 1998 Proklamacji miast Zgorzelec i Görlitz jako Europa-Miasta wzrosło zauważalnie krajowe i międzynarodowe zainteresowanie dalszym rozwojem Europa-Miasta. Wraz z przyjęciem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Europa staje przed historyczną szansą zjednoczenia. Poprzez połączenie swoich potencjałów oba miasta będą miały większe szanse we współzawodnictwie europejskich regionów. Praktykowane partnerstwo w Europa-Mieście Zgorzelec/Görlitz jest motorem ogniwem łączącym w dalszej integracji Polski z Europejską Wspólnotą. Na podstawie tej umowy i poprzez jasno zdefiniowaną współpracę Europa-Miasto Zgorzelec/Görlitz rozwija się w kierunku jednego miasta dwóch narodów”. Zob.: *Umowa o partnerskiej współpracy między miastami Zgorzelec (Polska) i Görlitz (RFN)* z 29 kwietnia 2004 r.

⁴⁸ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w...*, s. 185.

⁴⁹ Źródło: Wywiad (1).

CZEŚĆ III

**WSCHODNIA GRANICA
UNII EUROPEJSKIEJ**

