

AGNIESZKA BRZOSKO-SERMAK

# **Polityka lokalna i współpraca transgraniczna miast nadgranicznych – przykład miast bliźniaczych Guben i Gubin**

Zarys treści: Głównym celem pracy była analiza dotychczasowej współpracy transgranicznej między miastami przygranicznymi Niemiec (Guben) i Polski (Gubin). Zmiana sytuacji geopolitycznej, w związku z rozszerzeniem UE oraz obszaru Schengen nie przyczyniła się ani do znaczącego ożywienia sytuacji społeczno-gospodarczej, ani rozwoju ekonomicznego badanych miast. Fundusze UE okazały się bardzo przydatne w rozwoju transgranicznej współpracy, ale najbardziej znaczącym czynnikiem okazało się zaangażowanie lokalnych liderów.

Słowa kluczowe: współpraca transgraniczna, polityka lokalna, miasta nadgraniczne

## **Wprowadzenie**

Coraz więcej badaczy dostrzega potrzebę studiów nad problematyką obszarów nadgranicznych w kontekście ich znaczenia politycznego, ekonomicznego i kulturowego (Passi 2001). Istnieje wiele czynników przyczyniających się do zwiększenia zainteresowania badaniami granic państwowych i terenów z nimi sąsiadujących. Jednym z nich jest zniesienie dychotomii wschód – zachód. Kwestie bezpieczeństwa zawsze były łączone z polityczną tożsamością państwa oraz jego obronnością, przy czym ta druga była rozpatrywana w kontekście ochrony granic państwowych (Campbell 1992). Innym czynnikiem powodującym wzrost zainteresowania badaniami granic były

sporadyczne przypadki naruszania ich suwerenności w wyniku ataków skierowanych przeciwko grupom etnicznym innego państwa lub chęci zawłaszczenia obcego terytorium (np. w Europie Wschodniej). Kolejnym czynnikiem była restrukturyzacja globalnej gospodarki (Burgers, Musterd 2002) oraz zwiększenie przepływu kapitału, dóbr, ludzi i idei oraz ich oddziaływanie na same granice i na pojęcia suwerenności oraz rządzenia. Obecna dyskusja o współpracy transgranicznej, pomimo odwołań do różnych kwestii, koncentruje się na przepływie ludzi przez granice, będącym najważniejszym czynnikiem wymienionych procesów (Passi 2001).

Głównym celem pracy była charakterystyka dotychczasowej współpracy transgranicznej między dwoma miastami przygranicznymi: Guben w Niemczech i Gubinem w Polsce i zastanowienie się, czy zmiany w badanych miastach pojawiły się z powodu zmieniającej się sytuacji politycznej oraz zniesienia barier instytucjonalnych i prawnych, czy/lub z powodu aktywnej działalności lokalnych liderów. Ważne również było przyjrzenie się lokalnym wzorcom rozwoju gospodarczego w stosunku do aktywnego zarządzania danym miejscem.

Szczególne zasługi w prowadzeniu badań empirycznych na pograniczu dwóch państw mają polscy socjologowie. Po drugiej wojnie światowej badali oni fenomen miast położonych na granicy, które przed wojną funkcjonowały jako jeden organizm, a w wyniku nowego wytyczenia granic zostały podzielone na dwie części (Kaczmarek 2011). Należy wziąć pod uwagę, że regiony przygraniczne na przestrzeni lat zmieniły swój charakter i z obronnych „linii frontu” stały się społeczno-ekonomicznymi „strefami kontaktowymi” dla sąsiadujących gmin (Ratti, Reichman 1993). Należy również pamiętać, że na początku XXI wieku w „zaawansowanych uprzemysłowionych regionach świata” zmienił się charakter granic państwowych i ich funkcje (Andreas 2003; Andreas, Biersteker 2003; Andreas, Snyder 2000). Wzrosło też znaczenie regionów transgranicznych i współpracy transgranicznej. Tak właśnie dzieje się również w przypadku badanych miast, ponieważ są one wyjątkowe pod względem położenia (Brzosko-Sermak 2007). Ze względu na bliskość granicy państwowej Polski i Niemiec położenie tego obszaru należy uznać za peryferyjne. Warto przypomnieć, że wspomniana granica państwa w roku 1945 podzieliła jedną tkankę miejską, tworząc dwa miasta: Guben (Niemcy)

i Gubin (Polska). Z drugiej strony sytuacja tych przygranicznych miast jest interesująca ze względu na kontekst geopolityczny, globalizację i integrację europejską; mamy tu do czynienia z ujednoliconymi warunkami zewnętrznymi. W ostatnim czasie sytuacja badanych miast wiele razy się zmieniła. Zmiany dotyczyły głównie lokalnych polityk i postawy obywateli wobec swoich sąsiadów.

## **Charakterystyka społeczno-gospodarcza Guben i Gubina**

Guben był najstarszym ośrodkiem regionu Łużyce Dolne w momencie uzyskania praw miejskich w 1235 roku. Podczas pierwszej wojny światowej mieścił się tam lazaret. Działania wojenne nie zniszczyły znacząco miasta lecz musiało sobie ono poradzić z masowym napływem ludności niemieckiej z terenów, które po wojnie stały się częścią państwa polskiego (Kaczmarek 2011). W okresie międzywojennym Guben należał do Republiki Weimarskiej, a później do III Rzeszy (Kaczmarek 2011). Przed 1939 rokiem miasto to liczyło ponad 40 tys. obywateli, którzy utrzymywali się głównie z produkcji sukna i kapeluszy. W wyniku nowego porządku geopolitycznego po II wojnie światowej niemiecki Guben i polski Gubin doświadczyły całkowitej wymiany ludności. Należy podkreślić, że w Gubinie od roku 1945 tworzyła się zupełnie nowa społeczność, składająca się z osób przybyłych z różnych stron kraju, niekiedy i z Polaków przyjeżdżających z zagranicy (Kaczmarek 2011). Pod koniec i po zakończeniu II wojny światowej w wyniku ucieczek i przesiedleń niemiecka część miasta przyjęła wielu obywateli III Rzeszy przybywających z terenów wschodnich (Kaczmarek 2011). W tym czasie analizowany ośrodek był ważnym miastem frontowym, które w założeniu miało zatrzymać Armię Czerwoną idącą na Berlin. Ostatecznie, po opustoszeniu miasta przez ludność cywilną, zaciętych walkach i ogromnych zniszczeniach, 24 kwietnia 1945 roku. Guben został zdobyty (Kaczmarek 2011). Warto dodać, że zachodnia część miasta była klasycznym przedmieściem, silnie uprzemysłowionym, raczej niezdolnym do samodzielnego funkcjonowania. Pomimo to, właśnie ta część stała się po II wojnie światowej niemieckim miastem Guben. Natomiast

wschodnia część, ze względu na największe, prawie 80% zniszczenia tkanki miejskiej, była trudna do zasiedlania. Od tego czasu zabytkowe stare miasto stało się centrum polskiego Gubina, a obszary robotniczych przedmieść po zachodniej stronie Nysy Łużyckiej miały tworzyć samowystarczalne niemieckie miasto Guben.

W latach 60. XX wieku w Guben (w latach 1961–1990 Wilhelm-Pieck-Stadt Guben) powstało kilka nowych osiedli mieszkaniowych, a także ważny zakład przemysłowy specjalizujący się w produkcji włókien chemicznych, zatrudniający pracowników z obu miast. Dzięki temu przyrost ludności nastąpił nie tylko w Guben, ale także i w Gubinie. Ta pierwsza współpraca podzielonych miast stała się możliwa, ponieważ w latach 1972–1980 przy przekraczaniu granicy na Nysie Łużyckiej nie była wymagana wiza. Wizy nie obowiązywały pomiędzy wszystkimi państwami bloku komunistycznego. Ułatwienie polegało nie na braku obowiązku wizowego, ale braku konieczności posiadania paszportu (w przypadku tzw. *demoludów* była to tzw. wkładka paszportowa), a wystarczył dowód osobisty, aby granicę przekroczyć. W tym czasie transgraniczne kontakty społeczne były wpisane w codzienną rutynę. W 1980 roku doszło do jednostronnej rezygnacji z tego przywileju przez NRD po legalizacji „Solidarności”, a wprowadzenie stanu wojennego w kolejnym roku położyło kres wszelkiej współpracy między Guben i Gubinem.

Zmiany polityczne, jakie miały miejsce w 1989 roku w Polsce i Niemczech, doprowadziły do poważnych przemian społeczno-gospodarczych w następnym dziesięcioleciu, co miało również wpływ na sytuację w obu miastach. Otwarcie granicy między Polską a Niemcami w 1990 roku dało potencjalną szansę na współpracę transgraniczną (Bafoil 1999) i powiększenie obszaru wpływów dla obu tych miast. W związku z faktem, że landy wschodnie w 1990 roku stały się częścią Wspólnot Europejskich w transgranicznej współpracy między Guben i Gubinem pojawiły się bariery instytucjonalne i prawne. Mimo, że lokalni przywódcy prowadzili kilka wspólnych działań, ich znaczenie było niewielkie w rozwoju społeczno-gospodarczym obu miast. Koniec XX i początek XXI wieku przyniósł pewne zmiany w tej kwestii. Niektóre nowe i bardziej kompleksowe działania mające na celu współpracę transgraniczną zostały podjęte przede wszystkim ze względu na zaangażowanie po stronie niemieckiej. Po stowarzyszeniu Polski z UE (1991–1994)

bariery te w dużym stopniu zredukowano, co zaowocowało powstaniem euroregionów (Nysa 1991, Viadrina, Sprewa 1993, Pomerania 1995). Kolejnym ważnym wydarzeniem było przystąpienie Polski 1 maja 2004 roku do UE, a 21 grudnia 2007 roku również do strefy Schengen. Zmiany te zlikwidowały większość barier instytucjonalnych i prawnych utrudniających wcześniejszą współpracę między dwoma miastami przygranicznymi. Od tego czasu badane ośrodki dysponowały odpowiednimi „narzędziami” i możliwościami wzajemnej współpracy.

Porównując rozwój społeczno-ekonomiczny obu miast, należy zacząć przede wszystkim od niekorzystnej sytuacji demograficznej obu miast (tab. 1). Liczba mieszkańców, wskaźniki urodzeń i śmiertelności, jak również saldo migracji różnią się w obu jednostkach administracyjnych. Niektóre tendencje są jednak bardzo podobne. Gubin (17 006 mieszkańców w 2013 roku; www7) jest obecnie nieznacznie mniejszy od Guben (17 847 mieszkańców w 2013 roku; www2) i nie doświadcza tak silnego spadku populacji, z którym mamy do czynienia od połowy 1990 roku. Chociaż oba miasta zmagają się z utratą populacji w ciągu ostatnich lat, jest to bardziej poważnym problemem dla Guben. Gubin ma znacznie większy przyrost naturalny i niższą śmiertelność niż Guben, a tendencja ta nie zmienia się od połowy lat 90. XX wieku. To sprawia, że sytuacja demograficzna Gubina jest bardziej pozytywna. W kwestii migracji oba miasta doświadczyły strat w liczbie mieszkańców. Prognozy demograficzne prezentują bardziej pesymistyczną wizję przyszłości dla Guben, plasując to miasto w gronie innych „kurczących” się miast wschodnich Niemiec.

Oba miasta znacznie różnią się w zakresie zasobów mieszkaniowych. Guben doświadczył poważnego spadku liczby mieszkań po 2000 roku z powodu problemów demograficznych i gospodarczych, podczas gdy Gubin odnotowuje tu systematyczny wzrost (tab. 2).

Tab. 1. Sytuacja demograficzna w Gubinie i Guben w 2013 roku

Wyszczególnienie	Gubin	Guben
	osoby	
Urodzenia	118	86
Zgony	162	289
Imigracja	212	506
Emigracja	232	622
Przyrost rzeczywisty	-64	-319

Źródło: Gubin – www6 (dostęp 15.06.2015);  
Guben – www2 (dostęp: 15.05.2015).

Tab. 2. Zasoby mieszkaniowe w Gubinie i Guben w latach 1995–2010

Rok	Liczba mieszkań (w tys.)	
	Gubin	Guben
1995	5,1	13,8
2000	5,3	14,2
2005	5,9	12,7 <sup>1</sup>
2010	6,1	11,4 <sup>2</sup>

Objaśnienia: <sup>1</sup> 2005; <sup>2</sup> 2011

Źródło: Gubin – GUS, Bank Danych Lokalnych (www6, dostęp 15.06.2015); Guben – Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 82–92 Jahrgang 1995–2005, Herausgeber: Deutscher Städtetag, Köln und Berlin; Zensus 2011, Gebäude und Wohnungen sowie Wohnverhältnisse der Haushalte, Gemeinde Guben, Stadt, Statistik, Berlin Brandenburg.

związane z wymianą bądź rozbudową mieszkań. Oba miasta borykają się ze skomplikowaną sytuacją na rynku pracy i trudnymi warunkami socjalnymi mieszkańców. Guben w ostatniej dekadzie doświadczył ogromnej deindustrializacji, co ma swoje odbicie w liczbie osób bezrobotnych – 1817 osób (2014; www 1), w Gubinie natomiast problem bezrobocia dotyczy – 1189 osób (2014; www 2).

Ruch na przejściu granicznym Guben-Gubin zmieniał się w czasie. Jednak wśród zarejestrowanych osób przekraczających granicę większość stanowili Niemcy, chętnie robiący zakupy w Gubinie i korzystający z tamtejszych usług. W latach 90. XX wieku ruch transgraniczny był duży, a po roku 2000 poważnie się zmniejszył ze względu na proces wyrównawczy po obu stronach Nysy Łużyckiej przygotowujący Polskę do wejścia do struktur UE.

## Lokalna polityka i współpraca transgraniczna

Ze względu na bliskość Guben i Gubina idea współpracy transgranicznej i włączenie jej do lokalnej polityki nie jest nowym pomysłem. Po II wojnie światowej oba miasta wymieniały się zasobami pracy. Głównym pracodawcą

W Guben zdecydowanie bardziej niż w Gubinie rozwija się przemysł, czego genezy należy szukać w historii tej bardziej uprzemysłowionej części przedwojennego miasta. W polskim mieście dodatkową rolę odgrywają „funkcje miasta granicznego”, takie jak: handel, hotelarstwo, gastronomia i transport, które wytworzyły się głównie w oparciu o potencjał tego miejsca na styku granicy polsko-niemieckiej. Równie dobrze rozwijają się tu funkcje

dla ludności z obu ośrodków był zakład przemysłowy w Guben, zatrudniający też wielu Polaków. W tym czasie nieformalna współpraca obu miast rozwijała się w oparciu o kontakty osobiste. Wprowadzenie w Polsce stanu wojennego i zamknięcie granic państwowych położyło kres tej współpracy.

Wraz z otwarciem granic w 1989 roku rozpoczął się nowy rozdział w transgranicznej współpracy Guben i Gubina (Herbst i in. 2002). Zaobserwowano podstawowe zmiany w ilości, składzie i kierunku międzynarodowych transgranicznych przepływów inwestycyjnych (Taxation... 1999).

Początkowo kontakty Guben i Gubina były okazjonalne, ale w miarę upływu czasu stworzono projekty długotrwałej współpracy w wielu sferach życia codziennego. Zachęciło to również władze lokalne do podjęcia wspólnych działań. W 1991 r. Guben i Gubin rozpoczęły współpracę transgraniczną na podstawie oficjalnych porozumień. Warto wspomnieć, że wielkie znaczenie w tych kontaktach miało osobiste zaangażowanie dwóch burmistrzów: Gottfrieda Haina (Guben) i Czesława Fiedorowicza (Gubin). Zaowocowało to rozwojem transgranicznych kontaktów wielokrotnie ocenianych i nagradzanych jako modelowe.

Ze względu na rozwój współpracy, która z czasem obejmowała coraz więcej dziedzin życia mieszkańców obu miast, w czerwcu 1995 roku została stworzona koncepcja „Eurocity Gubin-Guben” (obecnie „Eurodystrykt Gubin-Guben”). Oparto ją na założeniu, że możliwe jest stworzenie miasta położonego na granicy wschodniej UE, które może się rozwijać ponad podziałami państwowymi wyznaczonymi przez granice kraju. Na początku bardzo ważne było zastosowanie jednolitych architektonicznych rozwiązań dla obu miast, które miały się odnosić do tradycji miejskich sprzed 1939 roku. Jakość i wielkie znaczenie tego typu współpracy zostało docenione przez Radę Europy, dzięki czemu Guben i Gubin otrzymały wyróżnienia, takie jak: Europejski Medal (1996), Dyplom Europejski (1997) i Honorowa Flaga Rady Europy (1998). Ukoronowaniem wszystkich podjętych wysiłków na polu współpracy transgranicznej obu miast było wzięcie udziału w World Expo 2000 w Hanowerze. Miasta zaprezentowały się pod nazwą „Model Experiment Euro-Town Guben-Gubin” (Dürschmidt 2006). Było to prawdziwe wyróżnienie dla obu miast dla polu współpracy w polsko-niemieckim regionie przygranicznym. Wystawa składała się z podprojektów:

– Gospodarka przestrzenna Eurocity (Eurodystrykt) Guben-Gubin,

- Wspólna oczyszczalnia ścieków Guben-Gubin,
- Szkoła Europejska w Guben im. Marii i Piotra Curie,
- Rozwój Wyspy Teatralnej,
- Polsko-niemieckie Euro-Centrum,
- Przelamywanie uprzedzeń, w którym zaakcentowano wspólne dziedzictwo kulturowe i wspólne ścieżki rowerowe, które dają okazję do rozwoju wspólnej rekreacji (www 4).

Wszystkie te działania były następstwem pomysłów i współpracy dwóch burmistrzów: polskiego i niemieckiego.

W 2000 roku powstał zupełnie nowy pomysł na współpracę transgraniczną, którego inicjatorem było Ministerstwo Edukacji i Badań Naukowych Niemiec. Projekt stworzył solidną podstawę dla przyszłego rozwoju ośrodka Guben-Gubin na najbliższe 30 lat. Działania obejmowały: rozwój/utworzenie wspólnej infrastruktury technicznej dla obu miast, utworzenie Guben-Gubin Industry Park w południowej części obu miast, w pobliżu przejścia granicznego Gubinek, ufundowanie międzynarodowej uczelni technicznej, zarządzanie Wyspą Teatralną oraz pobliskimi budynkami byłego Gubener Wolle w Guben, utworzenie wspólnego transportu miejskiego i przygotowanie wspólnej koncepcji zarządzania obiektami powojskowymi (koszarami) w Gubinie. Projekt ten zakończył się w 2003 roku, ale nakreślił przyszłą drogę rozwoju dla obu miast według trzech scenariuszy (optymistyczny, prawdopodobny, pesymistyczny). W późniejszych latach wykorzystywano wymienione wyżej doświadczenie i wiedzę, kontynuując pewne pomysły i tworząc nowe.

Opisana powyżej współpraca transgraniczna rozwijała się przed przystąpieniem Polski do UE w 2004 roku i należy podkreślić, że bariery prawne i instytucjonalne nie powstrzymały wielkiego zaangażowania lokalnych liderów i władz. Mimo że współpraca w tym czasie musiała się wiązać z wieloma trudnościami, odniesiono sukces, co zostało zauważone przez UE.

## **Translokal**

Po roku 2004 najważniejszym projektem współpracy transgranicznej badanych miast okazał się Translokal (www 8). Była to „platforma” spotkań



i konsultacji różnych osób, organizacji i instytucji, dzięki której monitorowano poszczególne działania. Translokal zarządzał każdą dziedziną współpracy transgranicznej, zapewniając pełne wsparcie finansowe i prawne. Od 2004 roku wzrosła liczba inicjatyw współpracy transgranicznej między Guben i Gubinem, przede wszystkim ze względu na brak wcześniejszych barier instytucjonalno-prawnych. Unia Europejska zapewniła im szeroki wachlarz narzędzi do współpracy, ale to czy będą one w dalszym ciągu wykorzystywane, zależy od ludzi i ich zaangażowania.

## Synergy

Ustalenia dotyczące przyszłej współpracy zostały stworzone w ramach projektu „Miasto 2030” (www 6). Scenariusz, który jest obecnie realizowany w życiu obu miast, to zrównoważona wersja projektu nazwana „Synergy”. Został on podzielony na kilka etapów.

Jeśli chodzi o czynniki konkurencyjności i lokalizacji, scenariusz tego projektu zakłada, że w ciągu najbliższych 25 lat zostaną obniżone możliwości interwencji politycznej w sposób zarządzania gminą i w życie wejdzie nowoczesna polityka gospodarcza. Bliźniacze miasta rozwiną się do poziomu średniej wielkości centrum gospodarczego regionu, z lepszymi warunkami dla wspólnych projektów transgranicznych. W latach 2004–2014 badane miasta miały przede wszystkim wykorzystać pozytywne aspekty różnic w cenach i rozwijać rolnicze przedmieścia, korzystając z przygranicznego położenia. Ponadto wspólnie proponowały ofertę usług. Ze względu na to, że postanowiono nie przywracać przemysłowego charakteru żadnego z miast, na rewitalizowanych terenach poprzemysłowych został utworzony mały park przemysłowy. Pomimo faktu, że po 2004 roku przepływy transgraniczne zostały zwiększone, do 2011 roku nie było planów wymiany siły roboczej.

Dla atrakcyjności miast konieczne jest rozwijanie dobrej infrastruktury i tworzenie średniej wielkości przedsiębiorstw przy granicy, jak również utworzenie specjalnej strefy gospodarczej. Omawiany projekt obejmuje kampanię tworzenia nowych działalności gospodarczych. Nowy podział pracy, niższe opłaty podatkowe i dążenie do podwyższenia poziomu edukacji

i kwalifikacji mieszkańców będą realizowane dla polepszenia atmosfery inwestycyjnej w bliźniaczych miastach. Transgraniczne działania urzędów pracy szacowano na możliwe do wdrożenia od 2011 roku. Zakładano, że koszty pracy i wynagrodzenia po obu stronach Nysy Łużyckiej będą wyrównane, a dobra komunikacja miejska zachęci obywateli do większej mobilności na rynku pracy w obu miastach. Planowano, że popyt na biura będzie zaspokojony, a czynsze staną się konkurencyjne. Projekt obejmował również transformację obecnego stowarzyszenia Euroregion „Sprewa-Nysa-Bóbr” w Regionalną Wspólnotę Rozwoju, miała ona dokonać się w 2012 roku.

Tworzenie regionalnych szybkich sieci transmisji danych i wspólnej infrastruktury to kolejny ważny element tego projektu. Aby rozszerzać infrastrukturę komunalną obu miast konieczne jest połączenie w jakimś stopniu ich budżetów. Dzięki funduszom unijnym Guben i Gubin mają szansę zyskać nowe węzły komunikacyjne: połączenia z autostradami, centralny i przeładunkowy dworzec oraz wspólny transport publiczny, w tym także ścieżki rowerowe.

Plany przewidują stworzenie nowej wspólnej uczelni, dającej możliwość kształcenia dwujęzycznego. Bliźniacze miasta ze względu na położenie w regionie mogą się rozwijać jako centrum edukacyjne, tworząc ujednolicony polsko-niemiecki system edukacji. Będzie on obejmował dwujęzyczne nauczanie już od najniższych poziomów kształcenia aż do utworzenia dwujęzycznego społeczeństwa.

Kolejna część projektu dotyczyła kwestii związanych z klimatem inwestycyjnym i siłą roboczą w Guben i Gubinie. Dokument przewidywał, że do 2011 roku miasta będą się rozwijać niezależnie, jednakże wzmacniając swoją pozycję w regionie. Specjalna strefa przemysłowa miała i wciąż ma przyciągać nowych inwestorów, głównie ze względu na ulgi podatkowe (do 2018 roku). Szacuje się, że w obu miastach będzie można stworzyć ok. 800 miejsc pracy.

Dokument określił też dwa bardzo ważne momenty dla rozwoju obu miast związane z integracją transgraniczną. Pierwszy z nich – do 2011 roku, obejmował funkcjonowanie miast w oparciu o tymczasowe przepisy po akcesji Polski do UE. W tym czasie oba miasta, korzystając z funduszy unijnych, liczyły na to, że położenie na granicy państwa wpłynie na tworzenie organizacji transgranicznych. Z drugiej strony od 2011 roku przygraniczne położenie nie stanowi już bodźca wzrostu gospodarczego ze względu na kończące się fundusze

unijne i rozporządzenia przejściowe. Od tego czasu oba miasta miały działać jako jeden zespół miejski na podstawie wspólnych uzgodnień. Po wzmocnieniu regionalnego znaczenia Guben i Gubina mieszkańcy nie będą już zainteresowani emigracją do większych miast. Ponadto bliźniacze miasta będą traktować ekologię jako czynnik sprzyjający rozwojowi gospodarki.

Następny element projektu był poświęcony społeczności obu miast. Przewidywano, że niekorzystna sytuacja demograficzna będzie w dalszym ciągu niestabilna. W Gubinie według prognoz liczba mieszkańców utrzyma się na stałym poziomie, ale w Guben procesy depopulacyjne będą w dalszym ciągu się pogłębiać. W perspektywie długoterminowej, liczba mieszkańców obu miast mogłaby osiągnąć podobny poziom. Wspólna polityka mieszkaniowa byłaby w stanie zaspokoić popyt obywateli z obu miast. W Gubinie ma ona dotyczyć remontów i tworzenia własności prywatnej, a w Guben reorganizacji struktury mieszkaniowej oraz wyburzeń. Przewiduje się, że poziom życia w obu miastach ulegnie poprawie w wyniku podwyższenia płac i poprawy warunków środowiska naturalnego. Ponadto planuje się wprowadzenie programów mających na celu tworzenie tożsamości lokalnej oraz organizowanie sposobów wspólnego spędzania wolnego czasu dla mieszkańców obu miast.

Można jedynie przypuszczać, jak w przyszłości będzie wyglądać lokalna współpraca transgraniczna, jednak na podstawie dotychczasowych działań, ustaleń dotyczących przyszłego rozwoju oraz planowanych nowych przepisów UE, jak również wypowiedzi działaczy lokalnych można mieć nadzieję na dalsze wspólne działania Guben i Gubina. Przykład tych miast pozwala wyciągnąć pewne wnioski dla polityki lokalnej.

## **Inicjatywy władz lokalnych**

Działania podejmowane do tej pory przez lokalne władze i ich liderów pokazały, że pomimo pewnych różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym między Guben i Gubinem istnieje możliwość wspólnego rozwoju tych miast w najbardziej pilnych kwestiach. Poprawa infrastruktury technicznej znalazła się wśród takich wspólnych działań. Oba miasta odniosły sukces w tej dziedzinie,

budując wspólną oczyszczalnię ścieków i realizując projekty edukacyjne. Bardzo ważną kwestią dla obu miast jest dwujęzyczne i na dobrym poziomie wykształcenie mieszkańców, którzy będą kroczyć drogą współpracy transgranicznej. Wspólny rozwój społeczny i poczucie tożsamości będą również miały kluczowe znaczenie dla przyszłej współpracy, a to stanie się możliwe tylko wtedy, gdy władze zatroszczą się o wspólną kulturę, złamią przesady i uprzedzenia. To bardzo ważny aspekt mający na celu opracowanie wspólnych metod zarządzania terytorialnego (między innymi wspólnego transportu miejskiego, zarządzania parkami przemysłowymi i obiektami powojskowymi). Władze obu miast będą musiały znaleźć właściwe rozwiązania w tym zakresie, co może powodować pewne trudności. Ich powodem może być recesja społeczno-gospodarcza obu miast, ale – co ważniejsze – przede wszystkim różne cele, jakie przyświecają mieszkańcom Guben i Gubina. Niemcy nie mają takiej chęci współpracy jak Polacy. Obawiają się, że stracą na współpracy z „uboższymi” sąsiadami z Gubina. Autor uważa, że projekty utrzymania polsko-niemieckiej współpracy i wspólnej przedsiębiorczości (np. polsko-niemieckie Euro-Centrum) powinny być rozwijane w przyszłości jako czynnik wspomagający.

Rozszerzanie współpracy transgranicznej w badanych miastach jest możliwe ze względu na przełamanie barier politycznych i prawnych po rozszerzeniu UE. Nowe koncepcje współpracy transgranicznej coraz częściej łączą ludzi, organizacje i stowarzyszenia z sektora publicznego i prywatnego z obu miast. A to ułatwia realizację planów wspólnego rozwoju społeczno-ekonomicznego. Uważa się, że w związku z zaproponowanym projektem kreatywność w transgranicznej współpracy zostanie ożywiona. Co więcej, przedsiębiorstwa transgraniczne mogą być motorem działalności gospodarczej w bliźniaczych miastach (www 3).

Innowacyjne pomysły wspólnego przyszłego rozwoju miast przygranicznych wzdłuż Nysy Łużyckiej zostały przeprowadzone w okresie 2012–2013. Projekt ten nosił nazwę „European Region’s Gardening-Culture”. Przyczynił się on do wzmocnienia słabych obszarów, dzięki wspólnym strategiom zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Główne jego cele dotyczyły: zbliżenia ludzi, tworzenia wspólnej kultury i krajobrazu, rozwoju miasta i zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Przewidywano również szczegółowe projekty.

Jednym z nich było stworzenie wspólnego miejsca spotkań, wydarzeń kulturalnych i religijnych. Wszystkie cele „European Region’s Gardening-Culture” były realizowane z pomocą finansową Unii Europejskiej. W projekt zaangażowane były po polskiej stronie: Gubin, Łęknica, Lubsko, gmina Brody, a po niemieckiej: Guben, Forst i Neuzel. Pierwszy etap obejmował renowację gospodarczo-kulturową wyspy Teatralnej na Nysie Łużyckiej (w przedwojennym Guben działał tam teatr goszczący najbardziej znanych artystów z całej Europy). Wyspa teatralna została połączona groblą z parkiem w Guben. W wyniku tych działań obszar stał się atrakcyjnym terenem rekreacyjnym, miejscem koncertów i spektakli teatralnych wykonywanych przez artystów z Polski i Niemiec. Kolejny etap dotyczył remontu kościoła parafialnego w Gubinie. Jeden z projektów opisywanej współpracy – „Zielona Ścieżka”, został w 2013 roku nagrodzony w konkursie na modelowe projekty współpracy polsko-niemieckiej. Nagrody wręczyli w Berlinie wiceminister Marceli Niezgodą i sekretarz stanu w Federalnym Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast Rainer Bomba. Projekt miał na celu remont i budowę ciągów pieszo-rowerowych oraz modernizację istniejących parków i pomnikowych miejsc o znaczeniu historycznym. Wszystkie działania były ze sobą powiązane i skoordynowane po obu stronach granicy w ten sposób, by łączyły najważniejsze punkty w Gubinie i Guben. W ten sposób historycznemu centrum Euromiasta została zapewniona nowa jakość funkcjonalno-użytkowa (www 5).

Aby z sukcesem przeprowadzać tego typu działania, lokalna współpraca transgraniczna powinna mieć wysoką pozycję w lokalnym zarządzaniu miastami. W obliczu słabej sytuacji gospodarczej miast istnieje konieczność wzmocnienia lokalnego potencjału bazującego na wspólnych strategiach zrównoważonego rozwoju terytorialnego opartego na współpracy transgranicznej.

Należy pamiętać, że środki wspierające z UE mają duże znaczenie w lokalnej współpracy transgranicznej (Międzynarodowa Rada Związkowa Łaba-Nysa) ale sytuacja Guben i Gubina jest bardziej złożona i trudna ze względu na nowe przepisy UE. Ostatnie lata pokazały, że w trudnej sytuacji gospodarczej obu badanych miast zewnętrzna pomoc finansowa jest jedyną szansą na ich rozwój. W okresie 2007–2013 terytorialne projekty współpracy transgranicznej

z dużą przychylnością otrzymywały fundusze UE. Każdy projekt takiej współpracy powinien nawiązywać do „procesu lizbońskiego” i „Göteborg Agenda”. Najczęściej podejmowane działania mające na celu współpracę transgraniczną dotyczą przedsiębiorczości, małych i średnich przedsiębiorstw, turystyki, handlu przygranicznego, działalności kulturalnej, ochrony środowiska, poprawy w dostępności do infrastruktury, ochrony zdrowia, kultury i edukacji. W analizowanych latach Unia Europejska wprowadziła pewne zmiany w wymaganiach dotyczących współpracy regionalnej. Dotychczas przedsiębiorstwa działały bez widocznej koordynacji w zakresie czasu, finansów, pracowników i rzeczywistej wartości przeprowadzanych działań dla współpracy transgranicznej. Komisja Europejska proponowała również wdrożenie „zasady partnera wiodącego” w następujących obszarach działań współpracy transgranicznej: wspólne rozwijanie projektów, wspólne oddawanie/ przekazywanie projektów, wspólny personel czy wspólne finansowanie. Wiodący partner bierze odpowiedzialność za realizację projektu, a pozostali partnerzy aktywnie z nim współpracują. Nowa dyrektywa UE w sprawie współpracy transgranicznej głosi, że pieniądze zostaną przekazane do mniejszej liczby uczestników, ale będą to projekty większe, charakteryzujące się wysokim poziomem merytorycznym, o bardziej widocznych i trwałych efektach. Unia Europejska podkreśla, że nie wszystkie dotychczas kierowane programy finansowe na współpracę transgraniczną były wystarczająco wydajne i efektywne (np. Interreg), a perspektywa ich trwania stoi przed poważnym znakiem zapytania. Fundusze UE powinny być tylko pierwszym impulsem inicjującym długotrwałą współpracę. Badane miasta powinny w perspektywie długofalowej znaleźć swój własny sposób na finansowanie takich przedsięwzięć. Unia Europejska chce również preferować finansowanie tylko tych projektów, gdzie nie ma żadnych szans na państwowe fundusze. Te zmiany w regulacjach UE sprawiają, że współpraca transgraniczna będzie trudniejsza, a zaangażowanie władz lokalnych będzie miało kluczowe znaczenie w pokonywaniu przeszkód.

W celu uzupełnienia obrazu współpracy transgranicznej obu analizowanych miast zostały przeprowadzone wywiady eksperckie. W Guben pierwszą osobą była Anke Engel, która brała udział w dwóch głównych i najważniejszych projektach transgranicznych w Guben i Gubin: „Miasto 2030” (koordynator projektu) i Translokal. Drugą natomiast – Estera Lindner-Kuhlmann,

dyrektor DPE (niemiecko-polskiego Euro-Centrum), która koordynowała projekty polskich i niemieckich przedsiębiorstw. W Gubinie wywiady przeprowadzono z Bartłojem Bartzakiem – burmistrzem miasta, oraz z Barbarą Buchowicz dyrektorem Stowarzyszenia Wspólnot polskich Euroregion „Sprewa-Nysa-Bóbr” z siedzibą w Gubinie. Wieloletni liderzy lokalnych władz Guben i Gubina podzielają opinię, że współpraca transgraniczna jest z pewnością czynnikiem wpływającym w pozytywny sposób na rozwój obu miast: „przyszłość otwiera szansę rozwoju gospodarczego i wprowadzenia wielu usprawnień w obu miastach, pod warunkiem że dalej będą ściśle współpracować i prowadzić wspólne przedsiębiorstwa. Współpraca transgraniczna jest jedyną właściwą drogą dla obu miast. Przyszłość Gubina to przede wszystkim rozwój sektora usług, podczas gdy dla Guben największą wartością są jego obywatele” (Bożena Buchowicz). Rozmówcy zwrócili również uwagę na fakt, że „wiele projektów jest ciągle w fazie wdrażania i na efekty będzie trzeba poczekać” (Estera Lindner-Kuhlmann). Co więcej, „planowana jest realizacja jednego wspólnego rynku pracy, a współpraca transgraniczna zostanie rozszerzona na wiele dziedzin, przyczyniając się do bardziej harmonijnego rozwoju obu miast” (Bartłoj Bartzak). Rezultaty tej działalności zapewnią ciągłość dla przyszłej, owocnej współpracy. Estera Lindner-Kuhlmann zwróciła też uwagę na fakt, że „oba miasta, ze względu na swoje położenie, muszą traktować przyszły rozwój tylko w kontekście współpracy i wspólnych perspektyw”. Anke Engel podsumowuje współpracę obu miast w następujący sposób: „jeśli widzą korzyści, będą pracować razem. To zależy od centralnych projektów, takich jak transgraniczna wystawa ogrodnicza”.

Należy podkreślić, że przyszłe wizje przedstawicieli lokalnych są bardzo podobne. Mają oni świadomość, że współpraca transgraniczna Guben i Gubina jest koniecznością i powinna być prowadzona ponad podziałami politycznymi czy pojawiającymi się co jakiś czas nieprzychylnymi głosami mieszkańców. Oczywiście oba wyżej wymienione czynniki są bardzo ważne i będą wpływać na przyszły rozwój badanych miast. Po rozmowie z lokalnymi władzami ma się wrażenie, że prawdopodobnie w przyszłości Gubina będzie się rozwijał bardziej dynamicznie. Może to nastąpić z powodu obecnie gorszej sytuacji gospodarczej Gubina, przez co łatwiej będzie wprowadzić „widoczne” zmiany. Co więcej, ten szybszy rozwój może być wynikiem

działalności prowadzonej przez młodszych i bardziej aktywnych mieszkańców Gubina, mających większe aspiracje, aby współpracować z Guben.

## Wnioski

Po zmianie sytuacji geopolitycznej i w związku z rozszerzeniem UE lokalna aktywność w zakresie współpracy transgranicznej w Guben i Gubinie wzrosła. Było to możliwe dzięki zniesieniu barier prawnych i instytucjonalnych oraz realizacji różnych projektów transgranicznych. Należy podkreślić, że wspomniany wzrost transgranicznej współpracy był możliwy przede wszystkim dzięki staraniom lokalnych władz i ich liderów. Warto zauważyć, że badane miasta były podobnie zaangażowane w te działania, z lekką przewagą Gubina w niektórych okresach. Unia Europejska oferuje pewne „narzędzia” dla wspólnych inicjatyw, ale ostateczne powodzenie współpracy transgranicznej w zupełności zależy od ludzi, ich zaangażowania i determinacji w przezwyciężaniu barier. Niewątpliwie fundusze UE były bardzo przydatne w rozwoju transgranicznej współpracy, ale najbardziej znaczącym czynnikiem okazał się czynnik ludzki. Autorka nie zauważyła bezpośredniego związku przyczynowo-skutkowego między przepisami UE oraz wzrostem współpracy transgranicznej, ale taka relacja nastąpiła, gdy porównano kadencje poszczególnych burmistrzów miast z intensywnością działalności transgranicznej.

Zmiana sytuacji geopolitycznej w związku z rozszerzeniem UE oraz wejściem Polski do strefy Schengen nie przyczyniła się ani do znaczącego ożywienia sytuacji społeczno-gospodarczej, ani rozwoju ekonomicznego badanych miast. Liczne działania nie są w stanie rozwiązać trudnych i złożonych problemów. W Guben i Gubinie zastosowano jedynie pewne ulepszenia w infrastrukturze i edukacji. Lokalne wzorce rozwoju związane z transgraniczną współpracą gospodarczą w obu miastach znacznie się różnią. Co ciekawe, przedstawiciele obu miast zgodnie stwierdzili, że wspólne działania są opłacalne i najlepiej rozwiązują problemy, z jakimi borykają się oba miasta. Dlatego wydaje się, że wzajemna współpraca jest jedynym rozwiązaniem. W przyszłości we współpracy transgranicznej Guben i Gubina trzeba będzie wykorzystać dotychczasowe pozytywne doświadczenia w tej dziedzinie.



Ważna jest też wiedza i postawa liderów lokalnych władz, zwłaszcza w kontekście wprowadzania zasad gospodarki kreatywnej, która może posłużyć jako jedno z narzędzi służących odzyskaniu dynamiki i przezwyciężenia kryzysu miast nadgranicznych (Namyślak 2013). Należy również pamiętać o czynnikach hamujących rozwój, takich jak: plany UE dotyczące nowych regulacji i zakończenia przekazywania funduszy europejskich na współpracę transgraniczną, trudna sytuacja gospodarcza i demograficzna oraz uprzedzenia i stronnictwo obywateli. Władze lokalne obu miast powinny również być świadome licznych ograniczeń współpracy transgranicznej, takich jak: formalnoprawne, instytucjonalne, infrastrukturalne, finansowe, gospodarcze, społeczne oraz środowiskowe (Ciok 1999). To czy współpraca transgraniczna przyniesie wymierne korzyści dla zaangażowanych ośrodków można ocenić na podstawie możliwości wytworzenia trwałej sieci współpracy na pograniczu, która obejmowałaby zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i inne podmioty działające w regionie (Dołzbłasz, Raczyk 2011).

## Literatura

- Andreas P., 2003, *Redrawing the line: borders and security in the twenty-first century*, International Security, 28 (2), 78–111.
- Andreas P., Biersteker T. (red.), 2003, *The rebordering of North America*, Routledge, New York.
- Andreas P., Snyder T. (red.), 2000, *The wall around the west: state borders and immigration controls in North America and Europe*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield.
- Bafoil F., 1999, *Post-communist borders and territories: conflicts, learning and rule-building in Poland*, International Journal of Urban and Regional Research, 23, 567–568.
- Brzosko-Sermak A., 2007, *Theoretical deliberations on frontier location of cities*, Bulletin of Geography (socio-economic series), 7, 73–86.
- Burgers J., Musterd S., 2002, *Understanding urban inequality: a model based on existing theories and an empirical illustration*, International Journal of Urban and Regional Research, 26 (2), 403–413.
- Campbell D., 1992, *Writing security: United States foreign policy and the politics of identity*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

- Ciok S., 1999, *Wpływ granicy i współpracy transgranicznej na rozwój lokalny i regionalny zachodnich obszarów przygranicznych*, [w:] A. Mync, R. Szul (red.), *Rola granicy i współpracy transgranicznej w rozwoju regionalnym i lokalnym*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 159–187.
- Dołzbłasz S., Raczyk A., 2011, *Projekty współpracy transgranicznej na zewnętrznych i wewnętrznych granicach Unii Europejskiej – przykład Polski*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 3 (45), 59–80.
- Dürschmidt J., 2006, *Multiple agoras: environmental policy between globalization and european transformation*, [w:] G.P.A. Walzenbach (red.), *European governance, policy making between politicization and control*, University of the West England, UK, Ashgate Publishing, Ltd., 105–126.
- Herbst M., Olejniczak K., Smetkowski M., 2002, *The cross-border co-operation and local development in eastern Poland order regions – experiences and prospects*, *Emerging Market Economies and European Economic Integration*, Summer Institute, Eksjö.
- Kaczmarek J., 2011, *Gubin i Guben – miasta na pograniczu. Socjologiczne studium sąsiedztwa*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Namyślak B., 2013, *Miasto kreatywne w ujęciu teoretycznym*, *Studia Ekonomiczne i Regionalne Economic and Regional Studies*, 6 (2), 5–21.
- Paasi A., 2001, *A Borderless world. Is it only rhetoric or will boundaries disappear in the globalizing world?*, [w:] P. Reubner, G. Wolkersdorfer (red.), *Politische Geographie: Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics*, *Heidelberger Geographische Arbeiten*, 112, Geographische Institut der Universität Heidelberg, Heidelberg, 133–145.
- Ratti R., Reichman S. (red.), 1993, *Theory and practise of transborder cooperation*, Helbig and Lichtenhahn, Basel/Frankfurt am Main.
- Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden*, 82–92 Jahrgang 1995–2005, Deutscher Städtetag, Köln und Berlin.
- Taxation of Cross-Border Portfolio Investment. Mutual Funds and Possible Tax Distortions*, 1999, OECD Publications, Paris.
- Zensus 2011. Gebäude und Wohnungen sowie Wohnverhältnisse der Haushalte, Gemeinde Guben, Stadt*, Statistik Berlin Brandenburg.

### **Strony internetowe**

www 1, <http://www.deutschland123.de/guben-arbeitslosigkeit> (dostęp: 15.05.2015).

www 2, <http://www.guben.de> (dostęp: 15.05.2015).

www 3, <http://www.guben-gubin-2030.de/pl> (dostęp: 15.02.2015).

www 4, <http://www.gubin.pl> (dostęp: 15.02.2015).

www 5, <http://www.mir.gov.pl> (dostęp: 15.02.2015).

www 6, <http://www.stadt2030.de> (dostęp: 23.08.2007).

www 7, <http://www.stat.gov.pl> (dostęp: 15.05.2015).

www 8, <http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/translokal> (dostęp: 15.02.2015).

## **Local politics and cross-border cooperation of border towns – an example of the twin cities of Guben and Gubin**

### **Summary**

Due to the proximity of Guben and Gubin, the idea of transborder co-operation is not new. After the Second World War both towns were exchanging its labour. There was an industry plant in Guben where many Polish people were employed. During that time informal co-operation was developing on the basis of personal contacts. The implementation of the martial law in Poland and the closure of national borders put an end to just initiated co-operation between mentioned towns.

The main issue referred in the article concerning the changes of transborder co-operation throughout time and its influence on development of studied towns. Guben and Gubin have conducted three main co-operation projects so far. Each lasted for many years (some until now) and consisted of many sub-projects. The main six fields concerned common initiatives such as: infrastructure, education, culture, identity and breaking prejudices, industry and spatial management. Before the EU enlargement the only big project was conducted. It was based on a partnership agreement that was the result of an idea of mayors of Guben and Gubin (G. Hein and Cz. Fiedorowicz). It was a successful and awarded co-operation despite many institutional and legal difficulties. The results were observable mostly in infrastructural improvements (common sewage treatment plant). After these auspicious common actions the project 'City 2030' was developed through German state invention. This endeavours was made to create solid frames for the further development of both towns during the next 30 years. The project ended in 2003 and left three scenarios of the probable future co-operative development of the studied towns but not so many changes in more and more difficult socio-economical situation of both towns. The last main project called TRANSLOKAL was introduced after the EU enlargement and is financed from the EU funds. It is based on regular meetings and discussions with local experts and practitioners from many fields where a common schedule of works and frames of co-operation are created and

AGNIESZKA BRZOSKO-SERMAK

implemented into life. However, in this case too, the co-operation has not changed the socio-economic situation of studied towns significantly.

Keyword: cross-border cooperation, local policy, border towns

*Agnieszka Brzosko-Sermak*

*Instytut Geografii*

*Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie*

*ul. Podchorążych 2*

*30-084 Kraków*

*e-mail: [abrzosko@up.krakow.pl](mailto:abrzosko@up.krakow.pl)*