

Piotr Madajczyk*

WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA I MIĘDZYREGIONALNA POMIĘDZY POLSKĄ A NIEMCAMI

Idea współpracy w obszarach przygranicznych zrodziła się w Europie w latach 50., a od lat 60. była już powszechnie doceniana jako przynosząca korzyści polityczne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne, aktywizująca znajdujące się w oddaleniu od centrum i słabiej rozwinięte obszary przygraniczne. Przemawiało na jej rzecz przekonanie, a z czasem doświadczenie, że w ten sposób najefektywniej przeciwdziałać można trudnościom, jakie tworzą w rozwoju regionów granice państwowe. To w układzie określonym przez centrum państwa i jego granice obszary pogranicza były nieatrakcyjnymi peryferiami. Stąd w ocenie dominowały pozytywy i nie zmienia tego fakt, że współpraca ta napotykała i napotyka na liczne trudności, wynikające między innymi z przyczyn politycznych, różnic systemów prawnych czy też z nierównomiernego rozwoju regionów po obu stronach granicy.

Brak jednego, powszechnie akceptowanego określenia na tę formę współpracy. Obok pojęcia współpracy transgranicznej spotkać można w publikacjach inne: „przygraniczna”, „ponadgraniczna”, „sąsiedzka”. Niekiedy w podobnym znaczeniu używane jest pojęcie „regionalna”, „międzyregionalna”, „międzynarodowa”, „regionalna transgraniczna” (Kusiał-Winter 2011, s. 19-20). Euroregion oznaczać może zarówno współpracę zinstytucjonalizowaną, jak i nieformalną, tworzoną przez najróżniejsze organizacje i stowarzyszenia, aby wspierać współpracę na pograniczu. Przyjmuję dominujący obecnie podział współpracy terytorialnej na transgraniczną, międzyregionalną i transnarodową. Współpraca międzyregionalna różni się tym od transgranicznej, że nie obejmuje większego, regionalnego obszaru. Nie jest przedmiotem rozważań w artykule współpraca transnarodowa.

Współpraca transgraniczna i międzyregionalna wzdłuż polskiej granicy zachodniej dotyczyła do 1989 Niemieckiej Republiki Demokratycznej

***Piotr Madajczyk** – prof. zw. dr hab., pracuje w Instytucie Studiów Politycznych PAN. Specjalizuje się w problematyce przymusowych przesiedleń ludności w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1945-1950 i badaniach nad mniejszościami narodowymi. Zajmuje się także problemem kolaboracji w okresie II wojny światowej.

(NRD). Sytuacja wyjściowa na tym pograniczu była wyjątkowo niekorzystna w wyniku zmian, które nastąpiły po II wojnie światowej. Zazwyczaj obszary przygraniczne są obszarami, w których przez długi okres czasu tworzona jest sieć powiązań i kontaktów przekraczających granicę. Czynniki one granicę bardziej przepuszczalną, tworzą kanały, dzięki którym możliwe są zarówno legalne, jak i nielegalne (przemyt) relacje. Tymczasem powojenne przymusowe wysiedlenie ludności niemieckiej z Polski oraz napływ na ziemie poniemieckie ludności polskiej z Polski Centralnej i utraconych ziem wschodnich spowodowały, że polsko-niemiecka granica państwowa była równocześnie granicą narodowościową, językową i kulturową. Brakowało wzdłuż niej społeczności mających pewną wiedzę, w tym znajomość języka, o społeczności mieszkającej po drugiej stronie granicy. Po niemieckiej stronie znalazło się wielu Niemców wysiedlonych z Polski, uważających, że spotkało ich ze strony polskiej bezprawie i krzywda, mających uprzedzenia do polskich sąsiadów po drugiej stronie Odry i Nysy Łużyckiej.

Na ten trudny układ nakładały się trudności polityczne, nie ułatwiające współpracy ponad granicą. System komunistyczny, także ten w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) i NRD, był system autarkicznym, opartym na zamkniętych granicach, braku zaufania do swoich obywateli oraz gospodarce planowej, będącej gospodarką niedoboru, w której produkcja wielu towarów była dotowana przez państwo. Do uwarunkowań systemowych dochodziły nie najlepsze relacje Polski z NRD, które od początku nie układały się łatwo, mimo uznania przez nią w Układzie Zgorzeleckim nowej zachodniej granicy polskiej. NRD była wprawdzie państwem należącym do sowieckiej strefy wpływów, ale dla bardzo wielu Polaków byli to po prostu „Niemcy”, postrzegani przez doświadczenia II wojny światowej. Wspomnieć trzeba też niechętny stosunek energowskich władz do przemian polskiego Października, powołanego wówczas nowego kierownictwa Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) i prowadzonej przezeń polityki (Górny, Hartwich 2008, s. 14-16). Jednakże odwilż poststalinowska spowodowała, że przybrały na sile kontakty przygraniczne, do 1956 prawie nieistniejące. Wprawdzie w Berlinie Wschodnim myśłano przy ich nawiązywaniu nie tyle o współpracy przygranicznej, co o zyskaniu bezpośrednich kontaktów z konserwatywnym skrzydłem PZPR i wywarciu w ten sposób wpływu na politykę wewnętrzną w Polsce, ale kontakty te miały własną dynamikę. Wzmacniał ją silny rozwój przemysłowy, mający miejsce po obydwu stronach granicy (tamże, s. 27). Pierwszymi obszarami, między którymi powstały intensywniejsze kontakty, było województwo zielonogórskie i okręg Cottbus.

Od początku lat 60. następowała intensyfikacja kontaktów między Polską a NRD w zakresie kontaktów między społeczeństwami. Liczba turystów

z NRD zwiększyła się w związku z zawarciem 14 marca 1963 umowy o zniesieniu wiz oraz porozumienia w sprawie poszerzenia ruchu przygranicznego i uproszczenia formalności przy niektórych podróżach między PRL a NRD.

Zgodnie z tymi przepisami można było w dni wolne (niedziela lub święto) przekraczać granice na podstawie specjalnej przepustki granicznej. Obowiązywały one w województwie wrocławskim, krakowskim i w mieście/powiecie Szczecin. Możliwy był także w ramach wymiany turystycznej wyjazd z NRD na pobyty 4-tygodniowe do Polski. Rzecz jasna na kontaktach tych ciążyły nadal doświadczenia historyczne. Z Wrocławia pisano: „wiadomo, że nie wszyscy obywatele NRD podczas pobytu w Polsce stosują się do przepisów zawartych w tych porozumieniach, co więcej, obserwuje się wiele faktów nadużywania przyjazdów dla szkodliwej i niejednokrotnie wrogiej działalności, godzącej zarówno w interes Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jak i Niemieckiej Republiki Demokratycznej”. Informowano o fotografowaniu obiektów przez byłych niemieckich właścicieli oraz o robieniu przez nich zarzutów polskim właścicielom o „rzekomo niewłaściwym gospodarowaniu”. Zalecano postępowanie pozbawione „przesady i drobiazgowości”, jednak „W wypadkach wystąpień kolidujących z normami prawa, zaleca się zastosowanie właściwych represji, do aresztu podejrzanych włącznie”. Ponieważ rzecz dotyczyła „bratniego państwa socjalistycznego” nakazywano, żeby lokalne władze nie podejmowały samodzielnie rozpracowywania obywateli NRD, a jedynie zebrały dokumentację i w każdym wypadku przekazały ją władzom NRD (MSW II 3328 1965). Obawy władz polskich w połowie lat 60. przed destabilizacją nastrojów na ziemiach zachodnich były tym silniejsze, że miano już doświadczenie liczego ruchu turystycznego z NRD, kierującego się w dużym stopniu na te ziemie, „a zachowanie turystów z NRD także nie zawsze jest bez zarzutu” (MSW II 3328 1965, s. 186-224)¹.

Niezależnie od powyższych obciążeń nawiązywano współpracę; czasem w sposób polityczno-propagandowy, a czasem przynoszącą praktyczne wyniki w różnych obszarach: lokalne władze, związki zawodowe, organizacje młodzieżowe i sportowe. Obok wielkich i pustych w treści manifestacji politycznych zawierano umowy dotyczące współpracy w zaopatrzeniu w gaz i wodę. Od końca lat 50. współpraca obejmowała: Drezno-Wrocław, Cottbus-Poznań i Zielona Góra, Frankfurt nad Odrą-Zielona Góra, Neubrandenburg-Szczecin i od 1963 Koszalin, Rostock-Szczecin (Gräfe, Szczegóła 1984, s. 15-21). Zawierane były umowy partnerskie między powiatami i miastami. Zasady współpracy uzgodnione w 1963 między okręgiem drezdeńskim i województwem wrocławskim obejmowały szeroką listę zagadnień, w tym m.in.

¹Podobnie z województwa zielonogórskiego informowano, że bardziej wrogo i rewizjonistycznie niż przyjeżdżający z Niemiec Zachodnich zachowują się turyści z NRD.

takie jak: gospodarka wodna, ochrona przed powodzią, zaopatrzenie w gaz, ochrona przeciwpożarowa, współpraca w zakresie gospodarki komunalnej między miastami Görlitz i Zorzelec (Gräfe, Szczegół 1984, s. 22). Zawarto umowy, na podstawie których możliwe było zatrudnianie polskich pracowników w NRD, aczkolwiek ich liczba nie była zbyt wielka: w szczytowym okresie oscylowała około 10 tysięcy (por.: Röhr 1998).

Lata 70. stanowiły okres dynamicznego rozwoju współpracy transgranicznej i międzyregionalnej w Europie. Także na granicy polsko-niemieckiej uległy one nasileniu i przybrały wyjątkowy charakter w bloku wschodnim (Górny, Hartwich 2008, s. 14-16). 16 lipca 1971 zawarto w Berlinie układ między Polską a NRD o współpracy w dziedzinie komunikacji, a następnie określono przejścia graniczne przeznaczone dla obywateli PRL i NRD oraz ewentualnie innych państw socjalistycznych, z którymi kraje te mają odpowiednie umowy². W dniu 23 lutego 1973 podpisano umowę o współpracy w dziedzinie turystyki, przewidującą budowę nowych i rozbudowę istniejących przejść granicznych. W pierwszej połowie lat 70. skorzystano z tych możliwości 45 milionów razy, otwarto nowe przejścia graniczne (Gräfe, Szczegół 1984, s. 25-26). Dzięki temu otworzyły się nowe możliwości dla polsko-niemieckiego pogranicza, które stało się miejscem znacznie bardziej atrakcyjnym, napływać zaczęli do niego wykwalifikowani specjaliści, wynikiem było ożywienie nie tylko gospodarcze, ale i w zakresie kultury i turystyki (Osękowski 2003, s. 134-135). Po 1973 nastąpiła intensyfikacja współpracy między Szczecinem a Rostockiem. Współpracowały ze sobą liczne podmioty gospodarcze.

Najbardziej dynamiczny wzrost kontaktów miał miejsce do połowy lat 70. Ruch turystyczny kierował się w dużym stopniu do obszarów przygranicznych, a ruch przygraniczny stanowił 20-40% ruchu na granicy. Otwarcie granic powodowało także napięcia, gdyż NRD była wprawdzie od Polski zamkniętszą, ale także objętą gospodarką niedoboru, w której produkcja była dotowana przez państwo. Stąd władze NRD nakładały kolejne ograniczenia, dotyczące pobytu i zakupów na przyjeżdżających Polaków, czego wynikiem były konflikty i wzajemna niechęć. W pogarszającej się sytuacji w większości nie zrealizowano wcześniejszych, szerokich planów współdziałania w rozwoju gospodarczym w regionie przygranicznym. Czesław Osękowski zauważył, że bardzo dynamiczna współpraca miała miejsce w obszarze kulturze. Odbywały się dni zaprzyjaźnionych miast, dni kultury i filmu, festyny i festiwale, święta gazet organizowane we współpracujących miastach. Najbardziej widoczna była ona w regionie przygranicznym: Wrocław i Drezno, Szczecin

²Protokół między Rządem PRL a Rządem NRD w sprawie przejść granicznych na wspólnej granicy państwowej, <http://www.msz.gov.pl/bpt/documents/12800.pdf>

i Rostock, Zielona Góra i Frankfurt nad Odrą. Znajdowała odbicie w rosnącej obecności sąsiedniego państwa w mediach (Osękowski 2003, s. 135).

W drugiej połowie lat 70. sytuacja gospodarcza Polski i NRD pogorszała się, w Polsce narastać zaczął kryzys polityczny. Negatywnie wpłynęła na współpracę motywowana politycznie reforma administracyjnie w Polsce, czyli rozbitcie jej na 49 niewielkich województw. W jej wyniku zerwane lub osłabione zostały tworzone przez lata powiązania między okręgami w NRD i województwami w Polsce. Słabła współpraca w regionie przygranicznym, mimo że na papierze czyniono nadal wiele (Osękowski 2003, s. 142). Były to pozorne zabiegi, gdyż współpraca słabła w wyniku sytuacji w Polsce i rosnącej ochronie przez NRD rynku wewnętrznego. W październiku 1980 władze NRD zawiesiły bezwizowy i bezpaszportowy ruch osobowy między obydwu państwami.

Oddziaływanie ówczesnych kontaktów, tego, na ile stworzyły one pewną podstawę, dzięki której łatwiej i szybciej można było budować współpracę od lat 90. XX wieku, nie jest proste. Z jednej strony kontakty te często miały bardzo formalny charakter i służyły czysto politycznym celom. Z drugiej, przełamywane były ograniczenia, nieznaną drugą stronę, nawiązywano prywatne kontakty. Osoby z Polski pracowały w zakładach w NRD. Dzięki działaniom pozornie propagandowym powstawała niekiedy współpraca i lepsze zrozumienie. Takie skutki miała akcja wymiany młodzieży szkolnej i nauczycieli w latach 80. Wprawdzie jej motywy były stricte polityczne, ale przekładała się na trwające niekiedy przez wiele lat kontakty prywatne (Kaczmarek 2001, s. 20). Kiedy indziej jednak oficjalne wizyty funkcjonariuszy partyjnych, władz lokalnych czy organizacji młodzieżowych były pustym rytuałem, a wspólne inicjatywy propagandą i nie wywierały żadnego wpływu na mieszkańców (tamże, s. 20).

Rok 1989 przyniósł gwałtowną intensyfikację współpracy transgranicznej i międzyregionalnej, która objęła odtąd po zachodniej stronie granicy regiony zjednoczonych Niemiec. Sprzyjała jej – mimo pewnych napięć – nowa atmosfera w relacjach polsko-niemieckich, szczególnie, że w RFN współpraca ta miała długą tradycję, przede wszystkim tworzoną na granicy z Francją i Holandią. W traktacie polsko-niemieckim o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 współpracy tej poświęcono artykuł XII:

„1. Umawiające się Strony przywiązują duże znaczenie do partnerskiej współpracy między regionami, miastami, gminami i innymi jednostkami terytorialnymi, w szczególności na obszarach przygranicznych.

2. Umawiające się Strony będą ułatwiać i wspierać tę współpracę we wszystkich dziedzinach, w szczególności działalność Komisji międzyrządowej do spraw współpracy regionalnej i przygranicznej.

3. Umawiające się Strony kierują się we współpracy regionalnej i przygranicznej w szczególności odnośnymi konwencjami Rady Europy. Będą dążyć do włączenia tej współpracy do działalności odpowiednich gremiów europejskich”³.

Zawarte zostało ponadto porozumienie między Polską i RFN o współpracy regionalnej i przygranicznej (17 czerwca 1991) oraz powołano Niemiecko-Polską Komisję Międzyrządową do spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej (19 maja 1992). W jej ramach działają komitety do spraw Współpracy Przygranicznej, Współpracy Międzyregionalnej i Gospodarki Przestrzennej. Zaczęto podpisywać umowy o współpracy między miastami; jako pierwsze uczyniły to Gubin i Guben oraz Zgorzelec i Görlitz. Nawiązywały je także władze granicznych krajów związkowych i województw (Szymoniczek 2006, s. 4).

Współpraca transgraniczna i międzyregionalna zgodna była z celami polityki zagranicznej Polski i zjednoczonych Niemiec. Dla Niemiec oznaczały tworzenie pokojowej i coraz bardziej otwartej granicy, dla Polski – także przejmowanie rozwiązań sprawdzonych we Wspólnocie Europejskiej i pogłębianie integracji z Niemcami jako państwem członkowskim Wspólnoty.

Początkowo nie było jasnej koncepcji, jaka ma być forma współpracy transgranicznej, powstało kilka jej projektów: „Europeizacji obszaru Odry-Nysy” Hartmuta Koschika; współpracy Meklemburgii-Pomorza Przedniego z województwem szczecińskim, gorzowskim i zielonogórskim; „Koncepcja wspierania regionu Odry” Manfreda Stolpego; współpracy regionów przygranicznych Polski, Niemiec i Czechosłowacji itd. (Szymoniczek 2006, s. 48-49). Pomysły te nie zostały wprowadzone w życie, a niektóre z nich wywołały silne emocje i kontrowersje, gdyż budziły w Polsce obawy o utratę suwerenności w obszarach przygranicznych, były ukształtowane zbyt jednostronnie z niemieckiej perspektywy. Reakcje te i trudności nowego ukształtowania przygranicznej współpracy polsko-niemieckiej wskazują nam na istotny problem okresu transformacji, widoczny do chwili obecnej. Współpraca ponad granicami odwołuje się do postaw otwartości, gotowości do współpracy z innymi. Tymczasem jej uczestnicy zarówno po polskiej, jak i niemieckiej stronie granicy ukształtowani zostali w mniejszym lub większym stopniu przez autorytarny system komunistyczny i tradycję zamkniętego

³Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991, Dz. U. 1992, nr 14, poz. 56.

państwa narodowego. Nie byli jedynie poddanymi w komunistycznym państwie, ale ich tożsamość kształtowana była pod wpływem niedemokratycznego systemu. Ponadto, państwa te odwoływały się to tradycji jednolitego państwa narodowego, struktury, „w której ramach tożsamość etniczna stanowi pierwotny i ponadjednostkowy układ wysoko cenionych właściwości, jakie ukształtowały się w toku długotrwałych dziejów zbiorowych, są nabywane przez urodzenie i pierwotną socjalizację i pozostają niedostępne a nawet niezrozumiałe dla tych, którzy nie przyszli w niej na świat” (za: Trosiak 2011, s. 65-66). Ta tradycja wykorzystywana była do wzmocnienia swej legitymacji władzy przez komunistów w Polsce i NRD, a po roku 1989 uległa czasowemu wzmocnieniu przez odreagowywanie okresu podporządkowania dominacji ZSRR. Był to trudny proces demokratyzacji – pisała o nim między innymi Anna Wolf-Powęska – w ramach którego należało nie tylko dokonać zmian administracyjnych i prawnych, ale także nauczyć się inaczej postrzegać współpracę transgraniczną i międzyregionalną.

W praktyce realizować zaczęto na polsko-niemieckim pograniczu koncepcję euroregionów jako najlepszej, sprawdzonej formy współpracy. Ramy prawne dla niej tworzyć zaczęła Rada Europy, chociaż opierała się także na porozumieniach bilateralnych. Rada Europy występowała ponadto w roli pośrednika, pomagającego w nawiązaniu kontaktów oraz ich sformalizowaniu. Z czasem euroregiony stały się współpracą określaną i pogłębianą przede wszystkim przez regulacje Wspólnoty/Unii Europejskiej, ale nadal zróżnicowaną i zdecentralizowaną. Osadzona jest ona również w europejskiej polityce wspierania regionów. Wprawdzie w momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej nastąpiło – dodajmy – pewne wyhamowywanie entuzjazmu dla daleko idącej samodzielności regionów, prowadzącego niekiedy do postrzegania Unii Europejskiej przede wszystkim jako Europy regionów. Nie zmieniło się jednak poparcie dla wzrostu ustrojowego znaczenia gmin i regionów (Perzanowska-Zamajtys 2003, s. 395-398; Szadkowska 2011, s. 29-30). Nie było możliwe cofnięcie zmian dokonujących się jako reakcja na kryzys efektywności działania tradycyjnego państwa narodowego oraz powstawanie i odradzanie się ruchów regionalnych i etnicznych. W tym samym kierunku szły zmiany dokonane w Polsce w latach 1990-1998 (por.: Oleksiejuk 2009). Dostrzegać należy je jako ważną część procesu modernizacji Polski jako państwa narodowego, dopasowania tego państwa do wyzwań współczesności, przez nadanie mu większej elastyczności, usamodzielnienie lokalnych społeczności, które w ten sposób wyzwolą znacznie większą dynamikę rozwoju. Obszary pogranicza będą mogły przestać być obciążeniem dla państwa, a zacząć dynamizować jego rozwój.

Współpraca transgraniczna i międzyregionalna stały się integralną częścią polskiej koncepcji funkcjonowania państwa. W Konstytucji RP znalazł się zapis o prawie jednostek samorządu terytorialnego do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz do współpracy z takimi społecznościami w innych państwach. Nie jest to wprawdzie samodzielność nieograniczona, ale przyjęte rozwiązania dają samorządom terytorialnym prawo do samodzielnego decydowania o podejmowaniu współpracy transgranicznej i określania w jej ramach partnerów (Kusiał-Winter 2011, s. 55-58).

Euroregiony powstały na całej prawie granicy polskiej, w tym na granicy z Niemcami cztery: „Neisse-Nisa-Nysa” (wraz z Czechami), „Pomerania” (wraz ze Szwecją), „Pro Europa Viadrina” i „Szprewa-Nysa-Bóbr”. Wprawdzie i one wywołały na początku kontrowersje, gdyż postrzegano je jako realizację interesów znacznie silniejszego niemieckiego partnera. Obawy te silniejsze były na szczeblu centralnym niż lokalnym (zob.: Osękowski, Szczegół 1998, s. 5-6). Zmiany w Polsce dopasowane były do realizowanej przez Unię Europejską w latach 90. XX wieku koncepcji intensyfikacji współpracy transgranicznej nie tylko na wewnętrznych, ale także zewnętrznych granicach, aby wzmocnić kontakty społeczne, kulturalne i gospodarcze.

W 1993 uruchomiono wsparcie finansowe dla współpracy transgranicznej między państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej a państwami stowarzyszonymi ze środków Phare. W największym zakresie wykorzystano je na pograniczu polsko-niemieckim (Jóskowiak 2009, s. 13). „Fundusz wspierał procesy integracji Polski z Unią Europejską poprzez organizowanie sieci współpracy lokalnych i regionalnych podmiotów położonych na polsko-niemieckich obszarach przygranicznych oraz realizację przez lokalne i regionalne organizacje i instytucje pozainfrastrukturalnych projektów transgranicznych, nieprzekraczających 50 tys. euro. [...] przede wszystkim na: wymianę kulturalną między lokalnymi społecznościami (koncerty, festiwale, plenery, wystawy itp.), rozwój demokracji lokalnej (szkolenia na temat funkcjonowania samorządu terytorialnego i kompetencji struktur samorządowych po obu stronach granicy, wizyty studyjne i wymiana doświadczeń, planowanie wspólnych transgranicznych imprez), zasoby ludzkie (kursy oraz publikacja materiałów szkoleniowych z różnych dziedzin życia transgranicznego, nauka języków), transgraniczne studia i koncepcje rozwoju (opracowanie wspólnych wytycznych i założeń rozwoju obszarów przygranicznych, wspólnych projektów badawczych i studiów wykonalności, prowadzenie badań nad rozwojem lokalnym i regionalnym w perspektywie transgranicznej), rozwój gospodarczy i turystyczny na obszarach przygranicznych (wspieranie turystyki, budowanie i promowanie wspólnych obiektów turystycznych, roz-

wijanie i oznakowanie szlaków i atrakcji turystycznych)” (Jóskowiak 2009, s. 14).

Od lat 90. współpraca transgraniczna w ramach wspólnotowych/unijnych wspierana była w ramach programu INTERREG, a Polska po przystąpieniu do Unii Europejskiej objęta została programem INERREG III A. Obecnie ramy działania dla współpracy transgranicznej większych podmiotów tworzy powstałe na mocy decyzji z 2006 Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej. Pierwszy okres finansowania przezeń współpracy przewidziany jest na lata 2007-2013. W 2007 Komisja Europejska zatwierdziła program operacyjny współpracy transgranicznej między Polską a Niemcami na lata 2007-2013. Przewidywano następujące programy: 1. Polska (Województwo Zachodniopomorskie)-Niemcy (Meklemburgia/Pomorze Wschodnie-Brandenburgia); 2. Polska (Województwo Lubuskie)-Niemcy (Brandenburgia); 3. Polska (Województwo Lubuskie i Województwo Dolnośląskie)-Niemcy (Saksonia).



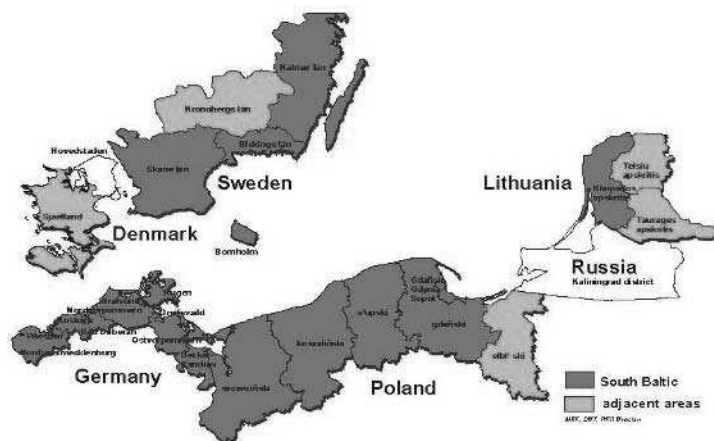
Rys. 1. Obszar wsparcia programu Współpraca Transgraniczna Meklemburgia-Pomorze Przednie/ Brandenburgia/ Województwo Zachodniopomorskie.

Źródło: www.ewt.wzp.pl/ewt, 12.06.2012.

W przypadku województwa zachodniopomorskiego oraz Meklemburgii-Pomorza Przedniego i Brandenburgii finansowe wsparcie przeznaczono na:

- rozwój infrastruktury dla współpracy transgranicznej i ochrony środowiska;
- propagowanie transgranicznych powiązań gospodarczych oraz współpracy między przemysłem a nauką;
- wspieranie współpracy w zakresie edukacji, zdrowia i kultury;
- zapewnienie pomocy technicznej w realizacji programu.

Ogółem środki finansowe wynoszą ponad 156 mln Euro, z tego prawie 133 mln jako wkład Unii Europejskiej (ec.europa.eu/regional_policy, 12.06.2012). Co równie istotne, polsko-niemiecka współpraca transgraniczna staje się częścią szerszych geograficznie projektów, co w powyższym przypadku oznacza Współpracę Przygraniczną Południowy Bałtyk. Jest także częścią szerszej polityki unijnej, gdyż Europejska Współpraca Terytorialna (2007-2013) obejmuje współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną.



Rys. 2. Obszar Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk.

Źródło: www.ewt.wzp.pl/ewt, 12.06.2012.

Patrząc na obszar pogranicza polsko-niemieckiego widać zarówno osiągnięcia, jak i wyzwania, które stoją przed współpracą transgraniczną i międzyregionalną na tym obszarze. Projekty współpracy tej konfrontowane były od początku z realnym problemem nierównowagi sił regionów po oby-

dwu stronach granicy. Problem ekonomicznej nierównowagi partnerów ulega wprawdzie z latami pewnemu zmniejszeniu, ale pozostaje nadal aktualny, co dobrze pokazuje zestawienie wysokości miesięcznego wynagrodzenia w trzech regionach tworzących region „Neisse-Nisa-Nysa”. Ta różnica poziomu dochodów przekłada się na ogromne różnice w innych obszarach, jak chociażby w wysokości świadczeń socjalnych czy poziomu rozbudowy infrastruktury. Nadal istnieją duże różnice w sferze gospodarczej, prawnej i administracyjnej.

PRZECIĘTNE MIESIĘCZNE WYNAGRODZENIE BRUTTO
AVERAGE MONTHLY GROSS WAGES AND SALARIES

Wyszczególnienie Specification	2003	2006	2007	2008	2009	2010	
	w euro			in euro			2003 =100
Polska Poland	501	636	711	837	717	807	146,5
Województwo dolnośląskie ^b Dolnośląskie voivodship ^b	508	672	756	892	762	854	152,8
Republika Czeska ^c .. Czech Republic ^c	516	690	755	906	883	941	144,8
Okręg liberecki ^c Libereckí district ^c	470	626	685	817	792	859	145,1
Niemcy Germany	2902	3077	3015	3096	3141	3227	111,2
Saksonia Saxony	2127	2260	2292	2366	2489	2547	119,7

^a Do wyliczenia dynamik przyjęto wynagrodzenia wyrażone w walutach krajowych. ^b Dane dotyczą podmiotów, w których liczba pracujących przekracza 9 osób oraz jednostek sfery budżetowej niezależnie od liczby pracujących. ^c W 2010 r. dane nieostateczne.

^a To calculate the dynamics the wages and salaries were expressed in national currencies. ^b Data concern economic entities employing more than 9 persons as well as entities of the budgetary sphere regardless of the number of employees. ^c For year 2010 preliminary data.

Rys. 3. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto.

Źródło: Ceny w Euroregionie Nysa 2011, Wrocław 2011, Urząd Statystyczny we Wrocławiu; Czeski Urząd Statystyczny Przedstawicielstwo Okręgowe w Libercu; Krajowy Urząd Statystyczny Wolnego Państwa Saksonii w Kamenz, s. 37.

Regiony po niemieckiej stronie granicy należą do państwa o znacznie większych możliwościach gospodarczych i finansowych, ale jako regiony mają duże trudności gospodarcze i społeczne (bezrobocie, odpływ ludności i pogarszająca się struktura demograficzna). Także nie wszyscy ich polscy partnerzy należą do najbardziej dynamicznie rozwijających się regionów w Polsce. Polska pozostaje państwem silniej scentralizowanym niż Niemcy, w którym większe są kompetencje władz centralnych, a samodzielność województw jest nieporównywalna z tą krajów związkowych w federalnych Niemczech.

Współpracę w regionie przygranicznym utrudniają takie patologie społeczne, jak przestępczość. Szeroko opisywane były, szczególnie w latach 90., problemy szabru, jummy. Szczególnie mieszkańcy wschodnich Niemiec zostali

skonfrontowani ze wzrostem kradzieży w sklepach, wykroczeń w ruchu drogowym, nielegalnego handlu papierosami. Dla mieszkańców obszarów przygranicznych doświadczenie to było znacznie silniej odczuwalne niż ogólny problem wzrostu przestępczości zorganizowanej na słabiej teraz kontrolowanych granicach (Faupel 2001, s. 20-22). A nacisk ten był z punktu widzenia państw bardzo poważny: nielegalne migracje, przemyt samochodów, narkotyki, papierosy, alkohol, dewizy, broń, nielegalnie przewożone odpady. Kanały przerzutowe dla nich prowadzą przez coraz bardziej otwarte granice.

Tworzy to nie tylko atmosferę braku wzajemnego zaufania, ale w połączeniu z dawną polsko-niemiecką wrogością pożywkę dla nacjonalistycznych ideologii i agresywnych zachowań wobec cudzoziemców. Wzajemne otwarcie, zaufanie, uznanie za partnerów we współpracy tworzą zaś społeczną podstawę kontaktów transgranicznych i międzyregionalnych. Z drugiej strony, regiony przygraniczne łączy mocna sieć wspólnych interesów, gdyż współpraca transgraniczna i międzyregionalna tworzy jedyną realną szansę, aby przestać być peryferiami i przyspieszyć rozwój. Nie sposób osiągnąć tego bez liczących się nakładów finansowych, nierealnych bez pomocy ze środków unijnych.

Współpraca transgraniczna została wymieniona jako ważny punkt w „Deklaracji Rządów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” w czerwcu 2011. Rozbudowaniu ulec ma struktura komunikacyjna. Ogromnie ciekawe możliwości współpracy przygranicznej otwierają się w zakresie szkół wyższych, aczkolwiek napotykają na silne ograniczenia, zarówno w formie braku odpowiednich unijnych regulacji prawnych, jak i ogromnych różnic w potencjale organizacyjno-finansowym polskich i niemieckich szkół wyższych (por.: Bielawska, Wojciechowski 2007). Dopiero w długiej perspektywie widoczne będzie, czy regiony przygraniczne potrafią wykorzystać nowe szanse i przestać być peryferiami.

Literatura

- BIELAWSKA A., WOJCIECHOWSKI K., (RED.) (2007), *Europäischer Anspruch und regionale Aspekte. Grenzüberschreitende universitäre Zusammenarbeit in der deutsch-polnischen Grenzregion angesichts der zukünftigen Herausforderungen in Europa*, Berlin.
- FAUPEL R. (2001), *Przestępczość na obszarze przygranicznym*, [w:] *Przestępczość przygraniczna*, red. A. J. Szwarz, W. Gerhard, t. 1, *Relacje praktyków*, Frankfurt (Oder) – Słubice – Poznań.

- FURMANKIEWICZ M. (2004), Międzynarodowe związki partnerskie gmin Dolnego Śląska, „Studia nad Rozwojem Dolnego Śląska”, nr 3.
- GÓRNY M., HARTWICH M. J. (2008), Nierozważna i niedogmatyczna. Stosunki PRL-NRD w latach 1956-1957, [w:] Polska-Niemcy Wschodnie 1945-1990. Wybór dokumentów, t. 3 1956-1957, Warszawa.
- GRÄFE K.H., SZCZEGÓŁA H., (RED.) (1984), Współpraca przygraniczna PRL-NRD, Zielona Góra–Drezno.
- JÓSKOWIAK K. (2009), Polsko-niemiecka współpraca transgraniczna w procesie integracji europejskiej, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 2.
- KACZMAREK J. (2001), Die Grenze im Leben der Grenzbewohner, „Transodra”, nr 22.
- KUSIAL-WINTER R. (2011), Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjne, Wrocław.
- OLEKSIEJUK J. (2009), Uwarunkowania regionalizacji w Polsce w kontekście traktatu z Lizbony, [w:] Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-polityczne i wojskowe, red. J. M. Fiszer, Warszawa.
- OSEKOWSKI Cz. (2003), Otwarta granica pomiędzy NRD i Polską w latach siedemdziesiątych. Wymiar polityczny, gospodarczy i społeczny, [w:] Przyjaźń nakazana? Stosunki między NRD i Polską w latach 1949-1990, red. B. Kerski, A. Kotula, K. Wóycicki, Szczecin.
- OSEKOWSKI Cz., SZCZEGÓŁA H. (1998), Euroregiony na pograniczu polsko-niemieckim (1991-1997), Zielona Góra.
- RÖHR R. (1998), Hoffnung – Hilfe – Heuchelei. Geschichte des Einsatzes polnischer Arbeitskräfte in Betrieben des DDR-Grenzbezirks Frankfurt/Oder 1966-1991, Berlin.
- SZADKOWSKA E. (2010), Prawny wymiar współpracy transgranicznej, [w:] Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne, red. M. Perkowski, Białystok.
- PERZANOWSKA-ZAMAJTYS M. (2003), Polityka regionalna, [w:] Integracja europejska, red. M. Perkowski, Warszawa.
- SZYMONICZEK J. (2006), Współpraca transgraniczna między Niemcami a Polską – Euroregiony, „Rocznik Polsko-Niemiecki”, t. 14.
- TROSIK C. (2011), Uwarunkowania kształtujące pogranicza w krajach członkowskich Unii Europejskiej z Europy Środkowo-Wschodniej, [w:] Granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej. Pomiedzy otwartością a izolacją, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, Poznań.

WOLF-POWĘSKA A. (1998), *Oswojona rewolucja. Europa Środkowo-Wschodnia w procesie demokratyzacji*, Poznań.

Piotr Madajczyk

CROSS-BORDER AND INTERREGIONAL COOPERATION BETWEEN POLAND AND GERMANY

Abstract

The paper presents how the cross-border cooperation between Poland and German Democratic Republic (GDR) developed. It describes the complicated relations in which Polish - GDR contacts were on the one hand "fraternal" relations of the two socialist countries, but on the other they were a part of Polish fears of "the Germans" and Polish politics based on the dogma of the threat from Federal Republic of Germany (FRG). The visits of German tourists, both from GDR and FRG, were sentimental journeys of the Germans expelled from Polish territory. On the Polish side there were both a fear of West German espionage and, hidden behind ideological slogans, suspicious attitude towards GDR and East German society. At the same time the network of cross-border interpersonal contacts was created. Polish employees working in GDR companies (workers commuting from Poland) formed a part of the cross-border contacts. They constituted the element of small border traffic that had developed since the sixties.