



Jacek Panek, Leszek Ozimek

**Współpraca transgraniczna gmin
- oczekiwania a rzeczywistość**
Przykład gmin powiatu goleniowskiego

Referat wygłoszony na konferencji w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych „Polski samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych”, 15 maja 2001 r., <www.pism.pl/konferencje>

Polskę powiatową obserwujemy i opisujemy od 11 lat. Tyle czasu wydajemy i redagujemy prywatny tygodnik powiatowy w dzisiejszym województwie zachodniopomorskim. „Gazeta Goleniowska” ukazuje się na terenie 7 gmin, tworzących od 2 lat powiat goleniowski. Zamieszkuje go ponad 80 tys. ludzi. Cechą charakterystyczną naszego regionu jest niewielka gęstość zaludnienia, brak pokoleniowych więzi, spowodowany napływowym charakterem powojennych osiedleń, niemiecka przeszłość tych ziem, duże bezrobocie, związane z likwidacją wielkich pegeerów, bliskość najbogatszego miasta w regionie – Szczecina, bardzo dobra (jak na polskie warunki) infrastruktura komunikacyjna (port lotniczy, dogodne połączenia kolejowe z całym krajem, bezpośrednie połączenie drogą dwupasmową z Berlinem, oddalonym o 160 km), wreszcie bardzo bliska granica z Niemcami oraz morską ze Szwecją i Danią. Czynniki te stanowią naturalne otoczenie, mające wpływ na działania podejmowane przez żyjących tu ludzi – a w konsekwencji również władze samorządowe. Ponieważ w Polsce monopol na prowadzenie polityki zagranicznej ma rząd centralny, pozostałym podmiotom – w tym gminom i powiatom – pozostają stosunki partykularne.

Po roku 1989, kiedy polskie granice stały się otwarte, a zaopatrzeni w paszporty obywatele zaczęli masowo poznawać inne kraje, powstały elementarne warunki do nawiązywania kontaktów

międzynarodowych, w tym także na poziomie samorządowym. Z kontaktami tymi nie tylko pojedynczy ludzie, ale i te struktury wiązały określone oczekiwania.

Oczekiwania

Jak to zwykle bywa z oczekiwaniami, są one znaczne. Tym bardziej kiedy możliwość kontaktu z zagranicą pojawia się w takiej skali po latach surowej reglamentacji. Ta reglamentacja już na wstępie wypaczyła podejście do spraw międzynarodowych, sprowadzając ich zakres niemal wyłącznie do kontaktów z bogatym Zachodem. Ów Zachód był przez długi czas idealizowany, co miało oczywisty wpływ na zakres oczekiwań. Dla samorządowców w naszym powiecie ów Zachód i najbliższa zagranica to byli i są przede wszystkim Niemcy. O ile indywidualne kontakty handlowe polsko-niemieckie szybko i w sposób żywiołowy nawiązali pojedynczy ludzie, o tyle dla struktur samorządowych sprawa nie była taka łatwa, jak się wydawało. A wydawało się, że wszystko pójdzie dobrze, tylko wystarczy znaleźć tłumacza i partnera po drugiej stronie granicy. Cel był prosty i wspólny dla władz gmin i ich mieszkańców – pieniądze. Obywatele – prowadząc mniejszy lub większy przemysł – tworzyli w praktyce zręby dwustronnych kontaktów gospodarczych, samorządy zastanawiały się, jakiego użyć wiarygodnego pretekstu, by zdobyć pieniądze i pomoc z Zachodu. To właśnie oczekiwanie stało się największym obciążeniem przy nawiązywaniu i realizowaniu wszelkich programów współpracy międzynarodowej na poziomie gmin.

Doświadczenia, z jakich zdajemy relację, dotyczą przede wszystkim kontaktów polsko-niemieckich, choć akurat sprawa pieniędzy ma charakter ogólniejszy. W odniesieniu do naszego regionu oczekiwania pomocy materialnej trafiły na wyjątkowo podatny grunt po drugiej stronie granicy. Po prostu Niemcy byli i są zainteresowani kontaktami z tą częścią naszego kraju z powodów równie oczywistych, jak zainteresowanie Polaków Wilnem i Lwowem. Jednakże ze zrozumiałych względów nie mogli oni dysponować funduszami własnymi oraz Unii Europejskiej w sposób dowolny, a także mieli własne preferencje, dotyczące finansowanych programów. I tu oczekiwania naszych samorządowców trafiły na barierę, którą trzeba było pokonać dobrym pomysłem. Skoro Niemcy nie chcą i nie mogą finansować naszych życzeń, trzeba życzenia dopasować do oczekiwań finansujących.

Wyciągając wnioski z takiego stanu rzeczy, władze samorządowe zmieniły taktykę, poszukując teraz pieniędzy raczej przez rozmaite fundacje i fundusze pomocowe, kontakty zaś na poziomie gmin i powiatów sprowadzając na grunt kulturalno-kurtuazyjny. Temu ostatniemu celowi miały służyć kontakty dwustronne miast lub gmin pod hasłem partnerstwa. Owo partnerstwo było raczej w naszym regionie traktowane symbolicznie, co dla mieszkańców w jedynie widoczny sposób przejawiało się na stronach lokalnych folderów i w postaci kolorowych herbów u wrót miast. Wspólne spotkanie raz w roku delegacji z partnerskiej gminy u nas lub na wyjeździe stało się częścią miejscowego rytuału. Nie spełniało to zapewne wcześniejszych oczekiwań, ale stanowiło ich realną korektę.

Nie sposób bowiem realizować najprostszych nawet marzeń, kiedy się ich po prostu... nie ma. Możliwości, jakie otworzyły się przed ludźmi, sprawującymi władzę w samorządach lokalnych naszego powiatu, po prostu ich przerosły. To nie tylko brak znajomości języka niemieckiego lub angielskiego, co zawsze może nadrobić tłumacz, ale przede wszystkim brak wizji współpracy międzynarodowej. Trudność tkwi w postawieniu sobie oczekiwań, które z jednej strony odzwierciedlałyby lokalne potrzeby, a z drugiej, faktyczne możliwości realizacji. Kiedy najprostsze pomysły „skoku” na zagraniczną kasę, partnerstwo miast i wymianę zespołów folklorystycznych nie wyszły albo były zbyt oczywiste – wykreowanie nowych stało się prawdziwym problemem.

Okazuje się bowiem, że spisanie listy oczekiwań nie jest takie proste, jakby się wydawało. Sama chęć współpracy z sąsiadami z zagranicy jest niewystarczająca. Trzeba ją skonkretyzować i urealnić. I tu potrzebna jest po prostu wizja tego, co się chce przez współpracę osiągnąć. Niestety, samorządy w znanym nam otoczeniu takiej wizji nie miały i nie mają. Trzeba uczciwie przyznać, że jest to po części wynik takiej, a nie innej kondycji społeczeństwa tu zamieszkującego. Trudno doprowadzić do szerokiej współpracy między tutejszym małym miastem a jego odpowiednikiem w zachodnich Niemczech, skoro aktywność kulturalna czy naukowa jest tam nieporównanie bogatsza. I tak się dzieje na wszystkich poziomach możliwej autentycznie oddolnej współpracy. Do tego dochodzi jeszcze aspekt ekonomiczny i cywilizacyjny, różniący znacznie Polskę i Niemcy, a zatem mający zasadniczy wpływ na kierunki ewentualnej współpracy – są one bowiem często rozbieżne.

Taka sytuacja usprawiedliwia poniekąd pewną schematyczność i brak pomysłowości w kreowaniu wizji i oczekiwań współpracy międ-

dzynarodowej samorządów. Jesteśmy bowiem w dużej mierze skazani na pomocowy i merkantylny charakter naszego podejścia do wspólnych działań z zagranicznymi partnerami. Co oczywiście nie oznacza, że tylko tak być musi i być może. Trudno jednak spodziewać się w tym względzie raptownej odmiany jakościowej i ilościowej.

Pewnym nowym impulsem są procesy integracyjne z Unią Europejską. Mozolnie i opornie, ale przebija się jakoś świadomość nowego rozumienia współpracy międzynarodowej, wpisanej w relacje, jakie już stwarza Unia. Ona wywołuje potrzebę nowego definiowania oczekiwań, ale z pozycji naszych bogatszych o 10 lat doświadczeń. Że nie są one doświadczeniem sukcesu, to pewne, ale dają do myślenia i stanowią dla samorządów nowe wyzwanie.

Rzeczywistość

Jak już wcześniej wspominaliśmy, rzeczywistość nie sprostała oczekiwaniom i po fazie euforii przyszło rozczarowanie, a po nim czas oczekiwania na odpowiedź „z góry”, rzadziej – na podejmowanie samodzielnych prób poszukiwania nowych form współpracy, a nawet nowych partnerów. Jest i tak, że niektóre gminy, szczególnie te najmniejsze, satysfakcjonuje dotychczasowy model współpracy i nie podejmują one żadnych prób, by go zmienić. To dotyczy najczęściej tych miast i gmin, które nawiązały partnerskie kontakty, wynikające z niemieckiej przeszłości Pomorza. To jest właśnie najczęściej spotykany model partnerstwa, rozwijający się po 1989 r. na bazie tzw. turystyki sentymentalnej. Na ogół kluczem do nawiązania partnerskich układów bywała w takich wypadkach wizyta byłych niemieckich mieszkańców – często zrzeszonych w organizacjach ziomkowskich – którzy szukali możliwości „zalegalizowania” swoich wizyt w rodzinnym mieście, co pieczętowali najczęściej podpisaniem umowy o współpracy. Dodatkowym elementem, a niekiedy nawet warunkiem podpisania takiej umowy, był ślad materialny w postaci różnorodnych tablic pamiątkowych, kamieni czy nawet pomników-mauzoleów, które miały świadczyć o niemieckiej przeszłości tych ziem i – czasami – o pogodzeniu się z historią.

Klasycznym przykładem takiej bilateralnej współpracy jest leżące w powiecie gołeniewskim miasto Maszewo. To niewielkie, bo zaledwie trzytysięczne miasteczko, propozycję współpracy otrzymało już w 1991 r. Wcześniej jednak, bo już w 1989 r. zawitała do Maszewa grupa jego byłych mieszkańców, zrzeszonych

w „Związku Rodaków Massow i Okolic”, których wojenna zawierucha rzuciła do miejscowości Möln, niedaleko Hamburga. Po kilku nieoficjalnych odwiedzinach, władze Möln zaprosiły burmistrza Maszewa do złożenia w ich mieście oficjalnej wizyty, w trakcie której zaproponowano podpisanie umowy o współpracy. Co prawda, umowę taką podpisano dopiero 2 lata później, ale na cześć tej pierwszej historycznej wizyty, co roku w lipcu są organizowane wspólne spotkania byłych i obecnych mieszkańców Maszewa. Jednym z głównych punktów podpisanej umowy było porozumienie w kwestii renowacji pomnika „Ku czci ofiar poległych w obronie tych ziem w I i II wojnie światowej”. Strona niemiecka bez większych oporów przystała na to, by na tablicach umieścić napisy w języku polskim i niemieckim, a także, by oddać hołd poległym na frontach obu wojen żołnierzom polskim. Jak się po latach okazało, te drobne gesty pojednania doprowadziły do prawdziwie partnerskich układów pozbawionych „historycznych emocji”.

Ciekawe, że tego rodzaju współpraca w zasadzie od samego początku była pozbawiona pierwiastków ekonomicznych i od samego początku ewoluowała ku ograniczeniu wzajemnych kontaktów do poziomu współpracy kulturalnej. Zespoły folklorystyczne, młodzież szkolna, kluby sportowe, ochotnicze straże pożarne – to zasadnicze elementy tej wymiany. Owszem, zorganizowano też spotkanie dla przedstawicieli lokalnego biznesu, ale skończyło się ono na kurtuazyjnych zapewnieniach o potrzebie takiej współpracy i ewentualnie na osobistych przyjaźniach. Ale to właśnie te przyjaźnie i wspólne spotkania dzieci i młodzieży z obu miast samorządowcy z Maszewa cenią sobie najwyżej. Twierdzą, że jest to ich wkład, być może niewielki, w dzieło europejskiej integracji. Zapewniają, że jeśli powstaną takie możliwości, to podejmą próby zmiany modelu tej współpracy na inny, sprzyjający również wymianie gospodarczej, ale na razie nie widzą takich możliwości. Podobne stanowisko prezentuje też strona niemiecka.

Innym modelem bilateralnej współpracy transgranicznej jest próba nawiązania współpracy *stricte* gospodarczej. Posłużę się w tym miejscu przykładem Stepnicy, niewielkiej miejscowości leżącej nad Zalewem Szczecińskim. Tamtejsi samorządowcy postanowili nawiązać współpracę z gminą, która ma podobne potrzeby i plany rozwoju związane z turystyką i transportem wodnym. Wybór padł na leżącą po drugiej stronie Zalewu niewielką miejscowość Mönkenbude. Tamtejsze władze i przedsiębiorcy propozycją współpracy byli niezwykle zainteresowani i wiązali z nią spore pla-

ny i nadzieje. Perspektywy współpracy w rybołówstwie, turystyce wodnej, wolnym handlu – rozpałały wtedy wyobraźnię po obu stronach Zalewu Szczecińskiego. Niestety, bardzo szybko przyszło opamiętanie i rozczarowanie, a wszystko to za sprawą przepisów, które realizację takiej współpracy uniemożliwiały. Przedsiębiorcy niemieccy szybko przekonali się, że polscy partnerzy są mało wiarygodni, urzędnicy niekompetentni i przekupni, przepisy nie przystające do oczekiwań, bez perspektyw na ich szybką zmianę. Z wielkich planów więc zrezygnowano i poprzestano na sporadycznych, grzecznościowych wizytach, podsycanych przyjaźniami, które zdążyły się nawiązać między mieszkańcami. Sporo bogatsza gmina Mönkenbude próbowała jeszcze przekazać swojemu partnerowi nieco darów, ale i w tym wypadku nieżyłciowe przepisy szybko obie strony do tego zniechęciły. Wicewójt Stepnicy z gorczą wspomina, jak to z transportem mebli, darem dla stepnickiej szkoły, stał 2 tygodnie na polsko-niemieckiej granicy, a wszystko to za sprawą przepisów i urzędniczej niekompetencji. Oczywiście po polskiej stronie, bo niemieccy celnicy żadnych problemów nie robili. Dzisiaj, ten sam wicewójt, pytany o możliwości współpracy gospodarczej między gminami, mówi, że „to wszystko pic na wodę”. Jediną szansę jej praktycznej realizacji upatruje w tym, że Unia wymusi zmianę fatalnych – jego zdaniem – przepisów celnych i skarbowych, które obowiązują w naszym kraju.

Goleniów, stolica powiatu, chlubi się aż 3 gminami partnerskimi. Jednakże już po pobieżnej nawet analizie okazuje się, że przynajmniej w 2 wypadkach współpraca z nimi sprowadza się w zasadzie do faktu, że w sali posiedzeń rady miejskiej na honorowym miejscu wiszą herby tych miast. Najbardziej kuriozalnym przykładem tej swoiście pojmowanej współpracy międzynarodowej jest holenderska gmina Opmeer. Umowę z nią podpisano w czasie I kadencji samorządu i – jak się po 4 latach okazało – wraz z końcem kadencji zawłaszczona też została transgraniczna współpraca. Ówczesny przewodniczący rady miejskiej i przewodniczący podregionu „S” uznał bowiem, że podpisana umowa jest wyłącznie jego zasługą i w związku z tym wyłącznie on ma prawo jej konsumpcji. W ten sposób realizowana jest dziwna współpraca, polegająca na cyklicznych wyjazdach grupy goleniowian do holenderskiego Opmeer; oczywiście tych, których zaakceptuje były przewodniczący. Władze Opmeer próbowały w ubiegłym roku ten dziwny stan zmienić, ale – o dziwo – próba ta spotkała się z krytyką tamtej społeczności. Takie przynajmniej opinie widnieją w kilku lokal-

nych gazetach, przywiezionych wtedy z Holandii. Aktualnie nic nie wskazuje na to, by ten model współpracy miał w najbliższym czasie ulec zmianie.

Innych doświadczeń dostarcza podpisana przez gminę Goleniów umowa z niemieckim Greifswaldem. Według sekretarza gminy Goleniów, wola współpracy w tym wypadku była spora, ale praktyka pokazała, że oba miasta więcej dzieli, niż łączy. Kilkakrotnie większy, z uniwersytecką tradycją Greifswald jest miastem tak od Goleniowa różnym, że trudno było ustalić wspólne płaszczyzny współpracy. Gospodarcza nie wchodziła w grę, a inne za bardzo się od siebie różniły. Ograniczono się zatem do wzajemnych zapewnień o potrzebie wspólnych kontaktów i na tym w zasadzie porzeczono. Wielki Greifswald nie ukrywa jednak, że już za kilka lat mały Goleniów może okazać się niezwykle cennym partnerem. Stanie się tak z chwilą przyjęcia Polski do Unii. Wtedy dopiero na realizację transgranicznych projektów mają być przeznaczone naprawdę duże pieniądze i władze Greifswaldu wiedzą, że warunkiem skorzystania z nich będzie partner po drugiej stronie Odry. Zresztą ewentualne korzyści dotyczyć też będą drugiej strony, czyli Goleniowa. Tak więc transgraniczna umowa bilateralna istnieje na papierze, a na jej konsumpcję przyjdzie jeszcze parę lat poczekać.

Najbardziej zaawansowana w realizacji jest na pewno współpraca ze szwedzką gminą Svedala. W tym wypadku również liczone na ewentualne korzyści gospodarcze, ale ostrożni i praktyczni Szwedzi szybko zorientowali się, że na to trzeba jeszcze poczekać. Ze współpracy jednak nie zrezygnowano i zaproponowano goleniowianom wiele innych jej form. Od początku też Szwedzi nalegali, by zrezygnować ze współpracy oficjalnej na poziomie władz samorządowych i przenieść ją w dół. Kluby sportowe, stowarzyszenia, szkoły – to ich zdaniem właściwe ogniwa tej współpracy. Przypadało im do głowy, że goleniowskie szkoły szybko z tej propozycji skorzystały i aktualnie współpraca między nimi realizowana jest na wielu płaszczyznach. Goleniowscy nauczyciele nie mają wątpliwości, że nawiązanie tego partnerskiego kontaktu się opłaciło. I nie mają na myśli sporej ilości darów, jakie Szwedzi naszym szkołom przekazali, ale przede wszystkim łamanie stereotypów i motywację młodzieży do nauki języków obcych. Wielu z nas jeszcze dziś z zażenowaniem wspomina pierwszą wizytę szwedzkich dzieci w polskim Goleniowie. Ku nieopisanemu zdziwieniu goleniowian, mali Szwedzi przyjechali z własnym prowiantem. Mało tego, okazało się też, że zabroniono im korzystać w czasie kilkudniowego pobytu

z pryszniców w domach, gdzie były zakwaterowane. Po czasie okazało się, że przed wyjazdem rodzice i nauczyciele przestrzegali ich, że jedzenie i woda są w Polsce trujące. Dzisiaj, po kilku latach wspólnej wymiany dzieci i młodzieży, wszystko wskazuje na to, że stereotyp „brudnego Polaka” ma szansę przejść w Szwecji do historii. I to zdaniem entuzjastów tej współpracy jest jej największą wartością.

Wspomnieć jeszcze należy o najnowszej inicjatywie transgranicznej współpracy, która jest wynikiem realizacji programów unijnych, ale polskie gminy mogą w nich uczestniczyć na zasadach pełnej dobrowolności. Mowa tu o programie INTERREG II i realizowanym w jego ramach programie „Baltic Bridge”. W programie „Bałtycki Most” udział biorą niemieckie, szwedzkie i duńskie miasta, leżące nad Bałtykiem, oraz miasta z północnych województw w Polsce.

Goleniów uczestniczy w programie „Sieć Miast”, który jest elementem „Baltic Bridge”. Sekretarz gminy Goleniów, który z ramienia naszej gminy jest w tym programie mediatorem, uważa, że mimo iż środki finansowe (niemałe bo tylko w tym roku ponad 100 mln euro) są przeznaczone praktycznie wyłącznie dla członków Unii, a nie kandydatów, udział w tym programie jest dla gminy niezwykle korzystny. Jego zdaniem, uczestnictwo w nim zapewnia wykorzystanie waloru edukacyjnego. Bo w momencie, gdy Polska stanie się pełnoprawnym członkiem Unii, gminy będą mogły uczestniczyć w programach, które zapewnią pozyskanie dużych środków finansowych. Aby to jednak uczynić, potrzebna będzie wiedza, jak te możliwości wykorzystać. A to akurat, zdaniem sekretarza, zapewnia współpraca gminy w ramach zakończonego już programu INTERREG II i rozpoczynającego się jeszcze w tym roku programu INTERREG III.

Przyszłość

Najbliższe lata to przede wszystkim proces integracji z Unią Europejską. On właśnie najpewniej zdominuje również myślenie o kontaktach międzynarodowych na poziomie samorządów. A jest to wiedza do przyswojenia, i to niebagatelna. Oby się to jednak nie skończyło tylko na powołaniu kolejnych komórek organizacyjnych w urzędach samorządowych, których istnieje w takim stopniu sformalizuje te kontakty, że na wizje i oddolne pomysły nie będzie już miejsca. Świadomość kontaktów międzynarodowych, jako kontak-

tów ludzi przede wszystkim, a nie struktur i organizacji, powinna być mocno zaakcentowana, szczególnie na poziomie powiatów, gmin i sołectw. Zwyczajni ludzie muszą widzieć w tym część normalnego życia, które swoim zasięgiem będzie wykraczało także poza granice państwa. Kto jak nie samorzady mogą ich w tym przekonaniu utwierdzić? Dotychczas tego nie zrobiły i chyba nieprędko do tego poziomu dorosną.