

## REGIONALNA WSPÓLPRACA TRANSGRANICZNA NIEMIEC ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM STREFY ODRA — NYSA

### I. WSPÓLPRACA TRANSGRANICZNA LANDÓW ZACHODNICH REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

We wstępie do Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami terytorialnymi z 21 maja 1980 r. stwierdza się, że współpraca między wspólnotami terytorialnymi obszarów granicznych w takich dziedzinach jak: rozwój regionów miast i wsi, ochrona środowiska, poprawa infrastruktury socjalnej i usług, przyczynia się w znacznym stopniu do rozwiązania tych problemów, prowadzi do gospodarczego i społecznego postępu w obszarach granicznych oraz w kształtowaniu świadomości wspólnoty narodów Europy.

W załączniku do konwencji, określającym zasady zawierania ramowych umów o współpracy transgranicznej między regionami, wymienione zostały następujące potencjalne dziedziny współpracy:

- planowanie rozwoju miast i regionów,
- transport (środki transportu publicznego, drogi i autostrady, wspólne porty lotnicze, drogi wodne, porty morskie itp.),
- energia (elektrownie, zaopatrywanie w gaz, energię elektryczną, wodę itp.),
- ochrona przyrody (rezerwaty, parki wypoczynkowe, naturalne itp.),
- ochrona wód (ochrona przed zanieczyszczeniem, budowa oczyszczalni itp.),
- ochrona powietrza atmosferycznego, walka z hałasem,
- oświata, kształcenie zawodowe, badania,
- publiczna ochrona zdrowia (np. wykorzystanie szpitali na terytorium sąsiedniego państwa),
- kultura, wypoczynek, sport (teatry, orkiestry, ośrodki sportu, wioski wczasowe, ośrodki kolonijne),
- wzajemna pomoc w wypadkach katastrof i klęsk żywiołowych (pożary, powódzie, epidemie, katastrofy lotnicze, trzęsienie ziemi itp.),
- komunikacja międzynarodowa (wspólne przedsięwzięcie organizujące komunikację między obszarami),
- problemy ludności związane z transgranicznym ruchem osobowym

(środki komunikacji, ubezpieczenia, sprawy podatkowe, problemy zatrudnienia i bezrobocia),

— przedsięwzięcia gospodarcze (inwestycje przemysłowe, budowa urzędów wodnych itp.),

— poprawa struktury agrarnej,

— infrastruktura społeczna.

Wymieniona lista przykładów została sporządzona na podstawie praktyki współpracy państw na różnych granicach. Konieczność, celowość i efektywność współpracy zależy od charakteru obszarów przygranicznych, stanu gospodarki, infrastruktury itp. Analizę dotychczasowej praktyki w EWG ograniczymy do RFN. Formy sprawdzone przez społeczności landów zachodnich mogą być bowiem inspirujące dla społeczności obszarów granicznych Odra — Nysa.

Ze względu na rodzaj i podmioty działania w niemieckich obszarach przygranicznych występują trzy strefy współpracy:

a. Strefa graniczna.

b. Miasta i gminy przygraniczne.

c. Większe obszary obejmujące część landów, stanowiące szczególne środowisko geograficzne lub gospodarcze.

### 1. Współpraca w strefie granicznej

Do czasu wejścia Niemiec do EWG niezbędną formą współpracy było usprawnienie systemu kontroli granicznej. Umowy o współpracy w tym zakresie zawierane były przez rząd federalny lub rządy landów. Wiązało się to bowiem z większymi lub mniejszymi inwestycjami, np. budowa mostów. W rozbudowie infrastruktury przejść uczestniczyły natomiast samorządy lokalne i przedsiębiorstwa transportowe.

Na przejściach przez granicę lądową nie było potrzeby podpisywania szczególnych umów, kontrola graniczna wykonywana bowiem była przez urzędy każdej strony. Konieczność współpracy wystąpiła natomiast przy organizowaniu przejść na granicy niemiecko-francuskiej. Umowy w tym przypadku przygotowała Stała Komisja Francusko-Niemiecka. Przykładem tego rodzaju współpracy była umowa administracyjna zawarta w 1974 roku o budowie i utrzymaniu przejścia koło Gambesheim. W realizacji tego przedsięwzięcia uczestniczyły urzędy państwowe różnego stopnia. Rząd federalny reprezentowany był przez Dyрекcję Gospodarki Wodnej i Żeglugi we Freibergu, Badenii-Wirtembergii — administracja we Freibergu, a stroną francuską Departament Dolnego Renu, reprezentowany przez prefekta. Za wykonanie tej umowy odpowiadały oba rządy.

Na innych zasadach zrealizowane zostało wspólne przedsięwzięcie o budowie przejścia granicznego i rozbudowie dróg na granicy niemiecko-szwajcarskiej w rejonie Bazylei. Na podstawie umowy między państwowej umowę przedwstępną zawarły władze kantonu Bazylea-Miasto z władzami samorządowymi miasta Weil am Rhein. Umowa przewidywała budowę po stronie szwajcarskiej przejścia granicznego oraz infrastruktury towarzyszącej (stacji benzynowej, baru, toalet, umywalni itp.). Równocześnie władze Kantonu Bazylei wyrażały zgodę władzom Badenii-Wirtembergii na budowę i utrzymanie drogi tranzytowej (wolności-

wej) przez terytorium Szwajcarii, łączącej dwa miasta niemieckie. Władze Bazylei zobowiązały się sprzedać niezbędne grunty pod budowę drogi i urządzeń, zgodnie z planem przedstawionym do zatwierdzenia władzom kantonu. Sprzedaż gruntu została dokonana na podstawie umowy notarialnej. Decyzja Wielkiej Rady Bazylei podlegała zatwierdzeniu przez referendum mieszkańców gminy, przez którą miała przebiegać droga<sup>1</sup>.

Drugą ważną dziedziną współpracy w strefie granicznej jest utrzymanie przepływu wód oraz ich ochrona przed zanieczyszczeniem.

Przedmiotem współpracy są zarówno duże rzeki i kanały. We współpracy w tej dziedzinie znajduje wyraz tendencja do umożliwienia korzystania z całego basenu wodnego stanowiącego fizyczną całość z równoczesnym zachowaniem suwerenności terytorialnej do środka rzeki.

Prace regulujące stan koryta rzeki Ren wykonywane są przez państwa nadbrzeżne zgodnie z ustaleniami Międzynarodowej Komisji Żeglugi na Renie. Na granicy niemiecko-holenderskiej ogólne zasady współpracy na rzekach granicznych zostały ustalone w traktacie międzynarodowym w 1960 r. o utrzymaniu granicy; wód granicznych. Na podstawie tego traktatu zostały podpisane odrębne umowy dla każdej rzeki i kanału. Stronami tych umów były władze związków samorządowych i publiczno-prawne organizacje. W umowach strony zobowiązały się uzgadniać projekty budowy urządzeń, które mogą wpłynąć na stan wód (pobór wody, odprowadzanie ścieków, budowa śluz i przepustów, elektrowni wodnych itp.)<sup>2</sup>.

Wody graniczne stanowią wspólny obszar ekologiczny, z którego mogą korzystać bez ograniczeń państwa nadbrzeżne. Rzeki graniczne są wykorzystywane do poboru wody dla celów komunalnych, nawadniania pól, połowu ryb (dzisiaj już tylko przez wędkarzy), a równocześnie odprowadzane są do nich ścieki komunalne i przemysłowe, spływają do nich z pól środki chemiczne, rzeki żeglowne są zanieczyszczane przez statki.

W niemieckiej polityce ochrony wód granicznych istotnym problemem jest ochrona Renu. Na niemieckim odcinku głównym „zanieczyszczającym” jest Francja i same Niemcy. Wzrost zanieczyszczeń następował po II wojnie dość szybko, ze względu na tempo rozwoju przemysłu. W 1949 r. na podstawie wymiany not między rządami Szwajcarii, Francji, Luksemburga i Holandii oraz Anglii i USA jako mocarstw okupacyjnych działających za Niemcy, została utworzona działająca do dziś (w składzie tylko państw nadbrzeżnych) Międzynarodowa Komisja Ochrony Renu Przed Zanieczyszczeniem.

Kompetencje Komisji zostały określone w 1959 r. w sposób następujący:

- popieranie stałej współpracy państw nadbrzeżnych,
- organizowanie poczynań mających na celu określenie charakteru, jakości i źródeł poważnych zanieczyszczeń,
- przedstawianie państwom projektów środków ochrony.

Komisja powołała pięć grup roboczych dla rozwiązywania następujących problemów:

<sup>1</sup> Beyrlin U., *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, Springer Verlag.

<sup>2</sup> Legislative texts and treaty provisions concerning the utilization of international rivers for other purposes than navigation, United Nations.

- zanieczyszczeń agrotechnicznych,
- wpływu zanieczyszczeń na zaopatrzenie w wodę, higienę i zdrowie publiczne,
- kwestii hydrologicznych i gospodarki wodnej, ze szczególnym uwzględnieniem zasolenia wód Renu w Holandii,
- technicznych środków ograniczania i likwidacji zasolenia poza granicami Holandii,
- kwestie ekonomiczne.

Wyniki prac Komisji przekazywane są rządowi do wykorzystania w celu utrzymania niezbędnych standardów. Wnioski powinny być „w miarę możliwości” wprowadzone w życie<sup>3</sup>.

Zobowiązanie to jest w praktyce trudne do zrealizowania. Można to obrazować na przykładzie likwidacji zasolenia. Szczególnie dotkliwe są skutki zasolenia wód Renu dla Holandii, spowodowane przez wody kopalniane z terenów Francji. Komisja opracowała program ochrony Renu, zaakceptowany przez organy EWG, konkretne jednak działania uzgadniane są w trakcie negocjacji państw. Francja zobowiązała się w umowach zawartych w latach 1972 i 1976 zmniejszyć zasolenie odprowadzanych wód poprzez odprowadzanie części wód kopalnianych do głębokich sztolni, ale zażądała udziału w kosztach pozostałych państw. W umowie koszty zostały ustalone w ten sposób: Holandia 34%, RFN i Francja po 30% i Szwajcaria 6%<sup>4</sup>.

Nie doszło do zawarcia konkretnych umów o zmniejszenie zanieczyszczeń na innych wodach granicznych RFN. Sprawy te zostały uregulowane jedynie ogólnie w umowach dotyczących gospodarki wodnej na wodach granicznych. Np. w traktacie niemiecko-holenderskim z 1960 r. strony zobowiązały się do podjęcia kroków zapobiegających zanieczyszczeniom, ale „wgranicach możliwości finansowych”, zgodnie z interesem stron i zasadą równowagi kosztów. Utworzona na mocy tego traktatu komisja została uprawniona do przeprowadzenia konsultacji, rozstrzygnięcia „przyjaznych sporów”, inspekcji wód granicznych oraz przekazywania rządowi niewiążących rekomendacji. W umowie trójstronnej (RFN — Francja — Luksemburg) regulującej żeglugę na Mozeli oraz w umowie niemiecko-francuskiej w sprawie regulacji Saary strony zobowiązały się popierać „wszelkie niezbędne środki” i „niezbędne działanie” w celu utrzymania czystości wód<sup>5</sup>.

## 2. Współpraca miast i gmin granicznych w zakresie gospodarki komunalnej

Omówione wyżej formy współpracy w strefie granicznej wynikają niejako z konieczności, natomiast współpraca w zakresie gospodarki komunalnej jest inicjowana i podejmowana przez strony wówczas, kiedy widzą one w tym korzyści ekonomiczne. Podmiotem współpracy po stro-

<sup>3</sup> Kolb F., *Intergovernmental Agreements Concerning the Protection of Water Commission between Germany and its Neighbouring States*, w: Conference on Water Pollution in Europe.

<sup>4</sup> Lemarquand D. G., *International rivers, The Politics and Cooperation* University of British Columbia, 1979.

<sup>5</sup> Conference of Water Pollution in Europe.

nie niemieckiej są przede wszystkim samorządne społeczności lokalne, działające samodzielnie, bądź za zgodą organów administracji państwowej.

W systemie prawnym RFN konstytucyjne uprawnienia do prowadzenia stosunków z zagranicą ma rząd federalny oraz władze landów. Współpraca przygraniczna jest jednak regulowana nie w drodze umów prawa międzynarodowego, lecz przez umowy zawierane przez samorządy, jako osoby prawne (umowy publiczno-prywatne). Dlatego też w praktyce uznaje się prawo związków gmin do samodzielnego decydowania o współpracy transgranicznych, w sprawach znajdujących się w ich kompetencji.

W poszczególnych landach występują różne rodzaje związków gmin o różnych celach, zakresie działania i kompetencjach:

— niższe związki gminne: Verbandsgemeinde, Samtgemeinde, Amter (przeciętnie od kilku do kilkunastu gmin),

— średnie związki gminne — Landkreisen, które określić można nazwą „powiat samorządowy”.

Landkreis obejmuje w RFN przeciętnie 36 gmin, o łącznej powierzchni około 1000 km<sup>2</sup> i około 160 tys. mieszkańców.

Umowy o współpracy zawierane przez związki gmin niższego i średniego szczebla dotyczą konkretnych przedsięwzięć.

Najczęściej spotykaną formą jest współpraca w zakresie budowy i użytkowania urządzeń wodnych i kanalizacyjnych. Strony stosują przy tym różne rozwiązania prawne. Ilustrują to następujące przykłady:

Umowa między niemiecką gminą Beyerisch Gmain a austriacką Gross Gmain. Urządzenia strony budują we własnym zakresie i pozostają one ich własnością. Gmina austriacka zwraca część kosztów gminie niemieckiej oraz płaci za użytkowanie oczyszczalni. Umowę zawarto na okres 26 lat<sup>6</sup>.

Miasto Bazylea zawarło szereg umów z przygranicznymi gminami i miastami niemieckimi. Gminy niemieckie budują połączenia do systemu wodnego Bazylei na własny koszt i ponoszą opłaty za korzystanie. Na podobnych zasadach zawierane są umowy na wykorzystanie systemów zaopatrzenia w wodę, korzystanie z oczyszczalni na granicznych obszarach niemiecko-francuskich (Rechsenbach — Wissembourg, Berg — Lauterbourg)<sup>7</sup>.

Inne rozwiązanie przyjęto w kontrakcie zawartym między gminą Scheibenhard (Francja) a gminą Scheibenhardt (Niemcy) w sprawie wspólnej budowy oczyszczalni w gminie francuskiej. Umowa przewiduje, że budowę prowadzi gmina francuska a koszty zostaną podzielone. Udział gminy niemieckiej we własności gruntów i urządzeń został określony na 60%. Umowa weszła w życie po jej zatwierdzeniu przez francuską administrację lokalną.

W umowie między miastem Echternach (Luksemburg) a związkiem gmin w Ivsel (RFN) strony uzgodniły wspólną budowę stacji wodnej w Echternach. Będzie ona miała nazwę „Międzynarodowa Stacja Wodna w Weilerbach-Echternach”. Echternach ma 40% udziału we własności stacji, która zarządzana jest przez zarząd wyznaczony przez obie strony.

<sup>6</sup> Beyerlin U., op. cit.

<sup>7</sup> Tamże.

Umowa została zawarta na okres 60 lat. Po czterech latach zmieniono umowę przyjmując, że stacja stanowi wspólną własność<sup>8</sup>.

Podobne formy organizacyjno-prawne ma współpraca w zakresie zaopatrzenia w gaz i energię elektryczną, ochrony przyrody oraz innych problemów gospodarki komunalnej.

Na granicy niemiecko-austriackiej miasta Lindau i Bregen, położone na brzegach rzeki Inn, podpisały umowę o przyłączeniu Lindau do sieci gazowniczej Bregen. Urządzenia wykonuje każde miasto po swojej stronie. W umowie ustalono ceny i sposoby regulowania zmian.

Miasto Füssen podpisało umowę z elektrownią Rentz. Strony ustaliły sposoby i podział kosztów budowy linii przemysłowych oraz stosunki własnościowe terenów (własność i dzierżawa), licencje oraz sposoby ustalania ceny energii.

W rejonie transgranicznym rzeki Inn, kilka jednostek samorządowych podjęło wspólne przedsięwzięcie budowy i użytkowania lotniska. Stronami umowy były: miasto Simbach i związek samorządowy (Landkreis) Pfarkirchen oraz miasto Braunau i gmina Kirchdorf. Utworzyły one spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością pod firmą „Lotnisko Austriacko-Bawarskie Salzburg-Inn”. Gmina Kirchdorf przeniosła na własność spółki teren, pozostali wspólnicy wnieśli wkład pieniężny. Zarząd spółki składa się z dwóch dyrektorów z Braunau i Simbach.

Związek gmin Lorrach (RFN) zawarł z Bazyleą umowę o korzystaniu ze szpitali w Bazylei przez mieszkańców z obszaru północnego Renu. Umowa określała sposoby regulowania zobowiązań finansowych.

Kilka umów dotyczy utrzymania przygranicznych parków naturalnych. Np. Land Badenia-Wirtembergia i gmina francuska Rhinau określiły w umowie zasady utrzymania rezerwatu przyrody „Taubergiessen”. Tereny pozostają własnością gminy, ale mogą być używane przez mieszkańców sąsiednich obszarów zgodnie z celami zachowania przyrody. Strony ustaliły zasady polowania i rybołówstwa sportowego. Umowa została zawarta na 99 lat<sup>9</sup>.

Na granicy z Luksemburgiem utworzony został wspólny park przyrody. Umowę podpisały rządy Luksemburga i Palatynatu Reńskiego. Na jej podstawie powołana została komisja międzynarodowa, która opracowuje projekty kształtowania i użytkowania parku. Z inicjatywy komisji powstała prywatna spółka pod firmą „Niemiecko-Luksemburski Park Przyrody”. Członkami spółki są: ze strony niemieckiej — „Park przyrody Südeitel”, a z drugiej — luksemburska sekcja stowarzyszenia europejskiego stowarzyszenia ochrony Ardenów<sup>10</sup>.

### **3. Transgraniczne organizacje i instytucje planowania i koordynacji rozwoju obszarów przygranicznych. Euroregiony**

W latach siedemdziesiątych problemy współpracy przygranicznej stają się przedmiotem zainteresowania organów EWG. Tworzy się nowe formy

<sup>8</sup> Quintin J. M., *European Cooperation in Frontier Regions*, CE.Doc.CEMAT (73)BP9.

<sup>9</sup> Beyrelin U., *op. cit.*

<sup>10</sup> Berg A., *Grenzüberschreitende interstaatliche Zusammenarbeit in Europa*, 1980.

współdziałania społeczności lokalnych, których celem jest dążenie do większej integracji. Stopień integracji jest różny na poszczególnych odcinkach granicy.

Na granicy niemiecko-austriackiej działania integracyjne rozwijają się na dwóch odcinkach: w strefie rzeki Inn oraz na styku granic RFN, Austrii i Szwajcarii.

Na rzece Inn powstaje „Transgraniczne Centrum” współpracy miast Braunau i Simbach oraz Scharding i Passau. W 1974 r. została powołana Komisja Planowania przestrzennego złożona z przedstawicieli landów i gmin przygranicznych. Komisja powołała szereg grup roboczych. W 1981 r. Komisja opracowała zalecenie dotyczące uzgadniania planów rozwoju „przestrzeni granicznej”. Zalecenia obejmują m.in. takie działania jak: wymianę informacji o planach, wzajemne konsultacje dotyczące celów i problemów współpracy transgranicznej i powoływanie specjalistycznych grup opiniodawczych. Zalecenia nie mają prawnej mocy wiążącej, strony zobowiązały się jednak uwzględnić opinię Komisji w swoich planach. W tym właśnie „Centrum” podjęto omówione wyżej przedsięwzięcie budowy wspólnego lotniska<sup>11</sup>.

W trójkącie trzech państw (Niemcy, Francja, Szwajcaria) współpracę w dziedzinie koordynacji planowania podjęło wiele gremiów na różnych poziomach regionalnych i lokalnych, które razem tworzą „Regio Basiliensis”. Rozwój transgranicznego mechanizmu koordynacji w regionie Bazylei zapoczątkowany został powołaniem w 1963 r. Grupy Roboczej: Regio Basiliensis jako stowarzyszenia działającego zgodnie z normami prawa szwajcarskiego z siedzibą w Bazylei. Głównym celem, określonym w statucie stowarzyszenia, było planowanie i wspomaganie gospodarczego, politycznego i kulturalnego rozwoju regionu. W tym samym roku utworzona została spółka dla wspomagania finansowego działalności grupy „Regio Basiliensis”. W 1969 r. kantony Bazylea-Miasto i Bazylea-Gminy podpisały umowę o utworzeniu organizacji Regionalnego Planowania. Etapem „umiędzynarodowienia” działalności było powołanie w 1971 r. stałej szwajcarsko-niemiecko-francuskiej konferencji do spraw planowania regionalnego, której członkami zostali szefowie regionalnej administracji, zbierający się na posiedzenia dwa razy w roku<sup>12</sup>.

W 1971 r. powołano mieszaną komisję rządową. Jej zadaniem było rozpatrywanie problemów współpracy transgranicznej na obszarze obejmującym dwa kantony Bazylei, region górnego Renu, związek gmin Lorrach, część regionu Alzacji i część południowego Palatynatu. Komisja miała koordynować działalność w następujących dziedzinach:

- środowisko,
- regionalna polityka gospodarcza,
- energia,
- transport publiczny,
- problemy zatrudnienia i polityki socjalnej,
- inwestycje przemysłowe i rolne,
- urbanistyka i budownictwo mieszkaniowe,
- obrót nieruchomościami,

<sup>11</sup> Beyerlin U., op. cit.

<sup>12</sup> Esterbauer A., Formen und Methoden transnationalen europäische Grenzregionen, 1977.

- badania naukowe,
- kultura, rekreacja, sport,
- wzajemna pomoc w przypadkach klęsk żywiołowych.

Komisja opracowała w latach 1982-84 zalecenia (prawnie niewiążące) dotyczące planowania przestrzennego i ochrony środowiska.

Na obszarze górnego Renu powstały dwie organizacje koordynacyjne: „Communauté d'interets Moyenne Alsace-Briessgau” oraz „Konferencja Planistów Górnego Renu”.

„Wspólnota interesów” jest stowarzyszeniem działającym zgodnie z prawem niemieckim. Jej członkami są gminy oraz izby przemysłowo-handlowe oraz związki gospodarki komunalnej obu państw. Stowarzyszenie opracowuje regionalne i lokalne plany współpracy transgranicznej obejmujące takie zagadnienia jak:

- ochrona naturalnych warunków życia,
- rozwój gospodarczy po obu stronach Renu,
- rozbudowa infrastruktury transgranicznej,
- usprawnienie transportu i handlu.

Wpływ działania „Wspólnoty” na praktykę państw nie jest jednak duży.

Uczestnikami drugiego gremium są instytucje społeczne i naukowe z terenu Niemiec, Francji i Szwajcarii. Działa ono bez struktury formalnej<sup>13</sup>.

Na obszarach transgranicznych niemiecko-belgijsko-holenderskich oraz niemiecko-holenderskich w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych społeczności regionalne i lokalne powoływały różne gremia, mające na celu planowanie, poszerzanie i koordynowanie współpracy, które określa się terminem „euroregion”. Największy z nich, „EUREGIO” powstał już w 1965 r. Jest to „samorządowa wspólnota”, w której skład wchodzi niemiecki obszar między rzekami Ren i Ems oraz holenderskie obszary Oost-Gelderland i Gwest Twente. Łącznie skupia ona ponad 80 gmin i miast, liczba mieszkańców „EUREGIO” wynosi około półtora miliona.

„EUREGIO” można nazwać międzynarodową organizacją transgraniczną ze względu na cele i demokratycznie ukształtowaną strukturę. Organami jej są: Rada — ogólny organ doradczy i koordynacyjny, Grupa Robocza i Sekretariat. Wybory do Rady przeprowadzane są w związkach gmin, mających ponad 20 tys. mieszkańców — spośród członków rad miejskich i związków gmin. Grupa Robocza „EUREGIO” składa się z dziewięciu członków Rady.

Od niemal dwudziestu lat istnieje „euroregion” w trójkącie: Akwizgran — Lüttich — Maastricht. Najpierw powstała niemiecka grupa robocza „Regio Aachen” (samorząd miasta i gminy Akwizgran, trzy inne gminy, szef administracji Kolonii, Izba Przemysłowo-Handlowa w Akwizgranie, Związek Pracodawców i inne organizacje), a później z jej inicjatywy powstała trójstronna grupa robocza „Euregio: Mass-Rhein”, w skład której weszły samorzady gmin i miast belgijskiego Limburgu i holenderskiego południowego Limburgu (Maastricht). Na północnym odcinku granicy niemiecko-holenderskiej powstał „Ems-Dollart-Region” z siedzibą

<sup>13</sup> Briner H., Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Oberrheingraben, CE, Doc. AS/COLL. Front. (75)8.



w Leer obejmujący niemieckie obszary wschodniej rzeki Ems oraz region holenderski z miastem Groningen<sup>14</sup>.

Na granicy niemiecko-duńskiej, mimo istnienia po obu stronach mniejszości narodowych i ich organizacji politycznych i społecznych, nie wytworzyły się formalne mechanizmy współpracy transgranicznej typu „euroregionów”. Koordynacyjna współpraca ogranicza się do inicjatyw lokalnych: np. we Flensburgu powołano „Wspólny Komitet Zatoki Flensburskiej”. W skład Komitetu weszło 16 (po ośmiu z każdej strony) przedstawicieli samorządów miasta i gminy Flensburg i pięciu duńskich gmin. Został on później przekształcony w Komisję Zatoki Flensburskiej, działającej w tym samym składzie. Zadaniem Komisji jest organizowanie badań jakości wód w zatoce oraz opracowanie projektów poprawy stanu wód i popieranie ich wdrażania<sup>15</sup>.

## II. STAN WSPÓLPRACY TRANSGRANICZNEJ NA OBSZARACH GRANICZNYCH STREFY ODRA — NYSA I MOŻLIWOŚCI JEJ ROZWOJU

Analiza współpracy zachodnich landów RFN dotyczyła współdziałania samorządów lokalnych oraz administracji regionalnej i lokalnej, a więc wspólnej polityki „interwencjonizmu regionalnego” popierającego integrację obszarów granicznych w zakresie usług publicznych, ochrony środowiska, infrastruktury oraz polityki społecznej i kulturalnej. Jest rzeczą oczywistą, że głównym nurtem procesu integracji jest współpraca podmiotów gospodarczych, ale w państwach EWG granica państwowa nie jest praktycznie przeszkodą dla rynku towarów, kapitału, usług i pracy.

Hierarchia celów współpracy transgranicznej w strefie Odra — Nysa jest inna. Nadrzędnym celem jest przekształcenie struktury gospodarczej, dlatego też w polskim „interwencjonizmie regionalnym” programy współpracy transgranicznej winny być oceniane zgodnie z kryterium ich korzyści dla polskiego przemysłu, rolnictwa, usług, oświaty, kultury, rynku pracy itp.

Czy dotychczasowa praktyka i wstępne projekty odpowiadają temu kryterium? Czy współpraca jest dla polskich firm korzystna? Czy podejmowane przez gminy i wojewódzkie władze działania są zgodne z interesami firm? Czy współpraca podmiotów gospodarczych, instytucji samorządów i władz administracyjnych może osiągnąć taki poziom integracji, że będzie można mówić o utworzeniu „Euregio” „Strefa Odra — Nysa”? Wyniki pierwszego etapu zaprogramowanych na dłuższy czas badań, prowadzonych w Instytucie Organizacji i Zarządzania Wyższej Szkoły Inżynierskiej w Zielonej Górze pozwalają na sformułowanie wstępnych opinii.

<sup>14</sup> Transfrontier Co-operation Dutch-German and Dutch-Belgian, Cross-Border Relations. CE.Doc.Transfront/Office (85).

<sup>15</sup> Beyerlin U., op. cit.

## 1. Organizacja przejść granicznych

W polskim obszarze przygranicznym funkcja ochrony granicy ograniczała możliwości wpływania władz regionalnych i lokalnych na współpracę transgraniczną. Kompetencje ustalania sposobu ochrony granicy i zasad jej przekraczania posiadały ministerstwa Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych. Szczegółowe zasady regulujące dwustronnie współpracę w administrowaniu granicy i współpracy gospodarczej na wodach granicznych ustalali główni pełnomocnicy graniczni mianowani przez rząd oraz pełnomocnicy graniczni mianowani przez wymienione ministerstwa.

Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o ochronie granicy państwowej w sposób zasadniczy zmieniła sytuację na korzyść władz regionalnych. Obowiązek utrzymania drogowych przejść granicznych nałożony został na wojewodów. Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 28 maja 1991 roku zobowiązała wojewodów do przejęcia od Ministra Spraw Wewnętrznych w zarząd nieruchomości wraz z obiektami i urządzeniami stanowiącymi wyposażenie przejść granicznych.

Do obowiązków wojewody należy administrowanie obiektami przejść granicznych. Z obiektów tych korzystają nieodpłatnie funkcjonariusze kontroli granicznej: paszportowej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej, pirotechnicznej i radiometrycznej. Wojewoda ma obowiązek wyposażać obiekty w sprzęt i urządzenia niezbędne do przeprowadzenia wszystkich rodzajów kontroli, udostępnić (również nieodpłatnie) pomieszczenia socjalne dla funkcjonariuszy organów kontrolnych, pomieszczenia dla podróżnych, garaże, parkingi itp. Na utrzymanie obiektów i urządzeń udostępnianych nieodpłatnie wojewoda otrzymuje dotację budżetową, wolne pomieszczenia mogą być wykorzystane na działalność gospodarczą.

Nowa sytuacja umożliwiła władzom regionu zracjonalizować zarządzanie przejściami granicznymi już istniejącymi oraz stworzyła możliwość współdziałania z władzami centralnymi w organizowaniu nowych przejść.

W celu koordynacji współpracy w strefie granicznej powołana została Polsko-Niemiecka Komisja Międzynarodowa, w której uczestniczą wojewodowie obszarów przygranicznych. Powierzenie kierowania pracą grupy polskiej przedstawicielom Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Centralnego Urzędu Planowania jest wyrazem faktu, że głównym zadaniem granicy staje się ograniczenie funkcji ochrony na rzecz ułatwień współpracy gospodarczej. Stwarza to możliwość gminom i ich mieszkańcom udziału w tworzeniu ekonomicznej infrastruktury przejść granicznych, znacznego zwiększenia kontaktów gospodarczych i kulturalnych z Niemcami.

Do 1990 r. w strefie granicznej Środkowego Nadodrza działało pięć przejść drogowych (Słubice, Świecko, Gubin, Olszyna, Łęknica), dwa przejścia kolejowe (Kunowice, Zasięki) i przejście rzeczne w Kostrzynie. Przejście drogowe w Świecku i kolejowe w Kunowicach mają znaczenie dla tranzytu europejskiego Wschód — Zachód, przejście kolejowe w Zasiękach i drogowe w Olszynie — znaczenie ponadregionalne — tranzyt Śląsk — Brandenburgia.

Po przejęciu przez wojewodów zarządzania przejściami granicznymi można zaobserwować ich gospodarcze wykorzystanie. Wolne pomieszczenia zostały wydierżawione firmom handlowym, gastronomicznym, spedycyjnym itp., w tym również niemieckim. Ostateczne ustalenie mienia komunalnego i wzrost samodzielności ekonomicznej samorządów lokalnych umożliwi wykorzystanie przejść tranzytowych do rozwoju firm prywatnych towarzyszących tranzytowi (usługi transportowe i spedycyjne, komunikacja lokalna i transgraniczna, agencje celne, kantory wymiany walut i oddziały banków, urzędy pocztowe, handel, gastronomia i motele, stacje benzynowe, serwis samochodowy itp.).

Nieco inna jest funkcja przejść o znaczeniu regionalnym i lokalnym. Z badań wynika, że dla rozwoju transgranicznej współpracy, rozwoju lokalnych rynków, wspólnych parków, komunikacji, usług itp. niezbędne jest zwiększenie liczby przejść granicznych. Na razie otwarto jedno tego rodzaju przejście: Kostrzyn — Kietz. Dążenie władz województwa zielonogórskiego do utworzenia przejść w Zasiekach, Przewozie i Gubinku jest zgodne z interesami przedsiębiorców i handlowców regionu i programami samorządów lokalnych.

Ze strategicznych programów współpracy międzynarodowej, popieranej przez EWG i Bank Światowy, wynika jednak, że priorytetowe znaczenie ma budowa autostradowych linii: Paryż — Warszawa — Moskwa oraz trasa południowa na Ukrainę przez Zgorzelec. Wówczas Olszyna stanie się przejściem regionalnym. Z inicjatyw lokalnych wsparcie może uzyskać stare przejście w Gubinku, pozostałe natomiast winny się znaleźć w programie regionu i gmin.

## 2. Współpraca w zakresie użytkowania wód granicznych

Żegluga na Odrze nie miała dotychczas znaczenia gospodarczego dla Środkowego Nadodrza. Wprawdzie na polskim brzegu w tym regionie leżą cztery porty publiczne (Głogów — od 1982 r., Nowa Sól, Cigacice i Kostrzyn), ale są to właściwie porty tranzytowe. Na tym odcinku Odry działało wrocławskie przedsiębiorstwo „Żegluga na Odrze”, a na dolnej Odrze (od Kostrzyna) „Żegluga Szczecińska” i „Żegulga Bydgoska”, a nadzór nad żeglugą sprawował Inspektorat Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie.

Statki żeglugi niemieckiej pływają po Odrze na odcinku od ujścia kanału Odra — Szprewa do Szczecina (porty: Eisenhüttenstadt, Frankfurt/O). Kanał Odra — Szprewa łączy Odrę z Berlinem oraz z systemem żeglownym Łaby i Renu. Kanał ten był dotychczas niedostępny dla statków polskich.

Żegluga rzeczna mogłaby odgrywać większą rolę w rozwoju regionu. Statki towarowe mogłyby łączyć ośrodki przemysłowe obszarów przygranicznych (Głogów, Zielona Góra, Nowa Sól, Kostrzyn, Gorzów — Frankfurt, Eisenhüttenstadt) oraz z innymi regionami Polski i Niemiec. Jest to transport tani i czysty ekologicznie.

Inną możliwością regionu związaną z żeglugą jest utrzymanie i rozwój stoczni rzecznych zarówno dla budowy statków rzecznych: towarowych, pasażerskich i sportowych, a co może ważniejsze, usług remontowych.

wych przedsiębiorstw żeglugi rzecznej krajów zachodnich i północnych. Tego rodzaju współpracę z firmami holenderskimi podejmuje już stocznia w Nowej Soli.

Warto zwrócić również uwagę na możliwość uruchomienia u ujścia kanału Odra — Szprewa granicznego przejścia promowego dla osób i samochodów oraz innych tego rodzaju lokalnych przejść granicznych. Promy łączą do dziś mniejsze miasta położone po obu brzegach Renu, promowe przejście graniczne przez Dunaj działa na granicy bułgarsko-rumuńskiej.

### 3. Ochrona środowiska

Środowisko naturalne strefy Odra — Nysa na obszarach przygranicznych nie jest w sposób szczególny zagrożone w porównaniu do innych rejonów Polski i byłej NRD. Tym niemniej dwie kwestie wymagają skutecznych działań: poprawa stanu wód w rzekach granicznych oraz zmniejszenie zanieczyszczeń w atmosferze, szczególnie po stronie niemieckiej. Zasadnicze efekty zależą od wewnętrznej polityki państw. Współpraca transgraniczna może jednak efekty te przyspieszyć.

Formalna współpraca między Polską i NRD odnośnie ochrony wód granicznych była regulowana już od 1952 roku. Zobowiązania traktatowe stron finansowane były podobnie jak w traktatach zawieranych z państwami sąsiednimi przez RFN. W celu utrzymywania wód Odry i Nysy w należyтым stanie strony zobowiązały się stosować „odpowiednie środki i urządzenia”, aby ścieki z miast, osiedli i zakładów przemysłowych oraz wody dopływów nie wprowadzały zanieczyszczeń, wpływających ujemnie na możliwość wykorzystania wód dla celów komunalnych, przemysłowych i rolnych oraz na normalny rozwój fauny i flory<sup>16</sup>. Działania te państwa miały podejmować każde na własnym terytorium i na własny koszt, a praktycznie współpraca sprowadza się do przyjęcia uzgodnionych metod badania zanieczyszczeń i źródeł ich powstawania, kryteriów oceny stopnia szkodliwości oraz wymiany wyników badań.

Rozwój przemysłu i miast doprowadził do degradacji stanu rzek granicznych, szczególnie Odry. Efektem współpracy były programy przeciwdziałania, ale pozostały one dotychczas w sferze planów.

Możliwości zmiany tej sytuacji w małym stopniu zależą od gmin i miast Środkowego Nadodrza, głównie bowiem źródła zanieczyszczeń znajdują się poza tym obszarem. Odra na odcinku czeskim była praktycznie ściekiem już w latach sześćdziesiątych. Według oceny Europejskiej Komisji Ekonomicznej ONZ na tym odcinku nie było w Odrze nie tylko ryb, ale żadnych form fauny i flory wodnej<sup>17</sup>. Na obszarze Górnego i Dolnego Śląska wpływają do rzeki silnie zasolone wody kopalniane oraz mało oczyszczone ścieki komunalne i przemysłowe kilkunastu dużych i średnich miast. Na stan wód Nysy znaczny wpływ ma przemysł w górnym jej biegu, szczególnie po stronie niemieckiej.

<sup>16</sup> Umowa między rządem PRL i rządem NRD w sprawie żeglugi na wodach granicznych oraz w sprawie eksploatacji i utrzymania wód granicznych, Berlin, 6 lutego 1952 r.

<sup>17</sup> Conference of Water Pollution.

Sądzić należy, że w obecnej sytuacji gospodarczej, większe wspólne przedsięwzięcia dotyczące zmniejszenia lub likwidacji źródeł zanieczyszczeń (jakie podejmują np. państwa nadreńskie) nie są praktycznie możliwe, nie można bowiem liczyć na to, że w budżecie państwa oraz samorządów miasta i gmin wydatki na ochronę środowiska znajdują się w grupie celów pierwszej kolejności. Szybkie zmiany będą natomiast następowały na obszarach niemieckich, ze względu na otrzymywane przez rządy landów wschodnich ogromne środki z budżetu federalnego i EWG.

Istnieje możliwość współdziałania z samorządami miast i gmin niemieckich przy rozwiązywaniu problemów gospodarki wodno-ściekowej, np. wykorzystanie technologii, zakupu używanych urządzeń, skorzystania z tańszych kredytów, które mogą otrzymać niemieccy partnerzy na cele ochrony środowiska w obszarach przygranicznych. Jest natomiast przedwczesne planowanie współpracy samorządów podejmowanej na podstawie prywatno-publicznych umów takich, jak w omawianych wyżej przykładach landów zachodnich. Stoją temu na przeszkodzie następujące względy:

Samorządy nie mają jeszcze ustalonego zakresu własności i swobody dysponowania gruntami, lasami, budynkami itp. Status samorządów jest „przejściowy” w świetle projektu zmian (powiaty, podział kompetencji, źródła dochodów, wysokość dotacji itp.), nie jest więc możliwe podpisywanie przez samorządy wieloletnich umów, zawierających zobowiązania cywilnoprawne. Nierówność dochodów mieszkańców sąsiadujących obszarów utrudnia stosowanie takich rozwiązań, jak np. budowa urządzeń wodno-kanalizacyjnych (stacje uzdatniania wody, oczyszczalnie ścieków itp.) i przyłączenie do nich sieci polskich użytkowników. Ceny usług wysokiej jakości przekroczą możliwości mieszkańców po polskiej stronie.

#### **4. Współpraca gospodarcza przedsiębiorstw państwowych i prywatnych**

W pierwszym etapie objęto badaniami trzy rodzaje przedsiębiorstw utrzymujących kontakty gospodarcze z Niemcami:

— firmy handlowe, prowadzące działalność importową i eksportową w formie sprzedaży hurtowej i detalicznej,

— przedsiębiorstwa produkujące na zamówienie firm niemieckich,

— przedsiębiorstwa budowlane i usługowe prowadzące działalność na obszarze niemieckim (eksport usług) oraz przyjmujące zlecenia firm niemieckich na realizację usług w Polsce.

Wśród przedsiębiorstw utrzymujących kontakty gospodarcze z firmami niemieckimi przeważają firmy handlowe, 90% z nich prowadzi działalność importową.

Zasadnicze grupy towarów importowanych z Niemiec stanowią artykuły spożywcze i gospodarstwa domowego, sprzęt radiowo-telewizyjny i komputerowy, materiały budowlane i instalacyjne. Niemieckimi kontrahentami badanych przedsiębiorstw były wyłącznie firmy z landów zachodnich i Berlina (Zachodniego).

Wśród towarów eksportowanych do Niemiec przez polskie firmy handlowe są przetwory owocowo-warzywne, napoje alkoholowe, szkło i ce-

ramika. W eksporcie również przeważają kontrahenci z zachodnich landów, eksport do landów wschodnich jest nieznaczący. Z informacji uzyskanych w trakcie badań wynika, że polskie firmy handlowe nie przewidują w najbliższym czasie wzrostu obrotów z landami wschodnimi ani w zakresie importu, ani eksportu.

Zasadnicza zmiana nastąpiła w obrocie z Niemcami państwowych przedsiębiorstw produkcyjnych. Współpraca kooperacyjna z przedsiębiorstwami z byłej NRD ustąpiła, a zamówienia z tego obszaru na dostawy gotowych wyrobów zdarzają się sporadycznie i w małych ilościach, utrzymały się natomiast, a nawet rozwinęły kontakty z firmami z landów zachodnich.

Wśród badanych eksporterów dużą część (około 40%) stanowią przedsiębiorstwa przemysłu drzewnego, eksportujące do landów zachodnich meble, palety drewniane, tarcice itp., około 20% eksportuje odzież i materiały włókiennicze produkowane na zamówienie, pozostałą część stanowią producenci napojów alkoholowych, przetworów owocowo-warzywnych, wyrobów metalowych, szkła i ceramiki. Tylko około 30% przedsiębiorstw produkcyjnych eksportuje bezpośrednio swoje wyroby do landów wschodnich (meble, palety, wyroby ceramiczne).

Przedsiębiorstwa budowlane współpracują zarówno z firmami zachodnimi jak i wschodnimi, przy czym w obszarach przygranicznych rozwijają również działalność małe firmy prywatne, udział przedsiębiorstw państwowych zmniejszył się znacznie. Niewielki jest też udział usług w obrocie z Niemcami. Sporadycznie wykonywane są usługi produkcyjne, takie jak np. obróbka odlewów, wykonywanie detali wyrobów, serwis samochodowy.

Opinie i oceny kontaktów gospodarczych z Niemcami są zróżnicowane, wyraźnie przeważają jednak opinie pozytywne. Importerzy stwierdzają, że kontrahenci niemieccy dostarczają towary dobrej jakości, realizację dostaw są terminowe, zgodnie z umową. Handel z Niemcami umożliwia polskiem konsumentom nabywanie towarów o wysokim standardzie. Około 10% przedsiębiorców ma odmienne zadanie, mieli bowiem do czynienia z firmami niesolidnymi, które usiłowały sprzedać towar o niższej jakości, dostarczały towar ze znacznym opóźnieniem itp. Kilka przedsiębiorstw miało trudności z terminowym uzyskaniem należności za dostawę.

Przedsiębiorcy produkujący na zamówienie niemieckich kontrahentów oceniają ten rynek jako trudny. Przeważają opinie, że firmy niemieckie stosują bardzo wysokie wymagania jakościowe, natomiast proponowane ceny są niższe w porównaniu z cenami wyrobów zachodnich tej samej jakości. Wysoka jakość wymaga wzrostu kosztów, co czyni eksport do Niemiec mało opłacalny. Kilku producentów podkreślało dobre strony utrzymywania produkcji na rynek niemiecki, a kontakty z firmami niemieckimi umożliwiają dostęp do nowej technologii, udział pracowników przy realizacji zamówienia podnosi ich kwalifikacje, a wejście na rynek niemiecki podnosi prestiż firmy i ułatwia zdobycie innych rynków. Dlatego niektórzy producenci wyrażali opinię, że traktują współpracę z Niemcami „treningowo”, lecz nie mają zamiaru jej rozszerzać, gdyż bardziej opłacalna jest współpraca z firmami holenderskimi, austriackimi i francuskimi.

Niektórzy respondenci podkreślali, że kontakty z Niemcami utrudnia ich nieufność, długie negocjacje, mała elastyczność w decyzjach oraz długi okres oczekiwania na zapłatę należności. Większość polskich przedsiębiorców dostrzega dobrą znajomość polskiego rynku przez Niemców.

## 5. Partnerska współpraca miast

Do zjednoczenia Niemiec były dwie formy współpracy partnerskich miast polskich i niemieckich. Podstawową była współpraca miast Polski i NRD realizowana na podstawie umów w ramach współpracy „partnerskich” województw. Na tej samej zasadzie partnerami stawały się organizacje i instytucje z partnerskich województw i miast. W przypadku instytucji naukowych i przedsiębiorstw umowy o współpracy były zawierane z partnerami z innych regionów, co czyniło kontakty bardziej efektywnymi, gdyż wynikały one z lepszego dopasowania interesów. W latach siedemdziesiątych rozwinęło się partnerstwo miast polskich z miastami z RFN. Umowy podpisywały zarządy miast. Współpraca dotyczyła wymiany kulturalnej, turystycznej i sportowej oraz naukowej. Przykładem tego może być współpraca Zielonej Góry z Verden. W latach osiemdziesiątych, szczególnie w okresie stanu wojennego, współpraca rozszerzyła się na pomoc charytatywną. Specyfiką tej współpracy było to, że jej partnerami były nie tylko władze miast, ale przede wszystkim przedstawiciele środowisk artystycznych i naukowych, inicjatywy wynikały z naturalnej potrzeby ludzi, a nie z inspiracji odgórnych.

Jaki jest dzisiejszy stan współpracy miast w świetle wstępnych wyników badań?

Ze współpracy miast Polski i NRD pozostało niewiele. Kontakty z miastami przygranicznymi pracownicy zarządów polskich miast charakteryzują określeniami: „ogólne deklaracje o chęci współpracy”, „wymiana doświadczeń”, „mamy zamiar odnowić współpracę”. Tylko w trzech badanych miastach zorganizowano konkretne przedsięwzięcia takie, jak: festyny kulturalne, kursy menedżerów, wystawy malarskie, rozgrywki sportowe, wycieczki nauczycieli. Znikła inspirująca i koordynująca rola ośrodków regionalnych. Brak współpracy nie wynika jednak z uprzedzeń Polaków do Niemców, przeczy temu bowiem wzrost kontaktów z miastami z landów zachodnich. Charakterystycznym przykładem może być współpraca władz miejskich i instytucji kulturalnych Głogowa ze Związkiem Byłych Głogowian w Hanowerze, czy Nowej Soli z miastem Achim.

Według opinii wielu respondentów — pracowników zarządów miast, władze niemieckich miast przygranicznych nie wykazują dotychczas większego zainteresowania współpracą. Wynika to również z dotychczasowych projektów i programów dotyczących rozwoju transgranicznego obszaru Odra — Nysa. Strona niemiecka nie przedstawia ich polskim partnerom, samorządy dowiadują się o nich jedynie z dość ogólnych publikacji prasowych. Wynika z nich, że w regionie Odra — Nysa rozwój nowoczesnego przemysłu, ośrodków naukowych przewidywany jest tylko po stronie niemieckiej, a strefę polską traktują niemieccy planiści jako potencjalny obszar tanich inwestycji niemieckich, dobrego rynku zbytu wyrobów wysokiej techniki oraz jako obszar tranzytowy dla handlu ze

Wschodem. Nie widać w tych planach możliwości rozwoju polskich inwestycji w Niemczech, kooperacji, tworzenia korporacji międzynarodowych, konsorcjów żeglugowych, wspólnych firm spedycyjnych itp. Brak w podejmowanych już działaniach niemieckich władz regionalnych propozycji współpracy z funkcjonującymi w regionie lubuskim instytucjami naukowymi i technicznymi, zerwane zostały nawiązane wcześniej kontakty. Organizatorzy Uniwersytetu Europejskiego we Frankfurcie nie nawiązali współpracy z lubuskimi uczelniami.

Zarówno przedsiębiorcy jak i przedstawiciele samorządów lokalnych podkreślają zasadniczą różnicę między projektami wielkich przedsięwzięć transgranicznych i formalnymi perspektywami pomocy EWG w rozwoju współpracy transgranicznej, a trudnościami w praktycznej realizacji konkretnych przedsięwzięć. Przykładem może być sprawa usprawnienia funkcjonowania przejść granicznych, która nie wymaga przecież zbyt wielkich nakładów finansowych i organizacyjnych. Respondenci uważają, że brak konkretnych efektów współpracy powoduje u mieszkańców strefy przygranicznej niewiarę w pozytywne dla nich efekty „otwarcia” na współpracę z Niemcami.

## **6. Możliwości wykorzystania środków finansowych EWG na rozwój strefy Odra — Nysa**

Finansowanie i kredytowanie przez EWG programów rozwoju landów wschodnich stanowi główny motyw realizacji koncepcji utworzenia „euro-regionu” w strefie Odra — Nysa.

Podstawowym źródłem finansowania wschodnich landów przez EWG jest Europejski Fundusz Regionalny. Funduszowi temu przyświecają trzy główne cele:

- wyrównanie poziomów krajów Wspólnoty,
- tworzenie zintegrowanego rynku wewnętrznego,
- konwergencja krajów członkowskich.

W realizacji tych celów Europejski Fundusz Regionalny koncentruje się na krajach słabiej rozwiniętych i regionach zacofanych oraz na trzech celach kierunkowych: problemy socjalne, zmniejszanie bezrobocia i poprawa struktury agrarnej.

Decyzje o przyznaniu pomocy podejmuje specjalna Komisja na podstawie głównego kryterium — wielkości produktu globalnego przypadającego na mieszkańca kraju czy regionu. Do otrzymania pomocy uprawnione są kraje i regiony, w których produkt globalny stanowi mniej niż 75% produktu globalnego całej Wspólnoty. Dodatkowe kryteria wynikają z oceny sytuacji w zakresie celów kierunkowych oraz programów rozwojowych państw. W latach 1989—1991 Fundusz dysponował środkami w wysokości 60 mld ecu; 65% środków przeznaczono na kraje słabiej rozwinięte.

Nowe landy zostały potraktowane w całości jako kraje słabiej rozwinięte, odpowiadały bowiem przyjętemu przez EWG kryterium. Rządy landów wschodnich otrzymały 3 mld ecu na ogólne cele rozwoju, przyznano też poszczególnym landom pomoc na cele socjalne, a nawet na poprawę struktury agrarnej (Brandenburgia 475 mln ecu), które otrzymy-



wały dotąd jedynie kraje Europy południowej i Irlandia. W przypadku niemieckich landów wschodnich, Komisja uwzględniła szczególną sytuację przechodzenia do gospodarki rynkowej. Ponadto była jeszcze możliwość otrzymania dofinansowania na pomoc techniczną oraz prace studyjne, w tym również na opracowania realizowane wspólnie z Polską.

W 1992 roku podejmowane były decyzje o przyznaniu pomocy na lata 1993—1997. Nowe landy będą traktowane na równi ze starymi. Przewiduje się, że pomoc otrzyma co najmniej pięć landów, w praktyce wszystkie landy wschodnie, gdyż będą one odpowiadały kryterium najniższego produktu globalnego oraz kryteriom dodatkowym. Środki na rozwój krajów i regionów słabo rozwiniętych zostaną zwiększone do jednej trzeciej budżetu Wspólnoty. Będą to dotacje dla regionów. Środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego mogą być wydatkowane na regiony znajdujące się w granicach Wspólnoty. Pojęcie „euroregion” stosowano jedynie do transgranicznej współpracy krajów Wspólnoty, ze źródeł EWG udzielono dotychczas pomocy trzem euroregionom.

W grudniu 1990 roku został ustanowiony program wspomagania współpracy między regionami i miastami krajów EWG oraz regionami i miastami Bułgarii, Czechosłowacji, Węgier, Polski i Jugosławii. Program nosi nazwę Ouwerture. Jego koordynatorami są cztery regiony: Strathclyde, Austria, Piemont i Saara. Ten ostatni koordynuje współpracę z Polską regionów i miast Belgii, Francji, Niemiec i Luksemburga. Z funduszu Programu mogą być dofinansowane przedsięwzięcia z czterech zakresów:

a) rozwój przedsiębiorczości (małe i średnie przedsiębiorstwa, szkolenia menedżerów, strategia ograniczenia bezrobocia, popieranie handlu i eksportu);

b) administracja (przekształcanie struktur administracyjnych, organizacja działalności władz lokalnych, systemy informacyjne, rozwój infrastruktury);

c) planowanie (planowanie regionalne, urbanistyka);

d) środowisko (ochrona środowiska, utylizacja odpadów).

W pierwszym stadium partnerzy opracowują projekt pilotowy. Może on uzyskać dofinansowanie, jeśli jego celem jest rozwój regionu lub miasta z obszaru EWG. Projekty dotyczące obszarów słabo rozwiniętych mogą otrzymać pomoc do wysokości 75% kosztów, na cele kierunkowe w innych regionach do 50%<sup>18</sup>. Programy zgłoszone przez partnerów z landów wschodnich i Polski ze strefy Odra — Nysa mają więc szansę wykorzystania środków programu Ouwerture.

### Wnioski ogólne

Mechanizmy koordynacji współpracy w strefie granicznej landów wschodnich RFN tworzą się w długotrwałym procesie integracji gospodarczej, społecznej i politycznej państw. Instytucjonalne formy euroregionów, wspierane finansowo przez EWG, funkcjonują na granicach z państwami Beneluksu, gdzie proces integracji zaczął się najwcześniej. W

<sup>18</sup> Ouwerture, Bereiche der Zusammenarbeit, Pilot-Projekt Fond. Druk informacyjny EWG.

tych strefach społeczności lokalne po obu stronach granicy osiągnęły zbliżony poziom rozwoju gospodarczego, kulturalnego, techniki, infrastruktury itp., mają ujednoczony system prawa prywatnego oraz wyraźnie określony zakres kompetencji władz administracyjnych i samorządowych. Niższy poziom koordynacji współpracy występuje na granicy z Austrią i Szwajcarią — państwami nie należącymi do EWG — tym regionom nie przyznawano dotychczas środków z Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Formy i metody współpracy sprawdzone w praktyce landów zachodnich są mało przydatne do zastosowania w tworzeniu mechanizmów współpracy transgranicznej w strefie Odra — Nysa, sytuacja jest bowiem nieporównywalna. Po obu stronach granicy rozpoczyna się dopiero proces transformacji systemu gospodarczego. Nie jest obecnie możliwe opracowanie realnych planów gospodarczego rozwoju regionu, gdyż miejsca i kierunki nowych inwestycji zależą będą w dużej mierze od decyzji prywatnych inwestorów z regionów i krajów gospodarczo rozwiniętych. Władze administracyjne i samorządy, szczególnie po stronie polskiej, nie mają jeszcze ustalonych zakresów własności, źródeł finansowania i kompetencji decyzyjnych.

Granica na Odrze i Nysie stała się granicą obszaru gospodarczego i celnego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej; chroniącej własny rynek towarów, usług, pracy i technologii. Bariery ustanawiane przez Wspólnotę będą stawiały polskich kontrahentów w stosunkach z Niemcami w sytuacji mniej korzystnej; układ o stowarzyszeniu barier tych nie znosi, a jedynie łagodzi ich ujemne dla Polski skutki.

Wstępne projekty planów tworzenia euroregionów w strefie Odra — Nysa opracowywane są na szczeblu administracji landów ze strony niemieckiej i rządu ze strony polskiej. Praktyka sprawdzona na granicach landów zachodnich dowodzi, że współpraca transgraniczna przynosi konkretne efekty, jeśli wynika ona z potrzeb i działania samych społeczności lokalnych. Dlatego też w opracowaniu projektów tworzenia mechanizmów koordynacji współpracy uczestniczyć muszą władze lokalne, politycy, liderzy środowisk biznesu, kultury itp.

Proces restrukturyzacji i przekształceń gospodarczych będzie miał inne tempo po obu stronach ze względu na dystans ekonomiczny Polski i Niemiec. Stosowane w zachodnich obszarach transgranicznych zasady parytetowego udziału we wspólnych przedsięwzięciach i utrzymywanie tej zasady w procedurach udzielania pomocy finansowej EWG uniemożliwi w praktyce podejmowanie współdziałania w zakresie budowy sieci komunikacyjnej, infrastruktury, ochrony środowiska itp. Już dzisiaj problemem staje się uzgodnienie budowy czy nawet remontu mostu.

Sądzić więc należy, że długotrwały proces tworzenia euroregionu Odra — Nysa rozpocznie się od wspólnych przedsięwzięć w skali lokalnej tam, gdzie znajdują się rzetelni i aktywni partnerzy współpracy. Programy współpracy transgranicznej muszą z konieczności mieć dwie perspektywy: wizję euroregionu po przyjęciu Polski do EWG i plany konkretnych przedsięwzięć w skali lokalnej na lata najbliższe.