

Marian ECKERT

METODOLOGICZNE PROBLEMY POLITYKI REGIONALNEJ NA POGRANICZU POLSKO-NIEMIECKIM

Rozwój stosunków polsko-niemieckich w ostatnich latach spowodował pojawienie się szeregu opracowań z zakresu polityki regionalnej na pograniczu. W opracowaniach tych spotykamy się nie tylko z problemami typowymi dla polityki, to jest z wytyczaniem celów, zadań i metod działania władz państwowych na obszarach przygranicznych, lecz także z zagadnieniami wymagającymi refleksji metodologicznej historyka.

Refleksji wymagają między innymi takie kategorie jak: zasięg terytorialny polityki regionalnej, wyznaczniki czasowe, w jakich ta polityka jest umieszczona, logika rozwoju, leżąca u podstaw polityki regionalnej. Chciałbym się zająć tymi trzema kategoriami, korzystając z tego, że metodologia historii, a szczególnie metodologia pragmatyczna, jest też nauką o dociekanii wartości poznawczej wytworów badań¹. Wytworami badań są także niemieckie i polskie plany urządzenia pogranicza.

W krótkim referacie nie sposób odnieść się do wszystkich propozycji, jakie się w ostatnich latach pojawiły. Chciałbym wrócić do niektórych, i to tych, w których używa się często pojęć "region", "czas", "kierunki rozwoju" bez dostatecznej, moim zdaniem, precyzji.

W najbardziej znanych planach niemieckich zasięg tzw "polityki regionalnej" przeszedł w latach 1991-1993 wyraźną ewolucję. W "Planie Stolpego" przestrzeń objęta "Koncepcją wspierania Regionu Odry" wynosiła 53 tys. km² zamieszkałych przez około 5 mln ludzi (2,3 mln Niemców i 2,6 mln Polaków). Stanowiła szeroki na 150 km pas (50 km po stronie niemieckiej i 100 km po stronie polskiej), ciągnący się od Bałtyku po Sudety². W drugim znanym planie niemieckim, nazwijmy go umownie "Planem Willersa", za obszar polityki regionalnej uznano wąski pas, ciągnący się także od morza, po góry, obejmujący po stronie niemieckiej tylko powiaty przylegające do granicy (19 powiatów

¹ *Problemy metodologiczne dziejów Niemiec* (Wstęp A. Czubińskiego), Poznań 1978, s.5; J. T o p o - l s k i, *Metodologia historii*, Warszawa 1968, s.11.

² *Koncepcja wspierania Regionu Odry*. Projekt GOPA-Towarzystwa Organizowania, Planowania i Kształcenia, sp. z o.o. Bad Honburg i BC Berlin-Consult, sp. z o.o. Berlin.

od Wolgast na północy po Zittau na południu), a po stronie polskiej tylko gminy leżące w pobliżu Odry i Nysy (41 gmin od Świnoujścia po Bogatynię)³.

Obie niemieckie koncepcje zasięgu terytorialnego planów "polityki regionalnej" miały kilka słabych stron. Polscy czytelnicy "Planu Stolpego" skojarzyli natychmiast linię wschodniej granicy obszaru planistycznego z przebiegiem byłej wschodniej granicy Niemiec z 1937 roku. Wzbudziło to niechęć i ostrą krytykę. Autorzy planu niemieckiego pisali wciąż o "Regionie Odry" nie zastanowiwszy się nad tym, czym w ogóle można dla tak wielkiego i zróżnicowanego pod wieloma względami obszaru używać takich pojęć jak "region" i "polityka regionalna". Nie zastanowili się nad tym także autorzy "Planu Willersa". Używali pojęcia "region" dla długiego i wąskiego pasa nadgranicznego. Rozumiejąc jego zróżnicowanie wyodrębniali co prawda trzy odcinki: północny, środkowy i południowy, nie podjęli wszakże dyskusji nad pytaniem: Czy są to regiony? Nic dziwnego, że kwestia zasięgu terytorialnego mającego być przedmiotem polityki "regionalnej" poddana została krytyce przez wielu specjalistów polskich⁴.

W Polsce też opracowywano różne plany dotyczące urządzenia pogranicza, najczęściej przy okazji prac nad planami regionalizacji kraju, zainicjowanymi szerzej przez rząd J.K. Bieleckiego. Liberalowie uznali bowiem, że "drogę Polski do europejskiej normy wyznaczają dwa elementy: rozwój gospodarki rynkowej i postęp w polityce decentralizacji".

W projektach przygotowanych przez różne zespoły, z różnych ośrodków akademickich i administracyjnych, proponowano "regionalizację" w oparciu o rozmaite kryteria główne. Jedni autorzy pragnęli powrotu do granic przypominających dawne prowincje historyczne Polski, inni preferowali kryteria geograficzne, np. działy wodne, jeszcze inni rysowali na mapkach nowe, sztuczne twory, np. "Region Wielkopolski" z długim, wystającym ku zachodowi i gwarantującym dostęp Poznania do granicy klinem. 15 października 1993 roku miał być już przedstawiony publicznie gotowy plan regionalizacji Polski z podziałem kraju na 14 makroregionów.

Niestety, w polskich dyskusjach nad regionalizacją kraju, a także w rządowym Zespole do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa (działającym od marca 1991 roku) też nie przeprowadzono szerszej analizy pojęć "region" i "polityka regionalna".

Tak więc zarówno niemieckie, jak i polskie plany polityki regionalnej operują pojęciami niejasnymi, autorzy używają tych samych pojęć w różnych znaczeniach.

³ Die deutsch-polnischen Grenzgebiete als regionalpolitisches Problem. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Berlin 1992.

⁴ M.in. A. Budnikowskiego, W. Gierłowskiego, B. Gruchmana, S. Hermanaw: Pogranicze polsko-niemieckie jako problem polityki regionalnej. F. Ebert Stiftung i Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 1992.

Utrudnia to porozumienie i powoduje ominięcie wielu istotnych kwestii. Np. oceny potencjału energii regionalnej i sposobów jej wykorzystania dla dynamizacji rozwoju społeczno-gospodarczego regionów.

Być może jest tak dlatego, że nie sięga się do obowiązującej w Europie już od 1978 roku definicji "regionu". Definicja strasburska brzmi: *"Region jest terytorium charakteryzującym się historyczną, kulturalną, geograficzną lub ekonomiczną jednorodnością lub też wszystkimi tymi cechami łącznie, dającymi zamieszkałej tam ludności poczucie wspólnoty w realizacji własnych interesów i zamierzeń. Tego typu konsolidacja wokół pewnych kryteriów, zmiennych wprawdzie, ale traktowanych przez samą społeczność terytorialną jako zasadniczą, stanowi źródło podmiotowości tej społeczności, stanowi o jej istnieniu"*⁵.

W swej pracy o więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim wybitny polski socjolog Stanisław Ossowski podkreślił także, iż *"poczucie odrębności regionalnej"*, nie osłabiając poczucia narodowego i państwowego, wyzwala dodatkowe zasoby energii, przyczyniające się do aktywizacji regionów. *"Na skutek braku głębszej refleksji nad pojęciem "regionu" twórcom wielu planów "polityki regionalnej" prawda ta uszła uwadze."*

Jezeli więc uznamy, że istnieje jasno zdefiniowane pojęcie "region" łatwo nam będzie wykreślić też obszar "polityki regionalnej". A także cele i zadania "polityki regionalnej".

Gdy idzie o Środkowe Nadodrze to za "region", w którym powinna być prowadzona "polityka regionalna" należałoby uznać obszar rozciągający się mniej więcej od północnej krawędzi Borów Dolnośląskich po Pojezierze Myśliborskie i od Nysy Łużyckiej i Odry po ciąg Jezior Zbąszyńskich. Obszar ten to dwa województwa Polski Zachodniej: gorzowskie i zielonogorskie. Nysa, Odra i Dolna Warta stanowią naturalne unerwienie tego regionu (17 352 km², tj. 5,5% powierzchni Polski). Region Zachodni spełnia rolę łącznika między Północą a Południem, Wschodem i Zachodem Europy. Położenie nadgraniczne i związana z tym obsługa ruchu osobowego i towarowego, pośrednio w wymianie gospodarczej i kulturalnej, są głównymi wyróżnikami regionu. Region ten łączą wewnątrz: wspólna przeszłość historyczna, podobne warunki naturalne, demograficzne, układy gospodarcze, społeczne, kulturalne. Region Zachodni musi znaleźć sobie właściwe miejsce w planach rozwoju gospodarczego Polski, jeśli ma spełnić funkcję łącznika z Europą, a szczególnie z Niemcami"⁶.

Do najważniejszych zadań "polityki regionalnej" w takim regionie, a także innych regionach, winno należeć: wspieranie rozwoju samorządności, zwiększanie kompetencji władz regionalnych, wspomaganie inicjatyw społeczności lokalnych,

⁵ Declaration de Bordeaux Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1er fevrier 1978.

⁶ M. E c k e r t, *Strefa Odra-Nysa-Dolna Warta w koncepcjach regionalizacji kraju-problemy rozwoju w: Rocznik Lubuski 17, Zielona Góra 1992, s.68.*

zmierzających do umacniania i rozwoju regionu. Wniosek z tej części wywodów brzmi: Nie istnieją realnie takie "regiony" jak "Pogranicze", "Obszar Odry", "Region Nadgraniczny". Nie może być więc także jednolitej "polityki regionalnej" dla wielu regionów bardzo zróżnicowanych pod względem ekonomicznym, demograficznym, społecznym, zamieszkałych przez ludność mającą różne, często bardzo odmienne interesy. Bez uwzględnienia regionalnego poczucia wspólnoty interesów i woli lokalnych społeczności wszelkie próby kształtowania podziału administracyjnego kraju, lub prowadzenia z centrum jakiejś "polityki regionalnej" skazane jest na niepowodzenie⁷.

Słów kilka o wyznacznikach czasowych. Zarówno polskie, jak i niemieckie plany rozwoju pogranicza nie są wyraźnie osadzone w czasie. Procesy społeczno-gospodarcze dokonują się w dwóch planach czasowych: "czasie długim", obejmującym kilkanaście a nawet kilkadziesiąt lat, oraz "czasie krótkim", kilkuletnim.

Czas "długi" potrzebny jest na przekształcenie struktur przestrzennych i gałęziowych gospodarki, a także na przemiany w świadomości społecznej. Czas "krótki" na wykorzystanie np. chwilowej koniunktury gospodarczej. Autorzy planów polityki regionalnej wiedzą, że budowa "obszaru granicznego", "regionu Odry" potrwa długo, że zadania są ogromne, a środki ograniczone. Dlatego kładą nacisk na prace mniej kosztowe, licząc na oddolne siły napędowe rozwoju. Pisząc o konieczności zwiększenia liczby przejść granicznych liczą na osiągnięcie celów dalekosiężnych: rozwój procesów konwergencji, naturalnego przenikania się kultur, rynków, nowych technologii. Operowanie czasem "długim" jest mocną stroną planów regionalnych, polskich i niemieckich. Ich autorzy nie poświęcają natomiast większej uwagi przemianom, jakie powinny nastąpić w czasie "krótkim". Nie ukazują np. szans, jakie pojawiają się dziś, nie proponują użycia instrumentów ekonomicznych lub prawnych, możliwych do zastosowania już teraz. Np. możliwości uczestniczenia ludności, instytucji i firm pogranicza w pojawiającym się boomie inwestycyjnym towarzyszącym rozbudowie Berlina, budowie lotnisk na terenie wschodnich landów, autostrad w Polsce Zachodniej itp. A są to szanse dla ludności dotkniętej recesją i bezrobociem.

Wniosek z tej części wywodów brzmi: Przewaga w operowaniu czasem "długim", niedostatek w posługiwaniu się czasem "krótkim" nadaje planom urzędnika pogranicza charakter nieco utopijny, życzeniowy. Odbiera im część siły motywacyjnej, osłabia chęć udziału społeczności regionalnych w ich realizacji, uwidacznia brak spójności i harmonii między procesami mającymi zająć w najbliższych latach i w dalszej perspektywie czasowej.

Trzecią kategorią wymagającą refleksji metodologicznej jest logika rozwoju regionu, inaczej mówiąc problem osi planistycznej.

⁷ M. Eckert, *Problemy rozwoju obszarów przygranicznych. Środkowe Nadodrze-regionem transgranicznym*. Zielona Góra 1991, s.9.

Zwarta polityka regionalna winna wynikać z wyboru wyraźnie sprecyzowanej logiki rozwoju. Autorzy planów muszą odpowiedzieć na pytanie: W jakim kierunku rozwijać się będzie Europa, a szczególnie Europa Środkowo-Wschodnia pod koniec XX i na początku XXI wieku? Inwestycje w infrastrukturę granicy są bardzo kosztowne. Czy nakłady na budowę terminali zwrócą się jeżeli nastąpi szybko integracja rynku polskiego z zachodnioeuropejskim? Jeżeli zniknie granica celna?

W znanych planach urzędzenia pogranicza brak głębszej refleksji nad logiką rozwoju Europy Środkowo-Wschodniej. Jeżeli się pojawia, to jako logika adaptacji pogranicza do obowiązujących dziś w Europie Zachodniej standardów. Do tych standardów należą między innymi idea "wspólnej Europy", przekonanie o nieograniczonych możliwościach trzech dźwigni rozwoju gospodarki rynkowej-społeczeństwa otwartego-postępu techniczno-organizacyjnego. W ślad za tym wzorcem programy polityki regionalnej na pograniczu przesycone są modernistyczną wiarą w naśladownictwo, jako efektywny środek na wyrównanie dysproporcji i łagodne wejście tego obszaru do wspólnoty zachodniej.

Jest niemal pewne, że wybór logiki adaptacji wiedzie do nikąd. Że nie jest możliwa adaptacja obszarów o zdecydowanie niższym potencjale cywilizacyjnym do obszarów szybkiego rozwoju. Znaczący problem zgodnie twierdzą, że powiększa się z każdym dniem asymetria rozwojowa między wschodnimi landami Niemiec i zachodnim pograniczem Polski. Autorzy niemieccy piszą o podnoszeniu się zarobków we wschodnich landach do poziomu starych krajów związkowych, o ogromnych środkach idących z Niemiec zachodnich do wschodnich na rozwój infrastruktury i restrukturyzację gospodarki, o zasilaniu niemieckiego pogranicza przez programy EWG-owskie⁸. Powstaje także pytanie: Czy warto adaptować się do logiki rozwoju, która powoli wyczerpuje swą energię? Świadczą o tym niepowodzenia regonomiki i tatcheryzmu, kłopoty "państw dobrobytu" wspierających gospodarkę rynkową interwencjonizmem rolnym i socjalnym a nawet zwolnienie dynamiki rozwoju "tygrysów azjatyckich", mających już kłopoty ze zbytem swej produkcji i z domagającymi się wyższej konsumpcji obywatelami. Z ostrą krytyką spotyka się system gospodarczy budowany za Odrą przez biurokratów z Bonn i aurokratów z Brukseli. Nie do końca jest jasne czy w Niemczech zwyciężą idee europejskiej integracji czy może tendencje do budowy nowej ekonomicznej Mitteleuropy.

W warunkach, jakie istnieją na pograniczu Europy Środkowo-Wschodniej i Zachodniej, z ciężarem dziedzictwa historycznego, w tym wielu lat gospodarki komunistycznej i kultury o odmiennym znaku aksjologicznym, zwykła adaptacja pogranicza do standardów zachodnich nie powinna być filozofią planistyczną programów rozwoju pogranicza. Opóźnienie nasze jest tak znaczne, że

⁸ W. Sartorius, *Die deutsch-polnischen Grenzgebiete als regionalpolitisches Problem*, Warszawa 1992, s.26-28; tamże wypowiedzi B. Gruchmana, B. Perłaka, S. Hermana, M. Eckerta.

powinniśmy je traktować nie jako garb, którego trzeba się pozbyć, lecz jak wyzwanie, któremu można sprostać przy innej metodologii planowania.

W książce *"Wzrost i upadek narodów"* Mancur Olson z Uniwersytetu Maryland przypomniał o możliwości korzystania z tzw. *"szans opóźnienia"*. Pod warunkiem, że się znajdzie nowe idee, nowe impulsy, nowe umiejętności zdolne uruchomić nie wykorzystane dotąd warunki naturalne i zasoby energii społecznej. W takiej sytuacji znalazła się Ameryka po wojnie domowej, Niemcy i Włochy po zjednoczeniu w II połowie XIX wieku, a także Japonia w przededniu reform Mejdji. Na taką drogę chcą wejść dziś Stany Zjednoczone Clintona i zjednoczone powtórnie Niemcy.

Szansą zmniejszenia opóźnienia Regionu Zachodniego i znalezienia przezeń optymalnego miejsca na mapie gospodarczej Polski i w międzynarodowym podziale funkcji jest szybkie dostosowanie się do logiki rozwoju, jaką staje się dziś logika postmodernizmu. Nakazuje ona ograniczać technokratyczno-biurokratyczne planowanie centralne i zaufać narastającym, demokratycznym tendencjom społeczeństw do samosterowania w obrębie wspólnot regionalnych.

Wybitny uczony K.R. Popper podkreślał często, że nie ma większej energii społecznej jak ta, która tkwi w mniejszych grupach. Zamiast wielkich, abstrakcyjnych, często niezrozumiałych i odległych w czasie celów państwowych i narodowych, stawiają sobie one i realizują mniejsze, ale konkretne zadania⁹. Źródłem tej wielkiej energii są: dar wolności politycznej i duch przedsiębiorczości gospodarczej i społecznej oraz przywiązanie do regionu i wiara w jego możliwości rozwojowe.

Spółeczności pogranicza chciałyby mieć większy niż dotąd wpływ na kształtowanie planów regionalnych i kojarzenie celów państwowych z interesami mieszkańców regionu. Społeczństwo Środkowego Nadodrza upatruje swej szansy w przekształceniu regionu w nowoczesny węzeł komunikacyjny i transportowy, obszar bogatej oferty handlowej, spedycyjnej, remontowo-budowlanej, usługowej, turystycznej i żywieniowej, a także w znaczące centrum naukowo-techniczne i kulturalne w środkowym odcinku polskiej granicy zachodniej.

Młodsze pokolenie nie ma większych uprzedzeń do współpracy z Niemcami, potrafi już skutecznie podejmować pozytywną kooperację, a nawet konkurencję. Zdaje sobie jednak sprawę z asymetrii potencjałów i zagrożenia, jakie stwarza przewaga niemiecka dla partnerskiej i ekwiwalentnej współpracy. Dlatego społeczność pogranicza domaga się specjalnego wsparcia dla regionu Zachodniego ze strony państwa. Wskazuje na znaczące efekty mnożnikowe, jakie dać może zainwestowanie w zachodnie pogranicze. Dość długo trudno było dostrzec w dokumentach rządowych obecność takiej strategii wsparcia. Dopiero

⁹ K. R. Popper, *Społeczństwo otwarte i jego wrogowie*, t.I i II, Warszawa, s.71, 987.

ostatnie decyzje o rozbudowie przejść granicznych i budowie autostrad stwarzają realne nadzieje na aktywizację regionalnego potencjału technicznego i ludzkiego.

Jaki jest wniosek z tej części wywodów? Wydaje się, że zamiast prostej logiki adaptacji do wzorców zachodnich, co oznacza w praktyce rozpraszanie sił i środków na pogoń za uciekającymi szybciej partnerami zza Odry, należy skorzystać z *"szansy opóźnienia"* i poszukać nowej idei rozwoju. Sądzę, że powinna być nią idea Środkowego Nadodrza, jako regionu funkcjonalnego i transgranicznego zwornika ekonomicznego i kulturalnego między Europą Środkowo-Wschodnią i Zachodnią, między Polską i Niemcami.

Program specjalnego wsparcia, o który dopominają się w swych memoriałach do władz państwowych np. Związek Gmin Zachodnich czy Stowarzyszenie *"Civitas Christiana"* powinien być nastawiony na finansowe i prawne wsparcie interesów społeczeństw regionalnych, samorządów, wspólnot gospodarczych i kulturalnych. Ułatwiłoby to wyzwolenie rezerw energii wspólnot lokalnych. Region funkcjonalny, i transgraniczny, jako idea rozwoju i wspólnota regionalna, jako źródło impulsu rozwojowego oto, jak się wydaje, właściwa oś planistyczna programu polityki regionalnej.

Zająłem Państwu czas rozważaniami nad takimi kategoriami jak: *"region"*, *"zasięg terytorialny pogranicza"*, *"wyznaczniki czasowe w planowaniu regionalnym"*, *"logika rozwoju regionu"*. Jeżeli moje poglądy wzbudziły wątpliwości, lub skłoniły do polemiki, będę Państwu wdzięczny, jeżeli znajdą poparcie - będę wdzięczny w dwójnasób.

Marian ECKERT

DIE METHODOLOGISCHE PROBLEME DER REGIONALPOLITIK AUF DEN POLNISCH-DEUTSCHEN GRENZGEBIETEN

Es existieren verschiedene weniger oder mehr offizielle Pläne für Einrichtung des polnisch-deutschen Grenzgebietes. Fast in allen Plänen fehlt eine tiefere Betrachtung über solche Kategorien wie: eine Region, ein Territorialgebiet, eine Zeitraumweite und die allgemeine Entwicklungslogik, die Grundlagen eines regionalen Planes bildet.

Diese Pläne behandeln die "regionale Politik" auf den Gebieten, die für "Regionen" nicht gehalten werden können. Es werden Ziele und Aufgaben bestimmt - oft richtig - jedoch nur für einen "langen Zeitraum". Aussichten, welche in einem "kurzen Zeitraum" auszunutzen sind, werden unbeachtet gelassen. In den Plänen der Regionalpolitik herrscht die Logik einer einfachen Anpassung des Grenzgebietes an zur Zeit verbindlichen europäischen Standards - die Logik der Nachahmung.

Es scheint, die Regionalpolitik soll auf einem Gebiet geführt werden, welches tatsächlich eine "Region" bildet (gemäß europäischer Begriffsbestimmung von Bordeaux von 1978), und nicht auf einem künstlich bestimmten engen Streifen, der Grenze entlang, oder auf einem Riesiken, mehrere Regionen umfassenden Territorium. Während des Planens muß man nicht nur Ziele, welche binnen 20 Jahren möglich zu verwirklichen sind, bemerken, sondern auch Chancen, welche in vorübergehenden Konjunkturen auftreten. Anstatt sich um eine einfache Anpassung von Grenzgebieten an schon existieren - den westeuropäischen Mustern zu bemühen, lohnt es sich, den neuen, über die Gegenwart hinausblickenden Tendenzen Aufmerksamkeit zu schenken. Es sind unter anderen: das Entfernen von zentral gestalteten "Regionalpolitiken" bis zur Selbststeuerung mit der Entwicklung von Regionalgemeinschaften.

Das Mittelodergebiet, gemäß dem Vorteil der lokalen Gemeinschaft, soll die Rolle eines funktionellen Grenzgebietes spielen.

Es soll einen ökonomischen und kulturellen Wölbestein zwischen West- und Mitteleuropa und zwischen Polen und Deutschland bilden. In den Plänen der Regionalpolitik ist also unentbehrlich eine knüpfende Logik: natürliches Bedingen (Bestände, die Lage), das Potential der gesellschaftlichen Energie der Bewohner und eine spezielle rechtliche und finanzielle Unterstützung des Staates für eine Region (eine Befugniserhöhung, eine Modernisierung der Infrastruktur).