

Franciszek Adamczuk

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

POLSKO-NIEMIECKIE STOSUNKI GOSPODARCZE ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM OBSZARU POGRANICZA

1. Wstęp

Celem opracowania jest ukazanie wybranych aspektów współpracy pomiędzy Polską i Niemcami na obszarze pogranicza obu państw. Doświadczenia w tej współpracy wydają się mieć duże znaczenie praktyczne i mogą służyć m.in. aktywizacji współpracy na innych pograniczach, m.in. polsko-ukraińskim, polsko-białoruskim.

Pogranicze polsko-niemieckie do niedawna było zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Od 1 maja 2004 r. zmieniło swój formalny status – jest obszarem wewnętrznym i tym samym w polityce regionalnej UE uległa zmianie strategia jego rozwoju. Można więc postawić tezę, że pogranicze polsko-niemieckie, które w latach 1991-2004 stanowiło istotny obszar wypracowywania często nowatorskich rozwiązań odnośnie do przyszłego członkostwa Polski w UE, w nowych warunkach zmienia swoją dotychczasową rolę.

Stosunków polsko-niemieckich w ostatnim okresie nie można określić jako dobrych czy bardzo dobrych, są raczej częściowo napięte i w podstawowych obszarach określane w języku dyplomatycznym jako poprawne, co sugeruje niedostatek w tych relacjach i potrzebę doskonalenia.

W dyskusji nad polityką regionalną Unii Europejskiej współpraca gospodarcza Polski i Niemiec jest często – mimo szeregu uwag krytycznych, ukazywana jako ujęcie modelowe; podobnie wcześniej ukazywano pogranicze francusko-niemieckie czy niemiecko-holenderskie.

Opracowanie w części końcowej zawiera oceny i wnioski mogące doskonalić w przyszłości współpracę gospodarczą w tej części Europy, szczególnie na pograniczu Polski z ich wschodnimi partnerami.

2. Podstawowe pojęcia z zakresu współpracy na obszarze przygranicznym

Współpracą na obszarze przygranicznym zajmują się liczne dyscypliny naukowe. Specjaliści z zakresu polityki regionalnej, gospodarki przestrzennej, regionalistyki i wśród przedstawicieli innych nauk pokrewnych są w zasadzie zgodni, że pogranicze to obszar (strefa) w pobliżu granicy. Pogranicze dość powszechnie pojmowane jest jako obszar zróżnicowany – choć niekoniecznie etnicznie i kulturowo, położony w obrzeżach państwa [Adamczuk, 2005, s. 3]. Tak rozumiane **pogranicze** uwidacznia się w życiu społecznym, ekonomicznym i kulturze jako styk (obszar stykowy) wskazujący z jednej strony na odrębność dwóch obszarów, a z drugiej strony na wzajemne wpływy (przenikanie) w wyniku różnorodnych kontaktów przekraczających granice”. To czyni z pogranicza obszar przejściowy, rodzaj pomostu [Brodecki, 2005, s. 9].

Obszar pograniczny z kolei to obszar położony w sąsiedztwie (pobliżu) granicy po obu jej stronach. Jest to obszar peryferyjny (w sensie geograficznym) dla obu państw, w których jest położony. Obszary pogranicze nazywa się więc często pograniczem.

Obszar przygraniczny (graniczny, nadgraniczny) najczęściej ujmuje się jako teren (obszar stykowy) zlokalizowany na granicy państwa. Dla celów planistycznych przyjmuje się, że jest to pas do 100 km od granicy, niekiedy inaczej np. pas 1-2 gmin czy powiatów lub 1 województwa.

Współpraca transgraniczna (franc. *transir* – przenikać) rozumiana jest jako każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji tych zamierzeń.

3. Prawno-organizacyjne podstawy współpracy bilateralnej między Polską i Niemcami w kontekście innych dokumentów ogółouropejskich

Do momentu zjednoczenia Niemiec podstawami stosunków między Polską i Niemcami były umowy z dwoma państwami niemieckimi: z Niemiecką Republiką Demokratyczną (NRD) – tzw. Układ Zgorzelecki z 6 lipca 1950 r. o wytyczeniu ustalonej i istniejącej granicy państwowej Polski i Niemiec na Odrze i Nysie Łużyckiej (potwierdzenie postanowień Konferencji Poczdamskiej z 1945 r.), natomiast z RFN – Traktat o podstawach normalizacji wzajemnych stosunków z grudnia 1970 r.

Współpraca między Polską i Niemcami jest elementem stosunków międzynarodowych i wynika z zapisów konstytucji obu krajów¹. Jest również wynikiem

¹ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483) oraz Ustawa zasadnicza RFN (GG) z 23 maja 1949 r. (BGBl) z późn. zm.

podpisanych pomiędzy obydwojoma państwami stosownych dokumentów między-państwowych. Są to przede wszystkim:

- Traktat o potwierdzeniu istniejącej granicy z 14 listopada 1990 r., w którym zjednoczone Niemcy uznały ostateczny charakter polskiej granicy zachodniej. Formalnie stanowi to potwierdzenie układu między Polską a ówczesną NRD z 6 lipca 1950 r.,
- Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r., który stanowi bazę wzajemnych stosunków we wszystkich dziedzinach współpracy,
- umowa dotycząca ściśle współpracy przygranicznej, czyli Porozumienie pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o współpracy regionalnej i przygranicznej z 17 czerwca 1991 r.,
- umowa pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej i na wodach granicznych z 19 maja 1992 r.

Przedstawione wyżej podstawy formalnoprawne stosunków gospodarczych dotyczą stosunków bilateralnych pomiędzy obydwojoma państwami, tj. Polską i Niemcami. Współpracę pomiędzy podmiotami w poszczególnych krajach europejskich określają także inne uregulowania. Współpracę struktur komunalnych oraz innych organizacji, szczególnie współpracę transgraniczną, regulują takie dokumenty, jak:

- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami terytorialnymi (tzw. konwencja madrycka) uchwalona przez Radę Europy 21 maja 1980 r.,
- Europejskie ramowe porozumienie o współpracy na terenach przygranicznych przyjęte przez Radę Europy w końcu 1980 r.,
- Europejska karta regionów przygranicznych uchwalona przez Radę Europy 19 listopada 1981 r.,
- Europejska karta samorządu terytorialnego uchwalona przez Radę Europy 15 października 1995 r.

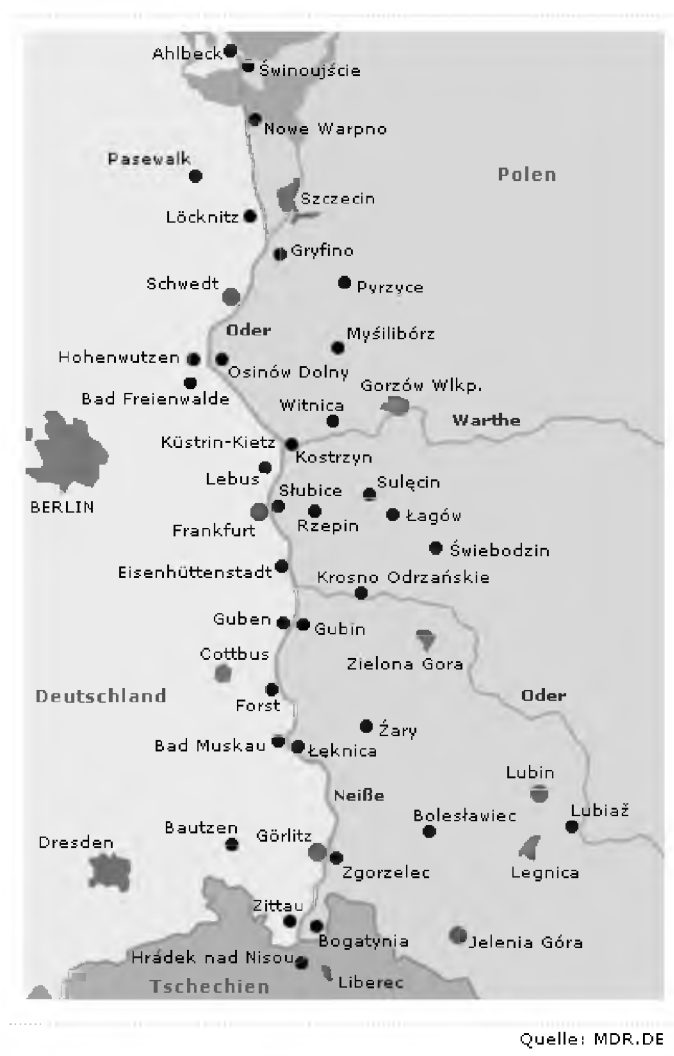
Współpraca w regionach przygranicznych, np. miast, gmin, powiatów i innych partnerów, opiera się na przedstawionych wyżej dokumentach i przybiera formę umów dwustronnych lub wielostronnych konkretnych podmiotów. Według stanu na koniec 2006 r. istniało ponad 250 porozumień transgranicznych pomiędzy strukturami komunalnymi na obszarze pogranicza polsko-niemieckiego. Liczba wydaje się i duża, i mała. Na przykład na znacznie krótszym pograniczu niemiecko-holenderskim jest ich ok. 400.

4. Ogólna charakterystyka gospodarki Polski i Niemiec ze szczególnym uwzględnieniem obszaru przygranicznego oraz formy współpracy

Obszary przygraniczny po stronie niemieckiej (wg kryterium 1 województwo, 1 land) tworzą 3 tzw. landy (kraje związkowe RFN): Meklemburgia-Pomorze Przednie, Brandenburgia, Saksonia oraz miasto stołeczne Berlin na prawach landu.

Po stronie polskiej obszar ten wyznaczają 3 graniczące z Niemcami województwa RP: zachodniopomorskie, lubuskie i dolnośląskie.

Obszar pogranicza polsko-niemieckiego jest interesujący w sensie rozwojowym. W licznych opracowaniach wskazuje się na wyraźną asymetrię w tym zakresie [Hahn i in. 1995; Kalka, Kiwerska 2004]. Ukazywane są także różnorodne formy współpracy na szczeblu zarówno lokalnym (miast i gmin) jak i regionalnym, a szczególnie euroregionalnym z racji funkcjonowania na tym obszarze wspomnianych 4 euroregionów. Nie jest to jednak przedmiot niniejszego opracowania.



Rys. 1. Pogranicze polsko-niemieckie

Źródło: <http://www.mdr.de/viaeuropa/1280675.html#absatz1>, stan z 18.04.2006.

Jeśli chodzi o **struktury euroregionalne**, to przypomnieć należy, że na pograniczu polsko-niemieckim funkcjonują cztery euroregiony:

Euroregion Nysa – powstał 21 grudnia 1991 r.,

Euroregion Szprewa-Nysa-Bóbr – powstał 21 września 1993 r.,

Euroregion Pro Europa Viadrina – powstał 21 grudnia 1993 r.,

Euroregion Pomerania – powstał 15 grudnia 1995 r.

Układ przestrzenny pogranicza polsko-niemieckiego przedstawia mapa na rys. 1.

Wszystkie cztery euroregiony na pograniczu polsko-niemieckim realizują postawione przed sobą zadania zadowalająco, w mniejszym lub szerszym zakresie, rozwiązując problemy lokalne i regionalne. Posiadają zbliżone struktury organizacyjne, w których dominującą rolę odgrywają tzw. grupy robocze zajmujące się określoną tematyką: ochroną środowiska, rewitalizacją obszarów, rozwojem infrastruktury, rozwojem gospodarczym i kwestiami rozwoju oświaty, nauki, kultury. We wszystkich statutach euroregionów celem zasadniczym ich działalności jest poprawa warunków życia mieszkańców. Kwestie te nie będą szerzej omawiane.

Współpracę transgraniczną można podzielić na 3 grupy: A, B, C:

A. Instytucjonalne formy współpracy, wśród których analizie poddane zostaną działania:

- Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej,
- Polsko-Niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie,
- Polsko-Niemieckiego Towarzystwa Wspierania Gospodarki (TWG) w Gorzowie Wlkp.,
- Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej,
- Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży (Deutsch-Polnisches Jugendwerk).

B. Współpraca struktur komunalnych: euroregionalnych, samorządów konkretnych miast, gmin, powiatów i województw.

C. Inne formy aktywności organizacji pozarządowych, fundacji, grup nieformalnych, bezpośrednie kontakty obywateli pogranicza, np. w przypadku klęsk żywiołowych itp.

W **Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej**, zwanej dalej komisją, należy stwierdzić, że prace tego gremium w latach 1992-2006 przebiegały zgodnie z założonym harmonogramem i omawiano i rozwiązywano przewidziane wcześniej tematy.

Działalność Polsko-Niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej w latach 90. i obecnie przebiega bardzo owocnie. Izba realizuje postawione przed nią zadania. W roku 2005 izba obchodziła jubileusz 10 lat swojej działalności. Dorobek uznano za istotny w bilateralnej współpracy transgranicznej.

Działalność Polsko-Niemieckiego Towarzystwa Wspierania Gospodarki SA jest bardzo ściśle powiązana z działalnością Polsko-Niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej. TWG funkcjonuje od marca 1994 r. Jego celem jest rozwój przedsiębiorczości po obu stronach granicy, a także realizacja zadań sprzyjających rozwojowi gospodarki na obszarze Polski i Niemiec.

5. Syntetyczna ocena dotychczasowych efektów współpracy na pograniczu polsko-niemieckim oraz wnioski końcowe

Ocena współpracy na obszarze pogranicza polsko-niemieckiego nie jest zadaniem łatwym. Istnieje wiele raportów, ocen specjalistycznych, opinii eksperckich i innych opracowań autorskich. Ocena ta wymaga odniesienia do konkretnej rzeczywistości i okresu, a okres, obecny jest szczególnie.

Po pierwsze, po wyborach w obu krajach w roku 2005 obraz stosunków polsko-niemieckich uległ pewnej zmianie. Stan ten wydaje się wpływać na rozwój i wzrost dynamiki relacji pomiędzy oboma państwami. Istnieje wiele problemów budzących kontrowersje, a nawet sprzeczności. Po stronie polskiej zaliczyć do nich należy: budowę gazociągu przez Bałtyk z Rosji do Niemiec z ominięciem Polski, działalność tzw. Związku Wypędzonych i tworzenie „Centrum Wypędzonych”, Powiernictwa Pruskiego itp.

Po drugie, stosunki dwustronne wyraźnie obciąża polityka RFN w zakresie zatrudniania obcokrajowców, w tym Polaków (ostatnio nieco zmodyfikowana). Przedstawianie „polskiego pracownika” jako istotnego „zagrożenia” dla niemieckiego rynku pracy jest nieuprawnione. Ważniejsze są inne przeszkody, np. liczne trudności w tworzeniu i funkcjonowaniu firm polskich w Niemczech, np. w sektorze budowlanym [Adamczuk, 2005, s. 15].

Po trzecie, stosunki polsko-niemieckie w latach 1990-2006 przyniosły wiele efektów. Po okresie dynamicznego ich rozwoju, szczególnie na obszarze pogranicza, nastąpiło wyraźne zahamowanie tych zmian w wielu dziedzinach, w innych rozwój postępuje nadal. Stan ten jest daleki od dobrego, na co wskazują przekazy z dyskusji w strukturach samorządowych i strukturach euroregionalnych [Adamczuk, 2004, s. 7].

Na podstawie przeprowadzonej analizy można sformułować następujące wnioski:

1. **Pogranicze polsko-niemieckie stanowi bardzo interesujący obszar współpracy w skali europejskiej.** Dotychczasowe formy współpracy na tym obszarze – mimo pewnych zastrzeżeń, trzeba ocenić bardzo pozytywnie. Skuteczność tej współpracy powinna wzrastać, szczególnie po wstąpieniu Polski i innych państw europejskich do UE. Teza ta jak na razie nie znajduje pełnego potwierdzenia.

2. **Występuje istotna różnica pomiędzy więziami na szczeblu centralnym (rządowym, parlamentarnym) pomiędzy oboma krajami i na szczeblach niższych.** Jak wskazują liczni eksperci w obu krajach im niższy szczebel zarządzania (administracji), tym stosunki te są lepsze.

3. **Współpraca gospodarcza była i jest nadal zdeterminowana ogólną sytuacją społeczno-polityczną w obu krajach i w Europie jako całości.** UE potrzebuje „nowej” polityki regionalnej, na którą mieszkańcy pogranicza powinni mieć aktywny wpływ. Doświadczenia we współpracy Polski i Niemiec w latach 1990-2006 mogą być w tym procesie bardzo użyteczne i pomocne.

4. Istotnym hamulcem rozwoju współpracy gospodarczej pomiędzy Polską i Niemcami są nadal tzw. trudne problemy z przeszłości, w wielu przypadkach nieuregulowane bądź różnie interpretowane w obu krajach.

5. Niektóre doświadczenia ze współpracy polsko-niemieckiej należy popularyzować i upowszechniać je na innych pograniczach w Europie, np. pograniczu polsko-ukraińskim, polsko-białoruskim czy na Bałkanach. Chodzi tu przede wszystkim o doświadczenia w zakresie tworzenia więzi instytucjonalnych, współpracy samorządowej, transferu doświadczeń interpersonalnych.

Literatura

- Adamczuk F., *Dolny Śląsk i Saksonia jako wspólny obszar gospodarczy – aspekty marketingowe i przestrzenne*, [w:] *Problemy regionalne i globalne we współczesnej gospodarce światowej*, J. Rymarczyk, W. Michalczyk (red.), AE, Wrocław 2005.
- Adamczuk F., *Obszary i formy współpracy gospodarczej na pograniczu polsko-niemieckim*, [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, Z. Przybyła, J. Sokołowski (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1033, AE, Wrocław 2004.
- Brodecki Z. (red.), *Regiony*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
- Cioł S., Łoboda J., *Wybrane przykłady współpracy przygranicznej z Niemcami*, [w:] *Polska i Niemcy – geografia sąsiedztwa w nowej Europie*, E. Buchhofer, B. Kortus (red.), Wyd. Universitas, Kraków 1995.
- Euroregiony w granicach Polski 2004*, GUS, Warszawa 2005.
- Hahn H.H., Jacobmeyer W., Krzemiński A., Tomala M., Orłowski H. u.a., *Polen und Deutschland. Nachbarn in Europa*, SLf.PB, Hannover 1995.
- Kalka P., Kiwerska J. (red.), *Zjednoczone Niemcy. Bilans przemian ekonomicznych, społecznych i politycznych (1990-2002)*, Wyd. Instytut Zachodni, Poznań 2004.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Wolf-Powęska A., Bingen D. (red.), *Polacy i Niemcy. Sąsiedztwo z dystansu*, Wyd. Instytut Zachodni, Poznań 2004.

POLISH-GERMAN ECONOMIC RELATIONS WITH PARTICULAR STRESS ON FRONTIER AREA

Summary

The paper aims to characterize and evaluate Polish-German bilateral relations – particularly the one around the frontier area. Starting with local government and ending with institutional one, the forms and scope of co-operation have been presented.

The study ends with conclusions and recommendations, which can benefit and develop these relations in the future.