

Jerzy Ładysz

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

**CZYNNIKI I PERSPEKTYWY ROZWOJU
POLSKO-NIEMIECKIEJ
WSPÓLPRACY TRANSGRANICZNEJ
PO PRZYSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ**

1. Wstęp

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej należy rozpatrywać jako szansę rozwoju regionów przygranicznych na pograniczu polsko-niemieckim. Współpraca transgraniczna między sąsiednimi polskimi i niemieckimi regionami przygranicznymi już obecnie nie jest luksusem, tylko polityczną, ekonomiczną i społeczną koniecznością. Celem polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej od początku lat dziewięćdziesiątych pozostaje stworzenie wspólnej regionalnej tożsamości, a także wzmocnienie obu obszarów przygranicznych pod względem gospodarczym.

Pogranicze polsko-niemieckie stanowią obszary następujących jednostek administracyjno-terytorialnych:

- a) po stronie polskiej województwa: dolnośląskie, lubuskie i zachodniopomorskie,
- b) po stronie niemieckiej kraje związkowe: Brandenburgia, Saksonia oraz Meklemburgia – Pomorze Przednie.

Obecnie jest to – w porównaniu z innymi regionami Polski – obszar najbardziej intensywnych kontaktów transgranicznych.

Jak dotychczas na pograniczu polsko-niemieckim powstały cztery zinstytucjonalizowane formy współpracy transgranicznej – euroregiony: Nysa, Pro Europa Viadrina, Pomerania oraz Sprewa-Nysa-Bóbr. Utworzenie euroregionów było przygotowane w toku licznych rozmów między przedstawicielami administracji samorządowej z obu obszarów przygranicznych. Jak wiadomo, udział administracji centralnej w tworzeniu i funkcjonowaniu euroregionów na pograniczu zachodnim był znikomy. Sprawdzone, samorządowy model funkcjonowania tych euroregionów jest szansą na bardziej efektywne wykorzystanie dostępnych środków. Ponad-

to można z dzisiejszej perspektywy stwierdzić, iż euroregiony z udziałem podmiotów polskich i niemieckich przyczyniły się dzięki realizacji projektów transgranicznych do powstania silnej sieci kontaktów transgranicznych.

2. Czynniki rozwoju polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej

W pierwszych latach po akcesji Polski do Unii Europejskiej rozwój polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej będzie się kształtować pod wpływem takich czynników, jak:

- zwiększenie dostępnych środków na rozwój regionalny i lokalny z funduszy strukturalnych UE, szczególnie w polskich regionach przygranicznych;
- wzrost konkurencyjności regionów przygranicznych, spowodowany koniecznością dostosowania się do nowych uwarunkowań;
- zanik granicy celnej, w związku z czym nastąpi także zniesienie kontroli ruchu osobowego;
- aktywność środowisk lokalnych i regionalnych w nawiązywaniu współpracy transgranicznej [3, s. 116];
- duży potencjał społeczny, wysoka gęstość zaludnienia, co sprzyja zacieśnieniu kontaktów transgranicznych;
- wspólne dzieje historyczne pogranicza oraz najdłuższe tradycje współpracy euroregionalnej;
- opracowanie wspólnie lub z udziałem strony niemieckiej wielu dokumentów o charakterze strategicznym, programowym i koordynacyjnym, dotyczących różnych dziedzin działalności (planowania przestrzennego, turystyki, ochrony środowiska itp.).

Większość wymienionych czynników oddziaływała także w okresie przed akcesją. Natomiast związane z przystąpieniem do UE zdecydowane zwiększenie „przepuszczalności” granicy polsko-niemieckiej wskutek przekształcenia jej w jedną z granic wewnętrznych UE spowodowało zwiększenie znaczenia i siły oddziaływania na rozwój polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej szczególnie takich czynników, jak: aktywność środowisk lokalnych po obu stronach granicy państwowej, zwiększenie środków z programów UE przeznaczonych na rozwój współpracy transgranicznej, a także duży potencjał społeczny pogranicza polsko-niemieckiego w porównaniu z innymi pograniczami Polski.

Z wejściem Polski do UE wiązało się także przekazanie przez Komisję Europejską zadań dotyczących zarządzania programami UE polskim jednostkom implementacyjnym, co wymusza dostosowanie się tychże jednostek do wymogów i standardów wspólnotowych.

Pozytywnym przejawem decentralizacji zarządzania programami współpracy przygranicznej UE jest zwiększenie, poczynając od lat 2004-2006, roli euroregionów we wdrażaniu INTERREG III A.

Powstałe w poprzednich latach koncepcje i strategie rozwoju regionów transgranicznych i euroregionów na pograniczu polsko-niemieckim będą stanowiły podstawę do wykorzystywania środków z funduszy strukturalnych UE.

Za wkroczeniem polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej na nowy, wyższy etap rozwoju przemawia przyjęta na podstawie analizy literatury przedmiotu zależność między postępem integracji regionalnej a rozwojem współpracy transgranicznej.

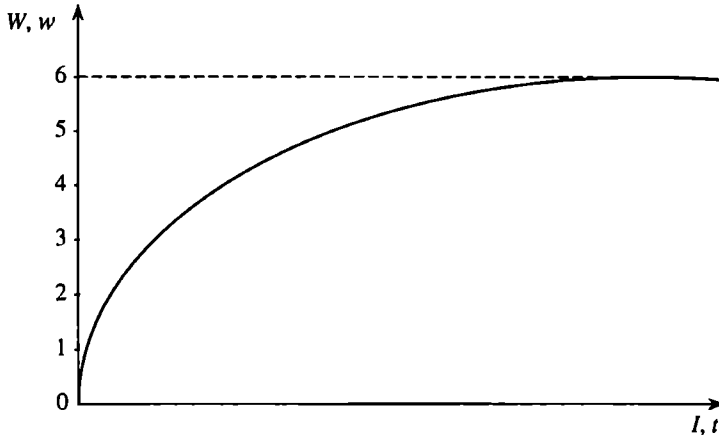
3. Wpływ integracji regionalnej na rozwój współpracy transgranicznej

Jak wynika z wielu publikacji na ten temat, współpraca transgraniczna stanowi wyraz, uzupełnienie lub instrument integracji europejskiej. W wyniku przeprowadzonych analiz – jeśli przyjmie się założenia indywidualizmu metodologicznego – dała się zaobserwować występująca dodatnia korelacja między natężeniem procesów integracyjnych I na poziomie międzypaństwowym lub europejskim a poziomem rozwoju współpracy transgranicznej W . Oba procesy wzajemnie się uzupełniają, przy czym zjawisko integracji regionalnej należy rozpatrywać jako pierwotne względem współpracy transgranicznej. Przebieg obu procesów jest jednocześnie pochodną czasu t i odpowiednich uwarunkowań. W zastosowanym modelu rola państwa sprowadza się do podejmowania decyzji o przystąpieniu do kolejnych etapów integracji, a w krajach biorących udział w integracji regionalnej są gospodarki wolnorynkowe.

Proponowana krzywa zależności zaczyna się w punkcie $[0;0]$, co odpowiada brakowi stosunków między sąsiadującymi ze sobą państwami; granica jest „nieprzepuszczalna”. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w okresie zimnej wojny na granicach ZSRR z zachodnioeuropejskimi państwami kapitalistycznymi.

W następstwie podpisania kolejnych umów międzynarodowych tworzone są w sferze polityczno-gospodarczej tworzone są ramy prawne rozwoju współpracy transgranicznej. Postęp integracji umożliwia przejście do kolejnych etapów rozwoju współpracy transgranicznej. Zgodnie z zaproponowanym przez Charles'a Ricca z Uniwersytetu w Genewie etapowaniem rozwoju stosunków transgranicznych [2, s. 253-260], na rys. 1 przedstawiono sześć kolejnych etapów rozwoju współpracy transgranicznej: 1) całkowity brak stosunków, 2) wymiana informacji, 3) uzgadnianie, 4) współpraca, 5) harmonizacja, 6) integracja.

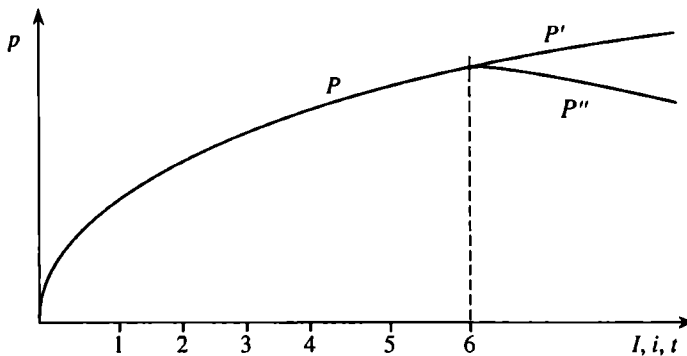
Rozwinięciem przedstawionych wywodów jest ukazanie zależności między postępem integracji a ewolucją projektów transgranicznych. Prezentacja ilościowa tej zależności została pokazana na rys. 2.



W – współpraca transgraniczna; w – etapy współpracy transgranicznej; I – integracja; t – czas

Rys. 1. Długookresowa krzywa zależności między integracją regionalną a poziomem rozwoju współpracy transgranicznej

Źródło: opracowanie własne.



p – przedsięwzięcia/projekty o charakterze transgranicznym; I – integracja regionalna; i – etapy integracji; t – czas; P – krzywa zależności między postępowaniem integracji a ilością realizowanych przedsięwzięć/projektów transgranicznych; P' , P'' – brzegowe krzywe zależności między postępowaniem integracji a liczbą realizowanych przedsięwzięć/projektów transgranicznych po całkowitym zniesieniu granicy państwowej

Rys. 2. Zależność między postępowaniem integracji regionalnej a ewolucją przedsięwzięć/projektów transgranicznych

Źródło: opracowanie własne.

W miarę postępu integracji dokonuje się ewolucja projektów transgranicznych. Ilustruje to krzywa P . Na rysunku przedstawiono, ze znacznym uproszczeniem, sześć teoretycznych etapów integracji gospodarczej¹ [1, s. 11]. Przyjęto założenie, że w miarę upływu czasu t integracja może nadal się rozwijać i przybierać inne formy, szczególnie że w prezentowanym modelu chodzi o integrację nie tylko w sferze gospodarczej, ale i w sferze politycznej.

Po całkowitym zniesieniu granicy państwowej (końcowy etap integracji) krzywa P może mieć różny kształt. W zależności od pozostających różnic między obszarami przygranicznymi (np. kulturowymi, ekonomicznymi, środowiskowymi)² liczba realizowanych projektów transgranicznych może rosnąć lub – jeżeli różnice te są coraz mniejsze i są uznawane za nieistotne – liczba projektów może się zmniejszać. Prezentują to brzegowe krzywe P' i P'' , stanowiące przedłużenie krzywej P . Przebieg krzywej P na tym etapie zawiera się w obszarze ograniczonym przez P' i P'' . Jeżeli pozostanie potrzeba zmniejszenia różnic między obszarami przygranicznymi, to należy się spodziewać dalszej intensyfikacji współpracy transgranicznej (rzeczywista P będzie bardziej zbliżona do P'). Jeżeli różnice między obszarami przygranicznymi zostaną uznane za nieistotne, to automatycznie zmniejszy się liczba realizowanych projektów transgranicznych (przebieg P zbliży się do P'').

4. Podsumowanie

Porównanie wniosków wynikających z modelu rozwoju współpracy transgranicznej z obecnym stanem polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej oraz wymienionymi czynnikami jej rozwoju pozwala na stwierdzenie, iż w okresie poprzedzającym utworzenie unii politycznej (jeżeli ten etap integracji kiedykolwiek zostanie osiągnięty) powinien nastąpić zdecydowany rozwój polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej we wszystkich objętych nią dziedzinach. Obecnie otwierająca się możliwość korzystania po stronie polskiej z inicjatywy wspólnotowej INTERREG III A staje się impulsem decydującym o

¹ Teoretyczne aspekty międzynarodowej integracji gospodarczej wyjaśnia bogata literatura przedmiotu (por. np.: Z. Kamecki, *Pojęcia i typy integracji gospodarczej*, „Ekonomista” 1967 nr 1; P. Bożyk, M. Guzek, *Pojęcie międzynarodowej integracji gospodarczej*, Warszawa 1976; T. Sporek, *Międzynarodowa integracja gospodarcza (główne uwarunkowania, formy, korzyści i zagrożenia)*, Katowice 1995; D. Leonard, *Przewodnik po Unii Europejskiej*, Warszawa 1998; A. Limański, M. Syrek, *Integracja ekonomiczna...*, s. 11; Z.M. Doliwa-Klepacki, *Europejska Integracja Gospodarcza*, Białystok 1996). Bela Balassa wyróżnia tylko 5 form integracji gospodarczej (por. B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, 1961, s. 10).

² Dalsza dyskusja może dotyczyć miejsca determinizmu geograficznego w ostatnich etapach integracji.

wzroście zainteresowania wśród podmiotów współpracy transgranicznej projektami w sferach gospodarczej i inwestycyjnej – dotąd mniej istotnych dziedzinach współpracy transgranicznej.

Przystąpienie Polski do UE będzie szansą na przyszły wspólny rozwój sąsiadujących ze sobą polskich i niemieckich regionów przygranicznych. Granica polsko-niemiecka jest barierą, ale jednocześnie pełni funkcje pomostu współpracy. O dominującym zaś kierunku oddziaływania granicy decydują czynniki polityczne, rozstrzygające o wzmocnieniu bądź likwidacji granic.

Pomimo wielu istotnych zmian granica polsko-niemiecka nie może zniknąć całkowicie. Dopóki na obszarze zachodniej i środkowej Europy będą istnieć państwa narodowe, dopóty między nimi będą granice. Stopień sformalizowania granic będzie zależny od postępu procesów integracji regionalnej. Innego typu przesłanką przemawiającą za podejmowaniem działań w zakresie współpracy transgranicznej będą różnice potencjałów ekonomicznych i społecznych na styku państw narodowych. Wyrównanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego po obu stronach obecnej granicy polsko-niemieckiej będzie wymagało dłuższego czasu i realizacji wielu wspólnych przedsięwzięć.

Zniesienie polsko-niemieckiej granicy celnej nie będzie podstawą do likwidacji powstałych na tym pograniczu instytucji współpracy transgranicznej, ani wygaśnięcia mocy prawnej licznych umów i porozumień regulujących ich działalność. Mamy do czynienia z procesem wręcz odwrotnym – nastąpi intensyfikacja i specjalizacja współpracy transgranicznej we wszystkich jej dziedzinach. Podobne następstwa będzie miało zniesienie kontroli ruchu osobowego, będącej – wydawałoby się – warunkiem *sine qua non* współpracy transgranicznej.

Z punktu widzenia zmian związanych z przystąpieniem Polski do UE pogranicze polsko-niemieckie będzie doskonałym laboratorium dla badaczy polsko-niemieckich stosunków politycznych, ekonomicznych i społecznych.

Literatura

1. Jantoch-Drozdowska E., *Regionalna integracja gospodarcza*, Warszawa–Poznań 1998.
2. Lewiński S., *Współpraca transgraniczna – etapowanie rozwoju*, „Człowiek i Środowisko” 1996 nr 20.
3. Przybyła Z., *Problemy współpracy ekonomicznej regionów przygranicznych (na przykładzie euro-regionu Nysa)*, AE, Wrocław 1995.

**FACTORS AND PROSPECTS OF THE DEVELOPMENT
OF POLISH-GERMAN CROSSBORDER COOPERATION
AFTER POLAND'S ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION**

Summary

The article concerns the tendencies of development of Polish-German crossborder cooperation after Poland's accession to the European Union. Some important factors will determine these tendencies. In the next part of the article the analysis of relationship between the progress of regional integration and the development of crossborder cooperation has been used to justify the main thesis.