

Współpraca regionalna i transgraniczna w strefie Morza Bałtyckiego

(aspekty polityczne, gospodarcze i prawne)

Maj 1993

Zdzisław Galicki, Janusz Jeziorski

Raport

Nr 43

Zmiany jakie zaszły w końcu lat osiemdziesiątych i w latach dziewięćdziesiątych w krajach byłego bloku wschodniego spowodowały nową sytuację polityczną, militarną, gospodarczą i społeczną w regionie bałtycki. Zaistniała nieskrępowana możliwość rozwijania współpracy na podstawie porozumień międzynarodowych nie tylko na poziomie państw, ale również społeczności lokalnych. Jedną z najistotniejszych jej form jest tworzenie regionów transgranicznych, zwanych potocznie euroregionami. Podmiotami tej współpracy są samorzady i organy terenowej administracji państwowej. Sprzyja im Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 21 maja 1980 roku.

W raporcie omówiono doświadczenia zachodnioeuropejskie i dotychczasowe polsko-niemieckie doświadczenia we współpracy przygranicznej. Na szanse pomyślnego rozwoju euroregionów wpływ mają czynniki historyczne, polityczne, gospodarcze i demograficzne. Uwzględniając te czynniki wytypowano obszary o potencjalnie największych możliwościach współpracy regionalnej.

WSTĘP

Europa Bałtycka ma długą i burzliwą historię, która odciska się również na obecnym obliczu politycznym, gospodarczym i kulturowym tego regionu. Szczególnie tutaj widoczne są konsekwencje podziału Europy wynikającego z Układu Jałtańskiego.

Przemiany systemowe zapoczątkowane w Polsce, które objęły następnie wszystkie kraje socjalistyczne, doprowadziły do zupełnie nowej sytuacji geopolitycznej. Skutkiem tego procesu stał się rozpad Związku Radzieckiego, Układu Warszawskiego, Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, zjednoczenie Niemiec, odzyskanie samodzielnego bytu państwowego przez Litwę, Łotwę i Estonię. Fakty te stały się impulsem do poszukiwania nowych form współpracy w regionie bałtyckim.

Na początku lat dziewięćdziesiątych zarysowały się tu możliwości wielopłaszczyznowej współpracy obejmującej nie tylko poszczególne państwa, ale i społeczności lokalne, wspólnoty gospodarcze, finansowe, zawodowe, kulturalne, itp. Tworzenie takich więzi opartych na zasadzie dobrowolności, prowadzi - na co wskazuje przykład Europy Zachodniej - do łagodzenia napięć i sporów międzynarodowych. Współpraca gospodarcza i zaufanie między społecznościami europejskimi sprzyja ich rozwojowi cywilizacyjnemu i stanowi dobrą podstawę bezpieczeństwa i stabilności politycznej.

Kraje należące do dawnego bloku wschodniego podjęły bezprecedensową próbę transformacji systemowej, prowadzącej do integracji z pozostałą częścią Europy. Proces ten dotyczy nie tylko gospodarek tych krajów, ale też wszystkich dziedzin życia społecznego. Stopień zaawansowania przemian ustrojowych, społecznych i gospodarczych wykazuje w tych krajach znaczne zróżnicowanie. Polska w tej grupie państw jest pod tym względem krajem przodującym.

Na możliwości i skalę współpracy regionalnej w obszarze bałtyckim wpływa wiele różnych czynników. Wśród nich szczególnie ważny jest stan bezpieczeństwa krajów tego regionu, sytuacja polityczna i militarna w poszczególnych krajach, ich dotychczasowe związki gospodarcze i wojskowe, kondycja gospodarcza oraz kierunki i dynamika zachodzących w nich zmian społecznych.

Ważnym czynnikiem jest również utrwalona tradycja panująca w społeczeństwach, ich zdolność adaptacyjna do wymogów aktywnej współpracy międzynarodowej oraz zdolność do tworzenia korzystnych warunków dla absorbowania inwestycji zagranicznych.

Współpraca regionalna i transgraniczna w Europie Zachodniej towarzyszyła dokonującym się tam procesom integracyjnym. Podobną współzależność daje się zaobserwować w krajach najbardziej zaawansowanych w procesach reform ustrojowych i gospodarczych, takich jak Polska, Czechy, Węgry i Słowacja.

Inna jest jednak baza materialna i społeczna oraz warunki polityczne w jakich te formy współpracy funkcjonują w obu częściach kontynentu. Zinstytucjonalizowana współpraca transgraniczna w Europie zachodniej ma za sobą dwudziestoletnie doświadczenia, podczas gdy w Europie środkowo-wschodniej można mówić co najwyżej o jej początkach.

1. CELE I ZADANIA WSPÓŁPRACY REGIONALNEJ I TRANSGRANICZNEJ

Intencjami przewodnimi przy powoływaniu euroregionów jest potrzeba przyspieszenia wzrostu gospodarczego i rozwoju cywilizacyjnego oraz dążenie do wyrównania poziomów wobec najbardziej rozwiniętych regionów Europy. Przyspieszenie to ma odbywać się poprzez łatwiejszą dyfuzję technologii, towarów, kapitałów, idei i osób. Euroregiony (niekiedy o charakterze nieformalnym) powoływane są również dla rozwiązania konkretnych problemów (społecznych, ekologicznych, komunikacyjnych, itp.) przekraczających możliwości poszczególnych stron. Wśród szczegółowych celów jakie najczęściej towarzyszą powoływaniu euroregionów wymienia się:

- współpracę w zakresie gospodarki przestrzennej,
- utrzymanie i poprawę stanu naturalnych podstaw życia na obszarze euroregionu,
- poprawę kondycji gospodarczej i wyrównanie standardów życia,
- rozbudowę i wzajemne dopasowanie infrastruktury o zasięgu ponadgranicznym,
- współdziałanie w zapobieganiu oraz zwalczaniu katastrof, klęsk żywiołowych,
- ponadgraniczną komunikację osobową i współpracę w dziedzinie ruchu turystycznego,
- wymianę kulturalną i zachowanie wspólnego dziedzictwa kulturowego,
- tworzenie warunków umożliwiających swobodne kontakty obywateli.

Zadania wynikające z przyjętych zobowiązań różnią się w zależności od lokalnych warunków. Najczęściej przyjmuje się do realizacji (jako działania wstępne) rozbudowę i przebudowę układów komunikacyjnych, przejść granicznych, połączeń promowych, lotniczych, tworzenie nowoczesnej sieci telekomunikacyjnej i pocztowej, współpracę wyższych uczelni, wspólne działania na rzecz rewaloryzacji środowiska naturalnego, rozwój usług turystycznych, współpracę w dziedzinie kultury.

2. PODSTAWY WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ

Regiony transgraniczne w Europie, zwane potocznie "euroregionami", stanowią jedną z najistotniejszych form europejskiej współpracy regionalnej. Zgodnie z Europejską Konwencją Ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 21 maja 1980 r. (konwencja nr 106 Rady Europy), właściwymi podmiotami tej współpracy są samorzady oraz organy terenowej administracji państwowej. Ta dwoistość podmiotów uczestniczących we współpracy transgranicznej stwarza pewne problemy natury formalnej jeśli chodzi o podstawy prawne omawianej współpracy, zwłaszcza w odniesieniu do tworzenia i działalności regionów transgranicznych. Odpowiednie uregulowania prawne w tym zakresie można znaleźć zarówno na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, jak i wewnętrznego.

Kluczowe znaczenie wśród aktów prawnomiędzynarodowych ma wspomniana Europejska Konwencja Ramowa z 1980 r., (podpisana przez Polskę 19 stycznia 1993 r., ratyfikowana 10.03.1993 i wchodząca w życie 19.06.1993). Jakkolwiek pro-

cedura ratyfikacyjna tej konwencji jeszcze trwa, to warto podkreślić, że strony porozumienia o utworzeniu związku międzyregionalnego "Euroregion Karpaty" z 14 lutego 1993 r. powołują się na tę konwencję we wstępie do statutu tworzonego przez siebie związku, mimo, że formalnie nie są jeszcze stronami tej umowy. Konwencja ta jest zarówno najważniejszym aktem prawnym na szczeblu regionalnym i lokalnym, jak i określającym - obok Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego - ramy formalno-prawne oraz formy uczestnictwa społeczności lokalnych w kontaktach międzynarodowych.

Podstawowym obowiązkiem, jaki Konwencja z 1980 r. nakłada na państwa-strony jest to, iż każda z tych stron "... zobowiązuje się ułatwiać i wspierać współpracę transgraniczną wspólnot i władz terytorialnych podlegających jej właściwości ze wspólnotami i władzami terytorialnymi podlegającymi właściwości innej umawiającej się strony" (art. 1). Ponadto, Konwencja Rady Europy stwarza dla podmiotów współpracy transgranicznej podstawę prawną do zawierania odpowiednich porozumień w różnych dziedzinach stwierdzając, że każde z państw-stron będzie czyniło "...starania na rzecz zawarcia porozumień i przyjęcia uzgodnień niezbędnych w tym celu, przy poszanowaniu odrębnych postanowień konstytucyjnych każdej ze stron" (art. 1).

Należy zauważyć, że o ile w dotychczasowym polskim prawie w odniesieniu do wojewody można wywodzić uprawnienie do zawierania porozumień o współpracy transgranicznej z ogólnego przepisu art. 69 "Małej Konstytucji", stwierdzającego, że "wojewoda jest organem administracji rządowej oraz przedstawicielem Rady Ministrów w województwie", o tyle w stosunku do organów samorządowych brak jest w polskich przepisach konstytucyjnych wyraźnego upoważnienia do zawierania takich porozumień.

Jakkolwiek Konwencja Rady Europy w art. 2 określa pojęcie "wspólnot i władz terytorialnych", to jednak ostateczne uściślenie tego pojęcia pozostawia zainteresowanym państwom stwierdzając, że każde z nich może "...określić jednostki, urzędy i organy, jak również przedmiot i formy działania, co do których zamierza ograniczyć zakres stosowania niniejszej konwencji, bądź które zamierza wyłączyć z zakresu jej stosowania". W polskich przepisach prawnych brak jest dotychczas takiego określenia.

Konwencja z 1980 r. stwarza też możliwość szybkiego wykorzystania w praktyce przez podmioty prowadzące współpracę transgraniczną wzorów porozumień, umów i statutów regionalnych i lokalnych, stanowiących załączniki do tekstu konwencji. Załączniki te zawierają dwa podstawowe rodzaje wzorców porozumień:

- 1) wzory porozumień międzypaństwowych w sprawie współpracy transgranicznej na szczeblu regionalnym i lokalnym;
- 2) zarysy porozumień, umów i statutów, które mogą posłużyć za podstawę współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi.

Do pierwszej kategorii należą wzory:

- a) porozumienia międzypaństwowego o wspieraniu współpracy transgranicznej;
- b) porozumienia międzypaństwowego o regionalnych uzgodnieniach transgranicznych;
- c) porozumienia międzypaństwowego o lokalnych uzgodnieniach transgranicznych;

d) porozumienia międzypaństwowego o umownej współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi;

e) porozumienia międzypaństwowego o organach współpracy transgranicznej władz lokalnych.

Do drugiej kategorii wchodzi zarządy:

a) porozumienia o utworzeniu grupy do spraw uzgodnień między władzami lokalnymi;

b) porozumienia w sprawie koordynacji przy realizacji lokalnych zadań transgranicznych o charakterze publicznym;

c) porozumienia o utworzeniu transgranicznych stowarzyszeń prawa prywatnego;

d) umowy (prawa prywatnego) o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych;

e) umowy (prawa publicznego) o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych;

f) porozumienia o utworzeniu organów współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi.

Dotychczasowa praktyka polska w zakresie tworzenia regionów transgranicznych wskazuje, jak się wydaje, na stosunkowo ograniczone korzystanie z wzorców zawartych w załącznikach do omawianej konwencji Rady Europy.

Zagadnienie współpracy transgranicznej znalazło swoje odbicie w zawartych przez Rzeczpospolitą Polską w ostatnich latach licznych układach dwustronnych o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Przykłady takich postanowień można znaleźć w:

1) art. 12 traktatu polsko - niemieckiego z 17 czerwca 1991 r.,

2) art. 4 ust. 2 układu polsko - węgierskiego z 6 października 1991 ,

3) art. 7 ust. 1 i art. 11 ust. 1 układu polsko - czechosłowackiego z 6 października 1991 r.,

4) art. 10 traktatu polsko - ukraińskiego z 18 maja 1992 r.,

5) art. 10 traktatu polsko - rosyjskiego z 22 maja 1992 r.,

6) art. 11 traktatu polsko - białoruskiego z 23 czerwca 1992 r.

Dla wykonania tych ogólnych zobowiązań zostało następnie zawartych szereg międzypaństwowych umów i porozumień dwustronnych o współpracy transgranicznej lub międzyregionalnej (z Rosją, Białorusią, Łotwą i Estonią).

W krajach dawnego bloku wschodniego (niezależnie od współpracy dwustronnej) współpraca transgraniczna stanowi jedną z dziedzin zainteresowania państw wchodzących do tzw. "Grupy Wyszehradzkiej". W szczególności w Deklaracji Praskiej ministrów spraw zagranicznych z 5 maja 1992 r. w sprawie nawiązania trójstronnej współpracy transgranicznej wyrażony został zamiar podpisania szczegółowych porozumień na podstawie Konwencji Rady Europy.

Jakkolwiek ogólne zagadnienia, a nawet określone szczegółowe aspekty współpracy transgranicznej regulowane są w zasadzie na szczeblu umów i porozumień międzypaństwowych, to jednak dotychczasowa polska praktyka w zakresie tworzenia tzw. "Euroregionów" wskazuje, iż powstają one głównie na podstawie porozumień zawieranych na szczeblu lokalnym, przy podpisywaniu których uczestniczą zarówno przedstawiciele administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego. Przykładem może być chociażby powoływane wyżej porozumienie o utworzeniu związku między-

regionalnego "Euroregion Karpaty", które ze strony polskiej podpisane zostało przez wojewodę krośnieńskiego oraz przewodniczących sejmików samorządowych z województwa krośnieńskiego i przemyskiego. Taka podwójna reprezentacja zgodna jest, jak już wspomniano wyżej, z podstawowymi założeniami europejskiej współpracy transgranicznej "między wspólnotami i władzami terytorialnymi".

Należy tu podkreślić, że zgodnie z art. 10 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r., "prawo społeczności lokalnych do przystąpienia do międzynarodowego zrzeszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie". Ponadto, przewidziano tamże, iż "społeczności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych w ustawie".

W styczniu 1993 rząd polski złożył wniosek o podpisanie i ratyfikację Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (została ona podpisana 19.02.1993 r i przedłożona Sejmowi do ratyfikacji w dniu 18.04.1993r). W uzasadnieniu tego wniosku słusznie, jak się wydaje, stwierdzono co następuje:

"Postanowienia Karty powinny zostać także uwzględnione w trakcie tworzenia w Polsce nowych aktów prawnych, odnoszących się do samorządu terytorialnego. Dotyczy to w szczególności: reformy w zakresie tworzenia drugiego stopnia samorządu terytorialnego, ustawy o finansach gmin i przygotowywanej ustawy o pracownikach samorządowych".

Niezależnie od tych sugestii wydaje się, że zarówno w przepisach konstytucyjnych jak i ustawie o samorządzie terytorialnym powinny znaleźć się odpowiednie postanowienia wyraźnie uznające i precyzujące, uznane przez Kartę Europejską, prawo społeczności lokalnych do współpracy i zrzeszania się, na podstawie zawartych porozumień, ze społecznościami lokalnymi innych państw. Pozwoli to na wyeliminowanie ewentualnych wątpliwości co do możliwości od strony formalnej i kompetencji odpowiednich organów samorządowych do współuczestnictwa w zawieraniu porozumień dotyczących tworzenia "euroregionów".

3. DOŚWIADCZENIA ZACHODNIOEUROPEJSKIE WE WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ

Współpraca ekonomiczna terenów przygranicznych w krajach Europy Zachodniej jest powiązana z polityką regionalną Wspólnot Europejskich. W początku lat siedemdziesiątych powstało szereg organizacji regionalnych i międzyregionalnych. Przystąpiły one do Zgromadzenia Regionów Europy (The Assembly of European Regions - AER) zawiązanego w roku 1985. Jest w nim obecnie zrzeszone ponad 120 regionów Europy Zachodniej i terytoriów zamorskich.

Wobec regionów w EWG jest prowadzona polityka przestrzennej regulacji dysproporcji rozwojowych. Ma ona za zadanie wyeliminowanie nierównomierności między państwami, regionami i działami gospodarki narodowej. W celu finansowego wspierania inwestycji w dziedzinie przemysłu, rzemiosła i usług powołano w roku 1975 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. W latach 1975-1991 z tego funduszu wydatkowano około 30 miliardów ECU na sfinansowanie 40 tysięcy różnych projektów, w tym znaczną część na projekty opracowane w ramach regionów transgranicznych.

Od momentu przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego polityka regionalna jest finansowana z trzech źródeł. Obok wspomnianego Funduszu Rozwoju Regionalnego środki finansowe kierowane są z Europejskiego Funduszu Socjalnego oraz z Europejskiego Funduszu Ukierunkowania i Gwarancji dla Rolnictwa. Komisja EWG w lutym 1988 roku określiła całkowitą wielkość tych funduszy na ponad 60 miliardów ECU.

Środki z tych funduszy kierowane są przede wszystkim do regionów:

- których PKB *per capita* jest niższy od 75% przeciętnego PKB dla Wspólnot Europejskich (11 140 USD w roku 1991),
- schyłkowych o stopie bezrobocia wyższej od przeciętnej w EWG (9%),
- w których występują poważne problemy w rolnictwie.

Wśród głównych zadań polityki państw EWG skierowanej wobec regionów wymienia się:

- promocję regionów słabszych gospodarczo przez koncentrację pomocy dla nich,
- rozwój i wzmocnienie ich konkurencyjności gospodarczej,
- stymulowanie ich wewnętrznych szans wzrostu ekonomicznego,
- poprawę poziomu zatrudnienia w regionach słabszych,
- wzrost aktywności ekonomicznej mniejszości narodowych i osób niepełnosprawnych w lokalnych gospodarkach,
- poprawę stanu środowiska naturalnego.

Polityka regionalna w państwach EWG jest realizowana w jednej (lub kilku) z wymienionych płaszczyzn:

- jako bezpośrednia polityka regionalna państwa lub Wspólnot (*regional explicit policies*) polegająca na udzielaniu pomocy finansowej i dokonywaniu zmian legislacyjnych ułatwiających funkcjonowanie społeczności, instytucji i przedsiębiorstw lokalnych,
- jako polityka władz regionalnych i lokalnych prowadzona na podstawie potencjału własnego regionu,
- jako pośrednia polityka regionalna państwa lub Wspólnot (*implicit regional policies*) polegająca na selektywnym podejściu do różnych gałęzi gospodarki. Jako polityka aprzestrzenna wywiera ona jednak określone skutki regionalne.

Równoległe do współpracy regionalnej w Europie zachodniej od lat siedemdziesiątych tego stulecia rozwijała się współpraca obszarów przygranicznych. Mimo, że związane z nią były nieco inne formy instytucjonalne, często źródło finansowania obu form współpracy pozostawało to samo. Obecnie w Europie funkcjonuje około 30 formalnych euroregionów. W zależności od źródeł, liczbę nieformalnych euroregionów ocenia się na 50 do 140.

Instytucje kreujące euroregiony zrzeszone są w Association of European Border Regions (AEBR) utworzonej w 1971 roku i mającej swą siedzibę w Bonn i w Strasbourgu.

4. EUROREGIONY W KRAJACH BAŁTYCKICH

W krajach położonych w zlewni Morza Bałtyckiego powołane zostały 2 euroregiony: "Neisse-Nisa-Nysa" oraz "Karpaty". Jako euroregion nieformalny działa region "Oresund".

Euroregion Neisse-Nisa-Nysa zwany również regionem Trzech Ziem powstał w grudniu 1991 na pograniczu polsko-czesko-niemieckim.

Na pograniczu Polski, Słowacji, Węgier i Ukrainy utworzono euroregion "Karpaty". Deklaracja o jego utworzeniu została podpisana 14 lutego 1993 w Debreczynie.

Region Oresund utworzony pomiędzy Danią (Seeland) i Szwecją (Schonen) posiada stałe struktury robocze oparte na władzach lokalnych i regionalnych. W wyniku wyborów lokalnych ukonstytuowała się Rada Oresund.

Na etapie projektów jest inicjatywa utworzenia euroregionu Pomerania, który miałby objąć obszary północno-zachodniej Polski, północno-wschodnich Niemiec, wyspę Bornholm oraz południową Szwecję. Podobna inicjatywa dotyczy tzw. euroregionu Śląsko-Morawskiego na pograniczu Polski i Czech oraz obszarów: Szprewa-Nysa-Bóbr i środkowej Odry.

5. POLSKIE DOŚWIADCZENIA WE WSPÓŁPRACY PRZYGRANICZNEJ

Polski potencjał gospodarczy jest niższy od potencjałów krajów bałtyckich OECD tj. Danii, Niemiec, Szwecji, Norwegii i Finlandii. Ma to zasadniczy wpływ na skalę i dynamikę inwestycji w regionach przygranicznych. Jednak mimo tych dysproporcji można wskazać przykłady ugruntowanej i szybko rozwijającej się współpracy transgranicznej. Dotyczy to obszarów wzdłuż zachodniej granicy Polski.

Współpraca terenów przygranicznych Polski i Niemiec została zapoczątkowana w latach siedemdziesiątych. Była ona oparta na porozumieniach rządowych Polski i Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Ich efektem były ułatwienia w przekraczaniu granic przez obywateli obu stron, ułatwienia w "małej" wymianie towarowej (na własne potrzeby). Obywatele polscy obszarów przygranicznych byli zatrudnieni w przedsiębiorstwach niemieckich na podstawie stałych porozumień o pracę. Te doświadczenia stały się podstawą późniejszego dynamicznego rozwoju współpracy terenów przygranicznych. Jej wyrazem był rozwój wymiany towarowej i usług w obszarach przygranicznych. Po polskiej stronie był obserwowany dynamiczny wzrost ilości podmiotów gospodarczych zaangażowanych we współpracę [tabl.1].

Po zjednoczeniu Niemiec, w nowej sytuacji międzynarodowo-prawnej, zasady tej współpracy zostały określone w polsko-niemieckim Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (z 17 czerwca 1991 r.). Współpraca ta koncentruje się na:

- rozwiązywaniu problemów przygranicznych, wspieraniu kontaktów i porozumień między państwowymi i prywatnymi podmiotami po obu stronach granicy oraz
- wspieraniu kontaktów i współpracy regionalnych, komunalnych i innych instytucji, zrzeszeń i podmiotów obu państw, których działalność wykracza poza obszar przygraniczny.

Wśród spraw będących przedmiotem największego zainteresowania jest maksymalne ułatwienie ruchu granicznego, szczególnie ludności rejonów przygranicznych. Przedmiotem rozmów jest utworzenie bądź to wspólnego banku inwestycyjnego dla finansowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz infrastruktury w

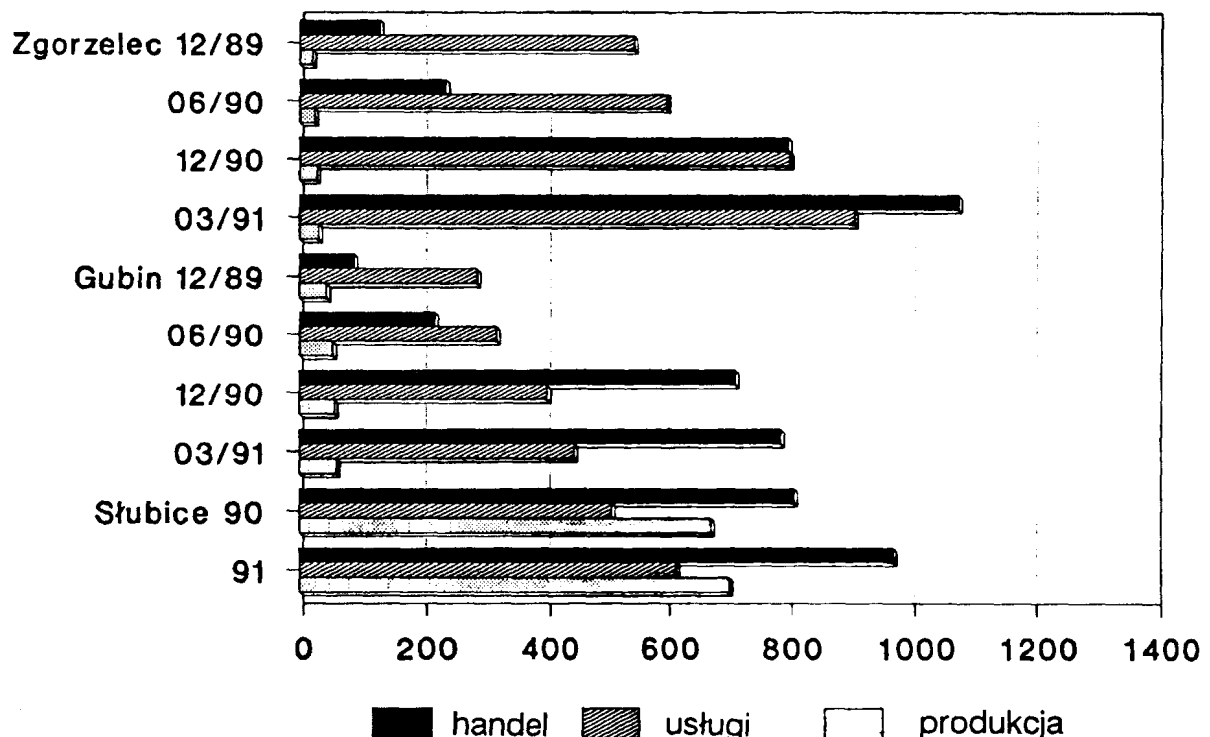
strefie przygranicznej, bądź współpraca w tej dziedzinie istniejących już banków (Kreditanstalt für Wiederaufbau i Polski Bank Rozwoju).

Rozwija się także współpraca w dziedzinie planowania przestrzennego. Przewidywane jest utworzenie banku danych o instytucjach, firmach, obiektach gospodarczych i ofertach współpracy w rejonach przygranicznych.

Jako zasadę przyjęto, że każde proponowane przedsięwzięcie ma swego zinstytucjonalizowanego gospodarza i wskazane źródło finansowania. Przedłożono propozycję utworzenia polsko-niemieckiego Towarzystwa Wspierania Gospodarki, którego celem jest inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć gospodarczych mających charakter transgraniczny.

Do końca 1992 r. zrealizowano szereg ustaleń przyjętych na sesji Komisji Międzyrządowej we Frankfurcie nad Odrą. Wśród nich:

- wprowadzono wspólną, uproszczoną procedurę odpraw granicznych,
- otwarto nowe przejście kolejowe oraz drogowe Kostrzyń-Kietz,
- rozpoczęto budowę nowego, dużego przejścia granicznego Jędrzychowice-Ludwigsdorf,
- rozpoczęto rozbudowę istniejącego przejścia Świecko-Frankfurt,
- uzgodniono otwarcie 12 nowych regularnych połączeń autobusowych między landami niemieckimi a polskimi województwami,
- podpisano szereg porozumień o współpracy organów celnych, małym ruchu granicznym, itp.



Tabl. 1. Struktura i liczba podmiotów gospodarczych w niektórych polskich miastach przygranicznych w latach 1990-1991

Źródło: Misiak W., *Szanse miast przygranicznych*, [w]: Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej, t. 2, Wyd. Eur. Inst. Rozwoju Reg. i Lokal., Warszawa 1991.

Na przykłady owocnej współpracy można wskazać w euroregionie Neisse-Nisa-Nysa. Tutaj podstawowe wspólne cele koncentrują się na:

- działaniu na rzecz szybkiego otwierania przejść granicznych i rekonstrukcji połączeń komunikacyjnych,
- tworzeniu nowoczesnych połączeń telekomunikacyjnych,
- rozwijaniu ruchu turystycznego, ośrodków rekreacyjnych,
- współpracy szkół wyższych regionu,
- wspólnych inwestycjach w dziedzinie ochrony środowiska.

Spośród projektów zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji można wskazać na utworzenie w Zgorzelcu wspólnego przedsiębiorstwa komunalnego dla obu miast pogranicznych. Współdziałanie miejscowości przygranicznych dotyczy również działalności służb medycznych i pogotowia ratunkowego. W lutym br. otwarto w tym euroregionie Międzynarodowy Instytut Szkół Wyższych.

Wśród planowanych działań szczególne miejsce zajmują projekty w dziedzinie ochrony środowiska. Przewiduje się rekonstrukcję elektrowni spalających węgiel brunatny, wykorzystywanie tzw. ciepła odpadowego z polskiej elektrowni Turów do celów grzewczych w Bogatyni, Zittau i Libercu.

6. UWARUNKOWANIA HISTORYCZNE WSPÓŁPRACY W REGIONIE BAŁTYCKIM

Szereg współczesnych zjawisk i trendów występujących w rozwoju cywilizacyjnym Europy ma swoje złożone uwarunkowania historyczne. Powrót do historycznych korzeni wyrażany m.in. w powoływaniu się na dawne związki hanzeatyckie miast bałtyckich ma swoje głębsze przyczyny. Tkwią one w świadomości, że region bałtycki stanowi obszar peryferyjny wobec europejskiego "banana" (centrum cywilizacyjnego). To centrum obejmuje przestrzeń pomiędzy Londynem, Brukselą, Zurichem po Mediolan z odgałęzieniem po Lyon i Barcelonę. Stąd w Skandynawii poszukiwanie dróg włączenia się w tę przestrzeń, a równocześnie poszukiwania dla niej pewnej przeciwwagi. Aspiracje zachowania silnego, wpływowego regionu bałtyckiego przyczyniły się do renesansu dawnej koncepcji Hanzy.

Hanza powstawała najpierw jako związki personalne między ludźmi tej samej, kupieckiej profesji, które z czasem przekształciły się w związki międzymiejskie. Obszar wpływów Hanzy wyznacza elipsa, której dłuższą oś stanowi linia Brugia - Nowogród, a krótszą - linia Bergen - Kraków.

Wracając do tych związków zwraca się uwagę na potrzebę rozwoju właśnie związków miast, których integracja mogłaby i powinna wyprzedzić integrację państw i całego regionu. Ta sama średniowieczna inspiracja przywołała ideę zjednoczonej Europy regionów.

Mając ambicje kreowania silnego regionu bałtyckiego należy pamiętać o jego przeszłości, na którą w dużej mierze składają się setki traktatów i wojen zrywających poprzednie układy. Spośród setek wojen zaborczych niektóre toczyły się prawie wyłącznie o *dominium Maris Baltici*. Mowa tu o siedmioletniej wojnie północnej (1563 -

1570), drugiej siedmioletniej wojnie północnej (1654 - 1661) oraz wielkiej wojnie północnej (1700 - 1721).

Podstawową zasadą polityki na tym obszarze przez wieki było wspomniane *dominium Maris Baltici*, które usiłowali zrealizować ze zmiennym powodzeniem po kolei Normanowie, Hanza, Dania, Szwecja, Rosja i Niemcy.

Na obecną sytuację polityczną i stan bezpieczeństwa w regionie mają duży wpływ skutki polityki prowadzonej przez Niemcy i Związek Sowiecki w latach trzydziestych i czterdziestych. Doprowadziła ona do wspólnej agresji tych państw na Polskę, utraty bytu państwowego przez Estonię, Litwę i Łotwę. Zniszczenia jakich doznała szczególnie Polska w trakcie drugiej wojny światowej i następne kilkadziesiąt lat braku w pełni suwerennej polityki zagranicznej i wewnętrznej cofnęły Polskę i pozostałe kraje Europy środkowo-wschodniej w rozwoju cywilizacyjnym.

Układy zawarte przez wielkie mocarstwa w Jałcie i Poczdamie przypieczętowały podział Europy. Przez region bałtycki przebiegały granice tych podziałów. Dzisiejsze problemy bezpieczeństwa, etniczne, narodowościowe, gospodarcze i społeczne są skutkiem tych podziałów.

7. UWARUNKOWANIA POLITYCZNE

Skala współpracy w regionie bałtyckim uzależniona jest po części od stabilności politycznej tego obszaru. Wpływa na nią nadmierne nagromadzenie wojsk i środków bojowych zgromadzonych w regionie. Ich ilość i rodzaj przekracza poziom niezbędny do zachowania bezpieczeństwa każdego z państw. Stany wojsk i uzbrojenia wszędzie przekraczają pułapy określone w porozumieniu o redukcji wojsk prowadzonych w ramach KBWE. Szczególnie nadmierne nagromadzenie wojsk i środków bojowych ma miejsce w obwodzie kaliningradzkim.

Inny komponent wpływający na zagrożenie stabilności politycznej to obecność wojsk Wspólnoty Niepodległych Państw na terytorium krajów postkomunistycznych. Negatywny wpływ na szybki rozwój współpracy regionalnej i transgranicznej wywierają napięcia narodowościowe występujące zwłaszcza w Rosji, Estonii, Łotwie i na Litwie, fala nacjonalizmów i ksenofobii (obserwowana również w Niemczech).

Wśród innych czynników ryzyka mogących pojawić się w sytuacji braku stabilności politycznej i gospodarczej w krajach postkomunistycznych wymienić należy: brak jasności co do kierunków rozwoju sytuacji w Rosji i obawy co do możliwości kontynuowania przez nią polityki zagranicznej dawnego Związku Radzieckiego, prawdopodobieństwo zaangażowania się wojsk w wewnętrzne konflikty polityczne lub etniczne, niedostateczna kontrola granic, a co za tym idzie - możliwość napływu do innych krajów regionu uchodźców lub emigrantów oraz masowego przemytu (w tym materiałów promieniotwórczych, środków bojowych i narkotyków).

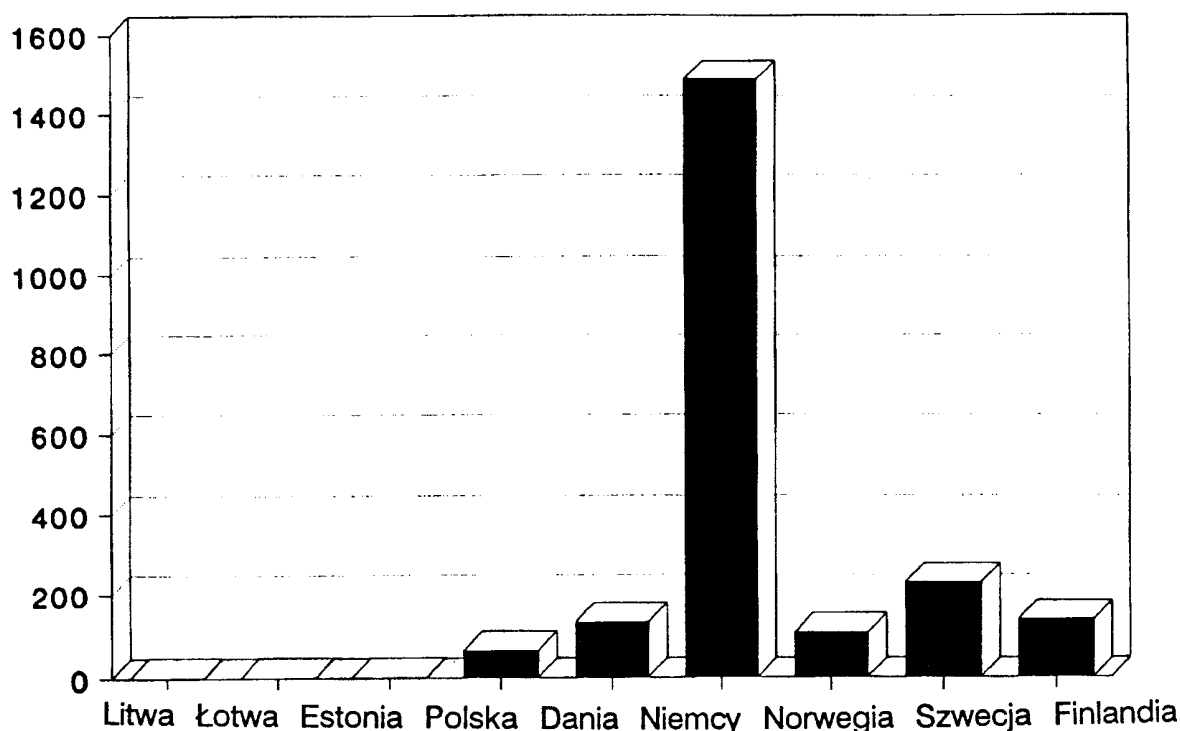
Jako czynnik ryzyka dla bezpieczeństwa w regionie postrzegany jest zły stan techniczny elektrowni jądrowych w krajach postkomunistycznych.

Ważna jest również motywacja i wola polityczna do przewycięzania podziałów politycznych i gospodarczych oraz stopień otwartości bałtyckich krajów OECD na współpracę z reformującymi się krajami dawnego bloku wschodniego. Sądząc po dotychczasowym zaangażowaniu się państw i instytucji finansowych w tak spektakularne inwestycje jak przywrócenie cech naturalnego środowiska Bałtyku, można do-

mniemywać, że dynamiczny rozwój współpracy na miarę możliwości tego regionu jest wciąż sprawą przyszłości. Dotychczasowe dokonania leżą raczej w sferze deklaracji, prac studialnych i niewykorzystanych możliwości.

8. UWARUNKOWANIA GOSPODARCZE

Pomyślne perspektywy współpracy gospodarczej w regionie bałtyckim uzależnione są od wielu czynników. Wśród głównych barier należy wskazać na dysproporcje jakie występują w potencjałach gospodarczych poszczególnych państw. Produkt narodowy brutto Litwy, Łotwy i Estonii nie przekracza 1 miliarda USD w każdym z tych państw, podczas gdy PNB Niemiec sięga 1490 miliardów USD [tabl.2].



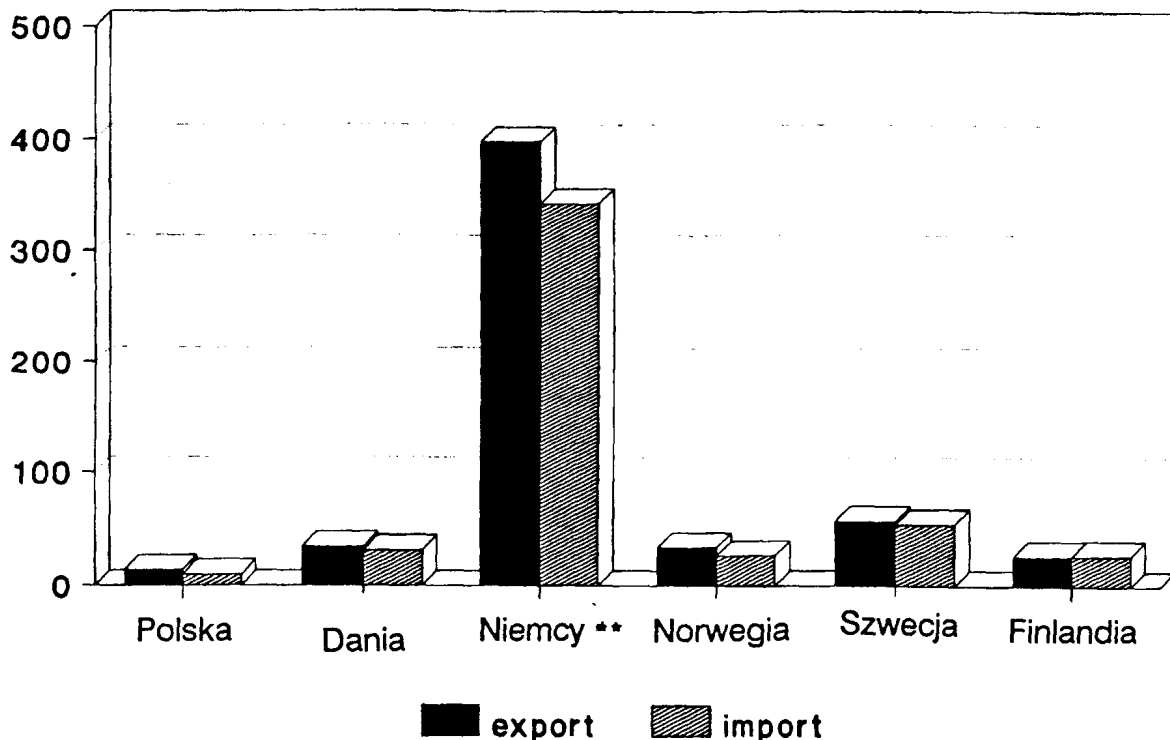
Tabl. 2. Produkt krajowy brutto (PKB) w miliardach USD w roku 1990

Źródła: *World Development Report 1992*, "The Economist"(*)

** dane dla Niemiec przed zjednoczeniem

Podobne dysproporcje występują w handlu międzynarodowym. Największym eksporterem i importerem są Niemcy. Wielkość obrotów tego państwa przekracza sumę obrotów wszystkich pozostałych (bez Rosji) państw bałtyckich [tabl. 3].

Kraje bałtyckie OECD (tj. Niemcy, Szwecja, Dania, Finlandia i Norwegia), niekiedy pomimo wyraźnego spadku tempa wzrostu gospodarczego i pogorszenia *terms of trade* cechuje bardzo wysoki poziom dochodu ludności (mierzony wielkością GNP na 1 mieszkańca) [tabl. 4].



Tabl. 3. Wymiana towarowa w roku 1990 w miliardach USD

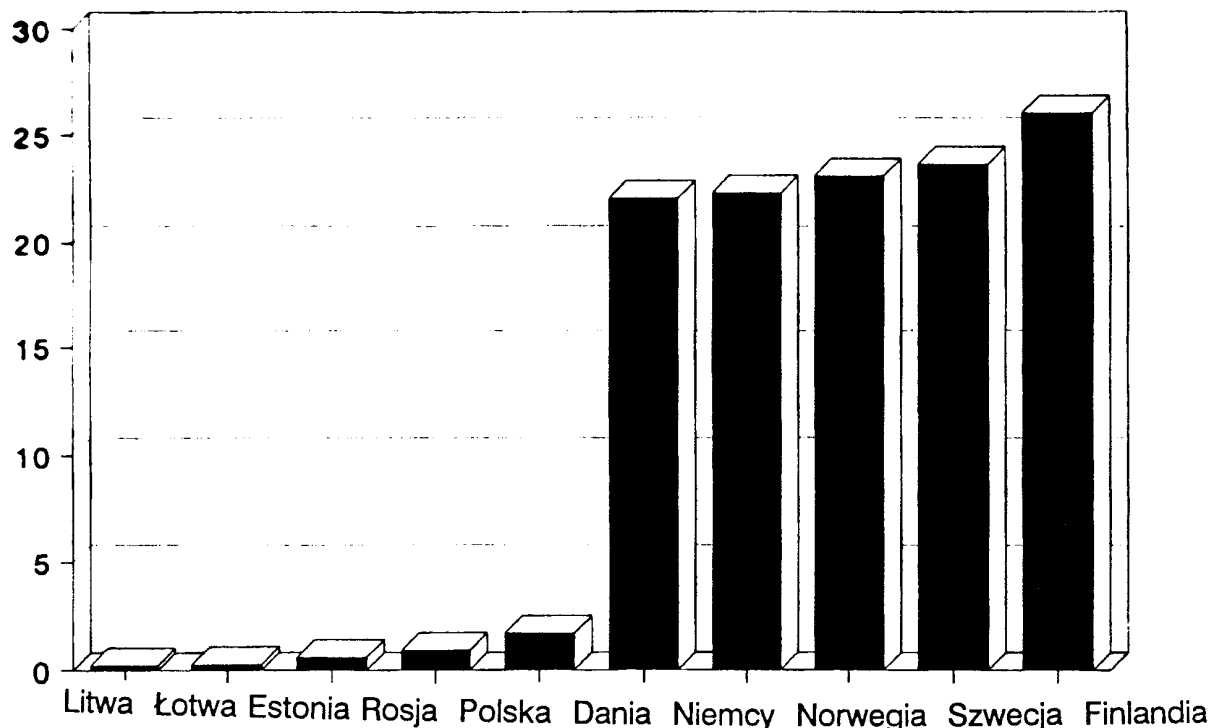
Źródło: *World Development Report 1992*

Kraje dawnego bloku wschodniego cechuje znaczny spadek produkcji oraz wysoka stopa inflacji [tabl. 5, 6]. Spadek produkcji przemysłowej w roku 1992 (wg obliczeń Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju) wahał się między 10 a 30%, w skrajnym przypadku sięgając 50% (Litwa), zaś inflacja w większości krajów wahała się między 500% a 1000%. W przypadku Rosji inflacja sięgnęła 1450%.

Wyjątkiem wśród tej grupy państw jest Polska, w której inflacja ma tendencję gwałtowną, gdzie zostały zahamowane tendencje spadkowe w gospodarce i nastąpił ponad 4% wzrost produkcji. Kraj ten na tle pozostałych państw bałtyckich dawnego bloku wschodniego wydaje się najbardziej zaawansowany w realizacji reform rynkowych, procesów demokratyzacji i reformowania państwa. Udział sektora prywatnego w tworzeniu PKB w Polsce jest szacowany na 45% (wg danych Centralnego Urzędu Planowania) i jest on wyższy (niekiedy kilkakrotnie) niż w pozostałych krajach Europy środkowo-wschodniej. Spośród krajów bałtyckich dawnego bloku wschodniego jedynie Polska ma zawartą umowę stowarzyszeniową z EWG i podpisane porozumienie o ustanowieniu strefy wolnego handlu z państwami EFTA.

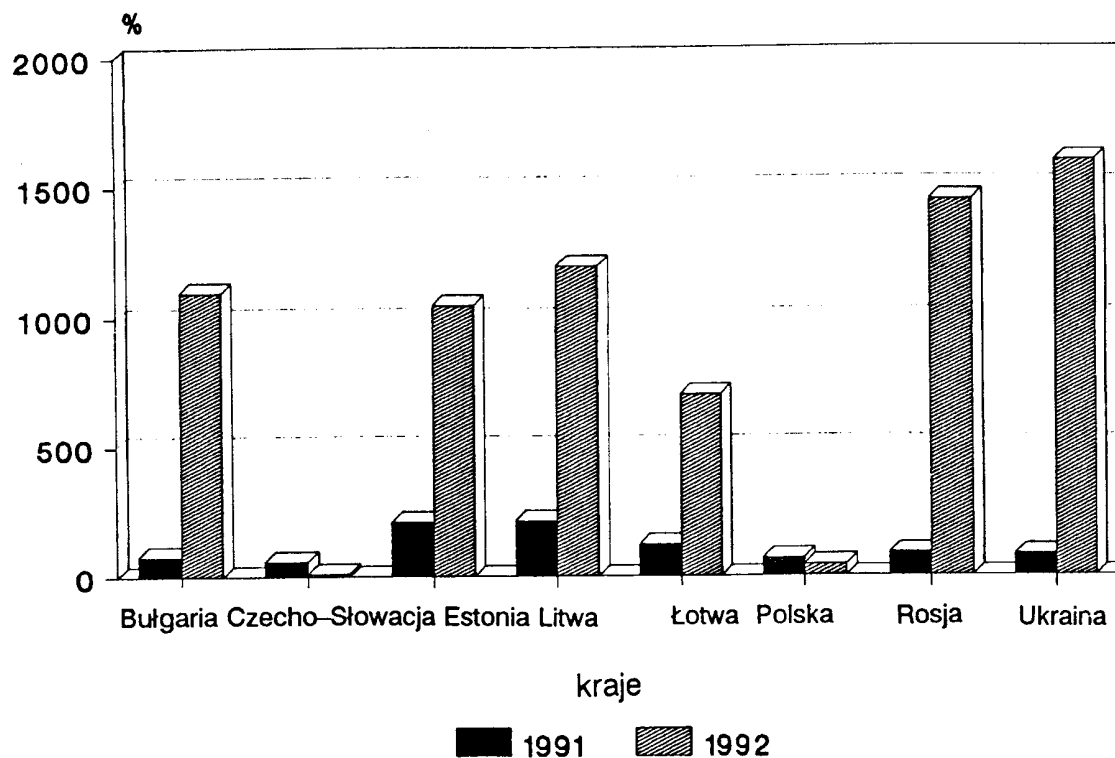
Kraje dawnego bloku wschodniego są zdeterminowane do działania w kierunku przezwyciężenia recesji i odrobienia dystansu cywilizacyjnego dzielącego je od krajów OECD. W regionie bałtyckim stanowią one szeroki i chłonny rynek konsumencki i inwestycyjny [tabl. 7]. W Polsce, strefie przybałtyckiej Rosji, Litwie, Łotwie i Estonii mieszka około 2/3 mieszkańców całego regionu. W strukturze wiekowej tych społeczeństw (szczególnie społeczeństwa polskiego) obserwuje się większy udział ludzi młodych i bardzo młodych niż w bałtyckich krajach OECD [tabl. 8]. Ta grupa wiekowa wykazuje największą zdolność adaptacji do nowych warunków rynkowych i ustrojowych.

wych, stanowi potencjalnie najbardziej dynamiczną grupę społeczną zainteresowaną awansem cywilizacyjnym i integracją z pozostałą częścią Europy.



Tabl. 4 Produkt narodowy brutto (GNP) na 1 mieszkańca w 1990 r. w tysiącach USD

Źródła: *World Development Report 1992*, * - prognoza na rok 1993 wg *"The Economist"*



Tabl. 5 Inflacja w krajach dawnego bloku wschodniego

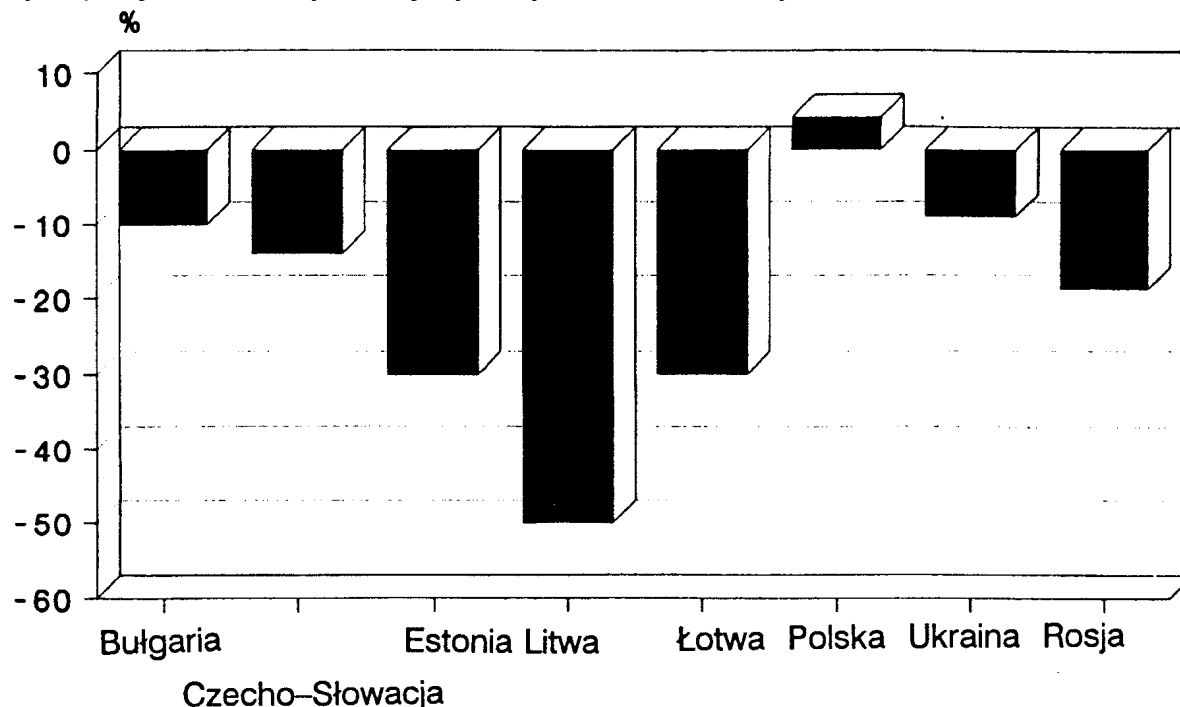
Dysproporcje między krajami dawnego bloku wschodniego a bałtyckimi państwami OECD widoczne są w szeregu innych parametrów ilustrujących jakość życia. Przykład wielu innych krajów (Grecja, Portugalia, kraje Azji południowo-wschodniej) znajdujących się przed laty w podobnie trudnej sytuacji gospodarczej i społecznej wskazuje na możliwość szybkiego odrobienia dystansu wobec najbardziej rozwiniętych krajów świata.

Występowanie znacznej różnicy w zamożności społeczeństw nie jest przeszkodą w uczestniczeniu krajów o niższym poziomie gospodarczym we wspólnotach gospodarczych (na co wskazuje udział Grecji, Portugalii, Irlandii w EWG). Poprzez rozszerzenie rynków i wzrost inwestycji udział tych krajów sprzyja rozwojowi gospodarczemu wspólnot, co jest szczególnie widoczne w dłuższym okresie.

Obok barier strukturalnych wskazać należy na barierę *luki technologicznej* powodującej słabszą konkurencyjność wyrobów produkowanych w krajach dawnego bloku wschodniego oraz wpływającej na wysokie koszty wytwarzania towarów.

Istnieją również pewne zagrożenia wynikające z *szybkiego marszu ku integracji* krajów EFTA. Polegać one mogą na wystąpieniu tzw. **efektu substytucji**, czyli rozwoju wymiany towarowej między krajami należącymi do Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej kosztem wymiany z pozostałymi krajami bałtyckimi.

Wśród technicznych barier współpracy regionalnej i transgranicznej wskazać należy na niedostatecznie rozwiniętą sieć komunikacyjną, infrastrukturę bankową, turystyczną i telekomunikacyjną w krajach postkomunistycznych. Niezbędna jest tu budowa dróg tranzytowych, rozbudowa istniejących i budowa nowych przejść granicznych. Modernizacji wymagają porty i lotniska. Niewystarczająca jest ilość wzajemnych połączeń lotniczych między dużymi miastami bałtyckimi.



Tabl. 6 Tempo spadku produkcji przemysłowej w krajach dawnego bloku wschodniego

9. UWARUNKOWANIA DEMOGRAFICZNE

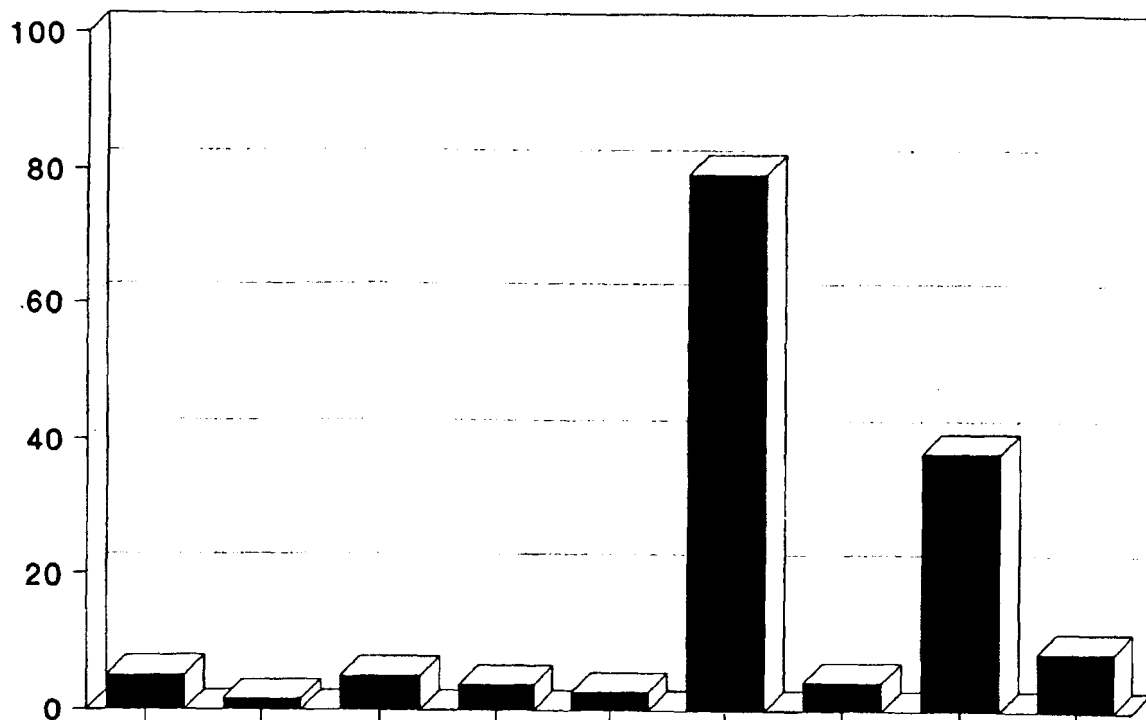
Europa Bałtycka cechuje się wysokim stopniem zurbanizowania, co ma istotne znaczenie dla współpracy regionalnej i transgranicznej. W dużej mierze rzutują na nią związki gospodarcze miast i instytucji mających w nich swą siedzibę. W 44 dużych miastach regionu mieszka prawie 18 milionów mieszkańców, tj. około 41% ogółu ludności.

Największą aglomeracją miejską w regionie jest St.Petersburg liczący ponad 5 mln mieszkańców. Ocenia się, że aglomeracja ta będzie ulegała rozwojowi i stanowić będzie pomost między Europą a pozostałą częścią Rosji. Silnie zurbanizowane obszary powstały wokół Kopenhagi i Sztokholmu.

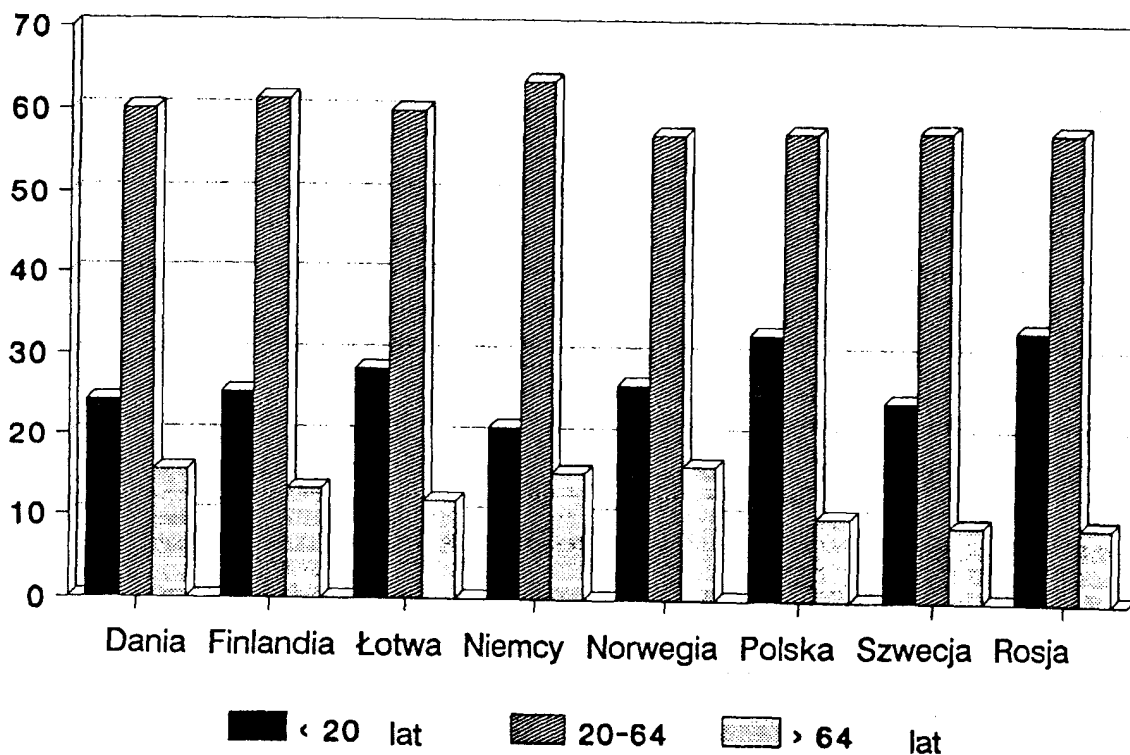
Zjawiska ludnościowe w regionie bałtyckim cechuje obok stosunkowo wysokiego stopnia urbanizacji, równocześnie duża nierównomierność w przestrzennym rozmieszczeniu osadnictwa.

Najgęściej zaludnione obszary znajdują się w Danii i północnych Niemczech (ponad 100 osób/1km²). Postępując ku wschodowi i północy gęstość zaludnienia stopniowo spada osiągając wartość 15-20 osób/1 km² w Szwecji i Finlandii. W Szwecji i Finlandii osadnictwo skupione jest wokół głównych miast takich jak Sztokholm, Göteborg, Malmoe, Tampere, Turku, Helsinki i jak wspomniano, wykazuje wysoki stopień urbanizacji. Na tym tle Polska północna, obszary przymorza na Litwie i Łotwie są słabiej zurbanizowane.

Polska północna pozostaje jednak obszarem o najwyższej aktywności demograficznej i najmłodszej strukturze wiekowej w regionie: świadczą o tym wskaźniki urodzeń, zgonów, wielkość naturalnego przemieszczania się ludności i ruchu migracyjnego. Obszary położone na zachód od Polski wykazują tendencję do stopniowego wyludniania się, zaś kraje skandynawskie znajdują się w stanie równowagi demograficznej. Zjawiska te mają podstawowe znaczenie dla kształtowania się tam rynków pracy.



Dania Estonia Finlandia Litwa Łotwa Niemcy Norwegia Polska Szwecja
 Tabl. 7 Ludność w krajach bałtyckich w roku 1990 (w milionach osób)



Tabl. 8 Struktura wieku ludności (%). Dane z lat 1988-1990.

11. OBSZARY SZCZEGÓLNIIE PREDYSPONOWANE DO WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ W STREFIE MORZA BAŁTYCKIEGO

W krajach skandynawskich oraz w Niemczech współpraca obszarów przygranicznych ma wieloletnią tradycję i w wielu przypadkach do jej rozwoju nie jest niezbędne powoływanie formalnych instytucji o szczególnym statusie jakim są euroregiony. Współpraca ta jest oparta na porozumieniach zawartych w ramach EWG, EFTA i Rady Nordyckiej i Rady Państw Morza Bałtyckiego, która wśród swoich priorytetów ma wspomaganie instytucji demokratycznych.

Podobnie jest w Europie Zachodniej. Euroregiony powstają jako inicjatywy lokalne do rozwiązania wspólnych problemów przekraczających możliwości każdej ze stron. Do takich problemów należy m.in. budowa wspólnego lotniska, portu, mostu, tunelu, autostrad, infrastruktury turystycznej, ochrona środowiska. Powodem tworzenia euroregionu są silne więzi kooperacyjne pomiędzy przedsiębiorstwami działającymi w sąsiadujących krajach.

Dla krajów dawnego bloku wschodniego euroregiony są przede wszystkim szansą przyspieszenia gospodarczego i rozwoju cywilizacyjnego. Euroregiony w tych krajach mogą stać się obszarami o dużym stopniu innowacyjności gospodarczej i technologicznej, a przez to - obszarami aktywizującymi gospodarkę i życie społeczne tych krajów. Podstawą ich pomyślnego rozwoju jest finansowanie zewnętrzne. Środki własne tych euroregionów są zbyt małe, by można było w nich w rozsądnym czasie zrealizować zakładane cele.

Biorąc pod uwagę czynniki geograficzne i w pewnej mierze także historyczne oraz istniejące więzi gospodarcze, można pokusić się o wskazanie obszarów o potencjalnie największych możliwościach współpracy regionalnej. Do takich obszarów znajdujących się w zlewni Bałtyku zaliczyć można:

1. strefę Kopenhaga - Malmo,
2. wyspę Falster - Rostock - Lubeka,
3. północno-zachodnia Polska, północno-wschodnie Niemcy, wyspa Bornholm, południowa Szwecja (projektowany euroregion Pomierania)
4. Śląsk - Morawy (projektowany euroregion śląsko-morawski)
5. Podhale - Spisz - Orawa,
6. Terespol - Brest,
7. Białystok - Grodno,
8. pas południowego Bałtyku na odcinku Gdynia - Elbląg - Kaliningrad - Kłajpeda,
9. rejon Walka - Wałga na granicy estońsko-łotewskiej,
10. strefę Tartu - Psków,
11. Narva - Ivangorod,
12. Tallin - Helsinki,
13. Vaasa - Umea,
14. Turku - wyspy Alandzkie - Sztokholm.

Szanse na rozwój współpracy transgranicznej i regionalnej w krajach dawnego bloku wschodniego są szczególnie sprzyjające wszędzie tam, gdzie:

1. istnieje wola polityczna stron do rozwijania takiej współpracy,

2. jest stabilna sytuacja polityczna i społeczna (brak sporów terytorialnych, etnicznych, religijnych i narodowościowych),
3. jest rozwinięty proces demokratyzacji struktur państwa i ma miejsce rozwój instytucji samorządowych oraz reprezentujących mniejszości narodowe,
4. ustabilizowana jest sytuacja gospodarcza (widoczna poprawa wszystkich wskaźników makroekonomicznych),
5. uporządkowane są stosunki własnościowe w gospodarce,
6. społeczeństwa są otwarte na różne formy współpracy międzynarodowej,
7. istnieją wcześniejsze, ugruntowane związki gospodarcze i kulturalne między sąsiadującymi obszarami przygranicznymi,
8. współpraca przygraniczna dotyczy obszaru sąsiadującego z krajami Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej
9. istnieje możliwość ułatwień, ulg w wymianie usług i towarów oraz możliwość zasilania finansowego na rozwój regionalny z funduszy EWG z racji stowarzyszenia się z tą organizacją,
10. istnieje rozwinięta infrastruktura techniczna (porty, drogi, telekomunikacja),
11. istnieje obszar zurbanizowany, o korzystnej sytuacji demograficznej.

Spośród krajów dawnego bloku wschodniego najbliższym standardom obowiązującym we Wspólnocie Europejskiej znajduje się Polska. Spełnia ona większość z powyższych kryteriów. Dlatego należy się spodziewać, że na jej pograniczu z krajami Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej współpraca transgraniczna najszybciej będzie owocna. Największe możliwości rozwojowe dotyczą obszarów Polski wzdłuż granicy z Niemcami, a zwłaszcza terenów objętych projektem "Pomerania" (w którym uczestniczyłyby społeczności lokalne polskie, niemieckie, duńskie i szwedzkie).

Najprostsze inwestycje obiecujące szybki zwrot poniesionych nakładów to rozwój międzynarodowego ruchu osobowego. Inwestycje te dotyczą rozbudowy infrastruktury hotelowej, drogowej, portowej, lotniczej, gastronomicznej i handlowej przejść granicznych, budowy stacji przeładunkowych, tworzenia stref wolnocłowych, itp. Następnym krokiem jest kooperacja w dziedzinie wytwarzania dóbr, zagospodarowania przestrzennego, badań naukowych i monitoringu środowiska wykonywanych na poziomie całego euroregionu.

Należy zauważyć, że toczące się równoległe działania na polu współpracy miast, wyższych uczelni, instytucji kulturalnych, ochrony środowiska pociągają za sobą współpracę i w innych dziedzinach, w tym zwłaszcza w sferze finansowej, doradczej, informacyjnej. Znajduje to odbicie w powstawaniu nowych instytucji jak i poszerzeniu zadań już istniejących instytucji (np. Nordyckiego Banku Inwestycyjnego). Tworzy to podstawę pod budowanie współpracy gospodarczej na wyższym poziomie integracji. Staje się jednym z czynników obniżających poziom ryzyka (eksportowego, finansowego, politycznego), a tym samym może przyczyniać się do zwiększenia inwestycji zagranicznych. Zjawiska takie, obserwowane m.in. w Europie Zachodniej, obecne są już we współpracy przygranicznej wzdłuż granicy polsko-niemieckiej.

Możliwości rozwojowe muszą być jednak wypełnione konkretnymi działaniami. Decyzje w tych sprawach są domeną polityków, ekonomistów, inwestorów i społeczności lokalnych oraz ich reprezentacji samorządowych. Od nich zależy w jakiej mierze te możliwości zostaną wykorzystane.