

### III. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

EWA NOWIŃSKA

#### PROBLEMY ROZWOJU GMIN POLSKICH I POWIATÓW NIEMIECKICH FUNKCJONUJĄCYCH W RAMACH EUROREGIONU PRO EUROPA VIADRINA

Euroregion Pro Europa Viadrina powstał na mocy porozumienia z dnia 21 XII 1993 r. Jest to czwarty Euroregion na granicy polsko-niemieckiej. Przedtem zostały podpisane umowy o Euroregionie Nysa (18 XII 1991 r.), Euroregionie Pomerania (09 XI 1992 r.), Euroregionie Nysa-Szprewa-Bóbr (26 X 1992 r.). Pod względem powierzchni i ludności Euroregion Pro Europa Viadrina zajmuje trzecie miejsce (9730 km<sup>2</sup> i 0,8 mln) po Nysie i Pomeranii, a w skład jego wchodzi:

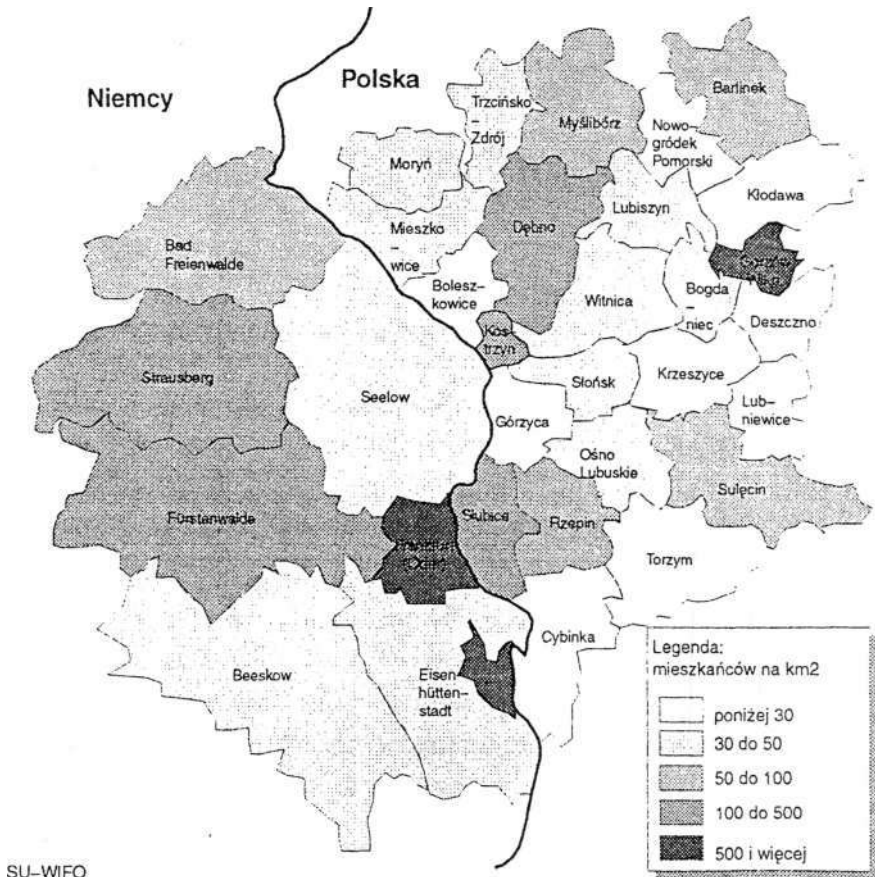
- ze Stowarzyszenia Gmin Lubuskich: Kostrzyn n. Odrą, Słubice, Rzepin, Słońsk, Górzycy, Cybinka, Sulęcín, Lubniewice;
- ze Stowarzyszenia Gmin Gorzowskich: Barlinek, Bogdaniec, Gorzów Wlkp., Krzęcin, Krzeszyce, Ośno Lubuskie, Witnica, Zwierzyn, Santok, Strzelce Krajeńskie;
- ze Stowarzyszenia Śródkowa Odra: Frankfurt, Bad Freienwalde<sup>1</sup>.

Gminy, które weszły w skład Euroregionu Pro Europa Viadrina, charakteryzują się tym, że wszystkie mają określone trudności rozwojowe i liczą na to, że dzięki przynależności do Euroregionu rozwiążą je wspólnymi siłami.

Problemy gmin należących do Euroregionu są wielorakie i zróżnicowane, a na czoło wysuwają się następujące:

- problemy finansowe, tj. brak środków na pokrycie bieżących, a tym bardziej dalekosiężnych zadań,
- problemy związane z zatrudnieniem, tj. wysoki stopień bezrobocia, a równocześnie brak wykwalifikowanej siły roboczej, niedostosowana do potrzeb rynku struktura wykształcenia,
- problemy związane z zanieczyszczeniem środowiska, tj. brak odpowiednich urządzeń służących ochronie powietrza i oczyszczaniu wody, brak nowoczesnych wysypisk, duży hałas przy trasach przelotowych itd.,

<sup>1</sup> Autorka w artykule nawiązuje do koncepcji rozwoju i działań Euroregionu "Pro Europa Viadrina". Dalsze uwagi są wynikiem jej własnych badań tzn. uczestnictwa w kilku międzynarodowych seminariach, wywiadów przeprowadzonych w instytucjach zajmujących się współpracą przygraniczną: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg, Instytut Zachodni - Zespół Badawczy Pogranicza Polsko-Niemieckiego Poznań, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu - Wydział Gospodarki Regionalnej i Turystyki w Jeleniej Górze, Sachsen Consult Poznań Sp. z o.o. Poznań, Geographisches Institut Universität Tübingen BRD i innych (Software Union, Spółka Konsultingowa GmbH, Wydział Badań Regionalnych, 1993 r. Materiał powielony udostępniony w Urzędzie Miejskim w Słubicach).



Terytorium euroregionu Pro Europa Viadrina

— problemy niedostatecznej lokalnej przedsiębiorczości, tj. brak inicjatyw zarówno ze strony władz gminnych, jak i samych mieszkańców.

Jeśli chodzi o problemy finansowe, występuje dość duże zróżnicowanie problemu w skali Euroregionu. Są gminy i powiaty, które odznaczają się dużo korzystniejszą sytuacją finansową związaną z położeniem przy granicy. Gminy położone na granicy mają o wiele wyższy wskaźnik dochodów własnych, na które składają się dochody uzyskiwane z przygranicznego handlu na specjalnie zorganizowanych do tego celu targowiskach (np. Słubice czy Kostrzyn). Również sytuacja miast spełniających rolę centrów gospodarczych, np. Gorzów czy Frankfurt, jest korzystniejsza ze względu na charakter usługowy tych miast. O wiele lepszą sytuację mają powiaty niemieckie, które mogą liczyć na większą pomoc rządu Niemiec. Na przyróżw kapitału w powiatach niemieckich wpływa pozytywnie bliskość Berlina.

Wśród problemów związanych z zatrudnieniem na czoło wysuwa się problem bezrobocia. Jego zróżnicowanie na tle Euroregionu jest dość znac-

ne. Stopa bezrobocia wynosiła w połowie 1993 r. po stronie niemieckiej ok. 14,9%, a po stronie polskiej 19%. Przyczyny powstania bezrobocia są jednakowe w całym Euroregionie. Należy ich upatrywać w likwidacji nadmiernego zatrudnienia w zakładach państwowych bądź spółdzielniach rolniczych. Należy podkreślić, że wysokie bezrobocie szczególnie dotknęło te obszary, gdzie na skutek likwidacji państwowych zakładów nie znaleziono alternatywnych możliwości zatrudnienia, jak np. w gminach przygranicznych. Mniejszym bezrobociem charakteryzują się powiaty wokół Berlina, Strausberg i Fürstenwalde oraz Beeskow i Eisenhüttenstadt, Frankfurt n. Odrą. Po stronie polskiej gminy wokół Gorzowa oraz gminy przygraniczne wykazują także mniejszą stopę bezrobocia. Warto podkreślić, że możliwości finansowe, instrumentalne i instytucjonalne dla łagodzenia bezrobocia niemieckiej i polskiej strony są nierówne co do liczby korzystających ze świadczeń, jak również wysokości tych świadczeń. W Polsce tylko połowa bezrobotnych może liczyć na pomoc socjalną, w Niemczech sytuacja przedstawia się znacznie lepiej, bo około 80% bezrobotnych otrzymuje świadczenia finansowe. W polskich gminach bezrobociem zostały dotknięte osoby do 24 lat, a po stronie niemieckiej osoby starsze. Osoby bezrobotne w gminach polskich, które nie otrzymują świadczeń socjalnych, stanowią potencjalne źródło rozwijania się działalności przestępczej. Dzieci pochodzące z tych rodzin nie mogą liczyć na wsparcie rodziców, nie mają zapewnionego minimum socjalnego, rozwijają się źle zarówno pod względem fizycznym, jak i psychicznym, co spowoduje skutki nieodwracalne przez wiele pokoleń.

Zarówno po stronie niemieckiej, jak i polskiej omawianego obszaru dużą wagę przykładają się do ochrony środowiska i przyrody, co wiąże się z poważnymi nakładami finansowymi na inwestycje związane z oczyszczaniem ścieków, modernizację oraz budowę nowoczesnych wysypisk, utrzymanie lub odtworzenie ekosystemów (np. leśnych), poprawę techniczną ujęć wody, utrzymanie zasobów wodnych, uzdrowienie terenów dorzeczy itd. Nakłady te stanowią duże obciążenie budżetu i dla biednych gmin są zadaniem trudnym do rozwiązania.

Dla gmin ważne jest aby:

- 1) poprawić i zwiększyć ilości wody pitnej oraz zbudować nowe oczyszczalnie ścieków,
- 2) zmniejszyć zanieczyszczenie powietrza,
- 3) zabezpieczyć, poszerzyć i utworzyć tereny chronione, jak również wprowadzić ochronę gatunków i biotopów,
- 4) poprawić gospodarkę odpadami komunalnymi i przemysłowymi,
- 5) podnieść klasę czystości rzek i jezior oraz rozwijać gospodarczo dorzecze Odry.

ad. 1. Zaopatrzenie w wodę pitną w omawianym Euroregionie jest niewystarczające. W niektórych polskich miastach w godzinach szczytu nie zawsze można zapewnić pełne jej zaopatrzenie ze względu na spadek ciśnienia. Ilość i jakość oczyszczalni ścieków jest niewystarczająca dla potrzeb gmin, nie ma także odpowiednich ilości składowisk szlamu z oczyszczalni.

ad. 2. Wysokość emisji i imisji substancji szkodliwych w Euroregionie jest znacznie mniejsza niż średnio w Polsce. Zanieczyszczenia pochodzą

przeważnie z obszaru niemieckiego. Dotyczy to szczególnie miejscowości: Schwedt, Kostrzyn (fabryka papieru), Gorzów Wlkp. (ciepłownia) i Eisenhüttenstadt. Przekroczenie norm zanotowano w przypadku pyłów dwutlenku siarki i dwutlenku węgla w Gorzowie Wlkp. i Myśliborzu.

ad. 3. Obszar Euroregionu jest bardzo bogaty w wartościowe tereny chronionej przyrody, co wymaga nakładów finansowych. Istnieje obecnie 15 rezerwatów, w tym duży, bardzo cenny rezerwat ptactwa o znaczeniu europejskim w Słońsku. Dla rozwoju omawianego obszaru istotne znaczenie ma park przyrody "Szwajcaria Brandenburska" oraz rezerwat Scharfheide-Chorin i park przyrody "Untere Oder".

ad. 4. Bardzo duże znaczenie dla właściwego funkcjonowania Euroregionu ma wyposażenie gmin w urządzenia służące gospodarce odpadami. Jest to problem wymagający wspólnych działań gmin i powiatów niemieckich. Ważne jest, aby zanieczyszczenia gmin bogatszych nie były obciążeniem dla innych gmin, tzn. żeby dochodziło do trans granicznych porozumień, które niwelowałyby spory lokalizacyjne. Sytuacja w zakresie gospodarki odpadami nie należy do dobrych, wymaga ona nakładów i modernizacji.

ad. 5. Szczególną rolę dla Euroregionu odgrywa konieczność przywrócenia wodom dobrej jakości, ma to znaczny wpływ na żeglugę, turystykę i zapatrywanie w wodę. Głównym zadaniem ochrony wód jest przywrócenie czystości Odry, Warty, Noteci i ich dopływów; konieczne jest umocnienie i ukształtowanie brzegów, rekultywacja rzek i zbiorników wodnych. Liczne jeziora narażone są na wzrost zanieczyszczenia z powodu złej gospodarki komunalnej, zanieczyszczeń przemysłowych i niewłaściwej gospodarki rolnej. Wiąże się to z dotychczasowym rozwojem gospodarczym dorzecza Odry i Warty.

Zanieczyszczenia środowiska mają charakter ponadregionalny i tylko wspólne działania gmin mogą przynieść oczekiwany rezultat. Inwestycje w wymienionych dziedzinach przewyższają możliwości pojedynczej gminy.

Rozpatrując wyposażenie gmin i powiatów w infrastrukturę socjalkulturalną w Euroregionie widać jej duże zróżnicowanie. Jeśli chodzi o sytuację w budownictwie, to pomimo negatywnych tendencji demograficznych, utrzymuje się znaczne zapotrzebowanie na mieszkania.

Szczególna sytuacja jest na wsiach, gdzie występuje ciągły odpływ ludności do miast oraz starzenie się mieszkańców, co powoduje powiększanie się liczby pustostanów. Duża ilość mieszkań to mieszkania komunalne i spółdzielcze, które muszą ulec modernizacji i restrukturyzacji przy pomocy nowoczesnych form finansowania i własnościowych.

W Euroregionie centrami medycznymi są duże miasta: Frankfurt n. Odrą, Gorzów Wlkp., Saarow, Kostrzyn, Gorzów. Biorąc pod uwagę ilość łóżek szpitalnych po stronie polskiej i niemieckiej, to sytuacja lepiej przedstawia się w Brandenburgii. Współpraca transgraniczna mogłaby dotyczyć takich problemów, jak: wspólne zwalczanie narkomanii, polepszenie funkcjonowania pogotowia ratunkowego, wymiana personelu medycznego itd.

Oświata ma dla rozwoju współpracy transgranicznej bardzo ważną rolę (szczególnie w nauczaniu języków, poznawaniu kultury itd.). Obecnie nastę-

puje stopniowo rozwój transregionalnego szkolnictwa wyższego, czego dowodem jest Uniwersytet Viadrina, planowane Collegium Polonicum, a także inne instytuty. Problem dla Euroregionu stanowi deficyt miejsc występujący w placówkach kształceniowych i ciągle jeszcze niewystarczająca wymiana młodzieży szkolnej. Kryzys również przeżywa szkolnictwo zawodowe. Można zaobserwować bardzo niskie zainteresowanie władz nakładami na badania przemysłowe.

Infrastruktura kulturalna przeżywa problemy związane z sytuacją finansową. Dawne formy współpracy polsko-niemieckiej, które opierały się na uwarunkowaniach politycznych, muszą stopniowo przekształcić się w inne formy. W Euroregionie występuje interesująca infrastruktura muzealna, galerie sztuki, ogrody zoologiczne. Większość tych placówek jest prawie niemożliwa do utrzymania przez samorządy lub kapitał prywatny.

Podobne problemy finansowe przeżywa sport. Pociuszający jest fakt, że tworzą się już inne placówki w sferze działalności kulturalnej i sportowej uwolnione od ideologicznych obciążeń.

Biorąc pod uwagę infrastrukturę techniczną możemy stwierdzić, że występują w całym Euroregionie duże zaniedbania. Istnieją miasta/gminy nie posiadające centralnych sieci zaopatrywania w wodę, nie ma wystarczającej ilości oczyszczalni ścieków, konieczna jest modernizacja systemów grzewczych itd. Poprawa wyposażenia oraz modernizacja infrastruktury są warunkiem poprawy jakości życia i stworzenia warunków sprzyjających inwestycjom w Euroregionie.

Niekorzystna jest także sytuacja w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej. Słabo rozwinięta sieć przewodów niskich częstotliwości uniemożliwia w zasadzie zastosowanie nowoczesnych technik telekomunikacyjnych. W polskiej części Euroregionu technika cyfrowa występuje w stopniu znikomym. Planowane jest wyposażenie w cyfrowe centrale telefoniczne Gorzowa Wlkp. i Zielonej Góry oraz połączenie miast światłowodami. Do dyspozycji po stronie polskiej są telefonia i telegrafia. Sieci lokalne, z wyjątkiem Frankfurtu n. Odrą, nie są między sobą połączone. Jeśli chodzi o współpracę transgraniczną, to poza łączem światłowodowym do Kostrzyna nie podejmowane są żadne działania. Dla dalszego rozwoju transgranicznego rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej należy przedstawić konkretne zadania i przeznaczyć odpowiednie środki na ich realizację.

Rozwój Euroregionu uwarunkowany jest między innymi stopniem rozwinięcia infrastruktury komunikacyjnej, która nie jest dostateczna. Braki występują m.in. w systemie przejść granicznych, przepustowości i technologii odprawy granicznej, złym stanie dróg, komunikacji transgranicznej, niedostatecznie rozwiniętej sieci kolejowej wewnątrz Euroregionu, niewykorzystaniu dróg wodnych, lądowisk dla helikopterów itp. Rozwijające się centra gospodarcze i ludnościowe wymagają wystarczająco wydajnych połączeń komunikacyjnych o znaczeniu regionalnym dla ruchu towarowego i osobowego.

Przedsiębiorczość w skali lokalnej uwarunkowana jest miejscowymi zasobami finansowymi, ludzkimi, naturalnymi, rzeczowymi, informacyjnymi, a także warunkami, jakie stwarza otoczenie oraz rozwiązaniami instytucjo-

nalnymi i prawnymi. Gminy i powiaty, z drobnymi wyjątkami, mają wyraźne trudności z przyciąganiem kapitału zewnętrznego. Można to tłumaczyć nieudolnością władz lokalnych, niedostatecznym wykształceniem władz lokalnych w zakresie marketingu gmin, zarządzania kapitałem finansowym, ludzkim i rzeczowym. Niedostateczne są także starania władz lokalnych w zakresie stworzenia tzw. inkubatorów przedsiębiorczości, które mają pomagać gminom w początkowej fazie rozwoju, choć takie działania już podjęto (Technologiczny i Przemysłowy Park w Eberswalde), ale stanowi to przysłowiową kroplę w morzu. Problem stanowi także słaby dostęp do informacji, niski dostęp do know-how, doradztwa w zakresie zarządzania oraz często niedostępność źródeł kapitału spowodowana wymaganiami stawianymi przez banki, fundacje itp. Niedostateczna jest współpraca władz lokalnych z ośrodkami uniwersyteckimi oraz jednostkami badawczymi. Dotyczy to zarówno strony polskiej, jak i niemieckiej.

Powstanie Euroregionu ma z założenia pomóc gminom w rozwiązywaniu problemów i sprawić, żeby ich działania były łatwiejsze, efektywniejsze i szybsze poprzez połączenie indywidualnych zalet obszarów wchodzących do Euroregionu. Rozwój lokalny może znaleźć inspiracje i oparcie w możliwych do wykorzystania warunkach wspólnoty regionalnej, działania gmin mogą się spotęgować poprzez ujawnienie synergii działań (efektów współdziałania) i innych korzyści współpracy i wspólnych przedsięwzięć.

Głównymi celami stanowiącymi podstawę współpracy Euroregionu "Pro Europa Viadrina" są:

- 1) utworzenie ponadgranicznego zintegrowanego polsko-niemieckiego regionu gospodarczego i stworzenie dzięki temu warunków w podniesieniu życia ludzi tu żyjących,
- 2) ustalenie wspólnych przedsięwzięć i pozyskiwanie środków finansowych na ich realizację,
- 3) zapewnienie dobrosąsiedzkich stosunków między Polakami i Niemcami w regionie przygranicznym,
- 4) umocnienie tożsamości regionalnej żyjących w regionie przygranicznym Polaków i Niemców poprzez stworzenie pewnej perspektywy na przyszłość,
- 5) wspieranie idei jedności europejskiej i porozumienia międzynarodowego.

Zakłada się, że gminy i powiaty należące do Euroregionu mogą liczyć na:

- 1) możliwość korzystania z funduszy przeznaczonych na rozwój Euroregionów,
- 2) współpracę ze stowarzyszeniami, które mają za zadanie statutowe wspieranie inicjatyw gospodarczych w Euroregionie,
- 3) ożywienie współpracy i wymianę doświadczeń w takich dziedzinach jak nauka, technika, kultura, oświata,
- 4) wspólne pokonywanie problemów rozwojowych.

Analiza aktualnej sytuacji, przepisów prawa, doświadczeń, jakie niektóre gminy już mają i innych okoliczności, które udało się autorce zbadać, nasuwa następujące spostrzeżenia:

ad. 1. Na stronę polską w roku 1994 przeznaczone jest 55 mln ECU, a na niemiecką 65 mln ECU. Dostęp do tych środków jest uwarunkowany koniecznością przedstawienia "business planu", który będzie wykazywał zasadność podjęcia zadania. Może się tak stać, że środki te nie zostaną wykorzystane z powodu niespełnienia wymogów stawianych przez wnioskobiorców. Ważne jest, aby gminy podjęły współpracę z ośrodkami uniwersyteckimi, które dysponują odpowiednio wykszoloną kadrą specjalistów i są w stanie profesjonalnie sporządzić plany finansowe. Innego rodzaju zastrzyk finansowy dla gminy może stanowić wspólne połączenie środków finansowych w celu przedsięwzięcia inwestycji, służącej kilku gminom np.: w celu budowy oczyszczalni, kompostowni itp. W lepszej sytuacji finansowej są powiaty niemieckie, które mają zagwarantowane prawo korzystania z funduszy Unii Europejskiej oraz korzystają z pomocy Landów Zachodnich, co znacznie ułatwia im rozwój. Rezultatem tego są pogłębiające się dysproporcje między stroną niemiecką i polską. Dlatego konieczne jest, by potrzeby gmin zachodnich w Polsce zostały uwzględnione także w wydatkach budżetu centralnego.

ad. 2. Stowarzyszenie, które za zadanie statutowe ma wspieranie inicjatyw gospodarczych, to przede wszystkim Polsko-Niemieckie Towarzystwo Wspierania Gospodarki S.A. z siedzibą w Gorzowie. Pole działania tego Towarzystwa i jemu podobnych jest dość utrudnione, ponieważ nie mają one odpowiedniej bazy do działania choćby w postaci własnych doświadczeń, kontaktów z władzami gminy. Jak wynika z doświadczeń w innych euroregionach, zorganizowane targi i konferencje spotykają się z bardzo małym zainteresowaniem. Przyczyn można upatrywać z jednej strony w braku odpowiedniej informacji, a z drugiej - w konieczności pokonywania przez podmioty gospodarcze barier biurokratycznych, a w razie chęci wejścia na obcy rynek koniecznością pokonywania przepisów prawnych, które bardzo zniechęcają na przykład inwestorów niemieckich do inwestowania w Polsce. Odpowiedni dostęp do informacji i nowych technologii, doradztwo podatkowe i kredytowe, możliwość uczestnictwa w różnego rodzaju targach to zadania, jakie powinny spełniać tego typu inwestycje.

ad. 3. Cel ten powinien towarzyszyć wszystkim poziomom kształcenia począwszy od przedszkoli poprzez szkoły podstawowe, średnie oraz szkoły wyższe. Uniwersytet Viadrina we Frankfurcie n. Odrą oraz Collegium Polonicum mają nawiązywać do dawnej tradycji nauki i stwarzać warunki do urzeczywistnienia ducha europejskiego w regionie. Cenna wydaje się każda inicjatywa, która by przybliżyła wzajemnie kulturę, obyczaje, tradycje, co w przyszłości będzie atrakcją dla turystów i przyniesie pewne profity dla gmin. Warto przypisać niektórym gminom cel strategiczny: propagowanie regionu jako ośrodka ciekawego pod względem turystycznym, (gdzie doniosłą rolę mogą odegrać miejscowe obyczaje, zabytki kultury oraz zabytki przyrody).

ad. 4. Chodzi o połączenie przede wszystkim własnych zasobów w takich dziedzinach jak: telekomunikacja, komunikacja, ochrona środowiska, transgranicznego planowania przestrzennego.

Rozwiązanie wszystkich wymienionych kwestii uwarunkowane jest wieloma okolicznościami. Należą tutaj kwestie organizacji współpracy

między gminami i powiatami, wspólne posiedzenia rad, szkolenia pracowników itd.

Istotne jest pokonanie problemu dostosowania struktury administracyjnej polskiej i niemieckiej. Struktura organizacji administracji w Niemczech przedstawia się inaczej niż w Polsce i składa się z pięciu szczebli:

- federacji
- krajów federalnych
- powiatów
- miast wyłączonych z powiatów,
- miejscowych jednostek administracyjnych.

Federacje, kraje, powiaty i miasta wyłączone z powiatów oraz gminy należące do powiatów tworzą przestrzenny schemat administracji, są zorganizowane jako korporacje terytorialne, posiadają osobowość prawną i mają bezpośrednio wybieralne organy. W Polsce funkcjonuje inny model administracji lokalnej. W naszej strukturze brakuje szczebla pośredniego, tj. powiatów, które mogłyby być partnerami dla powiatów niemieckich, zwłaszcza, że w byłych landach NRD został zapoczątkowany proces łączenia powiatów, przez co staną się one jeszcze większe i tym bardziej gminy polskie nie będą w stanie być ich partnerem. Brak powiatów jest bardzo uciążliwy dla gmin, które chcą znaleźć sobie partnera do współpracy po stronie niemieckiej. Zdaniem autorki współpraca między polskimi gminami i niemieckimi powiatami bez przeprowadzenia reformy administracji w Polsce jest bardzo utrudniona, w szerszym zakresie prawie niemożliwa.

Zorganizowanie Euroregionu nie rozwiąże wszystkich problemów gmin i powiatów, ale może inspirować do działania w miarę możliwości we własnym zakresie rozwoju gospodarczego poprzez zintensyfikowanie kontaktów gospodarczych, wymiany doświadczeń i wzajemnej pomocy, co nie wyklucza pomocy ze strony rządów. U podstaw idei utworzenia transgranicznego zintegrowanego regionu gospodarczego leży przekonanie, że możliwe jest i zarazem konieczne osiągnięcie efektu synergii poprzez zintensyfikowanie powiązań gospodarczych w obrębie Euroregionu i na zewnątrz.