

Franciszek Adamczuk

INSTYTUCJONALNE FORMY WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ NA POGRANICZU POLSKO-NIEMIECKIM – PRZYKŁAD TWG SA

1. Uwagi wstępne

Celem opracowania jest ukazanie instytucjonalnych form współpracy gospodarczej na pograniczu polsko-niemieckim. Przyjęto tezę, że w rozwoju wzajemnych stosunków gospodarczych między oboma krajami ważną rolę odgrywają właśnie instytucje o charakterze specjalnym. Jako przykład przyjęto Polsko-Niemieckie Towarzystwo Wspierania Gospodarki SA, nazywane w dalszej części opracowania w skrócie TWG, powstałe w 1994 r., obchodzące niedawno jubileusz 10-lecia działalności. Autor nawiązuje do swojego opracowania z 1994 r.¹, – jednego z pierwszych opracowań naukowych na temat TWG. W części końcowej opracowania autor zawarł kilka uwag i rekomendacji natury ogólnej mogących służyć intensyfikacji współpracy gospodarczej na pograniczu polsko-niemieckim, szczególnie po wstąpieniu RP do Unii Europejskiej.

2. Wybrane problemy teoretyczne międzynarodowych stosunków gospodarczych a stosunki dwustronne Polski i Niemiec

Literatura przedmiotu na temat polsko-niemieckich stosunków gospodarczych należy do bogatych; podejmowane są w niej różne aspekty tych stosunków. Brak jest jednak w niej jednoznacznych rekomendacji co do wykorzystania określonego dorobku teoretycznego z zakresu teorii międzynarodowych stosunków gospodarczych w wyjaśnianiu warunków i stymulacji współpracy między Polską i Niemcami².

W literaturze polskiej wskazuje się z reguły na zasadnicze różnice w rozwoju obu krajów (szczególnie problem asymetrii potencjałów gospodarczych) i raczej

¹ F. Adamczuk, *Problemy restrukturyzacji gospodarki na przykładzie pogranicza polsko-niemieckiego*, [w:] *Problemy restrukturyzacji gmin*, AE, Wrocław 1994, s. 49-54.

² A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2003.

wskazuje się na możliwość wykorzystania do tych badań teorii neoklasycznych, przede wszystkim teorii korzyści z handlu międzynarodowego, rzadziej alternatywnych teorii handlu międzynarodowego. Podnosi się także zasadnicze różnice miejsca, jakie zajmują obie gospodarki w gospodarce światowej, oraz poziomu ich konkurencyjności³. Stosunkowo marginalnie podejmowany jest wątek kompatybilności gospodarki Polski i Niemiec. W ostatnich latach powstało bardzo wiele cennych opracowań na temat współpracy gospodarczej regionów przygranicznych, przygotowanych zarówno przez ekonomistów, jak i socjologów, regionalistów oraz specjalistów z zakresu gospodarki przestrzennej. W opracowaniach tych wskazuje się na istotną rolę różnych form instytucjonalnych w rozwoju współpracy gospodarczej między Polską a Niemcami⁴.

W literaturze niemieckiej wątek współpracy gospodarczej z Polską jest stosunkowo rzadziej podejmowany i to zwykle w kontekście poszerzonej od 1 maja 2004 r. Unii Europejskiej. Główne problemy omawiane przy tej okazji to: korzyści skali produkcji w poszerzonej Unii Europejskiej, problem konkurencyjności niektórych branż polskich na rynku niemieckim, np. żywności, przemysłu meblarskiego, części samochodowych. Polska coraz częściej jest postrzegana przez przedstawicieli teorii i praktyki jako rzetelny partner i uczestnik wspólnotowej polityki gospodarczej, np. rolnej. Niekiedy podejmowany jest problem opóźnienia gospodarczego jako czynnika rozwoju wzajemnych stosunków. Sporadycznie podejmuje się zagadnienie kompatybilności gospodarki obu państw⁵.

Stosunki gospodarcze Polski i Niemiec są przedmiotem zainteresowań badawczych kilku ośrodków akademickich w Polsce. W badaniach prowadzonych na początku lat 90. XX w. przez Instytut Zachodni w Poznaniu i poznański ośrodek akademicki, a także inne ośrodki w kraju, m.in. wrocławski, udało się odpowiedzieć na wiele frapujących pytań, doskonaląc dotychczasowe formy i zakres współpracy między Polską i Niemcami. Trwa proces poznawania coraz pełniejszego kształtu i zakresu tych stosunków oraz stymulatorów i hamulców ich rozwoju⁶.

Istnieje coraz większa zgodność, że stosunki polsko-niemieckie stanowią istotny element współczesnych stosunków europejskich i są trwałym elementem stosunków międzynarodowych. Dobrosąsiedzkie stosunki między oboma krajami sprzyjają integracji europejskiej. Stosunki te, mocno obciążone przeszłością, niekiedy brakiem zaufania przedsiębiorców i firm, jednocześnie w wielu dokumen-

³ Kompleksowe badania z tego zakresu prowadzi m.in. Zakład Badań nad Gospodarką Niemiecką Instytutu Gospodarki Światowej SGH, kierowany przez prof. dr hab. Marzennę A. Weresę. Interesujące wyniki badań przedstawiono na konferencji „Międzynarodowa konkurencyjność Niemiec. Implikacje dla Polski” (27 października 2005 r.).

⁴ *Polska i Niemcy. Geografia sąsiedztwa w nowej Europie*, red. E. Buchhofer, B. Kortus. Universitas, Kraków 1995, rozdz. 1.

⁵ Badania z tego zakresu po stronie niemieckiej podejmuje m.in. Instytut Gospodarki Niemieckiej (Institut für Deutsche Wirtschaft) w Kolonii.

⁶ K. Szolek, *Kierunki współpracy transgranicznej Polski i Niemiec*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1033, AE, Wrocław 2004, s. 119-126.

tach europejskich traktowane są jako modelowe stosunki gospodarcze o ogromnych szansach rozwojowych. Prawda jest także taka, że w ostatnich latach stosunki te zmieniły się nieco i można postawić tezę, że rozwój ich na dzień dzisiejszy nie satysfakcjonuje żadnej strony. Problem zróżnicowania niektórych interesów jest widoczny na licznych konsultacjach i spotkaniach na szczeblu nie tylko rządowym, ale także samorządowym. Przykładem mogą być choćby odbyte na początku listopada 2004 r. w Krakowie VII Polsko-Niemieckie Konsultacje Międzyrządowe⁷. Wizyta Kanclerz RFN w Polsce w końcu 2005 r. pozwoliła wyjaśnić niektóre sprawy będące przeszkodą w aktywizacji współpracy. Nadal jednak utrzymuje się spora nieufność, a nawet pewien dystans w tych stosunkach.

3. Warunki rozwoju instytucjonalnych form współpracy gospodarczej na pograniczu

Współpraca na pograniczu polsko-niemieckim jest przedmiotem wielu publikacji o różnym zakresie i zróżnicowanych walorach poznawczych. Najczęściej wyróżnia się następujące jej formy (płaszczyzny)⁸:

- struktury rządowe, przede wszystkim międzypaństwowe gremium prawnie powołane dla realizacji tych celów. Chodzi tu o Komisję Międzyrządową ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, w ramach której działają trzy komitety:
 - 1) Komitet ds. Współpracy Przygranicznej,
 - 2) Komitet ds. Współpracy Międzyregionalnej,
 - 3) Komitet ds. Prognozowania i Monitoringu Programu PHARE – Cross-Border.
- powołane w celu rozwoju współpracy konkretne organizacje o charakterze specjalnym, do których zaliczamy m.in. Polsko-Niemieckie Towarzystwo Wspierania Gospodarki SA,
- struktury samorządowe na pograniczu, reprezentowane przez polskie województwa, powiaty, gminy, przede wszystkim w ramach powstałych czterech euroregionów z ich odpowiednikami po stronie niemieckiej,
- podmioty gospodarcze i zrzeszające je organizacje (izby handlowe, stowarzyszenia biznesowe, agencje rozwoju regionalnego itp.),
- organizacje pozarządowe,
- bezpośrednią współpracę obywateli, grup nieformalnych.

⁷ F. Adamczuk, *Obszary i formy współpracy gospodarczej na pograniczu polsko-niemieckim*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1033, AE, Wrocław 2004, s. 96-101.

⁸ *Rynek niemiecki. Poradnik dla eksporterów i inwestorów*, Polsko-Niemieckie Towarzystwo Wspierania Gospodarki S.A., Wydział Ekonomiczno-Handlowy Przedstawicielstwa w Kolonii Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Federalnej Niemiec, Kolonia-Gorzów Wlkp. 2001, s. 15-29, 66-70.

W zestawieniu tym widoczna jest różnorodność form oraz potencjalny zakres współpracy, dotyczącej takich form aktywności, jak:

- wymiana informacji gospodarczych między zainteresowanymi stronami,
- udział we wspólnych przedsięwzięciach,
- poszukiwanie bezpośredniej współpracy produkcyjnej, handlowej, kapitałowej,
- wspólne działania na rynkach krajów trzecich,
- transfer technologii,
- kooperacja gospodarcza,
- kształcenie kadr,
- marketing regionalny i międzynarodowy,
- uczestnictwo w procesach integracji, internacjonalizacji i globalizacji gospodarki,
- inne przedsięwzięcia gospodarcze.

Analizując dorobek tych więzi w latach 1990-2006, trzeba stwierdzić, że aktywność na płaszczyźnie gospodarczej między Polską a Niemcami jest widoczna i obejmuje – w różnym zakresie – wszystkie wymienione formy. Charakterystyczna jest przede wszystkim duża ilość tych interakcji (seminariów, spotkań, konferencji, sesji roboczych, dyskusji fakultatywnych, raportów tematycznych, materiałów informacyjnych i marketingowych itd.), a efekty wydają się dla obu stron bardzo korzystne. Niektóre środowiska, przede wszystkim biznesowe, w obu krajach podnoszą jednak problem pewnego „ochłodzenia w tych stosunkach” w ostatnich latach, przede wszystkim z powodu udziału Polski w siłach stabilizacyjnych w Iraku, wyraźnej „proamerykańskiej” orientacji Polski w stosunkach międzynarodowych (do wyborów parlamentarnych 2005) czy też problematyki odszkodowań materialnych za straty poniesione podczas II wojny światowej zgłaszanych przez niektóre organizacje niemieckie, a w ślad za nimi także polskie.

4. Polsko-Niemieckie Towarzystwo Wspierania Gospodarki SA – instytucja specjalna współpracy gospodarczej między Polską a Niemcami

Idea powołania specjalnej organizacji służącej intensyfikacji stosunków gospodarczych między Polską a Niemcami powstała w zasadzie tuż po zjednoczeniu Niemiec. Zgłaszały ją różne środowiska w obu krajach, przede wszystkim z powodu przygotowywanych w owym czasie rozmaitych koncepcji rozwoju pogranicza polsko-niemieckiego. Przesłanką zasadniczą powołania Polsko-Niemieckiego Towarzystwa Wspierania Gospodarki SA było wyrównywanie różnic rozwojowych występujących w obu krajach przez współpracę przedsiębiorstw. Towarzystwo powołano w marcu 1994 r., a poprzedziła to kilkunastomiesięczna dyskusja, przede wszystkim na obszarach pogranicza w obu krajach. Podstawą utworzenia TWG SA stanowiło postanowienie Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrzeczowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej z 7 lipca 1992 r. TWG było w

tym czasie jedyną w Europie, dotowaną parytetowo przez dwa kraje, dwunarodową instytucją wspierania rozwoju gospodarki, w której pracownicy pochodzący z obu krajów działają na rzecz przedsiębiorstw po obu stronach granicy Unii Europejskiej. W momencie tworzenia była to także jedyna organizacja w Europie finansowana przez państwo członkowskie UE i państwo kandydujące, w celu wspierania i promocji przedsięwzięć gospodarczych, mających na celu stworzenie wspólnego obszaru gospodarczego⁹.

Siedzibą Towarzystwa został Gorzów Wielkopolski, a biura konsultacyjne utworzono w Berlinie, Szwerinie, Dreźnie, Jeleniej Górze i Szczecinie. Obecnie istnieje tylko jedno biuro konsultacyjne TWG w Berlinie. Pozostałe zostały zlikwidowane, mimo pewnych uwag krytycznych zgłaszanych przez samorządy, i to po obu stronach granicy.

Założycielami TWG SA w owym czasie po stronie polskiej byli wojewodowie: szczeciński, gorzowski, zielonogórski i jeleniogórski (obecnie zachodniopomorski i dolnośląski), a po stronie niemieckiej kraje związkowe (landy): Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia i Berlin. Celami TWG jest wspieranie polsko-niemieckiej współpracy gospodarczej, w szczególności w rejonie przygranicznym. Cel ten osiąga się przede wszystkim przez kojarzenie polskich i niemieckich przedsiębiorstw oraz inicjowanie, wspieranie i pilotowanie, a także wszelką pomoc w przedsięwzięciach kooperacyjnych i inwestycyjnych po obu stronach granicy, ze szczególnym uwzględnieniem wspierania małych i średnich przedsiębiorstw. Chodzi o lepsze wykorzystanie szans rozwoju regionów przygranicznych oraz przezwyciężenie ich niekorzystnego, peryferyjnego położenia.

Ocena działalności TWG SA w latach 1994-2006 wymaga wydzielenia umownych trzech obszarów w których ono funkcjonuje.

Obszar pierwszy dotyczy udzielania informacji i doradztwa na temat warunków prawnych, finansowych podatkowych itp. dla przedsiębiorstw i inwestorów zamierzających podjąć działalność w Polsce lub Niemczech. Realizowana jest też działalność reklamowa, szkoleniowa, wystawiennicza i inna promująca inwestowanie w obu krajach. Przedsięwzięcia te w latach 1994-2006 cechowała szczególnie wysoka dynamika i choć należy ją ocenić bardzo dobrze, niedosyt budzi promowanie inwestycji polskich na rynku niemieckim oraz obu krajów na rynkach krajów trzecich (co nieco wykracza poza cele statutowe). Działania w tym obszarze bardzo dobrze odbierają przedstawiciele środowisk biznesowych i samorządowych w obu krajach. Istotna pomoc w wypełnianiu zadań postawionych przed TWG

⁹ Koncepcja wspólnego obszaru gospodarczego, jako organizmu planistycznego i instrumentu przestrzennego zagospodarowania pogranicza pojawiła się z dużą intensywnością w roku 1995, gdzie instytucje polskie i niemieckie przygotowały wspólnie koncepcję zagospodarowania tego obszaru. W roku 2005 w związku z jej aktualizacją po stronie polskiej zagadnienie to powróciło ponownie, poprzedzone dyskusją w obu krajach przed przystąpieniem Polski do UE. Kwestia ta jest szerzej rozwijana w niektórych regionalnych strategiach rozwoju województw polskich i landów niemieckich.

w tym obszarze spoczywała na ambasadach i konsulatach obu krajów, wyraźnie promujących kanałami dyplomatycznymi działalność tej instytucji.

Obszar drugi działalności TWG, z którą założyciele wiązali największe nadzieje, to nawiązywanie kontaktów z instytucjami finansowymi, w tym międzynarodowymi, i pozyskiwanie ich do angażowania swoich funduszy na przedsięwzięcia na terenie Polski i Niemiec, w szczególności na pograniczu polsko-niemieckim. Realizacja tego zadania nie była łatwa, co podnoszą przede wszystkim władze samorządowe i struktury rządowe. W okresie przedakcesyjnym Polska i Niemcy miały zasadniczo odmienne możliwości korzystania ze środków UE na cele rozwojowe. Odmienne traktowane były także tzw. nowe landy niemieckie. TWG miało trudne zadanie w tym obszarze, musiało godzić różne interesy stron i sankcjonować różne możliwości finansowe partnerów. Zainteresowanie Niemiec koncentrowało się bowiem na wyrównywaniu różnic między starymi i nowymi landami, a w mniejszym zakresie na rozwoju stosunków gospodarczych z sąsiadami, w tym z Polską. Dotyczy to przede wszystkim pierwszej połowy lat 90. Efekty pracy TWG w tym obszarze w latach 1994-2006 są widoczne, ale nie w pełni satysfakcjonujące. Widoczne jest to zarówno w stosownych dokumentach TWG, jak i w odczuciach środowisk biznesowych obu krajów. Nie udało się stworzyć szczególnych warunków rozwoju tego obszaru, także z powodu pewnych sprzeczności interesów obu stron co do rozwoju gospodarczego na tym obszarze. Wpływ na taki stan rzeczy miało także niewielkie wykorzystanie koncepcji rozwoju pogranicza polsko-niemieckiego z roku 1995.

Obszar trzeci to pomoc w uruchamianiu małych i średnich przedsiębiorstw, *joint ventures* oraz pomoc dla przedsiębiorstw w przeprowadzeniu restrukturyzacji. Obszar ten jest niezwykle złożony. W latach 1994-2006 w zakresie uruchamiania małych i średnich przedsiębiorstw TWG zrobiło bardzo wiele. Można śmiało powiedzieć, że jest to wykonanie zadań na poziomie satysfakcjonującym obie strony z pewnym niedosytem tworzenia *joint ventures* po stronie niemieckiej z udziałem kapitału polskiego. Jeśli chodzi o działania restrukturyzacyjne, to ocena stopnia osiągnięcia tego celu jest trudna. Z jednej strony nie powiodła się w pełni np. restrukturyzacja przemysłu lekkiego na obszarze Saksonii i Dolnego Śląska (co można ocenić krytycznie), z drugiej – wiele działań restrukturyzacyjnych jest bardzo zadowalających, np. rozwój produkcji przedsiębiorstw wytwarzających części i podzespoły dla samochodów osobowych na obszarach, gdzie dotychczas działalność ta nie była znana. Przykładami mogą być takie miejscowości, jak np. Polkowice.

W latach 1994-2006 TWG osiągnęło zasadnicze cele stawiane przed tą organizacją. Jak wynika z rocznych sprawozdań z działalności TWG, cele te były rokrocznie oceniane i wzbogacane o nowe zadania. W tej sprawie ocena udziałowców polskich i niemieckich jest zgodna i bardzo pozytywna. W nowych warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej jego działalność wygląda nieco inaczej,

a potrzeby i oczekiwania także wydają się nowe. Znalazło to wyraz m.in. na odbytej w Zielonej Górze 24 kwietnia 2004 r. polsko-niemieckiej rządowo-samorządowej konferencji regionalnej na temat uwarunkowań współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim po rozszerzeniu Unii Europejskiej oraz w dyskusji o nowej formule współpracy euroregionalnej na tym obszarze. Przykładem może być odbyte 9 grudnia 2004 r. Forum Polskich Euroregionów i dyskusja m.in. na ten temat. Należy podkreślić, że choć po wstąpieniu RP do UE formalnie nic się nie zmieniło w statusie formalnym TWG, to jednak nowa sytuacja polityczna i gospodarcza w Europie po rozszerzeniu UE wyraźnie oddziałuje na oczekiwania przedstawicieli biznesu po obu stronach granicy, jeśli chodzi o zakres usług świadczonych przez TWG. Toczy się dyskusja na temat, w jakim kierunku będzie ewaluować TWG, szczególnie po 2013 r.

5. Uwagi końcowe

Dokonując rzetelnej oceny roli TWG SA w stosunkach gospodarczych Polski i Niemiec w latach 1994-2006, można sformułować następujące wnioski:

- Polsko-Niemieckie Towarzystwo Wspierania Gospodarki SA, jako instytucjonalna forma współpracy, wniosło istotny wkład w rozwój współpracy gospodarczej między Polską a Niemcami,
- cele statutowe TWG nie zmieniły się zasadniczo, powinny one ulec modyfikacji w związku z członkostwem Polski w UE,
- zasadnicza część celów postawionych przed tą organizacją została osiągnięta, niedosyt może budzić rola tej organizacji w powstawaniu firm polskich w Niemczech i wspólnych przedsięwzięć na rynkach krajów trzecich,
- strukturę tej organizacji powinno się zmodyfikować w kierunku rozwoju funkcji eksperckich, powinno się powrócić do koncepcji „sieci” biur terenowych i zagranicznych (poza UE),
- można rozważyć tworzenie instytucji „siostrzanych” z udziałem TWG,
- nowe zadania TWG wymagają być może innej filozofii finansowania działalności tej instytucji. Spółka akcyjna, jaką jest TWG, w swej tradycyjnej postaci nie wyczerpuje wszystkich możliwości organizacyjnych tej instytucji i nie zawsze sprzyja intensyfikacji stosunków gospodarczych w skali międzynarodowej (międzypaństwowej).

Podsumowując, TWG SA jako instytucjonalna forma współpracy polsko-niemieckiej w latach 1994-2006 zrealizowała zasadniczą część zadań, do jakich została powołana. Jako instytucja specjalna powołana w celu aktywizacji współpracy między dwoma krajami, w szczególności aktywna była na obszarze pogranicza polsko-niemieckiego, wiele jej inicjatyw wykraczało jednak poza ten obszar. Po rozszerzeniu UE istnieje potrzeba modyfikacji niektórych form aktywności tej organizacji i postawienie przed nią nowych zadań, dotychczas nie realizowanych.

Literatura

- Adamczuk F., *Obszary i formy współpracy gospodarczej na pograniczu polsko-niemieckim*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1033, AE, Wrocław 2004.
- Adamczuk F., *Problemy restrukturyzacji gospodarki na przykładzie pogranicza polsko-niemieckiego*, [w:] *Problemy restrukturyzacji gmin*, AE, Wrocław 1994.
- Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2003.
- Euroregiony mosty do Europy bez granic*, red. W. Malendowski, W. Szczepaniak, Elipsa, Warszawa 2000.
- Łoś-Nowak T., *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- Polen ihr Geschäftspartner. Sonderausgabe für deutsche Investoren*, IKiCHZ, Warszawa 1993.
- Polska i Niemcy. Geografia sąsiedztwa w nowej Europie*, red. E. Buchhofer, B. Kortus, Universitas, Kraków 1995.
- Rynek niemiecki. Poradnik dla eksporterów i inwestorów*, Polsko-Niemieckie Towarzystwo Wspierania Gospodarki SA, Wydział Ekonomiczno-Handlowy Przedstawicielstwa w Kolonii Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Federalnej Niemiec, Kolonia-Gorzów Wlkp. 2001.
- Szołek K., *Kierunki współpracy transgranicznej Polski i Niemiec*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1033, AE, Wrocław 2004.
- Zielińska-Głębocka A., *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej. Teoria handlu i polityki handlowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.

INSTITUTIONAL FORMS OF THE ECONOMIC COOPERATION ON THE POLISH-GERMAN BORDER ON THE EXAMPLE OF TWG SA

Summary

The aim of this article is to show the role of TWG SA in the cooperation between Poland and Germany, especially in the border regions.

All issues were discussed on the new background – Poland as a member of the European Union. The last part presents conclusions and proposal that might be useful for the further activities of TWG SA.

Dr Franciszek Adamczuk jest pracownikiem Katedry Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.