

Bogusław ŚLUSARCZYK*
Politechnika Rzeszowska
Janina KONIUCH**
Wyższa Szkoła Zawodowa w Jarosławiu

GENEZA, PRZESŁANKI I KIERUNKI ROZWOJU WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ

Artykuł poświęcony jest rozwojowi współpracy transgranicznej, która stanowi element europejskiej polityki spójności, a także spełnia bardzo istotną rolę w rozwoju poszczególnych regionów przygranicznych oraz społeczności lokalnych i podniesienia ich standardu życia. Rozwijana współpraca polsko-ukraińska na wschodniej granicy państwa jest tym bardziej istotna, że odbywa się na zewnętrznej granicy UE. W związku z tym że współpraca transgraniczna na tej granicy napotykała na wiele barier natury politycznej, ekonomicznej, technicznej, społecznej, organizacyjnej i prawnej, stąd po 1989 w Polsce pojawiła się szansa podjęcia nowych inicjatyw regionalnych i lokalnych.

1. WSTĘP

Po zakończeniu II wojny światowej społeczności wielu obszarów granicznych (np. niemiecko-francuskiego, niemiecko-holenderskiego oraz w krajach skandynawskich) doszły do wniosku, że jeśli chcą żyć tak, jak ludzie w głębi kraju, to muszą zredukować bądź całkowicie zlikwidować negatywne zjawiska związane z istnieniem granicy. W związku z tym zaczęto tworzyć komunalne i regionalne związki po obu stronach granicy według danego prawa krajowego, które zajmowałyby się dziedzinami wspólnego zainteresowania i stawiałyby sobie za cel rozwój i optymalizację współpracy transgranicznej. Takie narodowe związki powstające po obu stronach granicy łączyły się często we wspólną organizację transgraniczną (euroregiony bądź podobne struktury). Mniej więcej od roku 1960 zaczęły one prowadzić na wszystkich szczeblach politycznych i administracyjnych konsekwentną politykę zmierzającą do poprawy sytuacji społeczno-kulturalnej i gospodarczej ludności zamieszkującej regiony graniczne oraz do zredukowania i zlikwidowania barier związanych z istnieniem granic.

Wkrótce okazało się, że mieszkańcy regionów granicznych i transgranicznych oczekują rozwiązania problemów, pozostających głównie w kompetencji władz centralnych, przykładowo w takich dziedzinach, jak:

* Prof. dr hab. Bogusław ŚLUSARCZYK, Katedra Ekonomii, Wydział Zarządzania i Marketingu, Politechnika Rzeszowska.

** Mgr inż. Janina KONIUCH, Zakład Teorii Ekonomii, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Jarosławiu.

- administracja publiczna i planowanie, różnice w strukturach, planowaniu, organizacji i procedurach stosowanych w administracji,
- podatki, bezpieczeństwo socjalne, edukacja i szkolenia, zasady konkurencji, komunikacja oraz służby polityczne,
- nauka języków obcych i uznawania kwalifikacji zawodowych,
- budowa dróg, instytucje użyteczności publicznej, infrastruktura oraz ochrona środowiska.

Od początku lat 70-tych regiony graniczne i transgraniczne mogły prowadzić swoją politykę dzięki utworzeniu w roku 1971 Stowarzyszeniu Europejskich Regionów Granicznych (SERG). Stowarzyszenie to współdziała ściśle z Radą Europy i władzami centralnymi poszczególnych krajów. Sieć regionów granicznych i transgranicznych w Europie stała się liczącą siłą w rozwoju współpracy na wszystkich granicach europejskich i realizowaniu europejskich programów pomocowych dla dobra regionów granicznych w całej Europie.

2. PRZEMIANY W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ A ROZWÓJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ W POLSCE

Po 1989 roku dla Europy Środkowo-Wschodniej pojawiła się szansa redukcji granicy i rozwoju współpracy transgranicznej. Przy czym początkowo, co jest zrozumiałe, w sposób mało zdecydowany i ostrożny. To właśnie na tych (uprzednio przez długi czas „zablokowanych” granicach) pojawiła się konieczność współpracy transgranicznej, obejmującej wszystkie aspekty współżycia mieszkańców, gmin i regionów. Miała ona na celu wyrównanie geograficzne niekorzystnego położenia obszarów granicznych oraz ogromnych dysproporcji w sferze potencjału gospodarczego, dochodów i infrastruktury, przede wszystkim wzdłuż zewnętrznych granic UE. Społeczności zamieszkujące po obu stronach granicy zmuszone były jednocześnie do kształtowania wspólnej świadomości historycznej oraz kreowania wspólnego sposobu myślenia zorientowanego na przyszłość Europy. Liczne obszary graniczne zamieszkałe przez mniejszości narodowe, wymagające szczególnie ostrożnego podejścia, stanowiły dodatkowy problem.

W większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej istnieje już dziś wiele regionów granicznych i transgranicznych (euroregiony bądź podobne struktury), gdzie realizowane są inicjatywy transgraniczne oraz działania pilotażowe. Wspierane są przez transgraniczne programy w ramach pomocy UE dla Europy Środkowo-Wschodniej. Regiony te bardzo szybko wykorzystały doświadczenia współpracy transgranicznej wewnątrz Unii Europejskiej i stopniowo również rozwijały kooperację z sąsiadującymi obszarami we wszystkich dziedzinach życia na szczeblu lokalnym, regionalnym oraz centralnym. Rozwój współpracy transgranicznej wymagał:

- przekształcenia granicy z elementu dzielącego w miejsce pełniące i rolę spotkań sąsiadów,
- przezwyciężenia wzajemnych uprzedzeń i animozji między mieszkańcami obszarów nadgranicznych wynikających z dziedzictwa historycznego,
- rozwoju demokracji i funkcjonalnych organów administracji na szczeblu regionalnym i lokalnym,
- przezwyciężenia peryferyjnego położenia i izolacji w odniesieniu krajowym,

- wzrostu gospodarczy i podniesienie poziomu życia,
- szybkiego zbliżenia oraz zintegrowania z Unią Europejską.

Rozwój współpracy transgranicznej w Polsce związany był ze zmianami ustrojowymi. Po odzyskaniu niezależności politycznej Polska określiła w sposób jednoznaczny swoją przynależność do jednoczącej się Europy, jak również swój udział w zachodzących procesach integracyjnych. Po długim okresie narzucania przez władze centralne form współpracy transgranicznej i uszczelniania granic, wreszcie nastąpiły zmiany w systemie gospodarczym, politycznym i prawnym. Dzięki tym zmianom powstały nowe inicjatywy regionalne i lokalne, również utworzone zostały podmioty gospodarcze i organizacje społeczne, poszukujące nowych płaszczyzn współpracy sąsiadujących regionów przygranicznych. Inicjatywy wynikały z przekonania o możliwości uzyskania wzajemnych korzyści ekonomicznych, co z kolei motywowane jest względną bliskością kulturową i językową społeczności, zamieszkujących po obu stronach granicy.

Procesy integracyjne odbywały się na czterech płaszczyznach:

- na płaszczyźnie państw i rządów,
- na płaszczyźnie regionów i społeczności regionalnych reprezentowanych przez władze regionalne oraz stowarzyszenia i organizacje regionalne,
- na płaszczyźnie lokalnej, tj. władz i społeczności lokalnych zamieszkujących najmniejsze jednostki administracyjne poszczególnych krajów,
- na płaszczyźnie kontaktów indywidualnych.

Integracja gospodarcza to proces tworzenia się pewnego organizmu gospodarczego obejmującego kraje, w których ze względu na wysoki stopień wewnętrznych powiązań ekonomicznych i osiągniętą przez nich spójność ekonomiczną, wyodrębnia się w widoczny sposób z całokształtu gospodarki światowej. Tak rozumiana integracja dotyczy państw, dużych regionów, pojedynczych zakładów produkcyjnych, poszczególnych gałęzi gospodarki danego regionu lub regionów przygranicznych państw¹.

Obszary i regiony transgraniczne, które w przeszłości traktowane były jako obszary peryferyjne, są szczególnym przykładem integracji, ponieważ oddalone od centrów władzy politycznej i gospodarczej nie otrzymywały większych impulsów rozwojowych, a równocześnie występowały na tych terenach czynniki, które ograniczały ich rozwój.

We wszystkich krajach Europy regiony transgraniczne stanowią ważny element narodowych strategii i europejskiej polityki rozwoju². Dotychczas nie ma uniwersalnej definicji regionu transgranicznego, a w literaturze ekonomicznej i praktyce spotykamy różne jego określenia. Niemniej jednak w tych definicjach podkreśla się dwa istotne elementy, tj.:

- położenie obszaru przy granicy państwowej,
- oddziaływanie granicy na te obszary.

W literaturze ekonomicznej dotyczącej współpracy transgranicznej utożsamia się i zamiennie stosuje następujące pojęcia:

¹ Por.: Z. Kamecki, *Pojęcia i typy integracji gospodarczej*, Ekonomista, 1967; J. Misła, *Integracja Zachodnio-europejska, Biblioteka Wiedzy Europejskiej, Materiały Szkoły Głównej Handlowej*, Warszawa 1999, s. 1.

² E. Kawecka-Wyrzykowska, *Perspektywy przygranicznej współpracy Polsko-Ukraińskiej w świetle członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Zamość 2003, s. 15.

- region,
- region przygraniczny,
- region transgraniczny,
- euroregion.

Według Zgromadzenia Regionów Europy regionem nazywa się każdą jednostkę terytorialną, zajmującą najwyższe miejsce w podziale administracyjnym państwa³. Według tej definicji obwody ukraińskie, landy niemieckie, a także województwa polskie traktowane są jako regiony, w obrębie których prowadzona jest samodzielna polityka gospodarcza, społeczna, kulturalna obejmująca zarówno potrzeby danego regionu, jak i jego specyfikę.

Region przygraniczny (graniczny, nadgraniczny) jest regionem położonym po jednej stronie granicy, czyli jest to region, którego jedną z granic tworzy granica państwa.

Natomiast regionem transgranicznym jest region, przez którego obszar przechodzi granica państwa. Czyli jest to region zlokalizowany po obu stronach granicy. Jednakże granica państwa nie stanowi linii oddzielającej dwa różne regiony⁴.

Pojęcie współpracy transgranicznej jest pojęciem szeroko stosowanym w aktach prawnych i dokumentach. I tak, według Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych współpraca transgraniczna to współpraca sąsiedzka przylegających do siebie regionów granicznych. Współpraca ta ma na celu łagodzenie niekorzystnych skutków istnienia granicy i przewyższanie skutków położenia regionu granicznego na obrzeżach państw dla poprawy warunków życia ludności⁵.

W „Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi” współpraca przygraniczna odnosi się do każdego wspólnie podjętego działania, mającego na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub więcej państw⁶.

A zatem współpraca transgraniczna jest procesem, w którym społeczności lokalne i regionalne oraz struktury samorządu terytorialnego jednoczą swoje wysiłki celem rozwiązywania problemów, pomimo dzielącej ich granicy państwowej. Również współpracę transgraniczną można traktować jako element składowy współpracy zagranicznej danego państwa, która charakteryzuje się: sąsiedzką bliskością kontaktów oraz poziomem regionalnym lub lokalnym.

Regiony transgraniczne mogą podejmować:

- współpracę rządowo-regionalną, inspirowaną przez władze centralne i opierającą się głównie na umowach międzynarodowych realizowanych przez rządowe lub regionalne komisje planowania,
- współpracę regionalno-komunalną, inspirowaną przez władzę lokalną, która jest wynikiem podejmowanych kontaktów społecznych, kulturalnych i gospodarczych gmin przygranicznych z sąsiednimi obszarami granicznymi.

Intensywność, formy i zakres współpracy przygranicznej na poszczególnych odcinkach granicy Polski są zróżnicowane i wynikają z:

³ Zob. S. Parzymies, *Europa regionów*, Sprawy Międzynarodowe, 1994, nr 3, s. 20.

⁴ Zob. *Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, GUS-US, Wrocław 1999, s. 14.

⁵ Zob. *Ibidem*, s. 11.

⁶ *Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, art.2, pkt 1, Dz. U., 1993, nr 61, poz. 287.

- różnic cywilizacyjnych między zachodnią, południową i wschodnią strefą przygraniczną,
- poziomów potencjałów ludnościowych i gospodarczych,
- funkcji z granicy – zachodnia granica jest otwarta, natomiast wschodnia jest granicą „szczelną”,
- różnic w wyposażeniu infrastrukturalnym ułatwiającym przekroczenie granicy.

Współpraca transgraniczna i międzyregionalna, mimo szerokiego jej zakresu przedmiotowego oraz względnie dużej swobody w tym zakresie, nie może być prowadzona przez żadną ze stron w sposób żywiołowy, lecz musi być podporządkowana ogólnym interesom i celom strategicznym regionów i państwa oraz być zgodna z prawem krajowym, tj. konstytucją oraz innymi aktami prawnymi, a także prawem unijnym.

W Konstytucji RP w artykule 172 stwierdza się, że jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystąpienia do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw⁷.

Uszczegółowiony zakres zasad, na jakich samorząd województwa może prowadzić współpracę zagraniczną, reguluje ustawa z 25 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁸. Współpraca powinna być prowadzona w ramach zadań i kompetencji województwa. W artykule 12 ustawy zobowiązano samorząd przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki regionalnej do współpracy międzynarodowej.

Zasady uczestnictwa województw w organizacjach międzynarodowych zostały dodatkowo określone ustawą z 15 września 2000 r.⁹ o zasadach przystąpienia jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Jednostki mogą przystępować do zrzeszeń w granicach kompetencji i w zgodzie z obowiązującym prawem.

Działalność transgraniczną i międzyregionalną regulują konwencje Rady Europy i UE, tj. Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (tzw. Konwencja Madrycka z 21 maja 1980), Europejska Karta Samorządu Regionalnego, Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych. Organem koordynującym działalność euroregionów w Unii jest Komitet Regionów UE.

W Konwencji madryckiej potraktowano współpracę transgraniczną jako wspólnie podjęte działanie, mające na celu umocnienie i rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby stron.

Działania z zakresu polityki spójności UE oraz współpracy międzyregionalnej finansowane są z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności Ekonomicznej. Wszelkie działania z tego zakresu są realizowane w ramach priorytetów wspólnoty związanych ze Strategią Lizbońską i Goeteborską. Obie strategie bezpośrednio nie dotyczą współpracy międzynarodowej regionów, mimo to kształtują one podstawowe kierunki polityki UE na najbliższe lata, przez co wpływają na zakres współpracy. Strategia Lizbońska to zapis zamierzeń rozwoju społeczno-ekonomicznego z precyzyjnym i szczegółowym odniesieniem celów i działań do konkretnych dziedzin gospodarki

⁷ Artykuł 172 Konstytucji RP, odpowiada artykułowi 10, us. 2 i 3 ratyfikowanej w 1993 r. Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

⁸ Dz. U. Nr 91, pozycja 576.

⁹ Dz. U. Nr 91 pozycja 1009.

i kwestii społecznych. W Strategii Goeteborskiej podkreślono znaczenie realizacji rozwoju zrównoważonego UE, a zwłaszcza jej regionów, przez zmniejszenie różnic w poziomie aktywności ekonomicznej oraz utrzymanie odpowiedniego poziomu rozwoju obszarów miejskich i wiejskich¹⁰. Strategie promują dziedziny aktywności, które powinny stać się również polem do współpracy międzynarodowej i transgranicznej.

Globalizacja i integracja zwiększają otwartość gospodarek, jednocześnie są to najbardziej widoczne i znaczące trendy, którym podlegają, co prawda z różną intensywnością, regiony świata i poszczególne gospodarki. Stanowią one przyczynę zmian kierunków, metod i narzędzi prowadzonej polityki państwa w sferze gospodarczej i współpracy międzyregionalnej¹¹.

Nie negując ważności czynników historycznych i politycznych w pogłębianiu współpracy międzyregionalnej i transgranicznej, uważa się jednak, że kluczową rolę w tym zakresie odgrywają przesłanki gospodarcze. Od nich to bowiem zależy realizacja podstawowych celów w podejmowanej współpracy, wyrażających się dążeniem do zrównoważonego rozwoju regionów. Współpraca transgraniczna i międzyregionalna ma wpływ na aktywizację społeczno-gospodarczą regionów nią objętych oraz na poziom życia społeczności, które uwarunkowane są tempem procesów integracyjnych i współdziałaniem w zakresie:

- otwierania regionów i obszarów przygranicznych na wymianę międzynarodową, współpracę produkcyjną (głównie w formie inwestycji bezpośrednich), współpracę naukowo-techniczną, a także podejmowanie działań ułatwiających przepływ siły roboczej w obrębie regionów przygranicznych,
- podejmowanie wspólnych przedsięwzięć transgranicznych w zakresie infrastruktury transgranicznej oraz włączanie poszczególnych organizmów regionalnych w europejskie systemy infrastrukturalnej,
- rozwój sektora prywatnego w pasie przygranicznym, głównie poprzez wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw,
- ochrony środowiska naturalnego,
- ochrony przed powodzią,
- rozwoju samorządności terytorialnej oraz rozwijania w jej ramach lokalnych inicjatyw gospodarczych i kulturalnych.

Natomiast wpływ współpracy transgranicznej i granicy na rozwój lokalny rozpatruje się pod względem korzyści w dziedzinie:

- infrastruktury technicznej (rozbudowa przejść granicznych, układów komunikacyjnych, sieci transportowych, budowa i eksploatacja urządzeń komunalnych),
- infrastruktury społecznej (tworzenie ośrodków kultury, ośrodków innowacji i technologii, ośrodków promocji, wspólnych programów oświatowych itp.),
- ochrony środowiska (tworzenie jednolitych systemów stacji monitoringowych, wspólnych programów ochrony środowiska, określenie przestrzennie chronionych transgranicznych obszarów cennych przyrodniczo),

¹⁰ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego jest instrumentem realizacji polityki spójności, polityki rozwoju regionalnego, do którego odnosi się Strategia Goeteborska.

¹¹ A. Mikołajczyk, *Regiony i współpraca transgraniczna*, [w]: *Regiony*, Z. Brodeckiego, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 208-278 oraz 291-323.

- turystyki (publikowanie map obszarów współpracujących, folderów),
- planowania przestrzennego (tworzenie jednolitych koncepcji zagospodarowania przestrzennego obszarów transgranicznych).

Istotnym elementem w rozwoju kontaktów transgranicznych jest funkcjonowanie odpowiednich instytucji, koordynujących nawiązywanie kontaktów gospodarczych i handlowych, udzielanie informacji o zasadach prowadzenia działalności w sąsiadujących krajach.

W Polsce najbardziej zaawansowany jest proces współpracy transgranicznej na granicy z Niemcami. To dzięki potencjałowi gospodarczemu tego kraju rozwinęły się powiązania handlowe, produkcyjne i naukowo-techniczne.

Współpraca transgraniczna na granicy wschodniej napotyka na wiele barier. Są to najczęściej bariery natury politycznej, ekonomicznej, technicznej, społecznej, organizacyjnej i prawnej. Po 1989 roku pojawiła się dla Polski szansa redukcji granicy, która do tej pory była barierą dla przepływu osób, towarów, usług, kapitału, informacji, a także kontaktów społeczności zamieszkujących po obu stronach granicy. Dotychczasowa rola granicy traci na znaczeniu, ponieważ nową funkcją granicy staje się integrowanie, a nie dzielenie. Sytuacja polityczna w Polsce oznacza początek wychodzenia z fazy politycznego, gospodarczego i społecznego zamknięcia w stosunku do Europy i świata.

3. WNIOSKI

Położenie geopolityczne Polski i nowy układ stosunków politycznych i ekonomicznych na kontynencie europejskim wymaga szczególnego traktowania obszarów przygranicznych w całości polityki ekonomicznej państwa, a zwłaszcza w polityce regionalnej. Obszary te nabrały strategicznego znaczenia w regionalnym rozwoju Polski oraz w kształtowaniu niezbędnych relacji i powiązań między państwowymi.

Współpraca transgraniczna stanowi istotny element europejskiej polityki spójności. Współpraca transgraniczna na płaszczyźnie lokalnej i regionalnej okazuje się skuteczną formą współdziałania różnych środowisk. Pod tym określeniem kryje się cała, intensywnie oddziałująca sieć transgraniczna, na którą składa się współpraca społeczno-kulturowa, gospodarcza i infrastrukturalna. Powiązania transgraniczne przyczyniają się do zacieśnienia współpracy gospodarczej czy infrastrukturalnej oraz znoszą bariery, np. w sprawach socjalnych, edukacji, nauczania języków itd. Realizowana polityka współpracy międzyregionalnej stwarza realne podstawy dynamicznego rozwoju województw oraz społeczności lokalnych i podniesienia ich standardu życia.

LITERATURA

- [1] *Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, art. 2, pkt 1, Dz. U., 1993, nr 61, poz. 287.
- [2] *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*.
- [3] *Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, GUS-US, Wrocław 1999.
- [4] Kamecki Z., *Pojęcia i typy integracji gospodarczej*, Ekonomista, 1967.
- [5] Kawecka-Wyrzykowska E., *Perspektywy przygranicznej współpracy Polsko-Ukraińskiej w świetle członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Zamość 2003.
- [6] Mikołajczyk A., *Regiony i współpraca transgraniczna*, [w]: *Regiony*, red. Z. Brodecki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.

- [7] Misala J., *Integracja Zachodnioeuropejska*, Biblioteka Wiedzy Europejskiej, Materiały Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1999.
- [8] Parzymies S., *Europa regionów*, Sprawy Międzynarodowe, 1994, nr 3.

GENESIS, PREMISE AND DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF TRANSFRONTIER COOPERATION

Summary

The article presents development of the transfrontier cooperation, which makes up the element of European policy of cohesion. The transfrontier cooperation fulfils its role in community development as well as border regions in the very essential part. The Polish – Ukrainian cooperation on the Eastern border of the state is more essential than on external border of UE. In relation with it, that transfrontier cooperation on the Polish – Ukrainian border encountered on many barriers of political, economic, technical, social, organizational and legal nature after 1989.

Złożono w redakcji w czerwcu 2009 r.