

Izabela Zabielska, Magdalena Wojarska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ROLA WSPÓŁPRACY PRZYGRANICZNEJ W ROZWOJU LOKALNYM (ROZWAŻANIA NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO I OBWODU KALININGRADZKIEGO)

Streszczenie: Artykuł dotyczy roli współpracy przygranicznej w rozwoju lokalnym (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego i obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej). Badania przeprowadzono w 2008 r. W analizowanym okresie 40% gmin miało nawiązaną współpracę z partnerami zagranicznymi. Szacunki wskazały, że tylko 35% z nich prowadziło aktywną współpracę z obwodem. Gminy te dostrzegały korzyści ze współpracy w turystyce przygranicznej i w rozwoju infrastruktury przygranicznej we wzroście dochodów lokalnej społeczności, zwłaszcza przygranicznej, oraz w efektywniejszej ochronie środowiska naturalnego.

Słowa kluczowe: współpraca zagraniczna, współpraca przygraniczna, współpraca przygraniczna z obwodem kaliningradzkim, rozwój lokalny

1. Wstęp

Współczesne przemiany cywilizacyjne implikują nowe zjawiska i procesy współpracy regionów, tj. struktur będących częścią tradycyjnie rozumianych państw narodowych. Tym samym kształtują się nowe możliwości w zakresie form współpracy międzynarodowej, międzyregionalnej i transgranicznej.

Współdziałanie zasługuje zatem na szczególną uwagę. Dotyczy to głównie kooperacji przygranicznej, którą należy rozumieć jako wszelką aktywność społeczno-gospodarczą jednostek samorządu terytorialnego. Chodzi tu zatem o takie relacje przygraniczne województwa warmińsko-mazurskiego i obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej, które wykorzystują różne formy przygranicznego położenia.

Obwód kaliningradzki dla województwa warmińsko-mazurskiego stanowi ważny obszar z geopolitycznego i geoeconomicznego punktu widzenia. Wzajemna współpraca staje się więc istotna w wymiarze dwu- i wielostronnym, biorąc pod uwagę europejskie i euroatlantyckie procesy integracyjne.

W tym kontekście nadmienić należy, iż oprócz faktu uczestniczenia obwodu w inicjatywach związanych z regionem bałtyckim, województwo warmińsko-ma-

zurskie we współpracy z tym obszarem upatruje również szanse i możliwości budowania wspólnych korzyści gospodarczych, gdyż z racji jego położenia stosunki gospodarcze są istotną szansą rozwoju.

Ponadto przyjęto, że ze względu na wspólne dziedzictwo historyczne oraz rolę polityczną i gospodarczą województwo warmińsko-mazurskie i kaliningradzka enklawa mogą realizować aktywną współpracę przygraniczną, co ma swoje uzasadnienie: geograficzne, ekonomiczne, administracyjne i polityczne.

Głównym celem prezentowanych rozważań jest ukazanie roli współpracy przygranicznej jednostek samorządu terytorialnego województwa warmińsko-mazurskiego z obwodem kaliningradzkim FR w rozwoju lokalnym. Współpracę tę potraktowano jako barometr otwarcia regionu na zewnętrzne bodźce rozwoju.

Badania przeprowadzono w 2008 r. Podstawową metodą badawczą w zbieraniu danych były wywiady indywidualne skierowane do wszystkich miast i gmin województwa – wójtów, burmistrzów oraz osób odpowiedzialnych za kontakty z obwodem, zatem do 16 gmin miejskich, 33 gmin miejsko-wiejskich i 67 gmin wiejskich¹. Wśród wybranych jednostek znalazły się te, które formalnie i nieformalnie prowadzą współpracę. Narzędziem badawczym opracowanym specjalnie do tego celu był kwestionariusz wywiadu.

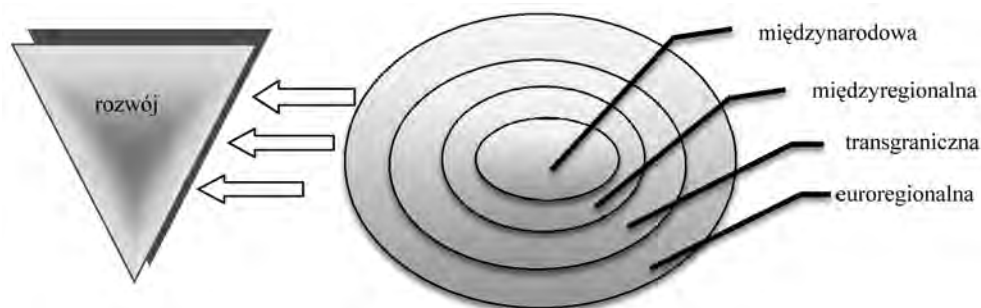
2. Regionalne aspekty współpracy przygranicznej współczesnych państw

Wielopłaszczyznowa współpraca stanowi zatem istotny element współczesnej polityki rozwoju gospodarczego (rysunek 1). Zapewnia przepływ doświadczeń pomiędzy regionami z różnych państw, a tym samym wspiera działania dążące do podniesienia funkcjonowania, nie tylko rządów, ale również instytucji samorządowych. Współpraca ta jest też narzędziem pozyskiwania i wymiany informacji oraz ułatwia rozwój wszechstronnej wymiany gospodarczej oraz pozagospodarczej. Umożliwia ona ponadto koordynację rozbudowy infrastruktury po obu stronach granic państwowych. Prowadzi też do wszechstronnego rozwoju regionów, będąc ważnym narzędziem promocji, a co za tym idzie – stwarza możliwości napływu inwestycji, rozwoju turystyki, wymiany idei, w tym zwłaszcza społecznych, edukacyjnych i naukowych, umożliwia działania kulturotwórcze itp.²

Wszystkie te funkcje wzajemnej współpracy sprawiają, iż jest ona istotnym elementem polityki rozwoju regionalnego.

¹ W województwie warmińsko-mazurskim jest 116 gmin i 21 jednostek powiatowych: 2 miasta na prawach powiatu (Olsztyn i Elbląg) oraz 19 powiatów ziemskich.

² M. Kołodziejki, K. Szmugiel, *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007–2013*, Centrum Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2004.



Rys. 1. Sposób rozumienia rozwoju gospodarczego regionu w nawiązaniu do rodzajów współpracy współczesnych państw

Źródło: opracowanie własne.

Warto przy tym zwrócić uwagę na szereg korzyści będących konsekwencją wzajemnego współdziałania, które są określane jako tzw. wartość dodana. Według Europejskiej Karty Regionów³ są to:

- wartość europejska – współpracujące ze sobą społeczności z sąsiadujących regionów przygranicznych wnoszą cenny wkład w dzieło wspierania pokoju, wolności, bezpieczeństwa i przestrzegania praw człowieka;
- wartość polityczna – czyli m.in.: wniesienie wkładu w budowę i integrację Europy, poznanie i budowę zaufania, urzeczywistnienie zasad pomocniczości i partnerstwa, wzmocnienie ekonomicznej i społecznej spójności i kooperacji, wiązanie poprzez środki unijne środków krajowych, regionalnych i lokalnych na współpracę;
- wartość instytucjonalna – wynikająca z aktywnego udziału społeczności, ugrupowań politycznych i społecznych po obu stronach granicy, przez co kreowana jest wiedza na temat sąsiada oraz trwała współpraca w efektywnych strukturach, wspólne opracowanie, w tym realizacja i finansowanie, przygranicznych programów i projektów;
- wartość społeczno-ekonomiczna – przejawiająca się poprzez: mobilizację miejscowego potencjału w wyniku wzmocnienia szczebla lokalnego i regionalnego, współdziałanie podmiotów sfery gospodarczej i społecznej, otwarcie rynku pracy i wyrównanie kwalifikacji zawodowych, dodatkowe efekty rozwojowe (infrastruktura, turystyka, edukacja, badania naukowe, współpraca małych i średnich przedsiębiorstw), trwałe pozytywne efekty w planowaniu przestrzennym i polityce regionalnej;
- wartość społeczno-kulturalna – rozumiana jako upowszechnianie w sposób trwały informacji o uwarunkowaniach geograficznych, strukturalnych, gospo-

³ Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych. Nowelizacja, SERG, Gronau 2004.

darczych, społeczno-kulturalnych i historycznych regionów przygranicznych (w wydawnictwach kartograficznych, na łamach publikacji oraz w podręcznikach szkolnych); wykształcenie się kręgu zaangażowanych specjalistów (multiplikatorów ze środowisk kościelnych, oświatowych, konserwatorów zabytków, muzealników, bibliotekarzy, stowarzyszeń kulturalnych itp.); równouprawienie i upowszechnienie znajomości języka z kraju sąsiada, względnie dialektów, co jest podstawą wzajemnej, sąsiedzkiej komunikacji.

Należy podkreślić, że współpraca między państwami tworzy przyczółki do rozszerzenia procesu integracji. Natomiast w przypadku przywoływanych powyżej korzyści ekonomicznych z niej płynących, należy uwzględnić, na co uwagę zwraca A. Miszczuk⁴, potencjał partnera z drugiej strony granicy oraz problem długotrwałości korzyści.

Z kolei przejawy i rodzaje współpracy między regionami można przedstawić za pomocą opisu intensywności zakresu różnorodnych powiązań zachodzących w jej ramach. Tak więc współpraca ta może występować w formie:

- poznawania się i wymiany informacji;
- wspólnej analizy zagadnień problemowych (poprzez aktywność mieszanych grup roboczych);
- wypracowywania wspólnych stanowisk w negocjacjach, przedstawiania wspólnych opinii o możliwych rozwiązaniach określonych problemów;
- realizacji wspólnych projektów;
- instytucjonalizacji wspólnego wykonywania zadań w zakresie współdziałania na rzecz rozwoju.

3. Znaczenie przygranicznej współpracy województwa warmińsko-mazurskiego z obwodem kaliningradzkim w rozwoju lokalnym

Współpraca z zagranicą województwa warmińsko-mazurskiego jest zgodna z założeniami polityki zagranicznej państwa. Stanowi istotny element strategii rozwoju społeczno-gospodarczego regionu i jest narzędziem w realizacji jej głównego celu: „spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy”. Ponadto przynosi wartość dodaną, która stanowi podstawę budowy wspólnego domu europejskiego. Uwarunkowana jest przede wszystkim:

- po pierwsze, położeniem w obszarze Morza Bałtyckiego oraz sąsiedztwem obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej i wynikającymi z tego faktu szansami ożywienia gospodarczego regionu;

⁴ A. Miszczuk, *Granica państwa jako międzynarodowe uwarunkowanie rozwoju regionalnego*, w: *Międzynarodowe uwarunkowania rozwoju regionalnego*, red. H. Ponikowski, B. Józwiak, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Administracji, Lublin 2008, s. 71–82.

- po drugie, posiadany potencjałem gospodarczym (oparty na rolnictwie, leśnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym), a także turystycznym (walory przyrodnicze regionu, stanowiące integralną część Zielonych Płuc Polski) oraz intelektualnym (działające placówki kształcenia szczebla średniego i wyższego, zwłaszcza Uniwersytet Warmińsko-Mazurski);
- po trzecie, bogatym dorobkiem kulturowym, bazującym na przesłankach historycznych i zróżnicowaniu narodowościowym i etnicznym regionu.

Dlatego współdziałanie zagraniczne województwa ma służyć przede wszystkim realizacji takich działań, jak⁵:

- wspieranie wzrostu konkurencyjności gospodarki regionalnej;
- rozbudowa i modernizacja infrastruktury komunikacyjnej, inwestycji w dziedzinie komunikacji drogowej, morskiej, lotniczej, telekomunikacji, które przyczynią się do integracji wewnętrznej i zewnętrznej;
- aktywizacja zawodowa ludności i dostosowanie szkolnictwa zawodowego do rzeczywistych potrzeb rynku pracy (również przygranicznego);
- wspieranie przedsięwzięć sprzyjających rozwijaniu wszelkich form turystyki krajowej i międzynarodowej;
- modernizacja i rozbudowa infrastruktury technicznej związanej z ochroną środowiska naturalnego, w szczególności: gospodarki odpadami, gospodarki wodno-ściekowej, ciepłownictwa i alternatywnych źródeł energii;
- przedsięwzięcia na rzecz rozwoju kulturowego regionu, w tym szczególnie kształtowanie warunków dla rozwoju edukacji i szkolnictwa wyższego, a także przedsięwzięć twórczych i naukowych;
- promocja działań na rzecz zdrowia publicznego oraz unowocześnianie systemu pomocy społecznej;
- wspieranie tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, w tym pomoc organizacjom pozarządowym;
- zwiększanie znaczenia i roli województwa warmińsko-mazurskiego w obszarze Morza Bałtyckiego i w regionalnych strukturach międzynarodowych;
- kontynuowanie współpracy ze Związkami Polaków oraz Polakami zamieszkującymi obszary Europy Wschodniej i Północno-Wschodniej (obwód kaliningradzki FR, Litwa, Łotwa, Białoruś, Ukraina).

Należy przy tym pamiętać, że na określenie znaczenia współpracy województwa warmińsko-mazurskiego z obwodem kaliningradzkim w rozwoju lokalnym wpływa wiele istotnych czynników, które za R. Szulem⁶ można podzielić na grupy:

1. ekonomiczne, dotyczące poziomu rozwoju zarówno woj. warmińsko-mazurskiego, jak i obwodu kaliningradzkiego, m.in. różnice w cenach, płacach, kursach walutowych i poziomie bezrobocia;

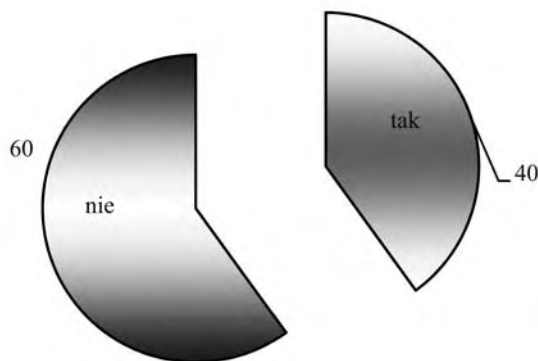
⁵ *Priorytety współpracy zagranicznej województwa warmińsko-mazurskiego*, załącznik do uchwały nr XXXV/665/09 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 listopada 2009 r.

⁶ R. Szul, *Uwarunkowania lokalnej współpracy transgranicznej*, Polski Przegląd Dyplomatyczny, PISM, t. 1, nr 2 (2), Warszawa 2001, s. 90–95.

2. polityczne, silne oddziaływanie ogólnej atmosfery politycznej na szczeblu rządowym na współpracę polsko-rosyjską na szczeblu lokalnym;
3. geograficzne, obejmujące m.in. infrastrukturę graniczną – drogi, zaś przede wszystkim przepustowość przejść granicznych po stronie polskiej i rosyjskiej,
4. socjokulturowe, zatem stereotypy i wzajemne uprzedzenia⁷;
5. instytucjonalne, przede wszystkim regulacje wizowe i celne określające status granicy i ich wpływ na natężenie polsko-rosyjskich kontaktów, równowaga kompetencyjna władz regionalnych i lokalnych partnerów współpracy⁸.

Powyższe czynniki wyznaczają intensywność, formy i relacje między współpracującymi obszarami.

Potwierdzają to badania przeprowadzone w 2008 r., z których wynika, że 40% gmin ma nawiązaną współpracę zagraniczną, co zostało przedstawione na rysunku 2.



Rys. 2. Procent gmin deklarujących nawiązaną współpracę zagraniczną

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Szacunki wskazują, że około 35% spośród wszystkich gmin prowadzi aktywną współpracę z obwodem kaliningradzkim FR, a 5% z nich położonych jest przy granicy. Właśnie dla usytuowanych w pobliżu granicy gmin kluczowe znaczenie ma współpraca z kaliningradzką enklawą. Gminy przygraniczne są zdania, że współpraca w dużym stopniu jest szansą na ich rozwój.

⁷ I. Zabielska, D. Waldziński, *Development of cooperation between Poland and Kaliningrad oblast of the Russian Federation during the nineties of the 20th century*, w: *The framework of regional development in cross-border areas of northeastern Poland and the Kaliningrad oblast*, red. T. Palmowski, Coastal Regions 8, Uniwersytet Gdański, Gdynia–Pelplin 2004, s. 56–64.

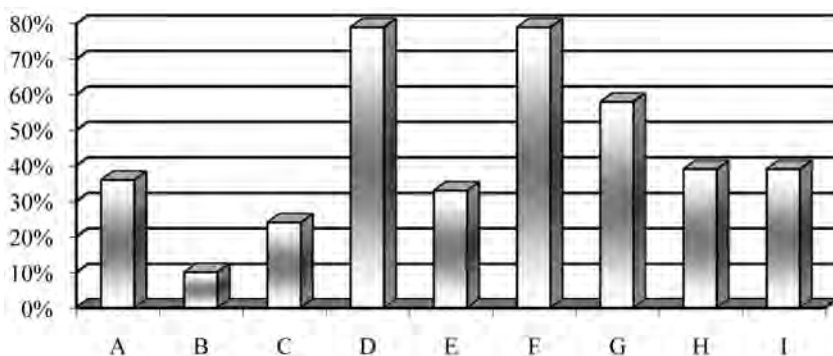
⁸ We współpracy zagranicznej gubernator, jako szef administracji obwodowej, jest partnerem dla polskiego wojewody i samorządu województwa, ponieważ jego kompetencje pokrywają się z kompetencjami marszałka i wojewody. Pomimo szerokiego zakresu uprawnień, gubernator w dużym stopniu jest zależny od władz federalnych. Nie administruje np. przejściami granicznymi jak polski wojewoda, co stanowi pewne ograniczenie.

Jednostki samorządu terytorialnego, podejmujące współpracę zagraniczną, mogą opierać ją na umowach formalnych oraz zobowiązaniach prawnych.

Z badań wynika, że gminy województwa warmińsko-mazurskiego prowadziły współpracę z jednostkami obwodu kaliningradzkiego FR⁹:

- na podstawie dwustronnych lub wielostronnych umów;
- w ramach Euroregionów: Bałtyk, Niemen, Łyna-Ława, Szeszupe;
- w formie nieformalnej opartą na kontaktach osobistych¹⁰.

Badania dowiodły, że gminy chcą rozszerzać stosunkowo wąski zakres istniejącej współpracy i dostrzegają wiele potencjalnych korzyści w odniesieniu do znaczenia współpracy przygranicznej w rozwoju gospodarczym województwa. Oceniono zatem istotność 9 korzyści, które ukazano na rysunku 3.



Legenda:

- | | |
|--|--|
| A – penetracja ogromnego rynku zbytu (rosyjskiego) | F – rozwój społeczno-kulturowy |
| B – dostęp do surowców i materiałów | G – rozwój przedsiębiorczości |
| C – efektywniejsza ochrona środowiska przyrodniczego | H – rozwój infrastruktury przygranicznej |
| D – ożywienie ruchu turystycznego | I – poprawa infrastruktury gospodarczej |
| E – zwiększenie obrotów handlowych | |

Rys. 3. Korzyści wynikające ze znaczenia współpracy przygranicznej w rozwoju woj. warmińsko-mazurskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

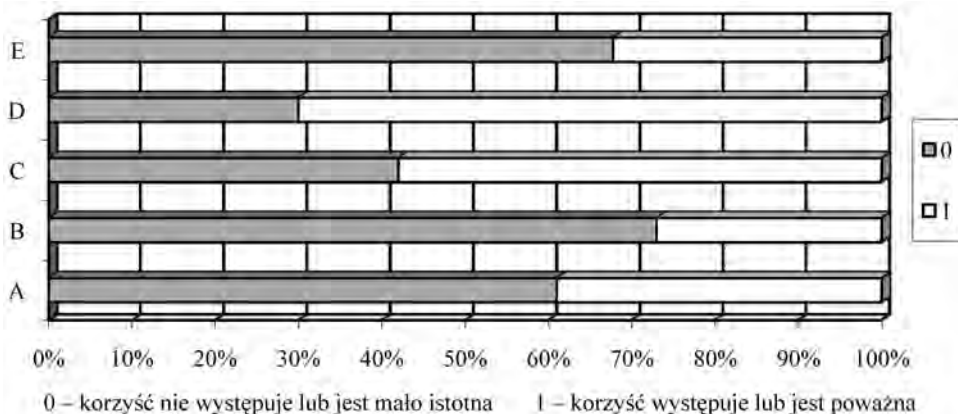
Według opinii przedstawicieli lokalnych władz największe korzyści postrzegane są w: ożywieniu ruchu turystycznego oraz rozwoju społecznym i kulturo-

⁹ Ponadto współpraca prowadzona jest w ramach: Związku Gmin „Barcja”, Komunalnego Związku Gmin Nadzalewowych w zakresie ochrony środowiska i aktywizacji (pod względem gospodarczym i turystycznym) oraz obszaru Zalewu Wiślanego i Mierzei Wiślanej.

¹⁰ Umowy nieformalne są to zazwyczaj uzgodnienia na zasadzie lojalności każdej ze stron dotyczące realizacji konkretnych przedsięwzięć, np. dotyczące wspólnego planowania, koordynacji działań, konsultacji czy uzgadniania stanowisk. Strony rozwiązują określone problemy, bez zaciągania zobowiązań natury prawnej.

wym¹¹ (po 79% ogółu wskazań), rozwoju przedsiębiorczości (58%), rozwoju infrastruktury przygranicznej i gospodarczej (po 39%), penetracji rynku rosyjskiego (36%), zwiększeniu obrotów handlowych (33%)¹². Respondenci uzupełnili (rozszerzyli) listę o możliwość wspólnego aplikowania o środki pozabudżetowe.

Przeprowadzone badania umożliwiły także określenie głównych korzyści, jakie niesie współpraca lokalna dla rozwoju społeczno-gospodarczego własnej gminy. Okazuje się, że przejawiają się one kolejno: w turystyce, zwłaszcza przygranicznej (70% ogółu wskazań); w rozwoju infrastruktury przygranicznej (58%); we wzroście dochodów lokalnej społeczności, również przygranicznej oraz w efektywniejszej ochronie środowiska naturalnego (39%), a także w możliwościach ubiegania się o środki unijne (27%).



Legenda:

- A – wzrost dochodów lokalnej społeczności D – rozwój turystyki (agroturystyki)
 B – możliwości ubiegania się o środki unijne E – efektywniejsza ochrona środowiska naturalnego
 C – rozwój infrastruktury przygranicznej

Rys. 4. Korzyści wynikające z przygranicznej współpracy dla rozwoju gospodarczego gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, przedstawiciele gmin traktujący współpracę z kaliningradzką enklawą jako zadanie strategiczne z punktu widzenia

¹¹ Respondenci wskazywali w szczególności na kształtowanie się lepszych stosunków pomiędzy społecznościami lokalnymi.

¹² Warto podnieść jeszcze jedną kwestię, która wyloniła się w trakcie wywiadów, a mianowicie: rolę samorządów w zakresie pomocy przedsiębiorcom – czy powinny być one inicjatorem spotkań przedsiębiorców, czy wspierać w razie potrzeby? Z badań wynika, że samorządów nie stać na aktywną politykę wspierania przedsiębiorczości, zatem pomoc przedsiębiorcom nie jest istotnym kierunkiem współpracy z enklawą kaliningradzką. Dlatego małe i średnie przedsiębiorstwa zrzeszają się w izbach przemysłowo-handlowych i gospodarczych.

rozwoju gospodarczego (40%) opowiadali się za kooperacją we wszystkich dziedzinach, które mogą łączyć. Dostrzegali ponadto w obwodzie ważny rynek zbytu dla lokalnych towarów.

4. Podsumowanie

Lokalna współpraca przygraniczna rozumiana jest w niniejszym artykule jako wszelka aktywność społeczno-gospodarcza wpływająca na rozwój lokalny gmin. W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego i obwodu kaliningradzkiego FR zależy ona przede wszystkim od czynników: politycznych, ekonomicznych, geograficznych, instytucjonalnych i socjokulturowych.

Omawiane obszary cechują się stosunkowo mało intensywną współpracą, przy czym podlega ona licznym wahaniom. Wpływa na to głównie słabość ekonomiczna obu stron, a ponadto niestabilność regulacji ekonomicznych i dotyczących ruchu transgranicznego, niekompatybilność systemów ekonomicznych oraz brak wiedzy i zainteresowania, wynikające do pewnego stopnia ze stereotypów.

Jednakże gminy określiły korzyści, jakie niesie współpraca przygraniczna w ich rozwoju lokalnym, a przejawiają się one kolejno w:

1. turystyce przygranicznej;
2. rozwoju infrastruktury przygranicznej;
3. wzroście dochodów lokalnej społeczności, zwłaszcza przygranicznej;
4. efektywniejszej ochronie środowiska naturalnego;
5. możliwościach ubiegania się o fundusze unijne.

Przeprowadzone badania potwierdzają, że współpraca przygraniczna stanowi narzędzie wzajemnego poznania oraz rozwoju bardzo wielu dziedzin funkcjonowania społeczności wojewódzkiej. Wymusza działania związane z szeroko rozumianym rozwojem przedsiębiorczości i promocją gospodarczą. Ponadto pogłębia integrację gospodarczą województwa z otoczeniem. Dlatego właśnie we współpracy przygranicznej gminy województwa warmińsko-mazurskiego upatrują szansę na przyspieszenie swego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Literatura

1. *Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych. Nowelizacja*, SERG, Gronau 2004.
2. Kołodziejki M., Szmugiel K., *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007–2013*, Centrum Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2004.
3. *Priorytety współpracy zagranicznej województwa warmińsko-mazurskiego*, załącznik do uchwały nr XXXV/665/09 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 listopada 2009 r.
4. Szul R., *Uwarunkowania lokalnej współpracy transgranicznej*, Polski Przegląd Dyplomatyczny, PISM, Warszawa 2001.

5. Zabielska I., Waldziński D., *Development of cooperation between Poland and Kaliningrad oblast of the Russian Federation during the nineties of the 20th century*, w: *The framework of regional development in cross-border areas of north-eastern Poland and the Kaliningrad oblast*, red. T. Palmoski, Coastal Regions 8, Uniwersytet Gdański, Gdynia–Pelplin 2004.
6. *Zaktualizowana Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do 2020 r.*, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2005.

THE ROLE OF CROSS-BORDER COLLABORATION IN LOCAL DEVELOPMENT (ON THE EXAMPLE OF WARMIA AND MAZURY AND KALININGRAD)

Summary: The paper presents the role of cross-border collaboration in local development (for example Warmia-Mazury and Kaliningrad Oblast of the Russian Federation). The studies were carried out in 2008. In the period under review 40% of municipalities established cooperation with foreign partners. Estimates indicate that only 33% of them actively collaborated with the circuit. Municipalities in turn saw the benefits of collaboration in border tourism and border infrastructure development, the increase in incomes of the local community, particularly border residents, and in more efficient environment protection.