

Izabela Zabielska, Renata Koszyk-Białobrzaska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

PRZYGRANICZNA WSPÓLPRACA POWIATÓW WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO Z OBWODEM KALININGRADZKIM FR

1. Wstęp

Współpraca przygraniczna stanowi istotny element integracji gospodarczej. Jest narzędziem pozyskiwania i wymiany informacji. Zapewnia przepływ doświadczeń oraz ułatwia rozwój turystyki. Prowadzi do kulturowego i edukacyjnego rozwoju regionu, jest też narzędziem promocji. Wymienione funkcje sprawiają, że przyczynia się ona także do rozwoju gospodarczego regionu.

Współpraca zasługuje zatem na szczególną uwagę. Dotyczy to zwłaszcza współpracy przygranicznej, która jest rozumiana jako wszelkie formy kontaktów, z zaznaczeniem, że charakter przygraniczny oznacza terytorialnie i instytucjonalnie ograniczony ich zasięg, w tym konkretnym przypadku – chodzi o współdziałanie powiatów woj. warmińsko-mazurskiego z Obwodem Kaliningradzkim FR.

Do końca lat 80. XX w. omawiana współpraca ze względów politycznych była realizowana w małym wymiarze. Obwód Kaliningradzki FR miał status wojskowej strefy specjalnej, zamknięty zaś charakter granicy uniemożliwiał szerszą i swobodną kooperację. Wszelkie kontakty były limitowane i sformalizowane, uwarunkowane czynnikami ideologicznymi. Dopiero przemiany przełomu lat 80. i 90. XX w. spowodowały zniesienie rygorów obszaru zamkniętego i wzrost zainteresowania enklawą kaliningradzką w różnych podmiotach regionalnych i lokalnych¹.

Celem pracy jest diagnoza współpracy powiatów woj. warmińsko-mazurskiego z Obwodem Kaliningradzkim FR, ze szczególnym uwzględnieniem jej zakresu i form. Podjęto też próbę wskazania podstawowych barier utrudniających współpracę. Badania przeprowadzono w okresie kwiecień – czerwiec 2007 r. Podstawową metodą badawczą w zbieraniu danych były wywiady indywidualne skierowane do

¹ Efektem zainteresowania jest podpisane Porozumienie o współpracy między wojewodą olsztyńskim a przewodniczącym administracji Obwodu Kaliningradzkiego FR.

wszystkich starostw powiatowych województwa, zatem do starostów lub ich zastępców bądź osób odpowiedzialnych za kontakty z Obwodem².

2. Istota współpracy przygranicznej

Współpraca przygraniczna na długą tradycję w Europie. W latach 50. XX w. przedstawiciele regionów granicznych wspólnie omawiali kwestię znoszenia barier stworzonych przez istniejące granice państwowe. Motywem ich działań było dążenie do podniesienia poziomu życia i zapewnienia trwałego pokoju. Pod koniec lat 80. XX w. ustanowienie wspólnego rynku europejskiego w krajach Unii Europejskiej oraz przemiany demokratyczne w krajach Europy Środkowej i Wschodniej otworzyły większość granic narodowych, a także przyczyniły się do zaistnienia nowych regionów granicznych. Ponadto zapoczątkowane w 1989 r. przemiany polityczno-gospodarcze stworzyły nowe, zmieniające się warunki do kooperacji przygranicznej. Współdziałanie, wykazujące wiele różnic w zależności od konkretnego regionu, posiada kilka wspólnych cech i problemów. Przyjmując za Furgał (2002), można do nich zaliczyć:

- brak przesłanek politycznych i historycznych współpracy przygranicznej;
- niestabilność sytuacji politycznej, oddziałującą jako bariera współpracy;
- dysproporcje ekonomiczne, powstające częściowo w wyniku przechodzenia do gospodarki rynkowej, włączając w to nieprawidłowości w sektorze przemysłu i handlu, takie jak: struktura cen, rynków, zatrudnienia i wynagrodzeń; inne dysproporcje wynikają z niskiego poziomu inwestycji, przestarzałej infrastruktury przemysłowej, niskiego poziomu wydajności pracy, wysokiego i rosnącego bezrobocia w niektórych regionach, braku infrastruktury przestrzennej lub jej złego stanu, np. przejść granicznych, połączeń drogowych i kolejowych czy telekomunikacji, a także poważnych problemów ochrony środowiska w niektórych regionach;
- ruchy migracyjne (uchodźcy, emigranci ekonomiczni);
- znaczne różnice struktur administracyjnych i prawnych między państwami oraz brak porównywalnych struktur i podmiotów na szczeblu regionalnym i lokalnymi.

Otwarcie granic po 1990 r. dla Polski zaowocowało przede wszystkim rozwinięciem kontaktów handlowych oraz innych rodzajów działalności (m.in. przemysłowej).

Jednym ze sposobów pobudzenia rozwoju regionów przygranicznych stało się tworzenie wspólnych organizmów gospodarczych, obejmujących tereny po obu stronach granicy sąsiadujących krajów – euroregionów. Do tego niezbędne było:

² W województwie warmińsko-mazurskim jest 116 gmin (16 miejskich, 33 miejsko-wiejskie, 67 wiejskich) i 21 jednostek powiatowych: dwa miasta na prawach powiatu (Olsztyn i Elbląg) oraz 19 powiatów ziemskich: braniewski, bartoszycki, kętrzyński, węgorzewski, gołdapski, olecki, giżycki, mrągowski, lidzbarski, ostródzki, iławski, nowomiejski, działdowski, nidzicki, szczycieński, piski, ełcki, elbląski, olsztyński.

- stworzenie odpowiedniej infrastruktury,
- upowszechnienie wiedzy o walorach sąsiednich regionów,
- przełamanie nieufności narosłej przez wiele lat.

Zadania powyższe spoczywają na samorządach lokalnych, między innymi na samorządzie powiatowym.

3. Uwarunkowania prawne współpracy zagranicznej powiatu

Kompetencje do podejmowania kontaktów transgranicznych przez struktury władzy w województwie wynikają z ram określonych przez polskie prawo. Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz tworzenie międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych³. Przypisanie samorządowi powiatowemu zadania powodują konieczność podejmowania współpracy w różnych dziedzinach przez graniczące ze sobą powiaty⁴. Ogólne zasady współpracy powiatów ze społecznościami lokalnymi innych państw określa Ustawa z dnia 5 czerwca 1990 r. o samorządzie powiatowym⁵. Potencjalne dziedziny współpracy⁶ podejmują jednostki organizacyjne podległe powiatom, a mianowicie: straż pożarna, szkoły, muzea, urzędy pracy, centra pomocy rodzinie, centra informacji turystycznej, powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne.

W sytuacji szczególnej znalazły się powiaty przygraniczne na granicy z Obwodem Kaliningradzkim FR. Do rozwiązywania wspólnych problemów sąsiedzkich wynikających z zadań ustawowych konieczne jest podejmowanie współpracy zagranicznej w oparciu o umowy współpracy między powiatami przygranicznymi

³ Wynika to zarówno z międzynarodowych umów multilateralnych (Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej czy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego), umów bilateralnych (np. polsko-rosyjskich) i z polskiego prawa wewnętrznego (w tym z Konstytucji RP, art. 172 ust. 2). Szerzej na temat ustawowych regulacji udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach pisał m.in. R. Sowiński, *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7-8, s. 32-40. Ponadto województwo przystępuje do zrzeszeń zgodnie z „Priorytetami współpracy zagranicznej województwa”, uchwalonymi w trybie określonym w przepisach o samorządzie województwa (DzU 2000, nr 91, poz. 1009). Szerzej nt. priorytetów współpracy woj. warmińsko-mazurskiego w: Uchwała nr XXXIX/560/02 Sejmiku Województwa.

⁴ Należy zaznaczyć, że powiaty, na mocy Ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, włączono do kręgu podmiotów, które mogą podejmować współpracę ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych (DzU 2000, nr 12, poz. 136, art. 52, pkt 3).

⁵ Tekst pierwotny: DzU 1998 nr 91, poz. 578.

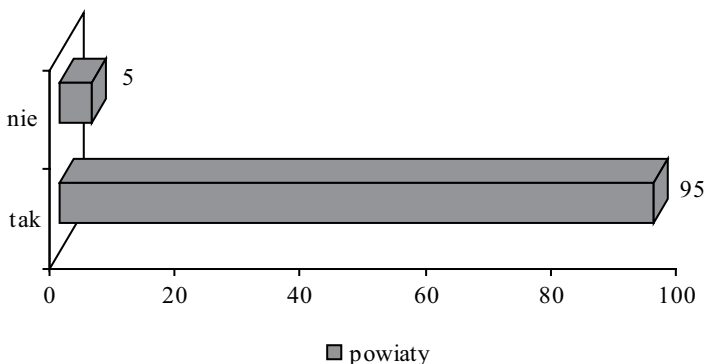
⁶ Jednostki powiatowe wykonują zadania publiczne w zakresie: edukacji, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, transportu drogowego i dróg publicznych, kultury i ochrony dóbr kultury, kultury fizycznej i turystyki, ochrony środowiska itp.

województwa warmińsko-mazurskiego z rejonami przygranicznymi Obwodu Kaliningradzkiego FR⁷. Przykładem są umowy partnerskie oraz listy intencyjne.

W początkowej fazie kontaktów dochodziło do wymiany delegacji samorządowych z udziałem przedstawicieli środowisk gospodarczych. Kolejnym etapem stało się przygotowanie wspólnych programów działania w zbliżaniu i umożliwianiu nawiązywania bezpośrednich kontaktów między mieszkańcami sąsiadujących ze sobą powiatów i rejonów z Obwodu Kaliningradzkiego FR. Aby usprawnić rozwiązywanie wspólnych problemów oraz tworzenie formalnych podstaw współpracy wszystkich powiatów przygranicznych woj. warmińsko-mazurskiego i rejonów Obwodu Kaliningradzkiego FR, utworzono stowarzyszenia powiatów i rejonów przygranicznych w postaci euroregionów⁸.

4. Współpraca powiatów woj. warmińsko-mazurskiego z Obwodem Kaliningradzkim FR

Z badań obecnego stanu kontaktów powiatów woj. warmińsko-mazurskiego z Obwodem Kaliningradzkim FR wynika, że 95% jednostek (na 21) współpracuje z partnerami zagranicznymi (rys. 1).



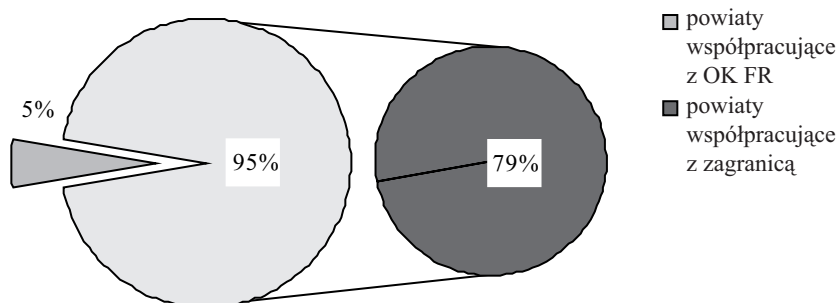
Rys. 1. Powiaty deklarujące nawiązaną współpracę zagraniczną

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Wyjaśnienia wymagają uprawnienia samorządu terytorialnego w Obwodzie Kaliningradzkim FR. Otóż Obwód, jako jeden z 89 podmiotów Federacji Rosyjskiej, stanowi jej nieodłączną i integralną część. We współpracy transgranicznej gubernator (szef administracji obwodowej na poziomie regionalnym) jest partnerem dla polskiego wojewody i samorządu województwa, gdyż jego kompetencje odpowiadają zarówno zadaniom wojewody, jak i marszałka województwa. Pomimo tak szerokiego zakresu kompetencji gubernator jest uzależniony od władz federalnych. Szerzej na temat kompetencji samorządu terytorialnego w Obwodzie w opracowaniu: W.T. Modzelewski, *Polska – Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej*, Instytut Nauk Politycznych UWM, Olsztyn 2007.

⁸ Na pograniczu polsko-rosyjskim funkcjonują cztery euroregiony: „Bałtyk”, „Niemen”, „Lyna-Lawa” i „Szeczupe”.

Szacunki wykazują, że 16 powiatów realizuje kontakty z partnerami w Obwodzie Kaliningradzkim FR, co stanowi prawie 80% spośród powiatów kooperujących z zagranicą (rys. 2). 12 z nich podjęło współpracę dwustronną, 5 zaś należy jedynie do polsko-rosyjskich struktur euroregionalnych (rys. 3).



Rys. 2. Procent powiatów współpracujących z Obwodem Kaliningradzkim FR

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 3. Powiaty woj. warmińsko-mazurskiego współpracujące z Obwodem Kaliningradzkim FR

Źródło: opracowanie własne.

Analizując obecny stan kontaktów powiatów woj. warmińsko-mazurskiego z Obwodem Kaliningradzkim FR należy przyjąć, że w dużej mierze jest on uwarunkowany okresem funkcjonowania tych struktur w Polsce⁹.

⁹ Rozpatrywany okres to zbyt krótki czas, aby mogły wykształcić się znaczące formy wzajemnego współdziałania, tym bardziej że powiaty węgorzewski, olecki oraz gołdapski i giżycki w obecnym ich kształcie istnieją jeszcze krócej.

Działania samorządów powiatowych obejmują inicjatywy samodzielne i przedsięwzięcia organizowane wspólnie z gminami. Dotyczy to w szczególności:

- imprez kulturalnych, oświatowych i sportowych (powiaty: bartoszycki, braniewski, giżycki, gołdapski, kętrzyński, lidzbarski, olsztyński, ostródzki, węgorzewski, oraz miasta: Elbląg i Olsztyn);
- promocji turystycznej i projektów ekologicznych (powiaty: giżycki, gołdapski, kętrzyński, węgorzewski, oraz miasta: Elbląg i Olsztyn);
- wsparcia lokalnych przedsiębiorców (powiaty: bartoszycki, kętrzyński, oraz miasta: Elbląg i Olsztyn);
- działań na rzecz rozbudowy infrastruktury granicznej (powiaty: bartoszycki, gołdapski, węgorzewski, oraz miasto Elbląg);
- współpracy służb ratowniczych (powiaty: kętrzyński, węgorzewski);
- wymiany doświadczeń z zakresu funkcjonowania administracji lokalnej (16 powiatów realizujących współpracę).

Ze zgromadzonych w trakcie badań informacji wynika, że przedstawiciele powiatów postrzegają swoją rolę przede wszystkim jako inicjatora nawiązywania kontaktów¹⁰. Ponadto istotną formą dotychczasowych kontaktów jest składanie wzajemnych wizyt o charakterze roboczym bądź przy okazji lokalnych uroczystości.

Poziom rozwoju współpracy nie odpowiada jej możliwościom. Wynika to z istnienia wielu utrudnień i barier. Za najważniejsze uznano prawno-administracyjne (95%). Zdaniem respondentów, ważny jest tzw. czynnik polityczny. Napięcia na szczeblu rządowym nie pozostają bez wpływu na współpracę na poziomie lokalnym. Dodatkowo wprowadzenie systemu wizowego utrudnia wzajemną współpracę. W dalszej kolejności wskazywano: brak środków finansowych (71%), ograniczony dostęp do informacji o rosyjskim partnerze (66%) oraz brak wsparcia ze strony państwa (42%) (tab. 1).

Tabela 1. Przeszkody we wzajemnej współpracy (w %)

Ograniczenia	Udział *
Prawno-administracyjne	95
Finansowe	71
Ograniczony dostęp do informacji o partnerze	66
Brak wsparcia ze strony państwa	42
Trudności w znalezieniu partnerów do współpracy	35

* Respondenci mieli możliwość ustosunkowania się do każdej odpowiedzi, jeżeli uważali, że bariera występuje.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

¹⁰ Dużego znaczenia nabiera indywidualna aktywność osób zasiadających we władzach powiatowych, kontynuujących osobiste kontakty nawiązane jeszcze przed utworzeniem tych struktur.

W opinii badanych, jakość i intensywność wymiany uzależniona jest od ograniczenia czy likwidacji istniejących przeszkód. Optymizmem napawa fakt, że zdecydowana większość badanych opowiada się za intensyfikacją współpracy w przyszłości. Tam, gdzie dotychczas nie była realizowana, deklarowano chęć jej nawiązania.

Analizowane powiaty dostrzegają kolejno korzyści ze współpracy w sferach: kultury, turystyki, oświaty, gospodarki, przejść granicznych, ochrony środowiska, samorządu terytorialnego. W najczęściej wymienianej dziedzinie, imprez kulturalnych, kontakty są różnorodne i częste. Należą do nich m.in. spotkania i wymiana młodzieży, działalność artystyczna oraz imprezy ludowe. Dużą popularnością cieszą się również imprezy międzyszkolne i sportowe, targi i wystawy. Rozwijają się także współpraca służb ratowniczych, w tym straży pożarnej. Według opinii przedstawicieli powiatów woj. warmińsko-mazurskiego ważną rolę w inicjowaniu i promowaniu wzajemnej kooperacji odgrywa Konsul Generalny RP w Kaliningradzie.

5. Podsumowanie

W artykule przedstawiono diagnozę przygranicznej współpracy woj. warmińsko-mazurskiego z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej (FR). W analizowanym okresie 95% powiatów współpracowało z partnerami zagranicznymi. Szacunki wskazały, że prawie 80% z nich prowadziło aktywną współpracę z Obwodem Kaliningradzkim FR, w tym dwa miasta na prawach powiatu. Wszystkie powiaty przygraniczne, a zatem te, których północne granice stanowi granica państwa, realizują współpracę ze stroną kaliningradzką. Ponadto w powiatach, gdzie istnieją przejścia graniczne lub planuje się ich budowę, jest silna motywacja do współdziałania z administracją obwodową oraz tamtejszymi strukturami samorządowymi.

Powiaty dostrzegały korzyści ze współpracy kolejno w sferach: kultury, turystyki, oświaty, gospodarki, przejść granicznych, ochrony środowiska, samorządu terytorialnego. Wymienione jednostki również propagowały kontakty miejscowych przedsiębiorców (organizowały targi, wspólne wyjazdy) oraz wspierały podległe im jednostki organizacyjne (szkoły, muzea, domy kultury, powiatowe urzędy pracy), poszukujące współpracy z Obwodem. Wspomagane były także inicjatywy dotyczące wspólnego przygotowywania projektów związanych z wykorzystaniem środków unijnych.

Działania powiatów i rejonów Obwodu Kaliningradzkiego FR mają duże znaczenie dla dalszego funkcjonowania i rozwoju współpracy przygranicznej woj. warmińsko-mazurskiego w kontekście członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej. Wzajemne poznanie swoich problemów oraz ich wspólne rozwiązywanie powinno ułatwić kooperację w przyszłości. To właśnie we współpracy przygranicznej powiaty woj. warmińsko-mazurskiego upatrują szansy na przyspieszenie swego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Literatura

- Modzelewski W.T., *Polska – Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej*, Instytut Nauk Politycznych UWM, Olsztyn 2007.
- Sowiński R., *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7-8.
- Uchwała nr XXXIX/560/02 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 6 sierpnia 2002 r. w sprawie priorytetów współpracy zagranicznej Województwa Warmińsko-Mazurskiego.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1990 r. o samorządzie powiatowym, DzU 1998, nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 2000, nr 91, poz. 1009.
- Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, DzU 2000, nr 12, poz. 136, art. 52, pkt 3.

BORDER CO-OPERATION OF DISTRICTS OF WARMIA AND MAZURY VOIVODSHIP AND KALININGRAD OBLAST OF THE RUSSIAN FEDERATION

Summary

The Kaliningrad Oblast of the Russian Federation is an important area for Warmia and Mazury voivodship from the geopolitical and geo-economic perspective. Cross-border co-operation is becoming important in both bilateral and multilateral dimension considering the European and Euro-Atlantic integration processes.