



Roman Szul

Uwarunkowania lokalnej współpracy transgranicznej

Referat wygłoszony na konferencji w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych „Polski samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych”, 15 maja 2001 r., <www.pism.pl/konferencje>

Uwagi wstępne

Współpraca transgraniczna jest jednym z najczulszych mierników sytuacji w stosunkach międzynarodowych, zarówno politycznych, jak i ekonomicznych, i szerzej – wskaźnikiem ewolucji w szeroko rozumianej sferze społeczno-kulturowej. Międzynarodowe tendencje integracyjne czy dezintegracyjne w sferze gospodarczej, politycznej i społeczno-kulturowej są najbardziej zauważalne właśnie we współpracy transgranicznej – jej intensyfikacji bądź osłabieniu. Jednocześnie współpraca transgraniczna jest nie tylko pasywnym receptorem impulsów ze strony otoczenia (krajowego, międzynarodowego), lecz odgrywa również aktywną rolę czynnika sprzyjającego lub niesprzyjającego szerszej współpracy międzynarodowej. Z tych powodów współpraca transgraniczna zasługuje na szczególną uwagę. Dotyczy to zwłaszcza współpracy lokalnej, gdyż na tym poziomie ogniskują się problemy związane ze współpracą transgraniczną.

Celem niniejszego tekstu jest właśnie zwrócenie uwagi na najważniejsze uwarunkowania i problemy lokalnej współpracy transgranicznej. Obok uwag natury ogólnej i teoretycznej znajdują się w nim odniesienia do sytuacji Polski.

Pojęcie lokalnej współpracy transgranicznej

Pojęcie współpracy transgranicznej można rozumieć dwojako:

- *sensu stricto*, jako zinstytucjonalizowane współdziałanie władz i innych instytucji, zlokalizowanych po obu stronach granicy państwowej (lub też zlokalizowanych w kilku krajach – w odniesieniu do obszarów styku kilku granic państwowych);
- *sensu largo*, jako wszelkie formy kontaktów transgranicznych, wliczając w to sporadyczne i nieregularne kontakty handlowe, turystyczne itp. (pod warunkiem, że kontakty te nie przybierają form przestępczych lub jawnie godzących w interesy którejś ze stron).

W dalszej części niniejszego tekstu współpracę transgraniczną będziemy rozumieć jako współpracę *sensu largo* (czyli jako kontakty transgraniczne).

Przymiotnik „lokalna” w odniesieniu do współpracy transgranicznej oznacza, że chodzi o terytorialnie i instytucjonalnie ograniczony zasięg kontaktów transgranicznych. Ograniczenie terytorialne z kolei oznacza, że bierze się pod uwagę dość wąski pas obszaru przygranicznego – szerokości do kilku (najwyżej do kilkudziesięciu) kilometrów. W odniesieniu do Polski może to być np. pas przygranicznych powiatów lub pas przygranicznych rejonów statystycznych poziomu NTS 3. Ograniczenie instytucjonalne – istotne podczas współpracy instytucjonalnej – oznacza, że bierze się pod uwagę poziom instytucji szczebla lokalnego (ewentualnie również regionalnego), co wyklucza współpracę instytucji ogólnokrajowych i władz centralnych.

Ogólne uwarunkowania lokalnej współpracy transgranicznej

Uwarunkowania lokalnej współpracy transgranicznej można podzielić na kilka grup. Wydaje się, że najodpowiedniejszy jest podział na następujące grupy czynników:

- geograficzne,
- ekonomiczne,
- socjokulturowe i językowe,
- instytucjonalne,
- polityczno-międzynarodowe,

z tym, że zaliczenie niektórych czynników do tej czy innej grupy jest niekiedy umowne. Przykładem czynników, które mogą być

różnie klasyfikowane, jest niezwykle ważna w kontaktach transgranicznych infrastruktura transportowa: może być ona zaliczona do czynników geograficznych (jako element geografii ekonomicznej) lub do czynników *stricte* ekonomicznych. W niniejszym tekście infrastrukturę transportową zalicza się do czynników geograficznych.

Czynniki geograficzne obejmują następujące dziedziny:

a) sieć osadniczą na terenach przygranicznych. Szczególnie istotne jest występowanie lub brak dużych skupisk ludzi (miast), jako że wszelka współpraca czy kontakty wymagają obecności ludzi. Im większa jest liczba ludności na obszarze przygranicznym, tym większe są szanse powstania kontaktów transgranicznych. Oczywiście, sieć osadnicza nie ogranicza się do kwestii liczby ludności – z siecią tą związane jest też rozmieszczenie instytucji (publicznych i prywatnych, gospodarczych i pozagospodarczych), które są bardzo ważnymi podmiotami współpracy transgranicznej. Sieć osadnicza w obszarze transgranicznym może mieć różne cechy. Oprócz tego, że może być mocniej lub słabiej rozwinięta, może być też zrównoważona lub niezrównoważona. Pierwszy przypadek oznacza sytuację, w której po obu stronach granicy znajdują się miejscowości mniej więcej tej samej wielkości (i znaczenia). W drugim przypadku mamy do czynienia z występowaniem po jednej stronie granicy dużego miasta (lub aglomeracji), przy braku odpowiednika po drugiej stronie granicy. Oznacza to, że w przeciwieństwie do pierwszej sytuacji, charakteryzującej się równowagą w relacjach transgranicznych, występuje tu nierównowaga – siła oddziaływania miasta (aglomeracji) wykracza poza granicę kraju, tak więc część kraju sąsiedniego znajduje się w zasięgu oddziaływania zagranicznego ośrodka miejskiego. W zależności od okoliczności, oddziaływanie to może przybrać różne formy – od wyłącznie handlowych po obejmujące również kwestie społeczno-kulturowe;

b) ukształtowanie terenu – zwłaszcza takie zjawiska jak występowanie naturalnych barier komunikacyjnych (góry, rzeki, bagna itp.). Bardzo często granice przebiegają wzdłuż naturalnych barier, wzmacniając w ten sposób ich oddziaływanie na kontakty (międzyludzkie i międzyinstytucjonalne). Wprawdzie współczesna technika umożliwia pokonywanie barier naturalnych (budowa dróg, mostów, tuneli, linii telefonicznych i telefonii bezprzewodowej itp.), niemniej jednak wiąże się z tym konieczność poniesienia, niekiedy znacznych, kosztów, co oznacza barierę ekonomiczną.

Ukształtowanie terenu wpływa też pośrednio na kontakty transgraniczne – poprzez wpływ na wcześniej omawianą sieć osadniczą;

c) infrastrukturę transgraniczną – drogi i przejścia graniczne. Infrastruktura ta wpływa wprost na możliwości kontaktów transgranicznych. Jej istnienie jest pierwszym i niezbędnym warunkiem powstania współpracy transgranicznej, nasycenie zaś granicy tą infrastrukturą określa intensywność kontaktów;

d) cechy środowiska przyrodniczego. Cechy te (np. występowanie lub brak obszarów o wysokich walorach przyrodniczych lub zdegradowanych albo zagrożonych degradacją ekologiczną) określają możliwości budowy (rozbudowy) infrastruktury transgranicznej, działając tym samym z jednej strony jako bariera kontaktów, a z drugiej, determinując treść współpracy transgranicznej – np. w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego czy rekultywacji obszarów zdegradowanych. Podobnie jak w przypadku sieci osadniczej, również sytuacja w dziedzinie środowiska naturalnego może być zrównoważona lub niezrównoważona. W tym drugim wypadku mamy do czynienia z sytuacją, gdy po jednej stronie granicy znajdują się np. obszary o wysokich walorach przyrodniczych, a po drugiej – użytkownicy (np. turyści lub wczasowicze) lub niszczyciele (przemysł i miasta jako emitenci zanieczyszczeń wód i powietrza). Istnienie lub brak równowagi, o której mowa, wpływają na kształt relacji transgranicznych: na transgraniczny, międzynarodowy podział pracy, na charakter konfliktów w rozwiązywaniu codziennych problemów itp.;

Czynniki ekonomiczne to przede wszystkim:

a) ogólny poziom rozwoju obszaru przygranicznego i relacje między obiema jego częściami. Im wyższy jest poziom rozwoju (potencjał ekonomicznych) danego obszaru, tym większe jest prawdopodobieństwo powstania kontaktów między jego częściami. Oznacza to, że biedne obszary transgraniczne nie mogą rozwinąć intensywnej współpracy transgranicznej, niezależnie od warunków naturalnych, stanu infrastruktury technicznej czy chęci polityków czy społeczności lokalnych. Współpraca taka w najlepszym wypadku może przybrać formy turystyki handlowej. Z kolei relacje ekonomiczne między obiema częściami obszaru transgranicznego wpływają na formy współpracy: kierunki przepływu ludzi i kapitału (siła robocza zwykle migruje z obszaru biedniejszego do bogatszego, a kapitał odwrotnie), specjalizację (obszary bogatsze zajmują się produkcją dóbr i usług wiedzochłonnych, z dużą zawartością wartości dodanej, natomiast obszary uboższe oferują tereny rekreacyj-

ne, miejsca pod lokalizację uciążliwych funkcji produkcyjnych i infrastrukturalnych oraz tanią siłą roboczą). Szczególnie istotnym czynnikiem, determinującym transgraniczną współpracę ekonomiczną, jest istnienie lub brak silnych (ekonomicznie i technologicznie) przedsiębiorstw, których siedziby są zlokalizowane w strefie przygranicznej. Istnienie takich przedsiębiorstw umożliwia lokalne kontakty transgraniczne. Brak takich firm współpracę taką utrudnia. W tym ostatnim wypadku niewykluczone są kontakty gospodarcze o zasięgu ponadlokalnym – związki danego obszaru przygranicznego z firmami zlokalizowanymi w głębi terytorium drugiego kraju;

b) system funkcjonowania gospodarki po obu stronach granicy (kompatybilność systemowa). Bardziej rozwinięte formy współpracy gospodarczej (powiązania kooperacyjne i kapitałowe) wymagają pewnej wspólnej podstawy prawno-systemowej, a zwłaszcza wymiennalności walut (lub wspólnej waluty), prawa transferu kapitałów i istnienia (oraz sprawności) banków, jednakowych zasad dotyczących podejmowania działalności gospodarczej, podobnych zasad prawa własności, rachunkowości przedsiębiorstw, systemu podatkowego itp. Szczególnie istotna jest przede wszystkim możliwość uzyskiwania nieruchomości i prowadzenia działalności na terytorium drugiego kraju. Bez takiej kompatybilności możliwe są jedynie proste i niestabilne formy kontaktów handlowych, polegające na okazjonalnych zakupach i sprzedaży, w tym zwłaszcza w handlu bazarowym;

c) aktualna koniunktura, głównie w dziedzinie cen, płac, kursów walut i bezrobocia. Istnienie transgranicznych różnic w poziomie płac i cen, zwłaszcza jeśli różnice te są wzmagane dodatkowo przez kształtowanie się kursów walut, generuje strumienie ludzi, towarów i pieniądza, stymulując powstanie lokalnego bądź regionalnego rynku transgranicznego. Rynek ten cechuje się tym, że siła robocza i tani towar wędruje z kraju biedniejszego (o niższych płacach i niższych kosztach utrzymania) do bogatszego, a w odwrotnym kierunku wędruje pieniądź (utarg handlarzy, zarobek robotników). Poziom bezrobocia ma istotny wpływ na powstanie transgranicznego rynku pracy – wysoki poziom bezrobocia w kraju bogatszym z reguły stwarza presję polityczną i społeczną, hamującą napływ pracowników zza granicy, niezależnie od różnicy w płacach. W tej sytuacji transgraniczny rynek pracy albo nie powstaje, albo przybiera formy szarej strefy. Szczególnie istotnym czynnikiem koniunkturalnym jest kształtowanie się kursów walut. Wahania kur-

sów walut, zwłaszcza wahania w różnicach siły nabywczej walut wymiennalnych (dolara, marki) między krajami, wpływają w decydującym stopniu na wahania opłacalności transgranicznego handlu i wahadłowej (codzienne dojazdy do pracy) i krótkoterminowej migracji zarobkowej. Właśnie te wahania w największym stopniu wyjaśniają wzloty i upadki handlu przygranicznego w Polsce, a także sam kierunek przepływu towarów.

Czynniki instytucjonalne obejmują szeroki zakres spraw, z których na szczególną uwagę zasługują:

a) regulacje wizowe, paszportowe i celne. Określają one zasady (i koszty) przekraczania granicy, wpływając w ten sposób na intensywność kontaktów transgranicznych. Współcześnie to właśnie te regulacje, a nie warunki naturalne, stanowią o charakterze granicy jako bariery;

b) organizacja terytorialna kraju – zwłaszcza zakres kompetencji i możliwości finansowych władz lokalnych i regionalnych. Czynnikiem ten jest istotny w przypadku współpracy instytucjonalnej. W sytuacji małych kompetencji władz samorządowych, przede wszystkim w dziedzinie kontaktów transgranicznych, intensywna współpraca nie może się rozwinąć. Rozwojowi współpracy nie sprzyja też nierównowaga kompetencyjna i ekonomiczna potencjalnych partnerów. Nierównowaga sprawia, że ewentualna lokalna (regionalna) współpraca transgraniczna przybiera formy zależności słabszego partnera względem silniejszego, co mogłoby wzbudzać obawy zarówno ze strony władz centralnych i lokalnych, jak i ze strony ludności, zwłaszcza jeśli obawy te nakładałyby się na obawy natury historyczno-kulturowej.

Czynniki socjokulturowe i językowe stanowią swojego rodzaju barierę w nawiązywaniu kontaktów transgranicznych. Szczególnie ważne są tu wszelkiego rodzaju negatywne stereotypy i uprzedzenia wobec ludności po drugiej stronie granicy. Stereotypy te sprzeczają się do niedoceniań partnera, a nawet do niechęci poznania i nawiązania kontaktu z nim, a tym samym do trwania okazji do nawiązania korzystnego kontaktu. Podłożem negatywnych stereotypów i uprzedzeń mogą być dzieje obydwu społeczności lub też jednostkowe kontakty.

Istotną barierą jest bariera językowa. Wpływa ona nie tylko na możliwości współpracy kulturalnej, ale również, i przede wszystkim, na sytuację na rynku pracy. Cudzoziemcy bez dobrej znajomości języka danego kraju w najlepszym wypadku są skazani na nisko opłacane zajęcia, wymagające pracy fizycznej, i to niezależnie

od formalnych regulacji, dotyczących zatrudniania zagranicznej siły roboczej.

Czynniki polityczne polegają na wpływie ogólnej atmosfery politycznej między danymi krajami na kontakty transgraniczne, a w szczególności na regulacje dotyczące przekraczania granicy, współpracę władz publicznych itp. Relacje między ogólną sytuacją polityczną a lokalną sytuacją polityczną są dwustronne.

Oprócz omówionych czynników „systemowych” należy wspomnieć o sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak: klęski żywiołowe, zaryzy itp., wpływających na kontakty transgraniczne.

Formy i poziomy współpracy transgranicznej

Współpraca transgraniczna przybiera różne formy. Otwartym pytaniem jest, czy te formy układają się w poziomy, to znaczny, czy istnieje pewna kolejność osiągnięcia określonych form współpracy transgranicznej. W przypadku niektórych form współpracy transgranicznej, istnienie poziomów współpracy wydaje się pewne.

Najważniejsze formy współpracy transgranicznej to:

- handel indywidualny (w tym bazarowy i turystyka handlowa),
- kooperacja przedsiębiorstw,
- współpraca władz lokalnych w dziedzinie infrastruktury transgranicznej,
- współpraca władz lokalnych i instytucji pozarządowych w dziedzinie kultury, oświaty, ochrony środowiska, planowania przestrzennego itp.

Do niewątpliwie najniższej formy współpracy należy handel indywidualny, dokonywany przez turystów handlowych. Wyższą formą jest regularny handel między przedsiębiorstwami, a najwyższą – trwałe powiązania kooperacyjne.

W dziedzinie współpracy instytucjonalnej za najniższą formę współpracy można uznać budowę infrastruktury transgranicznej, warunkującej wszelkie kontakty, a za najwyższą – regularną współpracę w dziedzinie gospodarki komunalnej (wspólne przedsięwzięcia), ochrony środowiska (wspólne planowanie obszarów chronionych i egzekwowanie tych samych norm, a nie tylko wspólny monitoring zanieczyszczenia strefy przygranicznej) oraz oświaty i kultury (wspólne instytucje).

W przedstawionej klasyfikacji niezbyt klarowne jest miejsce epizodycznej współpracy władz lokalnych w tzw. miękkich dziedzinach – jak organizacja festynów, festiwali, wymiana młodzieżowa,

wizyty studialne itp. Mają one niewątpliwe znaczenie w kształtowaniu atmosfery współpracy, w kształceniu kadr zdolnych do podejmowania współpracy transgranicznej itp. Tej formy kontaktów nie należy jednak uznawać za wysoki poziom współpracy transgranicznej, ze względu na jej ograniczony zasięg oddziaływania i niestabilność.

Kilka uwag o sytuacji w polskich obszarach przygranicznych

Polskie obszary przygraniczne można podzielić na 3 części:

- 1) pogranicze zachodnie (na granicy z Niemcami),
- 2) pogranicze wschodnie (z krajami dawnego ZSRR),
- 3) pogranicze południowe.

Pogranicze zachodnie wyróżnia się najbardziej intensywną i wieloraką współpracą transgraniczną ze wszystkich obszarów przygranicznych. W dziedzinie ekonomicznej najbardziej intensywnie rozwinęły się niskie formy współpracy – handel bazarowy. Przeżywa on jednak stopniowy regres z powodu wyrównywania się poziomów cen i siły nabywczej walut w Polsce i Niemczech. Na przeszkodzie bardziej rozwiniętych form współpracy ekonomicznej stoi słabość ekonomiczna, techniczna i organizacyjna firm po obu stronach granicy: firmy niemieckie są z reguły słabe lub podporządkowane centralom firm znajdującym się w głębi Niemiec (Berlin, Hamburg, Monachium i in.). Jeszcze słabsze są firmy polskie. Ich powiązania z firmami niemieckimi „przeskakują” niemiecki obszar przygraniczny. Brak jest transgranicznego polsko-niemieckiego rynku pracy.

Dość rozwinięta jest współpraca władz lokalnych w dziedzinie gospodarki komunalnej, np. budowa (za niemieckie pieniądze) i wspólna eksploatacja oczyszczalni ścieków. Mamy liczne przykłady kontaktów w dziedzinie oświaty i kultury, jak choćby Uniwersytet Viadrina we Frankfurcie i Słubicach, wspólne przedszkola itp.

Czynnikami decydującymi o tym, że współpraca na pograniczu zachodnim jest najintensywniejsza, są przede wszystkim względy ekonomiczne – relatywnie duży potencjał gospodarczy pogranicza niemieckiego, wspomagany funduszami centralnymi i unijnymi; dość duża kompatybilność systemów ekonomicznych Polski i Niemiec, geograficzne – istnienie dużych miast w bezpośredniej bliskości granicy, zwłaszcza po stronie niemieckiej, oraz instytucjonalne – łatwość przekraczania granicy dla obywateli obu krajów. W tej sy-

tuaacji mniejsze znaczenie odgrywają względy historyczno-kulturowe i językowe.

Pogranicze wschodnie cechuje się generalnie mało intensywną współpracą, przy tym współpracą podlegającą licznym wahaniom. Ważnym elementem kontaktów (choć nie współpracy) jest przemysł – źródło utrzymania licznej rzeszy ubogich po obu stronach granicy. W latach poprzedzających kryzys rosyjski (sierpień 1998) intensywnie rozwijał się handel przygraniczny, który stopniowo przybierał formy zorganizowane, jednak koniunktura ekonomiczna, zwłaszcza kształtowanie się kursu walut (drogi dolar w Rosji, na Białorusi i Ukrainie), przerwały ten rozwój.

Współpraca instytucjonalna na wschodnim pograniczu nie wychodzi poza ramy rzadkich i przypadkowych kontaktów władz, niezależnie od nazw używanych dla tych kontaktów (np. nazwy „euroregion”). Powodem tego jest głównie słabość ekonomiczna władz lokalnych po obu stronach. Bardziej intensywne są kontakty instytucji pozarządowych – pojawił się np. transgraniczny rynek pracy intelektualnej (np. zatrudnianie w polskich uczelniach wykładowców zza wschodniej granicy). Czynnikiem utrudniającymi współpracę na wschodnim pograniczu, oprócz słabości ekonomicznej obu stron, są: niestabilność regulacji ekonomicznych i dotyczących ruchu transgranicznego, znaczna niekompatybilność systemów ekonomicznych oraz niedostatki wiedzy i zainteresowania, do pewnego stopnia wynikające ze stereotypów.

Współpraca na granicy południowej cechuje się paroma zjawiskami, a przede wszystkim ich lokalnym charakterem. Tutaj występują intensywne powiązania władz i innych instytucji o zasięgu lokalnym, których celem jest wzmocnienie atrakcyjności terenów przygranicznych obu krajów, np. przez budowę transgranicznych tras turystycznych i mały ruch przygraniczny. Specyfiką tego pogranicza jest jego turystyczny i uzdrowiskowy charakter oraz wrażliwość na problemy środowiskowe (duży udział terenów chronionych). Stąd też troska społeczności lokalnych o wspólne rozwiązywanie wspólnych problemów.

Szczególnym przypadkiem na pograniczu południowym jest miasto Cieszyn, położone po obu stronach granicy. W mieście tym pojawiły się elementy transgranicznego, lokalnego rynku pracy i usług. Stało się to możliwe dzięki brakowi bariery językowej i instytucjonalnej. Jest to jednocześnie przykład wpływu czynnika geograficznego (kształtu sieci osadniczej) na współpracę transgraniczną.

Na pograniczu południowym – w Bieszczadach i Beskidzie Niskim, daje o sobie znać czynnik geograficzny jako bariera kontaktów transgranicznych. Wspomniany obszar ma niewielką gęstość zaludnienia, w bezpośredniej bliskości granicy brak tu większych skupisk ludności, słabo rozwinięta jest infrastruktura graniczna.

Podsumowanie

Lokalna współpraca transgraniczna może być rozumiana wąsko – jako współpraca władz lokalnych, i szeroko – jako wszelkie kontakty transgraniczne o zasięgu lokalnym. W artykule zastosowano to drugie rozumienie. Współpraca ta zależy od czynników geograficznych (sieci osadniczej, warunków naturalnych, infrastruktury granicznej), ekonomicznych (poziomu rozwoju obu części obszaru transgranicznego, spójności systemów ekonomicznych, koniunktury), instytucjonalnych (statusu granicy, kompetencji władz regionalnych i lokalnych po obu stronach granicy), socjokulturowych i językowych oraz politycznych. Czynniki te wyznaczają intensywność, formy współpracy i relacje między uczestnikami (równorzędności bądź nierównorzędności). Współpraca transgraniczna przybiera wiele form. Najważniejsze z nich to: handel, kooperacja przedsiębiorstw, współpraca władz lokalnych w dziedzinie infrastruktury transgranicznej, współpraca władz lokalnych i instytucji pozarządowych w dziedzinie gospodarki komunalnej, planowania przestrzennego, ochrony środowiska, kultury, oświaty. W Polsce najintensywniej rozwija się współpraca na pograniczu polsko-niemieckim, przybierając różne formy. Jednakże i tu ma wiele słabości: lokalne powiązania ekonomiczne ograniczają się do handlu bazarowego, którego intensywność maleje. Na pograniczu wschodnim lokalne kontakty ekonomiczne są bardzo niestabilne, a współpraca władz ogranicza się do sporadycznych kontaktów. Na tym tle wyróżniają się instytucje pozarządowe, zwłaszcza wyższe uczelnie, nawiązujące kontakty transgraniczne. Na pograniczu południowym współpraca w dużym stopniu jest warunkowana i stymulowana przez warunki naturalne – atrakcyjne tereny turystyczne wymagające wspólnej ochrony i promocji. Na pograniczu południowym znajduje się też unikalny przykład transgranicznego rynku pracy i usług (miasto Cieszyn).