

# **WSPÓLPRACA TRANSGRANICZNA W ZAKRESIE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ Z PÓŁNOCNO-WSCHODNIMI SĄSIADAMI POLSKI**

MAREK PRONIEWSKI\*

## **1. WSTĘP**

Celem opracowania jest wskazanie kierunków współpracy transgranicznej w dziedzinie gospodarki przestrzennej z Białorusią i Litwą oraz uwarunkowań infrastrukturalno-przestrzennych rozwoju pogranicza północno-wschodniego Polski. Na tym tle podjęto też próbę analizy możliwości rozwoju (szans i barier) regionu zaliczanego do Zielonych Płuc Europy.

## **2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA PÓŁNOCNO-WSCHODNIEJ GRANICY**

W części północno-wschodniej i wschodniej Polska sąsiaduje obecnie z czterema państwami: na północnym wschodzie z Rosją (Obwód Kaliningradzki) i Litwą (członkiem stowarzyszonym z Unią Europejską), na wschodzie – z Białorusią (uzależnioną od Rosji – od 1997 r. Związek Białorusi i Rosji) oraz z Ukrainą. Z państwami tymi graniczą bezpośrednio województwa: warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie. Długość polskiej granicy na wschodzie wynosi 1258 km (około 35% ogólnej długości granic). We współpracy transgranicznej na płaszczyźnie lokalnej biorą udział gminy lub związki gmin. Ze względu na nowy układ geopolityczny wschodnia granica Polski zyskuje obecnie funkcję bramy łączącej Zachód ze Wschodem.

Potencjał gospodarczy wschodnich regionów przygranicznych bazuje przede wszystkim na rolnictwie. Znaczenie przemysłu jest niewielkie. Ze względu na poziom rozwoju obszar ten określany jest jako ściana wschodnia. PKB na jednego mieszkańca jest niższy niż średnia dla kraju i wynosi około 76,7% w woj. warmińsko-mazurskim, 76,8% w woj. podlaskim, 72,6% w woj. lubelskim [1, s. 51].

Generalnie obszar północno-wschodniego i wschodniego pogranicza charakteryzuje:

---

\* Prof. dr hab. Marek Proniewski, Uniwersytet w Białymstoku.

- depopulacja i wynikające stąd negatywne zjawiska w strukturze demograficznej;
- słabe zainwestowanie w infrastrukturę techniczną i społeczną;
- mała liczba przejść granicznych, a istniejące wymagają rozbudowy;
- niedorozwój usług dla ludności i rolnictwa w warunkach rozdrobnionej sieci osadniczej;
- monofunkcyjność obszarów wiejskich, spowodowana koncentracją działalności pozarolniczej w miastach;
- dekapitalizacja zasobów mieszkaniowych, zwłaszcza w woj. warmińsko-mazurskim;
- najwyższa stopa bezrobocia.

### **3. FORMALNOPRAWNE PODSTAWY WSPÓLPRACY W STREFIE PRZYGRANICZNEJ**

Międzyrządowe umowy zawarte w latach 90. w istotny sposób ułatwiają współpracę międzynarodową regionów. Są to m.in.:

- Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Regionalnymi (Strasburg 1993);
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (1985);
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw RP i Obwodu Kaliningradzkiego FR (1992);
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej (1992);
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy transgranicznej (1995);
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o głównych zasadach współpracy transgranicznej (1992).

Na podstawie umów i porozumień utworzono dwustronne komisje i rady międzyrządowe ds. współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Wymienić tu można:

- Polsko-Rosyjską Radę ds. Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej;
- Polsko-Litewską Komisję ds. Współpracy Transgranicznej;
- Polsko-Białoruską Międzyrządową Komisję Koordynacyjną ds. Współpracy Transgranicznej.

W ich ramach funkcjonują Komisje (Podkomisje) Gospodarki Przestrzennej, zajmujące się studiami zagospodarowania i rozwoju przestrzennego obszarów pogranicza.

#### 4. WSPÓLPRACA W ZAKRESIE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ Z BIAŁORUSIĄ

W ramach prac Polsko-Białoruskiej Komisji Gospodarki Przestrzennej (a następnie Podkomisji ds. Gospodarki Przestrzennej) powołanej w 1993 r. opracowano „Podstawy zagospodarowania przestrzennego regionów przygranicznych Polski i Białorusi”, cz. I, „Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego regionów przygranicznych” (1995 r.), „Studium kierunkowe zagospodarowania przestrzennego obszaru wzdłuż granicy polsko-białoruskiej”, cz. II, „Cele i kierunki działania” (1998 i aktualizacja w 2000 r.). Polsko-białoruski region przygraniczny zdelimitowany w Studium obejmuje powierzchnię około 45 tys. km<sup>2</sup> po stronie polskiej i 20 tys. km<sup>2</sup> po stronie białoruskiej (obszary woj. podlaskiego i częściowo lubelskiego oraz części zachodnie obwodów grodzieńskiego i brzeskiego). Zamieszkuje go tylko po stronie polskiej około 3,5 mln ludzi. Na obszarze tym wyróżnia się ze względu na zagospodarowanie przestrzenne cztery subregiony funkcjonalne, tj. obszar Puszczy Augustowsko-Grodzieńskiej, obszar Białegostoku – Grodna – Wołkowyska, obszar Puszczy Białowieskiej i obszar Brześcia – Białej Podlaskiej – Włodawy. Ze względu na bogactwo środowiska przyrodniczego region ten odgrywa szczególną rolę w systemie przyrodniczym i osadniczym środkowo-wschodniej Europy (koncepcja Zielone Płuca Europy). Diagnoza gospodarki przestrzennej regionu transgranicznego zdefiniowała uwarunkowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego tego regionu. Uwzględniono uwarunkowania społeczno-demograficzne, przyrodnicze, infrastrukturalne, komunikacyjne, gospodarcze i inne. Koncepcja rozwoju polsko-białoruskiego regionu transgranicznego zakłada realizację celów strategicznych w zakresie zapewnienia stałego społeczno-ekonomicznego, ekologicznego i przestrzennego rozwoju całościowej struktury regionów granicznych Polski i Białorusi, z uwzględnieniem tendencji europejskich i krajowych, a także korzystnej współpracy dla obu stron. Cel strategiczny ma być zrealizowany poprzez wspólne działania w zakresie [2, s. 51–53]:

- rozwoju infrastruktury transportowej i inżynierskiej (m.in. nowe ciągi transportowe, przejścia graniczne);
- ochrony środowiska przyrodniczego (wspólne systemy ochrony Puszczy Białowieskiej, realizacja projektu „Zielonych Płuc Europy”, ochrony wód przed zanieczyszczeniami);
- wykorzystania potencjału turystycznego i rekreacyjnego (np. utworzenie transgranicznych regionów turystycznych, rekonstrukcja Kanału Augustowskiego);
- rozwoju infrastruktury technicznej (m.in. linii energetycznych, transportu gazu ziemnego);
- rozwoju sieci osadniczej.

Istnieje potrzeba szczegółowego opracowania programu zagospodarowania przestrzennego obszarów przygranicznych Polski i Białorusi do roku 2015.

## 5. WSPÓLPRACA W ZAKRESIE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ Z LITWĄ

W ramach prac Polsko-Litewskiej Komisji Gospodarki Przestrzennej, utworzonej w 1994 r., wydano „Studium zagospodarowania przestrzennego pogranicza polsko-litewskiego. Stan zagospodarowania przestrzennego i możliwości rozwoju obszarów pogranicza” (1998 r.), cz. I. Polsko-litewski region przygraniczny obejmuje ponad 8 tys. km<sup>2</sup> obszarów cennych przyrodniczo, w tym obszary chronione: Augustowsko-Druskiennicki (Alytus) i Suwalsko-Wisztyński. Wyjątkowość walorów wypoczynkowo-uzdrowiskowych opartych na uwarunkowaniach przyrodniczych, etnicznych i kulturowych stanowi potencjalny czynnik rozwoju tego regionu. Wskazuje się również na uwarunkowania komunikacyjne, tj. międzynarodowy tranzyt między krajami nadbałtyckimi i zachodnioeuropejskimi, uwarunkowania demograficzne, surowcowe, infrastrukturalne. Szczególną wagę przywiązuje się w diagnozie do uwarunkowań przyrodniczych rozwoju i zagospodarowania pogranicza polsko-litewskiego. Korzystne położenie geopolityczne na obszarze funkcjonalnym Zielonych Płuc Europy i dogodnie powiązania z europejskim systemem połączeń turystycznych oraz możliwości udroźnienia szlaku wodnego Kanału Augustowskiego sprzyjają rozwojowi funkcji turystycznych i uzdrowiskowych. Istnieją dogodne warunki, choć zróżnicowane, rozwoju produkcji rolnej i przetwórstwa rolno-spożywczego po obu stronach granicy. Dużą wagę przywiązuje się do realizacji projektu Via Baltica, magistrali łączącej Skandynawię z Litwą, Polską i południem Europy. Szczegółowe cele i kierunki rozwoju analizowanego regionu będą przedmiotem opracowania II części „Studium zagospodarowania przestrzennego wzdłuż granicy polsko-litewskiej”.

## 6. UWARUNKOWANIA INFRASTRUKTURALNE WSPÓLPRACY TRANSGRANICZNEJ

Ze względu na położenie geograficzne Polska jest krajem tranzytowym. Przebiegają tędy najważniejsze osie komunikacyjne z Zachodu na Wschód. Program rządowy przewiduje budowę ponad 2500 km autostrad. W kierunku Zachód – Wschód planowane są dwie autostrady:

- A2 (626 km) Świecko–Poznań–Łódź–Warszawa–Terespol,
- A4 (738 km) Zgorzelec–Wrocław–Opole–Katowice–Kraków–Rzeszów–Medyka.

Duże nadzieje wiąże się z budową drogi ruchu szybkiego Via Baltica, która łączy Polskę przez państwa bałtyckie z Finlandią. Dla lokalnego i tzw. małego ruchu granicznego istotne znaczenie mają głównie regionalne i lokalne drogi.

We wszystkich wschodnich województwach gęstość sieci dróg i linii kolejowych jest niższa niż przeciętnie w Polsce (odpowiednio około 76 km na 100 km<sup>2</sup> i 7,7 km na 100 km<sup>2</sup>). Związane jest to z uwarunkowaniami historycznymi. Na granicy wschodniej liczba przejść granicznych i możliwości odpraw celnych nie odpowiadają rozmiarom ruchu granicznego, co wydłuża czas oczekiwania samochodów osobowych i ciężarowych na przekroczenie granicy.

Obwód Kaliningradzki graniczy z woj. warmińsko-mazurskim drogą lądową. Dopiero w 1966 r. otwarto przejście drogowe Gołdap–Gusiew, które połączyło Suwalszczyznę z Obwodem Królewieckim. Najważniejszym przejściem w woj. warmińsko-mazurskim jest przejście Bartoszyce–Bezledy, łączące bezpośrednio Olsztyn z Królewcem. Odbywa się tutaj większość wymiany towarowej i osobowej województwa i znaczna część wymiany krajowej. Przejście kolejowe w Skandawie nie jest w pełni wykorzystane. Z Elbląga przez Braniewo do Królewca poprowadzona jest normalnotorowa linia kolejowa, która od granicy do Królewca dublowana jest linią szerokotorową. Łączy się więc bezpośrednio z europejską siecią komunikacji kolejowej. Komunikacja drogowa powiązana jest przez przejście Gronowo. Elbląg jest zainteresowany połączeniem normalnym drogą wodną przez Zalew Wiślany i Cieśninę Piławską z Morzem Bałtyckim (funkcja portowa).

Na granicy polsko-litewskiej uruchomiono następujące przejścia graniczne:

- drogowe przejście Ogrodniki–Lazdijaj;
- drogowe przejście Budzisko–Kalwarja (oficjalnie uruchomione w 1993 r., a otwarte w 1995 r.) ; przechodzi przez nie projektowana droga ekspresowa Via Baltica przez Kowno do Rygi i Tallina z wyjściem stamtąd do Petersburga i Helsinek (przeprawa promowa). Korytarz komunikacyjny między naszym krajem a krajami bałtyckimi oraz Finlandią łączy się bezpośrednio z systemem komunikacji europejskiej;
- przejście kolejowe Trakiszki–Szestokai, również łączy kraje bałtyckie omijając terytorium Rosji. Umożliwia bezpośrednią komunikację między Warszawą a Wilnem, Rygą czy Tallinem, bez konieczności przejazdu przez terytorium Białorusi.

Białystok posiada ważny międzynarodowy szlak kolejowy z Grodnem na Białorusi, a stąd z Wilnem, Mińskiem (i Moskwą) oraz Petersburgiem. Przez Czeremchę przebiega linia Białystok–Czeremcha–Brześć otwarta w 1993 r. Funkcjonują również przejścia towarowe kolejowe Siemianówka–Świsłocz, Zubki Białostockie–Bierestowica (czynne okresowo), przejścia drogowe w Kuźnicy Białostockiej (osobowo-towarowe), Bobrownikach (towarowe), Połowce k. Czeremchy –Pieszczatka (osobowe), o ograniczonym ruchu – Lipszczany–Bohatyry, Jałówka–Stoki (Ryboły), Białowieża–Piererow. Znaczne natężenie ruchu osobowego i ciężarowego obserwuje się na granicy z Białorusią.

M. Rościszewski wydziela na wschodzie „węzeł biańsko-terespolski”, leżący na głównym europejskim korytarzu komunikacyjnym, biegnącym z Zachodu na Wschód. Linia kolejowa od granicy z Niemcami do Terespoła jest intensywnie

modernizowana. Budowana jest autostrada A2 w relacji Świecko–Poznań– Warszawa–Biała Podlaska–przejście Terespol (Kukuryki)–Moskwa. Transkontynentalne pasmo już obecnie pozytywnie oddziałuje na dynamikę procesów gospodarczych w regionie przygranicznym. W Terespole funkcjonuje strefa wolnocłowa, której działalność wzmacnia dotychczasowe funkcje miasta. Na uwagę zasługuje otwarcie przejścia drogowego w Sławatyczach, które odciąża ruch z Terespoła. Terespol oddziałuje na Białą Podlaską. Miasto zyska nowe funkcje, gdy przebiegać tędy będzie projektowana droga szybkiego ruchu łącząca Białystok z Lublinem (sieć powiązań o charakterze południkowym).

## **7. WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA A WZROST AKTYWNOŚCI GOSPODARCZYCH**

Obszary wschodnie znalazły się w zupełnie nowych uwarunkowaniach. Z peryferii krajowej „ściany wschodniej” stają się „bramą wschodnią” oraz zyskują w coraz szybszym tempie funkcje granicy zewnętrznej Unii Europejskiej i NATO. Obok obszarów rozciągających się wzdłuż linii komunikacyjnych, tworzących pasma rozwojowe, mamy do czynienia z aktywizacją bardziej rozległych obszarów pod wpływem dyfuzji procesów rozwojowych.. Tworzą się podstawy nowej strefy aktywności gospodarczej. Widoczna jest aktywizacja gospodarcza w wielu ośrodkach miejskich i wzrost aktywności w działalności społeczności lokalnych i regionalnych. Przejawy rozwoju w szeregu ośrodkach miejskich wiązać należy, przynajmniej częściowo z oddziaływaniem granicy, wzrostem liczby przejść granicznych, tworzeniem się korytarzy komunikacyjnych i rozwojem ich funkcji, rozwojem stosunków gospodarczych z naszymi wschodnimi sąsiadami. Wokół przejść granicznych lub ich zgrupowań oraz wzdłuż biegnących od nich ciągów komunikacyjnych zaczynają tworzyć się swoiste bieguny i ciągi rozwojowe o narastającym stopniu aktywności. Widoczne jest to zwłaszcza na jednym z dwóch głównych europejskich korytarzy komunikacyjnych biegnących z Berlina przez Warszawę do Terespoła, a dalej do Mińska i Moskwy. Obserwuje się też ożywienie różnorodnej działalności na odcinku Via Baltica, zwłaszcza w Suwałkach, Augustowie, a także w Białymstoku. Tendencje rozwojowe występują też na trasie biegnącej z Królewca od przejścia granicznego w Bezledach, przez Bartoszyce, Lidzbark Warmiński do Olsztyna. Utworzono Specjalną Strefę Ekonomiczną (9 września 1997 r.), obejmującą Dobre Miasto, Szczytno, Bartoszyce i rejon przejścia w Bezledach. Obecnie wzrasta zainteresowanie do lokalizowania działalności firm krajowych i zagranicznych we wschodniej strefie aktywności. Białystok i Olsztyn to miasta wyróżniające się dynamiką rozwoju. Szybki wzrost funkcji turystyczno-wypoczynkowych obserwuje się na obszarze Pojezierza Mazurskiego i Pojezierza Augustowskiego, czy na niektórych odcinkach doliny Bugu.



## 8. BARIERY I SZANSE WSPÓLPRACY NA OBSZARACH PRZYGRANICZNYCH

Współpraca transgraniczna napotyka na różnorodne bariery i ograniczenia. Same granice polityczne w większym lub mniejszym stopniu są barierami ograniczającymi przepływ towarów, ludzi, pieniądza itp. Wschodnia granica stanowi w pewnym stopniu sformalizowaną barierę, przejawiającą się w konieczności posiadania wiz, zaproszeń itd., a po wejściu Polski do NATO i UE może pełnić nawet funkcję „rozdzielającą”. Podstawowe bariery ograniczające współpracę transgraniczną związane są przede wszystkim z różnicami wynikającymi z cech obszarów przygranicznych. Możemy w tym przypadku wymienić m.in. [3, s. 80–86]:

- brak równorzędnego partnera – nieporównywalne są struktury administracyjne, potencjału społecznego, gospodarczego oraz zakresu kompetencyjnego w zakresie współpracy transgranicznej (duże obwody – małe województwa);
- odmienność systemów gospodarczych i tempa transformacji systemowej – np. na Białorusi mamy do czynienia z gospodarką nakazowo-rozdzielczą, silnie scentralizowaną ze słabo rozwiniętą przedsiębiorczością prywatną, zmiennymi przepisami prawa, niską sprawnością systemu rozliczeń finansowych oraz zjawiskami patologicznymi, zagrażającymi transakcjom gospodarczym;
- słabo rozwiniętą infrastrukturę gospodarczą, zwłaszcza małą liczbę przejść granicznych, ich standard techniczno-cywilizacyjny i dostępność komunikacyjną;
- inne ograniczenia, np.: natury społecznej – negatywne stereotypy, słaba znajomość języków sąsiadów; natury organizacyjnej – nieumiejętność sformułowania projektów współpracy, obszarów współpracy, partnera, brak systemu informacji, promocji; hermetyczność i niestabilność przepisów prawnych.

Szanse rozwoju współpracy transgranicznej tkwią w:

- korzystnym położeniu geograficznym – po przyłączeniu Polski do Unii Europejskiej granica wschodnia stanie się zewnętrzną granicą Unii, toteż ranga i atrakcyjność wschodniego pogranicza wzrośnie;
- zasobach i warunkach naturalnych oraz kulturowych – unikalne w skali Europy walory przyrodnicze;
- możliwościach rozwoju funkcji turystyczno-wypoczynkowych i uzdrowiskowych, które mogą być w dużym stopniu czynnikiem aktywizującym rozwój;
- istnieniu licznych instytucji na wszystkich szczeblach promujących różne formy współpracy społecznej, gospodarczej, finansowej, planowania przestrzennego itd. – komisje, komitety, rady, zespoły problemowe na szczeblu centralnym (międzyrządowym, parlamentarnym), regionalnym, lokalnym;

- możliwościach korzystania ze środków wielu funduszy unijnych oraz napływu kapitału i nowych technologii na obszary przygraniczne.

## 9. WPŁYW WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ NA ROZWÓJ REGIONALNY I LOKALNY

Korzyści wynikające ze współpracy transgranicznej widoczne są w różnych dziedzinach i sferach życia społecznego i gospodarczego. W dziedzinie infrastruktury technicznej związane są z rozbudową przejść granicznych, układów komunikacyjnych, sieci transportowych, budowy i eksploatacji urządzeń komunalnych. Z kolei w infrastruktury społecznej następuje tworzenie ośrodków kultury, ośrodków innowacji i technologii, ośrodków promocji, wspólnych programów oświatowych itp. Zauważalne są efekty w ramach ochrony środowiska przyrodniczego. Tworzone są jednolite systemy stacji monitoringowych, wspólne programy sanacji środowiska i transgraniczne obszary chronione. Rozwijają się różne formy turystyki, publikowane są mapy obszarów współpracujących, foldery. Bardzo ważną rolę odgrywają w dziedzinie planowania przestrzennego tworzone jednolite **konceptje zagospodarowania przestrzennego obszarów transgranicznych.**

## LITERATURA

1. *Polska narodowa strategia rozwoju regionalnego 2001–2006*, MRRiB, Warszawa 2000.
2. Studium kierunkowe zagospodarowania przestrzennego obszaru wzdłuż granicy polsko-białoruskiej. cz. II, Cele i kierunki działania. Aktualizacja, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, stwowy Naukowo-Badawczy i Projektowy Instytut Urbanistyki, Warszawa–Mińsk 2000.
3. Toczyski W., Sartorius W., Zaucha J., *Międzynarodowa współpraca regionów. Wybór ekspertyz*, Wyd. Przedświt, Warszawa 1997.