

## Wybrane problemy polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej

**Bogdan Kawalko**

Departament Polityki Regionalnej  
Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie

**Streszczenie:** *Ukraina jest bardzo ważnym politycznym i gospodarczym partnerem Polski. Ze względu na położenie na zewnętrznej wschodniej granicy Unii Europejskiej sąsiedztwo to ma strategiczne znaczenie także dla całej Unii. Szczelna granica UE oraz asymetria systemów gospodarczych i politycznych tworzy szereg barier rozwojowych nie tylko dla regionów przygranicznych, ale także dla ich mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych. Szczególną rolę w tym kontekście mają regiony przygraniczne zarówno po stronie polskiej, jak i ukraińskiej. Rozwój regionów transgranicznych we wszystkich krajach Europy stanowi ważny element zarówno narodowych polityk, jak i europejskiej polityki rozwoju. W artykule podjęto próbę analizy problemów i uwarunkowań współpracy dwóch regionów polskich i trzech ukraińskich bezpośrednio ze sobą sąsiadujących i położonych wzdłuż wschodniej granicy „schengenkiej”. Na tle podstaw prawnych oraz uwarunkowań geopolitycznych dokonano delimitacji oraz zdefiniowano Polsko-Ukraiński Region Transgraniczny (PURT), określono jego pozycję gospodarczą, zidentyfikowano formy, zakres oraz problematykę współpracy, ze szczególnym uwzględnieniem problemów tzw. stykowych, w tym infrastruktury granicznej i transportowej. W oparciu o zidentyfikowane problemy, a także szanse i zagrożenia w artykule sformułowano główne kierunki działań, wyzwania i rekomendacje związane wykorzystaniem transgranicznych potencjałów rozwojowych w perspektywie lat 2025–2030. Określone wnioski i rekomendacje mają także swoje odniesienie do Partnerstwa Wschodniego, które jest jednym z priorytetów Polskiej prezydencji w Radzie UE w 2011 r.*

### 1. Uwarunkowania i podstawy prawne

Współpraca regionów granicznych, która najczęściej określana jest mianem transgranicznej, ma w Europie wieloletnią historię<sup>1</sup>. Jest ona ważnym elementem strategii i nieodzownym czynnikiem stymulującym rozwój regionów przygranicznych. Realizowana jest na różnych szczeblach i w rozmaitych formach, lecz głównie w oparciu o lokalne i regionalne zasoby oraz potencjały rozwojowe. W Europie istnieje wiele doświadczeń i przesłanek rozwoju współpracy transgranicznej, w tym m.in. [Boguszewski 2000; Kodeniec i inni 1999]:

- historyczne – bazujące na wspólnym dziedzictwie kulturowym Europy oraz poszczególnych państw, na którym społeczności lokalne opierają często swoją aktywność i współpracę,
- polityczne – gdzie współpraca transgraniczna jest ważnym czynnikiem stabilizującym i kreującym rozwój, kształtuje więzi i współpracę sąsiedzką, stanowi istotny czynnik pobudzający proces integracji europejskiej,
- gospodarcze – wykorzystujące wspólny potencjał gospodarczy i promujące aktywizację ekonomiczną regionów przygranicznych w celu podnoszenia konkurencyjności i wyrównywania poziomu rozwoju,
- społeczne – których celem jest nawiązywanie kontaktów społeczności, przełamywanie barier, wzajemnych uprzedzeń, lepsze zrozumienie, budowanie pomostów pomiędzy mieszkańcami sąsiednich regionów.

<sup>1</sup> Według Europejskiej karty regionów granicznych i transgranicznych współpracą transgraniczną określa się współpracę sąsiedzką przylegających do siebie regionów granicznych lub współpracę zagraniczną władz szczebla regionalnego i lokalnego organizacji lub instytucji reprezentujących obszary graniczne. Współpraca ta pomaga w łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia granic i przewyżczeniu negatywnych skutków położenia terenów przygranicznych oraz służy poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności.

Pionierski charakter miały utworzone na początku lat 50. związki regionów granicznych, funkcjonujące przede wszystkim na pograniczu norwesko-szwedzko-fińskim, holendersko-niemieckim oraz niemiecko-francuskim. Powstałe wówczas stowarzyszenia działające w konkretnych obszarach życia społecznego i gospodarczego były jedną z pierwszych form budowania struktur współpracy ponadgranicznej.

W Polsce ukształtowały się dotychczas różnorodne formy współpracy transgranicznej i międzynarodowej [Toczyski i inni 1997]. Przyjęte przez Polskę po roku 1990 umowy, porozumienia oraz dokumenty wpisują się w europejski system demokratyczny i w istotny sposób ułatwiają oraz porządkują współpracę międzynarodową regionów. Najważniejsze z nich to: Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami regionalnymi<sup>2</sup>, Europejska karta samorządu terytorialnego<sup>3</sup>, Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych [Rada Europy 1981].

Rozwój współpracy międzynarodowej polskich regionów w ciągu ostatnich dwudziestu lat był bardzo dynamiczny niezależnie od tego, czy mierzyć to liczbą kontaktów, programów czy wspólnych projektów. Obserwuje się także przyspieszone procesy instytucjonalizacji międzynarodowej współpracy regionów oraz wzmocnienie dbałości o własne interesy w instytucjach europejskich<sup>4</sup>. Zgodnie z Europejską konwencją ramową o współpracy za współpracę transgraniczną uważa się każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między dwoma lub większą liczbą umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji zamierzeń<sup>5</sup>. Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych podaje, że granice są „bliznami historii”<sup>6</sup>.

Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy podpisany w Warszawie 18 maja 1992 r. określa, że strony będą sprzyjać ustanowieniu i rozwojowi bezpośrednich kontaktów i współpracy między regionami, jednostkami administracyjno-terytorialnymi i miastami Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy<sup>7</sup>. Zgodnie z zapisami traktatu szczególna uwaga powinna być poświęcona współpracy w zakresie perspektywnego programowania rozwoju obszarów przygranicznych. Za najważniejsze zadanie do zrealizowania traktat uznaje zwiększenie liczby przejść granicznych oraz usprawnienie przeprowadzania kontroli celnej i granicznej. Realizacji uzgodnień dotyczących dynamizowania współpracy pomiędzy regionami służy Komisja Międzynarodowa ds. Współpracy Międzyregionalnej oraz Komisja ds. Współpracy Transgranicznej. Porozumienie w tej sprawie podpisano w Kijowie 24 maja 1993 r. [Przyborowska-Klimczak i Staszewski 1998]. Podpisując porozumienie, strony zadeklarowały wspieranie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej, aby w ten sposób tworzyć warunki i przyczyniać się do „zacieśniania stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą” oraz „przyczynić się do postępu gospodarczego i społecznego regionów obu Państw, szczególnie przygranicznych” [Przyborowska-Klimeczak i Staszewski 1998]. Realizując cele i zasady traktatu, Polska i Ukraina podpisały także umowę o stosunkach prawnych na polsko-ukraińskiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych<sup>8</sup>.

## 2. Uwarunkowania geopolityczne

Najważniejsze dla relacji polsko-ukraińskich obecnie i w przyszłości są uwarunkowania geopolityczne. Ustanowiony po zakończeniu II wojny światowej ład polityczny w Europie sankcjonował poszerzenie granic byłego Związku Radzieckiego między innymi o Ukrainę, Białoruś, państwa nadbałtyckie oraz utworzenie pasa państw uzależnionych od byłego ZSRR. W efekcie ukształtowało się rozdzielone m.in. granicą polsko-radziecką imperium wewnętrzne oraz imperium zewnętrzne ZSRR – oba traktowane jako wyłączna strefa wpływów Związku Radzieckiego [Rościszewski 1993, s. 46–48].

<sup>2</sup> Ratyfikowana przez Polskę 10 marca 1993 r. z mocą obowiązującą od 19 marca 1993 r., DzU z 1993 r., nr 61, poz. 287.

<sup>3</sup> DzU z 1994 r., nr 124, poz. 607 i oświadczenie rządowe z 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej karty samorządu terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. (DzU nr 78, poz. 483).

<sup>4</sup> Warto przypomnieć programy Unii Europejskiej promujące międzynarodową współpracę regionów. Umożliwiały one dotychczas bądź mogą nadal wzmacniać i wspierać konkretne inicjatywy oraz działania regionów w europejskim obszarze współpracy międzynarodowej. Dotyczy to następujących programów: ECOS – Ouverture, INTERREG II, PHARE CBC, CENTURIO, EURODYSEY, ENTO, RECITE, PACTE, LEONARDO, LEADER II, LIFE, CREDO. Por. szerzej w [Toczyski i inni 1997].

<sup>5</sup> DzU z 1993 r., nr 61, poz. 87.

<sup>6</sup> Kartę uchwalono 20 listopada 1981 r. w Euregio na pograniczu Niemiec i Holandii, następnie przyjęto w zmienionej wersji 1 grudnia 1995 r. w Szczecinie, ponownie modyfikowano w 2004 r. w Szczecinie.

<sup>7</sup> DzU z 1993 r., nr 125, poz. 573.

<sup>8</sup> DzU z 1994 r., nr 63, poz. 267.

Rozpad Związku Radzieckiego i powstanie niepodległej Ukrainy zmieniły całkowicie krajobraz geopolityczny Europy. Z. Brzeziński określa Ukrainę mianem „sworznia geopolitycznego”, którego istnienie pomaga przekształcać Rosję, a utrata niepodległości przez Ukrainę miałaby poważne konsekwencje dla Polski i Europy Środkowo-Wschodniej [Brzeziński 1998, s. 56]. Ukraina jest strategicznym elementem nie tylko dla bezpieczeństwa Polski, ale i całej Europy, ponieważ jej niepodległość stanowi zasadniczą barierę dla prób odbudowy rosyjskiego imperium. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabierają relacje Ukrainy z Unią Europejską i Polską – jako członkiem UE. Uwzględniając relacje między Polską, Ukrainą, Rosją i Unią Europejską po wstąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej, B. Surmacz sformułowała kilka możliwych scenariuszy stosunków polsko-ukraińskich [Surmacz 2002, s. 210–231]. Są to:

- scenariusz żelaznej kurtyny – zakładający, że przystąpienie Polski do UE wywoła przyciągnięcie Ukrainy do Rosji,
- scenariusz czarnomorski – opierający się na założeniu pogorszenia nie tylko stosunków polsko-ukraińskich, ale i rosyjsko-ukraińskich oraz zbliżenia Ukrainy z krajami południowymi (Azerbejdżan, Gruzja, Mołdawia),
- scenariusz „Russia first” – w wyniku którego pogorszeniu stosunków z Ukrainą towarzyszy poprawa stosunków polsko-rosyjskich,
- scenariusz papierowej kurtyny – zakładający, że polskie członkostwo w UE przyczyni się do poprawy stosunków Ukrainy z Unią kosztem stosunków ukraińsko-rosyjskich,
- scenariusz galicyjski – przewidujący jednoczesne przyciągnięcie Ukrainy zarówno przez Unię Europejską, jak i Rosję, w wyniku czego może dojść do podziału Ukrainy na dwie części: zachodnią – proeuropejską i wschodnią – prorosyjską,
- scenariusz „Europa bez granic” – opierający się na równoczesnej poprawie stosunków Ukraina – UE oraz polsko-rosyjskich.

Pomarańczowa rewolucja nie dokonała reorientacji w polityce zagranicznej Ukrainy. Wybór wschodniego wektora rozwoju (integracja z Rosją) jest atrakcyjny dla Ukrainy dlatego, że gospodarki krajów WNP znajdują się na podobnym poziomie rozwoju, co oznacza, że w tym układzie Ukraina ma podobną siłę w konkurencyjnej grze rynkowej. Prowadzi to jednak do zachowania starych technologii, zacofania społeczno-gospodarczego i niskiego poziomu życia ludności [Lesechko 2005, s. 56–57].

Z kolei wybór wektora zachodniego (integracja z UE) oznacza dla Ukrainy nie tylko nowe rynki, technologie i standard życia, ale także demokratyczne rozwiązania polityczne oraz rozwój nowych form aktywności społeczeństwa ukraińskiego, a w konsekwencji szybsze wejście w globalne procesy rozwoju. Obawy budzi jednak słabość i głębokie deformacje strukturalne gospodarki ukraińskiej. Ukraina, jak się wydaje, nie dokonała jednoznacznego wyboru i nie prowadzi konsekwentnej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Wynika to z wyraźnego podziału Ukrainy na: wschodnią – prorosyjską i zachodnią – proeuropejską.

Jednoznaczny proeuropejski kurs może spotkać się z oporem części społeczeństwa (potwierdza to bardzo niechętny stosunek społeczeństwa do angażowania się w działania NATO). Brak zdecydowanej polityki integracji z UE będzie oznaczał pomniejszanie znaczenia Ukrainy w relacjach z partnerami z Europy Zachodniej, w tym z Polską, pewien rodzaj jej peryferyzacji ekonomiczno-społecznej i pogłębianie się asymetrii gospodarczej, która będzie widoczna szczególnie na pograniczu polsko-ukraińskim.

### 3. Polsko-Ukraiński Region Transgraniczny (PURT)<sup>9</sup>

Rozwój regionów transgranicznych we wszystkich krajach Europy stanowi ważny element narodowych strategii i europejskiej polityki rozwoju<sup>10</sup>. Dotychczas nie została przyjęta uniwersalna definicja regionu transgranicznego, stąd w opracowaniach, literaturze i praktyce spotyka się różne jego określenia, w tym m.in.:

- jako **potencjalny region**, który można potraktować jako całość pod względem geograficznym, historycznym, ekologicznym, narodowościowym, ekonomicznym, lecz **rozdzielony granicą** na tzw. **obszary przyległe** [Gorzym-Wilkowski 2005],
- w **ujęciu historycznym** – jako jednostka terytorialna o nazwie „region” sięga czasów państwa rzymskiego. Wywodzi się od łacińskiego słów *rex* (król) i *regio* (królestwo, kraj). Wskazuje, iż pod pojęciem regionu rozumiano terytorium podległe monarsze lub zarządzane w ustroju demokratycznym. Pierwotne znaczenie

<sup>9</sup> Nazwa własna autora (2002 r.).

<sup>10</sup> Deklaracja końcowa Pierwszego Forum Gospodarczego Europy Wschód-Zachód, Genewa 18–20 stycznia 1996 r.

regionu odnoszono do jednostki prawno-administracyjnej. Przyjmuje się, że region składa się z trzech elementów: ośrodka centralnego, obszaru peryferyjnego i granic. Poprzez tereny pograniczne (rubieże) powiązany jest z sąsiednimi jednostkami, tworząc zorganizowany system przestrzenny. Granice regionu często nie dają się w sposób jednoznaczny określić [Pulinowa 1996],

- **w ujęciu socjologicznym** – jest synonimem regionalnej zbiorowości ludzkiej, stanowiącej jeden z typów społeczności terytorialnej. Istotą takiego ujęcia jest rozwinięte poczucie odrębności i więzi opartej na emocjonalnym stosunku do zamieszkiwanego terytorium [Kwilecki 1992],
- **region transgraniczny** to obszar obejmujący **część przestrzeni geograficznej** (przyrodniczej, społeczno-gospodarczej, kulturalnej), która bezpośrednio przylega do granicy państwowej i obejmuje tereny sąsiadujących ze sobą krajów. Ważnym zagadnieniem jest określenie szerokości terytorium znajdującego się po obu stronach granicy [Zioło 1995],
- region jako **terytorium wyróżnione na podstawie kryteriów społeczno-kulturowych i gospodarczych** położone po obu stronach granicy państwowej. Podstawę jego wyodrębnienia mogą determinować cechy natury geograficznej, ekonomicznej, kulturowej i etnicznej mające charakter wspólny, tj. podobny dla sąsiadujących ze sobą poprzez granicę obszarów. Występowanie na danym obszarze cech stanowiących o jego jednorodności geograficznej, historycznej czy kulturowo-językowej, jak również komplementarności czy też gospodarczej zwartości może stanowić istotną przesłankę rozwoju współpracy transgranicznej rozumianej jako szereg różnorodnych relacji nawiązywanych pomiędzy zamieszkującymi go społecznościami, a w perspektywie – przesłankę instytucjonalizacji i strukturalizacji tej współpracy [Mikołajczyk 1997],
- jako **obszar położony w bezpośrednim styku granicy co najmniej dwóch państw**. Do stałych kryteriów wyróżnienia regionów tego typu należą m.in.: stopień jednorodności regionu (gospodarczej, ekonomicznej, wspólnoty kulturowej, świadomości regionalnej itp.), niska formalizacja granicy państwowej, stopień rozwoju i statusu regionu, położenie regionu, istnienie współpracy transgranicznej oraz stopień jej instytucjonalizacji,
- region jako **zwarty i wyodrębniony obszar o określonych relacjach wewnętrznych**: społecznych, ekonomicznych, instytucjonalnych i kulturowych [Kawałko 1997]. Jego ukształtowanie, a także wielkość i zakres problemów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania zależy wyłącznie od woli sąsiadujących państw i społeczności regionalnych [Mazurkiewicz 1993],
- **region transgraniczny**, którego podstawą jest **podział administracyjny** jednostek bezpośrednio ze sobą graniczących.

W praktyce za podstawę badań, analiz i opisu najczęściej przyjmuje się określenie regionu transgranicznego według kryterium podziału administracyjnego na poziomie województw po stronie polskiej i obwodów po stronie ukraińskiej<sup>11</sup>. Ujmując historycznie, pierwszy polsko-ukraiński region transgraniczny ukształtował się tuż po uzyskaniu niepodległości przez Ukrainę w wyniku podpisanego w 1991 r. tzw. porozumienia tomaszowskiego<sup>12</sup>.

Przyjmując za podstawę kryterium podziału administracyjnego jednostek poziomu wojewódzkiego (obwodowego) bezpośrednio ze sobą graniczących, Polsko-Ukraiński Region Transgraniczny tworzy pięć regionów, w tym<sup>13</sup>:

- po stronie polskiej województwa: lubelskie i podkarpackie,
- po stronie ukraińskiej obwody: wołyński, lwowski i zakarpacki.

Osią tak zdefiniowanego polsko-ukraińskiego regionu transgranicznego jest granica państwowa pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o całkowitej długości 535 km. Na tle innych państw dla Polski stanowi ona trzecią pod względem długości (na 7 państw granicznych), a dla Ukrainy długość granicy z Polską jest na piątym miejscu (na 7 państw granicznych). Dla polskich regionów zasadnicze znaczenie po stronie ukraińskiej mają obwody lwowski i wołyński. We współpracy z tymi jednostkami administracyjnymi zbudowana jest dotychczasowa podstawowa infrastruktura techniczna i instytucjonalna służąca kontaktom oraz organizowaniu współpracy międzyregionalnej, międzypaństwowej Polski i Ukrainy, a także współpracy międzynarodowej.

<sup>11</sup> Szerzej o roli i funkcji granicy w [Bański 2010, s. 11–16].

<sup>12</sup> Porozumienie o współpracy gospodarczej i kulturalnej zawarte 18 grudnia 1991 r. w Tomaszowie Lubelskim pomiędzy obwodami lwowskim i wołyńskim ze strony ukraińskiej i województwami: chełmskim, zamojskim, przemyśkim i krośnieńskim ze strony polskiej.

<sup>13</sup> Szerzej w [Andreasik i inni 2003, s. 15–21].

Mapa 1. Polsko-Ukraiński Region Transgraniczny



Źródło: Opracowanie własne

Obszar współpracy transgranicznej zdefiniowany w niniejszym opracowaniu zajmuje powierzchnię 97,7 tys. km<sup>2</sup>, z czego na stronę polską przypada 43 tys. km<sup>2</sup> (co stanowi 13,8% powierzchni Polski), a na ukraińską – 54,7 tys. km<sup>2</sup> (tj. 9,1% ogółu terytorium Ukrainy). Układ osadniczy regionu transgranicznego tworzy 150 miast, z czego po stronie polskiej znajduje się 86, natomiast po ukraińskiej – 64. Na Ukrainie sieć osadniczą uzupełnia 77 miejscowości typu miejskiego, a ich mieszkańcy wliczani są do ludności miejskiej. Ogólna liczba wsi wynosi 9 799, przy czym w polskiej części tego obszaru znajduje się 6 318, a po ukraińskiej – 3 481. Ukraińska część jest większa zarówno pod względem powierzchni (o ok. 27,2%), jak i liczby mieszkańców (o ok. 14%). W części polskiej jest większa przeciętna gęstość zaludnienia, która wynosi 102 osoby na 1 km<sup>2</sup> (w Polsce 122 osoby na 1 km<sup>2</sup>), natomiast w ukraińskiej – 88 osób na 1 km<sup>2</sup> (na Ukrainie 76 osób na 1 km<sup>2</sup>).

W tak określonym regionie zdecydowanie największym miastem jest Lwów (754 tys. mieszkańców<sup>14</sup>). Drugie miejsce pod względem liczby ludności zajmuje Lublin (350 tys.) – największe miasto po stronie polskiej, a następnie Rzeszów (170 tys.). W dalszej kolejności po stronie polskiej należy wymienić przede wszystkim stolice byłych województw, tj. Chełm (68 tys.), Przemyśl (67 tys.), Zamość (67 tys.), Tarnobrzeg (50 tys.), Krosno (48 tys.), a także Stalową Wołę (64 tys.), Mielec (61 tys.), Białą Podlaską (58 tys.), Puławy (49 tys.)<sup>15</sup>. Drugim po Lwowie bardzo ważnym ośrodkiem po stronie ukraińskiej jest stolica Wołynia – Łuck (208 tys.), a następnie stolica Zakarpacia – Użgorod (115 tys.). Do większych ośrodków miejskich zaliczane są leżące w obwodzie zakarpackim Mukaczewo (83 tys.) i Chust (31 tys.)<sup>16</sup>, a w obwodzie wołyńskim Kowel (67 tys.), Nowowołyńsk (58 tys.) i Włodzimierz Wołyński (39 tys.) oraz położone w obwodzie lwowskim Drohobycz (97 tys.)<sup>17</sup>, Czerwonograd (83 tys.)<sup>18</sup>, Stryj (60 tys.), Borysław (38 tys.)<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Łącznie z ludnością miejscowości wchodzących w skład Rady Miejskiej Lwowa.

<sup>15</sup> Dane dotyczące miast po stronie polskiej pochodzą z Bazy BDL GUS z 2009 r.

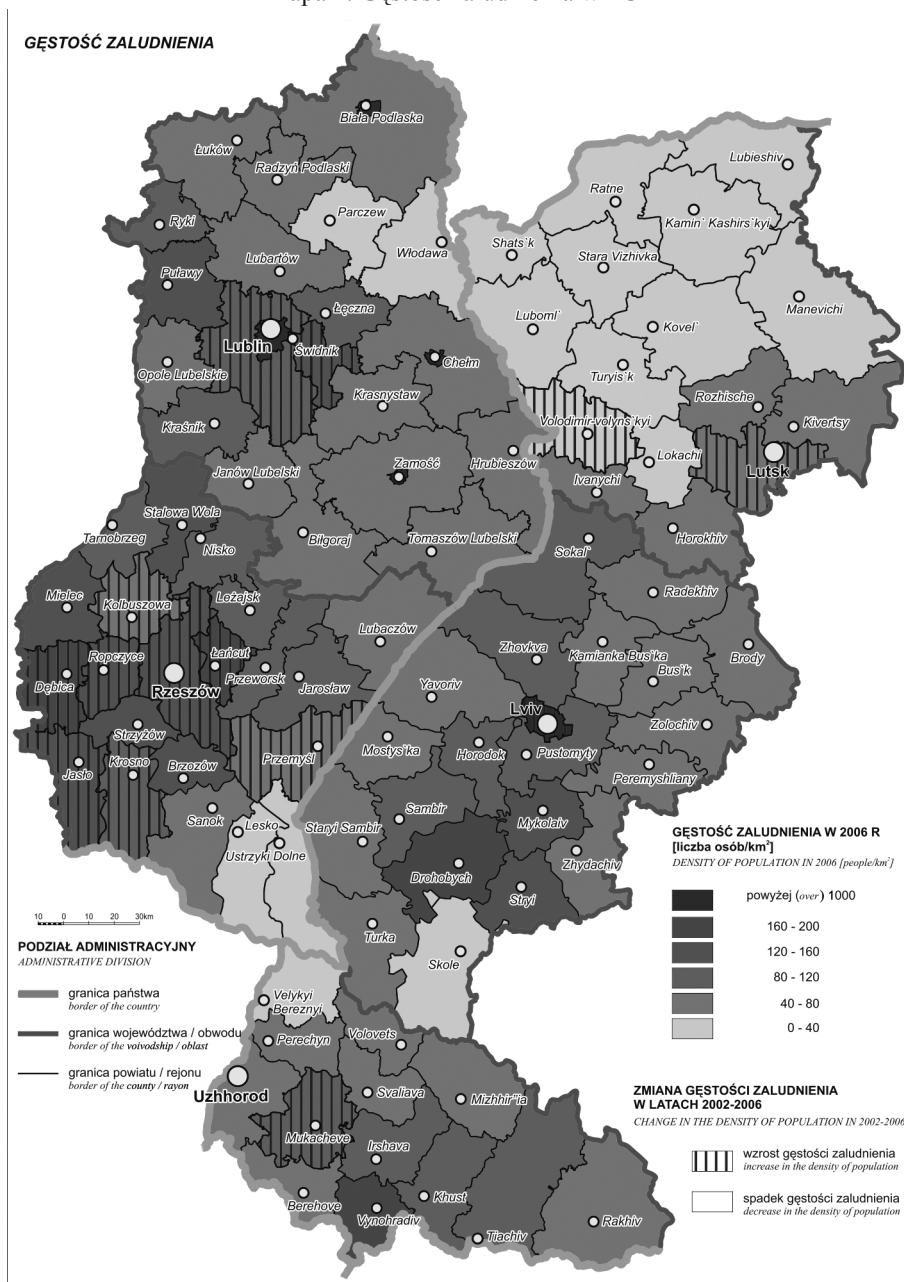
<sup>16</sup> Łącznie z ludnością miejscowości wchodzących w skład Rady Miejskiej Chustu.

<sup>17</sup> Łącznie z ludnością miejscowości wchodzących w skład Rady Miejskiej Drohobycza.

<sup>18</sup> Łącznie z ludnością miejscowości wchodzących w skład Rady Miejskiej Czerwonogrodu.

<sup>19</sup> Łącznie z ludnością miejscowości wchodzących w skład Rady Miejskiej Borysławia.

Mapa 2. Gęstość zaludnienia w PURT

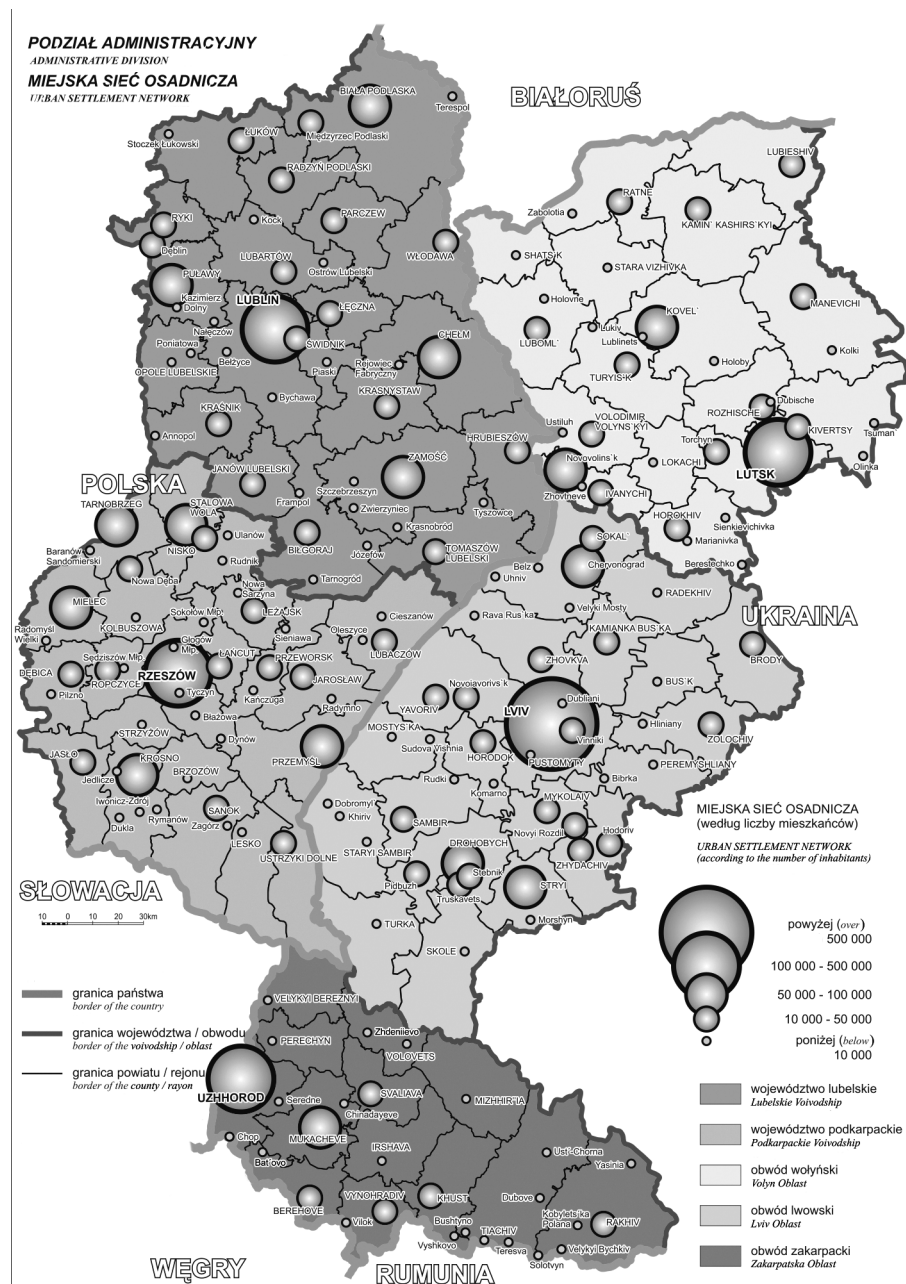


Źródło: Polsko-ukraińska strategia współpracy transgranicznej na lata 2007–2015, Program INTERREG III A /TACIS CBC, Lublin – Rzeszów – Łuck – Użhorod 2008

Na obu obszarach zamieszkuje po około jednej dziesiątej mieszkańców poszczególnych państw. Są to regiony słabiej zurbanizowane oraz mniej uprzemysłowione niż pozostałe części Polski i Ukrainy. Podstawowym miejscem pracy i źródłem utrzymania jest sektor rolny. Znacznie mniejszy, niż wynikałoby to z udziału w powierzchni i liczbie mieszkańców Polski i Ukrainy, jest wkład tych regionów w wielkość produkcji przemysłowej i w wartość obrotów handlu zagranicznego swoich państw.

Porównując sąsiadujące ze sobą obszary, zwraca uwagę istotna, bo 3-krotna różnica w liczbie podmiotów gospodarki narodowej, których po stronie polskiej funkcjonuje 301,2 tys., zaś po ukraińskiej tylko 104,2 tys. Podobnie dużą różnicą, bo ok. 10-krotną (na niekorzyść regionów ukraińskich), są długości, jak i gęstości sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Natomiast o wiele korzystniejsza jest sytuacja ukraińskiej części regionu transgranicznego pod względem sytuacji na rynku pracy, gdzie przy podobnej liczbie osób aktywnych zawodowo stopa bezrobocia po stronie polskiej wynosi 14,3% i jest o połowę wyższa niż po ukraińskiej (9,1%). Na całym obszarze polsko-ukraińskiego regionu w 2009 r. notowany jest wyraźnie dodatni wskaźnik przyrostu naturalnego, który wynosi 0,415. Dla obu części, zarówno polskiej (0,73), jak i ukraińskiej, wskaźnik ten jest dodatni i kształtuje się na poziomie 0,1.

Mapa 3. Podział administracyjny, sieć głównych ośrodków osadniczych w PURT



Źródło: *Polsko-ukraińska strategia współpracy transgranicznej na lata 2007–2015*, Program INTERREG III A / TACIS CBC, Lublin – Rzeszów – Łuck – Użhorod 2008 (załącznik)

Cały obszar transgraniczny (wszystkie jego regiony) notuje ujemne saldo migracji, które w sumie w liczbach bezwzględnych wynosi  $-7\,956$  osób, a jego poziom zarówno po stronie polskiej, jak i ukraińskiej jest podobny i wynosi odpowiednio  $-6\,028$  oraz  $-1\,928$  osób. Wskaźnik migracji na 1 tysiąc ludności dla całego obszaru wynosi  $-0,9$ <sup>20</sup>.

Wydaje się więc, że zarówno polska, jak i ukraińska część tworząca obszar transgraniczny ze względu na swoje struktury i potencjał gospodarczy nie odgrywa obecnie decydującej roli w systemach ekonomicznych swoich państw. Natomiast znacznie ważniejsza jest ich rola geopolityczna jako obszarów przygranicznych, zarówno w wymiarze międzypaństwowym, jak i europejskim. Regiony te można zaliczyć do tzw. czułych miejsc Europy, bowiem położone są na zewnętrznej wschodniej granicy Unii Europejskiej, stanowiąc swoisty „barometr” relacji stosunków pomiędzy tą wielką polityczno-gospodarczą organizacją a Ukrainą.

<sup>20</sup> Szerzej na temat piszą M. Kowerski i J. Matkowski w [Kawałko i inni 2005, s. 112–127].

Tab. 1. Wybrane elementy charakterystyki polsko-ukraińskiego obszaru transgranicznego

Lp.	Wyszczególnienie	Jednostka miary	Polsko-Ukraiński Region Transgraniczny		
			część polska	część ukraińska	ogółem/ średnia wartość
1.	Powierzchnia	tys. km <sup>2</sup>	43,0	54,7	97,7
2.	Ludność ogółem, w tym:	mln osób	4,3	4,8	9,1
	miejska	mln osób	1,9	2,5	4,4
	wiejska	mln osób	2,4	2,3	4,7
3.	Ludność wg płci:				
	kobiety	mln osób	2,2	2,5	4,7
	mężczyźni	mln osób	2,1	2,3	4,4
4.	Udział ludności miejskiej	%	43,8	52,1	48
5.	Gęstość zaludnienia	os/km <sup>2</sup>	102	88	95
6.	Pracujący w gospodarce wg PKD	mln osób	1,5**	2,0	3,5
7.	Podmioty gospodarki narodowej ogółem	tys.	301,2	104,2	405,4
8.	Wartość dodana brutto**	mln UAH	86383	61526	x
9.	Powierzchnia użytków rolnych	tys. ha	2339,3	3012,8	5352,1
10.	Powierzchnia lasów	tys. ha	1237,5	1871,3	3108,8
11.	Długość sieci				
	wodociągowej	tys. km	32,0	2,5	34,5
	kanalizacyjnej	tys. km	15,3	3,9	19,2
12.	Gęstość sieci				
	wodociągowej	m/km <sup>2</sup>	743,7	46,2	395,0
	kanalizacyjnej	m/km <sup>2</sup>	395,0	70,5	232,7
13.	Sieć drogowa	tys. km	45,2	17,3	62,5
14.	Ruch naturalny:				
	urodzenia	osoby	45332	63588	108920
	zgony	osoby	42378	63063	105441
	przyrost naturalny	osoby/1 tys. mieszk.	0,73	0,1	0,415
	saldo migracji	osoby	-6028	-1928	-7956
	saldo migracji na 1 tys. ludności	osoby/1 tys. mieszk.	-1,41	-0,4	-0,905
15.	Mieszkania ogółem	tys.	1342,4	1608,9	2951,3
	miasto	tys.	655,0	837,8	1492,8
	wieś	tys.	687,0	771,1	1458,1
16.	Przeciętna powierzchnia mieszkania	m <sup>2</sup>	76,4	63,2	69,8
17.	Przeciętna pow. użyt. mieszkania na 1 os	m <sup>2</sup> /1 os	48,1	21,1	22,6
18.	Rynek pracy				
	aktywni zawodowo	w tys. osób	2074	2241	4315
	stopa bezrobocia	%	14,35	9,1	11,76
19.	Liczba studentów ogółem	w tys. osób	179,1	186,2	365,3

\*\* dane z 2008 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS 2011 – dla części polskiej dane z 2009 r., dla części ukraińskiej dane z 2009 r. na podstawie Urzędów Statystycznych we Lwowie, Lucku i Użgorodzie



#### 4. Instytucjonalne formy współpracy

Trudno rozpatrywać wewnętrzne relacje sąsiadujących obszarów przy szczelnie zamkniętej granicy państwowej. Granica zazwyczaj osłabia więzi i współpracę pomiędzy poszczególnymi częściami regionów transgranicznych, należących do różnych państw, podlegających własnym systemom prawnym i ustrojowym. Od 1992 r. w transgranicznym polsko-ukraińskim obszarze wykształciły się różnorodne formy współpracy. Formalnie można wyodrębnić dwa jej główne obszary wynikające z uwarunkowań prawno-ustrojowych, tj. współpracę rządową i rządowo-samorządową<sup>21</sup>. Pierwszy związany jest z funkcjonowaniem terenowej administracji rządowej, drugi – głównie z działalnością jednostek samorządowych. Istnienie tych systemów, często bardzo od siebie zależnych (zwłaszcza po stronie ukraińskiej), uwarunkowane jest posiadanymi kompetencjami partnerów. Specyficzną formułą jest łączenie tych dwóch elementów na poziomie regionu. Na granicy polsko-ukraińskiej najbardziej powszechne są następujące zinstytucjonalizowane formy współpracy:

1. **Polsko-Ukraińska Międzyrządowa Rada Koordynacyjna ds. Współpracy Międzyregionalnej**<sup>22</sup> – głównym zadaniem Rady jest koordynowanie oraz wytyczanie kierunków współpracy transgranicznej i międzyregionalnej na różnych płaszczyznach: w zakresie wykorzystania funduszy UE, rozwoju infrastruktury polsko-ukraińskiej granicy państwowej, możliwości rozszerzania współpracy międzyregionalnej, aktywizacji współdziałania w zakresie planowania przestrzennego oraz ewentualnych kierunków humanitarnych. W ramach działalności Rady funkcjonuje sześć komisji międzyrządowych:
  - Komisja ds. przejść granicznych i infrastruktury – inicjuje i synchronizuje prace w zakresie rozwoju infrastruktury granicznej oraz podejmowanie innych działań niezbędnych do wprowadzenia w przyszłości wspólnej kontroli granicznej i celnej na polsko-ukraińskich przejściach granicznych,
  - Komisja ds. wykorzystania funduszy Unii Europejskiej – monitoruje i prowadzi działania w zakresie pozyskiwania środków unijnych z Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007–2013 oraz innych środków zewnętrznych przeznaczonych na granicę wschodnią,
  - Komisja ds. współpracy humanitarnej – koordynuje i ocenia prace w zakresie legalnego zatrudniania mieszkańców obu państw zgodnie z umową między dwoma państwami,
  - Komisja ds. współpracy przygranicznej – koordynuje i ocenia działania w zakresie wspólnych prac w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, w tym m.in. tworzenie systemu wymiany informacji o zagrożeniach ekologicznych i powstaniu sytuacji nadzwyczajnych o zasięgu transgranicznym,
  - Komisja ds. planowania przestrzennego – obejmuje współpracę transgraniczną w zakresie planowania przestrzennego, w szczególności planowania infrastruktury transportowej, ochrony środowiska i rozwoju ekonomicznego polsko-ukraińskiego pogranicza,
  - Komisja ds. współpracy międzyregionalnej – zajmuje się zsynchronizowaniem rozwoju sieci transportowej regionów transgranicznych, współpracą w zakresie turystyki i promocji dziedzictwa kulturowego, wymianą informacji i doświadczeń dotyczących wykorzystania funduszy pochodzących z Unii Europejskiej oraz innych źródeł finansowania.
2. **Porozumienia i umowy transgraniczne** – zawierane i realizowane na podstawie uzgodnień traktatowych i porozumień międzypaństwowych. Dotyczą one przykładowo rozbudowy infrastruktury przejść granicznych, wspólnych programów ochrony środowiska, przyrody, wód powierzchniowych, gruntowych, rozwoju współpracy gospodarczej, turystyki, infrastruktury komunikacyjnej, zagospodarowania przestrzennego, wspólnych strategii rozwoju.
3. **Porozumienia euroregionalne** (Euroregiony).

Euroregion to obszar przygraniczny objęty współdziałaniem dwóch lub więcej państw w zakresie określonym konwencją madrycką Rady Europy<sup>23</sup>. Rozumiany jest jako obszar dobrowolnej współpracy przygranicznej w zakresie spraw gospodarczych, społecznych, kulturalnych, turystyki, ochrony przyrody i rozwoju dobrosąsiedzkich stosunków, ochrony dziedzictwa kulturowego, wspólnego zabezpieczenia przed skutkiem klęsk żywiołowych, rozwoju wymiany handlowej i innych [Zakrzewska 2000]. Euroregion stanowi ograniczony

<sup>21</sup> Takie formy współpracy są przewidziane w konwencji madryckiej.

<sup>22</sup> Została utworzona na podstawie art. 6 Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy międzyregionalnej z 24 maja 1993 r.

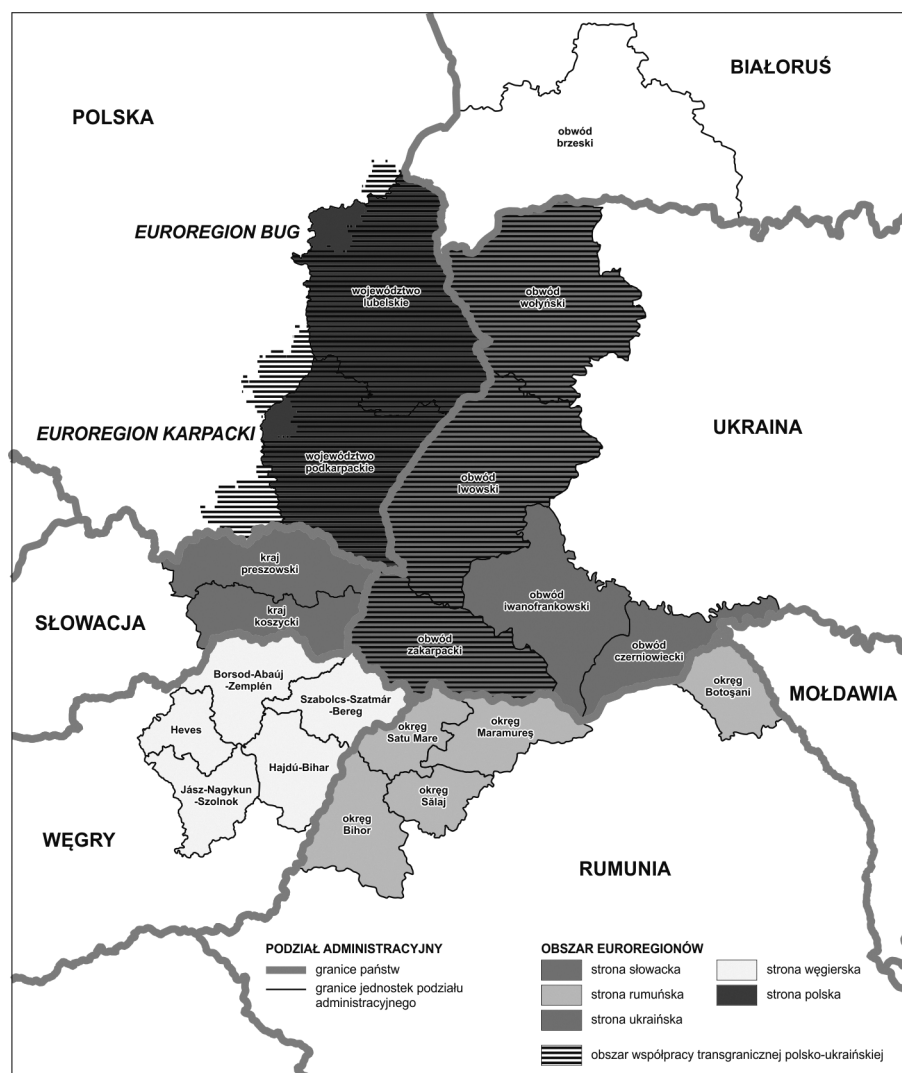
<sup>23</sup> Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (zwana konwencją madrycką) uchwalona przez Radę Europy 21 maja 1980 r. w Madrycie.

geograficznie obszar składający się z części terytoriów państw, które zgodziły się na koordynowanie swych działań w różnych dziedzinach przy założeniu, że:

- nie stanowią struktur ponadpaństwowych,
- nie są strukturami wydzielonymi spod narodowej jurysdykcji, administracji i kontroli,
- nie mogą stać w sprzeczności z wewnętrzną legislacją danego państwa (regionu) i systemu umów międzynarodowych [Biuletyn Euroregionu Karpackiego 1993; Miszczuk 1993, s. 19].

W przypadku Polski i Ukrainy tego typu współpraca została zinstytucjonalizowana m.in. w postaci euroregionów Karpackiego i Bug [Surmacz 2002, s. 191–206]. Chronologicznie struktury te w Polsce powstały stosunkowo wcześniej. Euroregion Karpacki utworzono jako drugi w kolejności (1993 r.), natomiast Bug powstał jako szósty (1995 r.) [Andreasiak i inni 2003]. Obejmują one swoim zasięgiem całą granicę polsko-ukraińską i są największe wśród wszystkich istniejących euroregionów w Polsce. Euroregion Karpacki – założony 14 lutego 1992 r. – obejmuje pograniczne obszary Polski i Ukrainy, a ponadto także Słowacji, Węgier i Rumunii o łącznej powierzchni 61,2 tys. km<sup>2</sup>, Euroregion Bug – powstały 29 września 1995 r. – obejmuje pogranicze Polski, Białorusi i Ukrainy o powierzchni 80,9 tys. km<sup>2</sup>.

Mapa 4. Euroregiony i inne formy współpracy na granicy Polski i Ukrainy



Źródło: Opracowanie własne

Całkowity ich obszar wynosi 296 362 tys. km<sup>2</sup>, zamieszkuje go ponad 21 mln mieszkańców. Po stronie polskiej powierzchnia wchodząca w skład polsko-ukraińskiej współpracy euroregionalnej wynosi ponad 43 tys. km<sup>2</sup> (27% ogólnej powierzchni objętej strukturą euroregionów w Polsce) i zamieszkuje na niej ok. 4,3 mln mieszkańców, co stanowi 21,2% ogółu ludności zamieszkałej na obszarach będących w strukturach Euroregionu Bug i Karpaty.

Przeszkodą utrudniającą współpracę w ramach euroregionów jest różnica w modelach funkcjonowania tych struktur. Po stronie wschodnich partnerów dominuje model administracyjno(rządowo)-samorządowy, podczas gdy po stronie polskiej typowy model samorządowy [Andreasiak i inni 2003, s. 56].

4. **Porozumienia dwustronne (województw, obwodów)** – jest to forma najczęściej stosowana przez władze regionalne w ustaleniu i regulowaniu zasad rozwiązywania spraw i problemów będących w kompetencji władz regionalnych w relacji województwo po stronie polskiej – obwód po stronie ukraińskiej.
5. **Porozumienia samorządów gmin i miast** – zawierane pomiędzy władzami i instytucjami jednostek samorządowych regionów przygranicznych. Decyzje w sprawach tych porozumień podejmują suwerennie władze samorządowe. Zakres podejmowanej współpracy mieści się w kompetencjach samorządów. Najczęściej są to sprawy dotyczące partnerstwa i współpracy w zakresie kultury, sportu, edukacji, turystyki i promocji, wspólnych projektów oraz działalności gospodarczej.
6. **Porozumienia instytucjonalne** – zawierane bezpośrednio pomiędzy instytucjami i organizacjami administracji publicznej obydwu stron. Swoim zakresem obejmują wyłącznie sprawy będące w kompetencji poszczególnych instytucji podejmujących współpracę. Przykładem mogą być porozumienia o współpracy w zakresie monitoringu i wymiany informacji w dziedzinie stanu środowiska naturalnego, wód granicznych, ochrony weterynaryjnej, zagrożeń epidemicznych, nadzwyczajnych zagrożeń.
7. **Umowy gospodarcze** – zawierane i realizowane między podmiotami gospodarczymi na zasadach wolnego rynku, przy wzajemnych korzyściach partnerów. Do tej kategorii zalicza się m.in.: umowy i kontrakty, wspólne przedsięwzięcia kapitałowe, zakładanie wspólnych form, projekty i przedsięwzięcia mające charakter długofalowy, odnawialny, obliczony na trwałą i dłuższą strategię współpracy. Decyzję o zakresie i warunkach umów podejmują wyłącznie umawiające się strony w oparciu o obowiązujące prawo.
8. **Współpraca „wolna”** – do tej kategorii zalicza się m.in. niezorganizowany systemowo handel i wymianę przygraniczną, doraźne i jednorazowe formy współpracy instytucji, podmiotów, a także aktywność turystyczną i handlową obywateli obydwu państw. Ta forma współpracy ma bardzo istotny wpływ na całościowy układ oraz klimat współpracy międzypaństwowej, a przede wszystkim znacząco wpływa na aktywizację i rozwój gospodarczy regionów przygranicznych.

## 5. Pozycja gospodarcza regionu transgranicznego<sup>24</sup>

Zarówno polska, jak i ukraińska część regionu transgranicznego należą do słabiej rozwiniętych gospodarczo regionów swoich krajów. Potwierdzają to relatywnie mniejsze od powierzchni i liczby mieszkańców udziały tych regionów w zatrudnieniu, wartości środków trwałych i produkcji Polski i Ukrainy.

Pracujący w polskiej części regionu transgranicznego stanowią 11,1% wszystkich pracujących w Polsce, a pracujący w ukraińskiej części regionu transgranicznego to 8,9% ogółu pracujących na Ukrainie. W obu polskich województwach znajduje się 8,7% funkcjonujących w gospodarce polskiej środków trwałych. Trzy ukraińskie obwody dysponują 7,4% całości ukraińskich środków trwałych. Wytworzona łącznie w woj. lubelskim i podkarpackim produkcja dodana brutto stanowi 7,9% polskiej produkcji dodanej brutto. Trzy ukraińskie obwody transgraniczne wytwarzają 7,3% ukraińskiej produkcji dodanej brutto. Szczególnie słabo w regionie transgranicznym rozwinięta jest produkcja przemysłowa; w polskiej części regionu wytwarza się 6,5% krajowej produkcji przemysłowej, natomiast w ukraińskiej części regionu 4,4% ukraińskiej produkcji przemysłowej. Jednocześnie w przemyśle analizowanych regionów mniejszy jest udział produkcji innowacyjnej niż w innych częściach Polski i Ukrainy.

Stosunkowo dobrze w porównaniu z innymi częściami obu krajów rozwinięta jest natomiast produkcja rolnicza. Wytworzona po stronie polskiej globalna produkcja rolnicza stanowi 12,2% całej polskiej globalnej produkcji rolniczej, przy czym ważące znaczenie ma produkcja rolnicza woj. lubelskiego (8,4% produkcji krajowej). Łącznie obwody lwowski, wołyński i zakarpacki dostarczają 10,9% ukraińskiej globalnej produkcji rolniczej [Kawałko i inni 2005, s. 105].

Gospodarka polsko-ukraińskiego regionu transgranicznego jest mniej efektywna niż gospodarka pozostałych regionów Polski i Ukrainy. Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca polskiej części regionu stanowi ok. 71% średniej dla Polski, natomiast PKB na 1 mieszkańca ukraińskiej części stanowi 71,3% średniej dla Ukrainy. Szczególnie niskie są wskaźniki produkcji przemysłowej na 1 mieszkańca; po stronie polskiej 57,3%

<sup>24</sup> Szerzej na temat w [Kawałko i inni 2005, s. 105–127].

średniej dla Polski, a po stronie ukraińskiej zaledwie 42,5% średniej dla Ukrainy. Wyższa w obu częściach regionów niż odpowiadające im średnie krajowe jest rolnicza produkcja globalna na 1 mieszkańca. Świadczy to o typowo rolniczym charakterze polsko-ukraińskiego regionu transgranicznego. Region transgraniczny charakteryzuje niska wydajność pracy i niska produktywność środków trwałych w porównaniu ze średnimi dla Polski i Ukrainy świadcząca o niskim poziomie innowacyjności gospodarki.

Roczny PKB Polski wynosi 303,2 mld USD, podczas gdy Ukrainy jedynie 65 mld USD. Wielkości PKB *per capita* ujawniają jeszcze większą asymetrię gospodarczą między Polską (7 944 USD) a Ukrainą (1 384). Syntetyczną miarą peryferyjności województw/obwodów tworzących pogranicze polsko-ukraińskie w aspekcie ekonomicznym jest wielkość regionalnego PKB *per capita* w stosunku do średniej krajowej wynosząca odpowiednio dla: woj. lubelskiego – 69,2%, podkarpackiego – 70,9%, obwodu lwowskiego – 73,5% [Kawałko i inni 2005, s. 109], obwodu wołyńskiego – 71,7%, zakarpacieckiego – 58,6% [Kawałko i inni 2005, s. 127–130].

Po względem wielkości PKB na 1 mieszkańca woj. podkarpackie i lubelskie zajmują przedostatnie i ostatnie miejsce w Polsce, a odwoły: lwowski, wołyński i zakarpaciecki – odpowiednio 16., 19. i 25. na ogólną liczbę 27 regionów ukraińskich. Porównanie tych wielkości ze średnią dla 15 państw „starej” Unii Europejskiej pokazuje, że regionalny PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca osiąga w woj. lubelskim i podkarpackim ok. 27% średniej unijnej, w obwodach lwowskim i wołyńskim zaledwie ok. 7%, a zakarpacieckim – niecałe 6%.

Dla obszaru pogranicza polsko-ukraińskiego obliczono także zmodyfikowany indeks rozwoju społecznego (HDI) oparty na wskaźniku PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej, wskaźniku długości życia oraz wskaźniku edukacji. Wyniki otrzymane dla polskich województw wynoszą odpowiednio: 0,6008 (lubelskie) i 0,5602 (podkarpackie) przy średniej dla Polski – 0,6583, a dla obwodów ukraińskich: 0,4761 (lwowskie), 0,3340 (wołyńskie) i 0,3274 (zakarpaciecki) przy średniej dla Ukrainy – 0,4171. Na ich podstawie można stwierdzić, że polska część regionu transgranicznego składa się z obszarów średnio rozwiniętych, a ukraińska – słabo rozwiniętych [Kawałko i inni 2005, s. 127–130].

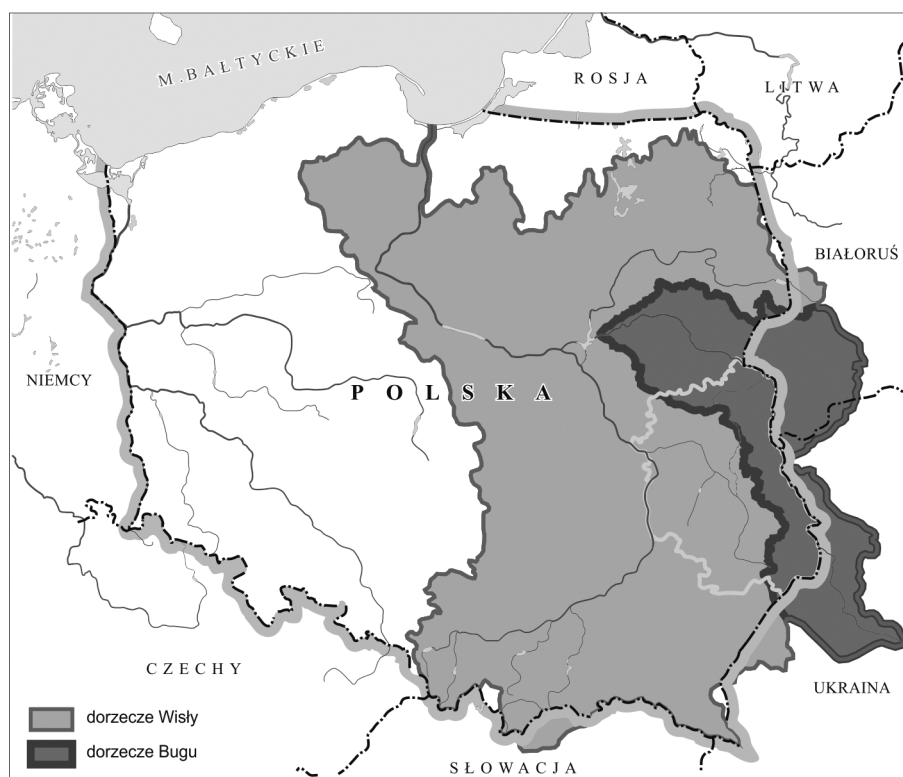
## 6. Rzeka Bug

Ważnym elementem funkcjonowania pogranicza polsko-ukraińskiego z punktu widzenia ekologicznego jest dolina rzeki Bug, jej ekosystem i układ zlewniowy. Stanowi ona jednocześnie rzekę graniczną nie tylko między Polską a Ukrainą, ale także między Polską a Białorusią. Ze względu na swoje unikalne wartości dolina ta powinna utrzymać status europejskiego korytarza ekologicznego. Status rzeki Bug wymaga opracowania specjalnego programu wykorzystania oraz współpracy transgranicznej w kierunku wspólnych działań w celu zapewnienia czystości rzeki Bug i przywrócenia jej pełnych funkcji żeglowno-turystycznych.

Całkowita powierzchnia zlewni Bugu wynosi 39,4 tys. km<sup>2</sup>, z czego na obszarze Polski znajduje się 19,4 km<sup>2</sup>, na obszarze Ukrainy – 10,8 tys. km<sup>2</sup>, a na obszarze Białorusi – 9,2 tys. km<sup>2</sup>. Fragment zlewni Bugu będący przedmiotem kolejnych rozważań, w dalszym ciągu nazywany jako zlewnia Bugu granicznego, obejmuje obszar do ujścia rzeki Włodawki w granicach Polski i Ukrainy o łącznej powierzchni 15,6 km<sup>2</sup>.

Pod względem administracyjnym zlewnia Bugu znajduje się po stronie polskiej w granicach woj. lubelskiego na powierzchni 4,7 tys. km<sup>2</sup> i podkarpackiego (0,1 tys. km<sup>2</sup>) oraz na Ukrainie w granicach obwodów lwowskiego (6,3 tys. km<sup>2</sup>) i wołyńskiego (4,4 tys. km<sup>2</sup>). Obszar zlewni zamieszkuje w sumie ok. 2,25 mln osób, w tym na obszarze polskiej części ok. 300 tys., a na ukraińskiej – ok. 1,96 mln mieszkańców. Główne skupisko ludności po stronie polskiej to Chełm, a po stronie ukraińskiej – Lwów.

Mapa 5. Zlewnia rzeki Bug

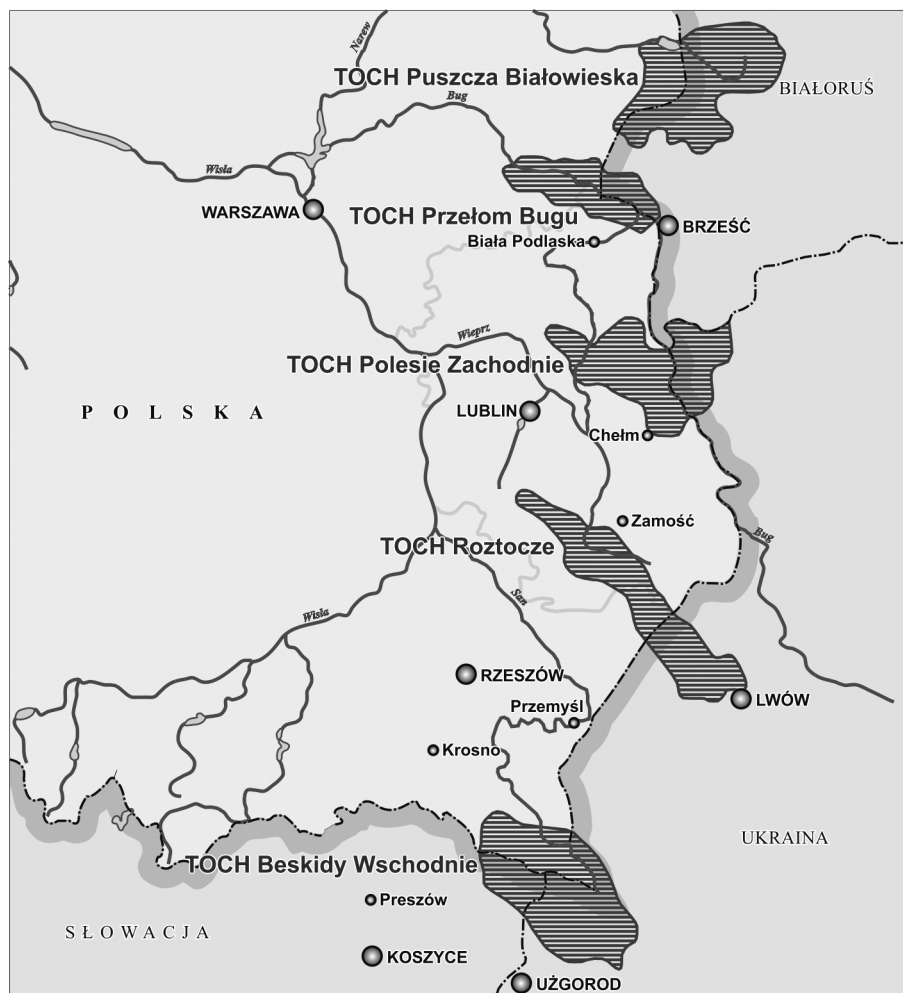


Źródło: Opracowanie własne

## 7. Transgraniczne obszary chronione

Najcenniejsze przyrodniczo obszary pogranicza polsko-ukraińskiego skupione są na trzech zidentyfikowanych obszarach będących terenem ścisłej współpracy administracji publicznej lokalnej i regionalnej oraz służb ochrony środowiska z Polski i Ukrainy, transgranicznych obszarów chronionych, tj.: Polesia Zachodniego, Roztocza i Beskidów Wschodnich [Rąkowski 2000, s. 97–140]. Są one spójne przyrodniczo i kulturowo oraz mogłyby być wspólnie zagospodarowane i użytkowane dla celów turystycznych. Ich racjonalne i wspólne zagospodarowanie byłoby niewątpliwie przejawem ładu przyrodniczego na pograniczu polsko-ukraińskim, który powinien być uwzględniony we współczesnych dokumentach programowych. Transgraniczny Obszar Chroniony „Polesie Zachodnie” obejmujący Pojezierze Łęczyńsko-Włodawskie (ok. 225 tys. ha) po stronie polskiej i Pojezierze Szackie (ok. 100 tys. ha), rozdzielone doliną Bugu, stanowi atrakcyjny przyrodniczo (liczne gatunki rzadkich roślin, zwłaszcza wodnych i szuwarowych, ptactwo wodno-błotne, liczna populacja ryb oraz zwierzyny leśnej) i turystycznie (ok. 100 jezior, z których część ma przejrzystą wodę i piaszczyste dno oraz otoczona jest piaszczystymi plażami, cztery duże kompleksy leśne, pozostałości wielokulturowych zabytków) obszar, którego wykorzystanie jest utrudnione m.in. ze względu na brak w jego ramach przejść granicznych, zwłaszcza o charakterze turystycznym. Powinny być podjęte działania, by nadać temu obszarowi status Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery.

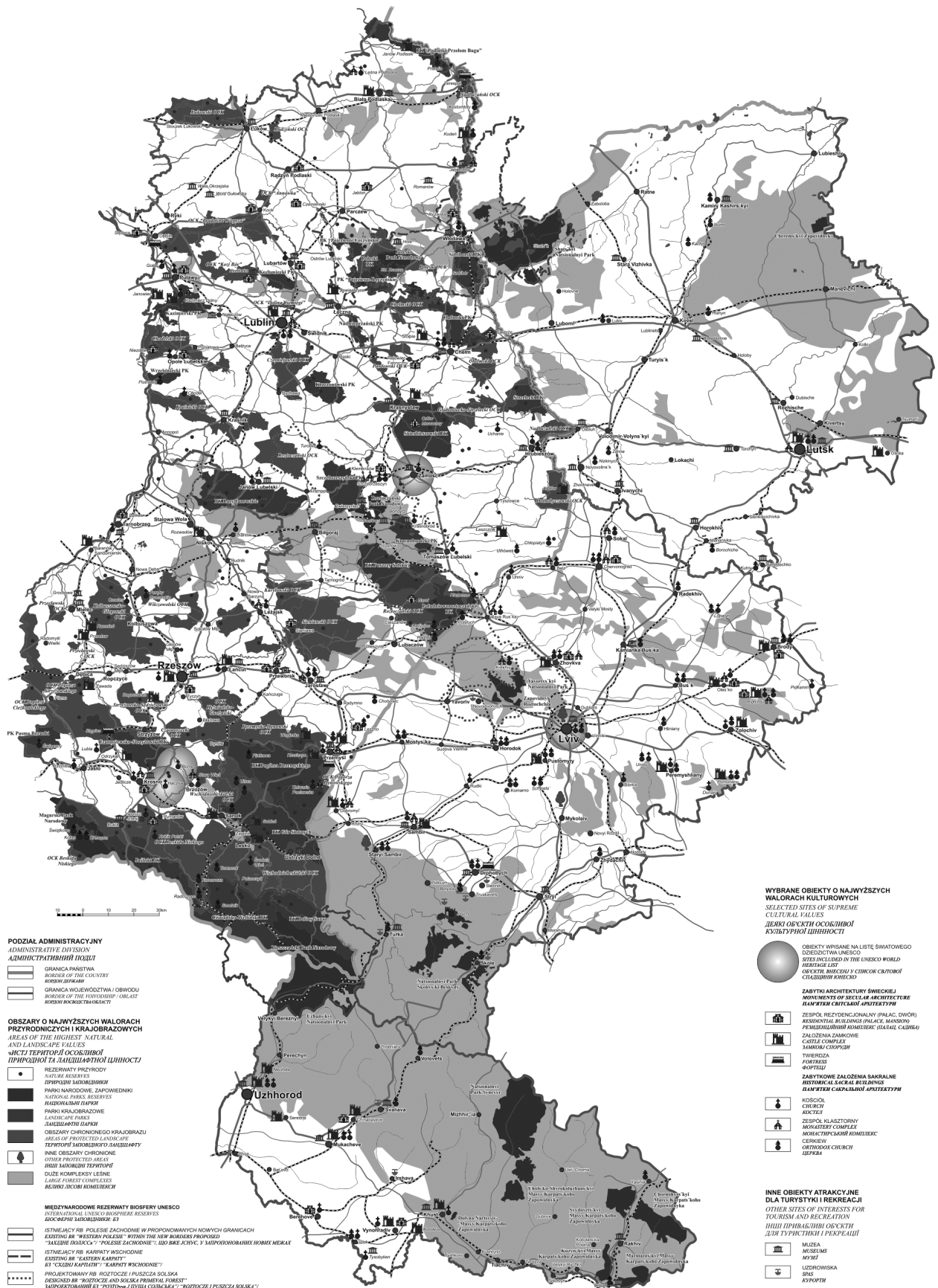
Mapa 6. Transgraniczne obszary chronione (TOCH) na wschodnim pograniczu Polski (projektowane, istniejące)



Źródło: Opracowanie własne

Transgraniczny Obszar Chroniony Roztocze obejmuje obszar ok. 200 tys. ha (z tego w polskiej części ok. 130 tys. ha) rozciągający się od Janowa Lubelskiego po Lwów. Biorą tu początek liczne rzeki: Wieprz, Tanew i ich dopływy oraz dopływy Sanu, Bugu i Dniestru. Wiele źródeł roztoczańskich ma właściwości lecznicze, dzięki czemu rozwinęły się uzdrowiska: Horyniec-Zdrój, Krasnobród po stronie polskiej oraz Niemirów, Szkło i Brzuchowice na Ukrainie. Cechą charakterystyczną Roztocza są wzgórza lessowe oraz charakterystyczne wąwozy, kompleksy leśne z unikalną roślinnością oraz zwierzyzną, w tym zwłaszcza stepową. Obszar z powodzeniem może pełnić – w większym niż dotychczas stopniu – funkcje turystyczne, zwłaszcza w powiązaniu z walorami kulturowymi Zamościa, Żółkwi i Lwowa.

Mapa 7. Uwarunkowania i możliwości rozwoju turystyki i rekreacji w PURT



Źródło: Polsko-ukraińska strategia współpracy transgranicznej na lata 2007–2015, Program INTERREG III A /TACIS CBC, Lublin – Rzeszów – Łuck – Uzhhorod 2008 (załącznik)

Bogactwo zasobów przyrodniczych jest naturalnym potencjałem do wspólnego kreowania rozwoju gospodarczego regionów przygranicznych Polski i Ukrainy. Jako przykład można wskazać możliwość rozwoju turystyki i wypoczynku na obszarze Roztocza.

## 8. Uwarunkowania infrastrukturalne

W efekcie funkcjonowania przez ponad 45 lat po II wojnie światowej granicy polsko-ukraińskiej jako granicy zamkniętej, dezintegrującej powiązania międzyregionalne obszar woj. lubelskiego i podkarpackiego nabrał cech peryferyjnych nie tylko ekonomicznie, ale także komunikacyjnie. Obszar ten ma cechy depresyjne. Jest on słabo dostępny zarówno ze strony zachodniej Polski, jak też z obszaru Ukrainy. Główną barierą jest zbyt niska gęstość sieci drogowej (lubelskie – 78 km na 100 km<sup>2</sup> powierzchni, podkarpackie – 82,2 km, lwowskie – 37,3 km, wołyńskie – 28,1 km, zakarpackie – 25,9 km), bardzo rzadka sieć kolejowa (lwowskie – 5,9 km na 100 km<sup>2</sup> powierzchni, podkarpackie – 5,7 km, zakarpackie – 4,8 km, lubelskie – 4,3 km, wołyńskie – 3 km). Problemem jest nie tylko niska gęstość sieci drogowej i kolejowej, ale także ich bardzo niski standard nieprzystosowany do zwiększającego się ruchu towarowego i osobowego<sup>25</sup>.

## 9. Korytarze komunikacyjne

Rozwój regionów transgranicznych w większości krajów Europy stanowi ważny segment zarówno europejskiej polityki, jak i narodowych oraz regionalnych strategii rozwoju<sup>26</sup>. Granica wschodnia jako zewnętrzna granica Unii po 2004 r. zmieniła rangę położonych w jej obrębie woj. lubelskiego i podkarpackiego. Peryferyjne położenie tych regionów przewartościowało radykalnie swój dotychczasowy status, znalazły się one bowiem na europejskich i euroazjatyckich tranzytowych kierunkach infrastruktury transportowej. Kluczowe z nich to:

- III Transeuropejski Korytarz Transportowy – od granicy polsko-niemieckiej (Olszyna/Zgorzelec) do granicy polsko-ukraińskiej (Przemyśl – Korczowa/Medyka),
- korytarz Via Intermare – tworzący potencjalne powiązanie: Morze Bałtyckie – Morze Czarne, od granicy z woj. mazowieckim do przejścia granicznego w Hrebennem (na granicy z Ukrainą) w całości przebiega przez teren woj. lubelskiego<sup>27</sup>. Możliwe do ukształtowania korytarze komunikacyjne w polsko-ukraińskim regionie transgranicznym przedstawia rys. 1.

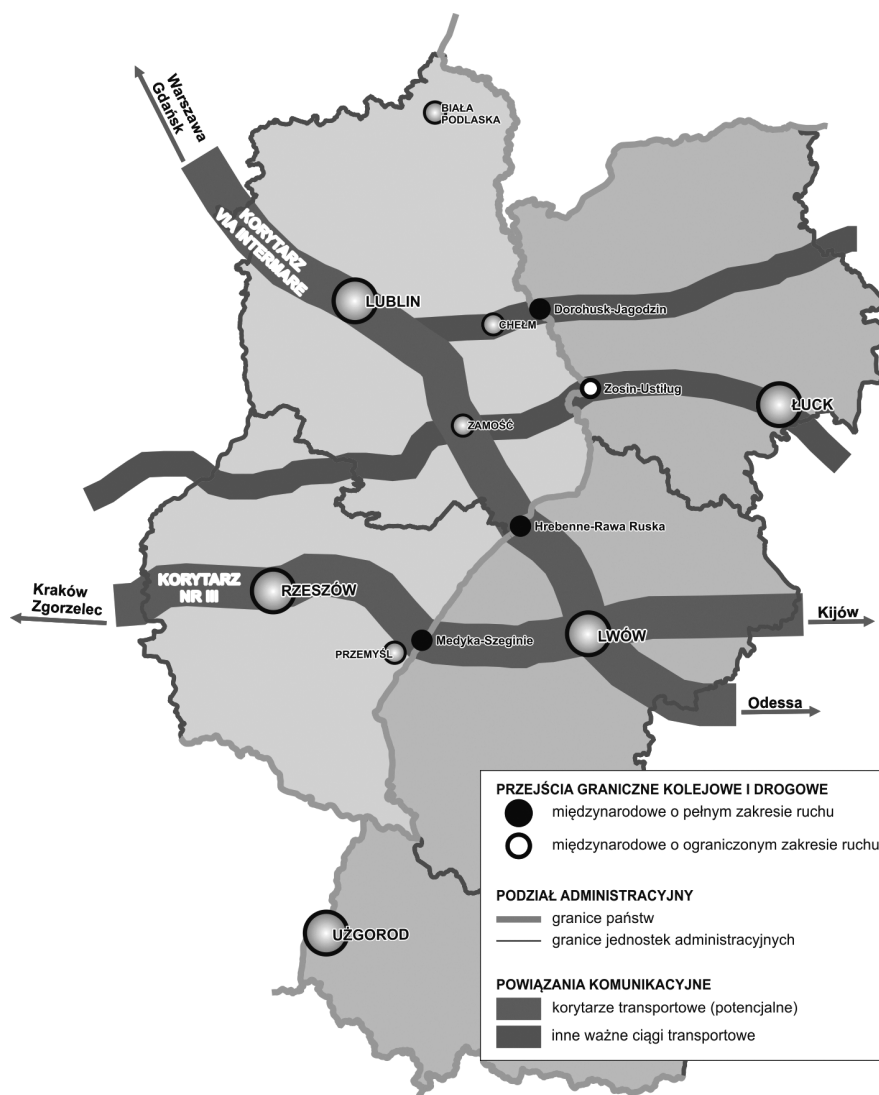
Obok istotnego znaczenia dla polskiej przestrzeni geopolitycznej korytarz Via Intermare może spełnić niezwykle ważną kreatywną rolę gospodarczą i regionotwórczą dla województw graniczących z Ukrainą. Peryferyjność tych regionów bezpośrednio graniczących z Ukrainą ma szansę być znacznie złagodzona. Główne arterie stanowiące zręby tworzących się korytarzy transportowych to drogi leżące w pasie autostrady A4 oraz w pasie dróg ekspresowych. Najważniejsze z nich to [Biuro Planowania Przestrzennego (Lublin) i Banak 2002; Dziemianowicz i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (Gdańsk) 2000a, b; *Strategia rozwoju województwa podkarpackiego...* 2000; Zarząd Województwa Lubelskiego 2000]: droga międzynarodowa nr 4 (z odcinkami autostrady A4), droga krajowa nr 98, droga międzynarodowa nr 17 na trasie: Warszawa – Lublin – Zamość – Tomaszów Lubelski – Hrebenne (granica państwa) – Lwów, droga nr 12 na trasie: Głogów – Piotrków Trybunalski – Radom – Puławy – Lublin – Chełm – Dorohusk (granica państwa).

<sup>25</sup> Dla części polskiej Bank Danych Lokalnych GUS 2011, dla części ukraińskiej dane z 2009 r. na podstawie Urzędów Statystycznych we Lwowie, Lucku i Użgorodzie.

<sup>26</sup> Deklaracja końcowa pierwszego Forum Gospodarczego Europy Wschód – Zachód, Genewa 18–20 stycznia 1996 r.

<sup>27</sup> Przyjmuje się umownie, że Via Intermare to szeroko rozumiany korytarz komunikacyjny Morze Bałtyckie – Morze Czarne przebiegający po trasie: Gdańsk – Warszawa – Lublin – Zamość – Lwów – Tarnopol – Odessa. Jego szczegółowy przebieg nie jest ostatecznie zdefiniowany i określony. W skład korytarza wchodzi zarówno szlaki drogowe, jak i kolejowe wraz z całą strukturą obsługową. Na granicy polsko-ukraińskiej węzłowym punktem korytarza może stać się Hrebenne (międzynarodowe przejście kolejowe, międzynarodowe przejście drogowe na trasie drogi ekspresowej S17). W systemie korytarzy uwzględniane są także określone aktywne funkcje przejść granicznych w Hrubieszowie i Dorohusku.





Rys. 1. Potencjalne korytarze komunikacyjne w polsko-ukraińskim obszarze transgranicznym

Źródło: Opracowanie własne

Ważną częścią infrastruktury w tym obszarze są główne szlaki kolejowe o znaczeniu międzynarodowym, tj. szlak relacji: Gdańsk – Warszawa – Lublin – Chełm – Dorohusk (granica państwa). Linia o znaczeniu międzynarodowym na odcinku Warszawa – Kijów stanowi najkrótsze połączenie Warszawa – Chełm do Kijowa z odcinkiem toru szerokiego od Zawadówki do granicy państwa – linia: Warszawa – Lublin – Rejowiec – Hrebenne (granica państwa). Odcinek międzynarodowej linii Warszawa – Rawa Ruska – Lwów stanowi najkrótsze połączenie Warszawy z Lwowem. Szlak: Sławków (Katowice) – Zamość – Hrubieszów (granicap), tzw. Linia Hutnicza Szerokotorowa (LHS), łączy Górny Śląsk z granicą państwa układem linii szerokotorowej i normalnotorowej. Linia ta może zapewnić przewóz ładunków z Ukrainy i Dalekiego Wschodu bez konieczności przeładowywania na granicy. Główna infrastruktura obsługowa tej linii znajduje się w Hrubieszowie i Zamościu [Zarząd LHS 2001]. Magistrala kolejowa: Śląsk – Rzeszów – Medyka – Przemysł – Żurawica stanowi znaczący węzeł międzynarodowego transportu kolejowego z portalem przeładunkowym oraz linią nr 108 Stróże – Krościenko [Zarząd Województwa Podkarpackiego 2002].

W warunkach nowej konfiguracji przestrzeni europejskiej wzrasta wartość tzw. renty tranzytowego połączenia regionu lubelskiego. Dynamika i stopień wykorzystania stworzonej szansy w dużym stopniu jest zależna od przygotowania przemysłanego, kompleksowego i spójnego pakietu działań w tym zakresie oraz jakości prowadzonej polityki intraregionalnej.

Sieć kolejowa regionu składa się łącznie z ok. 2,4 tys. km linii, z czego ok. 1 tys. przypada na woj. podkarpackie, a 1,4 tys. km na lubelskie [Główny Urząd Statystyczny 2000]. Priorytetem i głównym celem w rozbudowie infrastruktury transportowej (kolejowej i drogowej) województw położonych w polsko-ukraińskim

regionie transgranicznym powinno być zbudowanie zrównoważonego – pod względem technicznym, przestrzennym, gospodarczym i środowiskowym – systemu transportowego. Równorzędny z procesem budowy intraregionalnego modelu sieci transportowej jest proces powiązania oraz zespolenia systemu regionalnego z regionami kraju, Unią Europejską oraz państwami Europy Wschodniej.

W dokumentach programowych rozwoju woj. lubelskiego jako priorytety uwzględnione zostały zadania z zakresu rozwoju infrastruktury transportowej, które wpisują się w strategiczne cele rozwoju infrastruktury komunikacyjnej Polski [Biuro Planowania Przestrzennego (Lublin) i Banak 2002; *Strategia rozwoju województwa podkarpackiego...* 2000]. W tych projekcjach uwzględnione zostały ważniejsze przedsięwzięcia takie jak dostosowanie do standardów europejskich istotnych dla regionu dróg mieszczących się w transportowych korytarzach paneuropejskich<sup>28</sup>, w tym wdrożenie programu przewozów intermodalnych obejmujących budowę (rozbudowę) terminali w Hrubieszowie, Zamościu, Szczepieszynie w ramach Linii Hutniczej Szerokotorowej (LHS). Infrastruktura LHS sięgająca niemal do centrum kraju jest powiązana z całym systemem kolejowym Wschodu. Możliwości przewozowe linii szerokotorowej wzbudzają zainteresowanie dużych firm spedycyjno-przewozowych korzystających na wymianie handlowej między Wschodem i Zachodem. Linia szerokotorowa może i powinna stać się częścią Euroazjatyckiego Korytarza Transportowego (EKT)<sup>29</sup>. Potencjał przewozowy LHS wynosi 10–12 mln ton ładunków rocznie. Jego wykorzystanie może być czynnikiem rozwojowym gospodarki oraz regionów położonych przede wszystkim w obszarze bezpośredniego przebiegu i oddziaływania LHS.

## 10. Infrastruktura graniczna

Ruch graniczny jest wymiernym przejawem aktywności społecznej i gospodarczej. Wzdłuż szlaków, którymi przebiega, wokół przejść granicznych tworzą się naturalne mniejsze i większe centra aktywności gospodarczej i centra wzrostu, dlatego dla regionów przygranicznych ruch na granicy państwa jest istotnym elementem życia gospodarczego. Wiele analiz sytuacji w gospodarkach regionalnych regionów Polski Wschodniej wskazuje na to, że dla tych obszarów głównymi czynnikami rozwojowymi będą wzrost transgranicznej wymiany gospodarczej, wykorzystanie funduszy strukturalnych oraz wsparcie ze strony przygotowanych przez UE programów [Andreasik i inni 2003].

Wobec znacznego i wciąż rosnącego ruchu granicznego niewystarczająca jest liczba przejść oraz zakres i jakość infrastruktury granicznej województw położonych wzdłuż polskiej granicy z Ukrainą. Na granicy z Ukrainą liczącej 535,2 km zlokalizowanych jest i funkcjonuje 12 przejść (6 drogowych i 6 kolejowych)<sup>30</sup>. Na tle znacznego i wciąż rosnącego ruchu granicznego zdecydowanie niewystarczająco prezentuje się liczba przejść i infrastruktura graniczna województw Polski Wschodniej<sup>31</sup>. Na całej granicy wschodniej działa obecnie tylko 30 drogowych i kolejowych przejść granicznych, w tym:

- na granicy z Rosją mającej długość 232 km – 6 przejść (3 drogowo, 3 kolejowe),
- na granicy z Białorusią o długości 418,2 km – 12 przejść (7 drogowych, 5 kolejowych),
- na granicy z Ukrainą liczącej 535,2 km – 12 przejść (6 drogowych i 6 kolejowych).

Liczbę przejść granicznych z Ukrainą na tle Rosji i Białorusi zamieszczono w tab. 2, natomiast ich przestrzenne rozmieszczenie przejść na mapach 8 i 9.

Tab. 2. Liczba drogowych i kolejowych przejść granicznych z Ukrainą na tle Rosji i Białorusi

Lp.	Granica	Długość granicy (w km)	Liczba i rodzaj przejść		
			drogowe	kolejowe	ogółem
1.	Rosja	232	3	3	6
2.	Białoruś	418	7	5	12
3.	Ukraina	535	6	6	12
Razem		1 185	16	14	30

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KGSG

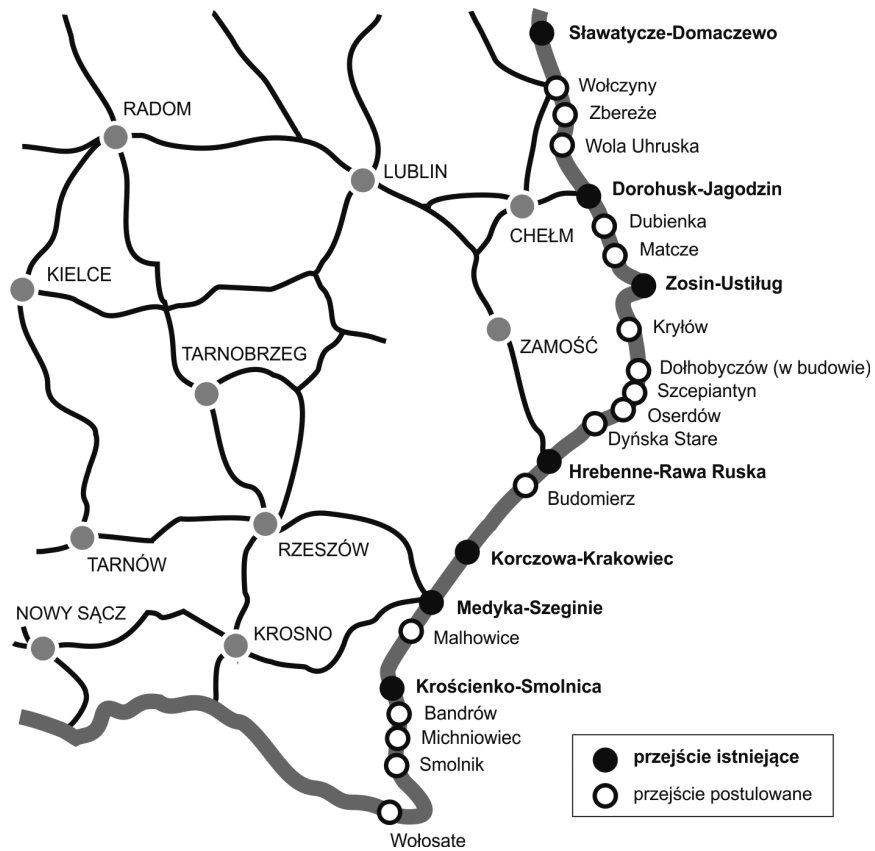
<sup>28</sup> Program dostosowawczy sieci dróg krajowych o znaczeniu międzynarodowym do standardów europejskich, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, dyrektywa Rady UE nr 96/53/UE.

<sup>29</sup> Nazwa autorska.

<sup>30</sup> 30 lipca 2003 r. w Kijowie podpisano umowę między rządem Rzeczypospolitej Polski a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego (MP nr 56, poz. 878).

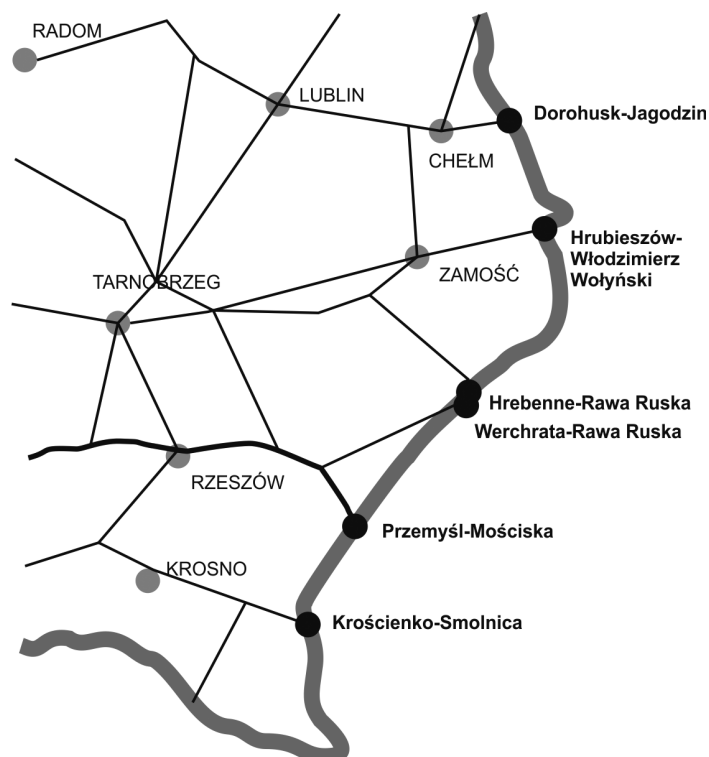
<sup>31</sup> Szerzej piszą o tym: B. Kawałko i A. Miszczuk w [Saganowski i inni 2008, s. 222–226].

Mapa 8. Drogowe przejścia graniczne na granicy celnej z Ukrainą – istniejące i postulowane (mapa poglądowa)



Źródło: Opracowanie własne uaktualnione (wykorzystano elementy graficzne ze studium Granicy Wschodniej PL 0005.02.07) oraz [Kawałko 2005, 2007]

Mapa 9. Kolejowe przejścia graniczne na granicy z Ukrainą (mapa poglądowa)

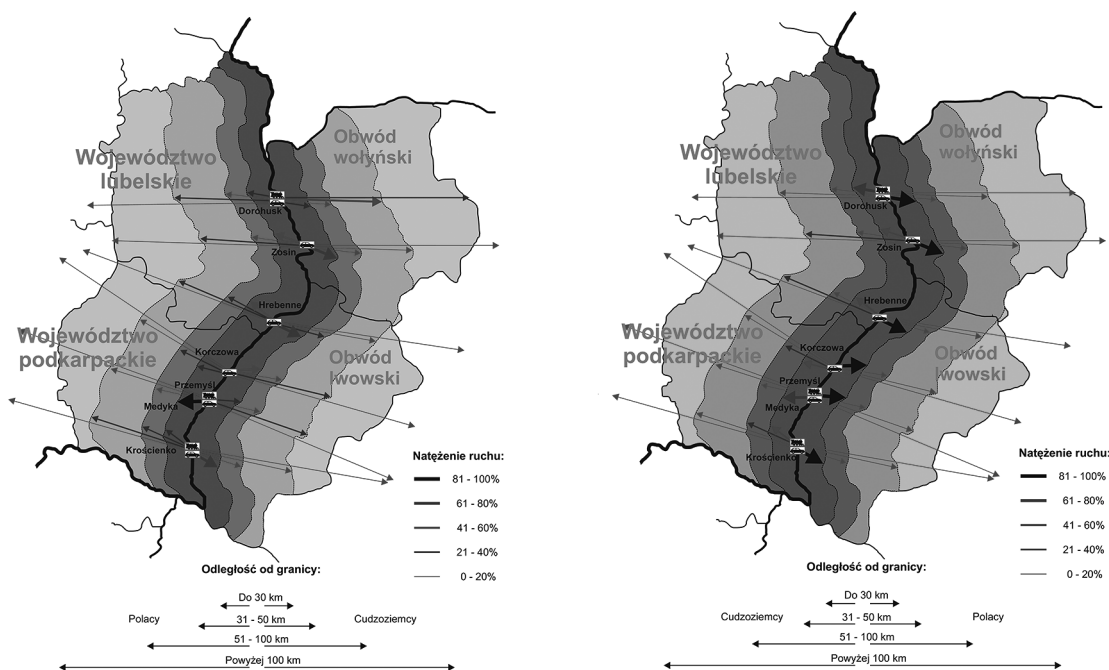


Źródło: Opracowanie własne uaktualnione (wykorzystano elementy graficzne ze studium Granicy Wschodniej PL 0005.02.07) oraz [Kawałko 2005, 2007]

Kluczową barierą dla należytej obsługi rosnącego ruchu granicznego jest niedostateczna gęstość przejść i co za tym idzie, niska ich dostępność komunikacyjna. Na jedno przejście graniczne z Rosją przypada 38,7 km granicy, na granicy z Białorusią wskaźnik ten wynosi 32,2 km, natomiast na granicy ukraińskiej – aż 44,6 km. Dla porównania – na granicy z Niemcami na jedno przejście graniczne przypada tylko 12,3 km granicy. Funkcjonujące na Wschodzie przejścia w przeważającym stopniu obsługują powiązania komunikacyjne o charakterze ponadregionalnym lub co najmniej regionalnym. Brak jest także dostatecznej liczby niewielkich przejść o znaczeniu lokalnym, nastawionych na obsługę przede wszystkim relacji społeczno-ekonomicznych generowanych przez obszary bezpośrednio przylegające do granicy [Kawałko 2007, s. 16–26]. Niedostatecznie jest również rozwinięta sieć dróg regionalnych i lokalnych, które miałyby obsługiwać tego typu przejścia. Istotnym ograniczeniem są ponadto bariery prawno-proceduralne, będące zwłaszcza efektem członkostwa Polski w Unii Europejskiej (wprowadzenie wiz). Wydaje się, że istotny wpływ na zbyt wysoki stopień utrudnień w pokonywaniu bariery granicznej Polski z Ukrainą ma także niedostateczna otwartość prowadzonej polityki w kwestii sprawnej obsługi przy przekraczaniu granicy. Na granicy Polski z Ukrainą brakuje przejść rzecznych lub mających charakter *stricte* turystyczny, możliwych do pokonania pieszo, czy też praktyki wspólnych odpraw. Dla porównania – na liczącej ok. 541 km granicy polsko-słowackiej (czyli porównywalnej pod względem długości z granicą polsko-ukraińską) liczba przejść granicznych wszystkich typów wynosi aż 109, w tym przejść o charakterze turystycznym jest 36 [Kawałko i inni 2005, s. 179–186]. Ruch graniczny osób na polskim odcinku wschodniej granicy z Ukrainą na przestrzeni ostatnich 15 lat podlegał dość istotnym zmianom. Nastąpił jego stopniowy rozwój będący jednocześnie swoistym barometrem współpracy gospodarczej. W roku 2010 r. rosnący stale udział ruchu na granicy z Ukrainą osiągnął prawie 60% całego ruchu na granicy wschodniej<sup>32</sup>.

Aktywność gospodarcza oraz ruch graniczny w polsko-ukraińskim regionie transgranicznym koncentruje się głównie w symetrycznym pasie tego obszaru do 100 km w głąb każdej ze stron. W 2009 r. przekraczając granicę polsko-ukraińską byli najczęściej mieszkańcami miejscowości zlokalizowanych w odległości do 50 km od granicy (średnio 65% Ukraińców i Polaków), przy czym około 44% Ukraińców i 49% Polaków mieszkało w pasie do 30 km. Przekraczający granicę polsko-ukraińską najchętniej dokonywali zakupów w odległości do 50 km od granicy – prawie 75% Ukraińców i aż 94% Polaków (mapa 10). Potwierdza to rangę i znaczenie tych czynników w kształtowaniu procesów rozwojowych polskich i ukraińskich regionów przygranicznych. Delimitację obszarów oddziaływania tzw. małego ruchu granicznego przedstawia mapa 11.

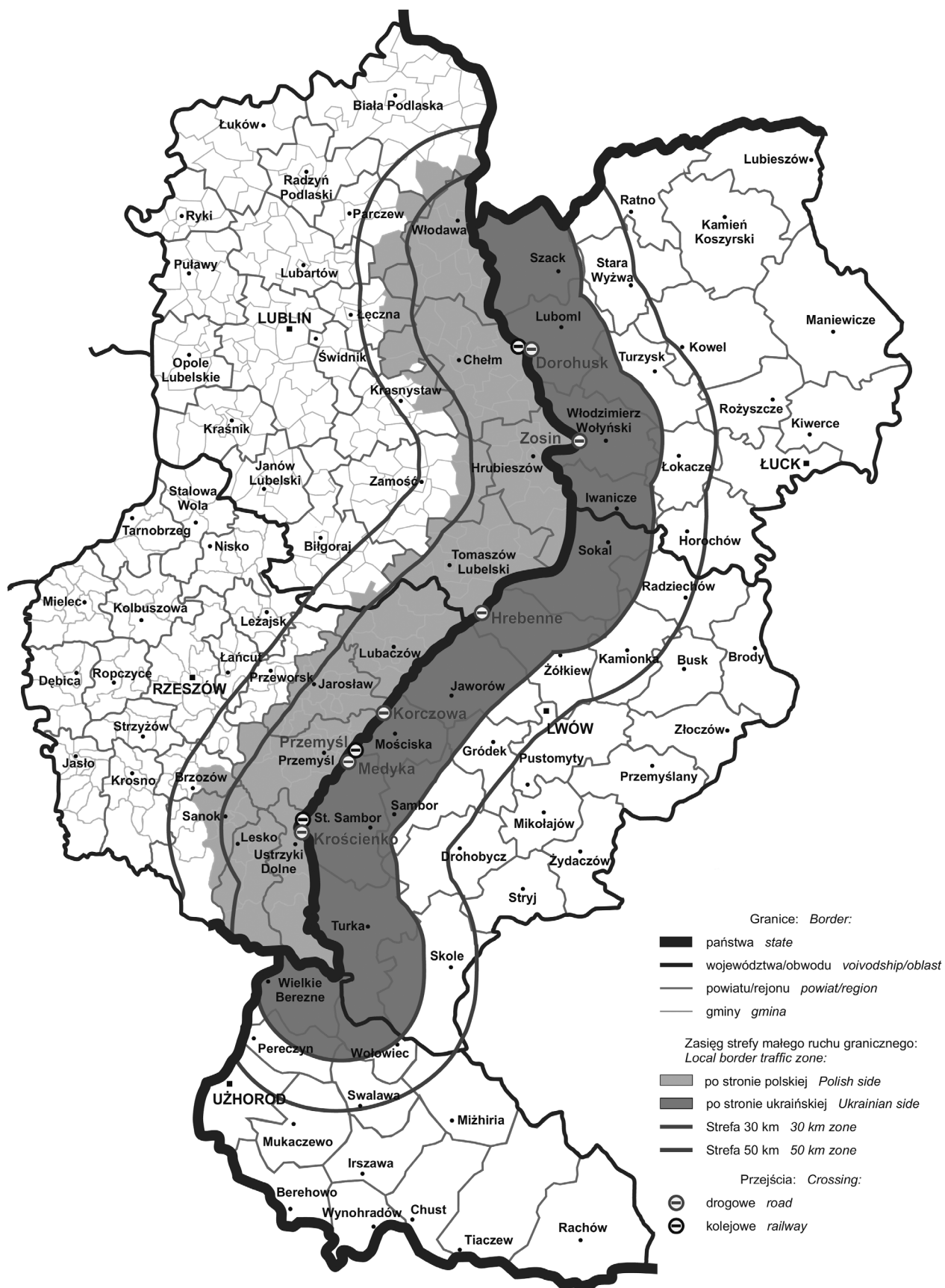
Mapa 10. Delimitacja obszarów oddziaływania granicy na podstawie odległości od granicy miejsca zamieszkania oraz miejsca dokonania zakupów Polaków i cudzoziemców przekraczających granicę polsko-ukraińską w 2009 r.



Źródło: [Cierpień-Wolan 2010, s. 51–52]

<sup>32</sup> Opracowano na podstawie danych z Komendy Głównej Straży Granicznej z 2011 r.

Mapa 11. Polsko-ukraińska strefa małego ruchu granicznego



Źródło: [Cierpiał-Wolan 2010, s. 49]

## 11. Problemy i rekomendacje dla rozwoju polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej

Dotychczasowe sąsiedztwo Ukrainy nie stało się oczekiwanym i przełomowym impulsem rozwoju zarówno dla Polski, jak też dla jej wschodniej części. Pogranicze polsko-ukraińskie ma charakter peryferyjny, jest trudno dostępne komunikacyjnie, charakteryzuje się niskim PKB *per capita*, ma charakter odpływowy. Występuje tu także duża dysproporcja w poziomie rozwoju polskiej i ukraińskiej części pogranicza, która z każdym rokiem członkostwa Polski w EU będzie narastać na korzyść Polski. Powinno to pociągnąć za sobą pełne otwarcie granicy państwowej, które stworzy warunki dla udroźnienia komunikacyjnego tego obszaru. Pełne otwarcie granicy państwowej może oznaczać pojawienie się negatywnych efektów [European Commission 1996] (kohezji, drenażu, „wyspy”, wykluczenia). Wizja unijnego funkcjonowania i podejścia wobec zewnętrznej granicy wschodniej Unii Europejskiej jako bardzo istotnego czynnika rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów przygranicznych powinna uwzględniać następujące generalne założenia [Kawałko 2007; Kawałko i Mischuk 2008]:

1. Należy przyjąć, że wobec braku możliwości dającej się przewidzieć przyszłości co do perspektyw członkostwa w Unii Europejskiej Ukraina wschodnia granica zewnętrzna Unii Europejskiej w perspektywie co najmniej roku 2025 będzie miała charakter trwały. Granica ta będzie stanowić jedną z najważniejszych osi podziału w Europie, wobec tego sytuacja ta stawia liczne wyzwania dla UE, Polski i jej regionów przygranicznych z Ukrainą. Z punktu widzenia interesów polskich regionów przygranicznych, a także Polski i Unii Europejskiej konieczne jest wypracowanie mechanizmów skutecznego zarządzania granicą. Jednak by ta granica nie stała się poważną barierą dla rozwoju partnerskich stosunków dobrosąsiedzkich, nie należy koncentrować się wyłącznie na kwestiach bezpieczeństwa. Jej oddziaływanie wykracza znacznie poza tę sferę i ma olbrzymie znaczenie społeczne i ekonomiczne zarówno na poziomie ogólnopaństwowym, jak i regionalnym. Należy efektywnie wypracować model granicy bezpiecznej oraz przyjaznej dla rozwoju i aktywności społecznej.
2. Polityka kształtowania rozwoju współpracy transgranicznej wynikająca z sąsiedztwa z Ukrainą w perspektywie 25–30 lat wymaga zorientowania na politykę „przyciągania” polegającą na otwartej współpracy z relatywnie istotnie „zamkniętą” w porównaniu z Polską przestrzenią Ukrainy. Niezbędne jest stopniowe stymulowanie, proponowanie rozwiązań dla wyselekcjonowanych problemów gospodarki regionów przygranicznych, zwłaszcza w kontekście potrzeby racjonalnej kompatybilności z istniejącymi problemami i potrzebami, w tym także w kontekście przyszłego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej.
3. W perspektywie 15–20 lat dla woj. lubelskiego i podkarpackiego relacje z sąsiadującymi regionami po stronie ukraińskiej będą jednym z kluczowych czynników kształtujących ich rozwój społeczny i gospodarczy, dlatego też projektując politykę wobec wschodnich sąsiadów, zasadne byłoby utworzenie z regionalnej współpracy obszarów przygranicznych jednego z filarów polityki kraju obok dialogu o bezpieczeństwie, współpracy ekonomicznej czy dialogu energetycznego.
4. Na najbliższy okres programowania rozwoju jedną z głównych wytycznych w tym zakresie powinien być zmodyfikowany Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISiP). Wydaje się zasadne rozważenie utworzenia funduszu wyłącznie polsko-ukraińskiego. Wyznaczając obszary wsparcia, powinno się stosować zasadę indywidualizacji krajowej i regionalnej, która uwzględnia specyfikację lokalną oraz pozwala najbardziej efektywnie odpowiadać na potrzeby społeczności.
5. Uzasadnione jest przygotowanie długoterminowej strategii wsparcia przez UE współpracy transgranicznej na jej zewnętrznej, wschodniej granicy. Jest to tym bardziej oczywiste, że regiony zewnętrzne UE oraz ich współpraca z krajami partnerskimi są objęte jednym z celów unijnej polityki spójności. Zupełnie nowe szanse stwarza funkcjonujący w nowym budżecie UE, a finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa. Innowacyjnym rozwiązaniem, które wprowadza EISiP, jest komponent współpracy transgranicznej, obejmujący regiony państw członkowskich i ich sąsiadów.
6. W oparciu o doświadczenia i praktykę z relatywnie krótkiego funkcjonowania współpracy transgranicznej z regionami Ukrainy, uwzględniając także kontekst polskiej granicy wschodniej jako granicy Unii Europejskiej, zasadne są wnioski i postulaty na przyszłość w szczególności wskazujące na następujące aspekty:
  - a) Polska granica z Ukrainą stała się zewnętrzną granicą całej Unii. To oznacza, że modernizacja tej granicy nie może być tylko problemem Polski i Ukrainy, ale całej Unii. Chodzi o wsparcie finansowe rozbudowy przejść i ich lepsze wyposażenie oraz zorganizowanie skutecznego systemu bezpieczeństwa i sprawnych odpraw.

- b) Analiza problematyki funkcjonowania wschodnich regionów granicznych wskazuje na występujące wiązki barier współpracy:
- **socjologiczne:**
    - nadmierne oczekiwania co do korzyści (niepoparte adekwatnymi działaniami, przedsięwzięciami i aktywnością), które ma przynieść współpraca transgraniczna,
    - nadmierne upolitycznienie współpracy transgranicznej,
    - niezidentyfikowane i niewykształtowane potrzeby stron mające być przedmiotem wspólnego zaspokajania,
  - **prawno-organizacyjne:**
    - nieprecyzyjne i „płynne” uprawnienia regionalnych władz samorządowo-rządowych w zakresie prowadzenia współpracy z partnerami zagranicznymi,
    - nieprzystające (rozbieżne) przepisy prawne i kompetencje organów samorządu terytorialnego administrującego po obu stronach granicy w zakresie współpracy transgranicznej i jej budżetowania,
    - brak dostatecznych umiejętności i doświadczeń w staraniach o dostęp i pozyskanie europejskich funduszy pomocowych i strukturalnych nakierowanych na rozwój współpracy transgranicznej,
  - **ekonomiczne:**
    - asymetria potencjałów gospodarczych, poziomu zorganizowania, innowacyjności i konkurencyjności gospodarki w polsko-ukraińskim regionie transgranicznym.
- c) Wobec tego, że programy współpracy transgranicznej możliwe do realizacji w ramach ENPI obejmują wszystkie jednostki terytorialne typu NUTS3 oraz NUTS2 położone wzdłuż granic lądowych pomiędzy Polską a Ukrainą, należy maksymalnie skoordynować oraz wdrożyć wspólny transgraniczny system aplikacji projektów w celu zapewnienia optymalnego i pełnego wykorzystania środków z programu ENPI oraz trafnego wyboru projektów i przedsięwzięć prorozwojowych<sup>33</sup>.
- d) Europejski wymiar współpracy transgranicznej i regionalnej w odniesieniu do rozwoju regionów przygranicznych może wyrażać się w nawiązaniu do reguł stosowanych w praktyce Unii Europejskiej<sup>34</sup>, gdzie przyjęto dwie zasady: solidarności międzyregionalnej oraz subsydiarności (pomocniczości) – związana z pomocą rządu i międzyregionalnym transferem środków na rzecz regionów wymagających pomocy i gruntowej restrukturyzacji. Współpraca transgraniczna obu partnerów po obu stronach granicy powinna być oparta na gruntownym rozpoznaniu wspólnych potrzeb, interesów i korzyści. Podstawą takiego podejścia musi być kompetentna diagnoza (identyfikacja) i hierarchizacja potrzeb stron oraz uzyskanie w drodze negocjacji konsensusu programowego.
- e) Nastąpiły istotne zmiany w tzw. geografii i natężeniu przekraczania granicy na poszczególnych przejściach granicznych. W ten sposób rozpoczął się naturalny proces optymalizacji wielkości odpraw w przekraczaniu granicy na poszczególnych przejściach, a zarazem kształtowania rangi i znaczenia poszczególnych przejść granicznych tworzących tzw. węzły na głównych ciągach (korytarzach) transportowo-komunikacyjnych. Wymaga to odpowiedniego uwzględnienia w krajowych programach oraz polityce regionalnej kraju.
- f) Konieczne jest podjęcie i doprowadzenie do opracowania studium zagospodarowania przestrzennego polskiej granicy wschodniej, co umożliwi bardziej skuteczne i efektywne kosztowo zarządzanie rozwojem infrastruktury na terenach przygranicznych. Równolegle należy stworzyć system bieżącego opiniowania dokumentów (planów, studiów itp.) planowania przestrzennego pogranicznych województw i gmin oraz ich odpowiedników po drugiej stronie granicy. Podobny system powinien dotyczyć innych dokumentów kształtujących rozwój regionalny i lokalny (zwłaszcza zaś strategii rozwoju województw i gmin).
- g) Niezbędne jest poddanie jednolitej ochronie tych obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych, które tworzą jednolite jednostki fizycznogeograficzne rozdzielone granicą państwową. System Transgranicznych Obszarów Chronionych powinien objąć zwłaszcza tereny Karpat, Roztocza, Polesia wraz z doliną Bugu. Koordynacji transgranicznej powinny przy tym podlegać nie tylko zasady ochrony

<sup>33</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 2006 r., DzU UE z 9 listopada 2006 r. L310/8 – L310/9.

<sup>34</sup> Modelowym przykładem może być transgraniczna współpraca niemiecko-francuska (Lotaryngia, Alzacja), niemiecko-szwajcarska, hiszpańsko-francuska.

przyrody, ale także zagospodarowania i wykorzystania na cele turystyczne. Konieczne jest nadanie statusu międzynarodowego trzem transgranicznym obszarom chronionym (Polesie, Roztocze, Karpaty), polsko-ukraińskie koordynowanie działań ochronnych i podejmowanie projektów wspólnego zagospodarowywania i wykorzystania turystycznego, uzdrowiskowego i edukacyjnego tych obszarów oraz wspólne działania na rzecz podniesienia jakości wód rzeki Bug, wykorzystanie jej jako wodnego szlaku turystycznego oraz utrzymanie statusu europejskiego korytarza ekologicznego.

- h) Należy stworzyć system ochrony materialnych i niematerialnych składników dziedzictwa kulturowego obszaru pogranicza. Polegać on powinien nie tylko na ochronie zabytków, ale również na podtrzymaniu wielokulturowości pogranicza i jego wspólnego (dla obydwu stron granicy) wizerunku.
- i) Wspierania i promocji wymaga rozwój centrów usługowych, handlowych (także targowych), logistycznych, magazynowych i przeładunków przy głównych korytarzach komunikacyjnych wiodących do przejść granicznych jako przyszłych lokalnych centrów wzrostu gospodarczego tak, aby zwiększyć zdolności absorpcyjne terenów przygranicznych. Szczególnie warte wsparcia i uporządkowania są miejsca, gdzie spontanicznie powstały lokalne centra handlu przygranicznego. Działanie to powinno być elementem kompleksowego wspierania rozwoju średnich miast położonych przy granicy.
- j) Trzeba zadbać o zapewnienie rozwoju i modernizacji sieci dróg na poziomie lokalnym i powiatowym, aby zagwarantować społecznościom zamieszkałym na pograniczu dostępność komunikacyjną i możliwość uczestnictwa we wzroście gospodarczym płynącym z dynamicznego rozwoju ruchu granicznego.
- k) Wspieranie rozwoju i aktywności działania euroregionów, które do chwili obecnej, także i z powodów niedoskonałego finansowania, w znacznym stopniu zawiodły pokładane w nich nadzieje. Celowe jest tu wykorzystanie dobrych praktyk z doświadczeń euroregionów działających w państwach Europy Zachodniej, a także w części na polskiej granicy zachodniej i w rejonie Morza Bałtyckiego [Andreasik i inni 2003, s. 73].
- l) Potrzebne jest podniesienie efektywności wykorzystania przebiegających przez granicę linii kolejowych i sprawności ich funkcjonowania. Szczególnie przydatne byłoby odtworzenie połączeń kolejowych ze Lwowa do Lublina i Rzeszowa bez konieczności zatrzymywania pociągów. Celowe wydaje się także szersze niż dotychczas wykorzystanie Linii Hutniczej Szerokotorowej do transgranicznej komunikacji nie tylko towarowej, ale również pasażerskiej. Korzystne gospodarczo byłoby też stworzenie przynajmniej jednego terminalu kolejowego opartego na infrastrukturze LHS (najkorzystniejszym miejscem wydaje się Hrubieszów). Terminal taki kompleksowo obsługiwałby przewozy i przeładunki w handlu nie tylko międzyregionalnym, ale także międzynarodowym (w tym relacji Wschód – Zachód).
- m) Należy zadbać o doprowadzenie do włączenia do sieci głównej paneuropejskich korytarzy transportowych TINA drogi Warszawa – Lublin – Zamość – Hrebennie – Lwów, a także w kierunku Chełm – Dorohusk do Kijowa. Nadanie tym szlakom rangi transeuropejskiej ułatwiłoby finansowanie prac koncepcyjno-programowych i realizacyjnych zmierzających do wyraźnego podniesienia parametrów technicznych dróg.
- n) Istnieje uzasadniona konieczność wzmocnienia lokalnych przejść granicznych w liczbie od 20 do 25 w szczególności tam, gdzie ich uruchomienie przywróciłoby dawne, tradycyjnie ukształtowane powiązania lokalnych społeczności po obydwu stronach granicy. Otwarcie nowych drogowych przejść granicznych jest proponowane i postulowane przez władze lokalne w następujących miejscowościach: Wołoszyny, Zbereże, Wola Uhruska, Dubienka, Matcze, Kryłów, Oserdów, Szczepiatyn, Ulików, Budomierz, Michniowiec, Bandrów, Smolnik, Wołosate, Dyniska Stare, Malhowice, oraz przejścia dla pieszego ruchu turystycznego w Bieszczadach na granicy z obwodem zakarpackim.
- o) Trzeba pomyśleć o powołaniu Polsko-Ukraińskiego Uniwersytetu Sieciowego w Lublinie z oddziałami w Rzeszowie i Zamościu, Chełmie i Przemyślu.
- p) Konieczna jest modernizacja, adaptacja i uruchomienie regionalnych lotnisk komunikacyjnych dla małych jednostek w Mokrem k. Zamościa oraz w Krośnie.

Sytuacja, w której wschodnia granica Polski (w tym z Ukrainą), jest jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, tworzy szereg barier rozwojowych dla regionów przygranicznych, a także niedogodności dla mieszkańców, podmiotów i przedsiębiorstw. Jednakże odpowiednie wykorzystanie szansy wynikającej z istnienia tej granicy może stworzyć duże możliwości aktywizacji polskich i sąsiednich regionów przygranicznych poprzez rozwój współpracy transgranicznej oraz udział w rozwoju handlu międzynarodowego skierowanego na rynki wschodnie. Współpraca transgraniczna regionów Polski i Ukrainy powinna być skoncentrowana głównie na realizacji wspólnych inicjatyw służących całym obszarom rozdzielonym granicą, a zatem zmierzać



do rozwoju kontaktów pomiędzy społecznościami zamieszkującymi po obu stronach granicy. Działania takie w istotnym stopniu mogą spotkać się ze wsparciem ze strony Unii Europejskiej poprzez m.in. fundusze i inicjatywy KE nakierowane na te cele. Unia Europejska poprzez specjalnie skonstruowane programy wspiera działania zmierzające, z jednej strony, do poprawy bezpieczeństwa i uszczelniania granicy, a z drugiej – do usprawnienia jej przekraczania. Kluczową kwestią oraz wyzwaniem w skutecznym kreowaniu rozwoju współpracy w Polsko-Ukraińskim Regionie Transgranicznym będzie wspólny spójny program, zbudowany konsensus oraz wytworzony przez obie strony tzw. przyjazny klimat współpracy odpowiadający dotychczasowym standardom i doświadczeniom europejskim.

## Literatura

- ANDREASIK J., KAWAŁKO B., KAWECKA-WYRZYKOWSKA E. (2003): *Perspektywy przygranicznej współpracy polsko-ukraińskiej w świetle członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Zamość, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji, Centrum Badawczo-Szkoleniowe.
- BAŃSKI J. (2010): *Wpływ granicy państwowej na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego wschodniej części województwa lubelskiego*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 21, Warszawa, Polskie Towarzystwo Geograficzne.
- Biuletyn Euroregionu Karpackiego* (1993): nr 1.
- BIURO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO (LUBLIN), BANAK E. (2002): *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego*, t. 1: *Uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne*, Lublin, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego.
- BOGUSZEWSKI R. (2000): *Rola Euroregionu Bug we współpracy transgranicznej woj. lubelskiego*, Pułtusk – Lublin, WSH, maszynopis.
- BRZEZIŃSKI Z. (1998): *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, T. Wyżyński (tłum.), Warszawa, Świat Książki.
- CIERPIAŁ-WOLAN M. (2010): *Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na granicy polsko-ukraińskiej w 2009 r.*, Informacje i Opracowania Statystyczne/Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa – Rzeszów, Główny Urząd Statystyczny – Urząd Statystyczny w Rzeszowie.
- DZIEMIANOWICZ W., INSTYTUT BADAŃ NAD GOSPODARKĄ RYNKOWĄ (GDAŃSK) (2000a): *Województwo lubelskie. II edycja*, Regiony Polski. Profile Regionalne, nr 3, Gdańsk – Warszawa, IBnGR.
- DZIEMIANOWICZ W., INSTYTUT BADAŃ NAD GOSPODARKĄ RYNKOWĄ (GDAŃSK) (2000b): *Województwo podkarpackie. II edycja*, Regiony Polski. Profile Regionalne, nr 9, Gdańsk – Warszawa, IBnGR.
- EUROPEAN COMMISSION. DIRECTORATE-GENERAL FOR REGIONAL POLICY AND COHESION (1996): *The Impact of the Development of the Countries of Central and Eastern Europe on the Community Territory*, Regional development studies 16, Luxembourg-Lanham-MD, Office for Official Publications of the European Communities; UNIPUB distributor.
- GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY (2000): *Transport w Polsce w 1999 r. Wyniki działalności*, Warszawa, GUS.
- GORZYM-WILKOWSKI W. (2005): *Region transgraniczny na tle podstawowych pojęć geograficznych – próba syntezy*, „Przełęcz Geograficzny”, nr 77(2).
- KAWAŁKO B. (1997): *Stymulowanie rozwoju w regionie transgranicznym*, „Gospodarka Narodowa”, nr 6.
- KAWAŁKO B. (2005): *Infrastruktura graniczna i ruch graniczny*, [w:] B. Kawałko, A. Miszczyk (red.): *Pogranicze polsko-ukraińskie. Środowisko, społeczeństwo, gospodarka*, Zamość – Lublin, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji. Centrum Badawczo-Szkoleniowe – Urząd Statystyczny.
- KAWAŁKO B. (2007): *Granica Wschodnia jako czynnik ożywienia i rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów przygranicznych. Synteza. Ekspertyzy do Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, t. 2, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- KAWAŁKO B., MISZCZYK A. (2008): *Uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski wynikające z sąsiedztwa z Ukrainą*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.): *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008–2033*, t. 3, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- KAWAŁKO B., MISZCZYK A. (red.) (2005): *Pogranicze polsko-ukraińskie. Środowisko, społeczeństwo, gospodarka*, Zamość – Lublin, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji. Centrum Badawczo-Szkoleniowe – Urząd Statystyczny.
- KODENIEC B., ŻURAWSKI K., POLSKA. GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY, URZĄD STATYSTYCZNY (WROCLAW) (1999): *Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, Warszawa – Wrocław, GUS.
- KWILECKI A. (1992): *Region i badania regionalne w perspektywie socjologii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 2, s. 37–48.
- LESECZKO M. (2005): *Globalizacja a rozwój Ukrainy*, [w:] M. Bałtowski, H. Ponikowski (red.): *Problemy rozwoju i zarządzania w gospodarce globalnej*, Lublin, Prace naukowe WSPA.
- MAZURKIEWICZ L. (1993): *Region transgraniczny – nowe pojęcie teorii regionu geograficznego*, [w:] P. Eberhardt, T. Kormornicki (red.): *Problematyka wschodniego obszaru pogranicza*, Biuletyn: Podstawy Rozwoju Zachodnich i Wschodnich Obszarów Przygranicznych Polski, nr 2, Warszawa, IGiPZ PAN.

- MIKOŁAJCZYK A. (1997): *Stosunki umowne między subpaństwowymi podmiotami władzy publicznej różnych państw*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 3.
- MISZCZUK A. (1993): *Idea euroregionów i przykłady jej realizacji w Europie Zachodniej i w Polsce*, [w:] M. Bałtowski (red.): *Regiony, Euroregiony, rozwój regionalny, Euroregion Bug*. Lublin, Norbertinum.
- PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK A., STASZEWSKI W. (1998): *Stosunki traktatowe Polski z krajami sąsiednimi. Wybór dokumentów*, Lublin, Lubelskie Wydawnictwo Prawnicze.
- PULINOWA M.Z. (1996): *Region – podstawowe pojęcie w opisie zjawisk przestrzennych na ziemi*, Konferencja: „Śląsk jako region pogranicza językowo-kulturalnego w edukacji”, 11–12 grudnia 1996, Czeski Cieszyn.
- RADA EUROPY (1981): *Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych*, [a:] [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5E37B3BC73FF3C33C1256E86004711F1/\\$file/karta.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5E37B3BC73FF3C33C1256E86004711F1/$file/karta.pdf), dokument przyjęty przez Polskę w 1995 r.
- RAKOWSKI G., INSTYTUT OCHRONY ŚRODOWISKA (2000): *Transgraniczne obszary chronione na wschodnim pograniczu Polski. Zarys koncepcji*, Warszawa, IOŚ.
- ROŚCISZEWSKI M. (1993): *Polska i jej uwarunkowania geograficzno-polityczne*, [w:] M. Rościszewski (red.): *Współczesna geografia polityczna*, „Conference Papers”, Warszawa, IGiPZ PAN.
- SAGANOWSKI K., ZAGRZEJEWSKA-FIEDOROWICZ M., ŻUBER P. (2008): *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008–2033*, t. 3, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Strategia rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2000–2006* (2000): Rzeszów, maszynopis.
- SURMACZ B. (2002): *Współczesne stosunki polsko-ukraińskie. Politologiczna analiza traktatu o dobrym sąsiedztwie*, Lublin, Wydaw. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- TOCZYSKI W., SARTORIUS W., ZAUCHA J. (1997): *Międzynarodowa współpraca regionów. Wybór ekspertyz*, Warszawa, Przedświt.
- ZAKRZEWSKA I.B. (2000): *Podręczny słownik terminów Unii Europejskiej*, Warszawa, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- ZARZĄD LHS (2001): *PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa*, Zamość, maszynopis.
- ZARZĄD WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO (2000): *Strategia rozwoju województwa lubelskiego*, Lublin, Plejada.
- ZARZĄD WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO (2002): *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego*, Rzeszów.
- ZIOŁO Z. (1995): *Czynniki i bariery rozwoju obszarów transgranicznych*, [w:] K. Miros, A. Stasiak (red.): *Polska i jej współdziałanie transgraniczne z sąsiadami*, Biuletyn: Podstawy Rozwoju Zachodnich i Wschodnich Obszarów Pogranicznych Polski, nr 10–11, Warszawa, IGiPZ PAN.