

*Arkadiusz Żukowski\**  
*Marcin Chełminiak\*\**

## **Nowe regiony peryferyjne w rozszerzonej Unii Europejskiej. Problemy polityczne i społeczne na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego<sup>1</sup>**

Unia Europejska (UE) od I połowy lat 90. próbowała sformułować cele swojej polityki wobec państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej, który był wówczas postrzegany – w pewnym sensie – jako obszar destabilizacji. Jedną z pierwszych inicjatyw unijnych był pakt stabilności w Europie, który zaproponował w 1993 r. premier Francji Eduard Balladur. Był on jednym z pierwszych elementów proklamowanej w traktacie z Maastricht wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Zakładał przede wszystkim umocnienie stabilności w całej Europie przez zachęcanie państw postkomunistycznych do zawierania dwustronnych układów o uznaniu granic, nawiązaniu przyjaznych, dobrosąsiedzkich stosunków oraz respektowaniu praw mniejszości narodowych<sup>2</sup>. Z perspektywy unijnej istotne było również stopniowe niwelowanie dysproporcji społeczno-ekonomicznych między obszarem UE a państwami regionu Europy Środkowej i Wschodniej.

---

\* Prof. dr hab. **Arkadiusz Żukowski** – dyrektor Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, zainteresowania badawcze dotyczą współczesnych stosunków polsko-afrykańskich, obwodu kaliningradzkiego, polityki zagranicznej Polski oraz systemów wyborczych.

\*\* Dr **Marcin Chełminiak** – adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, zainteresowania badawcze dotyczą obwodu kaliningradzkiego, rosyjskiej geopolityki oraz teorii stosunków międzynarodowych.

<sup>1</sup> Autorzy w artykule tym przez pojęcie region rozumieją województwo, zgodnie z oficjalną terminologią administracyjno-terytorialnego podziału Polski.

<sup>2</sup> R. Zięba, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej wobec Europy Środkowej i Wschodniej*, „Stosunki Międzynarodowe” 2000, nr 3–4, s. 10.

Ostatnie poszerzenia UE, które miały miejsce w 2004 r. i 2007 r., były logiczną konsekwencją przemian politycznych, społecznych i ekonomicznych zapoczątkowanych rozpadem ZSRR i dezintegracją bloku państw komunistycznych. Te dwa rozszerzenia miały poważne konsekwencje geopolityczne. UE zwiększyła swój potencjał demograficzny i terytorialny o ok. 1/3. Jednocześnie nastąpiło „przesunięcie” struktur europejskich w kierunku wschodnim i południowym.

Przyjęcie 10 nowych członków w 2004 r. było dla Unii przedsięwzięciem wyjątkowym z kilku powodów:

- po raz pierwszy do UE przyjęto tak dużą liczbę państw jednocześnie,
- większość nowych państw to kraje postkomunistyczne,
- wśród nowych członków większość posiada regiony peryferyjne Unii<sup>3</sup> (rozumiane przeważnie zarówno jako regiony zewnętrznej granicy UE, jak i regiony odstające od UE pod względem wskaźników społeczno-ekonomicznych).

Regiony peryferyjne są przede wszystkim charakteryzowane przez dwa wskaźniki ekonomiczne:

- wielkość produktu krajowego brutto (PKB),
- PKB przypadający na jednego mieszkańca i pracownika.

Inne ważne wskaźniki społeczno-ekonomiczne to:

- wielkość inwestycji w regionie,
- stopa bezrobocia,
- poziom edukacji.

Często w regionach peryferyjnych dominuje „stary” model gospodarki, np. są tam ulokowane przestarzałe i tym samym nieefektywne gałęzie przemysłu. Konsekwencją tego jest ekonomiczne zapóźnienie. Kolejny problem regionów peryferyjnych to słaba, mało rozbudowana infrastruktura transportowa, potęgująca ich izolację.

Te czynniki sprawiają, iż UE oraz jej nowe regiony peryferyjne stały przed istotnymi wyzwaniem politycznymi i społecznymi<sup>4</sup>. Podobne

---

<sup>3</sup> Komisja Europejska definiuje regiony peryferyjne także jako regiony, które charakteryzuje: daleka odległość od kontynentu europejskiego, mała powierzchnia, skomplikowana topografia oraz słaba dywersyfikacja lokalnych gospodarek, która powoduje niewystarczającą kreację nowych miejsc pracy. W tym znaczeniu do regionów peryferyjnych zalicza się obecnie m.in. cztery francuskie departamenty zamorskie – Gujanę Francuską, Gwadelupę, Martynikę i Reunion oraz Hiszpańską Wspólnotę Autonomiczną Wysp Kanaryjskich. W terminologii unijnej określane są one jako „najbardziej peryferyjne regiony” (*outermost regions*).

<sup>4</sup> Studia nad problematyką regionów, a zwłaszcza regionów peryferyjnych w Unii Europejskiej, stanowią ważne zadanie współczesnej politologii, zarówno na gruncie

wyzwania, choć w mniejszej skali, są związane także z ostatnim poszerzeniem Unii z 1 stycznia 2007 r., kiedy do UE dołączyły następne dwa państwa postkomunistyczne – Bułgaria oraz Rumunia.

Integracja Polski ze strukturami europejskimi była jednym z najważniejszych celów polskiej polityki zagranicznej po 1989 r. Zdecydowana większość liczących się sił politycznych popierała ten kierunek polskiej dyplomacji, zawierając swoisty *consensus*. W Polsce integracja z UE była przez część elit politycznych i naukowych porównywana, nieco na wyrost<sup>5</sup>, do takich wydarzeń z historii Polski, jak przyjęcie chrześcijaństwa w 966 r. czy do Unii Lubelskiej z 1569 r.<sup>6</sup> Dla Polski członkostwo w UE było niewątpliwie szansą nie tylko na trwałe usytuowanie się w politycznych i gospodarczych strukturach zachodnich, lecz także na rozwój cywilizacyjny wschodnich regionów państwa, które z perspektywy Unii można określić mianem peryferyjnych. Jedną z ważniejszych sfer działalności UE jest polityka regionalna. Aktualnie w ramach polityki regionalnej mamy do czynienia z trzema obszarami wsparcia:

1. promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych (podstawowym kryterium zakwalifikowania regionu do pomocy jest produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca poniżej 75% średniej unijnej),
2. pomoc regionom, w których występują problemy strukturalne związane z dominacją nieefektywnych branż gospodarki, a które nie są objęte 1. obszarem wsparcia,
3. pomoc w zakresie restrukturyzacji rynku pracy przez zwiększenie możliwości zatrudnienia oraz podnoszenie kwalifikacji<sup>7</sup>.

Integracja Polski z UE miała na celu zahamowanie procesu powiększania się różnic międzyregionalnych. Na ten proces najbardziej wpływają dwa podziały:

1. Wielkie miasta – reszta kraju jako nowy wymiar tradycyjnego podziału na miasto i wieś; obecnie jednak już nie tylko sam status miasta

---

teoretycznym, jak i metodologicznym, szerzej zob. K. Tomaszewski, *Metodologiczne aspekty studiów nad problematyką regionów w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2006, nr 2, s. 108–122.

<sup>5</sup> Porównanie to było pewną przesadą i świadczy bardziej o atmosferze, która dominowała wśród polskich polityków, naukowców i ekspertów przed akcesją, niż o rzeczywistych konsekwencjach integracji z UE. Te będzie można bowiem w pełni ocenić dopiero po kilkunastu bądź kilkudziesięciu latach.

<sup>6</sup> A. Kukliński, *Unia Europejska jako przełomowe wyzwanie dla Polski XXI wieku (artykuł dyskusyjny)*, „Studia Europejskie” 1999, nr 1, s. 11.

<sup>7</sup> M. Kruszewska-Gagoś, *Promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych jako jeden z celów polityki regionalnej Unii Europejskiej*, w: *Polska Wschodnia – determinanty rozwoju*, red. B. Pławgo, Białystok 2006, s. 34.

i dominacja pozarolniczych sektorów gospodarki jest wyznacznikiem zdolności do rozwoju, ponieważ jedynie miasta wielkie (np. Warszawa, Poznań, Kraków, Wrocław) o zróżnicowanej strukturze gospodarki, połączone z Europą względnie dobrą infrastrukturą transportową i telekomunikacyjną, bogato wyposażone w różnorodne instytucje – w tym placówki badawczo-rozwojowe zamieszkiwane przez ludność dość dobrze wykształconą – są w stanie nawiązać kontakty z konkurencyjną gospodarką globalną.

2. Wschód–zachód – jako podział silnie uwarunkowany historycznie; od średniowiecza zachodnia część obecnych ziem polskich była wyżej rozwinięta niż część wschodnia, a podział ten pogłębiły jeszcze zabory, których granice są do dziś widoczne w przestrzeni społeczno-gospodarczej kraju; po transformacji ustrojowej Polska wschodnia wykazywała znacznie mniejszą zdolność do sprostania wymogom w otwartej, konkurencyjnej gospodarce opartej na wiedzy, co powoduje, iż obecny regres niektórych polskich regionów wschodnich jest w znacznej części wynikiem owego zapóźnienia strukturalnego<sup>8</sup>.

Ekspertcy polscy słusznie wskazywali, iż po poszerzeniu Unii w 2004 r. dojdzie do „(...) peryferyalizacji peryferii wspólnej przestrzeni europejskiej. (...) Polskie regiony wschodnie, które staną się wschodnią peryferią Unii – podobnie jak wschodnie regiony Słowacji i Węgier, a także republik bałtyckich – znajdują się na poziomie jednej czwartej–jednej trzeciej średniej wartości PKB na mieszkańca w Unii, i będą graniczyć z regionami, w których PKB na jednego mieszkańca stanowi jedynie jedną siódmą czy nawet jedną dziesiątą tej średniej. Ponadto, wprowadzenie wiz i ograniczeń w ruchu transgranicznym spowoduje znaczące zmniejszenie możliwości współpracy transgranicznej między nowymi peryferiami Unii, a ich bezpośrednimi sąsiadami”<sup>9</sup>.

Po poszerzeniu UE w 2004 r. aż pięć polskich województw (warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie oraz świętokrzyskie) znalazło się wśród regionów peryferyjnych Unii o najniższym PKB. Nowa granica UE z państwami Europy Wschodniej: Rosją, Białorusią i Ukrainą wynosi ok. 3000 km (nie licząc 1313-kilometrowego odcinka granicy fińsko-rosyjskiej). Spośród państw, które przystąpiły do UE w maju 2004 r., to właśnie Polska ma najdłuższą granicę z państwami nieunijnymi. Wynosi ona blisko 1200 km (z tego: ponad 200 km z obwodem kaliningradzkim FR, 418 km z Białorusią oraz 535 km z Ukrainą).

---

<sup>8</sup> G. Gorzelak, *Polskie regiony w procesie integracji europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2–3, s. 62.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 62–63.

Podstawowe elementy charakterystyki i cechy wspólne polskich regionów peryferyjnych i jednocześnie granicznych (warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie) to fakt, iż:

- są one regionami w „cieniu” zamkniętej granicy i mają cechy właściwe syndromowi tzw. błędnego koła blokującego ich dalszy rozwój,
- we wszystkich regionach notuje się m.in. ujemne saldo migracji, wysoką migrację zagraniczną,
- straty demograficzne mają charakter jakościowy, tzn. wyraźny jest odpływ osób młodych o wysokim poziomie wykształcenia w przedsiębiorczości<sup>10</sup>.

Jednym z nowych regionów peryferyjnych UE, który doskonale obrazuje ten proces, jest właśnie województwo warmińsko-mazurskie. Jego sytuacja jest szczególna, ponieważ granice tego województwa były tak sformowane w 1999 r., aby stało się ono jedynym polskim regionem graniczącym z Federacją Rosyjską (obwodem kaliningradzkim FR).

Sytuacja społeczna w województwie warmińsko-mazurskim po wejściu do UE kształtowała się niekorzystnie. Podstawowe wskaźniki w tym zakresie były niższe nie tylko od średniej unijnej, lecz także krajowej (tabela 1). Sytuacja społeczna w regionie charakteryzuje się:

- wysoką stopą bezrobocia, niskim poziomem zatrudnienia i małą mobilnością siły roboczej,
- gorszą jakością edukacji,
- ograniczoną dostępnością do infrastruktury edukacyjnej,
- gorszą dostępnością do usług medycznych, zarówno w opiece podstawowej, jak i specjalistycznej,
- znaczącymi niedoborami w opiece paliatywnej i terapii uzależnień,
- trudniejszymi warunkami mieszkaniowymi,
- znacznym udziałem mieszkań starych i zbudowanych w przestarzałych technologiach (blokowiska z wielkiej płyty)<sup>11</sup>.

Analiza SWOT przeprowadzona na potrzeby Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego wskazywała, iż mimo niekorzystnych wskaźników społecznych, są czynniki, które mogą być traktowane jako atuty regionu, np.:

- znaczne zasoby siły roboczej,
- bogactwo kulturowe i etniczne,

---

<sup>10</sup> B. Kawałko, *Granica wschodnia jako czynnik ożywienia i rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów przygranicznych*, Warszawa 2006, s. 5.

<sup>11</sup> *Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2007–2013*, <http://www.mrr.gov.pl/Regiony/warmińsko-mazurskie/Regionalny+Program+Operacyjny+2007+2013/> [dostęp 12.12.2010].

- potencjał naukowo-badawczy Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego,
- rozwój innych uczelni,
- warunki dla edukacji ekologicznej.

**Tabela 1. Wybrane wskaźniki społeczne województwa warmińsko-mazurskiego na tle kraju i UE w 2005 r.**

Lp.	Wybrane wskaźniki	Województwo	Polska	UE-25
1.	Przeciętne trwanie życia osób w wieku 0 lat (lata)	70,0	70,8	75,8
	• mężczyźni	79,4	79,4	81,9
	• kobiety			
2.	Liczba studentów na 10 tys. mieszkańców (osoba)	396,4	508	375 c
3.	Pracujący wg sektorów (%)			
	• rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo, rybactwo,	17,0	17,0	5,1
	• przemysł i budownictwo,	28,9	27,9	25,2
	• usługi	54,1	55,1	69,7
4.	Wskaźnik zatrudnienia ogółem (%)	41,6	45,2	63,8
5.	Współczynnik aktywności zawodowej (%)	52,3	54,9	69,7
6.	Stopa bezrobocia rejestrowanego ogółem (%)	27,2	17,7	8,8
7.	Długookresowa stopa bezrobocia ogółem (%)	18,3	10,2	3,8
8.	Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca w PPS (euro)	8047,9	10 215	21 741
9.	Nakłady na działalność badawczą i rozwojową w relacji do PKB (w %)	0,21	0,60	1,95
10.	Gospodarstwa domowe wyposażone w komputer osobisty z dostępem do Internetu (%)	17,8	22,5	49,0
11.	Użytkownicy Internetu (%)	14,9	22,0	38,0
12.	Poziom rozwoju e-usług publicznych (%)	23	34	67

Źródło: za: *Rocznik Statystyczny Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2006*, US w Olsztynie; *Rocznik Statystyczny Województw 2006*, GUS Warszawa.

Warto również zauważyć, iż analiza pokazywała także potencjalne szanse, które przy odpowiednim wykorzystaniu środków unijnych pozwolą powoli zmieniać peryferyjny status województwa warmińsko-mazurskiego, m.in.: napływ wysoko kwalifikowanej kadry naukowej do uczelni wyższych; wykorzystanie łączności mniejszości narodowych z ich ojczyznami; rozwój lecznictwa uzdrowiskowego i specjalistycznego; rozwój usług społecznych świadczonych przez organizacje pozarządowe; wykorzystanie inicjatyw i wydarzeń kulturalnych do promocji regionu

i rozwoju turystyki; uregulowania prawne sprzyjające rozwojowi organizacji pozarządowych<sup>12</sup>.

Polskie regiony peryferyjne były odbiorcą środków pomocowych UE jeszcze przed akcesją do Unii. Województwo warmińsko-mazurskie już od 1994 r. otrzymywało tego typu pomoc, m.in. w ramach wielu programów PHARE. Projekty te dotyczyły przede wszystkim: rozwoju infrastruktury lokalnej, doskonalenia administracji i przystosowania jej do funkcjonowania w warunkach unijnych, rozwoju zasobów ludzkich. Szacuje się, iż w ramach pierwszych programów PHARE region obecnego województwa warmińsko-mazurskiego zasilila kwota ok. 23 mln euro. Region Warmii i Mazur uzyskał ponadto:

- a) 31 mln euro z funduszu ISPA na dwa projekty z zakresu ochrony środowiska,
- b) 51 mln euro w ramach SAPARD na poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych, inwestycje w gospodarstwach rolnych, rozwój i poprawę infrastruktury obszarów wiejskich oraz różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich,
- c) 55,7 mln euro z Unii na program PHARE – Spójność Społeczna i Gospodarcza, który miał na celu zmniejszenie opóźnień i wyrównanie nierówności w poziomie rozwoju regionów przez promowanie aktywności gospodarczej, programowanie tworzenia nowych miejsc pracy, rozwiązywanie problemów społecznych, a także rozwój infrastruktury działalności gospodarczej,
- d) 10 mln euro na Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich, w ramach którego sfinansowano projekty mające na celu rozwój infrastruktury wiejskiej, inwestycje w dziedzinie edukacji oraz mikropożyczki i jednorazowe dotacje.

Po wstąpieniu Polski do UE jednym z instrumentów finansowych, który ma doprowadzić do rozwoju regionów peryferyjnych jest Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionów (ZPORR) – jeden z programów służących realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006. Jest on współfinansowany z zasobów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). W realizację tego projektu w latach 2004–2006 zostało zaangażowanych 4,23 mld euro, z tego z zasobów funduszy europejskich – 2,9 mld euro. Dofinansowanie z EFRR i EFS może wynosić maksymalnie do 75% kwalifikującego się kosztu, a w przypadku, gdy inwestycje infrastrukturalne generują znaczny zysk – 50%. W przypadku tego samego projektu nie można otrzymać jednocześnie dofinansowania z dwóch funduszy, tj. EFRR i EFS. Na koniec

---

<sup>12</sup> Ibidem.

2006 r. środki dostępne w ramach ZPORR zostały w skali kraju już niemal w całości rozdysponowane (97,34 %). Do najważniejszych celów ZPORR należy zaliczyć:

- tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów,
- przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów,
- sprzyjanie długotrwałemu rozwojowi gospodarczemu,
- sprzyjanie spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej.

Województwo warmińsko-mazurskie w ramach ZPORR w latach 2004–2006 otrzymało ok. 180 mln euro, co stanowi 6,59% środków krajowych, a suma środków przypadająca na 1 mieszkańca regionu jest o ponad 73% wyższa od średniej krajowej. Warmia i Mazury zajmują pod tym względem pierwsze miejsce w kraju. W pierwszej fazie, do marca 2006 r., realizowano projekty związane przede wszystkim z modernizacją i rozbudową regionalnej sieci transportowej, infrastrukturą drogową oraz infrastrukturą ochrony środowiska. Znaczna część środków została przeznaczona na rozwój mikroprzedsiębiorstw (usługi zdrowotne, turystyka, przemysł) oraz obszarów wiejskich.

Na lata 2007–2013 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało Narodową Strategię Spójności, która – m.in. dzięki środkom unijnym – miała wpłynąć na polepszenie sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców regionów peryferyjnych. Zakładała ona przede wszystkim wzrost zatrudnienia przez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego oraz wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Z 55 mln euro przewidzianych na ten program ponad 2 mln euro przeznaczono na rozwój regionów peryferyjnych Polski, a 8 mln euro na kapitał ludzki.

Analizując dane statystyczne dotyczące wskaźników ekonomiczno-społecznych regionu warmińsko-mazurskiego na tle Polski, widać wyraźnie, iż w sferze dochodów obywateli oraz wynagrodzeń nadal mamy peryferyalizację tego regionu. Zaraz po wejściu do Unii w 2005 r. w województwie warmińsko-mazurskim poziom wynagrodzeń stanowił 85,4% średniej krajowej<sup>13</sup>, kilka lat później, w 2009 r. było to 84%<sup>14</sup>, podobnie w 2011 r. – 84,1%<sup>15</sup>.

Konsekwencje polityczne akcesji do UE dla nowych regionów peryferyjnych są zróżnicowane i charakterystyczne dla poszczególnych państw oraz ich systemów politycznych czy społeczno-ekonomicznych.

---

<sup>13</sup> *Rocznik Statystyczny Województwo 2006*, Warszawa 2006, s. 123.

<sup>14</sup> *Rocznik Statystyczny Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2010*, Olsztyn 2010, s. 32.

<sup>15</sup> *Rocznik Statystyczny Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2012*, Olsztyn 2012, s. 32.



Można natomiast podkreślić, iż dla polskich regionów peryferyjnych, które w większości są jednocześnie regionami granicznymi Polski i Unii, ważnym wyzwaniem jest sposób i skala wykorzystania ich sąsiedztwa z innymi państwami UE (Litwą) oraz krajami sąsiedzkimi Unii: Rosją, Białorusią i Ukrainą.

Warto podkreślić, iż UE od 2004 r. prowadzi europejską politykę sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy*), której głównym celem jest niwelowanie różnic między państwami członkowskimi Unii a krajami będącymi w jej sąsiedztwie. Obejmuje ona kilkanaście państw z Europy Wschodniej, Kaukazu, regionu Morza Śródziemnego oraz Bliskiego Wschodu. Jest skierowana między innymi do państw, które graniczą bezpośrednio z polskimi regionami peryferyjnymi, czyli do Białorusi i Ukrainy (Rosja prowadzi współpracę z UE na podstawie osobnych porozumień). Najważniejsze cele tej inicjatywy to:

1. Wspieranie dialogu politycznego.
2. Polityka rozwoju społeczno-ekonomicznego.
3. Wymiana handlowa.
4. Współpraca w sferze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.
5. Rozwój współpracy sąsiedzkiej<sup>16</sup>.

Podstawy prawne stosunków między UE a FR zostały z kolei określone w podpisanym 24.06.1994 r. Porozumieniu o Partnerstwie i Współpracy (PCA) (weszło w życie 1.12.1997 r.). Na mocy PCA stworzono instytucjonalne formy współpracy Unii z Rosją. Należą do nich przede wszystkim szczyty UE–Rosja, które odbywają się dwa razy w roku z udziałem prezydenta FR, przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz wysokiego komisarza do spraw polityki zagranicznej UE. Drugą formą współpracy są odbywające się na poziomie ministerialnym coroczne spotkania Rady Współpracy UE–FR<sup>17</sup>. W Porozumieniu podkreślono również konieczność wspólnych działań na rzecz:

- liberalizacji handlu,
- dialogu politycznego między stronami na różnych poziomach,
- współpracy gospodarczej, zwłaszcza w dziedzinach technologii, energii, transportu oraz ochrony środowiska,
- współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości, szczególnie w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości i przemytu narkotyków<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> *Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Brussels, 12.05.2004, s. 13–18.

<sup>17</sup> *Agreement on Partnership and Cooperation*, 24.06.1994, <http://www.europa.eu.int>. [dostęp 09.08.2008].

<sup>18</sup> *Ibidem*.

Nowy etap w stosunkach między Unią a Rosją zaczął się jednak dopiero w 1999 r.<sup>19</sup> W tymże roku podpisano kolejny, istotny dla tych relacji dokument, czyli Wspólną strategię UE wobec Rosji (4.06.1999 r). Do jej podstawowych celów należy zaliczyć:

1. Wspieranie rozwoju stabilnej, otwartej i pluralistycznej demokracji w FR, opartej na zasadach państwa prawa i gospodarce rynkowej.
2. Współpracę z Rosją, która ma sprzyjać stabilizacji w Europie oraz globalnemu bezpieczeństwu<sup>20</sup>.

Kooperacja UE z Rosją miała dotyczyć przede wszystkim: umocnienia demokracji, integracji FR z europejską przestrzenią gospodarczą i społeczną, współdziałania na rzecz stabilizacji i bezpieczeństwa w Europie oraz poza jej granicami, a także takich zagadnień, jak polityka energetyczna, bezpieczeństwo jądrowe, ochrona środowiska naturalnego, walka z przestępczością zorganizowaną, nielegalnym handlem narkotykami i ludźmi oraz praniem brudnych pieniędzy<sup>21</sup>.

W wielu rosyjskich środowiskach politycznych, gospodarczych i naukowych od lat istnieje przekonanie o potrzebie ściślejszej współpracy między UE a Rosją. Wskazują oni na podstawy wzajemnej kooperacji, do których należy bezpośrednie sąsiedztwo, transformacja polityczno-gospodarcza, jaka się dokonała w FR, oraz przynależność do jednej europejskiej cywilizacji<sup>22</sup>. Postulują oni również wypracowanie i sformułowanie nowej długookresowej koncepcji kooperacji FR i UE dotyczącej rozwoju obwodu kaliningardzkiego, który będzie uwzględniała interesy Moskwy oraz potrzeby samego obwodu<sup>23</sup>.

Dla województwa warmińsko-mazurskiego jednym z priorytetów współpracy międzynarodowej i transgranicznej jest właśnie kooperacja z tym podmiotem FR. Instytucjonalne podstawy współpracy z obwodem kaliningradzkim FR określają:

- umowy międzyrządowe,
- umowy o utworzeniu euroregionów,
- umowy władz regionalnych i lokalnych.

<sup>19</sup> Zob. W. Lichacziew, *Rossija i Jewropejskij Sojuz w strategiczieskiej pierspiektiwie*, „Mieżdunarodnaja Żizń” 2000, nr 1, s. 40–49.

<sup>20</sup> *Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia*, „Official Journal of the European Communities” 24.06.1999, <http://www.europa.eu.int> [dostęp 19.08.2004].

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> W.P. Żdanow, W.I. Pustowganow, G.M. Fiodorow, *Prostranstwiennoje razwities ekonomiki i rassielienia riegiona*, Kaliningrad 2002, s. 172.

<sup>23</sup> Ibidem.

Od 1996 r. współpraca transgraniczna uzyskała w Polsce wyższy poziom instytucjonalizacji, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. Dzięki zawartym umowom międzyrządowym zwiększono zakres uprawnień dla podmiotów podejmujących tę współpracę<sup>24</sup>. Dzięki temu współpraca transgraniczna między północno-wschodnim regionem Polski a obwodem kaliningradzkim FR mogła odbywać się również w ramach euroregionów. Chodzi tutaj przede wszystkim o euroregiony „Bałtyk”, „Niemen” oraz „Łyna-Ława” i „Szeszupa”<sup>25</sup>.

Dla pogranicza polsko-rosyjskiego, w kontekście integracji Polski z UE, istotna była kwestia wprowadzenia wiz dla Rosjan. Konsultacje na temat uregulowania tego problemu zaczęły się w marcu 2000 r. Były one prowadzone na szczeblu departamentów MSZ Polski i FR. W kwietniu 2001 r. minister spraw zagranicznych Władysław Bartoszewski podczas wizyty na Litwie podkreślił, iż wprowadzenie wiz dla obywateli rosyjskich mieszkających w obwodzie kaliningradzkim FR jest koniecznością. Zaznaczył jednak, iż strona polska nie będzie się spieszyć z ich wprowadzaniem<sup>26</sup>. Władze polskie w lutym 2002 r. zapowiedziały, iż obowiązek wizowy wprowadzą w lipcu 2003 r. Strona rosyjska odnosiła się do tych zapowiedzi w sposób krytyczny. Przewodniczący Komitetu Spraw Międzynarodowych Rosyjskiej Dumy Państwowej Dmitrij Rogozin oświadczył nawet, że w związku z zamiarem Warszawy i Wilna wprowadzenia wiz dla wszystkich obywateli Rosji: „(...) zagrożone zostało prawo obywateli Federacji Rosyjskiej do swobodnego poruszania się po terytorium swojego kraju”<sup>27</sup>. Inni przedstawiciele strony rosyjskiej, m.in. Aleksander Jakowienko z MSZ, twierdzili jednak, iż wprowadzenie wiz nie pogorszy relacji obu państw<sup>28</sup>. Obie strony zgadzały się, iż wizy dla obywateli rosyjskich powinny być wielorazowe i tanie. Ostatecznie termin ich wprowadzenia przesunięto na 1.10.2003 r. W tym dniu Polska wypowiedziała umowę o bezwizowym trybie przekraczania granicy polsko-rosyjskiej.

---

<sup>24</sup> Zob. A. Skrzydło, *Rozwój współpracy transgranicznej i międzyregionalnej*, w: *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1997*, red. B. Wizimirska, Warszawa 1997, s. 86–88.

<sup>25</sup> Zob. G. Grzelak, *Pomorze i Obwód Kaliningradzki – współpraca międzynarodowa 1992–2002*, „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 2002, nr 2, s. 35–46; W.T. Modzelewski, *Współpraca na pograniczu polsko-rosyjskim. Wymiar regionalny i lokalny*, w: *Polska wobec Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej*, red. A. Żukowski, Olsztyn 2004, s. 77–78.

<sup>26</sup> *Nowy Beneluks na wschodzie Europy*, PAP, 20.04.2001, <http://www.euro.pap.net.pl> [dostęp 22.04.2001].

<sup>27</sup> *Problem Kaliningradu można rozwiązać w kilku etapach*, PAP, 19.06.2002, <http://www.euro.pap.net.pl> [dostęp 09.11.2003].

<sup>28</sup> *Wizy nie pogorszą relacji obu państw*. PAP, 21.02.2002, <http://www.euro.pap.net.pl> [dostęp 09.11.2003].

Wprowadzenie wiz miało następujące skutki dla współpracy na polskiej granicy wschodniej, w tym także dla pogranicza polsko-rosyjskiego: po pierwsze, formalności graniczne stanowią z pewnością uciążliwość dla przekraczających zewnętrzną granicę Unii, ale nie są przeszkodą w rozwoju współpracy transgranicznej; po drugie, w ciągu pierwszych 20 miesięcy obowiązywania wiz na wschodniej granicy nastąpiło znaczne ograniczenie ruchu przyjazdowego do Polski<sup>29</sup>.

Po akcesji Polski do struktur europejskich ważne było, aby granica polsko-rosyjska nie stała się ponownie barierą dla współpracy<sup>30</sup>. UE, przeciwdziałając temu, wspierała m.in. program sąsiedztwa Polska–Litwa –obwód kaliningradzki FR (INTERREG III A / TACIS), który był realizowany w latach 2004–2006. Środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego uzyskane przez województwo warmińsko–mazurskie w ramach INTERREG III A / TACIS wyniosły 4,8 mln euro, co stanowiło 14% środków krajowych. Z tego blisko 1,6 mln euro otrzymały projekty dotyczące rozwoju turystyki i infrastruktury turystycznej oraz modernizacji obiektów dziedzictwa kulturowego o znaczeniu transgranicznym. Ponad 1 mln euro przeznaczono na działania na granicy państwowej, w tym na rozwój infrastruktury w porcie elbląskim. Pozostałe środki przeznaczono na projekty związane z ochroną środowiska.

Po 1.05.2004 r. nadal (mimo rozwoju nowych euroregionów „Szeszupa” oraz „Łyna–Ława”) najważniejszą rolę w kooperacji transgranicznej województwa warmińsko-mazurskiego z obwodem kaliningradzkim FR odgrywa euroregion „Bałtyk”. Powstał on przede wszystkim w celu podniesienia poziomu współpracy z dwustronnej na wielostronną. Kolejną ważną przesłanką była większa możliwość pozyskiwania funduszy europejskich. Sam Euroregion „Bałtyk” nie ma osobowości prawnej, natomiast osobowość taką posiada Stowarzyszenie Gmin RP Euroregionu „Bałtyk”. Podczas prac trwających przy powstawaniu tej struktury minister spraw zagranicznych RP Bronisław Geremek naciskał, aby w jej skład wszedł również obwód kaliningradzki FR, ponieważ byłby to pierwszy przypadek partycypacji regionu FR w strukturze euroregionu. Najmniej aktywnym członkiem tego euroregionu od początku jego funkcjonowania była

---

<sup>29</sup> L. Sidorowicz, K. Bocianiak, *Próba weryfikacji nowego wymiaru polskiej granicy państwowej w zakresie przepływu osób po akcesji do Unii Europejskiej*, w: *Regiony przygraniczne w warunkach zewnętrznych granic Unii Europejskiej*, red. J. Sikorski, Białystok 2005, s. 244.

<sup>30</sup> Zob. A. Żukowski, *New border of the European Union with the Kaliningrad District from the perspective of Polish foreign policy*, w: *Poland and Romania before Enlargement of European Union and NATO*, red. J. Wendt, F. Bente, V. Bodocan, Warsaw 2004, s. 143–156.

Łotwa, która w większym stopniu angażowała się w bilateralne projekty ze Szwecją.

Polska sprawowała przewodnictwo w euroregionie „Bałtyk” w roku przystąpienia do UE (z ramienia Polski funkcję tę piastował wówczas marszałek województwa pomorskiego Jan Kozłowski). Od 1.07.2004 r., po wygranej przez stronę polską przetargu, Sekretariat euroregionu mieści się w Elblągu. Koszty jego działalności ponoszą wszyscy członkowie. Wysokość rocznej składki jest uzależniona od poszczególnych regionów. Największą składkę płać regiony duńskie i szwedzkie – 6 tys. euro. Polskie województwa płać 3 tys. euro. Najmniejszy wkład finansowy wnoszą regiony łotewskie, litewskie oraz obwód kaliningradzki FR. W roku 2014 prezydencję sprawuje Litwa, a od roku 2015 po raz kolejny Polska. Do ostatniego poszerzenia UE środki pozyskiwane przez Euroregion można było podzielić na trzy grupy:

- Interreg (Szwecja, Dania),
- Phare (Polska, Litwa, Łotwa),
- Tacis (FR).

Poziom wykorzystania środków unijnych sięga ponad 90% i pod tym względem „Bałtyk” lokuje się w czołówce polskich euroregionów. Zdecydowana większość środków została przeznaczona na realizację projektów związanych z wymianą młodzieży i dzieci, współpracą uczelni (UG i Uniwersytet w Kaliningradzie), obozami szkoleniowymi, obozami harcerskimi oraz pomocą dla osób niepełnosprawnych. W 2005 r. w Starogardzie Gdańskim zostały zorganizowane I igrzyska młodzieżowe pod patronatem euroregionu „Bałtyk”. Wzięło w nich udział ponad 400 osób. Kolejnym projektem przygotowywanym przez euroregion był projekt Seagull 2 (Mewa 2). Dotyczył on współpracy w czterech obszarach:

1. Konkurencyjne środowisko biznesowe (innowacje, pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom, rolnictwo, turystyka).
2. Infrastruktura transportowa (lobbing dt. budowy głównych sieci transportowych w regionie Bałtyku).
3. Wymiar społeczny (wspólny rynek pracy).
4. Ochrona środowiska i energia odnawialna.

Przy opracowywaniu tego projektu zastanawiano się także nad włączeniem obwodu kaliningradzkiego FR jako wydzielonego piątego obszaru. Ostatecznie jednak postanowiono współpracę z rosyjską enklawą realizować w ramach czterech wymienionych wyżej obszarów.

W ostatnich latach istotnym projektem wspierającym kooperację regionu warmińsko-mazurskiego z obwodem kaliningradzkim był program Współpracy Transgranicznej EISP Litwa–Polska–Rosja 2007–2013. Jego celem jest wzmocnienie kontaktów między Polską, Rosją i Litwą przez

intensyfikację współpracy dwustronnej i trójstronnej. Cele szczegółowe są następujące:

- wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego po obu stronach granicy,
- współdziałanie celem wypracowania odpowiedzi na wspólne wyzwania i problemy,
- promowanie kontaktów międzyludzkich.

Program oferuje wsparcie dla rozwoju społeczno-gospodarczego i wzrostu jakości życia mieszkańców na całym objętym nim obszarze. Obecnie realizowane jest 60 projektów na łączną sumę blisko 100 mln euro, z czego największą część realizują podmioty z województwa warmińsko-mazurskiego (26).

Wspomaganie procesów rozwoju regionalnego obwodu kaliningradzkiego FR może stać się jedną z najważniejszych szans rozwoju Polski Wschodniej. Stabilny i szybki rozwój regionów i krajów graniczących z Polską od wschodu jest jednym z warunków minimalizacji niekorzystnych skutków ustanowienia zewnętrznej granicy Unii wzdłuż polskiej granicy wschodniej. Jest to także największa szansa rozwojowa dla wschodnich regionów Polski. Ich peryferyalizacja w przestrzeni europejskiej może zmniejszyć się jedynie wtedy, gdy staną się one regionami zintegrowanej Europy, które są położone najbliżej rosnących rynków i które jednocześnie stwarzają korzystne warunki dla podejmowania inwestycji zorientowanych na te rynki. W realizacji tych nowych kierunków rozwoju polskiej polityki regionalnej powinny brać udział wszystkie ośrodki władzy w Polsce – parlament, rząd i prezydent, a także samorząd terytorialny. Polska powinna uzyskać zgodę Komisji Europejskiej na nowe podejście do polityki regionalnej, wykraczające poza tradycyjne jej rozumienie, w wyniku którego koncentruje się ona na regionach zacofanych, słabo rozwiniętych i peryferyjnych oraz na regionach tracących bazą ekonomiczną<sup>31</sup>.

Należy także pamiętać o roli, jaką w UE odgrywa regionalny lobbying. W Brukseli swoje przedstawicielstwa mają także polskie regiony peryferyjne, również województwo warmińsko-mazurskie. Lobbying regionów peryferyjnych powinien skupiać się na następujących działaniach:

- lobbingu na rzecz złożonych przez władze regionalne projektów do programów europejskich,
- reprezentowaniu interesów, problemów oraz opinii politycznych wobec Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego,
- utrzymywaniu kontaktów z politykami, urzędnikami oraz konsultantami unijnymi,

---

<sup>31</sup> G. Gorzelak, *op.cit.*, s. 71–72.

- reprezentowaniu interesów regionu w związkach i grupach interesów działających w Brukseli,
- kontaktach roboczych z przedstawicielstwami regionów partnerskich,
- uzyskiwaniu informacji o unijnych źródłach finansowania dla projektów w regionie,
- przygotowywaniu wizyt polityków oraz ekspertów administracji publicznej<sup>32</sup>.

14.12.2011 r. w Moskwie Polska i Federacja Rosyjska podpisały umowę o małym ruchu granicznym. Za obszar przygraniczny uznano cały obwód kaliningradzki oraz obszar po stronie polskiej: część województwa pomorskiego (Gdynię, Gdańsk, Sopot, powiaty pucki, gdański, nowodworski i malborski) oraz fragment województwa warmińsko-mazurskiego (Elbląg oraz Olsztyn, powiaty elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski i olecki). Zasadami małego ruchu granicznego zostało objętych około 2 mln osób w Polsce i blisko 1 mln po stronie rosyjskiej. Porozumienie zaczęło obowiązywać 27.07.2012 r. Dokumentem uprawniającym do wielokrotnego przekraczania granicy polsko-rosyjskiej jest zezwolenie wydawane mieszkańcom strefy przygranicznej jednego państwa. Uprawnia ono do wielokrotnego wjazdu, wyjazdu i pobytu w strefie przygranicznej drugiego państwa. Praktyczna realizacja tego porozumienia może stać się papierkiem lakmusowym w dalszych relacjach na pograniczu polsko-rosyjskim. Po pierwszym roku funkcjonowania nowego reżimu widać wyraźnie ożywienie w ruch transgranicznym, a także w wymianie handlowej<sup>33</sup>.

\*\*\*

Miejsce i rola Polski w ciągle zmieniającej się Unii jest ważna nie tylko ze względu na geopolityczny status państwa jako całości na mapie politycznej Europy, lecz także w kontekście rozwoju wschodnich, peryferyjnych regionów kraju. Województwo warmińsko-mazurskie w 2004 r. stanęło przed nowym wyzwaniem związanym z polską akcesją do struktur unijnych. Konsekwencje polityczne i społeczne tego wydarzenia dla Warmii i Mazur są w znacznej mierze zbieżne z konsekwencjami, które dotknęły pozostałe polskie regiony peryferyjne. Przed wyzwaniem, jakim jest funkcjonowanie regionu w UE, stanęły nie tylko władze samorządowe, ale także miejscowe

---

<sup>32</sup> S. Mrozowska, *Polski lobbying regionalny w Unii Europejskiej*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Bilans otwarcia*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2005, s. 117.

<sup>33</sup> Zob. M. Chełminiak, W. Kotowicz, *The foreign policy of Poland and the Kaliningrad Region in 1989–2012*, „Baltic Region” 2012, No. 4, s. 52–59.

elity gospodarcze, naukowe czy kulturalne. Pierwsze trzy lata obecności Warmii i Mazur w Unii to był na pewno okres, w którym region zdobywał niezbędne doświadczenia w zakresie pozyskiwania i efektywnego wykorzystywania unijnych środków pomocowych. Bilans trzech ostatnich lat jest dla województwa warmińsko-mazurskiego raczej pozytywny. Oczywiście nie można zapominać o niekorzystnych z punktu widzenia regionu zjawiskach społecznych, jakimi są na pewno bezrobocie czy emigracja ludzi młodych, dobrze wykształconych. Polityczne wyzwanie dla Warmii i Mazur po poszerzeniu UE to przede wszystkim kontynuacja i rozwój dalszej współpracy z obwodem kaliningradzkim FR. Polska akcesja do Unii nie wpłynęła na poprawę stosunków polsko-rosyjskich na szczeblu centralnym. Kooperacja na poziomie regionalnym i lokalnym jest dziś prowadzona w lepszej atmosferze, chociaż w okresie sprawowania władzy w obwodzie przez gubernatora Georgija Bossa (lata 2005–2010) polscy samorządowcy wskazywali na mniejszą aktywność strony rosyjskiej w sferze współpracy transgranicznej.

### **Abstract**

#### **European Union Enlargement and the New Peripheral Regions: Political, Economic and Social Aspects and Related Issues – A Case of Warmia and Mazury Region**

This paper analyses the problems of New Peripheral Regions after the European Union Enlargement. The last enlargement of EU in 2004 and 2007 was the logical consequences of political, social and economic changes connected with breaking up of the Soviet Union and disintegration of Communist Bloc. These two enlargements had substantial geopolitical consequences. The demographic and territorial potential of EU increased by about one third. At the same time the European Union structures moved east and southwards. In 2004 one of the Polish region – Warmia and Mazury Region faced new challenges connected with Polish accession to EU. Next years of being a member of EU was a period of gaining experience in submitting EU projects for the region and in proper allocation of finance resources. Total effect of this period is rather positive. But it should not be forgotten that still many negative economic and social phenomenon take place (e.g. high unemployment rate, emigration of young educated generation). Politically, new challenge for Warmia and Mazury Region will be continuation and development of trans-border cooperation with Kaliningrad Region. Poland's accession to EU did not impact positively for improvement of Polish–Russian relations on central decision-making level.