

# Andrzej Miszczuk

---

## Euroregion "Bug" jako instrument działania i przedmiot poznania

---

*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 4, 169-177*

---

1997

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zakład Praw Człowieka Wydziału Politologii UMCS

ANDRZEJ MISZCZUK

*Euroregion „Bug” jako instrument działania  
i przedmiot poznania*

---

The Bug Euroregion as Instrument of Action and the Object of Cognition

WSTĘP

Obszar pogranicza polsko-białorusko-ukraińskiego jest – zdaniem A. Kuklińskiego<sup>1</sup> – w pewnym sensie unikalnym fragmentem nowej i starej przestrzeni europejskiej, gdyż:

1) internalizuje wielką rubież granicy między cywilizacją rzymską a bizantyjską,

2) internalizuje granicę pomiędzy terytoriami o różnym stopniu zaawansowania w tworzeniu nowoczesnej gospodarki kapitalistycznej i różnym stopniu obciążenia przeszłością komunistyczną.

W tej sytuacji szczególną rolę „pomostową” mogłyby odgrywać regiony transgraniczne. Specyfika tego typu regionów, tworzonych między państwami stowarzyszonymi z Unią Europejską a państwami, które w najbliższej perspektywie nie wejdą w jej skład, nie została jednak dostrzeżona przez autorów projektu europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych.<sup>2</sup> Świadczy

<sup>1</sup> A. Kukliński, *Euroregion laboratorium nowej przestrzeni europejskiej*, [w:] M. Bałtowski (red.): *Euroregion Bug* t. 1, Politechnika Lubelska, Lublin 1994, s. 13–18.

<sup>2</sup> Z.J. Pietraś, Uwagi na temat Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych, UMCS, Lublin 1995, s. 3 (maszynopis).

to o małej znajomości w Europie Zachodniej problemów, jakie powstają przy inicjowaniu współpracy transgranicznej obszarów rozdzielonych przez blisko 50 lat szczelną granicą państwową. Charakter takiej granicy miała w całym okresie powojennym również rzeka Bug.

Na treść prezentowanego opracowania składa się krótka charakterystyka inicjatyw uwieńczonych powołaniem Euroregionu „Bug” oraz opis zamierzeń badawczych dla potrzeb tego związku transgranicznego.

### INICJATYWY WSPÓLPRACY TRANSGRANICZNEJ

W kwietniu 1992 roku doszło w Lublinie do podpisania Porozumienia Regionalnego, którego sygnatariuszami byli: wojewoda lubelski, białskopodlaski, chełmski, tarnobrzeski, prezydent miasta Lublina oraz minister przekształceń własnościowych i minister-kierownik Centralnego Urzędu Planowania. Do celów Porozumienia należy opracowywanie i wdrażanie regionalnych programów restrukturyzacji i prywatyzacji, organizowanie i pomoc w nawiązywaniu współpracy gospodarczej na szczeblu lokalnym, międzyregionalnym i międzynarodowym.

W czerwcu 1992 roku Komitet Koordynacji Porozumienia Regionalnego zawarł porozumienie z obwodem wołyńskim na Ukrainie. W nowym porozumieniu stwierdza się, że strony będą rozwijać współpracę sąsiedzką, zwłaszcza w zakresie:

- 1) podejmowania wspólnych przedsięwzięć produkcyjnych,
- 2) prowadzenia prac naukowo-badawczych, projektowanych, konstrukcyjnych i eksperymentalnych dotyczących zwiększenia efektywności produkcji, tworzenia nowych form kształcenia zawodowego i akademickiego,
- 3) podjęcia działań w celu powołania izby barterowej oraz stworzenia banku *joint-venture* z udziałem kapitału zachodniego do obsługi wspólnych przedsięwzięć gospodarczych,
- 4) inicjowania wspólnych przedsięwzięć, w szczególności w gospodarce żywnościowej i budownictwie,
- 5) tworzenia i organizacji stref wolnocłowych i giełd towarowych,
- 6) intensyfikowania wymiany informacji handlowo-gospodarczej oraz organizowania centrów promocyjnych,
- 7) konsultowania i uzgadniania wszelkich problemów lokalnych.

Zainteresowanie działalnością Porozumienia Regionalnego wykazuje obwód brzeski na Białorusi, z którym nie udało się jednak do tej pory zawrzeć umowy o współpracy, pomimo istnienia porozumień między tym obwodem

a województwami: białkopodlaskim i lubelskim. Z kolei po polskiej stronie status obserwatora ma województwo zamojskie.

Pierwszy projekt wypracowany w ramach Porozumienia Regionalnego dotyczył polsko-ukraińskiego przejścia drogowo-kolejowego Dorohusk – Jagodin. Uznano jednak, że dalsze szczegółowe projekty dotyczące współpracy transgranicznej powinny być umieszczone w szerszych ramach, stąd w 1993 roku narodziła się idea powołania Euroregionu „Bug”, obejmującego po polskiej stronie województwa: lubelskie, białkopodlaskie, chełmskie, tarnobrzesckie a także zamojskie, natomiast po stronie białoruskiej: obwód brzeski, a po stronie ukraińskiej: obwód wołyński.<sup>3</sup>

Poczynając od 1993 roku, średnio co kwartał zbierały się zespoły robocze, które miały za zadanie przygotowanie statutu Związku Transgranicznego – „Euroregion Bug”. Stosunkowo długi czas przygotowywania statutu (do września 1995 roku) wynikał, po polskiej stronie, z częstych zmian na stanowiskach wojewodów (każdy nowy wojewoda od początku zapoznawał się z działalnością Porozumienia Regionalnego), a po stronie białoruskiej i ukraińskiej z faktu niechętnego przekazywania uprawnień państwowych z szczebla centralnego na szczebel regionalny, nie mówiąc już o lokalnym. Ponadto po obu stronach Bugu, w wielu kręgach społecznych panowało niezrozumienie istoty euroregionu (czego spektakularnym przykładem po polskiej stronie była debata w Sejmie na temat powołania Euroregionu „Karpaty”), potęgowane przez ukraińsko-białoruskie obawy przed imperialnymi zapędami Polski.

Ostatecznie 29 września 1995 roku w Łucku na Ukrainie powołano do życia Związek Transgraniczny – „Euroregion Bug”, w skład którego po polskiej stronie weszły województwa: chełmskie, lubelskie, tarnobrzesckie i zamojskie, a po stronie ukraińskiej – obwód wołyński. Siedzibami Związku zostały miasta: Chełm i Łuck. Nieobecność obwodu brzeskiego jest naturalną konsekwencją polityki realizowanej przez obecnego prezydenta Białorusi, powrotu do państwa o gospodarce centralnie zarządzanej. Brak akcesu ze strony władz obwodu brzeskiego, spowodował, że również województwo białkopodlaskie, graniczące z tym obwodem nie wykazało zainteresowania Euroregionem „Bug”.

Umowa o utworzeniu Euroregionu „Bug” nawiązuje do Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (zwaną potocznie konwencją madrycką) i zgodnie z jej nomenklaturą określić ją można jako „porozumienie międzypaństwowe o regionalnych uzgodnieniach transgranicznych”. Wynika to z faktu, że inicjatorami

<sup>3</sup> A. Miszczuk, *Zarys koncepcji nadbużańskiego regionu transgranicznego* [w:] P. Eberhardt, T. Komornicki (red.), *Problematyka wschodniego pogranicza*, IG i PZ PAN, Warszawa 1993, s. 215–226.

współpracy transgranicznej byli i sygnatariuszami porozumienia są przedstawiciele administracji państwowej. Umowa ta ma jednak charakter otwarty dla wspólnot lokalnych i władz terytorialnych, w tym również dla państw trzecich (w ten sposób pozostawiono możliwość włączenia się w prace w ramach Euroregionu – obwodowi brzeskiemu).

W definicji euroregionu<sup>4</sup> podkreśla się aktywny udział we współpracy transgranicznej nie tylko władz państwowych, ale przede wszystkim władz lokalnych. Można stwierdzić, że w procesie tworzenia Euroregionu „Bug” władze lokalne zachowywały się dosyć pasywnie. Stworzony w Polsce model samorządności terytorialnej, odpowiadający standardom wyznaczonym przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego<sup>5</sup>, daje możliwość tworzenia związków komunalnych, które mogą być i są (np. w Euroregionie „Nysa” czy „Tatry”) sygnatariuszami porozumień o współpracy transgranicznej.

W polskiej części Euroregionu „Bug” istnieje tylko jeden mały związek komunalny, powstały w 1994 roku, w województwie chełmskim – „Pasma”, skupiający gminy leżące przy szlaku drogowo-kolejowym Chełm-Dorohusk. Ponadto w 1993 roku (powtórzono w 1995 roku) z inicjatywy sejmików samorządowych województw: białkopodlaskiego, chełmskiego, lubelskiego i tarnobrzskiego skierowane zostało pytanie do gmin, czy chciałyby należeć do przyszłego Euroregionu. W większości gmin ich rady podejmowały uchwały pozytywnie odpowiadające na pytanie sejmiku i na tym ich aktywność na ogół się kończyła.

Z kolei na Ukrainie i na Białorusi samorządy lokalne nie mają takich uprawnień jak w Polsce i bardziej przypominają system rad z czasów ZSRR niż samorząd terytorialny zgodny z wymogami EKST.<sup>6</sup> Jednak w miarę budowania demokracji lokalnej na Ukrainie (gdzie reforma samorządowa ma zostać przeprowadzona w 1996 roku) i Białorusi (choć obecnie na Białorusi odradza się tendencja do centralizacji władz, wypada jednak mieć nadzieję, że jest to tendencja przejściowa) sytuacja ta powinna ulec zmianie.

Zgodnie z przyjętym statutem Związek Transgraniczny – „Euroregion Bug” tworzy się w celu współpracy w następujących dziedzinach:

<sup>4</sup> „Biuletyn Euroregionu Karpackiego” 1993, nr 1, s. 1–3.

<sup>5</sup> Z. Gilowska, *Polski system finansów lokalnych w świetle standardów europejskich*, [w:] A. Miszczuk (red.), *Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 1995, s. 52–66.

<sup>6</sup> W. Rubcow, *Perspektywy reform systemu sowieckiego w postkomunistycznej Ukrainie*, [w:] A. Miszczuk (red.) *op. cit.*, s. 24–25 oraz N. Szymańska-Kemere, *Z doświadczeń w działalności Stowarzyszenia Rozwoju Demokracji i Samorządności w niepodległej Ukrainie*, [w:] *ibid.*, s. 99–100.

- zagospodarowania przestrzennego,
- komunikacji, transportu i łączności,
- oświaty, ochrony zdrowia, kultury, sportu i turystyki,
- ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego,
- likwidacji zagrożeń i klęsk żywiołowych,
- rozwijania kontaktów między mieszkańcami obszarów przygranicznych oraz współpracy instytucjonalnej, a także współpracy podmiotów gospodarczych.

Władzami Euroregionu są: 10-osobowa Rada oraz jej Prezydium, Sekretariat i Komisja Rewizyjna. Dla realizacji określonych, wspólnych zagadnień problemowych Rada może powoływać stałe lub doraźne grupy robocze.

#### EUROREGION „BUG” JAKO PRZEDMIOT BADAŃ NAUKOWYCH

W ramach Porozumienia Regionalnego została wypracowana koncepcja szeroko zakrojonych prac badawczych na obszarze przyszłego Euroregionu „Bug”, która w pierwszym etapie skoncentrowała się na instytucjach ułatwiających współpracę gospodarczą, stanowiących siłę napędową obszaru, do których zaliczono: bank inwestycyjny *joint-venture*, izbę barterową, polsko-ukraińsko-białoruską szkołę menedżerów i bankową oraz fundusz restrukturyzacji regionalnej.

Za tego typu podejściem przemawiał fakt, że tworzenie instytucji infrastruktury ekonomicznej ułatwi współpracę gospodarczą, podniesie ją na wyższy poziom oraz umożliwi pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych. W ramach pierwszego etapu badań, zakończonego w 1994 roku, zostały wykonane w całości projekty dotyczące banku i szkoły, częściowo zaś w odniesieniu do izby barterowej i funduszu restrukturyzacji. Brak zainteresowania gotowymi projektami ze strony potencjalnych inwestorów spowodował zmianę koncepcji dalszych badań.

Uznano, że:<sup>7</sup>

1) instytucje infrastruktury ekonomicznej mogą powstawać i efektywnie funkcjonować tylko w sprzyjającym środowisku społecznym, jako że współpraca gospodarcza to w istocie współpraca pomiędzy ludźmi, zatem bez przełamania wzajemnych nieufności i uprzedzeń, bez poznania się nawzajem, bez szerszych kontaktów międzyludzkich niemożliwa jest pogłębiona współpraca na płaszczyźnie ekonomicznej,

<sup>7</sup> M. Bałtowski, A. Miszczuk, *Koncepcja programu badawczego w ramach Euroregionu „Bug”*, [w:] Bałtowski, *op. cit.*, s. 27–40.

2) do sprawnego funkcjonowania instytucji gospodarczych niezbędna jest wiedza i informacja o obszarze, w którym instytucje te mają działać, oraz o ludziach obszar ten zamieszkujących.

W efekcie zamierzenia badawcze przewidziane na 1995 rok objęły:

1) przeprowadzenie diagnozy stanu zagospodarowania i funkcjonowania obszaru przyszłego Euroregionu „Bug”,

2) dokonanie wielokryterialnej delimitacji obszaru przyszłego Euroregionu „Bug” oraz stworzenie dla jego potrzeb bazy informacyjnej,

3) dokończenie projektów instytucji wspomagania regionalnego, rozpoczętych w 1994 roku.

Diagnoza stanu zagospodarowania i funkcjonowania obejmuje: analizę stanu wykorzystania środowiska naturalnego, charakterystykę demograficzną obszaru oraz systemu osadniczego i infrastruktury społecznej, analizę rozmieszczenia i funkcjonowania elementów infrastruktury technicznej i ekonomicznej, a także przemysłu, rolnictwa i usług (w tym zwłaszcza turystyki). Ponadto w skład diagnozy wejdą rozważania o charakterze porównawczym w zakresie systemu prawnego, organizacyjnego, kadr i zasad funkcjonowania przedsiębiorstw Polski, Białorusi i Ukrainy w aspekcie możliwości i barier ich współpracy.

Szczególne znaczenie zróżnicowania społeczno-kulturowego obszaru badań znajdzie wyraz w analizie struktury narodowościowej, religijnej i językowej ludności<sup>8</sup> oraz ankietowych badań socjologicznych dotyczących postaw ludzi oraz systemów ich wartości.<sup>9</sup>

Wnioski z diagnozy, zwłaszcza te, które dotyczyć będą obszarów funkcjonalnych i problemowych, wzbogacone o opracowania obejmujące: analizę współczesnych i historycznych podziałów administracyjnych, charakterystykę fizyczno-geograficzną oraz określenie z punktu widzenia geopolitycznego miejsca pogranicza polsko-ukraińsko-białoruskiego w nowej przestrzeni europejskiej, posłużą do dokonania wielokryterialnej delimitacji obszaru Euroregionu „Bug”.

Problematyka delimitacji obszaru Euroregionu co jakiś czas odżywa, z reguły w związku z chęcią przyłączenia się nowych jednostek administracyjnych (np. w czerwcu 1994 zainteresowanie wejściem do przyszłego Euroregionu „Bug” zgłosił obwód lwowski) bądź kwestionowania przynależności pewnych jednostek (województwo tarnobrzeskie). Z pierwszego i jak na razie jedyne

<sup>8</sup> J. Adamowski, J. Bartmiński, F. Czyżewski, *Atlas etnolingwistyczny pogranicza polsko-ukraińsko-białoruskiego*, [w:] *ibid.*, s. 143–152.

<sup>9</sup> L. Dyczewski, *Postawy ludzi, wartości i wytwory kulturowe czynnikami rozwoju Euroregionu Bug*, [w:] *ibid.*, s. 119–126.

opracowania dotyczącego delimitacji obszaru przyszłego Euroregionu „Bug”<sup>10</sup> wynika, że zarówno z punktu widzenia morfologicznego, jak i funkcjonalnego, można mieć zastrzeżenia wobec jego obecnego terytorium określonego granicami administracyjnymi. Co prawda, należy pamiętać, że euroregion jest obszarem dobrowolnej współpracy władz lokalnych i nie musi spełniać warunku ciągłości czy zwartości, jednak z naukowego i praktycznego punktu widzenia posiadanie pewnego docelowego kształtu obszaru ułatwia formułowanie koncepcji jego rozwoju i promocję.

Dla potrzeb diagnozy stanu zagospodarowania i jako punkt wyjścia do delimitacji przyjęto obszar obejmujący: po polskiej stronie w całości województwa: białskopodlaskie, chełmskie, lubelskie, tarnobrzeskie i zamojskie oraz wschodnią część województwa siedleckiego, północną przemyskiego i południową białostockiego, po stronie białoruskiej – obwód brzeski, a po ukraińskiej – obwołyński, rówieński i północną część obwodu lwowskiego.

Zebrane dla potrzeb diagnozy i delimitacji informacje statystyczne i kartograficzne stanowiące będą trzon komputerowej bazy informacyjnej, stworzonej we współpracy z urzędami statystycznymi dla potrzeb administracji rządowej, samorządowej, przedsiębiorców itp.<sup>11</sup> Przejawem tworzenia informacyjnych podstaw współpracy transgranicznej jest wydana jako efekt współpracy Wojewódzkich Urzędów Statystycznych w Lublinie, Białej Podlaskiej, Chełmie, Tarnobrzegu, Zamościu oraz w Brześciu i Lucku, publikacja *Euroregion Bug w liczbach*.<sup>12</sup> Inną formą prezentacji zebranych informacji będzie także atlas ekonomiczno-geograficzny Euroregionu „Bug”, przeznaczony dla szerokiego kręgu odbiorców.<sup>13</sup>

W roku 1995 zostaną zakończone również prace nad projektami rozrachunkowej izby barterowej oraz funduszu restrukturyzacji regionalnej.

Na rok 1996 przewidziane są prace związane z opracowaniem, na podstawie wniosków z diagnozy, opierając się na scenariuszowej metodzie budowy strategii rozwoju<sup>14</sup>, koncepcji zagospodarowania i funkcjonowania obszaru przyszłego Euroregionu „Bug”. Prace te rozpoczną się od zinventaryzowania i krytycznej oceny istniejących już projektów dotyczących zagospodarowania

<sup>10</sup> A. Miszczuk, *Próba delimitacji Euroregionu Bug*, [w:] *ibid.*, s. 183–190.

<sup>11</sup> R. Wiśniewski, *Koncepcja bazy informacyjnej Euroregionu Bug*, [w:] *ibid.*, s. 51–56.

<sup>12</sup> R. Wiśniewski (red.), *Euroregion Bug w liczbach*, WUS, Lublin 1995.

<sup>13</sup> P. Eberhardt, *Projekt atlasu ekonomiczno-geograficznego Euroregionu Bug*, [w:] Bałtowski (red.), *op. cit.*, s. 45–50.

<sup>14</sup> J. Polski, *Scenariusze przyszłości jako podstawa budowy strategii*, [w:] J. Kołodziejcki, T. Parteka (red.), *Polski Region Bałtycki w europejskiej strategii ekorozwoju*, t. 1, Instytut Problemów Ekorozwoju, Gdańsk 1993, s. 93–100.



i funkcjonowania tego obszaru w całości lub poszczególnych jego części, zarówno po stronie polskiej, jak i ukraińskiej oraz białoruskiej.

#### PODSUMOWANIE

Na zakończenie warto poczynić jeszcze kilka spostrzeżeń dotyczących procesu tworzenia Euroregionu „Bug”.

Po pierwsze impuls do tworzenia regionu transgranicznego pochodził od przedstawicieli administracji państwowej, natomiast władze lokalne są jak na razie dość biernymi obserwatorami tego procesu. Można tu zatem dostrzec inną logikę tworzenia struktur transgranicznych niż w Europie Zachodniej, gdzie współpraca w skali lokalnej stanowiła podstawę do późniejszych uregulowań na szczeblu państwowym.

Po drugie, niemal od samego początku powstawania Euroregionu „Bug” prowadzone są dla jego potrzeb badania naukowe. Stwarza to niepowtarzalną okazję do wypracowania modelowych rozwiązań funkcjonowania i rozwoju struktur transgranicznych pomiędzy państwami należącymi z jednej strony do imperium wewnętrznego a z drugiej do imperium zewnętrznego byłego ZSRR.<sup>15</sup>

Po trzecie odradzanie się polityki regionalnej w Polsce, czego przejawem jest uruchomienie projektu badawczego „Polska 2000 plus” oraz przystępowanie przez poszczególne władze wojewódzkie do opracowywania – zgodnie z Ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 roku – studiów zagospodarowania przestrzennego województw, sprzyja pracom badawczym nad Euroregionem „Bug”, jednocześnie dając możliwość praktycznego wykorzystania wyników tych badań.

Zawiązane w 1992 roku przez wojewodów: lubelskiego, białkopodlaskiego, chełmskiego, tarnobrzeskiego, prezydenta m. Lublina oraz ministra przekształceń własnościowych i ministra-kierownika Centralnego Urzędu Planowania – Porozumienie Regionalne stało się inicjatorem powołania we wrześniu 1995 roku Euroregionu „Bug”. W prace Porozumienia włączyli się przedstawiciele administracji państwowej obwodu wołyńskiego na Ukrainie i brzeskiego na Białorusi (ci ostatni nie przystąpili jednak do Związku Transgranicznego).

Od 1994 roku zaczęły się badania naukowe dla potrzeb przyszłego Euroregionu, początkowo o charakterze wycinkowym, koncentrujące się na projektach wybranych instytucji infrastruktury ekonomicznej. Obecnie mają one charakter kompleksowy i interdyscyplinarny. Ich wyniki będą miały istotne znaczenie dla

<sup>15</sup> M. Rościszewski, *Polska i jej uwarunkowania geograficzno-polityczne*, [w:] M. Rościszewski (red.), *Współczesna geografia polityczna*, IG i PZ PAN, Warszawa 1993, s. 37-84.

transgranicznej polityki regionalnej, nie tylko w odniesieniu do obszaru Euroregionu „Bug”, ale także innych obszarów współpracy, położonych wzdłuż naszej granicy wschodniej.

#### SUMMARY

The Regional Agreement, concluded in 1992 by the governors of the Lublin, Biała Podlaska, Chełm, Tarnobrzeg provinces, the Mayor of Lublin as well as by the Minister of Ownership Transformations and Minister–Head of Central Planning Office, became the initiator of establishing the Bug Euroregion. The work of the Agreement parties was joined by the representatives of state administration of the Volhynia district in the Ukraine and the Brest district in Belarus. Concluding negotiations are underway on the final version of the statute of the across–the–frontier union and it appears that the formal establishment of the Bug Euroregion is very likely to be finalized in 1995.

In 1994, research started for the needs of the future Euroregion, at first fragmentary, focused on the projects of selected institutions of economic infrastructure. At present these investigations are of a comprehensive and interdisciplinary character. Their results will be of essential importance for the regional across–the–frontier policy, not only with respect to the Bug Euroregion area but also to other areas of cooperation situated along the Poland's eastern frontier.