



STRATEGIC FILE

Nr 21 (57), wrzesień 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Wojciech Lorenz (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk •
Piotr Kościński • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Granica w czasach Schengen: szanse i wyzwania polsko-czeskiej współpracy transgranicznej

Vít Dostál¹, Dariusz Kałań

Chociaż tereny przy granicy Polski i Czech charakteryzują się podobnym poziomem rozwoju gospodarczego oraz bliskością kulturową i językową, wciąż istnieją liczne ograniczenia, które utrudniają porozumienie między obydwojoma sąsiadami. Problemem są nie tylko bariery infrastrukturalne, ale także podziały natury mentalnej i historycznej. Eksperti Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych i czeskiego Stowarzyszenia Spraw Międzynarodowych, którzy przeanalizowali najważniejsze szanse i wyzwania związane z dialogiem transgranicznym, sugerują większe niż do tej pory zaangażowanie władz centralnych i lokalnych w przełamywanie barier między krajami².

Licząca 796 km granica polsko-czeska jest najdłuższą granicą Polski i drugą – po niemieckiej – dla Czech. Podobny stopień rozwoju gospodarczego, bliskość kulturowa i językowa oraz wspólne wyzwania związane z infrastrukturą, edukacją czy turystyką mogłyby pozytywnie stymulować nie tylko relacje na pograniczu, ale również dialog między władzami centralnymi obu państw. Tymczasem możliwości, jakie oferuje tak długa granica, nie są do końca wykorzystane. Co więcej, kwestie kontrowersyjne, takie jak czeski dług terytorialny, położenie mniejszości polskiej, bariery transportowe czy spory handlowe, są czasem stosowane jako pretekst do podgrzewania politycznych waśni, a sposób ich prezentacji w ogólnokrajowej debacie publicznej nierzadko nacechowany jest brakiem dokładnej znajomości zagadnienia, a nawet osobistymi uprzedzeniami.

Trudności w zdynamiczowaniu dialogu transgranicznego między Polską a Czechami są spowodowane przede wszystkim dwoma czynnikami.

Po pierwsze, granica polsko-czeska jest bardzo niejednolita. Dialog w rejonach przygranicznych jest zróżnicowany, zarówno jeśli chodzi o tematykę, jak i intensywność, na co wpływ ma fakt, że granica na terenach zachodnich i centralnych została ustanowiona dopiero w 1945 roku. Inaczej jest na wschodzie, szczególnie na Śląsku Cieszyńskim, gdzie społeczności polska i czeska przenikały się od czasów średniowiecznych.

¹ Vít Dostál jest kierownikiem Biura Badań i Analiz Stowarzyszenia Spraw Międzynarodowych (AMO).

² Analiza została przygotowana po podróży studyjnej autorów w lipcu 2014 r. po głównych ośrodkach pogranicza czesko-polskiego (Liberec – Frýdlant v Čechách – Kunratice – Horní Řasnice – Náchod – Ołomuniec – Ostrawa – Karwina – Cieszyn). Projekt „Na granicy/Na hranici. PISM i AMO na rzecz polsko-czeskiej współpracy transgranicznej”, w którym udział brali PISM (jako lider) oraz czeski think tank Stowarzyszenie Spraw Międzynarodowych (AMO, jako partner), otrzymał dofinansowanie w konkursie Forum Polsko-Czeskiego. Publikacja wyraża poglądy autorów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.

Po drugie, pomimo zniesienia granicy fizycznej w wyniku przystąpieniu obu krajów do układu z Schengen w 2007 roku, nadal istnieje – i być może stanowi największe wyzwanie w relacjach polsko-czeskich – widoczna granica mentalna, związana z wciąż żywymi uprzedzeniami historycznymi, jak również społecznymi stereotypami oraz ogólnym brakiem wiedzy na temat historii i współczesności sąsiada.

Mniejszość polska

Pomimo pojawiającej się od czasu do czasu w polskich mediach krytyki dotyczącej traktowania polskiej mniejszości w Czechach, jej ogólną sytuację uznać należy za dobrą. W przeciwieństwie do diaspory z Litwy, Polacy – których według spisu powszechnego z 2011 roku jest w Czechach ok. 39 tysięcy (głównie na Zaolziu) – cieszą się dość dużymi przywilejami i wsparciem ze strony państwa czeskiego: mają prawo do dwujęzycznych tablic w miejscowościach zamieszkiwanych przez minimum 10% osób narodowości polskiej, własnych organizacji i mediów oraz instytucji oświatowych (np. polskie liceum w Czeskim Cieszynie). Szkolnictwo nie jest problemem w dialogu polsko-czeskim, wręcz przeciwnie – w tej dziedzinie obserwuje się niestandardowe przykłady współpracy, m.in. otwarcie na polskie dzieci wielu czeskich placówek nauczania początkowego i średniego. Zapewniony jest także dostęp do informacji w języku ojczystym: na terenie Zaolzia nie tylko ukazują się gazety w języku polskim (w tym największa „Głos Ludu”), ale również nadawane są polskie audycje radiowe (w Radiu Ostrawa) i telewizyjne (raz w tygodniu w telewizji ostrawskiej). W Czeskim Cieszynie działa z kolei polsko-czeska scena teatralna.

Wyzwania, z jakimi spotykają się Polacy w Czechach, nie mają charakteru politycznego, ale dotyczą różnic mentalnościowych i zadrażeń historycznych. Mimo gestów politycznych, w tym przeprosin złożonych przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego w 2009 roku za polską aneksję Zaolzia w 1938 roku, w regionie wciąż obecne są silne resentymenty związane z polsko-czechosłowackimi konfliktami granicznymi z lat 1918–1920 i z roku 1938. Przykładem jest lokalny kult generała Josefa Šnejdárka, naczelnego wodza z czasów zajęcia Zaolzia przez Czechosłowację, obwinianego przez Polaków o zbrodnie wojenne. Protesty mniejszości wzbudziło szczególnie odsłonięcie w 2012 roku pomnika Šnejdárka w Bystrzycy. Jednakże, nie lekceważąc wagi tych problemów, stwierdzić należy, że mają one raczej charakter incydentów, które odzywają głównie przy okazji historycznych rocznic. Ich przyczyną jest w dużej mierze ograniczona wiedza na temat przeszłości obu narodów, a także generalny brak zaufania do sąsiadów z północy (według badania Instytutu Spraw Publicznych z 2014 roku 63% Czechów darzy sympatią Polaków, podczas gdy 86% Polaków deklaruje podobne uczucia wobec Czechów). Innego rodzaju wyzwaniem dla Polaków z Czech jest długotrwały konflikt – raczej personalno-ambicjonalny niż programowy – między dwoma największymi organizacjami reprezentującymi mniejszość: Kongresem Polaków w Republice Czeskiej a (wchodzącym formalnie w jego skład) Polskim Związkiem Kulturalno-Oświatowym.

Czeski dług terytorialny

Ciągnąca się od blisko sześćdziesięciu lat sprawa czeskiego długu terytorialnego jest konsekwencją powojennych regulacji granic, które między Polską a Czechosłowacją zostały wynegocjowane dopiero w 1958 roku. Obie strony, dążąc do zmniejszenia i wyprostowania liczącej ponad 800 km granicy, zgodziły się na likwidację nienaturalnych zakoli i adaptację linii granicznej do potrzeb położonych przy niej ośrodków mieszkalnych. Wprawdzie granica skróciła się o 80 km, ale wygenerowała nowy problem: w ramach tych modyfikacji Polska przekazała południowym sąsiadom 1205 hektarów ziemi, w zamian otrzymując jedynie 837 hektarów. Przez wiele lat, także ze względu na przynależność obu krajów do komunistycznego bloku wschodniego, temat długu w wielkości 368,44 hektarów nie był poruszany przez władze państwowe. Powrócił dopiero po zmianach systemowych. W 1992 roku tą kwestią zainteresowali się ministrowie spraw zagranicznych, Krzysztof Skubiszewski i Jiří Dienstbier, podpisując porozumienie o wyrównaniu zobowiązań. W tym samym roku powołano – działającą do dziś – Stałą Polsko-Czeską Komisję Graniczną przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, a niedługo później Grupę Negocjacyjną ds. Długu Granicznego (obecnie przy MSZ w Polsce i MSW w Czechach).

W ramach trwających ponad dwadzieścia lat negocjacji wypracowano dwa rozwiązania, jednak żadne z nich nie zostało wprowadzone w życie. Pierwsze to włączenie do terytorium Polski obszaru równego wysokości długu. Przez wiele lat ten projekt kończył się na wstępnym etapie, gdyż strona czeska nie była w stanie wybrać przypadających na dług obszarów państwowych (należących głównie do Lasów

Republiki Czeskiej i Funduszu Ziemi). Było to spowodowane oporami gmin przygranicznych, które w związku ze zmniejszeniem powierzchni ponosiły straty finansowe (w Czechach jednym z kryteriów rozdzielania środków budżetowych dla jednostek lokalnych jest ich wielkość) oraz ryzykowały kłopoty prawne, związane z kwestiami własnościowymi i żądaniami odszkodowawczymi. W niektórych przypadkach traciły też dostęp do zasobów naturalnych, np. źródeł wody pitnej. Drugie rozwiązanie, zaproponowane przez Czechy, zakładało zakończenie sporu bez korekt granicznych w zamian za finansowe zadośćuczynienie. Strona polska jednoznacznie odrzuciła ten pomysł w 2012 roku, argumentując to trudnościami w ustaleniu odpowiedniej kwoty oraz generalnie niechęcią do wymieniać dobra państwowego na pieniądze.

Utrzymujący się ponad dwie dekady klincz wpłynął na pogorszenie wizerunku obu krajów (szczególnie Polski) w małych miejscowościach przygranicznych i mediach, a także na aktywizację lokalnych środowisk politycznych – np. w 2011 roku starostowie trzynastu gmin dotkniętych nakazem parcelacji napisali list do władz centralnych, domagając się respektowania ich opinii oraz finansowej rekompensaty. Sprawą ponownie z dużą intensywnością zaczęto się zajmować w latach 2010–2014; wówczas Polska preforsowała pomysł przeniesienia dyskusji na poziom wiceministrów, dzięki czemu wzrosło znaczenie długu w rozmowach politycznych. Obie strony wykazały wolę znalezienia rozwiązania (zgadzając się na pierwszy wariant – „spłatę w naturze”) i w efekcie do późnego lata 2014 roku Czechom udało się przygotować ponad 200 hektarów ziemi, zaakceptowanych już przez władze polskie. Według deklaracji Pragi i Warszawy ostateczne porozumienie, kończące trwający prawie sześć dekad spór, może zostać podpisane nawet wiosną 2015 roku.

Stosunki gospodarcze

Polsko-czeskie kontakty gospodarcze w rejonie przygranicznym cechuje duże zróżnicowanie: w słabo zaludnionych obszarach górskich na zachodniej linii granicznej są one ograniczone, z kolei w części przemysłowej (rejon Náchodu i Kudowy-Zdroju oraz na wschodzie) – intensywniejsze ze względu na podobną strukturę gospodarczą i zbliżone wymagania rynku pracy. Rozwój relacji handlowych i inwestycyjnych Polski i Czech w ostatnich latach należy ocenić pozytywnie (w 2012 roku Czechy były czwartym odbiorcą polskich towarów, a Polska – trzecim partnerem handlowym Czech), a rejon przygraniczny pełni nie tylko rolę „tranzytową” dla wielkiego biznesu działającego w stolicach lub większych miastach, ale także wydaje się atrakcyjny dla małych i średnich przedsiębiorców z obu krajów, głównie z branż budowlanej i żywnościowej. Na zadowalającym poziomie funkcjonuje współpraca miejscowych izb gospodarczych, innym potencjalnie istotnym narzędziem kooperacji jest Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TRITIA, zrzeszające województwa śląskie i opolskie oraz czeski kraj morawsko-śląski i kraj żyliński na Słowacji. Korzystając z funduszy lokalnych i europejskich, stara się ono stymulować relacje gospodarcze m.in. przez wspieranie inkubatorów przedsiębiorczości. Co charakterystyczne, w rejonie przygranicznym właściwie nieznanym jest problem jakości polskich produktów rolno-spożywczych, który – także z powodu antypolskiej kampanii w mediach czeskich – stał się jednym z głównych tematów sporu między stolicami obu krajów w ostatnich latach; tymczasem czescy mieszkańcy pogranicza chętnie robią zakupy w sklepach po stronie polskiej ze względu na niższe ceny. Wśród trudności, jakie wymieniają przedsiębiorcy, jest za to duży stopień biurokratyzowania po drugiej stronie, a także ograniczenia ruchu pojazdów na przejściach granicznych do 6 lub 9 ton, wprowadzane przez lokalne władze w obawie przed nadmiernym obciążeniem ruchu i ze względu na komfort mieszkańców. Jednak uderzają one nie tylko w tranzytowy ruch samochodowy, ale także właśnie w lokalny biznes.

Infrastruktura

Limity tonowe to nie jedyne wyzwanie infrastrukturalne. Na granicy Polski z Czechami znajduje się wiele łączników drogowych o charakterze wojewódzkim i gminnym, które zresztą nie zawsze mają swoje odpowiedniki po drugiej stronie. Niewiele jest natomiast połączeń wysokiej jakości o charakterze tranzytowym: autostrada A1, droga ekspresowa S1 i w przyszłości S3. Szczególnie istotna jest rozpoczęta w latach 70. XX wieku budowa autostrady A1, łączącej Gdańsk z Gorzyczkami na granicy czeskiej i dalej z autostradą D1 (Ostrawa–Brno–Praga); po kilkuletnich przestojach – dzięki oddaniu do użytku ponad 400-metrowego mostu na A1 w Mszanie – udało się otworzyć łącznik z Ostrawy do Katowic, przez co zlikwidowano objazdy w drodze do Czech. Rola A1 jest niebagatelna: dzięki temu i innym połączeniom na

osi północ-południe obroty polskich portów morskich będą wzrastać i w konsekwencji Polska w przyszłości będzie odgrywać większą rolę na rynku przewozów międzynarodowych.

Osiągnięciem w transgranicznych relacjach drogowych Polski z Czechami jest porozumienie w ciągnącej się od blisko trzydziestu lat kwestii tzw. Worka Turoszowskiego, czyli planowanego połączenia czesko-niemieckiego Hrádek nad Nisou–Žytawa, którego 4,5-kilometrowy odcinek przebiegać będzie po stronie polskiej. Mimo dużej dysproporcji w skali znaczenia tej drogi dla poszczególnych państw (mała użyteczność dla Polski, duża waga tranzytowa dla Niemiec i Czech) wynegocjowano umowę trójstronną odnośnie do podziału kosztów jej budowy i utrzymania. Tym samym wzrosły szanse na dokończenie realizacji projektu, zwłaszcza że został on uwzględniony w Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T). Innym wartym podkreślenia sukcesem jest stopniowa poprawa jakości dróg II i III klasy.

Ogólnym priorytetem obu krajów są inwestycje w drogi samochodowe, dlatego też pewnym problemem pozostaje kwestia lokalnych kolejowych łączników transgranicznych, które po II wojnie światowej zamykano, m.in. Mieroszów–Meziměstí, Kudowa-Zdrój–Náchod, czy działający jeszcze, choć niedofinansowany Jeseník–Krnov via Głuchołazy. Były one w większości nieekonomiczne, ale ich brak stanowi utrudnienie dla mieszkańców miejscowości przygranicznych, a także dla przedsiębiorców (szczególnie brak satysfakcjonującego połączenia między industrialnymi rejonami województwa śląskiego i kraju hradeckiego). Chociaż ponowne oddanie do użytku zamkniętych połączeń wiąże się z zainicjowaniem skomplikowanych, długotrwałych i kosztownych procedur (studia wykonalności, analizy prawne, środowiskowe, własnościowe, etc.), przykład uruchomionego ponownie w 2010 roku łącznika Szklarska Poręba–Harrachov pokazuje, że przy społecznym zapotrzebowaniu nie jest to niemożliwe.

Migracje zarobkowe

Migracja zarobkowa między oboma krajami była zjawiskiem rozpowszechnionym już przed rokiem 1989, ale rozkwitła dopiero wraz z usunięciem barier prawnych w podejmowaniu pracy za granicą po przystąpieniu obu państw do Unii Europejskiej. Ze względu na wyższy poziom zamożności i większe zaawansowanie gospodarcze kierunkiem migracji są raczej Czechy niż Polska. Dla strony czeskiej Polacy są z kolei pożądanymi pracownikami z powodu niższych oczekiwań płacowych i nierzadko lepszego przygotowania zawodowego. Według danych Czeskiego Urzędu Statystycznego z 2011 roku Polacy byli czwartą po Słowakach, Wietnamczykach i Ukraińcach grupą obcokrajowców pracujących w Czechach (ponad 21 tysięcy osób). W samym regionie przygranicznym największy popyt odnotowano na robotników niewykwalifikowanych (głównie do fabryk samochodowych) oraz wykwalifikowanych, w tym na górników i fachowców z branży inżynierskiej, czemu sprzyja zaawansowana integracja rynków pracy kraju śląsko-morawskiego i żylińskiego z województwem śląskim ze względu na ich podobną strukturę gospodarczą (inwestycje w przemysł ciężki i górnictwo). Rodzajem rekompensaty dla zatrudnionych jest podobieństwo języka oraz bliskość domu – często pracownik po zakończeniu zmiany wraca do Polski. Z tym wiąże się też problem ograniczeń transgranicznego transportu publicznego, a konkretnie wprowadzenie kosztownych licencji dla ruchu międzynarodowego, które odstraszały oficjalnych dostawców i zachęcają do rozbudowy szarej strefy. Innym wyzwaniem są emocje społeczne, szczególnie widoczne w dobie kryzysu gospodarczego, przybierające formę medialnych kampanii z powtarzaniem często sloganem o „Polaku, który zabiera pracę Czechowi”. Takie głosy odzywiają się szczególnie w związku ze spadkiem wydobywania węgla w największych kopalniach kraju śląsko-morawskiego, co przekłada się na zwolnienia lub obniżki płac.

Rekomendacje

- W sprawie czeskiego długu terytorialnego obie strony zgodnie podkreślają, że prawdopodobnie nigdy wcześniej nie były tak blisko wynegocjowania satysfakcjonującego rozwiązania. Dlatego należy kontynuować obecne wysiłki w ramach Grupy Negocjacyjnej ds. Długu Granicznego bez względu na koniunkturę polityczną. Strona czeska powinna wybrać brakujące hektary kwalifikujące się do spłaty długu w naturze i wziąć na siebie ciężar regulacji kwestii prawno-własnościowych. Niezależnie od tego od obu stron oczekiwać należy wysiłków, aby ta delikatna sprawa została unormowana bez rozbudzania uprzedzeń i stereotypów.
- Szczególnym wyzwaniem jest poprawa współpracy gospodarczej. Problemem pozostają ograniczenia tonowe, np. w prawie 100-kilometrowym pasie między Náchodem a Harrachovem, czyli

kluczowym obszarze krajów libereckiego i hradeckiego, nie ma ani jednego przejścia granicznego dla ruchu tranzytowego bez limitów wagowych. Ze względu na konieczność utrzymania dynamiki handlowej między sąsiadami należy rozważyć czasowe zwolnienie przedsiębiorców z tych ograniczeń. Długoterminowym zadaniem jest z kolei generalna poprawa jakości infrastruktury, w tym otwarcie nowego przejścia granicznego Královec–Lubawka w związku z połączeniem drogi ekspresowej S3 (Świnoujście–Lubawka) z autostradą D11 (Hradec Králové–Praga). Należy również przemyśleć wprowadzenie ulg dla przedsiębiorców z rejonów przygranicznych, w tym uproszczenie rozliczeń VAT po stronie polskiej.

- Aby ograniczyć negatywne konsekwencje wynikające z różnego postrzegania przeszłości, zaleca się utrzymywanie dialogu z drugą stroną przy jednoczesnym oddzielaniu tematów historycznych od bieżących wyzwań politycznych i gospodarczych. Już teraz należy rozpocząć przygotowania do 80. rocznicy aneksji Zaolzia przez Polskę (1938) w 2018 r. i 100-lecia wybuchu wojny polsko-czechosłowackiej (1919) w 2019 r. Ponieważ mogą one wzbudzać duże emocje po obu stronach granicy, w miarę woli politycznej i możliwości technicznych należy rozważyć przeprowadzenie wspólnych obchodów obu wydarzeń. Niezależnie od tego władze obu krajów powinny zainwestować w promocję pozytywnych postaci i epizodów ze wspólnej historii sąsiadujących ze sobą narodów.
- Konieczne wydaje się zintensyfikowanie dialogu jednostek lokalnych, czemu służyłoby zwiększenie liczby tzw. „miast partnerskich”. Pomogłoby to w zacieśnianiu relacji międzyludzkich (np. zawody sportowe i konkursy kulturalno-artystyczne), a także między formacjami prewencyjnymi, pożarniczymi i medycznymi. Ze względu na silne przenikanie się polskiego i czeskiego rynku pracy na granicy wskazana jest lepsza współpraca – w tym wymiana informacji i ofert – między urzędami pracy. Niewykorzystanym polem dialogu jest ciągle turystyka, która powinna stać się jednym z głównych obszarów współdziałania samorządów. Chodzi nie tylko o uczynienie z pogranicza atrakcyjnej bazy rekreacyjno-wypoczynkowej, ale także o zorganizowane wycieczki turystyczne w szkołach i zakładach pracy na drugą stronę granicy w celu lepszego poznania mieszkających tam osób.



Forum Polsko-Czeskie



Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Projekt współfinansowany przez Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych w ramach konkursu „Forum Polsko-Czeskie 2014: wspieranie rozwoju stosunków polsko-czeskich 2014”.