

*Andrzej Rączaszek\**

## AKTYWNOŚĆ SAMORZĄDÓW WE WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ A POLITYKA REGIONALNA

### 1. WPROWADZENIE

Samorząd terytorialny na poziomie gmin, powiatów i województw jest jednym z istotnych podmiotów polityki regionalnej. W dużym stopniu zastępuje on wiodącą uprzednio pozycję administracji rządowej. Wprowadzenie samorządowego modelu działania jednostek podziału administracyjnego kraju zapoczątkowała ustawa z marca 1990 r.<sup>1</sup> Zgodnie z normami prawnymi administracja publiczna uległa decentralizacji. Podstawą działania administracji publicznej jest interes powszechny – dobro publiczne. Administracja samorządowa w państwie zdecentralizowanym rozstrzyga co jest interesem publicznym w skali lokalnej i regionalnej<sup>2</sup>.

Do widocznych przejawów aktywności samorządów należą obecnie podejmowane działania w zakresie współpracy międzynarodowej. Szczególnie intensywne są działania w sferze współpracy transgranicznej. Dotyczy to zatem głównie gmin leżących w pasie przygranicznym. Samodzielność gmin w kwestii udziału we współpracy euroregionalnej związana jest z zasadami tworzenia euroregionów w Polsce. Ponad dekadę trwająca intensywna współpraca transgraniczna polskich samorządów wynika z pozytywnej oceny efektów takiej współpracy, możliwych do osiągnięcia dzięki pozyskiwaniu europejskich funduszy pomocowych. Jest to zatem jedna z postaci aktywności samorządów w interesie publicznym, a równocześnie przykład oddolnych inicjatyw zmierzających do integracji europejskiej.

\* Dr, Katedra Polityki Społecznej i Gospodarczej, AE w Katowicach.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95.

<sup>2</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 25.

## 2. WSPÓLPRACA REGIONALNA OBSZARÓW PRZYGRANICZNYCH

Ojczyzna nowoczesnych cywilizacji, dzisiejsza Europa, to wspólnota historyczna i kulturowa, ale także liczne granice dzielące ten niewielki kontynent. Europa końca XX w. z jej konfliktami i lokalnymi wojnami, głównie na tle etnicznym, jest spuścizną różnych wydarzeń historycznych. Przeszłość kształtowała granice państw, niejednokrotnie w sposób nienaturalny dzieląc naturalne regiony i grupy etniczne. Liczne konflikty zbrojne w przeszłości potęgowały obawy przed sąsiadami, co przyczyniało się do podkreślenia specyfiki stref granicznych. Obszary te ewoluowały stopniowo do roli regionów peryferyjnych, słabo rozwiniętych, nasyconych często infrastrukturą obronną i militarną. Naturalne granice przyrodnicze oparte o góry, rzeki, jeziora czy morza potęgowały znaczenie granicy jako naturalnej zapory.

Wieki doświadczeń w różnych systemach administracyjnych i gospodarczych, różne stosunki kulturalne i społeczne, podkreślały rolę granic jako rzeczywistych barier rozdzielających sąsiednie państwa. Ludność regionów przygranicznych, najczęściej narażona na różnorodne konflikty, poddana była permanentnie obawom i lękom przed sąsiadami zza granicy. Uwarunkowania takie nie mogły być sprzyjającą bazą dla rozwoju kontaktów transgranicznych i otwartości na współpracę<sup>3</sup>.

Zmiany polityczne na mapie Europy spowodowały rozpad państw federacyjnych w Europie Środkowo-Wschodniej (Związek Radziecki, Czechosłowacja, Jugosławia). Wraz z tym wzrosła liczba granic rozdzielających mniejsze teraz organizmy państwowe<sup>4</sup>. To też jest dodatkowy aspekt w momencie widocznej chęci rozwijania współpracy transgranicznej. Być może jednak z mniejszymi organizmami państwowymi, i z zyskującymi w nich rzeczywistą samodzielność podmiotami samorządowymi współpraca następuje szybciej i efektywniej.

### 2.1. Aspekty prawne, instytucjonalne i historyczne współpracy regionalnej

Jak to określono w dokumencie o współpracy transgranicznej – „Granice są bliźniami historii”<sup>5</sup>. Stworzyły strefy buforowe i regiony traktowane jako przedpole. Przewyciężaniu skutków historii, położenia peryferyjnego i po-

<sup>3</sup> *Praktyczny przewodnik współpracy transgranicznej*, SERG, European Commission. Gronau – Bruksela 1997, rozdz. A 1, s. 2.

<sup>4</sup> *Rola granicy i współpracy transgranicznej w rozwoju regionalnym i lokalnym*, red. A. Mync, R. Szul, Warszawa 1999, s. 7.

<sup>5</sup> *Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych*, część I, *Preambula*, Dz. U. nr 61 z 1993 r., poz. 287.

prawie warunków życia mieszkańców tych terenów ma służyć współpraca transgraniczna.

Do głównych celów współpracy należy urzeczywistnianie zasad prawa międzynarodowego. Wyrażać się to powinno poprzez przestrzeganie praw człowieka, wspieranie wolności i bezpieczeństwa, ochronę mniejszości etnicznych i narodowych. Wszystkie te cele można osiągnąć dzięki współpracy kulturalnej, społecznej i gospodarczej, oraz rozwijanie infrastruktury związanej z tymi dziedzinami życia. Budowa wzajemnego zaufania na pograniczu wynika bowiem z wiedzy o sąsiadach i ich zrozumieniu<sup>6</sup>. Poprzez zrozumienie i opartą na nim współpracę wspierane jest współżycie społeczeństw, grup mniejszościowych i mniejszości narodowych a regiony przygraniczne stają się przyczółkiem procesu integracji europejskiej.

Rozwój współpracy przygranicznej zależy jednak głównie od stanu stosunków politycznych między sąsiednimi państwami<sup>7</sup>. Dzięki poprawnym stosunkom możliwa jest współpraca transgraniczna. Wyraża się ona w różnych formach trwałego, strukturalnego zgrupowania organizacji i instytucji oraz obywateli ze strefy przygranicznej sąsiadujących państw<sup>8</sup>. Współpracą jest każde działanie podjęte przez wspólnoty i władze terytorialne dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron. Współpraca musi i powinna być jednak ograniczona ramami prawa wewnętrznego<sup>9</sup>.

Współpracą transgraniczną jest proces wspólnego rozwiązywania problemów przez zjednoczone wysiłki regionów lub samorządów lokalnych, podjęty mimo rozdzielenia granicą państwową<sup>10</sup>. Współpracę transgraniczną po wprowadzeniu pewnych stałych instytucjonalnych form można określić mianem współpracy euroregionalnej.

Współpraca transgraniczna jest jednak szerszym pojęciem niż współpraca euroregionalna. Dla jej prowadzenia nie są konieczne wspólne struktury po obu stronach granicy, jak to się dzieje w euroregionach, powołujących stowarzyszenia, rady, sekretariaty grupy robocze itd. Pojęcie współpracy transgranicznej akcentuje jej przedmiot i cele. Pojęcie współpracy euroregionalnej podkreśla znaczenie jej ram instytucjonalno-prawnych<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> *Euroregion Neisse-Nisa-Nysa. Rozwój regionu przez współpracę transgraniczną*, Wydane przez Euroregion Neisse-Nisa-Nysa 1994, s. 26.

<sup>7</sup> *Polska i Niemcy. Geografia sąsiedztwa w nowej Europie*, red. E. Buchhofer i B. Kortun, Kraków 1995, s. 105.

<sup>8</sup> D. Fic, *Rozwój transgranicznej współpracy regionalnej w Europie*, [w:] *Polityka regionalna – doświadczenia i stan badań*, Raport nr 20. Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa 1996, s. 234.

<sup>9</sup> Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, art. 2, § 1.

<sup>10</sup> *Panorama euroregionów*, red. T. Borys, Z. Panasiewicz, Jelenia Góra 1998, s. 7.

<sup>11</sup> A. Kaczorowska, *Euroregiony jako przykład współpracy transgranicznej w Europie po drugiej wojnie światowej*, „Wspólnoty Europejskie” 1998, nr 11, s. 60.

W omawianym tu określeniu – euroregiony – kryje się pojęcie regionu. Należy wyodrębnić co najmniej następujące jego formy<sup>12</sup>:

- części składowe podziału terytorialnego państwa (regiony wewnątrz-państwowe)
- regiony międzynarodowe (ponadpaństwowe)
- subregiony (struktury pośrednie między regionami w/w).

Region jest tworem sztucznym. Pomaga porządkować i klasyfikować rzeczywistość. Może, choć nie musi być jednostką podziału administracyjnego. Jako taki jest także regionem politycznym. Odbywające się tam wybory lokalne wywołują świadomość tożsamości regionalnej. Jest to najważniejsze kryterium wyodrębnienia regionu jako realnego bytu<sup>13</sup>. Przy badaniach regionów, analizie ich problemów i poziomu rozwoju, pojawia się także pojęcie regionu ekonomicznego<sup>14</sup>. Analiza regionu dotyczy wyodrębnionej jednostki, posiadającej określone zasoby ludzkie i rzeczowe. Tak rozumianej jednostki dotyczy rozwój regionu, nie będący tożsamym badaniem z rozwojem regionalnym. Tego ostatniego terminu używa się dla badania układów szerszych<sup>15</sup>. Należy zauważyć, że w stosowanej w literaturze typologii regionów wyróżnia się także omawiane w tym opracowaniu regiony przygraniczne<sup>16</sup>.

Obecnie mianem regionu określa się element najwyższy podziału terytorialnego państwa, usytuowany bezpośrednio po władzy centralnej. Wymienianie regionu jako jednostki podejmującej samodzielne działania, łącznie ze współpracą międzynarodową, wymaga wyjaśnienia pojęcia regionalizmu.

W tradycyjnej nauce międzynarodowego prawa publicznego był on kojarzony z podziałem administracyjnym kraju<sup>17</sup>. Wywodził się z obrony przed centralizacją życia społeczno-politycznego, oraz prób ochrony własnej tożsamości. Dziś, nie ujmując suwerenności państwa w regionie, regionalizacja wynika z potrzeb ekonomiczno-społecznych jednoczącej się Europy. Jest to działanie również w interesie państwa, i to kryterium powinno oznaczać możliwości współpracy regionalnej w Polsce.

Jednym z rozwiązań mających stworzyć szanse wzmocnienia sił rozwojowych polskiej kultury i gospodarki są regiony i ich aktywność międzynarodowa. Jest to równocześnie szansa wzmocnienia całego państwa i poprawa

<sup>12</sup> J. Damrosz, *Region i regionalizm*, Warszawa 1987, s. 81.

<sup>13</sup> J. Domagała, *Regiony dla Europy*, „Życie Gospodarcze” 1996, nr 40, s. 9.

<sup>14</sup> S. Korenik, *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, Wrocław 1999, s. 11.

<sup>15</sup> G. Gorzelak, *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, Warszawa 1989, s. 10.

<sup>16</sup> S. Małarski, *Prawne i administracyjne zagadnienia organizacji regionów oraz współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*, Opole 2000, s. 15.

<sup>17</sup> W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, s. 26.

jego wizerunku. Niezbędne jest tu jednak przyznanie regionom większych kompetencji, w tym również samodzielności finansowej, która może gwarantować najlepsze wykorzystanie posiadanych środków<sup>18</sup>. Podjęcie takich działań może być zbieżne z przeprowadzeniem podobnej dyskusji, określającej samodzielność i kompetencje regionów w krajach europy zachodniej poczynając od lat 70.<sup>19</sup> Etap ten był niewątpliwie przygotowaniem do określenia programów działania struktur europejskich w ramach polityki regionalnej. Dziś polityki Unii Europejskiej, której jednym z priorytetów jest wspieranie regionów zacofanych<sup>20</sup>.

## 2.2. Euroregiony

W stosunku do powyższych definicji szczególnym przypadkiem pogranicza jest euroregion. Stanowi go jednoznacznie określony i wydzielony obszar przygraniczny dwóch lub więcej państw, które współpracując ze sobą poprzez samorządy lokalne, rozwiązują problemy wspólne dla mieszkańców pogranicza<sup>21</sup>.

Mimo nowocześnie brzmiącego określenia – **euroregion** – ta forma współpracy nie jest specyfiką ostatnich lat. Narodziła się ona znacznie wcześniej, bo już wkrótce po zakończeniu II wojny światowej, jako szansa zapobieżenia przyszłym konfliktom w Europie nękanej od stuleci antagonizmami narodowymi. W miejsce przeszłych animozji zaproponowano współpracę mającą zniwelować wzajemne uprzedzenia. Początek został zrobiony dość szybko. Pierwszą w pełni sformalizowaną strukturą euroregionalną było powołanie w 1958 r. na granicy holendersko-niemieckiej jednostki o nazwie *Euregio*<sup>22</sup>. Innym klasycznym przykładem Euroregionu powstałego nie tylko z udziałem państw należących dziś do Unii Europejskiej jest Euroregion *Regio*<sup>23</sup>, zorganizowany w wyniku podpisanych porozumień w 1971 r., 1975 r. i w 1996 r. na granicy Francji, Niemiec i Szwajcarii<sup>24</sup>. Przykład

<sup>18</sup> Rozwój regionalny jako element strategii społeczno-gospodarczej Polski w latach 2000–2006, red. J. Szlachta, A. Pyszkowski, [w:] *Polska Regionów*, nr 6, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Warszawa 1999, s. 26.

<sup>19</sup> Ch. Klein, L. Krüger, *Regionen in Europa*. Zentrum für europäische Studien, Trier 1998, s. 25.

<sup>20</sup> Tylko w latach 1989–1993 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego przeznaczył 2/3 środków na pomoc dla regionów słabo rozwiniętych (41,3 z 63 mld ecu). B. Winiarski, *Warianty koncepcji kierunkowania rozwoju regionalnego Polski w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] B. Winiarski, *Polityka regionalna – kierunki i instrumentacja*, Wrocław 1994, s. 182.

<sup>21</sup> *Polska i jej wschodni sąsiedzi*, red. A. Andrusiewicz, Rzeszów 1997, s. 175.

<sup>22</sup> A. Kaczorowska, *op. cit.*, s. 50.

<sup>23</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 293.

<sup>24</sup> *Panorama euroregionów*, opr. T. Borys, Z. Panasiewicz, Jelenia Góra 1998, s. 39.

ten, oparty na kilku podpisanych dokumentach, wskazuje także na rozwojowy charakter podejmowanej współpracy transgranicznej.

W ramach euroregionu współpraca może odbywać się na dowolnej płaszczyźnie społecznej, gospodarczej czy kulturalnej, z poszanowaniem prawa wewnętrznego. Cechą istotną współpracy władz i społeczeństw lokalnych w ramach euroregionu jest możliwość koordynacji działań, podejmowania wspólnych przedsięwzięć, rozwiązywania sytuacji konfliktowych, bez angażowania w te działania władz centralnych właściwych krajów. Informacje o społeczno-gospodarczych strukturach regionalnych i transgranicznych mają obecnie podstawowe znaczenie dla problemów polityki gospodarczej i gospodarki przestrzennej państwa<sup>25</sup>.

W świetle powyższych ustaleń **euroregion** można zdefiniować jako formalną strukturę współpracy transgranicznej przedstawicieli społeczeństw i władz lokalnych i regionalnych, a także partnerów gospodarczych i kulturalnych<sup>26</sup>.

Współpraca euroregionalna ma za zadanie podniesienie poziomu rozwoju ekonomicznego i społecznego, a ponieważ dotyczy dwóch lub więcej partnerów, dąży także do wyrównywania poziomów tego rozwoju. Wspólne projekty dotyczą najczęściej takich problemów jak transport, handel, ekologia czy użytkowanie energii. Podejmowanie wspólnych inicjatyw w zakresie rozwoju regionalnego i ochrony środowiska ułatwia rozwiązywanie problemów już na szczeblu lokalnym. Może to także wspierać rozwój regionu poprzez promocję obszarów peryferyjnych i przyciąganie inwestorów, a nawet obcego kapitału.

Euroregiony w sensie politycznym wspierają proces integracji europejskiej. Poprzez nawiązywanie kontaktów po obu stronach granicy inspirują wspólne działania kulturalne, ekologiczne czy turystyczne. Euroregiony organizują także targi, wystawy i spotkania przedsiębiorców, a wszystko w interesie rozwoju lokalnego, a pośrednio także w interesie państwa.

Ważną cechą współpracy euroregionalnej jest sformalizowanie działań, co odróżnia te struktury od tradycyjnej współpracy transgranicznej. Swoje działania w sferze społecznej, gospodarczej i politycznej euroregiony realizują w sposób zorganizowany. Euroregionami zarządzają prezydya, rady, sekretariaty i biura. Co również wyróżnia ten rodzaj współpracy to charakterystyczne powiązanie z licznymi organizacjami koordynującymi współpracę transgraniczną. Są to organizacje zarówno krajowe jak i międzynarodowe.

<sup>25</sup> Z. Ziło, *Czynniki i bariery rozwoju obszarów transgranicznych*, [w:] *Polska i jej współdziałanie transgraniczne z sąsiadami*, Biuletyn PAN IZGiPZ 1995, nr 10, s. 83.

<sup>26</sup> *Panorama euroregionów*, s. 14.

Wyróżnienie wspólnych cech i zasad działania euroregionów wskazuje też na potrzebę określenia czym euroregion się nie zajmuje i czym nie jest. Ta forma współpracy transgranicznej nie tworzy szczególnego prawodawstwa i nie nadaje nadzwyczajnych uprawnień, nie tworzy specjalnych stref gospodarczych ani politycznych. Nie pozwalają na takie działania ani porozumienia międzynarodowe ani przywoływane tu już wielokrotnie prawo wewnętrzne.

Warto także zauważyć, że mimo przedstawionych definicji termin euro-region w dokumentach Unii Europejskiej i w umowach na temat współpracy, nawet wielkich i ważnych euroregionów<sup>27</sup>, nie występuje. Mówi się tam o współpracy transgranicznej i regionach granicznych. Samo pojęcie – **euro-region** – jest raczej wyrażeniem potocznym ale już mocno zakorzenionym w różnych dokumentach formalnych i instytucjonalnych współpracy<sup>28</sup>. Można zatem stwierdzić, że mimo braku jednoznacznego usankcjonowania tego określenia w literaturze i dokumentach, faktycznie są to struktury istniejące i funkcjonujące<sup>29</sup>.

### 2.3. Prawne podstawy współpracy euroregionalnej

Na arenie międzynarodowej instytucją koordynującą współpracę transgraniczną jest pozarządowe Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (AGEG / SERG). Jest to organizacja skupiająca ponad 100 związków transgranicznych, w tym także euroregiony. Organizacja ta, wspierana przez Radę Europy i Unię Europejską, jest autorem szeregu umów i konwencji dotyczących współpracy transgranicznej<sup>30</sup>:

- Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi. Przyjęta 21 maja 1980 r. w Madrycie (tzw. Konwencja Madrycka) i ratyfikowana przez ponad 20 państw stanowi podstawę działania euroregionów.

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Lokalnego). Podpisana 15 października 1985 r. w Strasburgu przez Komitet Ministrów Rady Europy.

- Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych. Uchwalona przez Radę Europy 20 listopada 1981 r. w najstarszym europejskim

<sup>27</sup> P. Dobrowolski, M. Łata, *Wielki Region Saar-Lor-Lux. Przykład współpracy transgranicznej w Europie*, Wrocław 2001, s. 41.

<sup>28</sup> *Międzynarodowa współpraca regionów. Wybór ekspertyz*, red. W. Toczyski, W. Sartorius, J. Zaucha, Warszawa 1997, s. 106.

<sup>29</sup> Por. M.-F. Gaunard, *Transformation of Border Regions in France Through the Creation of Euro-Regions Analysis of the Multiculturalism in this European Integration Process*, [w:] *Multicultural Regions and Cities. Region and Regionalism*, nr 4, red. M. Koter, K. Heffner, Łódź–Opole 1999.

<sup>30</sup> Zob. *Panorama euroregionów*, D. Fic, *Rozwój transgranicznej współpracy...*

Euroregionie o nazwie *Euregio* na granicy Niemiec i Holandii<sup>31</sup>. Nowa wersja została opracowana 1 grudnia 1995 r. na zgromadzeniu AGEG w Szczecinie na terenie Euroregionu Pomerania.

Istnieją także ważne uregulowania prawne wypracowane przez inne podmioty.

– Europejska Karta Samorządności Regionalnej. Przyjęta przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych 3–5 czerwca 1997 r. w Strasburgu.

– Europejska Karta Regionalizacji. Rezolucja Parlamentu Europejskiego skierowana do państw członkowskich, o charakterze politycznym. Stanowi apel w sprawie wypracowania metod działania, struktur prawnych i zapewnienia funduszy dla regionów zacofanych.

Sprawy integracji regionalnej podejmowane są także w umowach międzynarodowych. Są to umowy wielostronne, międzynarodowe umowy dwu- lub trójstronne oraz regionalne bądź lokalne umowy i porozumienia<sup>32</sup>. Wszystkie porozumienia podjęte na rzecz organizacji współpracy transgranicznej stanowią, że współpracujące regiony nie przestają podlegać suwerenności państwa i prawu krajowemu<sup>33</sup>. Powstały euroregion nie stanowi administracyjnej całości, nie reprezentują go wspólne władze i nie przejmuje on kompetencji lokalnego samorządu czy władz.

W przyjętych regulacjach prawnych i formach organizacji współpracy członkowie Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych przyjmują podstawowe zasady działania<sup>34</sup>:

- zasadę pomocniczości (subsydiarności),
- zasadę partnerstwa, równouprawnienia i równorzędności stron tworzących euroregion,
- zasadę solidarności obszarów transgranicznych,
- zasadę istnienia koncepcji bądź strategii rozwoju transgranicznego.

Funkcjonowanie zgodnie z tymi zasadami ma ograniczyć znane dotąd negatywne praktyki, takie jak np. blokowanie dla polskiej żeglugi Cieśniny Piławskiej, czy lokowanie najbardziej szkodliwych dla środowiska przemysłów w pobliżu granicy. Klasycznym przykładem takiego działania jest jeden z najstarszych europejskich euroregionów Regio Basiliensis, na pograniczu francusko-szwajcarsko-niemieckim czy „czarny trójkąt” na pograniczu polsko-

<sup>31</sup> W literaturze podaje się również niezbyt ściśle, że pierwszym w Europie był Euroregion Gronau, również na granicy niemiecko-holenderskiej. Z. Zychowicz, *Euroregiony jako forma istnienia pogranicza polsko-niemieckiego*, [w:] *Pogranicze z Niemcami a inne pogranicza Polski*, red. Z. Kurcz, Wrocław 1999, s. 46. Miasto Gronau w Niemczech jest siedzibą sekretariatu Euroregionu Euregio.

<sup>32</sup> *Praktyczny przewodnik współpracy transgranicznej*, Oprac.: SERG, European Commission, Gronau–Bruksela 1997, rozdz. A3, s. 24.

<sup>33</sup> M. Malikowski, *Spoleczne aspekty powstawania i funkcjonowania Euroregionu Karpackiego*, [w:] *Polska a jej wschodni sąsiedzi*, red. A. Andrusiewicz, Rzeszów 1997, s. 176.

<sup>34</sup> *Panorama euroregionów*, s. 34. *Praktyczny przewodnik*, s. 2–3.

-czesko-niemieckim (Dreiländereck), na którego terenie znajduje się obecnie Euroregion Nysa<sup>35</sup>.

Euroregiony stawiają sobie przy tworzeniu przede wszystkim cele najtrudniejsze, których przykłady już tu podano. Mają one także pełnić rolę pomostów służących integracji Europy. W tym aspekcie postrzegane są głównie szanse pokonania uprzedzeń i zaszłości historyczno-gospodarczych między byłymi państwami socjalistycznymi<sup>36</sup>.

Powyższe uwagi należy potraktować jako wprowadzenie, które określa ramy działania wspólnego ponad granicami, które ma postać współpracy transgranicznej, a które zostało w Europie sformalizowane w postaci współpracy w ramach euroregionów. Takich form współpracy transgranicznej spis Rady Europy wymienia już ponad siedemdziesiąt, które tworzy 235 regionów istniejących w 32 państwach<sup>37</sup>. Zestawienie to stale się zmienia, czego przykładem są powoływane stale nowe euroregiony także na polskich obszarach przygranicznych.

### 3. EUROREGIONY NA GRANICACH POLSKI

Zaledwie w dwanaście lat od rozpoczęcia przekształceń systemowych Polska może się poszczycić istotnym dorobkiem w ramach współpracy transgranicznej. Zapewne jest to także jedna z form odreagowania na zamknięcie granic w minionych 50. latach i przymusową przyjaźń w ramach bratnich krajów socjalistycznych. Upadek „żelaznej kurtyny” i rozpad bloku komunistycznego spowodował szybki proces rozwoju nowych form integracji w Europie Środkowo-Wschodniej<sup>38</sup>. Dziś z tymi samymi (ale nie takimi samymi) krajami współpracują samorządy lokalne w ramach euroregionów, a nie elity partyjne deklarujące przyjaźń ze stolic swych krajów. Choć i w tym zakresie istnieje pewna analogia, bowiem inicjatorem nawiązania współpracy euroregionalnej był kanclerz Niemiec, a następnie inicjatywa ta była poparta przez prezydentów Polski i Czech<sup>39</sup>, i sejmiki samorządowe polskich województw.

<sup>35</sup> M. Cielemęcki, *Przyczółki unii*, „Wprost” 1998, nr 19.

<sup>36</sup> E. Nowińska, *Strategia rozwoju gmin: na przykładzie gmin przygranicznych*, Poznań 1997, s. 17.

<sup>37</sup> W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wrocław 2000, s. 48.

<sup>38</sup> S. Swadźba, *Procesy integracyjne w Unii Europejskiej. Historia, teraźniejszość, przyszłość*, [w:] *Bariery i stimulatory integracji europejskiej*, red. H. Przybylski, Katowice 1997, s. 174.

<sup>39</sup> P. Dobrowolski, *Euroregiony na pograniczu z Niemcami, ich znaczenie w procesie zmian społeczno-politycznych na tym obszarze*, [w:] *Społeczno-polityczne aspekty transformacji ustrojowej*, red. P. Dobrowolski, J. Liszka, J. Sztumski, Ustroń 2001, s. 122.

Wspomniano wcześniej, że inicjatywy lokalne dotyczące współpracy transgranicznej w Europie ujawniły się krótko po II wojnie światowej. Był to silny impuls do podjęcia nowych form działalności. W Polsce podobne w skutkach były wydarzenia lat 80–81, które także wyzwoliły inicjatywy lokalne<sup>40</sup>. Znalazły one sprzyjające warunki do rozwoju po roku 1989, a ich odzwierciedleniem było podjęcie współpracy transgranicznej ze wszystkimi sąsiadami. Głównym rodzajem sąsiedzkiego współdziałania jest współpraca w ramach euroregionów. Jest to forma współpracy dobrowolnej, między dwoma lub więcej państwami, której inicjatorami są wspólnoty lokalne lub władze terytorialne<sup>41</sup>. Ten rodzaj lokalnej aktywności transgranicznej obejmuje aktualnie całe polskie pogranicze.

Znakiem czasu i podejmowanych przez kraje byłej Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej przemian systemowych jest także wspomniana już zmiana ilości krajów z którymi Polska dziś graniczy. Jest to rzadki w stosunkach europejskich ewenement, gdy nie tylko wojna mogła zmienić ilość sąsiednich państw.

### 3.1. Euroregiony w Polsce

Na wszystkich granicach lądowych i morskich Polski powstało i prowadzi aktualnie działalność 15 euroregionów. Jest to swego rodzaju odpowiedź na politykę regionalną Unii Europejskiej, która podejmuje rozliczne, a co ważniejsze, dysponujące istotnymi środkami finansowymi, Inicjatywy Wspólnotowe typu INTERREG i inne<sup>42</sup>. Programy takie służą wspieraniu współpracy transgranicznej na wewnętrznych i zewnętrznych granicach Unii. Inicjatywy te są bacznie obserwowane w Europie, i znajdują miejsce również w literaturze dotyczącej form integracji europejskiej<sup>43</sup>.

Na wzór unijnego programu INTERREG III został stworzony program pomocowy PHARE CBC. Jego zadaniem jest wspieranie rozwoju gospodarczego na terenach przygranicznych oraz wyrównywanie różnic pomiędzy obszarami rozdzielonymi granicą. Program ten dotyczy pogranicza:

- polsko-niemieckiego
- polsko-czeskiego
- polsko-słowackiego
- oraz regionu Morza Bałtyckiego.

<sup>40</sup> B. Jałowicki, *Rozwój lokalny*, Warszawa 1989, s. 6.

<sup>41</sup> S. Malarski, *Prawne i administracyjne...*, s. 74.

<sup>42</sup> J. Szlachta, *Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej w zakresie polityki regionalnej*, [w:] *Rozwój regionalny w procesie transformacji*, Warszawa 1995, s. 30.

<sup>43</sup> Baltic Sea co-operation, Dreiländereck, Carpatian co-operation. A. J. Hingel, *Co-development across EC's External Borders*, [w:] *Baltic Europe in the Perspective of Global Change*, red. A. Kukliński, Warszawa 1995, s. 28.

W ramach tego programu Polska uczestniczy w projektach:

- Kraje Związkowe Meklenburgia – Przedpomorze i Brandenburgia oraz województwo zachodniopomorskie
- Brandenburgia i województwo lubuskie
- Saksonia i Dolny Śląsk
- oraz Region Morza Bałtyckiego – północno-wschodnie Niemcy, Szwecja, Dania, Finlandia i kraje trzecie – Norwegia, Polska, Estonia, Łotwa, Litwa, Rosja i Białoruś.

Środki dla realizacji projektów pochodzą w większości z unijnego funduszu ERDF (European Regional Development Fund).

Podjęta przez polskich partnerów samorządowych współpraca dotyczy nie tylko państw ościennych, ale także kilku innych z którymi Polska nie graniczy. Dotyczy to Węgier i Rumunii – w Euroregionie Karpackim, Szwecji w ramach dwóch Euroregionów – Pomerania i Bałtyk, oraz Łotwy i Danii w Euroregionie Bałtyk. Poniższa tabela prezentuje nazwy i daty utworzenia euroregionów na granicach Polski.

Tabela 1

Chronologia tworzenia Euroregionów

| Nazwa euroregionu   | Data utworzenia |
|---------------------|-----------------|
| Nysa                | 21.12.1991      |
| Karpacki            | 14.02.1993      |
| Sprewa-Nysa-Bóbr    | 21.09.1993      |
| Pro Europa Viadrina | 21.12.1993      |
| Tatry               | 26.08.1994      |
| Bug                 | 29.09.1995      |
| Pomerania           | 15.12.1995      |
| Glacensis           | 5.12.1995       |
| Niemen              | 6.06.1997       |
| Pradziad            | 2.07.1997       |
| Bałtyk              | 22.02.1998      |
| Śląsk Cieszyński    | 22.04.1998      |
| Silesia             | 20.09.1998      |
| Beskidy             | 18.02.2000*     |
| Dobrava             | 25.01.2001**    |

\* Euroregion Beskidy powstał 18.02.2000 w wyniku podpisania umowy w Rajczy przedstawicieli Polski i Słowacji. Drugi akt rozszerzający powołany już Euroregion Beskidy miał miejsce 9.06.2000 r. we Frydku-Mistku, kiedy podpisali go przedstawiciele Polski, Słowacji i Republiki Czeskiej.

\*\* Do znacznego rozszerzenia Euroregionu Dobrava po stronie polskiej doszło 29.09.2001, m.in. o nienależące do obszarów przygranicznych powiaty Świdnica i Dzierżoniów.

Źródło: *Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, GUS, Warszawa-Wrocław 1999, opracowanie własne; dla uproszczenia użyto tylko nazw polskich.

Jak wynika z przedstawionych dat proces nawiązywania współpracy transgranicznej został rozpoczęty w Polsce już w 1991 r. utworzeniem Euroregionu Neisse-Nisa-Nysa. W kolejnych latach powstawały następne euroregiony (z wyjątkiem lat 1992 i 1999), aż po utworzenie Euroregionu Beskidy w lutym 2000 r. i Euroregionu Dobrava w styczniu 2001 r.

Euroregiony pokrywają obecnie większość polskich pograniczy. Gdzie dokładnie się znajdują, jaki mają kształt i kto do nich należy jest uzależnione od pewnych okoliczności zewnętrznych. Dlatego, zanim przedstawiony zostanie rozkład przestrzenny euroregionów na granicach Polski należy przeprowadzić pewną typologię euroregionów.

W podstawach prawnych polskich euroregionów funkcjonują dwa zasadnicze modele<sup>44</sup>:

- samorządowy i
- administracyjno-samorządowy.

Model pierwszy można określić jako celowy związek gmin. Jest to organizacja zarejestrowana przez sąd polski na podstawie o prawa o stowarzyszeniach, która może zawierać porozumienia z podobnym związkiem partnerów zagranicznych. Współpraca zostaje nawiązana dzięki inicjatywie społeczności lokalnych z udziałem samorządów. W taki sposób zostały zorganizowane euroregiony na granicy zachodniej i w większości na południowej (od Euroregionu Pomerania po Euroregion Beskidy).

Model drugi można nazwać administracyjno-samorządowym. Jest to równocześnie zgodnie z ustawami z 5.06.1998 r. typowy polski region samorządowo-rządowy<sup>45</sup>. Ma on charakter związku międzyregionalnego. Euroregiony w oparciu o ten model powstały dzięki współpracy władz regionalnych i lokalnych z poparciem czynników rządowych. Tak nawiązana współpraca dotyczy euroregionów na pograniczu wschodnim i południowo-wschodnim. Przyjęty tu model wynikał z braku u części partnerów zagranicznych instytucji samorządów lokalnych. W ten sposób zorganizowana jest współpraca od Euroregionu Tatry po Euroregion Bałtyk.

Jeśli przyjrzymy się mapie rozmieszczenia polskich euroregionów, widoczne jest zorganizowanie takich form współpracy transgranicznej na wszystkich pograniczach Polski. Wyjątkiem jest fragment środkowego wybrzeża, gdzie z byłego województwa koszalińskiego do Euroregionu Pomerania akces zgłosiły tylko Kołobrzeg i śródlądowa gmina Białe Bórze.

Po powstaniu w lutym 2000 r. Euroregionu Beskidy i w styczniu 2001 r. ostatniego Euroregionu Dobrava brak już na polskich pograniczach zwartych obszarów nie wchodzących w skład euroregionów. Istnieją jednak drobne wyjątki. Na pograniczu północnym i wschodnim w skład euroregionów

<sup>44</sup> *Panorama euroregionów*, s. 52.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa. Ustawa o administracji rządowej w województwie, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576.

wchodziły całe województwa (model samorządowo-administracyjny) i w tym pasie przygranicznym nie ma wyjątków. Na pograniczu południowym i zachodnim akces do euroregionów składały gminy (model samorządowy) i na tych terenach przygranicznych są nieliczne gminy, które do euroregionów nie należą. Najwięcej takich przypadków jest w byłych województwach nowosądeckim, opolskim, jeleniogórskim i szczecińskim. Trzeba jednak zauważyć, że proces organizacji euroregionów nie został zakończony i wiele ze wspomnianych tu gmin zgłasza z opóźnieniem akces członkowski do euroregionów, które już działają. Swoisty pęd do integracji europejskiej i wielość inicjatyw lokalnych potwierdzają gminy, które zgłosiły akces przystąpienia do więcej niż jednego euroregionu. Przypadki takie zdarzają się na pograniczu zachodnim<sup>46</sup>.

Analiza map polskich obszarów włączonych w skład euroregionów wskazuje na pewne prawidłowości. Przy granicy zachodniej akces przystąpienia do euroregionów złożyła większość gmin z byłych województw przylegających do tej granicy. Były to nadal inicjatywy lokalne, wspierane jednak przez wojewódzkie władze samorządowe. Stąd też wśród gmin z tych czterech byłych województw zachodnich są jeszcze zarówno gminy przygraniczne jak i śródlądowe, które do euroregionów nie należą.

Na pograniczu południowym powstały euroregiony z udziałem gmin przygranicznych. Są to stosunkowo małe części terytorium państwa polskiego, które współpracowały już z partnerami po drugiej stronie granicy, bądź chciały taką współpracę nawiązać, widząc w niej obustronne korzyści. Były to inicjatywy lokalne małych społeczności pogranicza. Sytuacja ta zmienia się nieco po 1998 r. kiedy do nowopowstałych euroregionów przystępują powiaty.

Odmierna sytuacja występuje przy lądowej granicy północnej i przy granicy wschodniej. Zwracano już uwagę na model administracyjno-samorządowy nawiązanej tu współpracy. W efekcie udział w powstałych tu euroregionach biorą całe były województwa, i to niezależnie od faktu czy mają dostęp do granicy. Do Euroregionu Karpackiego należą zatem dwa były województwa przygraniczne – krośnieńskie i przemyskie oraz dwa pobliskie, nie mające styczności z granicą państwa – rzeszowskie i tarnowskie. Podobna sytuacja jest w Euroregionie Bug, gdzie poza województwami granicznymi należą do niego także były województwa – lubelskie i tarnobrzskie. W Euroregionach Niemen i Bałtyk do współpracy przystąpiły już tylko były województwa przygraniczne.

Udział gmin we współpracy w ramach euroregionu może mieć też różny status. Zależy to od wewnętrznych ustaleń umawiających się stron. Stąd też

<sup>46</sup> Gminy Łęknica, Gozdnicza, Cybinka i Dębno Lubuskie należą równocześnie do dwóch różnych Euroregionów. Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski. GUS, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Warszawa-Wrocław 1999.

po stronie polskiej są gminy będące członkami euroregionu, gminy stowarzyszone z euroregionem (jak np. część gmin polskich w Euroregionie Bałtyk) i gminy kandydujące (gminy polskie i czeskie kandydujące do Euroregionu Silesia i gminy polskie i powiaty czeskie kandydujące do Euroregionu Glacensis, oraz gminy polskie kandydujące do Euroregionu Pomerania). Możliwe są też zapewne rezygnacje z członkostwa, bądź przeniesienia do innego euroregionu. Takie przynajmniej przypuszczenia można wysnuć z lektury prac dotyczących euroregionów.

Dla przykładu można podać, że członkami Euroregionu Tatry były m.in. gminy Słupnice, Ropa, Bochnia i Rytro<sup>47</sup>. W kolejnej, nowszej, pracy na temat euroregionów tylko Bochnia jest członkiem Euroregionu i to Karpackiego, a nie jak poprzednio Euroregionu Tatry. Istnieje zresztą dyskutowana koncepcja, aby współpracę w ramach Euroregionu Karpackiego prowadziły wyłącznie gminy i powiaty województwa podkarpackiego, a zrezygnować z niej mają gminy z obecnego województwa małopolskiego (w tym m.in. Bochnia),<sup>48</sup> które częściowo jest zaangażowane we współpracę w ramach Euroregionu Tatry. Euroregiony (z wyjątkiem ostatnich – Beskidy i Dobrava) powstawały do roku 1998, i swój udział w ich tworzeniu miały, w różnym stopniu, także sejmiki samorządowe województw. Po reformie administracyjnej kraju<sup>49</sup> fragmenty większości nowych województw działają w strukturach euroregionalnych, ponieważ wchodzące aktualnie w ich skład tereny byłych województw podjęły wcześniej taką współpracę. Jest nawet jedno województwo – Podkarpackie, które całe włączone jest do euroregionów, i to aż dwóch – Bug i Karpackiego. Poza współpracą euroregionalną pozostają obecnie tylko obszary centralnych województw łódzkiego i kujawsko-pomorskiego. Spośród pozostałych województw, nie stykających się z granicą państwa:

- fragment (6 gmin – 2,2% powierzchni) województwa mazowieckiego należy do Euroregionu Bug

- część (24 gminy – 21,2% powierzchni) województwa świętokrzyskiego należy także do Euroregionu Bug

- a gmina Wolsztyn (0,8% powierzchni) z województwa wielkopolskiego należy do Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr.

Pozostałe województwa, mające dostęp do granicy, współpracują w ramach jednego bądź kilku euroregionów. Takie zestawienie, z punktu widzenia zaangażowania polskich nowych województw we współpracę euroregionalną przedstawiono w tab. 2.

<sup>47</sup> *Panorama euroregionów*, s. 253 (mapa).

<sup>48</sup> *Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Warszawa-Wrocław 1999, s. 266 i 251.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 24.08.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Dz. U. 1998, nr 96, poz. 603.

Tabela 2

Udział nowych województw we współpracy euroregionalnej (dane z końca 1997 r.)

| Województwo         | Euroregion          | km <sup>2</sup> w Euroregionie | Ludność w Euroregionie |
|---------------------|---------------------|--------------------------------|------------------------|
| Zachodniopomorskie  | Bałtyk              | 227                            | 7 015                  |
|                     | Pomerania           | 8 791                          | 1 014 028              |
| Lubuskie            | Pro Europa Viadrina | 1 741                          | 81 730                 |
|                     | Pro Europa Viadrina | 5 387                          | 365 376                |
|                     | Sprewa-Nysa-Bóbr    | 7 594                          | 603 104                |
|                     | Nysa                | 282                            | 12 419                 |
| Dolnośląskie        | Nysa                | 3 842                          | 543 817                |
|                     | Glacensis           | 1 902                          | 198 783                |
|                     | Dobrava*            | 1 650                          | 341 600                |
| Opolskie            | Pradziad            | 1 613                          | 214 402                |
|                     | Silesia             | 673                            | 53 716                 |
| Śląskie             | Silesia             | 574                            | 186 453                |
|                     | Śląsk Cieszyński    | 928                            | 297 411                |
|                     | Beskidy             | 1 300                          | 566 500                |
| Małopolskie         | Tatry               | 1 952                          | 245 030                |
|                     | Karpacki            | 3 211                          | 561 917                |
| Podkarpackie        | Karpacki            | 15 475                         | 1 813 594              |
|                     | Bug                 | 2 452                          | 303 747                |
| Lubelskie           | Bug                 | 23 575                         | 2 122 891              |
| Podlaskie           | Niemen              | 13 941                         | 888 546                |
| Warmińsko-mazurskie | Niemen              | 6 602                          | 301 687                |
|                     | Bałtyk              | 4 968                          | 418 444                |
| Pomorskie           | Bałtyk              | 5 872                          | 1 351 675              |
| Wielkopolskie       | Sprewa-Nysa-Bóbr    | 250                            | 29 115                 |
| Świętokrzyskie      | Bug                 | 2 470                          | 224 439                |
| Mazowieckie         | Bug                 | 772                            | 35 449                 |
| Polska              |                     | 118 044                        | 12 782 888             |

\* Informacje o powierzchni i ludności Euroregionu Dobrava ze strony internetowej – <http://republika.pl/ferraricar/menu.html>; w literaturze przedmiotu brak jeszcze szczegółowych informacji o najnowszym polskim euroregionie.

Źródło: Jak do tab. 1.

### 3.2. Międzynarodowy charakter współpracy transgranicznej

Terytoria i ludność krajów Europy środkowej w różnym stopniu są włączone do współpracy transgranicznej. W kolejnej tablicy przedstawiono kraje, które uczestniczą we współpracy euroregionalnej z partnerami polskimi.

Tabela 3

## Współpraca międzynarodowa na granicach Polski

| Kraj     | Powierzchnia<br>w km <sup>2</sup> | % powierzchni<br>kraj | Ludność w tys. | % ludność<br>kraj |
|----------|-----------------------------------|-----------------------|----------------|-------------------|
| Polska   | 118 044                           | 37,7                  | 12 782,9       | 33,1              |
| Niemcy   | 22 170                            | 6,2                   | 2 283,0        | 2,8               |
| Czechy   | 14 136                            | 17,9                  | 2 009,7        | 19,5              |
| Słowacja | 19 054                            | 38,9                  | 1 598,8        | 29,6              |
| Węgry    | 28 639                            | 30,8                  | 2 609,1        | 25,8              |
| Rumunia  | 27 104                            | 11,4                  | 2 274,0        | 10,1              |
| Ukraina  | 76 743                            | 12,7                  | 7 497,9        | 14,9              |
| Białoruś | 58 000                            | 27,9                  | 2 699,5        | 26,5              |
| Litwa    | 15 639                            | 24,0                  | 816,9          | 22,1              |
| Rosja    | 15 100                            | 0,1                   | 930,0          | 0,6               |
| Łotwa    | 3 594                             | 5,6                   | 100,0          | 4,1               |
| Dania    | 598                               | 1,4                   | 46,0           | 0,9               |
| Szwecja  | 33 000                            | 7,3                   | 1 691,7        | 19,1              |

Źródło: Opracowanie własne.

W tab. 3 wymieniono 13 państw<sup>50</sup>, których regiony należą do Euro-regionów funkcjonujących na granicach Polski. Jest to efekt podpisanych umów i traktatów stwarzających podstawy prawne współpracy, zwłaszcza przygranicznej<sup>51</sup>. Przedstawiono tu także udział procentowy powierzchni i ludności włączonej do współpracy z polskimi euroregionami.

Trzeba zauważyć, że część z wymienionych krajów uczestniczy także we współpracy euroregionalnej na innych granicach (np. Dania i Niemcy, Szwecja i Finlandia czy Niemcy-Czechy<sup>52</sup>). Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę tylko euroregiony, w których uczestniczy Polska, to udział naszego kraju pod względem obszaru i ludności jest największy. Jest to zresztą fakt oczywisty, bo chodzi o euroregiony na polskich granicach.

Należy zatem porównać następne kraje. W znacznym stopniu uczestniczą we współpracy z Polską – Słowacja, Węgry, Białoruś i Litwa, bo współpraca

<sup>50</sup> W zestawieniu brak wspomnianej wcześniej (w punkcie 2.1.) Norwegii, biorącej udział w euroregionalnej współpracy dotyczącej otoczenia Morza Bałtyckiego, ale która nie jest członkiem Euroregionu Bałtyk.

<sup>51</sup> Cz. Martysz, G. Szpor, *Prawne zagadnienia polityki restrukturyzacyjnej*, [w:] *Społeczne skutki restrukturyzacji przemysłu*, red. I. Lipowicz, Warszawa 1994, s. 109.

<sup>52</sup> Na krótkim odcinku starej, od z górą pięciu stuleci stabilnej granicy między niemiecką Saksonią i Czechami funkcjonują cztery Euroregiony: Rudawy-Erzgebirge, Laba-Elbe, Egrensis i Nysa-Neiße. H. Kowalke, *Euroregion Nysa – szanse restrukturyzacji w międzynarodowym trójkącie: Saksonia-Dolny Śląsk-północne Czechy*, [w:] *Problemy współpracy regionalnej w polsko-niemieckim obszarze przygranicznym*, red. Z. Chojnicki, T. Strykiewicz, „Biuletyn KPZK” 1996, z. 171, s. 61.

dotyczy od 1/4 do 1/3 ich powierzchni. Bardzo mały jest natomiast odsetek powierzchni Rosji i Danii, włączony do euroregionów z udziałem Polski.

Udział procentowy ludności krajów sąsiednich w euroregionach z udziałem Polski jest także mocno zróżnicowany. W dziewięciu przypadkach, na podanych w tablicy 13 krajów, czyli w znacznej większości, odsetek ludności jest niższy niż odsetek powierzchni. Oznacza to, że obszary przygraniczne włączone do współpracy euroregionalnej są słabiej zaludnione niż reszta kraju. Podobnie jak w Polsce są to zatem obszary peryferyjne także pod względem koncentracji ludności.

Skrajnie odmienna jest sytuacja jedynie w dwóch krajach. Wynika to z ich warunków przyrodniczych, bowiem zarówno w Rosji jak i w Szwecji do współpracy przystąpiły regiony gęsto zaludnione, położone w łagodniejszej strefie klimatycznej, niż wiele innych obszarów tych krajów.

Nieznacznie wyższy jest odsetek ludności w Czechach i na Ukrainie. Oznacza to, że do współpracy transgranicznej przystąpiły gęściej zaludnione regiony tych krajów, a do takich należą pogranicza z Polską.

Warto także zwrócić uwagę na zakres terytorialny obszarów włączonych do współpracy euroregionalnej. Nie zawsze są to obszary przygraniczne. Z literatury przedmiotu wybrać można przynajmniej dwa zasadnicze kryteria definiowania regionów przygranicznych. Mogą to być tereny o szerokości od 10 do 30 kilometrów od linii granicy, albo różnej wielkości jednostki podziału administracyjnego kraju<sup>53</sup>. Generalnie jest to teren zlokalizowany przy granicy państwa. W zależności od jego wielkości może obejmować pas do 100 km od granicy<sup>54</sup>. W istniejących na polskich granicach euroregionach do współpracy transgranicznej włączyły się jednostki administracyjne państw sąsiadujących. Nie zawsze muszą to być zatem, zgodnie z definicją – obszary przygraniczne. Jeśli są jednostkami przestrzennie dużymi odległość od granicy państwa do granicy następnej jednostki administracyjnej może przekraczać 100 km.

Wskazywano już wcześniej na istnienie dwóch różnych modeli współpracy transgranicznej. W modelu samorządowym uczestniczą nie tylko polskie gminy i powiaty regionu zachodniego i południowo-zachodniego, ale także małe jednostki administracyjne – powiaty – Niemiec i Czech.

W modelu administracyjno-samorządowym do współpracy przystąpiły większe jednostki podziału administracyjnego:

- w Polsce dawne województwa południowo-wschodnie, wschodnie i północno-wschodnie,
- na Węgrzech i w Rumunii okręgi,

<sup>53</sup> Die Grenzgebiete Österreichs, Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Wien 1975, s. 11.

<sup>54</sup> M. Fic, *Obszary przygraniczne w badaniach statystycznych*, Materiały seminarium „Regionalna statystyka transgraniczna”, Jachranka 1995.

- w Słowacji kraje,
- na Ukrainie, Białorusi i w Rosji obwody,
- na Litwie powiaty i okręgi,
- na Łotwie regiony,
- w Danii hrabstwa,
- i w Szwecji województwa.

W wyniku takich zasad przynależności obszarów do Euroregionów, są one na wschodniej i północnej granicy Polski znacznie większe niż na zachodniej i południowej, co może mieć znaczenie także dla ich funkcjonowania. Ponadto reforma administracyjna i powstanie powiatów nieco zmienia tą omówioną wcześniej zasadę kształtowania euroregionów w Polsce.

#### 4. ZAKOŃCZENIE

Opisany obszernie proces zaangażowania polskich gmin, szczególnie przygranicznych, we współpracę transgraniczną można analizować także z punktu widzenia polityki regionalnej.

Wszelkie inicjatywy lokalne mają wpływ na poprawę warunków i jakości życia. Takie są cele działań zarówno z skali makro jak i w skali mikro. Polityka zagospodarowania przestrzennego – czyli skala makro – traktuje przestrzeń jako fizyczną całość, która jest świadomie kształtowana. W polityce rozwoju regionalnego przestrzeń nie jest fizyczną całością. Polityka ta oddziałuje świadomie na podmiotowo rozumiane gospodarki regionalne. Politykę interregionalną – czyli międzyregionalną, i politykę intraregionalną – czyli wewnątrzregionalną.

Podejmowanie działań na pograniczu, w ramach euroregionów, jest elementem polityki regionalnej. Pogranicze należy do obszarów peryferyjnych kraju, ale nie musi podlegać marginalizacji. Peryferyjność wyzwala endogeniczny potencjał rozwojowy. Prowadzi to do wzrostu konkurencyjności, pobudza mobilność. Prowadzenie aktywnej polityki rozwoju regionalnego wspiera rozwój biedniejszych regionów, podnosi ich konkurencyjność.

Wzrost zróżnicowania regionalnego jest obiektywną prawidłowością przyspieszonego rozwoju, w naszych warunkach procesu transformacji. Celowa polityka rozwoju regionalnego OECD stawia na wspieranie endogenicznych czynników rozwoju. Interwencyjna działalność państwa nie podejmuje działań wyrównawczych ale nakierowana jest na spowolnienie tempa wzrostu zróżnicowania regionalnego. Wymaga to znacznych środków finansowych, ale jest to zgodne ze wspomnianą wcześniej unijną zasadą solidarności społecznej, która powoduje transfery środków na rzecz krajów i regionów biedniejszych.

Podejmowane lokalnie inicjatywy współpracy transgranicznej wpisują się w te unijne zasady. Wspomagają rozwój regionów peryferyjnych, leżą w nurcie unijnej polityki regionalnej i stają się podmiotami tej polityki, korzystającymi z przeznaczanych unijnych środków na ten cel.

Proces integracji Polski ze zjednoczoną Europą trwa więc już od lat ponad dziesięciu. Na szczeblu rządowym i parlamentarnym trwają negocjacje i dopasowywanie ustawodawstwa do zasad unijnych. Na szczeblu regionalnym i lokalnym, w organach samorządowych, m.in. poprzez działalność Euroregionów, realizowane są już cele unijnej polityki regionalnej. Euroregiony pełnią więc rolę przyczółków przyspieszających polską integrację z UE, a podmiotami tej integracji są samorządy i ich aktywność w zakresie rozwoju regionalnego.

Jak znaczne jest to zaangażowanie wynika z przytoczonych w tablicy nr 3. wartości. Prawie 38% powierzchni kraju i ponad 33% ludności Polski bierze udział we współpracy euroregionalnej, którą należy uznać za ważny krok na drodze do pełnej integracji Polski ze strukturami europejskimi.

*Andrzej Rączaszek*

#### SELF-GOVERNMENT INVOLVEMENT IN BORDER ZONE CO-OPERATION AND THE REGIONAL POLICY

The local government is one of the main issues of regional politics. Public interest is the base of all civil administration activities. The self-governing administration in decentralized country decides what is a public interest in local and regional territories.

One of the most important activities of the self-governing bodies is international cooperation, especially the transborder cooperation in euroregions. The transborder regions use the special European public funds for underdeveloped and peripheral regions.

The euroregions have been established in Poland since 1991. There are two models of transborder cooperation:

- self-governing
- administrative-self-governing

Already 38% of total country area and 33% of the whole population take part in the euroregion program which makes a substantial contribution to the regional development of Poland. The process of establishing and developing transborder cooperation has not been accomplished yet and there are still many areas to cover and a lot of potential ahead.