

ZBIGNIEW PRZYBYŁA*

Wrocław

**PERSPEKTYWY EUROREGIONALIZACJI
POLSKIEGO POGRANICZA W ŚWIELE DOŚWIADCZEŃ**

Słowa kluczowe: euroregion, współpraca transgraniczna, zmiany strukturalne, rozważania alternatywne

STRESZCZENIE

Na podstawie doświadczeń ćwierćwiecza funkcjonowania euroregionów na pograniczu polskim warta rozważenia jest alternatywa przejęcia ich roli przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli i inne organizacje współpracy transgranicznej. Na etapie wysoko rozwiniętych kontaktów przygranicznych funkcja pośrednika, jaką pełnią instytucje euroregionów, staje się dyskusyjna.

Wprowadzenie

Zbliżamy się do ćwierćwiecza funkcjonowania struktur euroregionalnych na polskim pograniczu. Z całą pewnością stwierdzić można dwa fakty związane z tym procesem. Pierwszy z nich wyraża się w praktycznie całościowym opanowaniu przez instytucję euroregionów obszarów przygranicznych kraju, drugi zaś w towarzyszącej temu dynamice działań zarówno ze strony władz państwowych, jak i samorządu terytorialnego. Warto przypomnieć, że obecny kształt euroregionalizacji pogranicza polskiego zainicjowany powstaniem w 1991 roku pierwszego w Europie Środkowo-Wschodniej euroregionu „Nysa” zamyka euroregion „Łyna–Ława” zawiązany w 2003 roku. Znamionnym wyrazem zainteresowania tymi instytucjami współpracy jest swoista kontynuacja przedsięwzięć organiza-

* Zbigniew Przybyła, dr hab., prof. UE, Wydział Ekonomii Zarządzania i Turystyki w Jeleniej Górze, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, e-mail: zbigniew.przybyla@ue.wroc.pl.

torskich w latach 90. ubiegłego wieku, kiedy to powstało 14 z 16 funkcjonujących euroregionów.

Dynamicznemu rozwojowi struktur euroregionalnych na pograniczu polskim towarzyszył swoisty i zarazem zrozumiały entuzjizm obserwowany zwłaszcza w środowiskach samorządowych oraz instytucji lokalnych upatrujących w euroregionie istotnej szansy rozwojowej. Był on zauważalny na całym pograniczu, lecz najbardziej ujawniał się w środowiskach pozbawianych w okresie PRL-u możliwości uczestnictwa w realnej współpracy przygranicznej. Jak wiadomo, ograniczenia w tym zakresie dotyczyły głównie relacji przygranicznych na pograniczu północno-wschodnim i wschodnim kraju.

W okresie minionego 25-lecia funkcjonowania euroregionów na polskim pograniczu w obrębie tych instytucji zachodziły zmiany strukturalne dotyczące tak zakresu przestrzennego, jak i samej organizacji¹. Wydaje się jednak, że podstawowe zręby zadań merytorycznych pozostały niezmiennie, ewentualnie dostosowując się do nowych uwarunkowań lokalnych. Jednocześnie instytucje te swoiście „okrzepły”, tracąc wcześniejszą dynamikę i rozrastając się personalnie. Dalsza kontynuacja tego procesu jest nieracjonalna i zagrażająca euroregionom jako organizacjom mało efektywnym i bez widocznego poparcia społecznego.

Celem artykułu jest próba ogólnej oceny procesu euroregionalizacji pogranicza polskiego i na tym tle prezentacja autorskiej propozycji przejęcia dotychczasowych funkcji euroregionów przez instytucje samorządu terytorialnego.

Euroregiony jako kategoria dynamiczna

Jak wiadomo, w rozwoju historycznym kontakty przygraniczne państwa sąsiadujących ujawniały się w postaci nieformalnej lub (i) formalnej. Należy zaakcentować szczególną rolę, jaką w ramach współdziałania obszarów ościennych odgrywa współpraca nieformalna. Często stanowi ona swoistą inicjatywę późniejszych kontaktów formalnych, które na ogół traktuje się jako wyższą formę zacieśnionych stosunków. Takim przejawem podjętego współdziałania o relatywnie wysokim stopniu formalizacji są **euroregiony**. W kontekście wielu definicji tej ka-

¹ Z. Przybyła, *Mikrorestrukturyzacja Euroregionu Nysa*, w: *Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna w polityce Unii Europejskiej*, red. M. Klamut, E. Pancer-Cybulska, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1099, Wrocław 2005, s. 405.

tegorii przyjmujemy, że są to zinstytucjonalizowane formy współpracy przygranicznej oparte głównie na porozumieniach jednostek samorządu terytorialnego².

Przypomnijmy również, że jeszcze do niedawna euroregiony traktowano jako etap pośredni na drodze do globalnej, wielostronnej integracji i zarazem do powstania „regionu zintegrowanego”. Bez ryzyka popełnienia błędu można przyjąć, że mogłyby one stanowić komponent konstrukcji przyszłych „Stanów Zjednoczonych Europy”.

Wszystko wskazuje na to, że poglądy takie były zbieżne z szeroko kreowaną, zwłaszcza przez kraje federalne UE, ideą „Europy Regionów”, która wskutek oporu większości krajów unitarnych nie znalazła praktycznego zastosowania. Jednak w opinii autora spektakularną próbą realizacji tej idei i obejścia proautonomicznego stanowi instytucja Europejskich Ugrupowań Wspólnoty Terytorialnej (EUWT) regulowana rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 roku, a w Polsce odpowiednią ustawą z 7 listopada 2008 roku.

Powracając do tematu, można stwierdzić, że w klasycznej postaci i z założenia euroregionalizacja poprzez wspieranie integracji społecznej, kulturowej, gospodarczej, administracyjnej itp. na obszarach współpracy przygranicznej przyczynia się do rozszerzania i pogłębiania procesu integracji europejskiej³. Szczególne zadania o charakterze pomostowym instytucje te tworzą w stosunku do krajów mających zamiar stowarzyszania się z Unią Europejską bądź pozostających w tej relacji. Rolę tę należy zaakcentować, zwłaszcza uwzględniając historyczny wymiar i genezę powstawania pierwszych euroregionów w Europie Zachodniej (euroregion „Euregio”) czy też Środkowo-Wschodniej (euroregion „Nysa”).

Warto zauważyć, że w obszernym piśmiennictwie o współpracy transgranicznej znajdujemy często zróżnicowane poglądy na temat etapowania kierunków współdziałania transgranicznego i rozwoju struktur euroregionalnych.

Odmienne poglądy na temat kolejności faz rozwoju kierunków współpracy euroregionalnej prezentują między innymi Roman Matykowski i Andrzej Miz-

² W polskiej bibliografii ekonomicznej do prekursorów tematyki współpracy transgranicznej i euroregionalizacji należeli między innymi: Z. Przybyła, *Problemy współpracy ekonomicznej regionów przygranicznych np. euroregionu Nysa*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 708, Wrocław 1995; T. Borys, Z. Panasiewicz, *Panorama Euroregionów*, Urząd Statystyczny w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 1997; W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony – pierwszy krok do integracji europejskiej*, Atlas, Wrocław 1998.

³ Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (Dz.U. z 10 lipca 1993 roku, nr 61, poz. 287, art. 2).

galski czy zapisy tekstu Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polski a Rządem Republiki Białorusi o głównych zasadach współpracy transgranicznej (art. 1). Ci pierwsi przyjmują, że wstępną fazą współpracy powinny stanowić kontakty gospodarcze i dopiero kolejną – inne formy współpracy inicjowane wcześniej w gminach miejskich, zaś później obejmujących także obszary wiejskie⁴. We wspomnianym Porozumieniu stwierdza się właściwość współpracy we wszystkich „uzgodnionych przedsięwzięciach” między władzami regionalnymi i lokalnymi obu państw i bez stosowania priorytetów kolejnościowych, także w zakresie terytorialnym.

Jeszcze inną koncepcję dziedzin współpracy w zakresie faz dojrzewania pojęcia euroregionu prezentuje Andrzej Piskozub. Wyróżnia tu trzy etapy ich konsolidacji poprzez tak zwane kondygnacje. Dolną, elementarną stanowi „stworzenie współpracy komunikacyjnej” ułatwiającej kontakty międzyludzkie na pograniczu. Druga kondygnacja to skoordynowane przedsięwzięcia na rzecz rozwoju gospodarczego po obu stronach granicy powiązane z eliminacją barier, na przykład ekologicznych. Swoistym finałem nawiązanej współpracy jest trzecia kondygnacja wyrażająca się w „transgranicznej współpracy kulturowej”⁵.

Również w dziedzinie etapowania natężenia stosunków transgranicznych (euroregionalnych) odnajdujemy wiele stanowisk. W tekście Sławomira Lewińskiego odnajdujemy sekwencyjność, zgodnie z którą można wyróżnić sześć kolejnych etapów współpracy⁶:

- całkowity brak stosunków,
- faza wymiany informacji,
- uzgodnienia,
- współpraca,
- harmonizacja,
- integracja.

⁴ A. Matykowski, A. Mizgalski, *Przełanki rozwoju społeczno-gospodarczego pogranicza polsko-niemieckiego, Problemy współpracy regionalnej w polsko-niemieckim obszarze przygranicznym*, Biuletyn KPZK przy PAN 1996, z. 171, s. 56.

⁵ A. Piskozub, *Euroregiony południowo-wschodniego obrzeża Bałtyku. Trzy fazy dojrzewania euroregionu*, http://geopolityka.net/euroregiony-poludniowo-wschodniego-obrzeza_baltyku/ (21.01.2014).

⁶ S. Lewiński, *Współpraca transgraniczna – etapowanie rozwoju*, „Człowiek i Środowisko” 1996, nr 20.

Z kolei trzy etapy rozwoju struktury euroregionu wyróżnia Zbigniew Przybyła. Należą do nich⁷:

- etap koncepcji euroregionu,
- etap organizacji,
- etap funkcjonowania.

Jak się wydaje, rozwiniętą postacią tego podziału jest sekwencyjność etapów „życia klastra”. Należy przypomnieć, że klastrer jako przypadek sieci terytorialnych stanowi szczególnie przykładowy przykład współpracy transgranicznej. Do etapów tych należą:

- etap embrionalny,
- etap wzrostu,
- etap dojrzałości,
- etap upadku (schyłku).

Szczególnie interesujące stadium funkcjonowania klastra stanowi etap ostatni, czyli upadku (schyłku). Występuje on w momencie, kiedy produkty czy usługi oferowane przez określony klastrer dają się zastąpić innymi produktami lub usługami znacznie lepszymi i tańszymi, które są udziałem innych, nowych firm działających w otoczeniu dotychczasowego klastra⁸. Wynika z tego, że dominującym wynikiem schyłku funkcjonowania „dojrzałego” klastra są podmioty oferujące podobne lub lepsze możliwości realizacji istniejącego popytu za niższą cenę. Można sądzić, że analogiczny sposób myślenia daje się obecnie zastosować do kategorii euroregionu.

Bez ryzyka popełnienia błędu można stwierdzić, że wartość zaprezentowanej systematyki posiada wyłącznie charakter poznawczy, w praktyce kontaktów przygranicznych występują bowiem najprzeróżniejsze konfiguracje wyszczególnionych etapów. Trudna do wyobrażenia jest tak faza całkowitego braku stosunków, jak i względnie enigmatycznego etapu pełnej (?) integracji, a zwłaszcza jej interpretacji. Wątpliwości te w stopniu znaczącym potwierdza informacja z *Podręcznika współpracy transgranicznej*, że pozytywne przejawy stosunków przygranicznych w państwach Unii Europejskiej ograniczyły się do etapu współpracy⁹.

Ze współczesnych uwarunkowań geopolitycznych zarazem wynika, że szczególne znaczenie w procesie rozwoju Unii Europejskiej będą miały wstępne

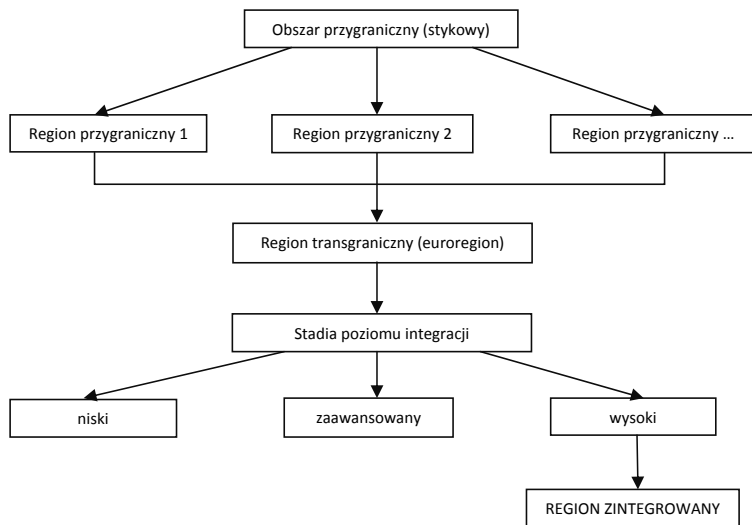
⁷ Z. Przybyła, *Problemy współpracy ekonomicznej...*, s. 38.

⁸ www.pi.gov.pl/klastry/chapster_86406.asp (21.01.2014).

⁹ *Podręcznik współpracy transgranicznej*, Rada Europy 2000.

fazy integracji przestrzennej związane z takimi krajami Europy Wschodniej, jak: Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Rosja itp. Tym samym po raz kolejny akcentując pomostowe znaczenie euroregionów w realizacji polityki sąsiedztwa (*Neighbourhood Policy*) i dokonując analizy ich funkcjonowania, nie sposób nie zadać pytania na temat ich miejsca i znaczenia w sytuacji rozwoju procesu integracji europejskiej. Innymi słowy – chodzi o przyszłość euroregionów. Pytanie to nie jest nowe, zaś próba uzyskania na nie odpowiedzi z góry zakłada jej dyskusyjność.

Pomocna w uzyskaniu odpowiedzi na to pytanie wydaje się być teoria tak zwanego regionu stykowego¹⁰. W sposób poglądowy transformację euroregionalnej współpracy transgranicznej ilustruje rysunek 1.



Rysunek 1. Ewolucja euroregionalnej współpracy transgranicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Z. Rykiel, *Rozwój regionów stykowych w teorii i badaniach empirycznych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1991, s. 15.

W świetle teorii regionu stykowego jako ostateczny efekt historycznie determinowanego i osiągniętego dostatecznie wysokiego poziomu integracji regionów przygranicznych powstanie region zintegrowany. Region taki, w założeniu

¹⁰ Z. Rykiel, *Rozwój regionów stykowych w teorii i badaniach empirycznych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1991.

odpowiadający obecnemu kształtowi przestrzennemu euroregionu, hipotetycznie stanowić będzie jedność społeczno-gospodarczą zbliżoną w najwyższym stopniu do kategorii regionu wewnętrznego kraju. Pogląd taki – choć intuicyjny – wynika z braku szerszych interpretacji pojęcia regionu zintegrowanego oraz jak można przypuszczać, logicznej sekwencji osiągnięcia ostatecznego stadium zintegrowania. Budzą się tu jednak wątpliwości. W rzeczywistości procesy integracyjne w regionach współpracy na styku granic państwowych nie przebiegają równomiernie. Dominującą cechą tych procesów jest z jednej strony stymulująca rola więzi ekonomicznych i szybki rozwój, z drugiej zaś – inercyjność i opóźnienia charakterystyczne dla sfery stosunków społecznych (świadomościowych).

Potwierdzają to ciągle aktualne problemy integracji społeczeństw występujące w kontaktach przygranicznych krajów o dłuższej tradycji współdziałania Europy Zachodniej (uprzedzenia Holendrów i Francuzów wobec Niemców itp.). Trudno przypuścić, że w przewidywalnym okresie czasu nastąpi swoiste ujednoczenie na tle istniejących różnic mentalności, tradycji kulturalnych, języka, religii itd., będących, co warto podkreślić, cechą „wartościowej odrębności”. Pomijamy tu istotne aspekty, na przykład tożsamości narodowej, patriotyzmu. Obserwowana inercja stosunków społecznych uzasadnia zatem wątpliwości, czy region w pełni zintegrowany nie jest wyłącznie konstrukcją teoretyczną.

Odpowiadając bezpośrednio na postawione powyżej pytanie, można przypuścić, że w warunkach pogłębiającej się integracji krajów Unii Europejskiej euroregion staje się kategorią historyczną. Jego znaczenie jest szczególnie istotne w okresie inicjatyw i rozwoju współpracy przygranicznej, jednak w warunkach istnienia granic i rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych z nimi związanych. Wydaje się, że w perspektywie czasu zanika jego istotna rola „pomostowa”, zaś w miarę pogłębiania się więzi o charakterze ekonomicznym oraz uzyskiwania consensusu społecznej akceptacji i autentycznego partnerstwa wśród mieszkańców pogranicza przy zachowaniu cech odrębności narodowych integrująca rola instytucji euroregionu stanie się po prostu zbędna¹¹.

Rekapitulacja

Potwierdzeniem wątpliwości kojarzonych z obecnym statusem euroregionów są wspomniane wcześniej, zauważalne i intensyfikujące się zjawiska ich nadmiernej instytucjonalizacji wyrażające się między innymi w rozbudowie

¹¹ Z. Przybyła, *Pomostowe znaczenie euroregionów na pograniczu polskim w procesie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu, Piła 2000.

i komplikowaniu struktury organizacyjnej, nadmiernym mnożeniu stanowisk i innych przejawach biurokracji. Przykładem tego jest aktualna struktura 17 tak zwanych eurexów, czyli grup roboczych euroregionu „Nysa”, w porównaniu z wyjściowym (1991 rok) stanem 7 grup oraz 13 grup w 2004 roku. Warto zauważyć także, że w owej strukturze nie występuje „Nauka”, która przez długi okres funkcjonowania euroregionu reprezentowała współpracę przygraniczną placówek szkolnictwa wyższego zlokalizowanych na jego terenie. Fakt ten jest merytorycznie niezrozumiały, również wobec inicjatorskiej roli szkół wyższych w powołaniu euroregionu „Nysa”. Do innych dyskusyjnych przejawów działań tej instytucji należy na przykład nadmiar opracowań planistycznych o charakterze strategicznym realizowanych przez specjalnie powołany Zespół Projektowy ze stanowiskiem menedżera ds. projektów euroregionu „Nysa”. Ramy objętościowe tekstu nie pozwalają na szerszy komentarz w tej kwestii¹².

Jak się wydaje, rolę inicjatorską i koordynującą współdziałania ponadgranicznego w stadium osiągniętego wysokiego poziomu integracji z powodzeniem mogą przejąć organy samorządu regionalnego i lokalnego, agencje rozwoju terytorialnego i inne instytucje sektora publicznego i prywatnego w obrębie właściwych obszarów współpracy. Uzupełniającym uzasadnieniem tej propozycji jest wcześniej przedstawienie przyczyny schyłkowości klastrów. Można sądzić, że dotychczasową rolę euroregionów ekwiwalentnie realizować mogą istniejące komórki organizacyjne na obu lokalnych poziomach samorządu terytorialnego, a także szczeblu regionalnym. Koncentrując uwagę na szczególnie istotnym w kontaktach przygranicznych szczeblu lokalnym, warto przypomnieć, że na przykład w strukturach organizacyjnych gminy miejskiej Jelenia Góra problematyką tą zajmują się dwa wydziały – Wydział Promocji i Polityki Informacji oraz Wydział Funduszy Europejskich. Odpowiednikiem organizacyjnym przykładowej gminy wiejskiej, którą stanowi Podgórzyn, jest Referat Rozwoju. Na szczeblu Starostwa Powiatu Jelenia Góra funkcjonują w badanym zakresie: Wydział Promocji, Turystyki i Sportu oraz Referat ds. Rozwoju zajmujący się funduszami zagranicznymi. Sugerowana eliminacja euroregionów jako swoistego pośrednika w relacjach przygranicznych pozwoli na uefektywnienie kontaktów, zmniejszenie stopnia ich formalizacji. Wobec tego istnieje uzasadniona potrzeba rozważenia rozwiązań alternatywnych w stosunku do istniejących, do których pretenduje niniejsze opracowanie.

¹² www.euroregion-nysa.pl (21.05.2014); *Strategia Rozwoju Euroregionu 2014–2020*.

Bibliografia

- Borys T., Panasiewicz Z., *Panorama Euroregionów*, Urząd Statystyczny w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 1997.
- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (Dz.U. z 10 lipca 1993 roku, nr 61, poz. 287).
- Lewiński S., *Współpraca transgraniczna – etapowanie rozwoju*, „Człowiek i Środowisko” 1996, nr 20.
- Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony – pierwszy krok do integracji europejskiej*, Atlas, Wrocław 1998.
- Matykowski A., Mizgalski A., *Przesłanki rozwoju społeczno-gospodarczego pogranicza polsko-niemieckiego*, *Problemy współpracy regionalnej w polsko-niemieckim obszarze przygranicznym*, Biuletyn KPZK przy PAN 1996, z. 171.
- Piskozub A., *Euroregiony południowo-wschodniego obrzeża Bałtyku. Trzy fazy dojrzewania euroregionu*, http://geopolityka.net/euroregiony-poludniowo-wschodniego-obrzeza_baltyku/.
- Podręcznik współpracy transgranicznej*, Rada Europy 2000.
- Przybyła Z., *Mikrorestryktywizacja Euroregionu Nysa*, w: *Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna w polityce Unii Europejskiej*, red. M. Klamut, E. Pancer-Cybulska, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1099, Wrocław 2005.
- Przybyła Z., *Pomostowe znaczenie euroregionów na pograniczu polskim w procesie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu, Piła 2000.
- Przybyła Z., *Problemy współpracy ekonomicznej regionów przygranicznych np. euroregionu Nysa*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 708, Wrocław 1995.
- Rykiel Z., *Rozwój regionów stykowych w teorii i badaniach empirycznych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1991.
- Strategia Rozwoju Euroregionu 2014–2020*.

Źródła internetowe:

- www.pi.gov.pl/klastry/chapster_86406.asp
- [/http://gospodarka.nat/euroregiony-poludniowo-wschodniego-obrzeza-baltyku](http://gospodarka.nat/euroregiony-poludniowo-wschodniego-obrzeza-baltyku)
- www.euroregion-nysa.pl
- www.euroregion-nysa.pl

**PROSPECTS OF THE EUROREGIONALISATION
OF THE POLISH BORDERLAND ON THE BACKGROUND
OF EXPERIENCES**

Keywords: Euro-region, cross-border cooperation, structural changes, alternative solutions

SUMMARY

On the basis of experiences of last 25 years of functioning of euroregions in the Polish borderland, It is worth considering the alternative of overtaking of their role by local government units of all levels of administration and by other cross-border cooperation organizations. On stage of achieved high developed cross-border contacts, the intermediary function that is played by euroregions become questionable.