

Jan Cebulak

Regionalizm gospodarczy i jego uwarunkowania w województwie podkarpackim

Rocznik Kolbuszowski 9, 317-341

2006-2009

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KS. DR JAN CEBULAK

Regionalizm gospodarczy i jego uwarunkowania w województwie podkarpackim

WSTĘP

Regionalizm jest pojęciem dosyć niejednoznacznym i nieprecyzyjnym, a w encyklopediach pojawia się wiele różnych definicji tego terminu. Jako definicję wyjściową można przyjąć tę proponowaną przez Grzegorza Gorzelaka, autora opracowania „Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim”. Określa regionalizm jako „zjawisko poszukiwania przez zbiorowość terytorialną, wewnątrz większego systemu państwowego, własnej tożsamości”.

W Polsce bardzo dynamiczny rozwój regionalizmu nastąpił po zmianach ustrojowych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Mimo, że w poprzednim ustroju pojęcie regionalizmu nie było całkowicie obce, ze względów ustrojowych nie było zbyt eksponowane, przynajmniej nie w takim znaczeniu jak obecnie. Niektóre formy regionalizmu były wręcz formalnie nieakceptowane przez państwo, jak chociażby kwestie mniejszości etniczno-narodowych w świetle tezy o jednorodności społeczeństwa polskiego. Ustalenia Okrągłego Stołu, a przede wszystkim kwestie rozwoju samorządności były siłą napędową dla rozwoju szeroko pojętego regionalizmu w Polsce. Zlikwidowane zostały bariery polityczne i instytucjonalne uniemożliwiające wyrażanie swojej odrębności regionalnej, czy regionalnych interesów. Znaczny wpływ na rozwój omawianego zjawiska miały przede wszystkim uwarunkowania ekonomiczne, będące według standardowych definicji jednym ze źródeł regionalizmu, obok kwestii etnicznych.

Od 1999 r., dzięki dalszej decentralizacji państwa poprzez utworzenie mniejszej liczby województw, w których funkcjonuje

równolegle samorząd z administracją rządową oraz nadaniu samorządom województw podmiotowości w kreowaniu i prowadzeniu polityki regionalnej, kompleksowa polityka rozwoju regionalnego może być prowadzona w pełniejszym wymiarze na dwóch poziomach zarządzania: wojewódzkim i centralnym.

Innym elementem, który ma istotny wpływ na rozwój regionalizmu w Polsce, jest przynależność Polski do Unii Europejskiej. Proces wymagał od polskich podmiotów znacznego nakładu pracy, szczególnie przy dostosowywaniu się do unijnych standardów, pomimo to szanse dla regionów są znaczne. Przede wszystkim ze względu na pro - regionalną politykę Unii Europejskiej z modelem „Europa regionów” na czele. Wg polityki strukturalnej Unii to właśnie region powinien być siłą napędową rozwoju gospodarczego oraz ważnym elementem procesów integracyjnych. Szansą dla polskich regionów, szczególnie słabo rozwiniętych, jest wejście w nurt polityki regionalnej Unii Europejskiej. Założenia polityki regionalnej Unii ukierunkowane są na poprawę sytuacji w regionach słabiej rozwiniętych i przeżywających problemy. Wyrównywanie szans i niwelowanie zróżnicowania poziomów rozwoju gospodarczego i społecznego, oparte na zasadzie współfinansowania i partnerstwa - tak w skrócie można opisać politykę regionalną Unii Europejskiej. Około $\frac{3}{4}$ środków z budżetu UE skierowanych zostaje na realizację polityki strukturalnej w formie programów rozwoju regionalnego. Uwzględniając odpowiednie przygotowanie do absorpcji tych środków, może to oznaczać znaczne przyspieszenie rozwoju społeczno - gospodarczego regionów, a co za tym idzie również całego kraju. Korzystanie z funduszy strukturalnych uwarunkowane jest wielkością wskaźnika PKB per capita w danym regionie, który powinien być poniżej 75% średniej UE. Według danych statystycznych każde województwo może w pełni korzystać z tych środków, gdyż najbogatszy obecnie region w Polsce - województwo mazowieckie - osiąga PKB na poziomie 53% średniej unijnej, województwo podkarpackie - 34%, a średnia krajowa wynosi 40%.

Istotnym zadaniem instytucji, urzędów i samorządów terytorialnych jest więc dobre przygotowanie się na wykorzystanie tej szansy. O tym, że szansę można wykorzystać, świadczy chociażby przykład Irlandii i Hiszpanii, gdzie dzięki wykorzystaniu środków przeznaczonych na rozwój, regionalny skok w rozwoju, jaki się dokonał, widoczny jest gołym okiem¹.

¹ G. Gorzelak; Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim - materiały z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

REGIONALIZACJA A GLOBALIZACJA

Formowanie się „nowej gospodarki” uznane zostało za przełomowy trend, a generowane przez nią impulsy wzrostu ekonomicznego budzą zainteresowanie koncentrujące się na rozwoju przedsiębiorstw, sektorów i gospodarek krajowych. Dotychczas mniej poznanym aspektem są powiązania i oddziaływania tego zjawiska w wymiarze kontynentalnym i globalnym. Tworzenie się „nowej gospodarki” jest wyraźnie powiązane z postępowaniem i przemianami w globalizacji, a obecnie ujawniają się wpływy tych dwóch procesów na przebieg regionalizacji, zwłaszcza w Unii Europejskiej. Ewolucję europejskiej integracji gospodarczej - dokonującą się pod wpływem i z uwzględnieniem „nowej gospodarki” oraz globalizacji działalności gospodarczej - umownie nazwano tworzeniem Nowej Europy. Ponieważ jednym z aspektów przemian w UE jest jej rozszerzenie na Wschód, problemy z tym związane mają duże znaczenie dla Polski².

Interpretacja ekonomicznych przemian dokonujących się pod wpływem stosowania informacyjnych i komunikacyjnych technologii (zwana IKT)³ oznacza powstanie i funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz tworzonego przez nie nowego sektora, dla których podstawą działalności tworzącej wartość dodaną jest produkcja informacji w oparciu o stosowanie IKT. W szerszej interpretacji ekonomicznego znaczenia „nowej gospodarki” należy uwzględnić rozwój w/w sektora informacyjnego, a także cały kompleks działań, zjawisk i procesów związanych z tworzeniem i wykorzystaniem IKT, mających miejsce w innych dziedzinach gospodarki. Ich łączny wpływ przyczynia się do znaczących przemian w metodach i modelach gospodarowania przedsiębiorstw oraz ich aktywności ekonomicznej, a następnie w charakterystyce sektorów i gałęzi, co w konsekwencji przekłada się na zmiany w procesach wzrostu, dynamice i strukturze całej gospodarki. Rozwój „nowej gospodarki” obecnie ma wpływ nie tylko na ogólny wzrost gospodarek (głównie najwyższej rozwiniętych krajów), lecz również na umiędzynarodowienie działalności gospodarczej w skali globalnej i regionalnej.

W szerszym i długofalowym ujęciu IKT stają się „technologiami ogólnego stosowania”, mającymi silny wpływ na gospodarke

² Tamże; Regiony w polityce europejskiej. Globalizacja i my. (w) Tożsamość lokalna wobec trendów globalnych red. M. Graban, R. Piekarski, 2003 r., s. 112.

³ Jest to polski odpowiednik terminu szeroko używanego w literaturze angielskiej: ICT - information and communication technologies.

i jej wzrost⁴. Wynika to z następującej charakterystyki omawianych technologii:

- szerokie zastosowanie i znaczący wpływ na wiele dziedzin gospodarki;
- możliwość generowania dalszych (kolejnych) innowacji technologicznych i organizacyjnych, mających swój własny potencjał rozwojowy;
- możliwość dalszej ewolucji i doskonalenia przez dłuższy czas, a także obniżki kosztów stosowania.

Uważa się, że potencjalne oddziaływanie IKT na wzrost gospodarek jest ogromne (porównywalne do siły parowej i elektryczności), obecnie znajduje się w fazie początkowej i w pełni ujawni się w ciągu najbliższych 10 - ciu lat. Już obecnie ustalono zasadnicze kanały wpływu IKT na dynamikę wydajności i wzrostu gospodarczego⁵. Wyodrębniono (teoretycznie i statystycznie) trzy podstawowe kanały wpływu omawianych technologii na wzrost gospodarek, tj.:

- postęp techniczny w wytwarzaniu IKT, prowadzący do podniesienia ogólnej produktywności czynników wytwórczych w tej gałęzi.
- substytucja przez IKT mniej zaawansowanych technologii i kwalifikacji w przemysłach podejmujących szerokie użytkowanie omawianych technologii.
- postęp techniczny w przemysłach użytkujących IKT, który polega na wprowadzaniu specyficznych dla tych przemysłów innowacyjnych metod wytwarzania, bardziej efektywnych i obniżających koszty.

Szerokie i szybko rozwijające się stosowanie IKT w gospodarce zapoczątkowane zostało w USA i tam dotychczas przyniosło największe efekty. W latach 1996-2000 gospodarka amerykańska osiągnęła stosunkowo wysoką przeciętną dynamikę wzrostu 4% rocznie. W tym czasie sektor informacyjny rozwijał się w tempie 21% rocznie, a jego udział w ogólnym przyroście PKB wyniósł 28%. Aż 82% wzrostu wydajności w gospodarce USA powstało w sektorach wytwarzających i stosujących IKT.

Nowe metody liczenia wzrostu wydajności w gospodarce pod wpływem stosowania IKT pozwoliły ustalić wielkość i zróżnicowanie dynamiki wydajności w gospodarkach krajów rozwiniętych. W latach 1995-99 w stosunku do 1990-95 dynamika wzrostu ogólnej wydajności pracy w USA wynosiła przeciętnie 1,04%, a w 11-tu krajach UE (tworzących tzw. Euroland) minus 1,10%. Na

⁴ Master of Business Administration, nr 1, 2003.

⁵ Tamże.

wzrost produktywności czynników wytwórczych pod wpływem IKT przypadało w USA 0,67% owego punkta, a w Eurolandzie minus 0,80% owego punkta⁶. Oznacza to, że w UE wydajność szybciej obniżała się niż rosła w USA. Ustalono sposób powstawania tak znacznych różnic dynamiki wydajności w rozbiciu na w. w. kanały ekonomicznego oddziaływania IKT.

Trzeba jednak podkreślić, że w poszczególnych krajach UE sytuacja jest zróżnicowana. Kraje skandynawskie (zwłaszcza Finlandia), a w mniejszym stopniu również Holandia, Wielka Brytania oraz Irlandia zaliczane są do grupy osiągającej relatywnie większe zaawansowanie i korzyści w tworzeniu oraz stosowaniu IKT, podczas gdy mniejsze efekty występują we Francji, Włoszech i Niemczech. Jednak generalnie uważa się, że w omawianym zakresie UE pozostaje w tyle za USA, a jednym z powodów „luki informacyjnej” między tymi krajami są zróżnicowane warunki ekonomiczne dla tworzenia i stosowania IKT.

Stosunkowo wcześniejszy i szybszy rozwój IKT oraz ich szerokiego wykorzystania w USA był możliwy dzięki zasobom kapitału (i przeznaczaniu go na przedsięwzięcia dużego ryzyka), wysokich technologii i kwalifikacji, intensyfikowaniu prac badawczych nad IKT i ich aplikacją (początkowo dla celów militarnych), stworzeniu zaawansowanej infrastruktury oraz „obudowy” instytucjonalnej, innowacyjnemu podejściu do biznesu, a także dzięki reformom gospodarczym (rozpoczętym 30 lat wcześniej). Polegały one m.in. na deregulacji sfery usług bankowych, finansowych, komunikacji i transportu (obecnie będących głównym użytkownikiem IKT), zmniejszeniu barier wejścia do sektora i wyjścia, uelastycznieniu rynku pracy, obniżeniu podatków, liberalizowaniu niektórych dziedzin wymiany.

Uważa się, że przyśpieszenie tego rodzaju posunięć liberalizacyjnych (zwłaszcza wobec usług) w polityce Unii, ułatwiających inwestowanie oraz rozwijanie produkcji i szerokiego stosowania IKT, pozwoliłoby krajom UE zwiększyć dynamikę wydajności i wzrostu gospodarczego. W przeciwnym wypadku, utrzymujące się znaczne różnice w ekonomicznych efektach tworzenia i stosowania IKT po obu stronach Atlantyku miałyby niekorzystne implikacje dla dynamiki rozwoju unijnej gospodarki oraz jej miejsca i roli w tworzącej się globalnej gospodarce.

W rozwoju „nowej gospodarki” i globalizacji wzajemne relacje obu procesów zmieniały się, a obecny ich etap można określić

⁶ McGuckin R. H., van Ark B., „Making the Most of the Information Age: Productivity and Structural Reform in the New Economy”, The Conference Board, New York 2001.

jako interakcyjny. Wspólną podstawą interakcji jest postęp naukowo-techniczny, który stanowi jeden z głównych czynników kształtujących zarówno rozwój działalności gospodarczej, jak i jej umiędzynarodowienia - obecnie na etapie globalizacji. W ostatnim ćwierćwieczu dokonujące się przemiany i oddziaływania cechuje pewna sekwencja o ważnym znaczeniu dla omawianego tematu.

Intensyfikacja postępu naukowo-technicznego, jako głównego czynnika procesu globalizacji, przyczyniła się do wzrostu podaży tzw. nowych technologii (zwłaszcza mikroelektronicznych), a jednocześnie zwiększyła zapotrzebowanie na nie przez intensyfikację globalnej konkurencji oraz wskutek jej ukierunkowania na stosowanie innowacji technologicznych. Potrzeby szybko rozwijającego się biznesu międzynarodowego stanowiły jedną z ważnych przesłanek coraz szerszego wykorzystywania informacji oraz służących im technologii (IKT) w produkcji i komercjalizacji wyrobów. Rozwój globalizacji stymulował więc intensyfikację tworzenia i stosowania IKT oraz w pewnej mierze przyczynił się do powstania „nowej gospodarki”.

Pod koniec lat 90. XX wieku intensyfikacja rozwoju IKT oraz „nowej gospodarki” stała się jednym z trendów oddziałujących na proces globalizacji, powodującym w pewnym stopniu jego przyspieszenie oraz modyfikowanie. Można to określić jako swoisty „efekt zwrotny”, który polega na oddziaływaniu „nowej gospodarki” na globalizację (podczas gdy wcześniej kierunek wpływu był odwrotny). Jak się wydaje, można wyodrębnić wpływ bezpośredni i pośredni. W pierwszym przypadku chodzi o rozwój samego sektora informacyjnego, który ze względu na charakter IKT (globalny zasięg sieci informacyjnych) w zasadzie od początku ma potencjalne możliwości rozwoju wysoce umiędzynarodowionego. Wpływ pośredni związany jest z szybko rosnącym wykorzystaniem IKT w sektorach tradycyjnych, co może ułatwić tego rodzaju przedsiębiorstwom rozszerzanie międzynarodowej ekspansji oraz przechodzenie do globalnych struktur i strategii, umożliwia poprawę wewnątrz-korporacyjnej integracji i koordynacji itp. W wielu przypadkach prowadzi to do podnoszenia konkurencyjności oraz umiędzynarodowienia działalności przedsiębiorstw, a w przypadku „globalnych graczy” pozwala usprawnić działalność i zwiększyć jej efektywność. W konsekwencji postępuje rozwój procesu globalizacji, „zakorzeniony” w działalności przedsiębiorstw. Ponieważ rozwój ten dalej wymusza stosowanie innowacji technologicznych i organizacyjnych (w dużej mierze opartych o IKT) oraz realizowanie działalności w szerokiej międzynarodowej skali, powstaje kolejny element interakcyjnych oddziaływań „nowej gospodarki” i globalizacji.

W uogólnieniu należy stwierdzić, że wpływ ten należy

oceniać przez odniesienie wywoływanych przez IKT i „nową gospodarkę” zmian do istniejących czynników, podmiotów i mechanizmów globalizacji. W zakresie ewolucji czynników podstawowym kierunkiem jest wpływ na ogólną intensyfikację znaczenia postępu technicznego (zwłaszcza stosowania IKT) w różnych dziedzinach działalności gospodarczej oraz na znaczenie poprawy warunków dla wdrażania tego postępu. W ogólnym wymiarze chodzi o wsparcie procesu formowania się gospodarki opartej na wiedzy. Rozwój stosowania IKT w przedsiębiorstwach wpływa również na silne zaostrzenie i umiędzynarodowienie konkurencji (hiperkonkurencja) oraz zmiany jej metod (np. wykorzystanie tzw. nowych źródeł tworzenia przewagi konkurencyjnej). Dokonują się też przemiany w polityce ekonomicznej państwa, zarówno o charakterze ofensywnym (np. stymulowanie innowacyjności, podejmowanie ponadnarodowych działań służących „nowej gospodarce”), jak i defensywnym (usprawnianie dostosowań, łagodzenie ich kosztów społecznych).

Wykorzystanie IKT (bardziej niż ich tworzenie) wzmocniło pozycję korporacji transnarodowych jako głównych podmiotów oraz znaczenie ich działalności jako „siły napędowej” w procesie globalizacji. Jest to związane z intensyfikacją niektórych cech korporacji (np. zdolność fragmentaryzacji i przemieszczania działań, ich integrowania, arbitrażowania itd.) i z przemianami dokonywanymi się w ostatnich latach wewnątrz korporacji (pod wpływem IKT, a także wielu innych czynników). Przede wszystkim chodzi o ewolucję łańcucha tworzenia wartości i modelu biznesu, sposobów utrwalania przewagi konkurencyjnej, o rozwój globalnej ekspansji, przemiany w organizacji i różnego rodzaju strategiach, poprawę koordynacji i kontroli. Implikacje tych przemian mają charakter zewnętrzny i prowadzą do koncentracji kapitału i produkcji, oligopolizacji rynków zbytu, „podcinania” krajowych przedsiębiorstw i przemysłów, rosnącego wpływu na kraje goszczące itd. Wzrastają społeczne protesty przeciwko potędze i negatywnym skutkom działalności korporacji transnarodowych (notabene, do tego też wykorzystuje się IKT).

Mechanizm globalnej integracji ulega nasileniu, a dotyczy to wszystkich jego aspektów: rynkowego, wewnątrz korporacyjnego oraz instytucjonalnego (tu, w związku z postępowaniem regionalizacji). Jednym z ważnych kryteriów zdolności przedsiębiorstw i gospodarek do globalnego integrowania stają się ich odpowiednio zaawansowane zasoby i zdolności technologiczne, głównie związane z IKT (tzw. „parytet technologiczny”). Wśród podmiotów globalizacji wzrasta ranga tych przedsiębiorstw i gospodarek, które angażują się w nowe, dynamiczne i wysoko wydajne dziedziny aktywności,

skutecznie realizują niezbędne dostosowania i umiejętnie wykorzystują IKT dla podnoszenia swej konkurencyjności.

Przykładem jest sam sektor IKT, gdzie w 1999 r. 17 krajów osiągnęło już 82% udziału w światowym eksporcie urządzeń informacyjnych. Na rynku tego rodzaju sprzętu pozycja USA i amerykańskich firm jest wiodąca, o czym świadczy 18% - owy udział (wartość 170 mld USD) w światowym eksporcie w. w. towarów⁷. Sektor usług i sprzętu informacyjnego jest wysoce umiędzynarodowiony, toteż duża część produkcji i sprzedaży realizowana jest przez zagraniczne filie korporacji na obcych rynkach. Uwzględniając, że produkcja i dostawy sprzętu informacyjnego przez inne kraje mniej zaawansowane technologicznie (np. Meksyk, Tajlandia, Indonezja) realizowane są w dużej mierze przez amerykańskie firmy, to wówczas udział USA może wzrosnąć nawet do ok. 38% wartości światowych dostaw. Na Japonię przypada 13%, a na wszystkie kraje UE ok. 19% (z czego część tworzą też filie amerykańskie). Zatem struktura globalnego eksportu towarów informacyjnych już obecnie ukształtowana jest korzystnie dla głównej „potęgi informacyjnej” (tj. USA) i w pewnym stopniu też innych krajów Triady, a pozostali dostawcy mają już raczej małe możliwości „przebicia się” na tym dynamicznie rozwijającym się i zyskowym rynku⁸.

Dotychczasowe rozważania skoncentrowane są na nowym aspekcie wpływu IKT i „cyfrowej gospodarki” na globalizację, który polega na zróżnicowaniu trendów w krajach Triady i umacnianiu się wiodącego znaczenia USA. Trzeba jednak pamiętać, że w globalnym wymiarze głównym problemem jest istniejąca ogromna luka technologiczna i ekonomiczna między bogatą Północą a zacofanym Południem⁹. W sytuacji, gdy w skali świata ponad połowa ludności (głównie Trzeciego Świata) nigdy nie korzystała z telefonu, a 19 na 20 osób nie ma dostępu do Internetu, powstała i narasta już nie luka, lecz prawdziwa „przepaść cyfrowa” („digital abyss”). Rozwój „nowej gospodarki” skoncentrowany w bogatej Północy staje się czynnikiem przyspieszającym narastanie luki informacyjnej i technologicznej krajów Południa i przypuszczalnie w przyszłości będzie utrudniać przyspieszenie rozwoju i umiędzynarodowienia ich gospodarek.

Skłania to do wniosku, że w konsekwencji intensywnego

⁷ Digital Economy 2002”, (2002), US Department of Commerce, Washington.

⁸ Master of Business Administration, nr 1, 2003.

⁹ Kraje Europy Środkowej zaliczane są do rozwiniętej Północy i chociaż stosowanie IKT oraz rozwój „nowej gospodarki” w tym regionie pozostaje w tyle za Triadą, to jednak jest zdecydowanie bardziej zaawansowany niż w większości krajów Południa.

rozwoju IKT i „nowej gospodarki” powstają lub umacniają się warunki dla postępującego narastania technologicznych oraz ekonomicznych rozpiętości i podziałów w gospodarce światowej. Tego rodzaju tendencja w procesie globalizacji ujawniła się wcześniej, ale rozwój IKT i „nowej gospodarki” umocnił i przyśpieszył tego rodzaju przemiany, ściślej powiązał je z najnowszymi osiągnięciami postępu technicznego (zwłaszcza w infrastrukturze) niż z innymi czynnikami rozwoju i jeszcze bardziej uzależnił wiele krajów od zasobów i zdolności posiadanych przez grupę państw najwyżej uprzemysłowionych. Dostęp, umiejętne i skuteczne wykorzystanie IKT staje się nabierającym znaczenia warunkiem przyśpieszenia wzrostu gospodarki i jej umiędzynarodowienia, a także szerzej ujmując - korzystnego uczestnictwa kraju w globalizacji. Coraz silniejsze, światowe dysproporcje związane z tworzeniem i wykorzystaniem IKT (powiększanie się „informacyjnej przepaści”), w przyszłości mogą nawet stać się barierą postępu samej globalizacji.

Relacje między rozwojem IKT i „nowej gospodarki” a postępowaniem procesu regionalizacji można określić jako bezpośrednie i pośrednie, przy czym dotychczas te drugie wydają się mieć większe znaczenie. Pośredni charakter tych relacji wynika stąd, że dokonują się one za pośrednictwem procesu globalizacji, będącego pod bardziej wyraźnym oddziaływaniem „nowej gospodarki”. Zatem dla wyjaśnienia jej wpływu na regionalizację należy przedstawić ważne cechy i ewolucję procesu regionalizacji, uwzględniając przy tym szerokie interakcje globalnych przemian ekonomicznych i technicznych.

Regionalizacja polega na długofalowym rozwoju powiązań i współzależności ekonomicznych w określonym regionie kontynentu, narastaniu więzi społecznych i emocjonalnych, budowaniu więzi politycznych i militarnych. Proces narastania i pogłębiania powiązań ekonomicznych, prowadzący do integrowania gospodarek regionu, może postępować dzięki spontanicznemu umacnianiu się wzajemnych relacji przez rynek (jak np. w krajach ASEAN¹⁰) lub w wyniku działalności ugrupowania integracyjnego (jak np. obecne kraje UE). Regionalizacja jest więc procesem szerszym niż tworzenie i funkcjonowanie ugrupowań integracyjnych, chociaż stanowią one

¹⁰ ASEAN (ang. Association of South East Asian Nations) - Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej jest to organizacja polityczno-gospodarcza założona 8 sierpnia 1967 w Bangkoku, jej siedzibą jest Dżakarta. Członkami są (w kolejności przystępowania): Filipiny, Indonezja, Malezja, Singapur, Tajlandia (państwa założycielskie), Brunei (od 8 stycznia 1984), Wietnam (od 28 lipca 1995), Laos i Birma (od 23 lipca 1997) oraz Kambodża (od 30 kwietnia 1999).

główny składnik tego procesu. Jest to proces podlegający przemianom pod wpływem czynników związanych z regionem, a także z funkcjonowaniem i ewolucją globalnego systemu ekonomicznego.

Bez względu na mechanizm regionalnej integracji gospodarczej - spontaniczny (działanie rynku) czy instytucjonalny (polityka integracyjna) - w istocie regionalizacja „osadzona” jest w długofalowym procesie umiędzynarodowienia działalności gospodarczej. Ponieważ podobne stwierdzenie odnosi się do globalizacji, nietrudno doszukać się wspólnych cech obu procesów, chociaż trudno jest wyraźnie oddzielić je od siebie. Istniejące różnice między globalizacją a regionalizacją dotyczą różnej skali procesów, wiodącej roli podmiotów, różnej roli rynku oraz instytucji w ich rozwoju¹¹. Znaczenie czynników instytucjonalnych jest dużo większe w przypadku regionalizacji, jednak stopniowo uruchamiane są siły i mechanizmy oparte o funkcjonowanie rynku regionalnego, co prowadzi do zaostrzenia konkurencji, wprowadzania różnego rodzaju dostosowań, intensyfikacji postępu technicznego, podnoszenia konkurencyjności itd. Dzięki wielostronnej liberalizacji (WTO) i autonomicznym posunięciom, w coraz większym stopniu rynki regionalne włączane są w funkcjonowanie rynku globalnego.

Relacje między procesami globalizacji i regionalizacji nie są jednoznacznie określone i nie są stałe. Jeszcze w latach 80. minionego wieku uważano, że ugrupowania integracyjne mają zwykle charakter „zamknięty” (dominuje silna ochrona rynku wewnętrznego, kosztem zewnętrznych powiązań gospodarczych) i stanowią „przeszkody” w rozwoju globalizacji. Stopniowo postępowała zmiana oceny, ze względu na włączanie się ugrupowań do wielostronnej liberalizacji, rozszerzanie się, współpracę z krajami trzecimi itp. Regionalizację zaczęto postrzegać jako „komponent” szerszego procesu - globalizacji.

W bardziej długofalowym i dynamicznym ujęciu regionalizacja uważana jest za etap na drodze globalizowania działalności gospodarczej. Przemiany gospodarcze i rozwój konkurencji w regionach (realizowane świadomie i wyprzedzająco) mogą stanowić ważny moment dostosowań i przygotowań gospodarek krajów i regionów do sprostania rosnącej konkurencji w miarę ich włączania się w nurt globalizacji. Wśród tych przemian szczególne znaczenie ma podnoszenie międzynarodowej konkurencyjności gospodarek i przedsiębiorstw, co można bardziej skutecznie realizować w ramach regionu i z pomocą innych członków ugrupowania. Z tego

¹¹ Zorska A., „Globalizacja i regionalizacja a KMN w Polsce i na świecie”, w: A. Zorska red. „Korporacje międzynarodowe w Polsce. Wyzwania w dobie globalizacji i regionalizacji”, Difin, Warszawa 2002 r.

względem integracja regionalna może też stanowić swoisty instrument wprowadzania przemian gospodarczych w dobie globalizacji.

W latach 90. na zmianach w umiędzynarodowieniu działalności gospodarczej zaważył wpływ nowych czynników: ekonomicznych (globalna hiperkonkurencja), technologicznych (IKT oraz inne technologie) oraz politycznych (upadek komunizmu). Intensyfikacja nowych trendów przyczyniła się do powstania w/w znaczących zmian w procesie globalizacji, a ich ujawnienie się i uświadomienie wywołało potrzebę dostosowań i przeobrażeń w regionalizacji. Zostały one nazwane „nową regionalizacją”. Jako jej cechy specyficzne (względem „tradycyjnej” regionalizacji) wymienia się: powiązanie z globalizacją i wielobiegunowym układem politycznym na świecie, dostosowanie do przemian związanych z „nową gospodarką”, uświadomienie konieczności wielostronnej współpracy dla realizacji dostosowań, rosnącą otwartość ugrupowań, rosnącą kompleksowość i wielowymiarowość procesu integracji (włączenie problemów pozaekonomicznych), a także wielopodmiotowość (działania państw i innych podmiotów). „Nowa regionalizacja” jest więc bardziej złożonym, kompleksowym i zaawansowanym procesem integrowania gospodarek regionów, silniej powiązanych z globalnymi przemianami ekonomicznymi, technologicznymi i politycznymi, będącym swego rodzaju odpowiedzią na nie.

W zarysowanych przemianach procesu regionalizacji oddziaływanie IKT i „nowej gospodarki” dokonywało się przede wszystkim w sposób pośredni (mediowane wpływem globalizacji), ale częściowo również w sposób bezpośredni, tzn. w sferze tworzenia i stosowania nowych technologii. Wyrazem tego jest podejmowanie działań w tym zakresie nie tylko przez przedsiębiorstwa, lecz również państwa oraz wspólne instytucje ugrupowania integracyjnego. W dobie rozwoju „nowej gospodarki” polityka technologiczna (lub innowacyjna) stała się ważnym komponentem nowej polityki integracyjnej.

Relacje trzech omawianych procesów - globalizacji, rozwoju „nowej gospodarki” oraz regionalizacji - można orientacyjnie przedstawić w postaci „trójkąta współzależności”. W świetle przedstawionych współzależności trzech omawianych procesów, względne opóźnienie UE w rozwoju „nowej gospodarki” może mieć niekorzystne długofalowe implikacje dla uczestnictwa tego ugrupowania w procesie globalizacji (i pozycji w tworzącej się globalnej gospodarce) oraz dla postępu samej integracji regionalnej. Uświadomienie tych implikacji stało się bodźcem do podjęcia praktycznych działań.

Odpowiedzią Unii na zmiany zewnętrznych uwarunkowań rozwojowych stała się koncepcja budowania Nowej Europy. W ten sposób umownie nazwano cały kompleks różnego rodzaju

długofalowych przemian mających uczynić Unię bardziej potężną, nowoczesną, konkurencyjną i bezpieczną. Tworzenie Nowej Europy stanowi obecnie najbardziej ambitny, modelowy program przemian wyrażających założenia „nowej regionalizacji”. Zasadniczymi komponentami programu budowania Nowej Europy są: rozszerzenie ugrupowania na Wschód (przy niespotykanej dotąd skali rozszerzenia), długofalowa konwergencja rozwoju nowych i obecnych członków UE, pogłębianie UGW (powiększanie Eurolandu, doskonalenie polityki finansowej), rozwijanie działań ekonomicznych i politycznych na zewnątrz Unii (partnerstwo z USA i Rosją oraz inne posunięcia), dostosowanie gospodarki UE do ewoluującej globalizacji (podnoszenie globalnej konkurencyjności gospodarki regionu i przedsiębiorstw), a także wdrażanie opracowanych już programów e-Europa oraz i-Europa (szerokie wykorzystanie IKT w gospodarce, administracji, edukacji oraz innych dziedzinach itd.).

Podkreśla się, że rozwój Nowej Europy i „nowej gospodarki” jest ze sobą powiązany i współzależny, a wsparcie integracji przez aktywną politykę innowacyjną jest obecnie równie ważne jak wcześniej wprowadzenie euro. Ustalono, że pozycja Unii w tworzeniu i stosowaniu nowych technologii na świecie jest niekorzystna i pogarsza się.

Wskazuje się, że dotychczasowa polityka technologiczna (krajowa i wspólnotowa) była nieskutecznie realizowana, a jedną z przyczyn była niedostateczna, ogólna liberalizacja działalności gospodarczej. Promowanie rozwoju IKT i „nowej gospodarki” musi zostać poprzedzone dalszą deregulacją głównych sektorów wykorzystujących IKT (bankowość, łączność, transport) oraz niwelacją barier dla realokacji czynników (kapitałów, kadr) i ich napływu (również z zagranicy) do sektorów wytwarzających IKT. Innym aspektem promowania unijnej „nowej gospodarki” jest stymulowanie wzrostu i konkurencyjności przedsiębiorstw (informatycznych i tradycyjnych), czemu mają służyć: kształcenie kadr i upowszechnianie umiejętności informatycznych w społeczeństwie, polityka innowacyjna, pomoc dla małych i średnich firm, zmiany w polityce konkurencji. Szeroka promocja rozwoju „nowej gospodarki” oraz liberalizacja działalności gospodarczej w Unii przypuszczalnie będzie realizowana w warunkach jej rozszerzania na Wschód, toteż omawiana polityka objęłyby również nowych członków ugrupowania¹².

¹² G. Gorzelak; *Regiony w polityce europejskiej Globalizacja i my. (w) Tożsamość lokalna wobec trendów globalnych* red. M. Graban, R. Piekarski, 2003 r., s. 112.

W przypadku Polski i innych kandydujących do Unii krajów Europy Środkowej przedstawione problemy i współzależności trzech procesów także są ważne i muszą być uwzględnione w długofalowych strategiach rozwojowych. Być może są jeszcze ważniejsze niż dla Unii, gdyż występująca luka technologiczna i ekonomiczna jest jeszcze większa i ma dwa składniki: dysproporcje względem UE oraz USA. Pokonanie tej luki również miałoby dwa etapy, a realizacja pierwszego byłaby uruchomiona dzięki członkostwu w Unii. Jak się wydaje, w obecnych warunkach technologicznych dla krajów Europy Środkowej korzystne byłoby dokonanie wysiłku jednocześnie w zakresie wsparcia rozwoju IKT i „nowej gospodarki” oraz realizacji ekonomicznych przemian warunkujących członkostwo w UE. O ile termin i warunki akcesji w głównej mierze zależą od Unii, to w zakresie przyśpieszenia rozwoju „nowej gospodarki” wymagany jest przede wszystkim własny wysiłek społeczeństw środkowoeuropejskich. Po opracowaniu programów promujących stosowanie IKT (np. e-Polska) musi nastąpić ich intensywne wdrażanie we wszystkich sferach życia gospodarczego i społecznego. Co istotne, musi to nastąpić szybko. Czynnikiem czasu odgrywa tu ważną rolę, gdyż przy silnie przyśpieszonym postępie IKT odkładanie wsparcia rozwoju „nowej gospodarki” na później mogłoby ogromnie utrudnić lub wręcz uniemożliwić proces doganiania krajów wiodących technologicznie i ekonomicznie¹³.

REGIONY TRANSGRANICZNE NA PRZYKŁADZIE EUROREGIONÓW

Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna stanowi istotny element polityki rozwoju polskich województw. Zapewnia przepływ doświadczeń pomiędzy regionami z różnych państw, a tym samym wspiera działania zmierzające do podniesienia jakości funkcjonowania instytucji samorządowych, ułatwia rozwój turystyki, zapewnia koordynację rozbudowy infrastruktury po dwóch stronach granicy państwowej; prowadzi do kulturowego i edukacyjnego rozwoju regionu, jest narzędziem promocji. Wszystkie te funkcje spełniane przez współpracę międzynarodową regionów sprawiają, że przyczynia się ona także do rozwoju gospodarczego¹⁴.

Znaczenie współpracy międzynarodowej samorządów wojewódzkich w kontekście integracji europejskiej można rozważać

¹³ Master of Business Administration, nr 1, 2003.

¹⁴ G. Gorzelak; Regiony w polityce europejskiej Globalizacja i my. (w) Tożsamość lokalna wobec trendów globalnych red. M. Graban, R. Piekarski, 2003 r., s. 112.

z dwóch perspektyw. Z perspektywy europejskiej instytucje samorządowe są jednym z aktorów integracji gospodarczej. Współpraca międzynarodowa jest elementem integracji gospodarczej, tym samym można ją uznać za czynnik rozwoju gospodarczego. Współcześnie współpraca międzynarodowa uznawana jest również za czynnik rozwoju ze względu na jej znaczenie jako narzędzia pozyskiwania i wymiany informacji. W tym sensie samorządy regionalne/wojewódzkie nawiązujące kontakty międzynarodowe realizują podstawowy cel integracji europejskiej, jakim jest stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Z punktu widzenia polskiego systemu samorządowego, rola samorządów wojewódzkich polega na wskazywaniu strategicznych celów rozwoju oraz na koordynowaniu działań pozostałych aktorów regionalnych w dziedzinach będących przedmiotem zainteresowania samorządu. Ta rola predestynuje samorządy regionalne do nawiązywania kontaktów międzynarodowych, które następnie wykorzystywane są przez ich partnerów w regionie dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Powiązania powstałe w wyniku tej współpracy kilku szczebli i rodzajów partnerów regionalnych – pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, organizacji społecznych, instytucji naukowych czy przedsiębiorstw – mogą być później wykorzystane również przy realizacji innych wspólnych zadań, najczęściej przy aplikowaniu o finansowanie z funduszy Unii Europejskiej.

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, polska wschodnia granica stała się jednocześnie granicą całej Unii. Dlatego też współpraca z regionami z państw wschodnioeuropejskich nabrała nowego znaczenia. Konieczny jest rozwój współpracy przygranicznej, rozbudowa infrastruktury granicznej, turystycznej i służącej ochronie środowiska, jak również przekazanie polskich doświadczeń regionom wschodnich sąsiadów Polski. Jest to ważny element zapobiegania procesowi marginalizacji wschodnich województw Polski. Rozwój współpracy zagranicznej polskich województw z ich wschodnimi sąsiadami należy uznać za warunek konieczny dla wzrostu ich atrakcyjności inwestycyjnej, przemyślanej rozbudowy infrastruktury transportowej, a w konsekwencji rozwoju gospodarki. Jest on również niezbędnym elementem rozwoju kulturowego i politycznego.

PODSTAWY FUNKCJONOWANIA I MODELOWE UJĘCIE EUROREGIONU

Współpraca euroregionalna jest odmianą współpracy transgranicznej. Jedną z propozycji zdefiniowania euroregionu

jest pojęcie „określonego geograficznie obszaru obejmującego przygraniczne części dwu lub więcej państw, które chcą ze sobą współpracować i koordynować działania społeczności lokalnych w różnych dziedzinach”¹⁵. Formę euroregionu wyróżnia wyższy poziom instytucjonalizacji i formalizacji, który polega na powołaniu stałych, transgranicznych struktur i organów współpracy w postaci rad, sekretariatów, grup roboczych. Nazwa „euroregion” pochodzi od najstarszej inicjatywy współpracy transgranicznej „Euroregio”. Został on powołany do życia w 1958 roku na obszarze przylegającym do granicy holendersko-niemieckiej pomiędzy rzekami Ren, Ems i Ijssel. W skład Euroregio wchodzi 105 członków - dystrykty i miasta zorganizowane w stowarzyszeniach regionalnych. Jego organami są zarząd, rada i sekretariat. Szeroki jest też zakres działalności pierwszego euroregionu. Są to takie dziedziny jak: gospodarka, bieżące programy graniczne, sprawy socjalne, transport, środowisko, rolnictwo, kultura, technologia, turystyka, edukacja i szkolenie¹⁶. W UE euroregiony odegrały bardzo dużą rolę w zacieśnianiu kontaktów pomiędzy krajami członkowskimi oraz w integracji z przyszłymi członkami Unii.

System źródeł prawa w Polsce określony jest w III Rozdziale Konstytucji RP. Zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy zasadniczej umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Ze względu na to tzw. ustawy samorządowe (o samorządzie gminnym - u.s.g.¹⁷, o samorządzie powiatowym - u.s.p.¹⁸ i o samorządzie województwa - u.s.w.¹⁹) oraz ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych²⁰ nie mogą być stosowane wbrew przepisom wcześniej przedstawionych umów międzynarodowych. Zauważyć należy jednak, że ani powyższe ustawy, ani umowy międzynarodowe nie tworzą i nie stosują pojęcia „euroregionu”. Euroregiony w Polsce są to z zasady struktury powstałe na zasadach umów między stowarzyszeniami gmin leżących po przeciwnych stronach granicy, które „powstają nie dla przejęcia określonego władztwa administracyjnego, lecz w celu promowania kultury regionalnej, turystyki nadgranicznej czy oży-

¹⁵ G. Michałowska [red.], *Mały słownik stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1996, s. 37.

¹⁶ T. Borys, *Panorama euroregionów*, Jelenia Góra 1997, s. 40 i nast.

¹⁷ Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009.

wiania wymiany handlowej i rynku pracy”²¹. Zasady realizowania współpracy przygranicznej poprzez tworzenie sformalizowanych struktur są uregulowane w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

Jednostki samorządu terytorialnego, przystępując do międzynarodowych zrzeszeń, muszą działać zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa oraz jego międzynarodowymi zobowiązaniami (art. 2). Uchwała o przystąpieniu jednostki do zrzeszenia międzynarodowego musi być zatwierdzona przez ministra właściwego do spraw zagranicznych - minister udziela zgody na przystąpienie jednostki do zrzeszenia (art. 3). W przypadku niezgodności działań zrzeszenia międzynarodowego z polityką zagraniczną państwa minister właściwy do spraw zagranicznych może cofnąć zgodę na przystąpienie do zrzeszenia międzynarodowego. W celu rozwoju współpracy transgranicznej gminy, z reguły zawierają umowy, stosownie do przepisów art. 84 u.s.g. oraz odpowiednio art. 5, 9, 10 Prawa o stowarzyszeniach²², których skutkiem jest powoływanie stowarzyszeń. Stowarzyszenia te stawać się mogą stronami porozumień tworzących euroregiony. Odpowiednikami tych stowarzyszeń mogą być utworzone na podstawie art. 64 i nast. u.s.g. związki międzygminne, które również posiadają osobowość prawną i zatem, co wydaje się być oczywiste, mogą być stronami umów czy porozumień. Tych uregulowań, niestety, nie można uznać za wyczerpujące. Problematyczne na przykład wydaje się przystępowanie do stowarzyszeń gminnych opartych na prawie polskim zagranicznych jednostek samorządu terytorialnego: „Wypada uznać, że w warunkach polskich gmina zagraniczna może być tylko członkiem wspierającym stowarzyszenia. Gminy zagraniczne mogą ponadto przystąpić do związku stowarzyszeń, gdyż osoby prawne mogą do niego należeć bez żadnych ograniczeń (art. 22 zwz. z art. 4 Prawa o stowarzyszeniach). Należy więc oczekiwać wprowadzenia ustawowej regulacji współpracy transgranicznej”²³.

Euroregion jest strukturą o charakterze zarówno prywatno, jak i publicznoprawnym. Mimo że podstawą jego istnienia jest porozumienie równoprawnych podmiotów, to jednocześnie „jako organizacji społecznej przysługują mu uprawnienia procesowe uła-

²¹ S. Czarnow, Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów, „Państwo i Prawo” 1997, zeszyt nr 10, s. 59.

²² Dz. U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104 ze zm.

²³ S. Czarnow: op. cit., s. 61.

twiające realizację jego zadań²⁴. Dla przykładu: jako organizacja społeczna ma prawo do wypowiedania się w sprawach publicznych oraz wszczynania postępowania przed sądami powszechnymi i NSA. Wydawać się może, że możliwość wykonywania kompetencji z zakresu administracji publicznej wynika z art. 39 ust. 4 u.s.g., zezwalającego radzie gminy na upoważnianie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, z wyłączeniem wydawania decyzji, jednostek pomocniczych, a także jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę w celu wykonywania jej zadań. Powierzyć zadania z zakresu administracji publicznej można jednak stowarzyszeniu gmin - stronie umowy o powołaniu euroregionu, nie zaś samym organom euroregionu. Zakazuje tego art. 3 ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Według tego przepisu przystąpienie do zrzeszenia międzynarodowego nie może łączyć się z przekazaniem na jego rzecz zadań publicznych z zakresu działań tej jednostki. Na podstawie art. 8 ustawy o administracji terenowej w województwie²⁵, wojewoda może powierzyć prowadzenie, w jego imieniu, niektórych spraw z zakresu swej właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w I instancji organom gminy położonej na terenie województwa, jednak „w szczególnych wypadkach wojewoda może powierzyć wykonywanie zadań, z wyjątkiem wydawania decyzji administracyjnych, innym właściwym jednostkom”. Wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby owymi właściwymi jednostkami były organy stowarzyszeń gmin - polskich członków euroregionów. Niemożliwe, niestety, jest przekazanie powierzenia spraw z zakresu administracji publicznej organom euroregionów.

Reforma samorządu terytorialnego wprowadziła dwie nowe samorządowe jednostki podziału administracyjnego: powiat i województwo. W ustawach o samorządzie powiatowym i o samorządzie wojewódzkim powtórzono, ale i rozwinięto rozwiązania dotyczące omawianej materii. Dla przykładu, w art. 12 u.s.p. w ust. 9a wprost przyznano radzie powiatu kompetencje do podejmowania decyzji w sprawie przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych. Przepisy u.s.p., podobnie jak przepisy „ustawy gminnej” regulują sposób przekazywania kompetencji decyzyjnych oraz sposób zawiązywania powiatowych związków, stowarzyszeń i porozumień. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego może następować nie tylko na płaszczyźnie horyzontalnej, ale i między jednostkami różnego stopnia, tj. między powiatami

²⁴ Tamże, s. 69.

²⁵ Dz.U. z 2001 Nr 80, poz. 872.

i gminami. Stowarzyszenia powiatów i gmin już stały się podstawą euroregionów. W przypadku województw samorządowych w u.s.w. dopuszczono współpracę z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw (art. 12 pkt 6). W myśl ustawy sejmik wojewódzki posiada kompetencję do uchwalania „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” i podejmowania uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych. Współpracy zagranicznej województwa poświęcony został cały Rozdział 6 u.s.w., w którym wskazano na konieczność jej zgodności z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i zobowiązaniami międzynarodowymi. Podkreślić też należy potrzebę zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych na podjęcie przez sejmik uchwał o przyjęciu „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” oraz innych inicjatyw zagranicznych województwa. Dopuszczalne zatem i stosowane w praktyce są porozumienia międzynarodowe tworzące euroregiony, których stronami mogą być województwa.

Tab. 1. Status euroregionów w granicach Polski²⁶

Nazwa euroregionu	Strony porozumienia	Sygnatariusze porozumienia
POMERANIA (polsko-niemiecko-szwedzki)	Komunalny Związek Celowy Gmin Pomorza Zachodniego „Pomerania”, miasto Szczecin, Niemiecki Związek komunalny „Pomerania” i Związek Gmin Skanii	przewodniczący stowarzyszeń, prezydent związku i prezydent miasta
SPREWA-NYSA-BÓBR (polsko-niemiecki)	Stowarzyszenie Gmin Rzeczypospolitej Polskiej i Niemieckie Stowarzyszenie Miast i Powiatów	przewodniczący stowarzyszeń
PRO EUROPA VIADRINA (polsko-niemiecki)	Związek Gmin Polskich Euroregionu „Pro Europa Viadrina” i Niemieckie Stowarzyszenie „Środkowa Odra”	przewodniczący stowarzyszeń
NYSA (czesko-polsko-niemiecki)	Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu „Nysa”, Euroregion „Nysa” Regionalne Komunalne Stowarzyszenie Gmin Północnych Czech oraz Komunalne Stowarzyszenie Euroregionu „Nysa”. Sekcja Niemiecka	przewodniczący stowarzyszeń i w przypadku Czech dodatkowo przewodniczący powiatów
GLACIENSIS (polsko-czeski)	Stowarzyszenie Gmin Ziemi Kłodzkiej i Regionalne Stowarzyszenie do Spraw Współpracy Pogranicza Czech, Moraw i Ziemi Kłodzkiej	przewodniczący stowarzyszeń
PRADZIAD (polsko-czeski)	Stowarzyszenie Gmin Dorzecza Osobłogi, Unia Turystyczna Ziemi Nyskiej oraz Stowarzyszenie miast i gmin Powiatów Bruntal, Jasenik i Sumperk	przewodniczący stowarzyszeń

²⁶ T. Borys, Panorama euroregionów, Jelenia Góra 1997, s. 40 i nast.

SILESIA (polsko-czeski)	Stowarzyszenie Gmin Dorzecza Górnej Odry oraz Regionalne Stowarzyszenie współpracy Czesko-Polskiej Śląska Opawskiego	przewodniczący stowarzyszeń
ŚLĄSK CIE-SZYŃSKI (polsko-czeski)	Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” oraz Regionalne Stowarzyszenie Współpracy Czesko-Polskiej Śląska Cieszyńskiego	przewodniczący stowarzyszeń
TATRY (polsko-słowacki)	Stowarzyszenie „Euroregion Tatry” i Związek „Region Tatry”	przedstawiciele wsi i miast słowackich oraz polskich gmin (wójtowie, burmistrzowie i prezydenci)
KARPACKI (polsko - słowacko - ukraińsko - węgiersko - rumuński)	Związek Międzyregionalny „Euroregion Karpacki”	województwie oraz przewodniczący sejmików gmin dwóch województw, przedstawiciele Stowarzyszenia Regionu Karpackiego, 6 miast słowackich, Przedstawiciel Prezydenta Ukrainy na Obwód i przewodniczący rady Obwodu oraz 2 pełnomocników Prezydenta Republiki Węgierskiej na komitaty oraz przedstawiciele Zgromadzeń Regionalnych i miast o statucie stolicy komitatu, przewodniczący 5 okręgów rumuńskich
BUG (polsko-ukraiński)	Związek Transgraniczny Euroregionu „Bug”	Wojewodowie 4 województw oraz przewodniczący Rady Obwodowej
NIEMEN (polsko - białorusko - litewski)	Związek Transgraniczny „Euroregion Niemen”	Wojewoda, przewodniczący Obwodowego Komitetu Wykonawczego oraz zarządcy 2 powiatów litewskich

BAŁTYK (polsko - duńsko - litewsko - łotewsko - rosyjsko - szwedzki)	Hrabstwo Bornholmu, miasto i region Liepaja, Okręg Kłajpejdcki oraz merostwa miast Kłajpejdy, Pałangi i Neringi oraz rejonów Kłajpejdckiego, Kretingskiego, Sziludzkiego i Skuodowskiego, Stowarzyszenie Gmin Rzeczypospolitej Polskiej „Euroregionu Bałtyk” oraz urzędy Wojewody i Sejmiki Samorządowe Gmin byłych województw elbląskiego, gdańskiego, olsztyńskiego i słupskiego, Związek Muncypalny Obwodu Kaliningradzkiego, Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Rady województw Blekinge i Kronberg, Urząd Wojewódzki Administracji Blekinge oraz Rada Regionalna Województwa Kalmar	Wojewodowie i przewodniczący sejmików, stowarzyszeń i rad związków, merowie miast i rejonów oraz dyrektorzy rad wojewódzkich
---	--	--

Źródło: T. Borys: Panorama Euroregionów, Jelenia Góra 1997, s. 54-55.

W typowym ujęciu pojęcie „euroregion” polega na tym, iż dwa stowarzyszenia posiadające odrębną (ocenianą z punktu widzenia odrębnych systemów prawnych) osobowość prawną, powołują na mocy umowy zawartej między sobą wspólne organy stanowiące²⁷. Zobowiązują się one do współdziałania w określonych sprawach, które mieszczą się w ramach ich kompetencji wyznaczonych przez prawo krajowe. Euroregion nie narusza suwerenności władz krajowych. Powoływane instytucje nie są organami ponadpaństwowymi z wydzieloną autonomią spod narodowych jurysdykcji, administracji czy kontroli. „Do efektywnego rozwoju wszelkich powiązań transgranicznych niezbędne jest istnienie podstawowych aktów międzynarodowych w postaci wzajemnego uznawania sąsiadów, regulacji form i zasad komunikacji transgranicznej i rozwiniętej infrastruktury granicznej”²⁸.

Euroregion Karpacki został powołany do życia 14 lutego 1993 r. w Debreczynie, gdzie przedstawiciele władz lokalnych Polski, Słowacji, Węgier i Ukrainy podpisali porozumienie o utworzeniu Związku Międzyregionalnego „Euroregion Karpacki” oraz ministrowie spraw zagranicznych Polski, Ukrainy i Węgier udzieliли poparcia tej inicjatywie podpisując Deklarację o Współpracy Społeczności Zamieszkujących Obszar Euroregionu Karpackiego. Na posiedzeniu w dniach 29-30 kwietnia 1997 r. Rada Związku

²⁷ Por. J. Zaucha, Integracja wokół Bałtyku [w:] E. Toczyska [red.]: Podstawy reformy samorządowej, Gdańsk 1997, s. 98.

²⁸ W. Malendowski, M. Ratajczak, Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej, Wrocław 1998, s. 61.

pozytywnie rozpatrzyła wniosek strony rumuńskiej o jej przyjęcie w charakterze Członka Zwyczajnego.

Euroregion Karpacki obejmuje po stronie polskiej 180 gmin z dwóch województw: małopolskiego i podkarpackiego o łącznej powierzchni 18.686 km² zamieszkałej przez 2.376 tys. osób. Po stronie ukraińskiej w skład Euroregionu wchodzi 4 obwody: lwowski, zakarpacki, iwanofrankowski i czerniowiecki. Ukraińska część Euroregionu ma 56.600 km² powierzchni i liczy 6.430 tys. mieszkańców. Po stronie słowackiej do Euroregionu należą dwa kraje: koszycki i preszowski. Ich obszar ma 10.459 km² powierzchni, a liczba ludności wynosi 1.111 tys. osób. Po stronie węgierskiej w skład euroregionu wchodzi 5 okręgów położonych w północno-wschodniej części kraju Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár-Bereg. Obszar ten ma 28.639 km² i jest zamieszkały przez 2.609 tys. osób. Po stronie rumuńskiej w skład euroregionu wchodzi 5 okręgów: Bihor, Sălaj, Satu Mare, Maramureş, Botoşani. Rumuńska część ma 27.104 km² powierzchni i liczy 2.274 tys. mieszkańców. Główną przesłanką utworzenia Euroregionu Karpackiego było inicjowanie i koordynowanie działań w zakresie promocji współpracy gospodarczej, naukowej, kulturalnej, oświatowej, turystycznej i ekologicznej.

Większość wpływów do budżetu euroregionu pochodzi ze składek członków. Ponadto w 1995 roku euroregion uzyskał bezzwrotną pomoc ze środków Rockefeller Brothers Fund (75 tys. USD) oraz Institute for East-West Studies (20 tys. USD). W 1994 roku - dzięki staraniom nowojorskiego Institute for East-West Studies, który od początku wspierał działalność euroregionu - powstała Fundacja Rozwoju Euroregionu Karpackiego. Fundacja ta jest niezależną instytucją zarejestrowaną na Słowacji i zajmuje się wspieraniem poprzez pomoc finansową i techniczną instytucji pozarządowych działających w euroregionie. Celem Fundacji jest doprowadzenie do większego zaangażowania się społeczności lokalnych w działania na rzecz swych regionów. W ramach Funduszu Małych Projektów Euroregionalnych PHARE w 1999 roku euroregion otrzymał dotację w wysokości 114 tys. ECU, a w ramach programu PHARE Credo 331 tys. ECU (49 tys. ECU na przedsięwzięcia na granicy polsko-słowackiej i 282 tys. ECU na inicjatywy na granicy polsko-ukraińskiej). W wielu miastach pod egidą Euroregionu Karpackiego od kilku lat organizowane są imprezy targowe. Niektóre z imprez targowych mają już cykliczny charakter i cieszą się dużym zainteresowaniem wystawców, np. Krośnieńskie Targi Euroregionalne „Kontakt”, czy targi w Rzeszowie, Miskolcu i Nyiregyhaza. Imprezom targowym towarzyszą często seminaria

i szkolenia poświęcone różnym aspektom współpracy gospodarczej, a także liczne imprezy kulturalne i sportowe.

Cyklicznie odbywa się Seminarium Pedagogiczno-Oświatowe Euroregionu Karpackiego, które jest ważnym forum spotkań nauczycieli. W szkołach średnich powstają kluby Euroregionu Karpackiego, które popularyzują wśród młodzieży idee współpracy transgranicznej i nawiązują kontakty ze szkołami z innych części Euroregionu. Od 1994 roku istnieje Stowarzyszenie Uniwersytetów Euroregionu Karpackiego. Dzięki pomocy Euroregionu i Institute for East-West Studies na Uniwersytecie w Użgorodzie powstało Centrum na Rzecz Reformy Administracji Publicznej. Organizuje się coraz więcej wspólnych imprez kulturalnych, np. festiwale folklorystyczne Eurofolk oraz Festiwal Kultury Karpackiej. Należy również wymienić takie inicjatywy, jak: Międzynarodowa Konferencja Naukowo- Techniczna „Ekologiczne i ekonomiczne uwarunkowania rozwoju gospodarczego Karpat Południowo-Wschodnich - Karpaty 95”, Konferencja Rektorów Wyższych Uczelni Regionu Karpackiego, Euroregionalna Olimpiada Młodzieży Niepełnosprawnej, w której uczestniczyła młodzież z Ukrainy i Słowacji oraz Jarmark Open-Folk z udziałem zespołów z Węgier, Ukrainy i Słowacji²⁹.

W dniu 29 września 1995 roku w Łucku na Ukrainie wojewodowie: chełmski, lubelski, tarnobrzeski i zamojski oraz ze strony ukraińskiej Przewodniczący Wołyńskiej Rady Obwodowej pełniący jednocześnie funkcje Przewodniczącego Wołyńskiej Administracji Państwowej podpisali Porozumienie o utworzeniu Związku Transgranicznego Euroregion Bug. Z dniem 15 maja 1998 roku do Euroregionu przystąpiła strona białoruska. W skład Euroregionu po stronie polskiej wchodzi 251 gmin z 4 województw: lubelskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego o łącznej powierzchni 29.269 km² i zamieszkuje ją 2.687 tys. osób. Po stronie ukraińskiej w skład euroregionu wchodzi obwód wołyński, liczący 20.141 km² powierzchni i zamieszkały przez 1.075 tys. osób. Po stronie białoruskiej w skład euroregionu wchodzi obwód brzeski, o powierzchni 32.800 km² i zamieszkały przez 1.501 tys. osób.

Głównym celem euroregionu jest poprawa warunków życia jego mieszkańców, wspieranie rozwoju społeczno-ekonomicznego, ochrona walorów środowiska przyrodniczego, wykorzystanie wspólnego dziedzictwa kulturowego i wspólne działania na rzecz budowy porozumienia między narodami. Główne zadania euroregionu to:

- opracowanie strategii rozwoju,
- stworzenie bazy informacyjnej,

²⁹ <http://www.europa.slupca.pl/>.

- promocja obszaru euroregionu i pozyskiwanie kapitału zagranicznego,
- przygotowanie projektów rozbudowy transgranicznej infrastruktury komunikacyjnej,
- opracowanie i realizacja projektów proekologicznych, w tym projektu „Czysty Bug”,
- opracowanie wspólnych imprez targowych, kulturalnych i sportowych.

Od czasu powstania euroregionu (tj. od 1995 roku) nie realizowano konkretnych projektów. Ze środków Komitetu Badań Naukowych realizowany jest projekt badawczy, którego celem jest analiza możliwości współpracy transgranicznej i zaproponowanie konkretnych form rozszerzenia tej współpracy. Wyniki prowadzonych badań pomogą określić kierunki i zasady wspomagania rozwoju całego obszaru Euroregionu Bug³⁰.

EUROPEJSKA KARTA REGIONÓW GRANICZNYCH I TRANSGRANICZNYCH

W języku prawnym pojęcia „euroregion” i „współpraca euro regionalna” występują rzadko. Ich treść można zdefiniować na podstawie prawa międzynarodowego, szczególnie na podstawie Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, sporządzonej w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (EKRWT), która w stosunku do Polski weszła w życie 19 czerwca 1993 r. W myśl art. 2 ust. 1 niniejszej Konwencji za współpracę transgraniczną uważa się: „każde wspólne działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie i przyjęcie porozumień do realizacji tychże zamierzeń”³¹. Wyrażenie: „wspólnoty i władze terytorialne” (art. 2 ust. 2) odnosi się do jednostek, urzędów, organów realizujących zadania lokalne i regionalne oraz uważanych za takie przez prawo wewnętrzne danego państwa. W art. 3 ust. 4 Konwencji wyraźnie zastrzeżono, że działania podjęte przez odnośne organy muszą się mieścić w zakresie dopuszczalnym i z poszanowaniem prawa wewnętrznego danego państwa. W jej ramach uregulowano ogólne zasady współpracy transgranicznej oraz podstawowe obowiązki państwa w tym zakresie, np.: wspierania współpracy

³⁰ Tekst Europejskiej Konwencji Ramowej opublikowano w Dzienniku Ustaw z 1993 r. Nr 61, poz. 268.

³¹ Tekst Europejskiej Konwencji Ramowej opublikowano w Dzienniku Ustaw z 1993 r. Nr 61, poz. 268.

transgranicznej, dążenia do rozwiązania wszelkich zakłócających ją problemów natury prawnej i administracyjnej. Autorzy położyli szczególny nacisk na rozwój lokalny i regionalny, ochronę środowiska, rozbudowę usług publicznych, pomoc wzajemną w razie nieszczęść i katastrof. Dokument ten zawiera również propozycje form i instrumentów współpracy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 są one niewiążące i mają charakter instruktażowy. Załącznik 1 - jako integralna, choć techniczna część Konwencji - składa się z:

- wzorów porozumień międzypaństwowych,
- z wzorów porozumień, statutów oraz umów zawieranych przez władze lokalne.

Te modelowe propozycje są przeznaczone do twórczego wykorzystania przez państwa - sygnatariuszy oraz istniejące w ich ramach podmioty lokalne i regionalne. Na podstawie powyższego Załącznika można zidentyfikować następujące modele prawne współpracy zalecane przez twórców Konwencji³²:

- porozumienia międzypaństwowe,
- porozumienia na szczeblu regionalnym i lokalnym - typu *gentlemans agreements*,
- umowy na szczeblu regionalnym i lokalnym zawierające prywatno- lub publicznoprawne zobowiązania prawnie wiążące.

Porozumieniom międzypaństwowym odpowiada pięć przewidzianych w Załączniku zarysów porozumień, statutów oraz umów, których celem jest dokładne określenie ram, form i granic, jakie państwa zamierzają wyznaczyć dla działań władz terytorialnych, usunięcie wątpliwości natury prawnej oraz określenie mającego zastosowanie prawa, właściwości sądów, możliwości apelacji itp.³³ Porozumienia międzypaństwowe zawierają również klauzule kompetencyjne upoważniające podmioty lokalne i regionalne do zawierania dalszych umów i porozumień na właściwych szczeblach. „Zarysy porozumień, statutów i umów zawieranych między władzami lokalnymi odpowiadają różnym stopniom rozwoju i formom współpracy lokalnej. W zależności od celu oraz stanu wewnętrznych przepisów prawnych zarysy te mogą być zastosowane bezpośrednio, bądź też po uprzednim zawarciu porozumień międzypaństwowych o ich zastosowaniu. Zarysy stanowią cenna

³² W. Toczyski [red.], *Międzynarodowa współpraca regionów poradnik*, Gdańsk 1998, s. 55.

³³ Tamże, s. 62.

wskazówkę, mogą one podlegać zmianom stosownie do potrzeb władz lokalnych³⁴.

Na podstawie wyżej wymienionych wzorców i zarysów można zidentyfikować następujące formy współpracy:

- konsultacyjne grupy do spraw uzgodnień pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi,
- koordynacyjne grupy do spraw uzgodnień w zakresie realizacji lokalnych zadań transgranicznych o charakterze publicznym,
- prywatnoprawne stowarzyszenia transgraniczne,
- prywatnoprawne wiążące umowy o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych,
- publicznoprawne wiążące umowy o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych,
- publicznoprawne związki i stowarzyszenia (zrzeszenia) transgraniczne - organy współpracy,
- transgranicznej pomiędzy władzami regionalnymi³⁵.

³⁴ Załącznik 1 EKRWT (Wzory porozumień, umów i statutów dla władz lokalnych. Uwagi wstępne).

³⁵ W. Toczyski [red.], Międzynarodowa współpraca regionów - poradnik, Gdańsk 1998, s. 55.