

**Renata Koszyk-Białobrzaska, Izabela Zabielska**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## **EUROREGIONY JAKO PŁASZCZYZNA WSPÓŁPRACY I INTEGRACJI – ROZWAŻANIA TEORETYCZNE**

### **1. Wstęp**

Współczesna Europa doświadcza wzmocnienia i przyspieszenia procesów integracyjnych, co sprawia, że społeczeństwa są coraz bardziej współzależne gospodarczo i kulturowo, a także w dziedzinie bezpieczeństwa. Towarzyszą temu globalizacja i uniwersalizacja dotychczasowych problemów. Są one rozwiązywane na poziomie ogólnopaństwowym i regionalnym. Globalizacja nie stwarza niezawodnego i sprawnie działającego międzynarodowego porządku prawnego i podporządkowanych mu instytucji. Na dotychczasowym poziomie rozwoju stosunków międzynarodowych nieporównywalnie większe możliwości w tym zakresie występują w skali regionu, tam bowiem najłatwiej można znaleźć punkty styczne dla priorytetów społeczno-gospodarczych [Malendowski, Szczepaniak 2000]. Z takiego podejścia wywodzi się koncepcja integracji przez euroregiony.

Tworzenie euroregionów jest szczególnie wskazane tam, gdzie integracja jest warunkiem racjonalizacji wykorzystania zasobów i intensyfikacji procesów wzrostu (efekt synergii) i gdzie jest ona pożądana z ponadregionalnego (zwłaszcza ogólnoeuropejskiego) punktu widzenia, a jednocześnie samoistne procesy integracyjne były i są słabe [Gorzym-Wilkowski 2005].

### **2. Czym są euroregiony?**

Euroregiony stanowią najniższy szczebel integracyjny. Są czynnikiem pobudzającym oddolnie konstrukcję i integrację Unii Europejskiej, począwszy od życia codziennego obywateli. Stanowią formę zinstytucjonalizowanej współpracy przygranicznej, są małą integracją krajów sąsiadujących ze sobą. Powstają z inicjatywy oddolnej, ale są elementem składowym budowanego „od góry” nowego ładu europejskiego [Greta 2003]. Euroregion, jest zatem przejawem dążeń do intensyfikacji współpracy na obszarach przygranicznych, a jej celem jest m.in. zapewnienie dobro-

sąsiedzkich stosunków ze społecznościami państw sąsiadujących ze sobą, podnoszenie poziomu i jakości życia, popieranie idei jedności europejskiej i współdziałania międzynarodowego [Malendowski, Szczepaniak 2000].

Euroregiony są szczególną odmianą regionów transgranicznych. Podstawowe cechy wyróżniające euroregion od regionu transgranicznego to:

- wysoki stopień instytucjonalizacji współpracy transgranicznej (przejawiający się m.in. powołaniem rad, sekretariatów i grup roboczych),
- liczne powiązania z wyspecjalizowanymi krajowymi i zagranicznym organami,
- charakter powoływania euroregionu (pierwszeństwo inicjatyw lokalnych, regionalnych),
- swobodny ruch towarowy i osobowy,
- dobrze zorganizowana sieć komunikacji masowej [Głębicka, Grewiński 2003].

Zatem współpraca na poziomie euroregionu to pojęcie o znaczeniowo węższym zakresie od współpracy transgranicznej, która zawiera w sobie element funkcjonalny (kieruje uwagę na przedmiot i cele współdziałania). Współpraca transgraniczna nabiera cech euroregionu w wyniku wprowadzenia stałych, instytucjonalnych form współpracy. Umożliwiają one prawnie uregulowany udział stron przez tworzone wspólnie organy i instytucje. Pojęcie euroregionu wprowadza element strukturalny, akcentując kwestie ram instytucjonalno-prawnych współpracy [Koszyk-Białobrzeska, Kisiel 2008].

Euroregion, podobnie jak region, należy do pojęć wieloznacznych i wieloaspektowych. Greta [2003] podaje za Różyckim następujące definicje euroregionu:

- euroregion – wielostronna, ponadgraniczna wspólnota komunalna utworzona na obszarach części państw wchodzących w skład danego regionu,
- euroregion – pewna przestrzeń, w której krajobraz i mieszkańcy mają wiele cech wspólnych, a zarazem odróżniają się od innych regionów; szczególna właściwość euroregionu polega na fakcie, że jego obszar obejmuje tereny dwóch, trzech lub większej liczby państw,
- euroregion – ponadgraniczne zjednoczenie związków administracyjnych w celu poprawy stosunków we wszystkich płaszczyznach życia społeczno-gospodarczego członków tego zjednoczenia,
- euroregion – zinstytucjonalizowane związki między organizacjami państwowymi lub samorządowymi bądź nieformalne, tworzone przez stowarzyszenia zawodowe lub naukowe do współpracy obszarów przygranicznych; porozumienia euroregionalne nie mogą stać w sprzeczności z wewnętrzną legislacją państw czy też systemem umów międzynarodowych; ponadto euroregiony nie mają osobowości prawnej.

W literaturze przedmiotu, jak podaje Kociubiński [2000], euroregion został potraktowany bardzo szeroko przez Martina, który określa euroregiony jako termin ze sfery współpracy ponadgranicznej w Europie. Są one zinstytucjonalizowanymi punktami krystalizacji dla integracji europejskiej przy granicach, łączami regionalnymi, łączącymi kraje w przygranicznych obszarach. Euroregiony istnieją w wielu

postaciach, tzn. nie mają jednorodnej struktury, formy prawnej ani ograniczenia przestrzennego. Każdy euroregion rozwija się indywidualnie i odpowiednio do lokalnej specyfiki. Celem tej współpracy jest pokonanie granic państwowych rozumianych jako bariery społeczne, gospodarcze, infrastrukturalne i kulturalne. Euroregiony pojmują się jako reprezentację interesów regionu jako całości. Działają one na rzecz spraw istotnych dla ludności i lokalnej gospodarki oraz pełnią funkcję partnera do rozmowy wobec urzędów krajowych i międzynarodowych.

Podobnie Przybyła [2006] wskazuje, że euroregiony to zinstytucjonalizowane związki formalne między organizacjami państwowymi lub samorządowymi sąsiadujących ze sobą krajów, które tworzy się w celu ułatwienia współpracy i rozwoju obszarów przygranicznych. Według *Praktycznego przewodnika współpracy transgranicznej* [Practical guide... 1997] euroregion jest to formalna struktura współpracy transgranicznej, skupiająca przedstawicieli szczebla lokalnego i regionalnego, a także, w uzasadnionych przypadkach, partnerów gospodarczych i społecznych. Kuciński [1996] uważa, że idea euroregionalna polega na tworzeniu lub odtwarzaniu powiązań ekonomicznych, społecznych i ekologicznych tam, gdzie są one blokowane przez sztuczne bariery, jakimi są granice państwowe. Idea ta wiąże się z dążeniem do koordynacji systemów administracyjno-prawnych i ekonomicznych, w taki sposób, aby wspierały one wspólne interesy transgraniczne np. współpracę w dziedzinie kultury, nauki, ekologii, infrastruktury czy gospodarki.

Analizując sposoby definiowania pojęcia euroregionu, należy mieć na uwadze, że tworzenie euroregionów nie prowadzi do powstawania suwerennych jednostek prawno-administracyjnych ponad granicami państw. Euroregion nie zastępuje państwa, a więc nie tworzy minipaństwa, nie znosi formalnie granic, nie jest organizmem ponadpaństwowym wydzielonym spod narodowej jurysdykcji, administracji czy kontroli. Nie przyczynia się również do zaniku państw. Sama instytucja euroregionu służy głównie łagodzeniu skutków istnienia granic państwowych nazywanych często „bliznami historii”. Ramy współpracy tworzą rządy, a cechą euroregionu jest dobrowolność współpracy, zwłaszcza na szczeblu lokalnym [Greta 2003, Koszyk-Białobrzaska, Kisiel 2008]. Zasady funkcjonowania euroregionów zależą w dużej mierze od formy i stopnia instytucjonalizacji kontaktów transgranicznych [Głębicka, Grewiński 2003, Kisiel, Koszyk-Białobrzaska 2007]. Najczęściej w praktyce euroregionalnej wyróżnia się dwa systemy tego współdziałania:

- 1) samorządowy, jako efekt inicjatyw społeczności lokalnych i ich samorządów,
- 2) administracyjno-samorządowy, jako efekt współdziałania władz regionalnych i/lub centralnych oraz samorządowych.

Euroregiony, pozwalając na aktywne zaangażowanie obywateli i administracji (jak również grup politycznych i społecznych o charakterze ponadnarodowym), zapewniają wzajemne zrozumienie, umożliwiają tworzenie partnerstw wertykalnych i horyzontalnych na podstawie różnych krajowych struktur i kompetencji. Tym samym ułatwiają zarządzanie programami i projektami transgranicznymi.

Pojęcie „euroregion” wywodzi się od najstarszej realizowanej inicjatywy współpracy transgranicznej, a jednocześnie najbardziej zaawansowanej, tj. Euregio (pokołanego do życia w 1958 r.). Obejmuje ona obszar na granicy holendersko-niemieckiej usytuowany między rzekami Ren, Ems i Ijssel. Jak podaje Przybyła [1995], euroregion stanowi klasyczny przykład współpracy przygranicznej obszaru położonego w dwóch państwach o silnych powiązaniach historycznych, gospodarczych, kulturowych i etnicznych. Powstanie euroregionu wiązało się z tradycyjną przesłanką ożywienia współpracy przygranicznej, zwłaszcza racjonalnego rozwoju i wykorzystania infrastruktury technicznej sąsiadujących ze sobą regionów. Działalność Euregio polega na tworzeniu „lobby ponadgranicznego” obliczonego na inicjowanie konkretnych działań i udział w ich realizacji. Przykładem tego jest wpływ na budowę infrastruktury, utworzenie publicznych instytucji pod swoimi auspicjami, takich jak: biblioteki, koła miłośników sztuki, szkoły muzyczne, poradnie dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz ponadgraniczne banki danych [Kociubiński 2000]. Największe sukcesy gospodarcze Euregio związane są z promowaniem i wdrażaniem nowych technologii, dzięki czemu dokonała się restrukturyzacja przemysłu tego obszaru (tradycyjny przemysł włókienniczy został zastąpiony przez precyzyjny i elektroniczny) [Miszczuk 1996].

Euroregiony w Unii Europejskiej mają długą tradycję i są wpisane w układ mechanizmów i powiązań integrującej się Europy. Szacuje się, że w Europie Zachodniej istnieje obecnie ponad 168 euroregionów i podobnych struktur [*Opinia Europejskiego...* 2007]. Wskazuje się przede wszystkim na ich rolę ułatwiającą rozwiązywanie bardzo wielu lokalnych problemów na obszarach transgranicznych. Podkreśla się także ich funkcję w integrowaniu społeczności lokalnych żyjących po różnych stronach granicy państwowej. Są zatem skutecznym narzędziem w przełamywaniu stereotypów, przyczyniają się jednocześnie do wzbogacania kultur społeczności, które się ze sobą kontaktują.

### 3. Przesłanki tworzenia euroregionów

Istnienie i rozwój euroregionu zależy od wielu czynników. Większość z nich dotyczy mieszkańców pogranicza. Ze względu na zróżnicowanie kulturowe, gospodarcze, etniczne itp. wielu autorów wskazuje na istnienie na początku jednego czynnika i przyjęcie przy powstawaniu euroregionu tzw. teorii funkcjonalnej. Centralnym pojęciem tej teorii jest funkcjonalność dominującego czynnika w danym regionie przygranicznym [Misiak 1995]. Przykładowo Hass (cyt. za [Dyczewski i in. 1997]) uważa, że czynnikiem dominującym jest najczęściej współdziałanie ekonomiczne (dostrzeżenie wzajemnych korzyści z położenia przygranicznego, które daje możliwość skuteczniejszych działań w wyniku połączenia wysiłku organizacyjnego, społecznego i finansowego wszystkich stron). Właśnie ono najpierw integruje ludność regionów przygranicznych i następnie pociąga za sobą procesy kształtowania więzi politycznych, społecznych i kulturowych.

Część autorów (m.in. Hrbek, Schneider, Kaiser, Deutsch) podchodzi do tworzenia euroregionu wieloczynnikowo. Obok czynników ekonomicznych wymieniają przesłanki społeczne (nawiązywanie bezpośrednich kontaktów międzyludzkich, pokonywanie barier socjologicznych z poszanowaniem i zachowaniem odrębności współdziałających regionów), historyczne (wspólna historia powoduje często podobieństwo funkcjonalne i strukturalne obszarów podejmujących współpracę), polityczne (zmiana poglądów na temat granicy i sprowadzenie jej roli w krajach UE do znaczenia czysto administracyjnego). Inne przesłanki tworzenia euroregionów to m.in.: formalnoprawne (rozwój współdziałania transgranicznego zależy od formalnoprawnych możliwości podejmowania różnych inicjatyw przez społeczności lokalne i regiony) oraz instytucjonalne (wsparcie różnych form współdziałania ponadgranicznego przez instytucje i organizacje międzynarodowe, międzyrządowe i krajowe komisje (komitety, biura) zajmujące się problemami tej współpracy).

Kaiser wskazał, że duży wpływ na rozwój euroregionów mają takie czynniki, jak rozwój technik komunikacyjnych czy powstawanie regionów z większą autonomią władzy (możliwość zawierania umów gospodarczych i handlowych). Hrbek i Schneider uważają, że różne czynniki koherentnie działają w kierunku integracji lub dezintegracji terenów przygranicznych. Deutsch podkreślił, że zawiązywanie się ścisłych relacji między obszarami przygranicznymi to długi proces dochodzenia do consensusu. Ludzie, a także struktury organizacyjne uczą się w procesach integracji najpierw lojalności, kulturowego zbliżenia, aż do zmiany postawy i praktycznej współpracy [Dyczewski i in. 1997]. Również Eberhardt [1996] stawia tezę, że cele gospodarcze są często w przypadku euroregionów wtórne wobec celów politycznych – czyli integracji europejskiej.

Niewątpliwie główną przesłanką tworzenia euroregionów jest istniejąca już w terenie współpraca transgraniczna i jej tradycje oraz wykorzystywanie tendencji oddolnych w zakresie potrzeb takiej współpracy. Znaczenie euroregionów zwiększa transnarodowy charakter wielu problemów, z którymi spotyka się ludność, takich jak: ochrona środowiska naturalnego, racjonalne gospodarowanie wodą, specjalizacja technologiczna, problemy z porozumiewaniem się i informacją (szczególnie przy wzrastającej migracji międzynarodowej), zagadnienia postrzegania praw człowieka [Euroregiony...2007; Koszyk-Białobrzaska, Kisiel 2008].

W praktyce przy tworzeniu euroregionu wyłania się regionalne cele priorytetowe wynikające z potrzeb lokalnych społeczności. Cele oraz zakres działalności euroregionów określa statut. Najczęściej głównymi powodami utworzenia euroregionu są: rozwój społeczno-gospodarczy, stała poprawa warunków życia mieszkańców, ułatwianie kontaktów między społecznościami wspólnoty.

Współdziałanie, wymiana doświadczeń i informacji oraz wspólne projekty dotyczą głównie takich sfer, jak ekologia, komunikacja, gospodarka, turystyka, kultura, oświata, opieka społeczna oraz infrastruktura graniczna. Efektywność projektów wynika głównie z możliwości finansowych, a te zależą w dużej mierze od umiejętności pozyskiwania środków Unii Europejskiej. Wykaz typowych celów euroregiono-

nów zawiera Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi. Wskazuje, że najważniejszymi są (DzU 1993 nr 61, poz. 287 i 288): rozwój regionalny, działania na rzecz infrastruktury społecznej, wymiana kulturalna, organizacja transportu i komunikacji, ochrona przyrody, działania na rzecz szkolnictwa, kształcenia zawodowego, badań naukowych, publiczna ochrona zdrowia, wzajemna pomoc na wypadek nieszczęść i katastrof, współpraca w ramach turystyki, rozwiązywanie problemów związanych z małym ruchem granicznym.

Struktury współpracy transgranicznej umożliwiają mobilizację potencjału wszystkich podmiotów (m.in. izb handlowych, stowarzyszeń, przedsiębiorstw, związków zawodowych, instytucji społecznych i kulturalnych, organizacji ekologicznych, agencji turystycznych itp.), przyczyniają się do otwarcia rynków pracy i ujednoczenia kwalifikacji zawodowych oraz wspierają rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy przez działania w takich sektorach, jak infrastruktura, transport, turystyka, środowisko naturalne, edukacja, badania naukowe i współpraca między MSP.

Pod względem społeczno-kulturowym wartość dodana współpracy transgranicznej przejawia się w nieustannym rozpowszechnianiu wiedzy ogólnej, pewnego rodzaju „kontinuum transgranicznego”, którą można przedstawić w różnych publikacjach i formach. Podobnie umożliwia ona powstanie sieci organów tworzących efekt multiplikacji, takich jak np. centra kształcenia, instytucje ochrony środowiska naturalnego, stowarzyszenia kulturalne, biblioteki czy muzea. Ponadto współpraca transgraniczna sprzyja równości szans i dogłębnej znajomości języka kraju sąsiedniego, a nawet lokalnych dialektów – oba te elementy są niezbędne dla transgranicznego rozwoju regionalnego i stanowią wstępny warunek komunikacji [*Opinia Europejskiego... 2007*].

#### 4. Podsumowanie

Działalność euroregionów, jak podają Malendowski i Szczepaniak [2000], jest tylko fragmentem rozległego już frontu współpracy w Europie w warunkach przyspieszonego tempa przechodzenia do społeczeństwa informacyjnego. Cechą specyficzną tej fazy rozwojowej ludzkiej cywilizacji jest kształtowanie się zrębów nowych form kooperacji. Jednym z głównych jej wyznaczników jest zjawisko redukcji dotychczasowego znaczenia granic państwowych. Zmniejsza się ich rola jako linii oddzielających społeczeństwa regionów przygranicznych różnych państw od wpływów zewnętrznych. Elementem cementującym współdziałanie w ramach euroregionów jest to, że na tych obszarach krzyżują się różne kultury i problemy regionalne. Jest to więc argument na rzecz otwartości granic i polityki integracyjnego łączenia się sił wytwórczych i różnych czynników produkcji. Ponadto euroregion skutecznie rozpowszechnia ideę integracji europejskiej, zdobywania doświadczeń w tym zakresie oraz promowania europejskich standardów demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.



## Literatura

- Dyczewski L., Wadowski D., Szwed R., *Kapitał ludzki czynnikiem rozwoju euroregionu Bug (raport z badań)*. Seria Euroregion Bug, red. M. Bałtowski, t. 11, Wyd. Norbertinum, Lublin 1997.
- Eberhardt P., *Problematyka regionów transgranicznych na wschodnim pograniczu Polski*, „Przegląd Geograficzny” 1996, 68, 1-2, s. 41-55.
- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi* sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 roku, DzU 1993 nr 61, poz. 287 i 288.
- Euroregiony na granicach Polski 2007*, US, Wrocław 2007.
- Głąbicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Wyd. Elipsa, Warszawa 2003.
- Gorzym-Wilkowski W.A., *Region transgraniczny na tle podstawowych pojęć geograficznych – próba syntezy*, „Przegląd Geograficzny” 2005, 77, 2, s. 235-251.
- Greta M., *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Kisiel R., Koszyk-Białobrzeska R., *Euroregiony jako forma integracji europejskiej*, [w:] *Prawo do życia a jakość życia w wielokulturowej Europie (Diritto alla vita e qualità Della vita Nel Europa multiculturale)*, UWM, Olsztyn-Bari 2007, s. 25-34.
- Kociubiński K., *Euroregion Nysa. Polityka informacyjna i opinia mieszkańców województwa jeleńiogórskiego*, Wrocław 2000.
- Koszyk-Białobrzeska R., Kisiel R., *Euroregionalna współpraca i integracja na przykładzie euroregionu Bałtyk*, UWM, Olsztyn 2008.
- Kuciński K., *Euroregion jako typ ekonomicznej jednostki przestrzennej*, [w:] U. Wich (red.), *Gospodarka, przestrzeń, środowisko*, UMCS, Lublin 1996, s. 275-280.
- Malendowski W., Szczepaniak M., *Euroregiony mosty do Europy bez granic*, Wyd. Elipsa, Warszawa 2000.
- Misiak W., *Europa regionalna. Procesy autonomizacji i integracji*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995.
- Miszczuk A., *Idea euroregionów i przykłady jej realizacji w Europie Zachodniej i w Polsce*, [w:] M. Bałtowski (red.), *Region, euroregion, rozwój regionalny. Euroregion Bug*, t. 4, Wyd. Norbertinum, Lublin 1996, s. 129-139.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie euroregionów*, ECO/179 Euroregiony, Bruksela, 11.07.2007.
- Practical Guide to Cross-Border Cooperation. Lace Guide (Praktyczny przewodnik współpracy transgranicznej)*, Opr. SERG, wyd. II, European Commission, Gronau-Bruksela 1997.
- Przybyła Z., *Euroregiony – nowy element narodowej i międzynarodowej polityki gospodarczej*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006, s. 615-622.
- Przybyła Z., *Problemy współpracy ekonomicznej regionów przygranicznych (na przykładzie euroregionu Nysa)*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1995.

## EUROREGIONS AS A FORM OF CO-OPERATION AND INTEGRATION – THEORETICAL CONSIDERATIONS

### Summary

The paper aims at presenting the major reasons for initiation of crossborder co-operation in euroregions. Euroregions create conditions for social and economic stimulation of border areas. They offer opportunities for overcoming the negative consequences of marginal location and isolation of those areas.