

## *Kompetencje regionów europejskich (euroregionów)*

### *we współpracy międzynarodowej*

PAULINA MARCINKOWSKA

Współczesne stosunki międzynarodowe w Europie to dynamiczny proces zmian, opierający się na pogłębianiu istniejącego poziomu integracji państwowej. W obliczu nowych wyzwań, obserwujemy kształtowanie się nowych form współpracy międzynarodowej. Wynikają one z jednej strony z internacjonalizacji problemów i potrzeb danych społeczności, z drugiej z chęci zawiązania ścisłej współpracy w celu osiągnięcia wspólnych celów. Następuje coraz większa współzależność państw i narodów, zarówno pod względem gospodarczym, kulturowym, jak i ze względów bezpieczeństwa<sup>1</sup>. Internacjonalizacja problemów przejawia się we współpracy międzynarodowej na poziomie globalnym i regionalnym. Procesy globalizacji nie prowadzą jednak, jak pokazuje rzeczywistość, do stworzenia niezawodnego systemu pozwalającego odpowiedzieć na wszystkie potrzeby społeczności międzynarodowej. Ścisła współpraca podejmowana jest zatem najczęściej w skali regionalnej. Z perspektywy regionu łatwiej bowiem określić wspólne cele i priorytety. Takie założenie pozwala natomiast budować coraz głębszą współpracę nie tylko na poziomie międzyrządowym, ale również między władzami samorządowymi i społecznościami lokalnymi sąsiadującymi ze sobą państw. Ma ona na celu przede wszystkim redukcję znaczenia granic państwowych poprzez zacieśnianie współpracy transgranicznej między sąsiadującymi ze sobą jednostkami samorządowymi, wedle zasady „myśl globalnie, działaj lokalnie”.

Aktywność międzynarodowa władz lokalnych i regionalnych stanowi istotny przejaw zmian modelu stosunków międzynarodowych, w którym jedynie władza centralna mogła prowadzić działania zagraniczne<sup>2</sup>. Wraz z pogłębianiem i poszerzaniem się procesu integracji europejskiej, obserwujemy wzrost znaczenia regionów we współpracy międzynarodowej. Z upływem lat w Europie postępowało zjawisko regionalizmu rozumiane jako proces zmierzający do „budowy wspólnot regionalnych i subregionalnych, których członkowie są złączeni historycznymi więzami, wynikającymi z przynależności do mniejszych grup powiązanych wspólną przestrzenią geograficzną”<sup>3</sup>.

Region stanowi przedmiot badań wielu nauk: geografii, ekonomii, nauk politycznych. W zakresie nauki o stosunkach międzynarodowych, „region” może

oznaczać „w zależności od układu odniesienia, część składową podziału terytorialnego państwa (regiony wewnątrzpaństwowe), regiony międzynarodowe (ponadpaństwowe) oraz subregiony, łączone z pojęciem państwa jako struktury pośredniej między regionem wewnątrzpaństwowym a ponadpaństwowym”<sup>4</sup>. W Europie trudno wskazać jedną koncepcję regionu w związku z dużymi różnicami między samymi państwami i ich podziałami administracyjnymi<sup>5</sup>.

W niniejszym artykule pojęcie regionu europejskiego używane jest w kontekście współpracy transgranicznej, w ramach której jednostki lokalne i regionalne różnych państw działają wspólnie w celu sprostania potrzebom i wyzwaniom danego obszaru, obejmującego terytorium co najmniej dwóch państw. Region uznaje się za wyodrębnioną administracyjnie część terytorium państwowego, która wyróżnia się określoną specyfiką, w tym możliwościami prowadzenia przez jej władze działań zewnętrznych. W takim rozumieniu, region może stać się narzędziem do komunikacji między władzą centralną a obywatelami zamieszkującymi określony obszar. Jest łącznikiem pozwalającym społeczności lokalnej komunikowanie własnych potrzeb i oczekiwań, zarówno wobec władz samorządowych jak i centralnych. Artykuł ma na celu zaprezentowanie szczególnej formy współpracy transgranicznej jaką są euroregiony, które mimo swego zróżnicowanego charakteru i kompetencji bezpośrednio wpływają na pogłębianie procesu integracji europejskiej i współpracy międzynarodowej. Autorka opiera się na założeniu, iż konstytuowanie tak rozumianych regionów europejskich nie powoduje ograniczenia suwerenności państwa, którego jednostki współtworzą dany euroregion. Stanowi natomiast formę współpracy międzynarodowej wspomagającej działalność dyplomacji oddolnej/paradyplomacji, prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego.

System wzajemnych oddziaływań i powiązań między pomiotami życia publicznego wpłynął na formowanie się nowej jakości współpracy międzynarodowej. Jednocześnie obok procesów globalizacji obserwujemy zjawisko postępującej integracji, która może występować zarówno w skali regionalnej jak i subregionalnej. Obie formuły opierają się na bliskości geograficznej współpracujących ze sobą podmiotów. Podejmowanie wspólnych działań z poziomu oddolnego (lokalnego) pozwala natomiast zacieśnić relacje społeczne w skali mikro i stać się tym samym znaczącym krokiem ku pogłębianiu integracji europejskiej<sup>6</sup>.

Współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego różnych państw należy postrzegać jako formę realizacji potrzeb społeczności lokalnej, która nie może być w równym stopniu zaspokojona przez działania organów państwowych na poziomie centralnym. Współpracę zewnętrzną prowadzoną przez władze lokalne można zatem uznać za formę dyplomacji oddolnej<sup>7</sup>. Inicjatywy podejmowane przez władze terytorialne w zakresie ich działań zewnętrznych mogą

być traktowane jako przedłużenie polityki zagranicznej państwa. Kraje ze sobą graniczące często dążyły do organizowania współpracy sąsiedzkiej i zachęcały do współdziałania społeczności lokalne w celu rozwiązywania konkretnych problemów.

### *1. Działalność regionów a polityka zagraniczna państwa*

W większości państw europejskich jedynie władza centralna posiada kompetencje do kształtowania relacji zewnętrznych. Wynika to zarówno z ustroju krajów europejskich, jak i podstawowych zasad prawa międzynarodowego publicznego, wedle których to państwa, nie regiony są jego podmiotami. Jedynie w państwach federalnych (w Unii Europejskiej są to: Niemcy, Austria, Belgia), części składowe mają uprawnienia do zawierania umów międzynarodowych w ramach własnych kompetencji przyznanych na podstawie prawa wewnętrznego kraju. Mimo tego, dużą uwagę przykuwa działalność regionów europejskich o zasięgu międzynarodowym<sup>8</sup>.

Współpraca zewnętrzna władz jednostek terytorialnych różnych państw może przybierać formę współpracy międzyterytorialnej lub przygranicznej. Pierwsza z nich nie wymaga by współpracujące jednostki ze sobą graniczyły. Druga natomiast opiera się na stosunkach transgranicznych, związanych z podejmowaniem wspólnych działań przez jednostki samorządowe powiązane bliskością geograficzną. Do jednych z pierwszych organizacji międzynarodowych, które zaczęły wspierać działalność zewnętrzną władz lokalnych zalicza się Radę Europy<sup>9</sup>. Następnie politykę wobec regionów, ze szczególnym naciskiem na pomoc finansową zaczęła prowadzić Unia Europejska. Obie organizacje stanowią aktualnie podstawę do działalności współpracy transgranicznej (zarówno ze strony prawnej, instytucjonalnej jak i finansowej).

### *2. Współpraca transgraniczna*

Współpraca transgraniczna to szczególna forma współpracy zewnętrznej władz terytorialnych. Nie zagraża integralności terytorialnej państwa, gdyż nie jest jego polityką zagraniczną. Umowy międzynarodowe podpisywane dla nawiązania współpracy transgranicznej mają przede wszystkim na celu wskazanie warunków współdziałania samorządów sąsiadujących ze sobą państw oraz określenie konsekwencji prawnych ich aktywności w prawie wewnętrznym. Władze terytorialne nie zyskują przy tym żadnych dodatkowych kompetencji, poza tymi które posiadają zgodnie z porządkiem prawnym własnego kraju. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego po różnych stronach granicy państw nie

jest nastawiona na tworzenie nowych władz o charakterze ponadnarodowym, bowiem jednostki nawiązujące współpracę mogą podejmować działalność z podmiotami zagranicznymi tylko w zakresie własnych kompetencji<sup>10</sup>. Celem nawiązywania tego rodzaju współpracy jest maksymalizacja korzyści i dążenie do zaspokojenia potrzeb ludności zamieszkującej sąsiadujące ze sobą tereny. Związane są one przede wszystkim z rozwojem danego regionu i poprawą jakości życia społeczności lokalnej. Za podstawę dla współpracy jednostek samorządu terytorialnego należy uznać wspólne interesy obywateli różnych państw zamieszkujących tereny po obu stronach granic, wynikające z bliskiego sąsiedztwa. Ich charakter może mieć podłoże polityczne, gospodarcze, społeczne, kulturowe jak i etniczne.

Celem współpracy transgranicznej od lat 50. XX wieku jest zarówno złagodzenie negatywnych skutków oddziaływania granic państwowych, jak i wspomaganie rozwoju integracji europejskiej. Wraz z postępującym procesem integracji, a tym samym znoszeniem ekonomicznych i społecznych granic w Europie od połowy ubiegłego wieku zaczęły powstawać struktury współpracy transgranicznej o coraz bardziej sformalizowanym charakterze. Ich stopień zaawansowania zależy od wielu czynników. Możemy do nich zaliczyć między innymi:

- ☞ stan relacji między państwami sąsiedzkimi;
- ☞ istnienie prawnych podstaw do współpracy, w tym możliwość powoływania wspólnych instytucji;
- ☞ posiadanie właściwych kompetencji w stosunku do poszczególnych jednostek, które pozwalają na podjęcie współpracy z podmiotami zagranicznymi;
- ☞ rozwój gospodarczy obszarów ze sobą graniczących;
- ☞ wspólne wyzwania i zagrożenia, którym można sprostać podejmując wspólne działania;
- ☞ możliwość osiągnięcia obupólnych korzyści ze współpracy II.

## 2.1. EUROREGION JAKO FORMA WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ

Za najbardziej popularną i najefektywniejszą formę współpracy transgranicznej należy uznać euroregiony. Termin „euroregion” nie jest pojęciem oficjalnym, gdyż nie znajdujemy go w dokumentach międzynarodowych regulujących współpracę transgraniczną. Pochodzi on od nazwy pierwszej inicjatywy o takim charakterze, która została powołana na pograniczu niemiecko-holenderskim (między rzekami Ren, Ems i Isle) w 1958 roku. Współpraca społeczności lokalnej Republiki Federalnej Niemiec i Holandii przybrała nazwę *Euroregio*<sup>12</sup>. Eu-

roregiony, jako egzemplifikacja współpracy transgranicznej są najczęściej prezentowane jako model integracji europejskiej w skali mikro – forma współpracy europejskiej, która jest najbliższej obywateli i wynika z ich inicjatywy. W praktyce współpraca w ramach euroregionów inicjowana była przez różnych aktorów. W przypadku pierwszego euroregionu „Euroregio”, promotorami współpracy na granicy holendersko-niemieckiej byli lokalni politycy i przedsiębiorcy. Mieliśmy zatem do czynienia z rzeczywistą inicjatywą oddolną. Sytuacja wyglądała odmiennie w przypadku kooperacji wzdłuż rzeki Ren. Współpraca transgraniczna nawiązana została by utrzymać wspólne relacje między władzami lokalnymi i narodowymi Szwajcarii a krajami należącymi do ówczesnych Wspólnot Europejskich – Francją i Niemcami<sup>13</sup>.

Pod pojęciem „euroregionu” należy rozumieć region transgraniczny o szczególnym charakterze, który cechuje określona struktura współpracy. W jego skład mogą wchodzić zarówno jednostki samorządu lokalnego, jak i regionalnego. Euroregiony powstawały najczęściej jako forma inicjatywy oddolnej, wspieranej przez Radę Europy. Następnie uzyskiwały coraz szersze regulacje prawne na poziomie europejskim<sup>14</sup>. Warunkiem do podejmowania wspólnych działań w ramach danego euroregionu jest powołanie do życia instytucji, które będą je koordynowały. Nowo powstałe struktury nie są jednak organami władzy lokalnej. Instytucje lokalne i regionalne podejmując decyzje o utworzeniu euroregionu nie tracą swych dotychczasowych kompetencji na rzecz nowych organów. Dzięki temu, nawiązanie współpracy między jednostkami terytorialnymi różnych państw nie skutkuje eksterytorialnością danego obszaru. Działalność władz samorządowych uczestniczących w takiej współpracy nadal podlega prawu krajowemu, natomiast decyzje, które są podejmowane w ramach euroregionu mają moc wiążącą jedynie wobec jednostek tworzących euroregion. Nie mają one jednak żadnych uprawnień wykonawczych wobec osób zamieszkujących te tereny<sup>15</sup>. W stosunku do mieszkańców obszarów, które obejmuje swym zasięgiem euroregion, wiążące są jedynie te decyzje władz, które uzyskują moc obowiązującą na podstawie prawa wewnętrznego danego kraju.

Euroregiony, jako zinstytucjonalizowana forma współpracy transgranicznej stanowią część współpracy multilateralnej w Europie. Ich tworzenie umacnia rozwój kontaktów sąsiedzkich, a tym samym przyczynia się do szybszej integracji regionów, a następnie państw na ich drodze do struktur europejskich. Przesłankę powstania euroregionów było wiele. Od kwestii *strikte* ekonomicznych po dążenie do uzyskania silniejszej dynamiki rozwojowej. Jako przykład współpracy, która miała na celu przełamanie politycznego podziału Europy można uznać liczne euroregiony na obszarze alpejskim np. ARGE-ALP czy ALPE-ADRIA. Są one przykładem współpracy w zakresie racjonalnego zago-



spodarowania przestrzennego i ochrony środowiska naturalnego terenów alpejskich<sup>16</sup>. Region Saar-Lor-Lux (Niemcy-Francja-Luksemburg), stanowi natomiast typ współpracy opierającej się jednocześnie na przesłankach politycznych, gospodarczych i społecznych<sup>17</sup>.

Należy wskazać kilka elementów, które wyróżniają współpracę lokalną i regionalną w ramach euroregionu. Są to:

- ☞ specjalny sposób powoływania euroregionów – z inicjatywą utworzenia euroregionu mogą wystąpić zarówno władze lokalne, regionalne jak i krajowe.
- ☞ wysoki stopień instytucjonalizacji struktur w ramach omawianej współpracy;
- ☞ złożone powiązania między krajowymi i międzynarodowymi instytucjami, które koordynują współpracę transgraniczną<sup>18</sup>.

Euroregiony, jako najbardziej sformalizowaną formę współpracy transgranicznej można uznać za pozytywny objaw usprawnienia wspólnych działań na pograniczu dwóch lub więcej państw. Z takiej formuły współpracy wynikają bowiem szanse na pogłębienie integracji europejskiej z perspektywy oddolnej. Wzmocnienie wspólnych działań na lokalnym i regionalnym szczeblu państwa może przyczynić się do szerszego włączania inicjatyw i potrzeb samorządowych do instrumentów polityki zagranicznej kraju, a następnie rozwijania współpracy regionalnej na poziomie europejskim. Istotną korzyścią wynikającą ze współpracy w ramach euroregionów są ponadto zwiększone szanse na otrzymanie dofinansowania z programów UE na projekty o charakterze transgranicznym. Zaangażowanie w taką współpracę większej liczby podmiotów może niewątpliwie przyczynić się do zwiększenia możliwości oddziaływania na zaistniałe potrzeby danego regionu przygranicznego, a w konsekwencji prowadzić do poszerzenia zakresu współpracy międzynarodowej. Mimo różnych kompetencji jednostek lokalnych współtworzących euroregion, formalizacja ich współpracy ułatwia komunikację między organami rządowymi, jak i organizacjami pozarządowymi. Zinstytucjonalizowanie współpracy transgranicznej niesie za sobą również usprawnienie działań dla podmiotów centralnych państwa, np. w celu prowadzenia kontroli finansowej, czy prawnej przez organy rządowe.

W literaturze przedmiotu można znaleźć również negatywne aspekty formalizowania współpracy transgranicznej. Wśród nich wymienia się szeroką biurokratyzację, co z jednej strony może prowadzić do zaniku nieformalnych kontaktów między partnerami po obu stronach granicy, a z drugiej powodować spowolnienie przepływu informacji między uczestnikami współpracy<sup>19</sup>. Mimo negatywnych aspektów jakie można odnaleźć w zbyt dużym stopniu formaliza-

cji wspólnych działań, należy uznać taką strukturę współpracy za niezwykle korzystną dla jej uczestników. Tworzenie wspólnych instytucji i organów w ramach działalności jednostek samorządowych może jedynie wzmocnić ich pozycję i przyczynić się do rozwoju społeczności lokalnej w ramach współpracy z podmiotami zagranicznymi. Jednocześnie należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż działania poszczególnych jednostek samorządowych w sferze zagranicznej są ograniczone kompetencjami, jakie zostały im przyznane przez prawo krajowe. Utrudnieniem dla współpracy regionów przygranicznych może być zatem zbyt duża rozbieżność kompetencji poszczególnych władz lokalnych po obu stronach granicy.

Ze względu na różny charakter jednostek terytorialnych leżących po obu stronach granic państwowych, można wskazać kilka przeszkód na drodze ich współpracy. Najczęściej wymienia się:

- ☞ różne systemy prawne i wynikające z nich odmienne zakresy uprawnień władz lokalnych i regionalnych;
- ☞ częstą asymetrię gospodarczą między obszarami przygranicznymi wynikającą z różnych możliwości finansowych.
- ☞ przeszkody społeczne, których powodem mogą być między innymi bariery językowe<sup>20</sup>.

Za największą przeszkodę w tworzeniu ram współpracy transgranicznej należy uznać brak możliwości utworzenia euroregionu dysponującego osobowością prawną. Wynika ona z faktu, iż osobowość prawna może mieć podstawę w jednym porządku prawnym. W efekcie, działalność organów ma zaledwie charakter doradczy, a postanowienia ich organów mogą być egzekwowane tylko na podstawie krajowego porządku prawnego<sup>21</sup>.

Struktury organizacyjne euroregionów określają ich statuty. Mimo, że euroregiony cechuje różnorodność to można wskazać typowe dla nich wszystkich organy. Są to:

- ☞ Zgromadzenie;
- ☞ Zarząd;
- ☞ grupy (komisje) robocze;
- ☞ sekretariat.

Umocowanie poszczególnych jednostek, które współtworzą euroregion, do współdziałania wynika jednak z ich systemów prawnych. Decyzje podejmowane

przez organy euroregionów niosą za sobą skutki prawne jedynie dla jednostek, które wchodzi w skład danego euroregionu. Nie mają natomiast uprawnień wykonawczych wobec jego mieszkańców<sup>22</sup>.

Mimo unikatowej natury każdego z euroregionów oraz odrębności jednostek, które je konstytuują można wskazać cechy wspólne dla wszystkich euroregionów. Dotyczy to zarówno kompetencji jak i ich roli w stosunkach międzynarodowych na obszarze Europy. Ich działalność opiera się bowiem na wspólnych przesłankach i celach w ramach specyficznej formuły współpracy. Możemy wskazać kilka głównych przesłanek, które mają wpływ na powoływanie euroregionów. Są to:

- ☞ przełamywanie granic politycznych;
- ☞ wspólne dążenie do rozwoju poprzez efektywne wykorzystanie jego potencjału gospodarczego;
- ☞ chęć przełamywania uprzedzeń wobec ludności zamieszkującej tereny przygraniczne;
- ☞ wspólne wyzwania związane z bezpieczeństwem;
- ☞ pogłębianie integracji europejskiej.

Za przesłanki negatywne tworzenia euroregionów należy natomiast uznać istniejące bariery we współpracy przygranicznej wynikające z polityk regionalnych poszczególnych państw. Większość z nich najczęściej traktowała regiony przygraniczne za „pustą strefę”, która skutkowała brakiem inwestycji przemysłowych i czynników stymulujących rozwój gospodarczy tych terenów<sup>23</sup>. Jako obszary zaniedbane przez władze centralną, władze samorządowe terenów transgranicznych starały się zatem podejmować współpracę z odpowiednimi jednostkami zagranicznymi w celu wzmocnienia swoich możliwości rozwojowych.

To co łączy wszystkie euroregiony to podobne cele, dla których są powoływane, takie jak:

- ☞ podnoszenie poziomu życia;
- ☞ nawiązanie dobrosąsiedzkich relacji między społeczeństwami po obu stronach granicy państwowej;
- ☞ wspieranie jedności europejskiej<sup>24</sup>.

Poza powyższymi ogólnymi celami wspólne działania w ramach euroregionów koncentrują się przede wszystkim na kilku dziedzinach współpracy:

- ☞ gospodarczej, której celem jest rozwój regionalny;



- ☞ handlowej;
- ☞ turystycznej;
- ☞ związanej z ochroną środowiska;
- ☞ kulturalnej.

*Kompetencje regionów europejskich (euroregionów)...*

Powyższe cele rozwojowe osiągnąć można na drodze modernizacji infrastruktury, nawiązywania kontaktów kulturalnych, tworzenia warunków do rozwoju turystyki, wspólnych działań z zakresu ekologii czy skoordynowanych działań w sferze gospodarczej<sup>25</sup>.

### 3. Podstawy prawne działalności euroregionów

Podstawę działalności euroregionów należy poszukiwać nie tylko w umowach dwu- i wielostronnych podpisywanych między państwami, ale również w dokumentach europejskich organizacji międzynarodowych – Rady Europy i Unii Europejskiej.

#### 3.1. RADA EUROPY

Najważniejsze umowy międzynarodowe dotyczące euroregionów jako najbardziej zorganizowanej formuły współpracy transgranicznej i mające na celu zharmonizowanie prawodawstwa europejskiego w tej dziedzinie powstały w ramach Rady Europy. Należą do nich:

- ☞ Europejska Konwencja Ramowa o współpracy przygranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (tzw. Konwencja Madrycka, 21 maja 1980 r.);
- ☞ Europejska Karta Samorządu Lokalnego (15 października 1985 r.);
- ☞ Europejska Karta Samorządu Regionalnego (3-5 czerwca 1997 r.).

Konwencja Madrycka oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego stanowią bazę do porozumień międzypaństwowych o współpracy transgranicznej, na podstawie których tworzone są szczegółowe regulacje dotyczące powoływania konkretnych euroregionów (w tym określania ich zasięgu terytorialnego, zakresu działania, formy współpracy, instytucji *et c.*). Ponadto, szczegółowe przepisy dotyczące współpracy transgranicznej znajdujemy w wielu rezolucjach i zaleceniach Rady Europy oraz w ramach polityki regionalnej prowadzonej przez Unię Europejską.

Konwencja Madrycka<sup>26</sup> określa dziedziny współpracy transgranicznej w celu

rozwoju terenów przygranicznych i wzmacnia w ten sposób poczucie wspólnoty europejskiej. Państwa-strony konwencji zobowiązują się do ułatwienia współpracy transgranicznej między własnymi jednostkami samorządowymi, a władzami terytorialnymi innych państw z poszanowaniem ich odrębnego porządku prawnego. Ponadto, do konwencji załączone zostały wzory porozumień między państwowych w zakresie współpracy transgranicznej, oraz szablony umów i statutów, które mogą stanowić podstawę do ich nawiązania<sup>27</sup>.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego<sup>28</sup> określa zakres działalności samorządu terytorialnego w ramach współpracy zagranicznej, popierając rozwijanie kooperacji między jednostkami samorządowymi, zarówno na szczeblu władz jak i pomiędzy obywatelami.

Europejska Karta Samorządu Regionalnego jest natomiast projektem aktu, który w swym założeniu miał stać się głównym aktem dotyczącym regionów w Europie. Pierwotnie przyjęty w 1988 roku przez Radę Europy a następnie w 1997 roku zaakceptowany został przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych w formie rekomendacji. Następne projekty proponował Komitet do spraw Demokracji Lokalnej i Regionalnej. Mimo wznowienia prac nad Kartą w 2007 roku, nadal nie weszła w życie<sup>29</sup>.

Dokumentem, który bezpośrednio reguluje współpracę w ramach regionów transgranicznych jest Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych sporządzona w 1981 roku, a następnie zmodyfikowana w Szczecinie w 1995 roku w Euroregionie Pomerania<sup>30</sup>. Za cel Karty uznano przezwyciężanie barier tworzonych przez granice państwowe, oraz poprawę warunków życia mieszkańców regionów przygranicznych. Poszerzono również zakres dziedzin, w ramach których miałyby odbywać się współpraca – poza sferą infrastrukturalną i gospodarczą, również w kwestiach kulturalnych i społecznych<sup>31</sup>.

Rada Europy od wielu lat wspiera zinstytucjonalizowane formy współpracy samorządowej. Przykładem jest funkcjonujący w ramach jej struktury Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, powstały w 1994 roku. Jego poprzednikiem była Stała Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych, która od 1961 roku działała w ramach Rady Europy jako organ doradczy Rady Ministrów RE. W ramach Rady Europy odbywają się ponadto regularnie Europejskie Konferencje Ministrów, którzy są odpowiedzialni za samorządy lokalne<sup>32</sup>.

### 3.2. UNIA EUROPEJSKA

W odniesieniu do Unii Europejskiej, współpraca transgraniczna stanowi część polityki regionalnej Unii Europejskiej. Polityka UE wobec regionów jest jedną z najbardziej rozbudowanych form integracji<sup>33</sup>. Opiera się przede wszystkim

kim na redystrybucji środków finansowych na rozwój regionów. Wraz z upływem lat, usprawniono porcesy decyzyjne w tej kwestii by osiągnąć większą spójność gospodarczą i społeczną w Europie<sup>34</sup>.

Unia Europejska aktywnie wspiera współpracę w ramach euroregionów. Polityka regionalna UE, zwana również polityką spójności lub strukturalną skierowana jest na wyrównywanie dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym Europy poprzez alokację środków finansowych dla regionów najbardziej potrzebujących. Ma na celu wyrównywania szans i warunków życia na obszarach mniej rozwiniętych.

Zainauguowanie polityki spójności Unii Europejskiej w późnych latach 80. spowodowało zwiększenie znaczenia subpaństwowych podmiotów we współczesnej polityce europejskiej<sup>35</sup>. Kwestie związane z pomocą regionalną pojawiły się już w Traktacie Rzymskim powołującym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957). Choć na ówczesnym etapie, działalność wspólnotowasprowadzała się przede wszystkim do koordynowania polityk regionalnych państw członkowskich to przyczyniła się do późniejszego rozwoju ww. współpracy. W literaturze przedmiotu, uznaje się, że dopiero Jednolity Akt Europejski wprowadził podstawy do dzisiejszej polityki regionalnej UE. Za cel uznano bowiem zmniejszenie dysproporcji pomiędzy bogatymi i biednymi regionami w Europie. Jednak dla współpracy regionalnej przełomem był Traktat z Maastricht. Oficjalnie ustanowił bowiem Komitet Regionów, który między innymi koordynuje działalność euroregionów w Unii Europejskiej. Jego członkowie reprezentują terytorialne władze publiczne (wybierani przez Radę UE na wniosek rządów państw członkowskich). Jest to organ doradczy, który reprezentuje lokalne i regionalne samorządy w UE<sup>36</sup>. Mimo, że euroregiony nie mają swojej reprezentacji w Komitecie Regionów, to ich przedstawiciele mogą uczestniczyć w jego obradach jako część delegacji w ramach limitów krajowych<sup>37</sup>. Rada UE oraz Komisja Europejska mają obowiązek konsultacji z Komitetem Regionów wszelkich kwestii związanych z następującymi dziedzinami: połączeń transeuropejskich w ramach infrastruktury transportowej, energetycznej i telekomunikacyjnej, publicznej ochrony zdrowia, spójności społeczno-gospodarczej, kultury, oświaty i młodzieży<sup>38</sup>.

Zakres kompetencji Komitetu Regionów został poszerzony w Traktacie Amsterdamskim z 1997 roku, poprzez uzyskanie szerszej autonomii dla działań w kwestiach administracyjnych. Jednak należy stwierdzić, że od traktatu z Maastricht, Unia Europejska nie przyznawała nowych kompetencji w tym względzie. Zmiany, jakie wprowadzały kolejne regulacje dotyczyły przede wszystkim sposobu finansowania unijnej polityki regionalnej czy też reguły podejmowania inicjatyw dla współpracy regionalnej<sup>39</sup>.

W 1993 roku Traktat z Maastricht oficjalnie wprowadził do procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej zasadę subsydiarności (pomocniczości), która wzmocniła znaczenie subnarodowych struktur rządu w europejskim procesie podejmowania decyzji<sup>40</sup>. Zgodnie z zasadą pomocniczości, Unia podejmuje działania w dziedzinach nie należących do jej wyłącznych kompetencji „tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie”<sup>41</sup>. Polityka regionalna UE stanowi przykład na zastosowanie powyższej zasady, bowiem nie należy do kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej, lecz zadań dzielonych. Unia działa zatem w tym przypadku jedynie pomocniczo w stosunku do polityk krajowych jej członków<sup>42</sup>.

Do podstawowych celów polityki regionalnej UE możemy zaliczyć promocję wzrostu gospodarczego poszczególnych regionów, jak również wyrównywanie szans rozwojowych obszarów najślabiej rozwiniętych pod względem ekonomicznym jak i społecznym<sup>43</sup>. Natomiast jednym z celów powoływania euroregionów jest potrzeba rozwoju regionalnego, czyli osiągnięcie wzrostu potencjału gospodarczego, oraz poziomu życia mieszkańców danej jednostki terytorialnej<sup>44</sup>. Mając na względzie przesłanki, jakimi kierowano się przy powstawaniu euroregionów, możemy uznać, że są one jedną z form realizacji polityki regionalnej Unii Europejskiej.

### 3.2.I. WSPARCIE FINANSOWE UE

Mając na względzie zróżnicowany charakter podziału administracyjnego poszczególnych państw członkowskich, dla identyfikacji obszarów potrzebujących wsparcia, UE przyjęła jednolity schemat podziału terytorialnego zwany Statystyczną Nomenklaturą Jednostek Terytorialnych NUTS (z jęz. ang. *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*). Na podstawie powyższej klasyfikacji możliwe jest zastosowanie wspólnych kryteriów pozwalających określić, jakie obszary potrzebują wsparcia w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej<sup>45</sup>.

Wraz z zainaugurowaniem budżetu Unii Europejskiej na lata 2007-13, wspieranie euroregionów, jako regionów przygranicznych podlega pod cel nr 3 polityki regionalnej UE pod hasłem: Europejska współpraca terytorialna<sup>46</sup>. Jest on rozwinięciem inicjatywy INTERREG wspierającej między innymi współpracę przygraniczną<sup>47</sup>. Zmiany wprowadzone do polityki regionalnej UE od 2007 roku wynikały z potrzeby osiągnięcia celów wyznaczonych przez strategię lizbońską

z 2000 roku, która w swych założeniach do 2010 roku widziała Unię Europejską jako najbardziej dynamiczną i konkurencyjną gospodarkę w świecie<sup>48</sup>. Wzmocnienie polityki regionalnej od 2007 roku miało przyczynić się ponadto do szybszego osiągnięcia nowego celu zawartego w Traktacie Lizbońskim – spójności terytorialnej<sup>49</sup>. Funduszem dostępnym w ramach europejskiej współpracy terytorialnej to Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)<sup>50</sup>. Jego wsparcie opiera się na trzech zagadnieniach:

1. rozwoju transgranicznej współpracy gospodarczej i społecznej;
2. rozwoju współpracy ponadnarodowej, w tym między regionami nadmorskimi;
3. promocji współpracy międzyregionalnej i wspólnych działańpodejmowanych przez władze lokalne i regionalne<sup>51</sup>.

W ramach powyższych zagadnień, euroregiony mogą otrzymywać wsparcie ze strony EFRR. Kwota jaką dysponuje EFRR na lata 2007-13 to 201 miliardów euro. Na europejską współpracę terytorialną przeznaczono natomiast 9 miliardów euro<sup>52</sup>. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego przywiązuje szczególną wagę do specyfiki terytorialnej, traktując w sposób uprzywilejowany obszary o niedogodnym położeniu geograficznym. Wynika to z założenia, iż trudne warunki naturalne np. tereny górskie mogą mieć wpływ na rozwój gospodarczo-społeczny danego obszaru<sup>53</sup>. Jednostki samorządowe, które znajdują się na takim terytorium, tworząc euroregion, zwiększają swoje szanse na uzyskanie funduszy europejskich na realizację wspólnych potrzeb, co w konsekwencji prowadzi do wykorzystywania potencjału danego obszaru i lepszego nim zarządzania. Wsparcie finansowe ze strony Unii Europejskiej otrzymują ponadto euroregiony znajdujące się na granicy zewnętrznej UE – z krajami nieczłonkowskimi. W tym przypadku, sposób finansowania zależy w dużym stopniu od programów, którymi objęte są kraje sąsiedzkie, np. głównym instrumentem wsparcia krajów Europy Wschodniej będących adresatami Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa<sup>54</sup>.



Kompetencje euroregionów są zróżnicowane, gdyż zależą jednocześnie od wielu czynników. Przede wszystkim mają na nie wpływ jednostki je współtworzące. Zasadą działania euroregionu jest odrębność prawna podmiotów, które je tworzą, gdyż każdy z nich powołany został na podstawie własnego prawa krajowe-



go. Nie można zatem wskazać jednolitego akresu kompetencji euroregionów w współpracy międzynarodowej. Można jednak zauważyć podobne przesłanki i cele towarzyszące ich powoływaniu.

Euroregion wyróżnia się od innych form współpracy transgranicznej strategicznym charakterem wspólnych przedsięwzięć podejmowanych przez władze samorządowe sąsiadujących ze sobą państw. To prezentuje go jako wyjątkową formułę współpracy transgranicznej. Najczęściej bazą do wspólnych działań jest współpraca w celu rozwoju infrastruktury komunikacyjnej. Taka była przesłanka dla powstania wielu euroregionów np. angielsko-francusko-belgijski euroregion nakierowany na budowę tunelu pod Kanałem La Manche. Innym przykładem może być *Regio Baisilensis* – jeden z najstarszych euroregionów, powołany na granicy szwajcarsko-niemiecko-francuskiej. Jego działania koncentrowały się początkowo jedynie na tranzyście i przekraczaniu granic. Natomiast w miarę pogłębiania współpracy w ramach euroregionów, poszerzał się zakres dziedzin objętych wspólnymi działaniami<sup>55</sup>. Euroregiony, ze swego założenia nie mają być regionami homogenicznymi, gdyż cele przyświecające ich tworzeniu nie wiążą się z wyznaczaniem enklaw, lecz z przyczynianiem się do szybszego rozwoju lokalnego i regionalnego sąsiadujących ze sobą partnerów samorządowych. Celem państw, a także europejskich organizacji międzynarodowych nie jest zatem stworzenie jednolitego katalogu kompetencji euroregionów. Mimo wielu różnic występujących między regionami przygranicznymi, zacieśnianie współpracy wydaje się niezbędne do sprostania wspólnych problemom i wyzwaniom. Efektem może być, za przykładem granicy polsko-niemieckiej, ustanawianie nowych przejść granicznych dla tzw. małego ruchu granicznego, który ma ogromną wartość dla społeczności lokalnej<sup>56</sup>.

Podstawę, a tym samym zakres kompetencji poszczególnych euroregionów określają ich statuty powstałe na mocy umów dwu- i wielostronnych między państwami sąsiedzkimi, których zakres w dużym stopniu opiera się na podstawowych traktatach międzynarodowych w zakresie współpracy regionalnej. Są to przede wszystkim dokumenty Rady Europy, jak również Unii Europejskiej. Poza organizacjami międzyrządowymi, powoływane są również inne formy wsparcia współpracy regionalnej o charakterze pozarządowym. Przede wszystkim są to fora pozwalające na wymianę doświadczeń między samorządami terytorialnymi. Są to między innymi: Zgromadzenie Regionów Rady Europy oraz Rada Gmin i Regionów Europejskich<sup>57</sup>. Pośród instytucji działających w ramach współpracy transgranicznej na uwagę zasługuje Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, którego idea narodziła się w 1965 roku w Bazylei (na obszarze euroregionu *Basiliensis*) podczas konferencji w sprawie planowania przestrzennego w ramach stref nadgranicznych. Stowarzyszenie powstało w 1971

roku, a jego statut uchwalono w 1977 r. Jest to organizacja, która aktywnie promuje współpracę transgraniczną, ze szczególnym uwzględnieniem euroregionów<sup>58</sup>.

Efektywność działań euroregionów wynika z potencjału i realnych możliwości (nie tylko finansowych) jednostek przygranicznych. Nie jest zatem możliwe dokonanie oceny rozwoju regionów z Europy Wschodniej i Zachodniej według tych samych kryteriów. Mimo tak ogromnych różnic dzielących tę formę współpracy transgranicznej, należy zwrócić uwagę na rolę jednostek samorządowych we współpracy międzynarodowej, a tym samym w procesie integracji europejskiej. W dobie dzisiejszych zmian i wzmacniania kompetencji podmiotów subpaństwowych w stosunkach międzynarodowych, działalność euroregionów stanowi doskonały przykład na realny wkład jednostek terytorialnych w rozwój poszczególnych regionów i całej Europy.

#### PRZYPISY

1. W. Malendowski, M. Szczepaniak, *Rola euroregionów w procesie integracji europejskiej* [w:] W. Malendowski, M. Szczepaniak [red.], *Euroregiony. Mosty do Europy bez granic*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000, s. 9.
2. M. Sapała, *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. II-12.
3. A. Antoszewski, R. Herbut [red.], *Leksykon politologii*, Atla 2, Wrocław 1999, s. 498-499.
4. T. Łoś-Nowak [red.] *Encyklopedia Politologii*, Tom 5: „Stosunki międzynarodowe”, Zakamycze, Kraków 2002, s. 317.
5. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska [red.], *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, Część I: „Ustrój”, Difin, Warszawa 2010, s.191.
6. W. Malendowski, *Euroregiony a suwerenność państwa* [w:] W. Malendowski, M. Szczepaniak [red.], *Euroregiony. Mosty do Europy bez granic*, red. , Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000, s. 19-20.
7. P. Solarz, *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*, Vizja Press&IT, Warszawa 2009, s. 25.
8. K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Oficyna Wolter Kluwer Business, Kraków 2007, s. 33-34.
9. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 290-291.
10. P. Solarz, *Współpraca transgraniczna...*, s. 24-25.
11. J. Ładysz, *Formalizacja współpracy transgranicznej. Szanse i zagrożenia* [w:] J. Si-

- korski [red.], *Regiony przygraniczne w warunkach zewnętrznych granic Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005, s. 97.
12. P. Solarz, *Współpraca transgraniczna...*, s. 30.
  13. P. Pasi, *Euroregions as Micro-Models of European Integration* [w:] J. Langer [red.], *Euroregions – The Alps-Adriatic Context*, Peter Lang GmbH Frankfurt am Main 2007, s. 73-75.
  14. Ibidem, s. 176.
  15. P. Solarz, *Współpraca transgraniczna...*, s. 32, 34.
  16. S. W. Kłopot, *Zmiany strukturalno-przestrzenne w wyniku rozwoju obszarów przygranicznych w Europie* [w:] A. Adamczyk, J. Borkowski [red.], *Regionalizm, polityka regionalna i Fundusze Strukturalne w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 174.
  17. Szerzej: oficjalna strona euroregionu <http://eures-sllrp.eu/de/> (z dnia 12.03.2013)
  18. J. Ładysz, op.cit., s. 100.
  19. J. Ładysz, op.cit., s. 100.
  20. K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska Polityka Regionalna*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2003, s. 199.
  21. P. Solarz, *Współpraca transgraniczna...*, s. 55.
  22. Ibidem, s. 33-34.
  23. S. W. Kłopot, op.cit., s. 177.
  24. T. Łoś-Nowak, *Euroregion jako czynnik kreujący tożsamość europejską. Przestanki, możliwości, zagrożenia* [w:] W. Malendowski, M. Szczepaniak [red.], *Euroregiony. Mosty do Europy bez granic*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000, s. 34.
  25. K. Głębicka, M. Grewiński, op.cit., s. 197-198.
  26. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r., Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287; Konwencja została uzupełniona przez tzw. Protokół Dodatkowy z 1995 r.
  27. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, op.cit., s. 47-48.
  28. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Starsburgu dnia 15 października 1985, Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607; Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, Dz.U. 2006 nr 154 poz. 1107 (obwieszczenie dotyczy zmiany nazwy na Europejską Kartę Samorządu Lokalnego).
  29. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, op.cit., s. 46-47.
  30. Do 1995 roku nosiła nazwę Europejska Karta Regionów Przygranicznych.
  31. J. Wojnicki, *Samorzady lokalne w Polsce i w Europie*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2008, s. 160

32. P. Solarz, *Polityka regionalna w Polsce w warunkach integracji europejskiej w latach 2004-2010*, Vizja Press&IT, Warszawa 2011, s. 106-109.
33. Szerzej o podstawach powołania polityki regionalnej UE [w:] R.. Martin, *Regional policy in the EU. Economic Foundations and Reality*, Centre for European Policy Studies, Brussels 1998.
34. K. Tomaszewski, op.cit., s. 55.
35. Sebastian M. Büttner, *Mobilizing Regions, Mobilizing Europe. Expert Knowledge and Scientific planning in European Regional Development*, Routledge, London and New York 2012, s. 66.
36. [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pl.htm) (z dnia 12.03.2013)
37. P. Solarz, *Współpraca transgraniczna...*, op.cit., s. 80.
38. I. Pietrzyk, op.cit., s. 261.
39. K. Tomaszewski, op.cit., s. 59.
40. Sebastian M. Büttner, op.cit., s. 66.
41. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, op.cit., s. 159.
42. art. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, C 83, Tom 53, 30.03.2010, Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2010/C 83/01.
43. K. Głębicka, M. Grewiński, op.cit., s. 32.
44. M. Greta, K. Lewandowski, *Zmiany w europejskiej polityce regionalnej w aspekcie procesu globalizacji i Startegii Lizbońskiej* [w:] M. Dudek [red.], *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Teoria i praktyka*, Wyższa Szkoła Menadżerska w Legnicy, Uniwersytet Zielonogórski, Legnica/Zielona Góra 2007, s. 10.
45. K. Kokocińska, *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009, s. 17
46. Pozostałe cele polityki regionalnej UE na lata 2007-2013 to: cel nr 1: Konwergencja; cel nr 2: Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie..
47. Szerzej o programie INTERREG na stronie: <http://www.interreg.gov.pl/> (z dnia 12.03.2013)
48. K. Kokocińska, op.cit., s. 33.
49. Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2011, dokument dostępny na stronie <http://ec.europa.eu/info/region> (z dnia 12.03.2013), s. 11.
50. Szerzej o EFRR w: A. Evans, *EU Regional Policy*, Richmond Law & Tax Ltd., Richmond 2005, s. 19-78.
51. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/regional/index\\_pl.cfm#3](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_pl.cfm#3) (z dnia 12.03.2013)

52. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/funding/index\\_pl.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_pl.cfm) (z dnia 12.03.2013)
53. Ibidem.
54. Mowa tu o: Ukrainie, Białorusi, Mołdawii, Gruzji, Armenii i Azerbejdżanie choć w odniesieniu do współpracy transgranicznej dotyczy to jedynie trzech pierwszych.
55. K. Tomaszewski, op.cit., s. 117-118.
56. Euroregiony z udziałem Polski to: Euroregion Nysa, Euroregion Glacensis, Euroregion Pradziad, Euroregion Silesia, Euroregion Śląsk Cieszyński, Euroregion Beskidy, Euroregion Tatry, Euroregion Bałtyk, Euroregion Bug, Euroregion Karpaty, Euroregion Łyna – Ława, Euroregion Niemen, Euroregion Pomerania, Euroregion Pro Europa Viadrina, Euroregion Puszcza-Białowieska, Euroregion Sprewa -Nysa – Bóbr.
57. Szerzej: K. Tomaszewski, op.cit., s. 122-125.
58. Szerzej: P. Solarz, *Polityka regionalna...*, s. 113.