

Instytucjonalizacja internacjonalizacji współpracy regionów

Daniel Fic*, Maria Fic**

Streszczenie: W artykule przedstawiono instytucjonalne regulacje współpracy regionalnej w Unii Europejskiej. Przedstawiono specyfikę podejścia instytucjonalnego. Scharakteryzowano unijne regulacje współpracy regionów. Podkreślono znaczenie sieci we współpracy regionalnej oraz na przykładzie województwa lubuskiego przedstawiono regiony partnerskie i główne korzyści, jakie osiąga województwo ze współpracy.

Słowa kluczowe: współpraca regionalna, internacjonalizacja, instytucjonalizacja współpracy

Wprowadzenie

Poziom narodowy integracji państw europejskich jest wspierany przez międzynarodową współpracę regionalną. Internacjonalizacja współpracy regionalnej, w której biorą udział polskie jednostki samorządu terytorialnego, obejmuje cztery etapy:

Okres pierwszy (1989–1994) – Polska zawiera z Unią Europejską Układ o stowarzyszeniu (1991), powołano Polsko-Niemiecką Komisję Międzyrządową do spraw Współpracy Regionalnej i Transgranicznej (1991); powstają pierwsze euroregiony (1991–1993); Polska jako pierwszy kraj Europy Środkowej i Wschodniej ratyfikowała Konwencję Madrycką o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi tworzącą ramy dla współpracy transgranicznej samorządów terytorialnych (1993); do końca 1994 r. Polska wynegocjowała i ratyfikowała traktaty o przyjaźni i dobrosąsiedzkiej współpracy z wszystkimi siedmioma sąsiadami.

Okres drugi (1994–1998) – rozwój samorządu gmin i współpracy miast partnerskich, zakończony debatą polityczno-ustrojową (1997–1998) doprowadzającą do uchwalenia nowej konstytucji oraz pakietu ustaw związanych z wprowadzeniem reformy samorządowo-administracyjnej.

Okres trzeci (1998–2004) – utworzenie szesnastu nowych województw z dualistycznym modelem zarządzania oraz przygotowanie warunków do akcesji Polski z Unią Europejską.

* dr hab. Daniel Fic, prof. UZ – Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Ekonomii i Zarządzania, ul. Licealna 9, 65-417 Zielona Góra, e-mail: d.fic@wp.pl

** dr hab. Maria Fic, prof. UZ – Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Ekonomii i Zarządzania, ul. Licealna 9, 65-417 Zielona Góra, e-mail: M.Fic@iz.uz.zgora.pl

Okres od 2004 r. – pełne partnerstwo regionów polskich w sieci regionów Europy, zgodne z podstawowymi standardami współczesnego samorządu terytorialnego.

1. Współpraca regionalna w Unii Europejskiej

Współpraca międzynarodowa oznacza podejmowanie wspólnych działań z przynajmniej jednym obszarem w innym kraju, podział i wymianę doświadczeń i uważanie jej za część strategii rozwoju lokalnego, a nie jako dodatek do niej (Peters 2009). Koncepcja współpracy opiera się na dwóch założeniach: stosunki pomiędzy aktorami powinny być racjonalne i zorientowane na określony wspólny cel oraz współpraca poszczególnych aktorów powinna gwarantować im określone korzyści, które nie muszą być jednakowe dla wszystkich aktorów (Milner 1992: 466–496).

W literaturze przedmiotu spotyka się następujące koncepcje, za pomocą których można wyjaśnić genezę stosunków współpracy pomiędzy aktorami:

1. Aktorzy współpracują ze sobą dla realizacji korzyści absolutnych (Axelrod 1984). Konieczność nadzorowania współpracy pojawia się wtedy, gdy wzrasta liczba aktorów.
2. Gotowość aktorów do współpracy jest determinowana ich oczekiwaniami dotyczącymi przyszłości – im większa powinna być trwałość stosunków współpracy w przeszłości, tym aktywniejsza jest współpraca bieżąca (Milner 1992: 474).
3. Współpraca jest wspierana przez regulacje międzynarodowe, które podnoszą wiedzę aktorów na temat zachowania innych podmiotów i są środkiem wiarygodności przyszłych graczy (Keohane 1984: 89).
4. Zakres i trwałość współpracy zależy od aktywności tzw. *epistemic communities* – grupy ekspertów, którzy podzielają te same wartości, przyjmują jednakowe sposoby rozwiązania problemów, by zadowolić swoich interesariuszy (Haas 1992).
5. Asymetria podziału siły i wpływów pomiędzy aktorami jest wspierana tylko wtedy, gdy silniejsi aktorzy przekazują słabszym część korzyści, by zachęcić ich do współpracy.

Każdy proces tworzenia sieci współpracy ma swoje etapy, od współpracy nieformalnej do zaawansowanego partnerstwa. Można tutaj wyróżnić, przytaczając podział dokonany przez Roberta J. Bennetta, następujące poziomy: utworzenie pierwotnej sieci nieformalnej (*networking*); współpraca (*collaborating*); partnerstwo (*partnering*) – jako najbardziej zaawansowana forma współdziałania, kiedy zostaje podpisana formalna umowa (Bennett). Współpraca międzynarodowa regionów będzie na tyle silna i stabilna, na ile w budowę międzynarodowych powiązań zaangażowane będą odpowiedniej rangi instytucje bądź to w formie tylko wsparcia, bądź aktywnego uczestnictwa w procesie współdziałania.

2. Instytucjonalizacja współpracy regionalnej

Instytucjonalizacja to proces przechodzenia od niesformalizowanych sposobów działania społecznego do uregulowanych, względnie stałych form aktywności, podlegających społecznym sankcjom. We współpracy międzynarodowej pojęcie „instytucjonalizacja” jest pochodną pojęcia „instytucja”, jako sformalizowanej formy współpracy w postaci „instytucjonalizowanego dialogu” będącego rezultatem spotkań i systematycznych konsultacji oraz „zinstytucjonalizowanych przyjaznych stosunków”, które są z kolei rezultatem współpracy

w ramach np. grup roboczych i zadaniowych oraz „zinstytucjonalizowanego sojuszu”: politycznego, militarnego czy gospodarczego.

Wielopoziomowa internacjonalizacja współpracy przyczynia się do szybszego przejmania sprawiedliwych społecznie form rozwoju regionalnego. „Władze terytorialne państw członkowskich – podkreśla Magdalena Sapała – są coraz bardziej obecne i słyszalne na arenie europejskiej”, a ich międzynarodowa aktywność jest jednym z ważnych przejawów zmian tradycyjnego modelu stosunków międzynarodowych (Sapała 2005: 11–12). Przejawem instytucjonalizacji jest ekspansja horyzontalna instytucji, czyli rozszerzenie się zakresu przedmiotowego instytucji w zakresie pozapolitycznych sfer i dziedzin życia. Kolejnym przejawem postępu procesów instytucjonalizacji jest rozwój struktury wielu istniejących instytucji. Konsekwencją tych działań jest rozrost organizacyjny i biurokratyczny wielu współczesnych organizacji (Cox, Jacobson 1973: 372–377).

3. Unijne regulacje współpracy regionów

Model współpracy międzynarodowej musi być twardo osadzony w realiach rozwojowych regionów i działać na ich rzecz. Wzrost znaczenia lokalnych ugrupowań doprowadził do instytucjonalizacji współpracy regionalnej w Europie zarówno na szczeblu poszczególnych regionów, jak i państw.

Prowadzenie wspólnej polityki regionalnej zostało już przewidziane przy podpisywaniu traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1957 r. Idea regionalnej i transgranicznej współpracy pojawiła się w Europie Zachodniej w latach 60. XX wieku. W 1965 r. odbyła się Międzynarodowa Konferencja Planowania Regionalnego w Bazylei. Jej wyrazem było pojawienie się pojęcia „Europa regionów” oraz narastanie procesów decentralistycznych i tendencji prowadzących do wzrostu autonomii poszczególnych regionów. W 1969 r. przyjęto Rezolucję Rady Europy – pierwszą regulację na poziomie międzynarodowym dotyczącą współpracy transnarodowej.

W 1971 r. powstało Stowarzyszenie Europejskich Regionów Transgranicznych, które dziesięć lat później przyjęło dokument o nazwie Karta Regionów Granicznych dotyczący współpracy sąsiadujących ze sobą obszarów granicznych w dziedzinie ekonomii i kultury. Jednak dopiero w 1975 r. utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, którego celem było prowadzenie wspólnej polityki regionalnej państw EWG. W 1978 r. powołano Komitet Doradcy Instytucji Lokalnych i Regionalnych Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich. Aby Komitet mógł funkcjonować w strukturach instytucjonalno-prawnych Wspólnot, w 1988 r. utworzono Konsultacyjną Radę Władz Regionalnych i Lokalnych. Dwudziestego pierwszego maja 1980 r. w Madrycie przyjęto Europejską Konwencję Ramową o Współpracy Transgranicznej Pomiedzy Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (Konwencja Madrycka Rady Europy), w której określono prawne oraz strukturalne wzorce ram współpracy, wzory umów, porozumień i statutów oraz zalecono, by państwa popierały podporządkowane sobie jednostki terytorialne w rozwijaniu współpracy przygranicznej.

W 1985 r. powstała Rada Regionów Europejskich, którą dwa lata później zastąpiło Zgromadzenie Regionów Europy. Piętnastego października 1985 r. uchwalono Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, która określa prawo społeczności lokalnych do współpracy transgranicznej, co zapisano w artykule 10: społeczności lokalne mają prawo „do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych” i współpracy „ze społecznościami innych państw”. Pod auspicjami Rady Europy działa Stała Konferencja

Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, a w ramach Unii Europejskiej powstał Komitet Regionów, powołany na mocy traktatu z Maastricht w 1994 r. Komisja i Rada Europy mają obowiązek konsultacji z Komitetem Regionów zagadnień mających bezpośrednie znaczenie dla władz lokalnych i regionalnych. Komitet Regionów może z własnej inicjatywy wydawać opinie w sprawach wpływających na interesy regionalne, przyjmuje także rezolucje dotyczące aktualnych kwestii politycznych. Członkowie Komitetu stanowią reprezentację instytucjonalną wszystkich jednostek terytorialnych, regionów, miast i gmin Unii Europejskiej. W 1989 r. Polityczny Komitet Regionalny zarządzający Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego został zastąpiony przez Komitet Rozwoju i Rekonwersji Regionów, w którego skład weszli przedstawiciele władz regionalnych.

Strategia Lizbońska (2000) oraz Strategia Goeteborska (2001) określiły priorytetowe obszary, w których jest wskazana międzynarodowa współpraca międzyregionalna. W latach 1994–2013 na międzynarodową współpracę regionów przeznaczono ponad 15 mld euro: w latach 1994–1999 – 2,4 mld, w latach 2000–2006 – 5 mld, w latach 2007–2013 – 7,8 mld euro (współpraca terytorialna) (Kołodziejski, Szmigiel 2004).

Piątego lipca 2006 r. utworzono Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT), celem którego jest ułatwianie i promowanie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej (*Europejska współpraca...* 2011). Ugrupowanie jest osobą prawną i jako takie umożliwia władzom regionalnym i lokalnym oraz innym instytucjom publicznym z różnych państw członkowskich tworzenie ugrupowań współpracy mających osobowość prawną (Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006). Członkami EUWT mogą być państwa członkowskie, władze regionalne, władze lokalne oraz podmioty prawa publicznego. Dla każdego z państw członkowskich opracowano katalog podmiotów publicznych. W Polsce do podmiotów należą m.in. szkoły wyższe, parki narodowe, publiczne muzea, teatry, biblioteki, publiczne placówki naukowe, jednostki badawczo-rozwojowe, stowarzyszenie jednostek wyżej wymienionych.

4. Regiony społeczeństw sieciowych

Funkcjonowanie w sieciach to zarówno warunek zrównoważonego rozwoju, jak i podstawa budowy samodzielnego i konkurencyjnego regionu. Aby region utrzymał samodzielność i nie znalazł się na peryferiach aktywności społeczno-gospodarczej i zafowania, musi dysponować elementami, które współdziałają w sieci z elementami innych regionów. Darin Barney wymienia dwie zasadnicze cechy społeczeństwa sieci: technologie komunikacji sieciowej i zarządzania dystrybucją informacji oraz reprodukcja i instytucjonalizacja – poprzez (i pomiędzy) tymi społeczeństwami – sieci rozumianych jako podstawowe formy społecznej organizacji oraz relacje w poprzek szerokiego zakresu społecznych, politycznych i ekonomicznych konfiguracji i połączeń (Barney 2008). W warunkach globalizacji o funkcjonowaniu i konkurencyjności danego regionu decyduje zdolność włączania się do sieci. W tabeli 1 przedstawiono największe sieci współpracy regionalnej w Unii Europejskiej.

Tabela 1

Największe sieci współpracy regionalnej w Unii Europejskiej i ich zadania

The Assembly of European Regions	Promocja współpracy pomiędzy regionami w Europie oraz popularyzowanie idei regionalizmu i federalizmu
The Conference of European Municipalities and Regions	Obrona i wzmocnienie uprawnień regionów, reprezentacja interesów lokalnych i regionalnych władz wobec organów wspólnotowych, promowanie współpracy pomiędzy regionami i samorządami w Europie, rozwój demokracji lokalnych w krajach Europy Wschodniej i Zachodniej
The Network of Major European Cities	Szerzenie wiedzy i wymiana doświadczeń, pomoc miastom z państw niebędących członkami UE, zorganizowanie programu współpracy „Telecities”
European Local Authorities Research and Study Centre	Przygotowywanie ekspertyz, wymiana idei, pomysłów i informacji

Źródło: Greenwood (1997: 239).

Organizacje międzynarodowe są nośnikiem promocji dla regionów mniejszych i słabszych.

5. Internacjonalizacja współpracy w samorządzie województwa lubuskiego

Jednostki samorządowe województwa lubuskiego można zaliczyć do pionierów współpracy międzynarodowej. Z inicjatywy gmin Brody i Żary 19 grudnia 1990 r. na zjeździe założycielskim Związku Gmin Zachodnich¹ utworzono największy w tamtym czasie związek międzygminny (Statut Związku Gmin Zachodnich 1991). Związek w wielu obszarach był najaktywniejszym podmiotem pionierskich przedsięwzięć: od początku działalności opowiadał się za koncepcją tworzenia euroregionów, współorganizował (obok Związku Miast Polskich i Związku Gmin Wiejskich) Federację Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich. Trzy z pierwszych siedmiu „polskich euroregionów” powstały w województwie zielonogórskim i gorzowskim². We wrześniu 1993 r. podpisano umowę o utworzeniu euroregionu Szprewa-Nysa-Bóbr obejmującego zasięgiem dziewiętnaście miast i gmin województwa zielonogórskiego oraz trzy przygraniczne powiaty, dwie gminy i miasto Cottbus po stronie niemieckiej, a w grudniu 1993 r. utworzono euroregion Pro Europa Viadrina, który tworzyło 21 gmin polskich oraz cztery powiaty i dwa miasta po stronie niemieckiej.

Samorząd województwa lubuskiego rozwija aktywnie współpracę międzynarodową. W czerwcu 2005 r. utworzono Biuro Regionalne Województwa Lubuskiego w Brukseli, do którego zadań należy m.in. współdziałanie z przedstawicielstwami regionów europejskich w Brukseli oraz z organizacjami zewnętrznymi. Uchwała LII/525/2010 Sejmiku Województwa Lubuskiego określiła następujące główne cele odnośnie do współpracy zagranicznej województwa: współpraca gospodarcza, tworzenie więzi społecznych, uczestnictwo w wielostronnych programach stworzonych przez Unię Europejską. Do regionów partnerskich województwa lubuskiego należą: Brandenburgia (Niemcy), Saksonia (Niemcy), Obwód

¹ W 1992 r. zmieniono nazwę na Związek Polskich Gmin Zachodnich, do którego przystąpiło 36 gmin z województwa zielonogórskiego, sześć z gorzowskiego, czternaście ze szczecińskiego oraz pięć z jeleniogórskiego.

² Pierwszą organizacją tego typu w Polsce i w Europie Środkowej i Wschodniej, traktowaną jako przykład obszaru pilotażowego, był Euroregion Nysa powołany 21 grudnia 1991 r.

Pskowski (Rosja), Obwód Iwano-Frankowski (Ukraina), Sumy (Ukraina), Lot (Francja), Hainan (Chiny), Obwód Homelski (Białoruś), Kiszyniów (Mołdawia), Kraj Nitrzański (Słowacja), Abruzja (Włochy), Ribe Amt (Królestwo Dani), Jonkoping (Szwecja).

Przykładem wielopodmiotowej współpracy transgranicznej pod hasłem „Granice dzielą – Odra łączy” jest nieformalna, międzyregionalna sieć Partnerstwo-Odra. Jej celem jest zbudowanie efektywnej wspólnoty regionalnej, która zintegruje region nadodrzański zarówno w sferze politycznej, jak i pod względem infrastruktury, oraz stworzenie dynamicznego obszaru gospodarczego, kooperującego w możliwie wielu dziedzinach³.

Współpraca międzynarodowa nadaje lubuskim projektom nowy wymiar – dzięki niej realizuje się ambitniejsze i nowatorskie projekty, gdyż łączenie zasobów i wiedzy różnych partnerów powoduje wystąpienie efektów skali i synergii, które korzystnie wpływają na osiąganie celów różnych społeczności i instytucji. Wdrażanie projektów wspólnie z partnerami z innych państw pozwala partnerom odnieść korzyści z komplementarności i zyskać na podobieństwach. Współpraca w województwie jest realizowana nie tylko na szczeblu regionalnym, lecz także na szczeblu lokalnym, poprzez porozumienia bliźniacze miast, gmin i powiatów oraz kontakty uczelni, szkół, instytucji publicznych i prywatnych, organizacji, stowarzyszeń itp.

Podsumowanie

Działania podejmowane przez władze regionalne dotyczą wymiaru środowiskowego, przestrzennego, społecznego i gospodarczego. Zaspokajają określone potrzeby społeczne mieszkańców, których wymaga wielopoziomowe uczestnictwo we współpracy międzynarodowej. Region i instytucje samorządu terytorialnego wydają się najbardziej naturalną platformą łączącą problemy/interesy jednostek z otoczeniem, kontekstem globalnym i ogniwami globalnej sieci współpracy. Przedstawiciele polskich regionów – oprócz współdziałania w ramach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy i Komitetu Regionów Unii Europejskiej – aktywnie uczestniczą w pracach wielu instytucji i stowarzyszeń międzynarodowych: Europejskiego Regionalnego Stowarzyszenia na rzecz Społeczeństwa Informacyjnego (ERIS@), Konferencji Regionów Posiadających Porty Lotnicze (ARC), Sieci Regionów Europejskich Wykorzystujących Technologie Kosmiczne (NEREUS), Forum Regionów Państw Grupy Wyszehradzkiej, Inicjatywy Środkoeuropejskiej (CEI), Forum Rozwoju Bałtyku (BDF), Europejskiej Sieci Regionalnego Dziedzictwa Kulinarne.

Literatura

Axelrod R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, New York.

Barney D. (2008), *Społeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa.

Bennet R.J. – znawca reform samorządowych, publikuje na stronach Local Government and Public Service Reform Initiative, www.lgi.osi.hu.

Cox R.W., Jacobson H.J. (1973), *The Anatomy of Influence: Decision making in International Organization*, New Haven.

Europejska współpraca terytorialna: budowanie mostów między ludźmi (2011), Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, wrzesień.

³ Partnerami są polskie województwa: wielkopolskie, zachodniopomorskie, dolnośląskie i lubuskie, oraz niemieckie kraje związkowe: Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia oraz miasto Berlin.

- Euroregion Neisse–Nisa–Nysa (1994), GUS, Warsaw–Jelenia Góra.
- Greenwood J. (1997), *Representing Interests in the EU*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Haas P. (1992), *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, Sonderheft der Zeitschrift „International Organization” Nr. 46.
- Keohane R.O. (1984), *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N.J.
- Kołodziejcki M., Szmigiel K. (2004), *Międzynarodowa Współpraca Transgraniczna i Międzyregionalna w Kontekście Polityki Regionalnej Państwa na lata 2007–2013*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w MGiP, Centrum Rozwoju Lokalnego, Warszawa.
- Milner H. (1992), *International Theories of Cooperation among Nations. Strengths and Weaknesses*, „World Politics” no. 44.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, www.mrr.gov.pl.
- Peters R. (2009), *Musimy zbliżyć Europę do ludzi i ludzi do Europy*, Komisja Europejska DG AGRI, Podkomitet LEADER, listopad.
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 210/19, 31.07.2006, PL.
- Sapała M. (2005), *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
- Statut Związku Gmin Zachodnich, Dziennik Urzędowy Województwa Zielonogórskiego z 25 marca 1991, nr 4.
- Uchwała LII/525/2010 Sejmiku Województwa Lubuskiego, www.lubuskie.pl/uploads/pliki (dostęp 25.01.2013).

INSTITUTIONALISATION OF INTERNATIONALISATION OF REGIONAL COOPERATION

Abstract: Institutional regulations of regional cooperation in the European Union (EU) are presented in this paper. It discusses cooperation network between the regions and characteristics of institutional approach. It includes an over view of the EU rules of regional cooperation. It shows the importance of regional cooperation and more specifically it presents the partner regions and benefits from regional cooperation on the example of the lubuskie voivodship.

Keywords: regional cooperation, institutionalisation, regional institutionalization

Translated by Tatiana Fic

