

WYŻSZA SZKOŁA GOSPODARKI KRAJOWEJ  
W KUTNIE

WYDZIAŁ STUDIÓW EUROPEJSKICH  
STUDENCKIE KOŁO NAUKOWE EUROPEISTYKI

**Studencka Konferencja Naukowa**

**REGIONY, REGIONALIZM  
I POLITYKA REGIONALNA  
W UNII EUROPEJSKIEJ**

**Pod redakcją naukową  
Małgorzaty Bieleckiej**

KUTNO 2016

Studencka Konferencja Naukowa pod redakcją Małgorzaty Bieleckiej,

REGIONY, REGIONALIZM I POLITYKA REGIONALNA W UNII EUROPEJSKIEJ

**Recenzja wydawnicza:** prof. dr hab. Janusz Soboń, Akademia Morska w Szczecinie

**Redaktor:** Aneta Moszczyńska

**Korekta:** Bożenna Kolosek

**ISBN 978-83-63484-78-1**

**Wydanie I**

**Skład i projekt okładki:** Łukasz Różyński

**Druk i oprawa**

**MCP** Mazowieckie Centrum Poligrafii

ul. Słoneczna 3C, 05-270 Marki

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów publikacji bez zgody wydawcy zabronione. © 2016 Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej w Kutnie

# Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	5
<i>Paulina Tomaszewska</i>	
<b>Region i regionalizm we współczesnym świecie – znaczenie pojęć</b> .....	10
<i>Anna Milczarek</i>	
<b>Polityka regionalna UE: aspekty prawne, realizacja, przyczyny i kierunki zmian</b> .....	19
<i>Anna Czajka</i>	
<b>Wpływ funduszu sołeckiego na obraz polskiej wsi</b> .....	30
<i>Barbara Łuczak</i>	
<b>Regionalna działalność Towarzystwa Przyjaciół Ziemi Kutnowskiej</b> .....	34
<i>Małgorzata Bielecka</i>	
<b>Rozwój transgraniczny na przykładzie Euroregionu Karpaty</b> .....	40
<i>Małgorzata Joanna Bielecka</i>	
<b>Cross-border development on the example of the Carpathian Euroregion</b> .....	61
<i>Katarzyna Krzywińska</i>	
<b>Kantony i gminy w Szwajcarii – ich rola i funkcjonowanie w administracji publicznej konfederacji</b> .....	62
<i>Adam Rogala-Lewicki</i>	
<b>Partnerstwo wschodnie – model budowania regionalnej i sąsiedzkiej koherencji społeczno-ekonomicznej na wschodniej flance UE</b> .....	77
<b>Podsumowanie głównego przesłania konferencji</b> .....	112
<b>Autorzy</b> .....	113



# Wstęp

Analizując sytuację w Europie w XXI w., można dostrzec, że coraz większą rolę w życiu gospodarczym, społecznym i politycznym odgrywają regiony. Wskazuje na to zarówno wzrost kompetencji władz regionalnych, nasilenie współpracy między lokalnymi społecznościami, jak również coraz szersze reprezentowanie interesów regionalnych w instytucjach Unii Europejskiej. Nie jest łatwo jednoznacznie określić definicję regionu, pojęcie to może być różnie rozumiane w zależności od dyscypliny nauki, fazy jej rozwoju oraz od państwa, w którym dana dyscyplina jest uprawiana. Z uwagi na ogromną różnorodność jednostek regionalnych, termin „region” powinien być w zasadzie określany odrębnie dla każdego państwa, a często nawet odrębnie dla każdej jednostki. Współczesne studia regionalne odwołują się do nowych koncepcji regionu, zgodnie z którymi każdy region jest zjawiskiem niepowtarzalnym i indywidualnym<sup>1</sup>. Klasyczne regiony historyczne istniejące w Europie to zwykle obszary o średnicy około 300 kilometrów, skupione wokół miasta liczącego ponad pół miliona mieszkańców<sup>2</sup>. W nauce prawa administracyjnego z regionem nierozzerwalnie kojarzą się takie pojęcia jak „regionalizm i „regionalizacja”. Dlatego, podejmując próbę zdefiniowania regionu najpierw konieczne jest zaproponowanie określenie tych dwu pojęć.

Regionalizm charakteryzują cechy, które ogólnie określa się jako związek istniejący między pewną zbiorowością a terytorium zamieszkiwanym przez tę zbiorowość<sup>3</sup>. Według K. Chorążego, regionalizm to świadomość istnienia interesów, uznanych za wspólne przez mieszkańców terytorium o charakterze homogenicznym i dążenie do współuczestniczenia w ich realizacji<sup>4</sup>. Zatem pojęcie regionalizmu odnosi się zarówno do stanu świadomości społecznej mieszkańców regionu, jak i do ich aktywności gospodarczej, kulturowej i politycznej<sup>5</sup>. Na świadomość regionalną składa się poczucie związku zbiorowości ludzi z obszarem ich zamieszkiwania (tożsamość regionalna), ale również określone więzi międzyludzkie. Przywiązanie mieszkańców do regionu i związane z tym specyficzne warunki, nawyki, postawy życiowe czy pragnienia stanowią pewną więź psychospołeczną

<sup>1</sup> I. Sagan, Współczesne studia regionalne – teoria i metodologia, a także praktyka, *Studia Regionalne i Lokalne* 2004, nr 2, s.32.

<sup>2</sup> J. Purchla, J. Sepiół, *Metropolie a rozwój regionalny Polski, Samorząd Terytorialny* 1997, nr 11, s. 6.

<sup>3</sup> Przywiązanie do określonego terenu (regionu); utożsamia się z nim; przekonanie, że społeczność zamieszkująca ten teren tworzy lub tworzyła wartości, które wchodzi w skład własnej oryginalnej kultury; poczucie identyfikacji z tą społecznością i jej kulturą; podejmowanie działań na rzecz takiej identyfikacji, Zob. A. Kociszewski, *Regionalizm mazowiecki, Studia Regionalne i Lokalne* 2002, nr 1, s.128.

<sup>4</sup> K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji, Lublin* 1998, s.167.

<sup>5</sup> Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm, Ruch prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1992, z. 2, s. 14.

między społecznością<sup>6</sup>. Regionalizm, znany z doświadczeń europejskich ma z reguły mocne korzenie historyczne i etniczne. Jego początki sięgają jeszcze czasów późnego średniowiecza, tradycji odrębności państwowych czy autonomicznych<sup>7</sup>. Pełny rozwój regionalizmu to koniec wieku XIX. Regionalizm w sensie administracyjnym w pełni kształtuje się dopiero po II wojnie światowej, kiedy to szybko postępujący rozwój gospodarczy powoduje konieczność wprowadzenia większych od ówczesnie funkcjonujących jednostek terytorialnych. Tym samym tworzy się nowe poziomy administrowania, a z czasem regiony w coraz większym stopniu stają się podmiotami wykonującymi administrację państwową. Społeczność danego obszaru tworzy i działa w strukturach regionalnych, gdyż sama nie jest w stanie rozwiązać złożonych problemów<sup>8</sup>. Z kolei w perspektywie europejskiej konsekwencje regionalizmu dotyczą zwiększania się roli regionów w kształtowaniu przestrzeni Europy z równoczesnym zmniejszaniem roli państw narodowych i ich granic w procesach różnicowania i integrowania społeczeństw<sup>9</sup>. Proces zwiększania roli regionów rozwinął się szczególnie w wyniku integracji Europy Zachodniej. Od niedawna obserwuje się także jego rozwój w krajach Europy Środkowo – Wschodniej, w tym także w Polsce. Powstają ponadto nowe jednostki regionalne w postaci np. euroregionów. Podobnie w stosunkach międzynarodowych: regionalizm skutkuje aktywnością społeczności regionów (subregionów) i organizowaniem w ich obrębie władzy politycznej<sup>10</sup>.

Kolejnym terminem nieodłącznie związanym z pojęciem regionu jest regionalizacja. W doktrynie regionalizacja rozumiana jest jako wyznaczanie regionów w określonym celu i na podstawie określonych przesłanek, a także jako sposób organizacji wykonywania zadań publicznych<sup>11</sup>. Współcześnie w Europie wyróżnia się trzy, wzajemnie przeplatające się formy regionalizacji. Jedną z nich jest regionalizacja klasyczna, do której rozwoju w Polsce przyczyniło się przywrócenie samorządu terytorialnego w 1990 r. Wykonywanie zadań na poziomie międzygminnym nie było jednak wystarczające do rozwiązywania wszystkich problemów gospodarczych i społecznych, stąd do sprawowania władzy publicznej włączono regiony. Za drugą uznaje się regionalizację związaną z szybko postępującym rozwojem gospodarczym na świecie; kojarzy się ją często z takimi pojęciami

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> M. Styczeń, *Polski regionalizm (historia i perspektywy)*, Wspólnota 1991, nr 16, s. 6.

<sup>8</sup> E. Haliżak, *Funkcje regionalizmu w stosunkach międzynarodowych [w:] Zmienność i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych*, pod red. J. Kukułki, Warszawa 1988, s. 134.

<sup>9</sup> Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1992, z. 2, s. 15.

<sup>10</sup> S. Malarski, *Prawne i administracyjne zagadnienia organizacji regionów oraz współpracy międzynarodowej i transgranicznej*, Opole 2000, s. 14.

<sup>11</sup> A. Kwilecki, *Region i badania regionalne...*, s. 44 i M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, *Państwo i Prawo* 1990, z. 8, s. 59.

jak „globalizacja” czy „integracja europejska”, a także z tzw. Koncepcją Europy Regionów, która ma być gwarantem gospodarczej, społecznej i kulturowej integracji. Trzecią jest regionalizacja wiążąca się z okazywaniem tożsamości społeczno-kulturowej przez różne grupy, instytucje i społeczności na arenie międzynarodowej. Przykładem jest możliwość zasiadania przedstawicieli regionów w Komitecie Regionów Unii Europejskiej oraz fakt istnienia współpracy międzyregionalnej i międzylokalnej<sup>12</sup>.

Wracając do pojęcia regionu, to o ile początkowo region traktowano wyłącznie jako obszar, pewien element terytorium państwa, obecnie nie ma wątpliwości, że realizuje on ważne, często nawet ważniejsze niż państwo zadania administracji publicznej. Obecnie regiony stanowią podstawę demokracji, jak podkreśla E.J. Nowacka, umożliwiając bowiem mieszkańcom wpływ na artykułowanie i rozstrzyganie spraw lokalnych, regionalnych oraz ogólnopństwowych<sup>13</sup>, a nawet międzynarodowych, tym samym zapewniając możliwość udziału w decydowaniu o sprawach publicznych. W niniejszej pracy przyjmuje się, iż regionem jest najwyższa jednostka terytorialnej organizacji państwa, biorąca udział w wykonywaniu administracji publicznej, a w szczególności, realizująca zadania w celu zapewnienia trwałego rozwoju regionalnego.

Kategoria rozwoju regionalnego stanowi podstawę polityki regionalnej stąd nazwa „polityka rozwoju regionalnego”. W tym znaczeniu rozwój regionalny polega na realizacji celów polityki regionalnej. O ile rozwój regionalny jest celem samym w sobie, o tyle polityka regionalna (strukturalna<sup>14</sup>) to środek mający prowadzić do jego osiągnięcia. Polityka rozwoju regionalnego jest istotnym elementem polityki społeczno-gospodarczej. W jej pojęciu mieści się szereg działań podejmowanych przez różne podmioty na rzecz kreowania i wspierania rozwoju regionalnego. Działania te związane są m.in. z polityką finansową, gospodarczą, przestrzenną, inwestycyjną, polityką społeczną, socjalną, ochrony środowiska, edukacyjną, a także polityką zagraniczną. Tym samym polityka regionalna, jak trafnie określa E. Wysocka, staje się jednym z głównych narzędzi sterowania procesami rozwoju<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> H.J.M. Goverde, *Innowacja regionalnego sprawowania władzy, Samorząd Terytorialny 1996*, nr 1-2, s. 72-74.

<sup>13</sup> E.J. Nowacka, *Samorząd Terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 155.

<sup>14</sup> Termin używany w regulacjach wspólnotowych, a także w doktrynie niektórych państw europejskich, np. w angielskiej – structural policy, francuskiej – politique structurelle, niemieckiej – Strukturpolitik. Zob. J. Falkenberg, A. Gałkiewicz (opr.), *Polityka regionalna. Glosariusz*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2001, s. 139. Pojęcie „polityka regionalna” często używane jest zamiennie z pojęciem „polityka rozwoju regionalnego”. Czasami określa się tę politykę jako „politykę rozwoju”, należy jednak zaznaczyć, iż ten ostatni termin nie musi wcale dotyczyć rozwoju regionalnego, równie dobrze może chodzić o politykę rozwoju lokalnego czy politykę rozwoju kraju albo też o politykę związaną z konkretną dziedziną, np. politykę rozwoju społecznego, gospodarczego, energetycznego itp., choć te polityki mogą jednocześnie stanowić pewne części polityki rozwoju regionalnego. Podobnie pojęcia „polityka strukturalna” i „polityka spójności” stosuje się zamiennie, chociaż mogą mieć odmienne znaczenia (przyj. autora).

<sup>15</sup> E. Wysocka, *Nowa regionalizacja Polski – próba oceny*, Samorząd Terytorialny 1998, nr 12, s. 5.

Na potrzebę prowadzenia świadomej polityki regionalnej po raz pierwszy zwrócono uwagę w Europie Zachodniej w latach 30. ubiegłego stulecia, w okresie Wielkiego Kryzysu. Po wojnie polityka regionalna stała się już uznaną dziedziną aktywności państwa. Początkowo ograniczała się ona do prostej formy redystrybucji środków finansowych na rzecz regionów najuboższych, przede wszystkim przez wspieranie inwestycji infrastrukturalnych w tych regionach. Z czasem państwa członkowskie Unii Europejskiej, wówczas Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, wprowadzały nowe formy i instrumenty polityki rozwoju regionalnego<sup>16</sup>. Trzeba tu podkreślić, że polityka regionalna Unii Europejskiej stanowi odrębny typ, aczkolwiek powiązany z polityką rozwoju poszczególnych państw, w tym też Polski. Oznacza ona zamierzone oddziaływanie o charakterze interwencyjnym organów i instytucji Unii Europejskiej na rozwój gospodarczy i społeczny w celu osiągnięcia harmonijnego i zrównoważonego rozwoju. Już w pierwszych wspólnotowych źródłach prawa akcentowano potrzebę rozwoju regionów, zmniejszania różnic między regionami, likwidowania opóźnień w ich rozwoju oraz potrzebę prowadzenia działań, które miałyby doprowadzić do zapewnienia spójności społecznej i gospodarczej. Obecnie polityka regionalna Unii Europejskiej jest jedną z najważniejszych dziedzin, jakimi zajmuje się Wspólnota, a na realizację jej celów sukcesywnie zwiększa się wydatki.

Nowoczesna polityka regionalna charakteryzuje się udziałem wielu podmiotów: władz samorządu terytorialnego, instytucji, przedsiębiorstw, obywateli. Podstawową rolę w procesie rozwoju regionalnego spełniają samorządy regionalne. Ich działalność powinna być jednak koordynowana, a w niektórych przypadkach nawet inicjowana przez władze centralne. Można ostatecznie zgodzić się ze stanowiskiem doktryny, że wzrost liczby podmiotów polityki rozwoju regionalnego nie może być interpretowany jako stopniowe zanikanie roli państwa w procesie rozwoju regionalnego, ale jako wzmocnienie jego funkcji koordynacyjnej<sup>17</sup>.

Przy określaniu istoty polityki regionalnej raz jeszcze należy poruszyć problem podmiotu tej polityki. Wiadomo, że polityka rozwoju regionalnego dotyczy regionów i jest w stosunku do nich prowadzona. Trzeba jednak zaznaczyć, że przed reformą administracji publicznej w Polsce polityka regionalna prowadzona była w zasadzie wyłącznie przez rząd i to nie w stosunku do regionów w sensie podmiotowym (bo takich nie było), ale wobec traktowanych przedmiotowo terytoriów. Od 1999 r., tj. od czasu powołania w Polsce rządowo-samorządowych województw, rząd podejmuje działania w zakresie rozwoju wobec regionów mających odrębną podmiotowość publiczno-prawną. Region jest, więc z jednej strony podmiotem polityki regionalnej prowadzonej przez rząd,

<sup>16</sup> Szeroko na ten temat D. Czykier – Wierzbica, *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 30-75.

<sup>17</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2002, s. 32.



a z drugiej, prowadząc samodzielną politykę regionalną, region jest partnerem dla rządu, jego polityka spotyka się z polityką regionalną państwa<sup>18</sup>.

Współcześnie umownie wyróżnić można dwa rodzaje polityki regionalnej: z jednej strony politykę interregionalną, której istotą jest systematyczne oddziaływanie państwa narodowego na rozwój regionów oraz, z drugiej strony, politykę intraregionalną, jaką realizują regiony z pomocą władz lokalnych i innych podmiotów z obszaru województwa. W tej dziedzinie, z uwagi na swój szczególny potencjał, zasoby, infrastrukturę, kapitał ludzki i zaplecze, regiony stały się „trzecią siłą” pomiędzy administracją rządową a samorządem lokalnym. Uaktywniły się one także na arenie międzynarodowej<sup>19</sup>. Nie można wobec tego pominąć też znaczenia unijnej polityki regionalnej, jakie wykazuje ona dla działań podejmowanych w tym zakresie przez polską administrację publiczną.

W dzisiejszej zjednoczonej Europie, gdy o znaczeniu i sile państw decyduje ich zdolność konkurencyjna, skuteczność działania, wzrost gospodarczy, wykształcenie ich mieszkańców, stopień zaangażowania obywateli w sprawy społeczne, a także połączenie tradycji z nowoczesnością, tylko mądra polityka regionalna może uwolnić drzemącą w społeczeństwach energię i zapewnić wykorzystanie ich możliwości.

**Małgorzata Bielecka**

<sup>18</sup> Zob. M. Kulesza [w:] Kierunki rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce, Materiały z konferencji w Osuchowie z dnia 27 listopada 1995 r., Samorząd Terytorialny 1996, nr 12, s. 79.

<sup>19</sup> S. Malarski, Prawne i administracyjne zagadnienia organizacji regionów oraz współpracy międzynarodowej i transgranicznej, Opole 2000, s. 10.

*Paulina Tomaszewska*

## **Region i regionalizm we współczesnym świecie – znaczenie pojęć**

### **Wstęp**

W wyniku dokonującego się rozwoju świata stopniowo wzrosła pozycja regionów i regionalizmu. Zapewne nie bez znaczenia dla tego wzrostu pozostał proces transformacji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Generalnie jednak, wraz z idącym postępem, społeczeństwu zostały postawione nowe wyzwania związane z tą problematyką.

We współczesnym świecie zakres znaczeniowy pojęcia „region” i „regionalizm” jest bardzo różny i zależy od wybranej dyscypliny naukowej. Można wręcz stwierdzić, iż teoretycznie istnieje nieskończona liczba znaczeń tych terminów. Natomiast brak precyzyjnie przedstawionych szczegółowych cech i kryteriów może doprowadzić do błędnej interpretacji wskazanych pojęć. Dlatego też należy podejmować głębszą analizę naukową nad zjawiskiem regionu i regionalizmu.

### **Pojęcie regionu**

Pojęcie „region” wywodzi się z języka łacińskiego, w którym słowo „regio” oznacza krainę, prowincję, okrąg<sup>20</sup>. Początkowo termin ten wiązał się z wyznaczaniem terytorium, nad którym panował władca, określał zakres jego władzy<sup>21</sup>. Współcześnie istnieje jednakże wiele innych ujęć teoretycznych tego słowa. Możemy się z nim spotkać zarówno w języku potocznym jak i słownictwie specjalistycznym.

Określenie „region” w codziennej komunikacji zazwyczaj jest stosowane niewystarczająco precyzyjnie i zastępuje inny wyraz bliskoznaczny. Pomimo to, nie stanowi to przeszkody w porozumiewaniu się. Niemniej, na płaszczyźnie naukowej pojęcie to musi być ściśle określone, zgodnie z daną dziedziną nauki. Dlatego też niemożliwe jest określenie jednej, ogólnej definicji, która precyzyjnie oddawałaby sens słowa „region”. Jak stwierdził Karol Buczek „niewiele chyba mamy naukowych terminów używanych równie beztrąsko i dowolnie jak słowo »region« (...). Terminem tym można oznaczać

<sup>20</sup> Por. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2007, s. 487.

<sup>21</sup> J. Grzela, *Region, regionalizm, regionalizacja – wybrane aspekty teoretyczne*, „Studia i Materiały Miscellanea Oeconomicae” 2011, nr 1, s. 12.

w zasadzie każdy większy lub mniejszy obszar, który różni się od innych jakąś określoną właściwością lub określonymi właściwościami, albo przynajmniej swoim położeniem”<sup>22</sup>.

Z pojęciem regionu możemy spotkać się również na gruncie prawa międzynarodowego, lecz i tam nie posiada jednolitej definicji. Niewątpliwie jest jednak to, że regiony stanowią w Unii Europejskiej podmiot unijnych polityk.

W przestrzeni nauki z określeniem „region” możemy się najczęściej spotkać na płaszczyźnie nauk prawnych. W literaturze prawniczej próby zdefiniowania tego określenia podjęli m.in. M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, którzy postrzegają region jako „najwyższą jednostkę organizacji terytorium państwa, bez względu na jego formę ustrojową, o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności, stanowiącą obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturalnego, w ramach której prowadzona jest stosownie do potrzeb i uwzględniająca jej specyfikę samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna przez powołane do tego instytucje terytorialne”<sup>23</sup>. Z kolei dla S. Kasznicy regionem jest „jednostką podziału administracyjnego kraju o dużej powierzchni, znacznej liczbie ludności, obejmująca terytorium jednolite pod względem gospodarczym, geograficznym oraz komunikacyjnym”<sup>24</sup>.

Powyższe cytowania potwierdzają, że region może być rozumiany w różny sposób. Jednakże w każdej z tych definicji występuje jeden ważny element wspólny, którym jest wydzielona od terenów sąsiednich powierzchnia, pewna przestrzeń charakteryzująca się swoistymi cechami. Dlatego też jedna z głównych definicji encyklopedycznych ujmuje region jako „umownie wydzielony, względnie jednorodny obszar odróżniający się od terenów przyległych określonymi cechami naturalnymi lub nabytymi”<sup>25</sup>. Generalnie jednak, z racji iż trudno znaleźć zbiorowe stanowisko dla różnych dziedzin życia i nauki, termin „region” powinien być postrzegany wielopłaszczyznowo<sup>26</sup>.

Analizując pojęcie regionu należy pamiętać o tym, że nierozzerwalnie łączy się ono z procesem regionalizacji, na który składają się pewne działania i czynności prowadzące do wyodrębnienia regionów i powstawania trwałego podziału regionalnego.

## Rodzaje regionów

Rozpatrując problematykę regionu należy stwierdzić, iż termin ten stanowi jedno z elementarnych pojęć w naukach geograficznych, w których występuje pod postacią regionu

<sup>22</sup> K. Buczek, *O regionach historycznych*, „Małopolskie Studia Historyczne”, t. 6, 1964, z. 3-4, s. 144-147.

<sup>23</sup> M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8, s. 60.

<sup>24</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Poznań 1947, s. 53.

<sup>25</sup> *Region*, Encyklopedia PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/region;3966703.html>.

<sup>26</sup> Zob. A. Huczek, *Polityka regionalna jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2010, z. 16, s. 375.

geograficznego. W kontekście tym najważniejszą rolę odgrywa sam fakt wyodrębnienia pewnego obszaru.

Tak jak wiele jest kryteriów wydzielenia regionów, tak wiele jest też możliwych typów regionów. Oprócz regionu geograficznego można wyłonić jeszcze kilka innych głównych typów, spośród których, poza regionem o charakterze administracyjnym, gospodarczym, etnicznym i historycznym, najczęściej wyróżnia się regiony socjologiczne oraz polityczne.

W ujęciu gospodarczym cechami charakterystycznymi regionu są: występowanie zasobów surowcowych oraz istnienie lokalnych rynków zbytu wyrobów regionalnych, które cechują się unikalnością i oryginalnością. Generalnie jednak, ze względu na coraz większe tworzenie się ponadlokalnych, ogólnokrajowych rynków, ten rodzaj regionów stopniowo zanika a w jego miejsce tworzą się regiony ekonomiczne<sup>27</sup>, które są bardzo ważne w badaniach regionalizmu. Ich istotą jest wytwarzanie się wspólnych interesów ekonomicznych mieszkańców<sup>28</sup>. Regiony etniczne cechuje się zaś podobieństwami kulturowymi oraz lingwistycznymi. Z kolei w perspektywie historycznej obok wydzielonego obszaru znaczenie mają przede wszystkim zaistniałe na tym obszarze wydarzenia historyczne, które łączą mieszkańców i które powodują istnienie zbiorowej pamięci o nich. Źródła takich regionów wypatruje się w historycznych podziałach badanego terytorium, zaczynając od osad plemiennych po strukturę współczesnych państw i świata<sup>29</sup>. Znaczenie mają tutaj również ślady materialne m. in. budynki, pałace, drogi i inne budowle, które przypominają o przeszłości. W regionie geograficzno-historycznym za najważniejsze uważa się natomiast procesy geologiczne, które przyczyniły się do tego wydzielenia, czyli do ukształtowania granic owego regionu.

Opisując jeden z głównych rodzajów regionów, którym jest region w sensie socjologicznym (społecznym) istotne są przede wszystkim: zbiorowość regionalna, wspólnota regionalna, poczucie silnie wykształconej tożsamości terytorialnej, autonomii obywateli w ramach państwa oraz zwiększenie integracji społecznej. Chodzi tutaj o tożsamość zarówno w znaczeniu poczucia więzi z grupą ludzi zamieszkującą dany teren, jak i tożsamość w znaczeniu wyodrębnienia tej grupy spośród innych środowisk. Uwzględniając powyższe, region w ujęciu socjologicznym można rozumować jako „synonim regionalnej zbiorowości, czyli społeczności ludzkiej, stanowiącej jeden z typów społeczności terytorialnej. Istotą tej społeczności jest złączenie jej mniej lub bardziej rozwiniętym poczuciem odrębności i więzi opartą na emocjonalnym stosunku do zamieszkiwanego terytorium”<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> J. Grad, *Współczesny sens regionalizmu*, „SensusHistoriae”, vol. 1, 2010, nr 1, s. 62.

<sup>28</sup> Zob. R. Szul, *Regionalizm w Europie. Czynniki i ewolucja*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2003, nr 12, s. 112-115.

<sup>29</sup> *Region*, <http://stosunki-miedzynarodowe.pl/sloownik/64-r/704-region>.

<sup>30</sup> A. Kwilecki, *Region i badania regionalne w perspektywie socjologii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 2, s. 38.

Z kolei region w znaczeniu politycznym (nazywany również często regionem administracyjnym) związany jest z podziałem administracyjnym istniejącym w danym kraju. Jak podaje J. Grzela region o charakterze politycznym to „największa jednostka podziału administracyjnego kraju o władzy wybieralnej, podmiotowości prawnej i własnym budżecie o relatywnie dużej powierzchni i znacznej liczbie ludności”<sup>31</sup>. W przypadku tego regionu, w zależności od jego potrzeb i specyfiki, istnieje polityka społeczna, kulturowa oraz gospodarcza, które wdrażają i prowadzą specjalnie powołane w tym celu instytucje terytorialne. Generalnie wyodrębnienie tego rodzaju regionu pomaga w koordynacji działań społeczność w przestrzeni.

Przy wyszczególnianiu rodzaj regionów warto podkreślić, iż regiony mogą być wyodrębnione oddzielnie, ale także mogą łączyć się ze sobą np. w region historyczno-geograficzny, czy też geograficzno-ekonomiczny. Regiony mogą także nachodzić na siebie. Generalnie, jedna miejscowość może należeć do kilku regionów ukształtowanych za pomocą różnych względów (m. in. ekonomicznych, kulturowych, historycznych). Prowadzi to jednak do zmniejszenia możliwości zidentyfikowania mieszkańców w każdym z tych regionów. Natomiast łączenie rodzaj następuję najczęściej w celu edukacyjnym, naukowego poznania oraz lepszego zarządzania i planowania gospodarką<sup>32</sup>. Ponadto należy pamiętać o tym, że każdy z regionów posiada swój zespół głównych cech, które go charakteryzują.

### **Teoria regionalizmu**

Z pojęciem regionu bardzo ściśle związane jest określenie „regionalizm”. Pojęcie regionalizmu pojawiło się we Francji w drugiej połowie XIX wieku i było utożsamiane z ruchami społeczno-kulturowymi, które starały się utrzymać pewne elementy charakteryzujące dany obszar, terytorium. Rozkwit regionalizmu nastąpił u kresu XIX wieku, co przyczyniło się do ciągłego wzrostu znaczenia regionów w Europie.

Podobnie jak region, regionalizm jest zjawiskiem wielowymiarowym dlatego także stanowi przedmiot wielu nauk oraz rozważań teoretycznych. O regionalizmie rozważają m. in. naukowcy anglosascy, którzy postrzegają go jako ten inicjowany oddolnie (*bottom-up*), jak i odgórnie (*top-down*). Ponieważ regionalizm charakteryzuje się dużą liczbą cech, trudno jest skompletować wyczerpującą teorię samego zjawiska oraz stworzyć pełną, uniwersalną definicję samego słowa. Niemożność wypracowania wspólnej definicji nie oznacza jednak, że jest to pojęcie abstrakcyjne oraz, że brak jest teoretycznych podstaw do stworzenia tej definicji. Świadczy to bowiem o złożoności zjawiska. Pokazuje, że regionalizm powiązany jest z wieloma elementami oraz czynnikami i zależy od przyjętej perspektywy badawczej.

<sup>31</sup> J. Grzela, *op. cit.*, s. 13.

<sup>32</sup> *Region*, <http://stosunki-miedzynarodowe.pl/sloownik/64-r/704-region>.

W badaniach i analizach regionalizm może być rozumiany w co najmniej dwóch aspektach: międzynarodowym i krajowym. W kontekście międzynarodowym mamy do czynienia z budowaniem struktur integracyjnych, w skład których wchodzi grupy państw położone w jakimś regionie świata i mające wspólne interesy. Państwa stanowią tutaj podmioty dążące do zaspokojenia swoich potrzeb, czyli potrzeb obywateli. Natomiast w kontekście krajowym chodzi o pewnego rodzaju autonomiczną działalność regionów<sup>33</sup>. Generalnie jednak regionalizm to przede wszystkim stan świadomości danej zbiorowości (społeczności) ale także i ogół podejmowanej przez nią działalności. Te dwa znaczenia mogą funkcjonować zarówno osobno jak i razem. Ponadto stanowią one podstawę wielu definicji regionalizmu. Jedną z nich jest definicja W. J. Burszta, który stwierdził iż „regionalizm jest wynikiem świadomych aspiracji i dążeń w kierunku zachowania własnej odrębności, a także wyrównywania szans w dostępie do kultury ponadlokalnej”<sup>34</sup>.

Termin „regionalizm”, tak jak termin „region”, występuje także w mowie potocznej. W języku codziennym regionalizm, obok rozumienia go jako dążenie do zachowania odrębności, jest często utożsamiany ze stowarzyszeniami i organizacjami. Nie jest to mylne skojarzenie, bowiem współczesne ruchy towarzystw regionalnych, które mogą koncentrować się na jednej lub kilku dziedzinach, poprzez swoje świadome działanie dążą do jak najdłuższego zachowania odrębności regionalnej, upowszechniania i eksponowania kultur, tradycji. Podobny cel mają również muzea regionalne, które przez gromadzone zasoby starają się zrekonstruować i przywrócić tożsamość społeczności lokalnych, pełniąc jednocześnie rolę poznawczą i edukacyjno-kulturową. Taką rolę mają także badania regionalne i opracowane monografie danej miejscowości czy mikroregionu. Wszystko to ma to wielkie znaczenie dla kształtowania i utwierdzania tożsamości, świadomości regionalnej oraz lokalnej<sup>35</sup>.

Generalnie, regionalizm od ostatnich kilkudziesięciu lat jest jednym z najbardziej rozwijających się zjawisk. W związku z postępami integracji europejskiej zaczął on nawet być postrzegany z perspektywy europejskiej<sup>36</sup>. Dlatego też należy stwierdzić, że regionalizm to zagadnienie i zjawisko, które we współczesnym świecie posiada wysoką rangę<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> R. Bieniada, *Regionalizm i regionalizacja w definicji. Wybrane problemy teoretyczne*, „e-Politikon” 2013, nr 6, s. 281-282.

<sup>34</sup> W. J. Burszta, *Wielkopolska jako region kultury*, „Przegląd Wielkopolski”, 1992, nr 3-4, s. 43.

<sup>35</sup> J. Grad, *op. cit.*, s. 65-66.

<sup>36</sup> Zob. R. Szul, *op. cit.*, s. 130-131.

<sup>37</sup> Zob. E. Haliżak, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, w: *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000, s. 281-307.

## Główne koncepcje regionalizmu

Obecnie literatura przedmiotu bardzo bogato odnosi się do koncepcji regionalizmu i prezentuje go w wielu ujęciach, wśród których głównymi są: regionalizm w ujęciu społecznym (socjologicznym) i regionalizm w ujęciu politycznym.

Regionalizm w ujęciu socjologicznym charakteryzuje się przywiązaniem społeczności do regionu w którym żyją oraz współzależnością zbiorowości z tym obszarem. Jest to poczucie utożsamiania się z regionem, czyli tzw. tożsamość regionalna, która, jak zaznacza R. Szul, „jest tylko formą szerszego zjawiska – tożsamości terytorialnej. A to z kolei jest jedną z form tożsamości zbiorowych. Oprócz utożsamiania się z danym regionem, jego mieszkańcy utożsamiają się też z innymi poziomami terytorialnymi – z miejscowością zamieszkania i jej najbliższą okolicą, z różnymi innymi regionami (...), z krajem jako całością, a także z jeszcze większymi obszarami, np. z Europą czy Unią Europejską, grupą krajów czy wreszcie z całym światem”<sup>38</sup>. Chodzi tutaj także o elementy odróżniające tę społeczność od pozostałych, którymi mogą być m.in. zwyczaje, język, odrębna historia. Są to elementy szczególnie bliskie społeczeństwu, przyczyniające się do powstania więzi kulturowych i gospodarczych oraz wyznaczające więzi psychospołeczne<sup>39</sup>. Ponadto wszystko to powoduje, z jednej strony, poczucie jedności wspólnoty, a z drugiej zaś strony, poczucie pewnego rodzaju odrębności.

Z kolei regionalizm w ujęciu politycznym związany jest z powszechnie obowiązującymi w państwie źródłami prawa, które stanowią o podziale jego terytorium oraz o rozdzieleniu władzy<sup>40</sup>. W tym rodzaju regionalizmu ważny element stanowi także możliwość zaspokojenia własnych potrzeb mieszkańców danego obszaru poprzez wpływ na podejmowane decyzje dotyczące spraw regionalnych i lokalnych, czyli możliwość niezależności. Powoduje to również większą aktywność społeczności lokalnych.

Analizując wyżej wymienione dwie koncepcje regionalizmu należy zauważyć, że nie można jednoznacznie oddzielić ich od siebie. Jak stwierdza R. Bieniada „regionalizm cechują zasady, które definiuje się jako korelację istniejącą między daną zbiorowością a terytorium przez nią zamieszkiwanym, sentyment do określonego obszaru, utożsamianie się z konkretnym regionem, przekonanie, iż zbiorowość, zamieszkująca ten okręg, tworzy lub stworzyła swoiste wzory, które przenikają do ich odrębnej kultury, jak również poczucie identyfikacji z daną grupą i jej tradycją”<sup>41</sup>. Zatem tworzenie regionalizmu społecznego opiera się również na regionalizmie politycznym. To w obrębie utworzonego

<sup>38</sup> R. Szul, *op. cit.*, s. 120.

<sup>39</sup> Zob. Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 2, s. 14.

<sup>40</sup> Zob. S. Malarski, *Prawne i administracyjne zagadnienia organizacji regionów oraz współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji, Opole 2000, s. 12-16.

<sup>41</sup> R. Bieniada, *op. cit.*, s. 285.

przez prawo terytorium (regionalizm polityczny) powstają przeciw nowym więzom społecznym (regionalizm polityczny), nowe elementy, które zaczynają wyodrębniać mieszkańców tworząc ich „małą ojczyznę”.

Poza politycznym i socjologicznym aspektem regionalizmu można wyróżnić także m.in. regionalizm w odniesieniu kulturowym, czy artystycznym. Każda z tych koncepcji posiada swoje cechy charakterystyczne. Głównym celem regionalizmu kulturowego jest rozwój o charakterze kulturowym społeczności lokalnych. Z kolei jeśli mowa o regionalizmie artystycznym, to jest on związany z przedstawianiem regionalizmu w sztuce, czyli w dziełach literackich, muzycznych, plastycznych, teatralnych, ale także i w architekturze. Charakteryzuje się występowaniem „stałych zespołów cech i stosunków formalnych, który dają się wyróżnić w twórczości pewnej grupy ludzi”<sup>42</sup>. Ten rodzaj nawiązuje przede wszystkim do istniejących mitów, legend, wierzeń i folkloru, które są związane z danym regionem, do krajobrazów kulturowych regionów, ale także do dialektów, form oraz środków stylistycznych stosowanych w danym regionie i przez daną społeczność regionalną. Przykładem regionalizmu artystycznego może być muzyka góralska, styl zakopiański, czy muzyka polska.

Bez względu na to, w jakim kontekście analizowane jest pojęcie regionalizmu, należy mieć na uwadze to, że podstawę do jego powstania i rozwoju tworzą regiony<sup>43</sup>. Jak zaznacza S. Bednarek, „trudno sobie wyobrazić regionalizm bez jakiejś wiedzy o regionie, jakiejś koncepcji regionalności i bez uczestniczenia w kulturze regionu”<sup>44</sup>. O powiązaniu regionalizmu z regionem może świadczyć chociażby występowanie takich samych, lub porównywalnych typologii regionalizmu, z którymi mamy do czynienia w przypadku regionów.

## Podsumowanie

We współczesnym świecie region i regionalizm stanowią przedmiot coraz większego zainteresowania ze strony nauki. Ciągłe poszukiwane są uniwersalne znaczenia obu pojęć. Generalnie trudno jest połączyć ze sobą wszystkie cechy i elementy charakteryzujące te zjawiska. Dlatego też wyróżnia się ich różne rodzaje. Niemniej, trudno jest je wyodrębnić w oparciu o tylko jedną cechę, czy kryterium. Zaprezentowana w artykule wieloaspektowość i różnorodność w formułowaniu znaczenia terminów „region” i „regionalizm” miała głównie na celu ukazanie tego jak szerokie spektrum mają te zjawiska. Krótka analiza pozwalająca nakreślić w tekście zarówno główne rodzaje regionów jak i regionalizmu

<sup>42</sup> K. Zwolińska, Z. Malicki, *Mały słownik terminów plastycznych*, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1974, s. 352.

<sup>43</sup> Por. E. Chudziński, *Regionalizm. Idea-ludzie-institucje*, Muzeum Niepodległości, Mazowiecka Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2013, s. 12.

<sup>44</sup> S. Bednarek, *W kręgu małych ojczyzn. Szkice regionalistyczne*, Wydawnictwo DTSK Silesia, Wrocław – Ciechanów 1996, s. 6.



oraz wielość poglądów na te tematy miała także pokazać, że problematykę tą należy badać i analizować dogłębnie.

### **Słowa kluczowe**

region, regionalizm, tożsamość

### **Literatura**

- Bednarek S., *W kręgu małych ojczyzn. Szkice regionalistyczne*, Wydawnictwo DTSK Silesia, Wrocław – Ciechanów 1996.
- Chudziński E., *Regionalizm. Idea-ludzie-instytucje*, Muzeum Niepodległości, Mazowiecka Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2013.
- Haliżak E., *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, w: *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. Haliżak E., Kuźniar R., Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Poznań 1947.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2007.
- Malarski S., *Prawne i administracyjne zagadnienia organizacji regionów oraz współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji, Opole 2000.
- Zwolińska K., Malicki Z., *Mały słownik terminów plastycznych*, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1974.
- Bieniada R., *Regionalizm i regionalizacja w definicji. Wybrane problemy teoretyczne*, „e-Politikon” 2013, nr 6.
- Buczek K., *O regionach historycznych*, „Małopolskie Studia Historyczne”, t. 6, 1964, z. 3-4.
- Burszta W. J., *Wielkopolska jako region kultury*, „Przegląd Wielkopolski”, 1992, nr 3-4.
- Chojnicki Z., Czyż T., *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 2.
- Elżanowski M., Maciołek M., Przybysz P., *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8.
- Grad J., *Współczesny sens regionalizmu*, „SensusHistoriae”, vol. 1, 2010, nr 1.
- Grzela J., *Region, regionalizm, regionalizacja – wybrane aspekty teoretyczne*, „Studia i Materiały Miscellanea Oeconomicae” 2011, nr 1.
- Huczek A., *Polityka regionalna jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2010, z. 16.
- Kwilecki A., *Region i badania regionalne w perspektywie socjologii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 2.

Szul R., *Regionalizm w Europie. Czynniki i ewolucja*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2003, nr 12.

*Region*, *Encyklopedia PWN*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/region;3966703.html>.

*Region*, <http://stosunki-miedzynarodowe.pl/slownik/64-r/704-region>.

*Anna Milczarek*

## **Polityka regionalna UE: aspekty prawne, realizacja, przyczyny i kierunki zmian**

Polityka regionalna adresowana jest do wszystkich regionów i miast Unii Europejskiej. Jej zasadniczym celem jest wspieranie zatrudnienia, konkurencyjności przedsiębiorstw, wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju, a także podniesienie jakości życia obywateli<sup>45</sup>.

Inwestycje w ramach polityki spójności umożliwiają realizację wielu celów unijnej polityki. Stanowią dopełnienie polityk wspólnotowych w zakresie edukacji, zatrudnienia, ochrony środowiska, rozwoju jednolitego rynku czy badań naukowych i innowacji.

Beneficjentem środków z funduszy polityki regionalnej są regiony i kraje słabiej rozwinięte, tak by ułatwić im niwelowanie zaległości i dysproporcji w zakresie gospodarczym, społecznym i terytorialnym<sup>46</sup>.

Pojęcie regionu nie zostało precyzyjnie określone przez instytucje Unii Europejskiej. Region stanowi przede wszystkim przedmiot unijnych polityk w znaczeniu gospodarczym. Regiony to zatem pewnego rodzaju przestrzenne podsystemy gospodarki, między którymi istnieją różne związki i relacje przestrzenne<sup>47</sup>. Mianem regionu można określić podporządkowaną bezpośrednio szczeblowi centralnemu jednostkę terytorialną, posiadającą reprezentację polityczną. W myśl tej definicji w Polsce terminem region można określić województwa. Unia zaczęła używać terminu region na określenie obszaru jednorodnego pod względem jakiejś cechy lub zespołu cech. W oparciu o to założenie powstała kilkustopniowa siatka regionów określona jako NUTS<sup>48</sup>.

Podział regionów UE na jednostki strukturalne określane jako NUTS wprowadził Europejski Urząd Statystyczny (EUROSTAT). Mianem NUTS określa się nomenklaturę jednostek terytorialnych dla celów statystycznych (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics). Jednym z podstawowych celów istnienia tej klasyfikacji jest gromadzenie,

<sup>45</sup> *Wprowadzenie do unijnej polityki spójności na lata 2014-2020*, Urząd Publikacji Komisji Europejskiej, 2014, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_pl.pdf)

<sup>46</sup> *Wprowadzenie do unijnej polityki spójności na lata 2014-2020*, op. cit.

<sup>47</sup> Gajda A., *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 22.

<sup>48</sup> *Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej*, red. Wojtaszczyk K. A., Wydawnictwo: Aspra-Jr, Warszawa 2005.

harmonizowanie i opracowywanie statystyk regionalnych. Wyróżnia się następujące jednostki NUTS<sup>49</sup>:

1. NUTS 1 – makroregiony (w Polsce są to regiony grupujące województwa),
2. NUTS 2 – regiony (w Polsce jest to 16 województw),
3. NUTS 3 – podregiony (w Polsce zgrupowania kilku powiatów),
4. NUTS 4 – powiaty i miasta na prawach powiatu,
5. NUTS 5 – gminy, w tym gminy miejskie, będące miastami na prawach powiatu.

NUTS wykorzystywane są do identyfikacji obszarów kwalifikujących się do wsparcia z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Na poziomie NUTS 2 wspierane są obszary problemowe o niskim poziomie rozwoju, a na poziomie NUTS 3 – obszary wymagające restrukturyzacji oraz regiony przygraniczne. Powstanie nomenklatury NUTS wiąże się zatem z rozwojem europejskiej polityki regionalnej.

Geneza polityki regionalnej sięga daty powstawania Wspólnot Europejskich. Już w preambule Traktatu Rzymskiego z dnia 23.03.1957 roku zawarto zapis, że jednym z celów Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) jest harmonijny rozwój i wyrównywanie różnic między regionami. W 1964 r. po raz pierwszy przewidziano fundusze na wsparcie regionów, powołując Fundusz Rolny. W marcu 1975 roku utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR. Jednakże to Jednolity Akt Europejski z 17.02.1986 roku wprowadzał podstawy traktatowe dla funkcjonowania polityki regionalnej. Zgodnie z zapisami JAE, cele polityki regionalnej miały być realizowane z wykorzystaniem funduszy strukturalnych<sup>50</sup>.

Do tematu polityki regionalnej nawiązano ponownie w traktacie z Maastricht z 7.02.1992 roku. W myśl zapisów traktatu, podstawowym celem pogłębiania procesu integracji europejskiej winno być osiągnięcie korzyści przez każdego z członków Unii Europejskiej.

Artykuł 158 Traktatu z Maastricht stanowi, że Wspólnota: „*wspierając wszechstronny, harmonijny swój rozwój będzie rozwijać i kontynuować działania prowadzące do zwartości ekonomicznej i społecznej, a w szczególności będzie dążyć do zredukowania różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów jak również zmniejszenia zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów ...*”<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Grupa R., Kozieł M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej oraz jej wpływ na funkcjonowanie polskiej gospodarki*, [w]: *Gospodarka w praktyce i teorii 2014*, nr 3(36), Łódź 2014, s. 24-25.

<sup>50</sup> Murzyn D., *Polityka regionalna Unii Europejskiej – od solidarności do konkurencyjności*, [w]: *Polityczne dylematy Europy*, red. Gizicki W., Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 197-211.

<sup>51</sup> Za: *Traktat o Unii Europejskiej*, Maastricht, 7.02.1992, *Ośrodek Informacji i Dokumentacji i Europejskiej*, źródło url: [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14424&Itemid=427](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14424&Itemid=427).

Mianem polityki regionalnej określić można zarówno politykę prowadzoną na szczeblu krajowym, której zasadniczym celem jest rozwój regionów położonych w obrębie danego państwa, jak i politykę dotyczącą poprawy sytuacji regionów w skali całej Unii Europejskiej<sup>52</sup>.

Niemniej jednak celem polityki regionalnej nie jest jedynie niwelowanie różnic w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. Jej ważkim zadaniem jest także przeciwdziałanie tworzeniu się nowych dysproporcji rozwojowych<sup>53</sup>.

Dla sprawnego realizowania założonych celów, polityka regionalna została oparta na kilku podstawowych zasadach. Zasady te powstały w oparciu o wnioski z doświadczeń zdobytych przez Komisję Europejską. Sformułowane w 1988 roku, w czasie reformy funduszy strukturalnych, zasady dzielą się na: zasady generalne, reguły organizacji polityki regionalnej, normy dotyczące finansowania polityki rozwoju regionalnego oraz na założenia oceny realizacji projektów<sup>54</sup>.

Do zasad generalnych zalicza się zasady: subsydiarności, koordynacji i elastyczności.

Zasada subsydiarności stanowi, że wszystkie działania należy podejmować na możliwie najniższym szczeblu, który w ramach regionu lub państwa członkowskiego posiada zdolność do ich realizacji. Instytucje Unii Europejskiej mogą realizować wybrane zadania jedynie w przypadku, gdy nie mogą być one przeprowadzone samodzielnie przez regiony lub kraje członkowskie<sup>55</sup>.

Zasada koordynacji polega na integracji polityk regionalnych w obrębie danego kraju, tak by uniknąć rywalizacji w przyznawaniu dotacji. Ponadto służy właściwemu wykorzystaniu środków z funduszy europejskich, oraz prawidłowemu uzupełnianiu zasobów w oparciu o inne źródła finansowania<sup>56</sup>.

Zasada elastyczności oznacza, że Komisja Europejska uznaje różne metody działania i formy organizacji krajów członkowskich. Rolą Komisji jest jedynie zachęcanie do współpracy i partnerstwa z innymi podmiotami<sup>57</sup>.

Kolejną grupę zasad, stanowią zasady organizacji polityki regionalnej. Jedną z nich jest zasada partnerstwa, w myśl której zarówno na etapie programowania, jak i w realizacji, powinni partycypować wszyscy zainteresowani partnerzy społeczni. Konieczna

<sup>52</sup> Huczek A., *Polityka regionalna jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów*, [w]: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja gospodarki*, Zeszyt Nr 16, Uniwersytet Rzeszowski Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów 2010, s. 378.

<sup>53</sup> Tamże.

<sup>54</sup> Grupa R., Koziół M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej oraz jej wpływ na funkcjonowanie polskiej gospodarki*, op. cit., s. 25.

<sup>55</sup> Sozański J., *Prawo Unii Europejskiej*, PWP Iuris, Warszawa-Poznań 2010, s. 152.

<sup>56</sup> Grupa R., Koziół M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej oraz jej wpływ na funkcjonowanie polskiej gospodarki*, op. cit., s. 26.

<sup>57</sup> Grupa R., Koziół M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej oraz jej wpływ na funkcjonowanie polskiej gospodarki*, op. cit., s. 26.

jest w tym celu współpraca pomiędzy Komisją Europejską a władzami państwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym (na poziomie gmin, powiatów i województw) oraz współdziałanie z partnerami gospodarczymi i społecznymi. W myśl zasady programowania, rolą instytucji Unii Europejskiej jest kontrolowanie i monitorowanie wykorzystania środków oraz gwarantowanie zgodności tego procesu z założeniami polityk wspólnotowych i wytycznymi Komisji Europejskiej. Zgodnie z zasadą programowania należy wypracować formalne procedury uzgodnień między przedstawicielami władz regionalnych, aby definiować i realizować regionalne strategie rozwoju<sup>58</sup>. Zasada kompatybilności stanowi natomiast o konieczności zgodności polityki regionalnej z innymi politykami Unii<sup>59</sup>.

Do zasad finansowania polityki regionalnej zalicza się zasadę dodatkowości, koncentracji i komplementarności.

Zasada dodatkowości, określana też jako zasada uzupełnienia, stanowi że fundusze Unii Europejskiej mogą jedynie uzupełniać środki finansowe państw członkowskich, a nie zastępować je. Działania Unii Europejskiej winny wzbogacać i wzmacniać działania na szczeblu krajowym i regionalnym, a nie służyć ich wypieraniu i zastępowaniu. Zasada koncentracji oznacza, że wsparcie ze środków unijnych jest ograniczone do działań, które mają zasadnicze znaczenie dla spójności społeczno-gospodarczej Unii. Przykład może stanowić wsparcie regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Z założenia to do tych regionów powinny trafić największe środki<sup>60</sup>. Zasada komplementarności oznacza natomiast, że podejmowane inicjatywy muszą być zbieżne na poziomie krajowym i wspólnotowym<sup>61</sup>.

Ocenie wykorzystania środków z funduszy polityki regionalnej służą reguły monitorowania, ewaluacji i norma dotycząca kontroli finansowej<sup>62</sup>.

Wszystkie te zasady podkreślają nadrzędny cel Unii, jakim jest trwałe rozwiązywanie problemów danego regionu w kontekście całej Unii Europejskiej i regionów pozostałych. Polityka regionalna nie służy realizacji pojedynczych i krótkofalowych programów<sup>63</sup>.

Za zasadniczy cel polityki regionalnej można zatem uznać zmniejszenie nierówności gospodarczych i społecznych pomiędzy najbiedniejszymi, a najbogatszymi regionami

<sup>58</sup> Sozański J., *Prawo Unii Europejskiej*, op. cit., s. 152.

<sup>59</sup> Grupa R., Kozieł M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej oraz jej wpływ na funkcjonowanie polskiej gospodarki*, op. cit., s. 26.

<sup>60</sup> Sozański J., *Prawo Unii Europejskiej*, op. cit., s. 152.

<sup>61</sup> Grupa R., Kozieł M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej oraz jej wpływ na funkcjonowanie polskiej gospodarki*, op. cit., s. 26.

<sup>62</sup> Grupa R., Kozieł M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej oraz jej wpływ na funkcjonowanie polskiej gospodarki*, op. cit., s. 26.

<sup>63</sup> Sozański J., *Prawo Unii Europejskiej*, op. cit., s. 152.

Unii Europejskiej<sup>64</sup>. Kolejnym, niemniej ważkim celem jest zapobieganie i przeciwdziałanie tworzeniu się nowych dysproporcji<sup>65</sup>.

Wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej należy do traktatowych celów Unii. Dlatego też za kierunek podejmowanych w ramach polityki regionalnej działań przyjmuje się zmniejszenie dysproporcji gospodarczych, społecznych i terytorialnych<sup>66</sup>. Niektórzy badacze twierdzą, że ewolucja polityki regionalnej, głównie w kontekście jej celów, przyczyniła się do jej przekształcenia w politykę spójności<sup>67</sup>.

Pojęcia polityka regionalna, polityka spójności czy polityka strukturalna są niezadko traktowane synonimicznie. Celem tych polityk jest wyrównanie różnic społecznych i gospodarczych między regionami. Polityka regionalna służy harmonijnemu rozwojowi Unii poprzez niwelowanie różnic i osiągnięcie spójności między regionami pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. Mianem polityki strukturalnej określić można celowe działanie organów władzy publicznej zmierzające do przebudowy struktury gospodarczej i pobudzenia rozwoju gospodarczego kraju. Polityka spójności określa działanie władz publicznych nakierowane na zmniejszenie różnic rozwojowych regionów, zaś wskaźnikiem działań jest wysokość PKB na mieszkańca. Wszystkie te polityki mają zatem wspólny przedmiot oddziaływania, różne są tylko akcenty i punkty wzmoczonego zainteresowania. Polityka regionalna, spójności i strukturalna są ze sobą nierozzerwalnie związane<sup>68</sup>.

Pojęcie spójności w Unii Europejskiej postrzegane jest w trzech płaszczyznach. Spójność gospodarcza mierzona za pomocą PKB na mieszkańca, uwzględniając parytet siły nabywczej. Celem działań w tym zakresie jest wzrost spójności gospodarczej, który następuje w wyniku zmniejszeniu zróżnicowań w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy poszczególnymi regionami Unii Europejskiej. Spójność społeczna mierzona jest za pomocą wskaźnika stopy bezrobocia lub stopy partycypacji, określającej jaka część ludności w wieku zawodowym znajduje zatrudnienie. Celem w obrębie tego obszaru jest wzrost spójności społecznej, postrzegany jako zmniejszenie zróżnicowań w wykorzystaniu kapitału ludzkiego między regionami UE.

Spójność terytorialna mierzona jest czasem przejazdu do danego obszaru komunikacją lotniczą, kolejową lub drogową. Celem w tym zakresie jest wzrost spójności

<sup>64</sup> Łodziński S., *Polityka regionalna w Unii Europejskiej – Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Warszawa 1998, źródło url: [https://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-b&request=000042032&find\\_code=SYS&local\\_base=BIS01](https://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-b&request=000042032&find_code=SYS&local_base=BIS01)

<sup>65</sup> Huczek A., *Polityka regionalna jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów*, op. cit., s. 378.

<sup>66</sup> Kokocińska K., *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2010, s. 36.

<sup>67</sup> *Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej*, red. Wojtaszczyk K. A., Wydawnictwo: Aspra-Jr, Warszawa 2005, s. 33.

<sup>68</sup> Kokocińska K., *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, op. cit., s. 15-16.

terytorialnej, który polega na eliminowaniu barier dostępu do regionów peryferyjnych poprzez ich lepsze skomunikowania z obszarami centralnymi Unii Europejskiej.

Głównym zadaniem polityki spójności jest wyrównywanie różnic pomiędzy regionami w tych trzech podstawowych wymiarach<sup>69</sup>.

Strategia Lizbońska nadała polityce regionalnej nowe priorytety związane z zagadnieniem spójności, znajdują one odzwierciedlenie w trzech podstawowych celach.

Pierwszym z celów jest konwergencja, czyli spójność. Zagadnieniem kluczowym jest wsparcie rozwoju infrastruktury oraz potencjału gospodarczego i ludzkiego najbiedniejszych regionów. Cel ten służy wspieraniu wzrostu i tworzeniu nowych miejsc pracy. Na konwergencję przeznaczają się prawie 82% wszystkich wydatków w ramach funduszy strukturalnych<sup>70</sup>. Drugim celem jest podniesienia konkurencyjności regionów i zatrudnienia poprzez wsparcie innowacji i badań naukowych, zrównoważonego rozwoju oraz szkoleń zawodowych w mniej rozwiniętych regionach. Cel ten stanowi około 16% wszystkich wydatków w ramach funduszy strukturalnych<sup>71</sup>. Trzecim z celów jest europejska współpraca terytorialna, wyrażana przez wspieranie, promocję i realizację wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym na terytorium całej Unii Europejskiej<sup>72</sup>.

Polityka spójności polega zatem na wspieraniu wzrostu gospodarczego, społecznego i przestrzennego.

W ramach polityki spójności regiony otrzymują wsparcie finansowe. Unia Europejska określa, który region powinien uzyskać unijne fundusze, na podstawie poziomu jego PKB.

Jeśli PKB na jednego mieszkańca w danym regionie jest mniejsze niż 75% średniej w Unii Europejskiej, wówczas taki region może otrzymać wsparcie w postaci dotacji unijnych.

W sytuacji, gdy wszystkie regiony danego kraju mają niskie PKB, całe państwo może zyskać finansowe wsparcie. W przypadku krajów wysoko rozwiniętych, jak na przykład Niemcy, tylko niektóre regiony są objęte pomocą unijną – wschodnia część kraju<sup>73</sup>.

Realizacja celów i założeń polityki spójności możliwa jest dzięki finansowemu wsparciu regionów z budżetu Unii Europejskiej. Pomoc realizowana jest w oparciu o dwa fundusze strukturalne – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności (FS). Cześć środków

<sup>69</sup> Jegorow D., *Spójność społeczna i gospodarcza w zjednoczonej Europie – utopia sukcesu*, [w]: *Wpływ sektora B+R na wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez rozwój innowacji. Tom 4*, Wydawnictwo Sun Solution Sp. z o.o., Chełm 2012, s. 109.

<sup>70</sup> *Fundusze Europejskie*, Portal Funduszy Europejskich, <http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/>

<sup>71</sup> *Fundusze Europejskie*, op. cit.

<sup>72</sup> Kokocińska K., *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, op. cit., s. 36.s. 36-39.

<sup>73</sup> *Fundusze Europejskie*, Portal Funduszy Europejskich, op. cit.



kraje pozyskują także z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejskiego Funduszu Rybackiego, oba te fundusze są jednak narzędziem wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej<sup>74</sup>. Wszystkie pięć funduszy tworzy razem pakiet europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych<sup>75</sup>.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego powstał w 1975 roku. Podstawowym zadaniem funduszu jest promowanie spójności ekonomicznej i społecznej w drodze korygowania głównych dysproporcji regionalnych. Tak szeroka definicja celów sprawia, że zakres działalności EFRR jest najszerszy ze wszystkich funduszy strukturalnych. Środki z tego funduszu służą finansowaniu inwestycji, których celem jest tworzenie nowych miejsc pracy oraz poprawa infrastruktury, zwiększającej potencjał i atrakcyjność regionów. Fundusz ma na celu wspieranie małych średnich i przedsiębiorstw oraz tworzenia nowych miejsc pracy. Pula środków przeznaczana jest także na badania naukowe, turystykę, rozwój społeczeństwa informacyjnego i współpracę ponadnarodową<sup>76</sup>.

Europejski Fundusz Społeczny został powołany na mocy zapisów Traktatu Rzymskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 roku. Jest zatem najstarszym funduszem strukturalnym Unii Europejskiej. Zadaniem tego funduszu jest harmonijny rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia w całej Unii. Za najważniejsze działania w ramach tego funduszu uważa się: przeciwdziałanie i zapobieganie bezrobociu poprzez promocję aktywnej polityki rynku pracy, zwalczanie zjawiska wykluczenia społecznego, kształcenie ustawiczne, doskonalenie kadr, rozwój przedsiębiorczości oraz aktywizacja kobiet na rynku pracy<sup>77</sup>.

Fundusz Spójności został powołany w ramach Traktatu z Maastricht z 1992 roku. Jest on instrumentem polityki strukturalnej, choć formalnie nie zalicza się go do funduszy strukturalnych. Pomoc z Funduszu Spójności kierowana jest do państw, a nie regionów, tak jak w przypadku EFS i EFRR. Środki z Funduszu Spójności otrzymują te kraje, których PKB na jednego mieszkańca jest niższy niż 90% średniej w państwach Unii Europejskiej. Środki z Funduszu Spójności służą rozwojowi dwóch sektorów – środowiska i transportu. Mogą być wydatkowane na: poprawę jakości wód powierzchniowych; polepszenie jakości i dystrybucji wody pitnej; racjonalizację gospodarki odpadami i ochronę powierzchni ziemi; poprawę jakości powietrza; zapewnienie bezpieczeństwa

<sup>74</sup> *Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011, s. 14.

<sup>75</sup> *Wprowadzenie do unijnej polityki spójności na lata 2014-2020*, op. cit.

<sup>76</sup> Kawecka-Wyrzykowska Elżbieta, Synowiec Ewa, Unia Europejska, tom 1, Instytut Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004, s. 304.

<sup>77</sup> Kawecka-Wyrzykowska Elżbieta, Synowiec Ewa, Unia Europejska, tom 1, op. cit, s. 305-306.

przeciwpowodziowego; tworzenie spójnej sieci komunikacyjnej kraju i poszczególnych regionów z innymi krajami Europy; rozwój bezpiecznej infrastruktury drogowej<sup>78</sup>.

Finansowanie polityki spójności bazuje na wyznaczeniu priorytetowych celów finansowania. Na lata 2014-2020 ustalono 11 celów tematycznych wspierających wzrost społeczny i gospodarczy<sup>79</sup>:

1. Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji;
2. Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych;
3. Podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw;
4. Wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną;
5. Propagowanie przystosowywania się do zmian klimatu, zapobiegania zagrożeniom i zarządzania ryzykiem;
6. Ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów;
7. Promowanie zrównoważonego transportu oraz poprawa najważniejszych infrastruktur sieciowych;
8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności siły roboczej;
9. Promowanie włączenia społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i wszelkich form dyskryminacji;
10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie;
11. Poprawa wydajności administracji publicznej.

Środki z EFRR będą inwestowane we wszystkie 11 celów, ale głównymi priorytetami inwestycyjnymi są cele 1-4. Kluczowymi priorytetami dla EFS są cele 8-11, mimo że wsparcie z funduszu obejmie również cele 1-4. Wsparcie z Funduszu Spójności obejmie cele 4-7 i 11<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> *Fundusze Europejskie*, Portal Funduszy Europejskich, op. cit.

<sup>79</sup> *Wprowadzenie do unijnej polityki spójności na lata 2014-2020*, op. cit.

<sup>80</sup> *Wprowadzenie do unijnej polityki spójności na lata 2014-2020*, Urząd Publikacji Komisji Europejskiej, 2014, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_pl.pdf)

**Tabela 1.** Źródła finansowania polityki regionalnej w perspektywie na lata 2014-2020

Cele	Kategorie regionów	Fundusze
Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia	Regiony mniej rozwinięte	EFRR EFS
	Regiony w fazie przejściowej	Fundusz Spójności
	Regiony bardziej rozwinięte	EFRR EFS Fundusz Spójności
Europejska Współpraca Terytorialna	Regiony przygraniczne	EFRR

Źródło: *Polityka spójności 2014–2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011, s. 14.

Budżet na lata 2014–2020 na realizację celów polityki spójności wynosi 336 miliardów euro<sup>81</sup>.

Z budżetu polityki spójności na lata 2014–2020 Polska otrzyma 82,5 mld euro. Środki te będą mogły zostać wykorzystane na: badania naukowe i ich komercjalizację, kluczowe połączenia drogowe (autostrady, drogi ekspresowe), rozwój przedsiębiorczości, transport przyjazny środowisku (kolej, transport publiczny), cyfryzację kraju, włączenie społeczne i aktywizację zawodową<sup>82</sup>.

Wokół polityki regionalnej nieprzerwanie toczy się polemika. Entuzjaści i krytycy polityki regionalnej spierają się ze sobą w temacie właściwej dystrybucji i wykorzystania środków unijnych.

Niewątpliwie polityka regionalna przechodzi złożony proces przemian. Znacznym sprawdzianem dla polityki spójności było przyjęcie nowych państw członkowskich. Na skutek kolejnych rozszerzeń, Unia stanęła przed problemem ogromnych dysproporcji między regionami Unijnej piętnastki, a nowo przyjętymi krajami. Postanowiono jednak, że pomoc w ramach polityki regionalnej powinna być kontynuowana, dodatkowo należy zwiększyć jej zakres oraz wysokość przyznawanych środków. Nowe państwa członkowskie zyskały zatem możliwości i warunki sprzyjające polepszeniu sytuacji gospodarczo-społecznej i zmniejszaniu różnic między regionami<sup>83</sup>.

Polityka regionalna nie należy do kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej, oznacza to że jej przyszłość zależy od decyzji poszczególnych państw członkowskich,

<sup>81</sup> Olejnik A., *Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2014-2020*, Portal Spraw Zagranicznych, <http://www.psz.pl/120-unia-europejska/polityka-spojnosci-unii-europejskiej-w-latach-2014-2020>.

<sup>82</sup> *Fundusze Europejskie w Polsce*, Portal Funduszy Europejskich, op. cit.

<sup>83</sup> Grupa R., Koziół M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej oraz jej wpływ na funkcjonowanie polskiej gospodarki*, op. cit., s. 31-32.

a Wspólnota działa tu jedynie na zasadzie pomocniczości. Jest to silna motywacja dla władz państw członkowskich oraz przedstawicieli regionów do działania na rzecz zmniejszania dysproporcji<sup>84</sup>.

Na ewolucję polityki regionalnej wpływ mają także czynniki zewnętrzne w postaci globalnej ekonomicznej współzależności, wzrostu ogólnoświatowego oddziaływania Chin, Indii i Brazylii oraz konkurencji w sektorze gospodarki opartej na wiedzy. Zjawiska te stworzyły nowe wyzwania dla krajowych i regionalnych gospodarek.

Integracja nowych państw członkowskich w ramach jednolitego rynku i globalnej gospodarki, stworzyła potrzebę zwiększenia inwestycji nie tylko w infrastrukturę, ale również w badania, innowacje oraz kapitał ludzki.

Już okres programowania polityki spójności na lata 2007-2013 wymagał nowych planów pomocy regionalnej oraz nowych systemów pomocowych. Zmieniono wówczas cele polityki spójności, kładąc nacisk na wzrost, konkurencyjność i innowacyjność.

Mając na względzie dalszy rozwój polityki regionalnej należy sądzić, że zakres wsparcia w ramach polityki spójności powinien zostać zbilansowany między niwelowaniem różnic w rozwoju regionów a inwestycjami w regionalne determinanty wzrostu, jak na przykład kapitał ludzki. Działania te pozwolą regionom zarówno na rozwijanie lokalnych potencjałów, jak i na wzmocnienie zdolności adaptacji do wyzwań na rynkach globalnych.

Nie należy kwestionować zasadności i konieczności dalszego funkcjonowania polityki regionalnej. Proces konwergencji jest złożony i długotrwały, a całkowite zniwelowanie różnic nie jest możliwe. Celem nadrzędnym prowadzonej polityki powinno być tworzenie szans rozwoju każdemu regionowi oraz poprawa perspektyw rozwojowych obywateli Unii Europejskiej. Należy wykorzystywać w tym celu istniejące atuty i możliwości regionów wzmacniając je instrumentami wsparcia państwa i Wspólnoty.

Proces likwidacji różnic społecznych i ekonomicznych, zachodzący z udziałem polityki regionalnej, sprzyja budowaniu aktywnego społeczeństwa obywatelskiego, które ma szansę oddziaływać na otoczenie lokalne i regionalne. Uczy to odpowiedzialności i aktywności oraz zasad współpracy z organami państwowymi i Unią Europejską.

## Literatura

*Fundusze Europejskie*, Portal Funduszy Europejskich, <http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/>

*Fundusze Europejskie w Polsce*, Portal Funduszy Europejskich, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce/>

*Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej*, red. Wojtaszczyk Konstanty A.,

Wydawnictwo: Aspra-Jr, Warszawa 2005.

<sup>84</sup> Tamże.

- Gajda A., *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Grupa Rafał, Kozieł Mateusz, *Polityka regionalna Unii Europejskiej oraz jej wpływ na funkcjonowanie polskiej gospodarki*, [w]: *Gospodarka w praktyce i teorii 2014*, nr 3(36), Łódź 2014.
- Huczek Agnieszka, *Polityka regionalna jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów*, [w]: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja gospodarki*, Zeszyt Nr 16, Uniwersytet Rzeszowski Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów 2010.
- Jegorow D., *Spójność społeczna i gospodarcza w zjednoczonej Europie – utopia sukcesu*, [w]: *Wpływ sektora B+R na wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez rozwój innowacji. Tom 4*, Wydawnictwo Sun Solution Sp. z.o.o., Chełm 2012.
- Kawecka-Wyrzykowska Elżbieta, Synowiec Ewa, *Unia Europejska, tom 1*, Instytut Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.
- Kokocińska Katarzyna, *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2010.
- Łodziński Sławomir, *Polityka regionalna w Unii Europejskiej – Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Warszawa 1998, źródło url: [https://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-b&request=000042032&find\\_code=SYS&local\\_base=BIS01](https://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-b&request=000042032&find_code=SYS&local_base=BIS01)
- Murzyn Dorota, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – od solidarności do konkurencyjności*, [w]: *Polityczne dylematy Europy*, red. Gizicki Wojciech, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009
- Olejnik Aleksandra, *Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2014-2020*, Portal Spraw Zagranicznych, <http://www.psz.pl/120-unia-europejska/polityka-spojnosci-unii-europejskiej-w-latach-2014-2020>.
- Polityka spójności 2014 -2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011.
- Sozański Jarosław, *Prawo Unii Europejskiej*, PWP Iuris, Warszawa-Poznań 2010.
- Traktat o Unii Europejskiej*, Maastricht, 7.02.1992, Ośrodek Informacji i Dokumentacji i Europejskiej, źródło url: [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14424&Itemid=427](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14424&Itemid=427).
- Wprowadzenie do unijnej polityki spójności na lata 2014-2020*, Urząd Publikacji Komisji Europejskiej, 2014, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_pl.pdf)

## **Wpływ funduszu sołeckiego na obraz polskiej wsi**

Pierwsze fundusze sołeckie zaczęto wyodrębniać w 2009 roku. Jednak pomysł narodził się już w 2001 r., z inicjatywy prezesa Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów (jednak próba się nie powiodła). Dopiero ówczesny minister MSWiA Grzegorz Schetyna powołał do życia tę formę rozwoju i wzmocnienia lokalnej samorządności. Fundusze sołeckie gwarantowały mieszkańcom sołectw wpływ na decyzje dotyczące konkretnych sołectw. Zaczęto się wówczas zastanawiać czy to ma sens, czy sołectwa będą korzystały z takiej formy aktywności. W końcu przez lata sołectwa funkcjonowały, otrzymywały środki z budżetu gminy na swoje działania, jednak w wielu przypadkach ciężar i koszty organizacji życia w sołectwie opierały się na samych mieszkańcach, a ich potrzeby często pozostawały niezauważone. Wprowadzenie funduszu sołeckiego miało zmienić ten stan. Mieszkańcy w końcu mogli się poczuć zauważeni, pewni siebie, stali się bardziej świadomymi swych praw. Uruchomienie jego zwiększało społeczne uczestnictwo mieszkańców w sprawowaniu władzy publicznej. Poza tym umożliwiało nabycie doświadczeń osobom, które w przyszłości chciały starać się np. o mandat radnego.

Grzegorz Schetyna w jednym z wywiadów mówił, że "fundusze sołeckie angażują mieszkańców we współzrządzenie publicznymi środkami, oraz że „uczą szacunku dla wspólnych decyzji”, „pomagają w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego”. Trudno z tym się nie zgodzić. Tego samego w wprowadzeniu funduszy sołeckich dopatrywał się prezes Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów – Ireneusz Niewiarowski. Twierdził on, że fundusz sołecki umożliwił oddanie mieszkańcom wsi możliwości decydowania o pewnej części budżetu gminy oraz zintegrował polską wieś. Wszystkie działania dotyczące realizacji przedsięwzięć wymagało współpracy ze sobą mieszkańców sołectwa. Te pieniądze potrzebowały ludzkiej aktywności, to mobilizowało liderów społeczności wiejskiej do jeszcze większej pracy nad atrakcyjnością polskiej wsi czy do powrotu tradycji polską ziemię<sup>85</sup>.

Sołectwa w Polsce nie mają osobowości prawnej. Stąd nie mogą wykonywać czynności prawnych nawet w ograniczonym zakresie. Nie są wyposażone we własny budżet ani nie posiadają kont bankowych<sup>86</sup>. Dlatego idea wprowadzenia funduszy sołeckich miała to zmienić. Wprowadzenie ich było rozwiązaniem dobrym dla mieszkańców, co najmniej z czterech powodów:

<sup>85</sup> Fundusz sołecki – Poradnik, Instytut Obywatelski, 2016

<sup>86</sup> J. Iwanicka, Miniporadnik. Fundusz sołecki krok po kroku

1. **Pewność. Zasady tworzenia funduszu soleckiego reguluje** *Ustawa o funduszu soleckim* (Dz. U. z 2014 r. poz. 301 ), gwarantuje ona zaangażowanie przedstawicieli władzy w sprawy lokalnych społeczności. Poza tym pieniądze zapewnione ustawą są pewnymi pieniędzmi. Daje to możliwość suwerennej dyskusji w sołectwie.
2. **Podmiotowość. Mieszkańcy na zebraniu wiejskim decydują , na co mają zostać wydatkowane pieniądze soleckie. Jest** to jedyne rozwiązanie w Polsce, w ramach którego o części budżetu gminy decydują bezpośrednio mieszkańcy, a ich wola zobowiązuje włodarzy do wpisania efektów owych decyzji do projektu budżetu.
3. **Rozliczalność. Fundamentem funkcjonowania państwa jest** jawność i rozliczalność funkcjonowania władzy publicznej. Tak samo jest w przypadku funduszu soleckiego. Każdy posiada konstytucyjne prawo (ujęte w art. 61 Konstytucji RP) do sprawdzenia, jak urząd realizuje i wydatkuje fundusz. Każdy może zapytać np. o faktury, zamówienia, umowy podpisywane na wykonanie przedsięwzięć, przez kogo podejmowane były decyzje o przeznaczeniu funduszu soleckiego.
4. **Aktywność.** Fundusz solecki wiąże się z dyskusjami, dzięki którym powstają pomysły, zmiany w sołectwie<sup>87</sup>.

Podstawą prawną jest obowiązująca ustawa z dnia 21 lutego 2014 o funduszu soleckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301 )<sup>88</sup>, która zastąpiła ustawę o funduszu soleckim z 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420 ). Ustawa o funduszu soleckim reguluje zasady tworzenia i wydatkowania pieniędzy stanowiących zwrot kosztów realizacji przedsięwzięcia.

Każda gmina corocznie uchwała budżet, czyli listę dochodów i wydatków na kolejny rok kalendarzowy. O budżecie decydują radni. Choć są oni reprezentantami mieszkańców wchodzących w skład gminy, o wprowadzenie funduszu soleckiego dało wszystkim mieszkańcom możliwość podejmowania pewnych decyzji o części budżetu gminy. Fundusz solecki to pieniądze, które mają służyć poprawie warunków życia mieszkańców gminy. O przeznaczeniu funduszu soleckiego decydują bezpośrednio mieszkańcy sołectw na zebraniach wiejskich<sup>89</sup>.

O tym, czy w gminie zostanie wyodrębniony fundusz solecki, decyduje rada gminy. Musi to zrobić do 31 marca każdego roku – podjęta w tym terminie uchwała dotyczy kolejnego roku kalendarzowego. Jeżeli rada gminy nie zamierza wyodrębnić z budżetu funduszu soleckiego na kolejny rok, musi podjąć, również do 31 marca, uchwałę o jego niewyodrębnieniu<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> Fundusz Soleccki w pytaniach i odpowiedziach Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, [www.sligo.pl](http://www.sligo.pl)

<sup>88</sup> Ustawa o funduszu soleckim, Dz.U. z 2014 r., poz. 301

<sup>89</sup> Poradnik radnego i sołtysa na 2015 r., Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów

<sup>90</sup> Ustawa o funduszu soleckim, Dz.U. z 2014 r., poz. 301

Na każde sołectwo przypada konkretna kwota, obliczana według wzoru zawartego w art.3.1 *ustawy*. Jej wysokość zależy od tego, ilu mieszkańców liczy sołectwo oraz od dochodów gminy. Informacja o tym, ile pieniędzy przypada na każde sołectwo, musi być przekazana sołtysom do 31 lipca roku poprzedzającego realizację funduszu. Rada gminy w drodze osobnej uchwały może zwiększyć kwotę funduszu sołectkiego ponad tę wyliczoną według ustawy<sup>91</sup>.

Ustawa o funduszu sołectkim reguluje również na jakie przedsięwzięcia można wydać pieniądze z funduszu. Jednak muszą być spełnione trzy warunki formalne<sup>92</sup>:

- służą poprawie warunków życia mieszkańców
- są zadaniami własnymi gminy
- są zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Co to oznacza w praktyce? Oznacza to, że można je wydać na to wszystko, na co wydaje pieniądze gmina. Przedsięwzięcia muszą być realizowane na terenie sołectwa, w którym mieszkańcy podejmują decyzję o jego wydatkowaniu. Decyzję podejmują dorośli mieszkańcy sołectwa w trakcie zebrania wiejskiego (min 15 pełnoletnich mieszkańców). Ujęta jest w formie wniosku o funduszu sołectkim wraz z: uchwałą zebrania wiejskiego, protokołem, listą obecności, wskazaniem przedsięwzięć do realizacji na terenie danego sołectwa, oszacowaniem kosztów realizacji planowanych przedsięwzięć. Koszty przedsięwzięć muszą mieścić się w limicie środków przeznaczonych dla danego sołectwa. W uzasadnieniu należy przede wszystkim wskazać, w jaki sposób realizacja danego przedsięwzięcia przyczyni się do poprawy warunków życia mieszkańców danego sołectwa. Te dokumenty w terminie tygodnia od zwołania zebrania wiejskiego sołtys przekazuje wójtowi w terminie nieprzekraczalnym do 30 września<sup>93</sup>.

Nikt z władz gminy, radnych czy sołtys nie może wpływać na tę suwerenną decyzję mieszkańców sołectwa. Podjęta decyzja przez mieszkańców jest wiążąca. Wójt sprawdza wniosek o fundusz sołectki jedynie pod kątem poprawności formalnej. Jeśli wniosek spełnia wszystkie warunki formalne, musi zostać uwzględniony w budżecie gminy na kolejny rok. Zdarza się, że wniosek może być przez wójta odrzucony w związku z niespełnieniem warunków określonych przez ustawę<sup>94</sup>.

Fundusz sołectki, pomimo że jest wyodrębniany w budżecie gminy to przez cały czas pozostaje częścią budżetu. Wszystkie wydatki z funduszu sołectkiego ponosi gmina.

---

<sup>91</sup> Ustawa o funduszu sołectkim, Dz.U. z 2014 r., poz. 301

<sup>92</sup> Ustawa o funduszu sołectkim, Dz.U. z 2014 r., poz. 301

<sup>93</sup> Poradnik Radnego i sołtysa na 2016 r., Wielkopolskie Stowarzyszenie Sołtysów, 2016 r.

<sup>94</sup> Poradnik radnego i sołtysa na 2015 r., Wielkopolskie Stowarzyszenie Sołtysów, 2015 r.



To na nią też wystawiane są faktury, rachunki czy zawierane umowy. Sołtys może dokonywać poszczególnych zakupów, nadzorować prace<sup>95</sup>.

W myśl ustawy o finansach publicznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. opublikowana w Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)<sup>96</sup> – dofinansowanie w ramach funduszu soleckiego podlega takim samym prawom jak pozostałe środki budżetowe. Wiąże się z tym również m.in. pełna jawność ich wydatkowania.

Pieniądze z funduszu muszą zostać wydane do końca roku, na który zostały uchwalone. Te, które nie zostaną wydane, w myśl art. 3. 5 ustawy o funduszu – wygasają z upływem roku i nie przechodzą na kolejny. Nie przepadają one, lecz pozostają w budżecie gminy<sup>97</sup>. Dlatego przygotowując wniosek o fundusz solecki, warto zacząć przedsięwzięcia realizować możliwie jak najwcześniej, np. w pierwszej połowie roku tak, aby zdążyć ze wszystkim do końca roku.

Gmina, która zdecyduje się na wyodrębnienie w swoim budżecie funduszu i wyda pieniądze na przedsięwzięcia określone we wnioskach sołectw, co roku może ubiegać się o zwrot części poniesionych wydatków. Mogą to być zwroty od Skarbu Państwa w wysokości 20 %, 30%, 40% poniesionych wydatków wykonanych w ramach funduszu soleckiego. Najuboższe gminy otrzymują największy zwrot. Aby gmina dostała zwrot od Skarbu Państwa wójt składa do właściwego wojewody wnioski o zwrot części wydatków do 31 maja roku następującym po tym, w którym poniesione zostały wydatki. Pieniądze stanowiące zwrot części poniesionych kosztów zostają wypłacone gminie do 31 sierpnia. Wyodrębnienie funduszu soleckiego oznacza zatem wpływ dodatkowych środków do budżetu gminy! I stanowi to zachętę finansową dla gmin<sup>98</sup>.

Patrząc dzisiaj na polską wieś widać wiele zmian. Wiele tych zmian pojawiło się po wprowadzeniu funduszu soleckiego jako instrumentu finansowego. Ta forma aktywizowania mieszkańców wsi spowodowała rozwój wszelkich działań podejmowanych w zakresie odnowy wsi. Zwiększyła w mieszkańcach polskich wsi poczucie bycia gospodarzami. Pozwoliła wyłonić wiejskich liderów, nauczyła umiejętności porozumiewania się i dyskusowania o sprawach istotnych dla „małych ojczyzn”. Zwiększyła się przez to aktywność mieszkańców, ale przede wszystkim dała korzyści gospodarcze. Pojawiło się wiele kolorowych placów zabaw wokół odnowionych świetlic wiejskich, siłownie zewnętrzne, ścieżki rowerowe, które pokazują, że warto było iść w kierunku odbudowy wizerunku polskiej wsi. Przez co polska wieś połączy tradycję z wymogami współczesności i zachowa co dla wsi dobre i charakterystyczne.

<sup>95</sup> Poradnik radnego i sołtysa na 2016 r., Wielkopolskie Stowarzyszenie Sołtysów, 2016 r.

<sup>96</sup> Ustawa o finansach publicznych, Dz. U.

<sup>97</sup> Ustawa o funduszu soleckim, Dz.U. z 2014 r., poz. 301

<sup>98</sup> Fundusz solecki -Poradnik, Instytut Obywatelski, Warszawa 2016 r.

*Barbara Łuczak*

## **Regionalna działalność Towarzystwa Przyjaciół Ziemi Kutnowskiej**

Regionalizm polski wyrósł z ducha romantyzmu, gdy kraj pozbawiony był samodzielności politycznej, towarzystwa zastępowały nieistniejące placówki oświatowe i kulturalne, gromadziły pamiątki przeszłości, chroniły zabytki, broniły języka polskiego i kultury ludowej.

Twórcami idei regionalistycznej byli miłośnicy i patrioci stron ojczystych, własnego miejsca na ziemi, tożsamości miejsca, bezinteresownej społecznej ofiarności. Regionalizm to własna historia, sposób zachowań ludzi, to dziedzictwo i współczesność, historyczne uwarunkowania, ślady przeszłości i materialne dowody historii.

Dwustuletnia tradycja ruchu towarzystw regionalnych, to ruch kulturalny o długim historycznym trwaniu z zachowaną linią kontynuacji i ciągłości.

Towarzystwo Przyjaciół Ziemi Kutnowskiej powstało w 1972 roku, liczy więc 44 lata. Jako ruch kulturalno-społeczny posiada od 2004 r. status organizacji pożytku publicznego, siedziba stowarzyszenia mieści się w dworku modrzewiowym z I poł. XIX wieku. Jako stowarzyszenie regionalne ma wymiar społecznikowski, jego proces żywotności świadczy o jego silnym zakorzenieniu w świadomości obywatelskiej i uzyskaniu potwierdzenia niesionych przez niego wartości w społeczeństwie.

Członkowie towarzystwa mają wspólną cechę, a jest nią społeczne zaangażowanie na rzecz rozwoju kultury regionalnej, jednocześnie sił ludzkich i działań mających na celu wyzwolenie ofiarności oraz inicjatyw, pomnażanie dorobku materialnego i duchowego odziedziczonych po przodkach. Energia społeczna regionalistów to cenny kapitał społeczny.

TPZK pielęgnuje dziedzictwo, kształtuje tożsamość lokalną, ma na celu tworzącemu się społeczeństwu obywatelskiemu uświadomić potrzebę kultywowania tradycji, rozwoju kultury regionalnej i narodowej, jednym słowem Towarzystwo wypełnia swymi działaniami przestrzeń społeczną małej ojczyzny lokalnej, wykonując zadania pożytku publicznego i jest najbliższym sojusznikiem samorządów, gdyż realizuje inicjatywy służące aktywizacji kulturalnej społeczności lokalnej.

Stowarzyszenie zajmuje się poszczególnymi konkretnymi elementami kultury regionalnej, broni wartości regionalnych spychanych w sferę milczenia:

- popularyzuje i utrwała w pamięć społeczeństwa dzieje, tradycje i ludzi Ziemi Kutnowskiej, aby zachować wartości dziedzictwa kulturalnego wyróżniające naszą przestrzeń w Polsce i Europie poprzez:

- a. zainicjowanie i ufundowanie tablic upamiętniających miejsca ważnych wydarzeń historycznych i tak :
  - tablica upamiętniająca pobyt w Kutnie Rządu Tymczasowego w okresie powstania styczniowego (1983 r.),
  - tablica upamiętniająca stacjonowanie 37pp w Kutnie (1983 r.),
  - tablica upamiętniająca Katyńczyków Ziemi Kutnowskiej (1990r.),
  - tablica upamiętniająca miejsce zburzonej przez Niemców Synagogi (1992 r.),
  - tablica upamiętniająca getto kutnowskich Żydów, a także tablica w miejscu ich zagłady w Chełmnie n/Nerem (1993 r.)
  - tablica na willi dr Antoniego Troczewskiego, największego kutnowskiego społecznika.
- b. zainicjowano Radzie Miejskiej nadanie kilkunastu nazw ulic związanych historycznie z Kutnem,
- c. wybito 29 medali upamiętniających ludzi i wydarzenia na Ziemi Kutnowskiej,
- d. utrwalamy, dokumentując i popularyzując historię regionu, biografie i wspomnienia w wydawanym roczniku „Kutnowskie Zeszyty Regionalne” – ukazało się już 19 tomów.
- e. tworzymy bazę biogramów ludzi zasłużonych dla Ziemi Kutnowskiej, przypominając idee, wartości i wzorce pokoleń,
- f. wydaliśmy drukiem 30 pozycji książkowych o historii regionu
- g. corocznie w rocznicę śmierci przypominamy idee i dzieła naszego społecznika kutnowskiego dr A. Troczewskiego ,
- h. corocznie obchodzimy Święto Pułkowe 37 pp
- i. od 2 lat obchodzimy Dzień Pamięci Kutnowskich Żydów ( w br. 19 kwietnia)

Dążymy do zachowania pamięci o historii, ale także zachowania w dobrym stanie zabytków kultury materialnej dającej świadectwa wydarzeniom historycznym i miejscom pochówku naszych przodków kierując się mottami : „Ojczyzna to ziemia i groby” Ferdynand Foch, „Cmentarz – to księga kultury utrwalająca ślady historii „ Jerzy Waldorff.

- zorganizowaliśmy 13 kwest na Cmentarzu Parafialnym, w których kwestuje młodzież, harcerze, dyrektorzy instytucji, władze, parlamentarzyści i członkowie TPZK. Z zebranych środków odrestaurowaliśmy 27 zabytkowych grobów, które są systematycznie porządkowane przez członków i młodzież szkolną. Tym samym rozbudzamy postawy szacunku dla dziedzictwa kultury lokalnej i regionalnej, wskazujemy wartości kultury szczególnie w edukacji

młodzieży, ciągłego ich ożywiania i wprowadzania w życie kutnowskiej społeczności.

- chronimy i rozwijamy świadomość szacunku do miejsca pochówku kutnowskich Żydów, mieszkańców naszego miasta i utrzymujemy w czystości cmentarz żydowski.

Zamieściliśmy tablice informujące o cmentarzu i rozdawaliśmy ulotki mieszkańcom dzielnicy Tarnowskiego. Przypominamy o dawnych mieszkańcach Kutna i kulturze mniejszości narodowej. Budujemy „od dołu” nową rzeczywistość poczynaniami organicznikowskimi poprzez oddziaływanie na młodzież, jednostki, rodziny i grupy społeczności lokalnej.

Dzięki takim działaniom TPZK w 2015 roku otrzymało uprawnienia Społecznego Opiekuna Zabytków oraz gratulacje i podziękowania od Społecznego Komitetu Opieki nad Starymi Powązkami im. Jerzego Waldorffa.

TPZK dużo uwagi kieruje w stronę młodzieży, pomagamy im czuć się „u siebie” być „zadomowionym” i „zakorzenionym” dajemy nowe życie patriotyzmowi lokalnemu.

Przy wzroście ruchliwości przestrzennej jaki nastąpił i pogoni za dobrami cywilizacyjnymi, zagraża nam utrata rodzimych wartości wyższych i etosu.

TPZK pokazuje pluralistyczny model życia społecznego, który wyrasta z niezgody na istniejący stan spraw „mieć” a nie „być”. W świetle powyższego edukacja regionalna stanowić winna podstawę edukacji młodzieży, społeczne życie regionalne powinno docierać do człowieka od najmłodszych lat, dlatego

- organizujemy rajdy piesze i wycieczki „Śladami zabytków Ziemi Kutnowskiej”, gry miejskie tematyczne np. „Śladami 37 pp”, „I wojny światowej”, „Tradycji różanej w Kutnie”,
- zrealizowaliśmy cykl nagrań dla telewizji regionalnej „Kutnowskie ulice”,
- systematycznie odbywają się prelekcje z pokazami multimedialnymi o tematyce regionalnej dla szkół.

TPZK zaktywizował także ludzi starszych poprzez powołanie do życia Uniwersytetu Trzeciego Wieku, który działał przy TPZK w latach 2007-2015, aktualnie jest to samodzielne stowarzyszenie.

Nasze stowarzyszenie uważa, że to co regionalne powinno być jedynie zaczynem do nowych twórczych działań rozwijających współczesną kulturę regionalną oraz ożywieniem lokalnej przestrzeni. I właśnie UTW jest żywym przykładem aktywizacji społeczności.

Znajomość materialnej kultury regionalnej rozszerza wiedzę i wyobrażenia o historii regionu, stąd coroczne:

- wycieczki turystyczno-krajoznawcze w cyklach „Dwory i dworki powiatu kutnowskiego” i „Poznaj swój kraj”, w ten sposób mobilizujemy społeczeństwo do troski o przyszłość przez wzbogacanie duchowości i wrażliwości człowieka oraz wyposażanie w wartości kulturowe, które wyróżniają nasz region od innych,
- popularyzacja i rozwój ruchu kolekcjonerskiego jest dowodem stania się spadkobiercami przodków. Na bazie zbiorów organizowane są wystawy historyczne, które rozwijają i wzbogacają życie w naszej przestrzeni lokalnej przez członków TPZK dla całej społeczności. Kolekcjonerzy odbywają spotkania z młodzieżą pokazując dziedzictwo przeszłości i przypominają wydarzenia z nimi związane.

Kultura regionalna nie może być skansenem, musi być jedynie podstawą i inspiracją pobudzającą ludzi do szerokich inicjatyw na rzecz własnej współczesnej kultury lokalnej i jej rozwoju. Regionalizm inspiruje i pobudza człowieka do szerokich inicjatyw na rzecz lokalnej kultury artystycznej, muzycznej, literackiej i naukowej.

- przykładem jest Sekcja Twórców Rękodziela Artystycznego. Rzeźba ludowa zainspirowała twórców amatorów do stworzenia własnego warsztatu i pomysłów i stąd znana i uznana jest w Polsce i Europie jako „kutnowska szkoła rzeźby”, jest ona naszym lokalnym bogactwem kulturowym. Staramy się pielęgnować i pokazywać to co najpiękniejsze, co jeszcze nie zaginęło w tradycji rzeźby ludowej regionu kutnowskiego. Rzeźba jako nasz produkt regionalny chętnie widywana jest na wszelkich wydarzeniach w całej Polsce m.in. na Międzynarodowych Targach Sztuki Ludowej „Cepeliada” w Krakowie. Gości w galeriach i muzeach polskich i europejskich.
- nasze hafciarki prezentujące różne techniki wytwórcze i wzornicze : koronkę, haft, makramę, obrazy malowane igłą oraz różne wyroby biżuterii i przedmioty użytkowe wzbudzają podziw i zainteresowanie społeczeństwa. W latach 80-tych Kutno było zagłębiem haftu, który skupowała Sztuka Polska na eksport. Cieszymy się, że zachowaliśmy ciągłość tej tradycji, dziś pokazujemy te wyroby w Polsce, ale także np. na Dniach Polonii w Niemczech i we Francji.
- nasi malarze oddają piękno kutnowskich zabytków i pejzaży. Twórcy wypełniają przestrzeń kulturalną wszelkich imprez i promują nasze miasto.

Tak właśnie rozumiemy kulturę regionalną jako rodzimość i samorodność. TPZK jako animator kultury pielęgnuje te wartości i szeroko promuje. Rzeźbiarze i hafciarki odbywają liczne spotkania z dziećmi w szkołach aby pokazać tradycję i piękno rękodziela.

Kolejną dziedziną, którą zajmuje się Towarzystwo to:

- muzyka, poza koncertami z udziałem uczniów i nauczycieli Państwowej Szkoły Muzycznej w Kutnie, działa przy stowarzyszeniu Kameralny Zespół Wokalny „Cantabile”, który zapoznaje nasze społeczeństwo z dziełami dawnych kompozytorów regionu kutnowskiego jak Gustaw Roguski (był nauczycielem Ignacego Paderewskiego), Ludwik Teodor Płosajkiewicz czy ksiądz Stanisław Ormiński, twórca melodii „Apelu Jasnogórskiego”. Zespół uwarliwia społeczeństwo na muzykę, poza koncertami prowadził cykl spotkań ph. „Rozśpiewany dworek”, gdzie uczestnicy mieli możliwość wspólnego z zespołem śpiewania.

Stowarzyszenie jako organizacja pożytku publicznego chętnie współdziała z samorządami, przez ostatnie dwa lata wychodząc naprzeciw cennej inicjatywie ukwiecenia miasta różami

- prowadziło aktywną działalność popularyzującą tradycje różaną w Kutnie. Rozdaliśmy mieszkańcom i instytucjom oświatowym 5 tys. krzewów róż, prowadziliśmy szkolenia na temat hodowli i pielęgnacji krzewów, założyliśmy przy dworku modrzewiowym ogród różany, organizowaliśmy wycieczki do jednego z największych ogrodów róż w Forst w Niemczech, zgromadziliśmy zbiory do biblioteczki różanej. Zorganizowaliśmy dla młodzieży „Grę miejską „o tematyce tradycji różanej w mieście pn.”Kutno miasto róż-chcę tu być”.

TPZK od 2015 roku prowadzi Ośrodek Dokumentacji i Badań Ziemi Kutnowskiej, który bada, gromadzi, przechowuje, udostępnia i popularyzuje dokumentację historyczną, faktograficzną i ikonograficzną historii regionu kutnowskiego stanowiącą niepaństwowy zasób archiwalny tzw. Archiwum Społeczne . Posiadamy także bibliotekę wydawnictw regionalnych liczącą ok. 700 pozycji książkowych.

TPZK od 2002 r. jest członkiem założycielem Ruchu Stowarzyszeń Regionalnych Rzeczypospolitej Polskiej, a od 2012 r. przystąpiło do Wojewódzkiej Rady Organizacji Pozarządowych Województwa Łódzkiego. Stowarzyszenie uhonorowane zostało wieloma wyróżnieniami, odznaczeniami i nagrodami z zakresu kultury m.in. Zasłużony dla Kultury Polskiej czy nagroda starosty za całokształt działalności.

My regionaliści pragniemy rozkwitu kultury regionalnej i lokalnej w celu wywierania realnego wpływu na zmianę oblicza i losu wspólnot samorządowych. Regionalizm traktujemy jako lokalną ideologię, element twórczy, żywy nurt tworzenia idącego z przeszłości w przyszłość, to nie tylko ochrona kulturowych reliktyw danego terenu lecz aktywizacja

społeczności do unowocześnienia życia i kultury. Ożywienie i wprowadzenie w życie własnej społeczności mogącej na tej bazie budować społeczeństwo obywatelskie. Upowszechniamy elementy kultury regionalnej, które lepiej pozwalają zrozumieć wpływy i specyfikę wartości regionalnych.

Wszystkie te działania kształtują osobiste poczucie odpowiedzialności człowieka za „małą ojczyznę”, za własny region, który jest częścią narodowego regionalizmu. Ale ta forma naszej działalności zależy od czynnika ludzkiego od chęci dawania, a nie tylko brania.

## **Rozwój transgraniczny na przykładzie Euroregionu Karpaty**

Artykuł przedstawia zagadnienie rozwoju transgranicznego na przykładzie Euroregionu Karpaty. Współpraca transgraniczna ma wieloletnią historię i stała się w Europie czynnikiem pobudzającym rozwój obszarów objętych jej zasięgiem. Najbardziej zinstytucjonalizowaną formą współpracy transgranicznej jest współpraca w ramach euroregionów, która powstała w wyniku porozumienia między władzami lokalnymi i regionalnymi. Na obszarze Polski znaczący rozwój euroregionów nastąpił na początku lat dziewięćdziesiątych XX w.

W artykule ukazana została geneza współpracy euroregionalnej w Euroregionie Karpaty oraz ocena funkcjonowania euroregionu w świetle działania Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska. W wyniku funkcjonowania euroregionów w praktyce zaobserwowano, że stanowią one jedyną skuteczną formę przełamywania barier zarówno społecznych, jak i gospodarczych czy też politycznych. Także Unia Europejska czerpie korzyści z ich funkcjonowania uważając je za istotny element procesu politycznej integracji, dlatego też wspiera finansowo ich działalność.

### **Słowa kluczowe**

Euroregion, rozwój transgraniczny, współpraca transgraniczna

### **Wstęp**

Współpraca transgraniczna ma już na obszarze Europy wieloletnią historię i stała się niezbędnym czynnikiem pobudzającym rozwój terenów objętych jej zasięgiem. Współpraca tego typu została po raz pierwszy nawiązana w Europie Zachodniej, na początku lat pięćdziesiątych XX w., na pograniczach norwesko-szwedzko-fińskim, holendersko-niemieckim oraz niemiecko-francuskim. Znacząco jednak zaczęła się rozwijać zaraz po zakończeniu II wojny światowej.

Najbardziej zinstytucjonalizowaną formą współpracy transgranicznej jest współpraca w ramach euroregionów, która powstała w wyniku porozumienia pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi. W wyniku funkcjonowania euroregionów w praktyce zaobserwowano, że stanowią one jedyną skuteczną formę przełamywania barier zarówno



społecznych, jak i gospodarczych czy też politycznych. Także Unia Europejska czerpie korzyści z ich funkcjonowania uważając je za istotny element procesu politycznej integracji, dlatego też wspiera finansowo ich działalność. Dzięki wsparciu Unii Europejskiej możliwa stała się realizacja na obszarach objętych współpracą euroregionalną wielu projektów o charakterze transgranicznym.

Polska odegrała olbrzymią rolę w inicjowaniu współpracy w ramach euroregionów, pomimo występowania w początkowej fazie ich funkcjonowania pewnej niechęci zarówno ze strony środowisk społeczności lokalnych jak i środowisk politycznych, co wynikało głównie z braku wiedzy na temat tego rodzaju współpracy. Na obszarze Polski znaczący rozwój euroregionów nastąpił na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Początkowo największa intensywność rozwoju współpracy euroregionalnej miała miejsce na granicach zachodnich Polski. Tam też powstał pierwszy polski euroregion – Euroregion Neisse-Nisa-Nysa (1991 r.).

Z kolei drugim euroregionem utworzonym w 1993 r. na granicach Polski był Euroregion Karpacki, był to pierwszy euroregion utworzony w Europie Środkowo-Wschodniej. W Polsce jest to jeden z dwóch euroregionów (obok Euroregionu Bałtyk), który obejmuje swym zasięgiem aż pięć państw – Polskę, Rumunię, Słowację, Ukrainę oraz Węgry. Utworzenie oraz funkcjonowanie tego Euroregionu miało spore poparcie ze strony wielu osób, które widziały w tej inicjatywie dużą szansę rozwoju dla peryferyjnych obszarów będących w zasięgu jego działań (na obszarze Polski dla całego województwa podkarpackiego).

### **Geneza współpracy euroregionalnej w Euroregionie Karpaty**

Powołanie Międzyregionalnego Związku Euroregion Karpacki, miało miejsce w Debreczynie na Węgrzech, dnia 14 lutego 1993 r. Dokumenty założycielskie zostały podpisane przez przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych Polski, Ukrainy, Słowacji i Węgier w obecności Catherine Lalumiere, ówczesnego Sekretarza Generalnego Rady Europy. Ministrowie spraw zagranicznych tych państw także poparli ideę utworzenia Euroregionu Karpackiego, poprzez podpisanie Deklaracji o Współpracy Społeczności Zamieszkującej Obszar Euroregionu Karpackiego. W kwietniu 1997 r. do Euroregionu Karpaty przystąpiła także Rumunia, której wniosek o przyjęcie jej jako Członka Zwyczajnego został rozpatrzony pozytywnie na posiedzeniu Rady Związku w dniach 29 – 30 kwietnia 1997 r.

Znaczącym krokiem ku utworzeniu tego Euroregionu było seminarium w 1992 r. „Możliwości i perspektywy współpracy sąsiadujących regionów Polski, Czechosłowacji, Węgier i Ukrainy”, które odbyło się w Jaśle. Podpisano wtedy deklarację, powołującą Radę Współpracy Międzyregionalnej Przykarpacia.

Podstawę prawną dla funkcjonowania Euroregionu Karpackiego stanowią dwa dokumenty: Statut oraz Porozumienie. W preambule Statutu Związku Międzyregionalnego

Euroregion Karpacki jest on zdefiniowany jako „organ doradczy i koordynujący, mający na celu rozwijanie współpracy transgranicznej między regionami przygranicznymi – Członkami Związku, zgodnie z Europejską Konwencją Ramową o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, oraz opartym na zasadach subsydiarności, partnerstwa i reprezentacji”<sup>99</sup>.

Euroregion Karpacki jest jednym z najstarszych i największych euroregionów na obszarze Polski. Swym zasięgiem obejmuje po stronie polskiej gminy z województwa krośnieńskiego, rzeszowskiego i podkarpackiego o łącznej powierzchni 18 686 km<sup>2</sup>, po stronie ukraińskiej obejmuje 4 obwody – Czerniowiecki, Iwanofrankowski, Lwowski i Zakarpacki, o łącznej powierzchni 56 600 km<sup>2</sup>, słowacka część Euroregionu ma obszar 10 459 km<sup>2</sup> i obejmuje dwa kraje – Preszowski i Koszycki, strona węgierska ma obszar 28 639 km<sup>2</sup> i obejmuje 5 okręgów- Borsod-Abauj-Zemplen (Miskolc), Hajdú-Bihar (Debreczyn), Heves (Eger), Jász-Nagykun-Szolnok oraz okręg Szabolcs-Szatmár-Bereg (Nyíregyháza), natomiast strona rumuńska zajmuje powierzchnię 27 104 km<sup>2</sup> i obejmuje okręgi – Bihor, Botoșani, Harghita, Maramureș, Sălaj, Satu Mare i okręg Suceava.<sup>100</sup> [Załącznik 4]

Największą powierzchnię Euroregionu Karpackiego zajmuje część ukraińska, bo około 36,6%, część rumuńska zajmuje powierzchnię około 23,1%, część węgierska około 18,5%, część polska zajmuje około 11,6% powierzchni, natomiast najmniejszą powierzchnię stanowi część słowacka, bowiem zajmuje około 10,2 % powierzchni Euroregionu.<sup>101</sup>

Terytorium Euroregionu Karpackiego obejmuje słabo rozwiniętą część każdego z krajów tworzących ten Euroregion. Są to obszary peryferyjne, słabo rozwinięte pod względem gospodarczym oraz z wysoką stopą bezrobocia i ubóstwa. Największymi miastami Euroregionu Karpackiego są Debreczyn i Miskolc na Węgrzech, Satu Mare i Baia Mare w Rumunii, Koszyce i Preszów na Słowacji, Czerniewice, Iwanowo-Frankfurt, Lwów i Użgorod na Ukrainie oraz Krosno i Przemyśl w Polsce.<sup>102</sup>

Euroregion Karpaty jest obszarem, na którym dochodzi do zetknięcia się wielu kultur oraz mniejszości etnicznych. Na Ukrainie występuje liczna mniejszość polska, a na Rumunii i na Słowacji mniejszość węgierska, a także we wszystkich częściach Euroregionu zamieszkują Romowie, a w niektórych również takie grupy etniczne jak – Łemkowie, Bojkowie, Huculi, Pogórzanie, Sasi i inni. Terytorium Euroregionu Karpackiego stanowi zatem mieszkankę kulturową, ale także co za tym idzie mieszkankę religijną. Łączą się na nim trzy różne obrządku chrześcijańskie-rzymskokatolicki, greckokatolicki

<sup>99</sup> Statut Związku Międzyregionalnego „Euroregion Karpacki”, <http://www.karpacki.pl/>, [dostęp:] 09.03.2009r.

<sup>100</sup> E. Małecka, Euroregiony na granicach Polski 2007, GUS, Wrocław 2007, s. 138 – 139

<sup>101</sup> Ludność w Euroregionie Karpackim, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS\\_Lud\\_euro\\_pl.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS_Lud_euro_pl.pdf), [dostęp:] 17.03.2009r.

<sup>102</sup> M. Greta, Euroregiony a integracja europejska: wnioski dla Polski, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2003, s. 144

i prawosławny, a także w mniejszym stopniu występują kalwiści, wyznawcy religii mojżeszowej, muzułmanie, protestanci i inni, co wywiera ogromny wpływ na proces euroregionalizacji.

We wschodniej części tego Euroregionu występuje klimat kontynentalny, natomiast pozostały obszar ma charakter przejściowy pomiędzy klimatem atlantyckim a kontynentalnym. Jest to związane z ukształtowaniem tego terenu. Większą część Euroregionu stanowią obszary górzyste, znajdujące się w obrębie łańcucha Karpat i jego pobliżu. W skład polskiej części Euroregionu Karpackiego wchodzi Kotlina Sandomierska, Zewnętrzne Karpaty Zachodnie (Beskid Niski oraz Pogórze Ciężkowickie, Strzyżowskie, Dynowskie i Przemyskie) oraz Zewnętrzne Karpaty Wschodnie (Góry Sanocko-Turczańskie i Bieszczady). Na tych terenach średnia gęstość zaludnienia wynosi 26 osób na km<sup>2</sup>, natomiast w miastach wynosi 2 800 osób na km<sup>2</sup> (Rzeszów)<sup>103</sup>. Największy udział pod względem liczby ludności w Euroregionie Karpackim mają mieszkańcy Ukrainy – 40,1%, natomiast najmniejsi mieszkańcy Słowacji – 10,3%.

W Euroregionie Karpackim przeważają miasta do 50 tys. mieszkańców. W roku 2005 stanowiły one 92,6% ogólnej liczby miast, natomiast zamieszkiwało w nich 48,4% ogółu ludności miejskiej. W części polskiej Euroregionu występuje 5 miast liczących powyżej 50 tys. mieszkańców: Rzeszów, Przemyśl, Stalowa Wola, Mielec i Tarnobrzeg. W części rumuńskiej występuje 6 takich miast: Oradea, Baia Mare, Botosani, Satu Mare, Suceava i Zalău. Na Słowacji są 3 tego typu miasta: Koszyce, Preszów i Poprad. W części ukraińskiej znajduje się 10 takich miast: Lwów, Czerniowce, Iwano-Frankowsk, Użgorod, Drohobycz, Czerwonogród, Mukaczewo, Kałusz, Stryj i Kołomyja. Natomiast w części węgierskiej jest 5 tego typu miast: Debreczyn, Miskolc, Nyiregyhaza, Szolnok i Eger<sup>104</sup>.

Dnia 6 grudnia 2002 r. w Koszycach na Słowacji została przeprowadzona reforma Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki, w wyniku której doszło do ustanowienia następującej struktury organizacyjnej Związku, składającej się z takich organów jak Rada Euroregionu, Przewodniczący Rady Euroregionu, Sekretariat Międzynarodowy oraz Biura Krajowe Euroregionu. Według Statutu organy te mają spełniać przede wszystkim funkcje doradcze, konsultacyjne, koordynacyjne i reprezentacyjne, a także mają służyć rozwijaniu współpracy międzyregionalnej pomiędzy Członkami Związku. Decyzje przez nie podejmowane mają jednak jedynie charakter propozycji wobec Członków Związku.<sup>105</sup>

<sup>103</sup> P. Wahl, *Europejska polityka regionalna*, Wyższa Szkoła Integracji Europejskiej, Szczecin 2003, s. 118

<sup>104</sup> Ludność w Euroregionie Karpackim, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS\\_Lud\\_euro\\_pl.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS_Lud_euro_pl.pdf), [dostęp:] 17.03.2009r.

<sup>105</sup> Statut Związku Międzyregionalnego „Euroregion Karpacki”, <http://www.karpacki.pl/> [dostęp:], 09.03.2009r.

## **Ocena funkcjonowania Euroregionu Karpaty w świetle działalności Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska**

Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska powołano dnia 4 lipca 2000 r. z inicjatywy przedstawicieli środowisk społecznych, naukowych i samorządowych Województwa Podkarpackiego. Stowarzyszenie powstało także dzięki pozytywnej opinii Komisji do spraw Współpracy Międzynarodowej. Działa ono w oparciu o Ustawę z dnia 7 kwietnia 1989 r. „Prawo o Stowarzyszeniach” (Dz. U. z 2001 r. , Nr 79, poz. 855 z późn. zm.) oraz na podstawie Statutu Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska. Stowarzyszenie ma swoją siedzibę w Rzeszowie. Zasięgiem jego działań jest obszar polskiej części Euroregionu Karpaty, a także części ukraińskiej, słowackiej, rumuńskiej i węgierskiej oraz obszar Wspólnoty Europejskiej. Utworzenie tego Stowarzyszenia przyczyniło się głównie do uregulowania ram formalno-prawnych funkcjonowania polskiej części Euroregionu Karpackiego. Stowarzyszenia tego typu, oprócz Polski, funkcjonują także na Słowacji (Stowarzyszenie Region Karpaty Słowacja) oraz na Ukrainie (Zrzeszenie Samorządów Euroregion Karpacki Ukraina). Natomiast jeśli chodzi o dwa pozostałe kraje tworzące Euroregion Karpacki, czyli Węgry i Rumunię, to nie posiadają one osobowości prawnej, ani struktur organizacyjnych.

W rozdziale II Statutu Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska zostały wyszczególnione jego priorytetowe cele. Celem Stowarzyszenia jest m.in.: tworzenie rzeczywistych struktur współpracy transgranicznej i międzyregionalnej na terytorium Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki – regionach przygranicznych państw leżących na obszarze Karpat, w oparciu o prawo krajowe i europejskie, na zasadach partnerstwa poziomego i pionowego, subsydiarności i demokratycznej reprezentacji podmiotów sektora: publicznego, prywatnego i pozarządowego; koordynacja wykorzystania pomocy Unii Europejskiej przeznaczonej na współpracę transgraniczną i międzyregionalną w zakresie planowania, programowania, zarządzania, wdrażania i monitorowania działań: projektów, programów, strategii transgranicznych i międzyregionalnych na terytorium Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki – regionów przygranicznych państw leżących na obszarze Karpat; upowszechnianie wiedzy o historii, tradycjach i kulturze polskiej; pogłębianie współpracy i rozwój dobrych stosunków pomiędzy państwami należącymi do Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki; promowanie wspólnych działań z zakresu ochrony środowiska i utrzymania zasobów przyrody; rozwój turystyki i agroturystyki; harmonijny rozwój gospodarczy regionu; upowszechnianie wiedzy o Euroregionie Karpackim; upowszechnianie wiedzy o gminach i powiatach, w tym szczególnie wchodzących w skład strony polskiej Euroregionu Karpackiego; upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej i podejmowanych przez nią działaniach; ochrona zdrowia i podejmowanie działań profilaktycznych w tym zakresie; wymiana

kulturalna i naukowa; wymiana doświadczeń z zakresu opieki socjalnej; rozwiązywanie problemów rolnictwa i środowisk wiejskich; wymiana doświadczeń z zakresu zarządzania administracją i podmiotami gospodarczym; wymiana doświadczeń związanych z działalnością samorządów lokalnych oraz wymiana doświadczeń z zakresu rozwiązywania problemów szkolnictwa<sup>106</sup>.

Działania mające służyć realizacji tych celów to: opracowanie i wdrażanie Euroregionalnego Systemu Współpracy; podpisywanie i realizacja międzynarodowych porozumień o współpracy; reprezentowanie interesów mieszkańców z terenu województwa podkarpackiego w strukturach Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki oraz Wspólnot Europejskich; utworzenie Międzynarodowego Centrum Współpracy Transgranicznej i Międzyregionalnej; tworzenie Lokalnych Centrów Współpracy Euroregionalnej oraz Punktów Informacyjnych Stowarzyszenia; tworzenie szkół, szkół wyższych, świetlic środowiskowych, instytutów, ośrodków doradztwa, ośrodków szkoleniowo – edukacyjnych, ośrodków rekreacyjno – wypoczynkowych, domów stowarzyszenia; utworzenie w ramach struktury Stowarzyszenia Sekretariatu Technicznego dla zarządzania programami współpracy przygranicznej; zarządzanie i wdrażanie programów współpracy przygranicznej; podjęcie działań zmierzających do koordynacji i ujednoczenia zasad funkcjonowania programów współpracy przygranicznej takich jak PHARE, TACIS, INTERREG; przygotowywanie projektów, programów i strategii w ramach programów współpracy przygranicznej w tym w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG; udział w ciałach powołanych do wdrażania programów współpracy przygranicznej i inicjatyw wspólnotowych takich jak: zespoły programujące, komisje oceniające, komitety sterujące, komitety monitorujące; udział w przygotowaniu Wspólnych Dokumentów Programowych oraz Uzupełnień Programów w ramach programów współpracy przygranicznej, programów rozwoju regionalnego oraz Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG; organizacja Konwentu Samorządowego Strony Polskiej Euroregionu Karpackiego; współpraca ze szkołami i uczelniami w ramach sieci szkolnych i uczelnianych klubów Euroregionu Karpackiego; współdziałanie z władzami, instytucjami oraz innymi organizacjami podzielającymi cele Stowarzyszenia; promowanie szeroko pojętej wymiany kulturalnej, turystycznej, naukowej, gospodarczej; organizowanie seminariów, warsztatów, sympozjów, szkoleń; organizowanie spotkań mieszkańców; wspieranie lokalnych inicjatyw w zakresie przedsiębiorczości, rozwoju turystyki, wymiany kulturalnej i naukowej; występowanie z wnioskami i postulatami do władz lokalnych; współpracę z pokrewnymi stowarzyszeniami krajowymi i zagranicznymi; działalność informacyjną w mediach publicznych krajowych i zagranicznych, a także własne inicjatywy medialne<sup>107</sup>.

<sup>106</sup> Statut Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska, [www.karpacki.pl](http://www.karpacki.pl), [dostęp:] 09.03.2009r.

<sup>107</sup> Statut Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska, [www.karpacki.pl](http://www.karpacki.pl), [dostęp:] 09.03.2009r.

Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska sprawuje rolę instytucji, odpowiedzialnej za wdrażanie programów unijnych wspierających rozwój współpracy transgranicznej. Za pośrednictwem Stowarzyszenia do roku 2008 dofinansowano 247 projektów na kwotę ponad 5 000 000 EUR w ramach programów PHARE CBC, Narodowego Programu PHARE, inicjatywy wspólnotowej INTERREG III A oraz programu sąsiedztwa INTERREG III A/ TACIS CBC. W latach 2007 – 2013 Stowarzyszenie będzie zajmować się wdrażaniem Priorytetu 3 „Mikroprojekty” w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Republika Słowacka 2007 – 2013. Nie ten program ma do dyspozycji około 700 000 EUR, a także udzieli wsparcia samorządom członkowskim na współpracę polsko-ukraińską w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa Polska–Białoruś–Ukraina 2007 – 2013. Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska oprócz wdrażania programów europejskich w okresie od sierpnia 2007 r. do czerwca 2008 r. zajmowało się wdrażaniem własnego projektu o nazwie „Polonia – Ukraina Transcarpatia – nowe otwarcie”. Projekt ten był współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w ramach Programu Sąsiedztwa Polska–Białoruś – Ukraina INTERREG III A/ TACIS CBC 2004-2006. Celem tego projektu było: „umożliwienie długofalowej współpracy polsko-ukraińskiej w ramach struktur Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki; włączenie nowych aktorów (instytucjonalnych członków obu części Euroregionu) do współpracy polsko-ukraińskiej w ramach struktur Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki; ułatwienie aplikacji i realizacji projektów, mających silny efekt transgraniczny, w szczególności finansowanych ze środków Unii Europejskiej; aktywizacja Związku międzyregionalnego Euroregionu Karpaty w latach 2007-2013”<sup>108</sup>. Projekt ten był skierowany do polskiej i ukraińskiej części Euroregionu Karpaty, zajmujących łączną powierzchnię 74 586 km<sup>2</sup>, co stanowi praktycznie połowę terytorium zajmowanego przez ten Euroregion.

Bardzo ważnym narzędziem polityki Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska, opracowanym przez Biuro Polskie Euroregionu Karpackiego jest Euroregionalny System Współpracy (ESW), który „stanowi instrument realizacji misji Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki oraz instrument wsparcia rozwoju regionalnego, narzędzie wsparcia polityki regionalnej w zakresie współpracy transgranicznej i międzynarodowej. Cel budowy Systemu jest, zatem ściśle podporządkowany celom Związku, wobec których pełni on rolę wykonawczą oraz celom regionów (województwa podkarpackiego) w zakresie realizacji priorytetów współpracy międzynarodowej”<sup>109</sup>.

W ramach Euroregionalnego Systemu Współpracy wyszczególniono kluczowe obszary aktywności, tzw. akcje tematyczne. Takich akcji tematycznych jest dwanaście,

<sup>108</sup> [www.karpacki.pl](http://www.karpacki.pl), [dostęp:] 09.03.2009r.

<sup>109</sup> Tamże.

są to: „Młodzież i edukacja”, „Turystyka”, „Administracja i rozwój regionalny”, „Sport i rekreacja”, „Społeczeństwo informacyjne”, „Kultura i tradycja”, „Ochrona zdrowia i polityka społeczna”, „Współpraca międzynarodowa i integracja europejska”, „Zarządzanie, gospodarka, handel”, „Nauka i innowacja”, „Ekologia i ochrona środowiska”, „Rozwój obszarów wiejskich”.<sup>110</sup>

### **Realizacja programu Phare Fundusz Małych Projektów w latach 2000–2003**

PHARE to specjalny fundusz pomocowy, utworzony w połowie 1989 r. dla Polski i Węgier, stąd też jego nazwa: „Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies” (Polska i Węgry – Pomoc na rzecz restrukturyzacji gospodarki). W późniejszych latach rozszerzono jego działalność na inne państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Po rozszerzeniu tej pomocy, nazwy nie zmieniono, poza formą jej pisowni – z PHARE na Phare.

W ramach PHARE, działają także takie programy jak: PHARE CREDO, którego priorytetowym celem jest wspieranie współpracy transgranicznej w państwach Europy Środkowo–Wschodniej oraz program PHARE TACIS, wspierający współpracę transgraniczną krajów wchodzących w skład Wspólnoty Niepodległych Państw, a także Program Współpracy Przygranicznej (Phare Cross-Border Co-operation-CBC). Na terytorium Polski program ten obejmuje tereny przygraniczne w obrębie granicy polsko – niemieckiej i polsko – czeskiej, a także, od 2000 r., również przy granicy polsko- słowackiej.

Priorytety programu Phare CBC obejmowały działania związane z poprawą infrastruktury transportowej i na przejściach granicznych, ograniczenie zanieczyszczenia środowiska i wspieranie związanych z tym inwestycji infrastrukturalnych oraz wspólne inicjatywy w dziedzinie turystyki, rozwoju regionalnego, rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, zasobów ludzkich, a także pomoc w nawiązywaniu współpracy przygranicznej.

W 1994 r. w ramach współpracy transgranicznej utworzono Fundusz Małych Projektów Phare CBC. W ramach tego Funduszu zrealizowano na obszarze Polski 4083 projekty za ponad 34 miliony euro.<sup>111</sup> Fundusz ten został zakończony w 2003 r. i zastąpiony przez program Mikroprojekty INTERREG III A.

Priorytetowe cele Funduszu Małych Projektów Phare CBC to: wymiana kulturalna, rozwój demokracji lokalnej, rozwój zasobów ludzkich, transgraniczne studia i koncepcje rozwojowe oraz rozwój gospodarczy i turystyki obszarów przygranicznych.

Z budżetu Unii Europejskiej w latach 1994 – 2000 przeznaczono na rozwój współpracy transgranicznej w Polsce ok. 367,15 mln euro, z czego najwięcej na współpracę przygraniczną z Niemcami, bo aż 327 mln euro. W roku 2000 program Phare – CBC w Polsce dysponował budżetem w wysokości 56 mln euro, z tego 44 mln przeznaczono

<sup>110</sup> A. Stasiak, Euroregiony wschodniego pogranicza – założenia i osiągnięcia, WSE, Białystok 2002, s. 238.

<sup>111</sup> E. Małecka, Euroregiony na granicach Polski 2007, GUS, Wrocław 2007, s. 33.

na rejon granicy polsko- niemieckiej, 5 mln na granicę polsko – czeską, 4 mln na granicę ze Słowacją oraz 3 mln na współpracę w regionie Morza Bałtyckiego.<sup>112</sup>

Na obszarze strony polskiej Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki za wdrażanie Funduszu Małych Projektów Euroregionalnych Phare CBC odpowiada Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska. Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska zarządzało w latach 2000–2003 dwoma rodzajami funduszy: Funduszem Małych Projektów w ramach Narodowego Programu dla Polski PHARE oraz Wspólnym Funduszem Małych Projektów w ramach Programu Współpracy Przygranicznej Phare Polska – Słowacja, realizowanych w latach 2000–2003.

We wszystkich czterech edycjach Funduszu Małych Projektów w ramach Narodowego programu dla Polski: 2000, 2001, 2002 oraz 2003 zakontraktowano w sumie 86 projektów na łączną kwotę 2 905 628, 89 EUR, z czego 2 135 653, 71 EUR to łączna wartość udziału Phare. Podmioty, które skorzystały z pomocy w ramach Programu Fundusz Małych Projektów to: administracja publiczna, która zrealizowała łącznie 26 projektów; domy i ośrodki kultury, które zrealizowały 16 projektów; stowarzyszenia, które zrealizowały łącznie 13 projektów; szkoły, które zrealizowały 9 projektów; centra promocji i turystyki, które zrealizowały 8 projektów, a także agencje rozwoju regionalnego, które zrealizowały 7 projektów.

Według Raportu Końcowego z realizacji Funduszu Małych Projektów w ramach Narodowego Programu dla Polski w Edycji 2000 (linia budżetowa PL0005.06) projektem, który zyskał duże uznanie i został wyróżniony wśród innych projektów zrealizowanych w ramach tej Edycji, to projekt zatytułowany: „Poznanie i zbliżenie – kultura przeciw stereotypom. Polsko– ukraińskie studia na rzecz opracowania wspólnego sakralnego dziedzictwa kulturowego, ze szczególnym uwzględnieniem historycznego obszaru diecezji przemyskiej i lwowskiej obrządku wschodniego (obecnie po polskiej i ukraińskiej stronie granicy)”. Projekt ten został zrealizowany przez Muzeum – Zamek w Łąncucie. Podczas realizacji projektów w ramach Edycji 2000 nie wynikły żadne większe problemy, utrudniające ich wdrożenie. Najczęściej pojawiającym się problemem przy realizacji poszczególnych działań były przesunięcia w harmonogramach projektów oraz opóźnienia w przekazywaniu środków na realizację projektów (zaliczek). Największy problem w tej Edycji stanowiło jednak późniejsze rozliczenie programu, tak więc mimo wszystko Edycja ta została zakończona z wynikiem pozytywnym.

W przypadku Edycji 2001 (linia budżetowa PL0103.07) Funduszu Małych Projektów w ramach Narodowego Programu dla Polski na wyróżnienie zasłużył projekt pod nazwą: „Wspólne dziedzictwo: polsko – ukraińskie studia na rzecz opracowania sakralnego dziedzictwa kulturowego ze szczególnym uwzględnieniem historycznego obszaru diecezji

<sup>112</sup> www.karpacki.pl, [dostęp:] 09.03.2009r.



przemyskiej i lwowskiej Kościoła Wschodniego (obecnie po polskiej i ukraińskiej stronie granicy)” zrealizowany przez Muzeum– Zamek w Łańcucie. Projekt ten był w pewnym sensie kontynuacją projektu z poprzedniej Edycji również realizowanego przez Muzeum– Zamek w Łańcucie. Problemy, które wynikły podczas realizacji tej edycji były takie same jak w przypadku Edycji 2000, jednakże w celu rozliczenia programu zatrudniono w tej Edycji specjalny personel.

W trzeciej Edycji Funduszu (linia budżetowa PL 2002/000 – 580.03.04), która miała miejsce w 2002 r. wyróżniono projekt pod nazwą: „Rozwój polsko – ukraińskich inicjatyw kulturalnych poprzez organizację Rzeszowskiej Sceny Teatru Muzycznego” zrealizowany przez Państwową Instytucję Artystyczną „Estrada Rzeszowska”. Projekt ten miał na celu nawiązanie długoletniej współpracy pomiędzy Estrada Rzeszowską a Operą Lwowską w ramach Rzeszowskiej Sceny Teatru Muzycznego, ta współpraca kontynuowana jest po dzień dzisiejszy. W ramach tego projektu przedstawiono następujące spektakle: „Straszny Dwór” w wykonaniu Opery Śląskiej z Bytomia, „Bo cały Rzeszów zobaczyć to musi” w wykonaniu Teatru Muzycznego z Lublina, „Pajace” w wykonaniu Teatru Opery i Baletu ze Lwowa, „Kopciuszek” w wykonaniu Teatru Muzycznego z Łodzi oraz „Nabucco” w wykonaniu Teatru Opery i Baletu ze Lwowa.

W ostatniej, czwartej już Edycji (linia budżetowa PL 2003/005-710.06.02) Funduszu przeważały projekty o stosunkowo dużych nakładach budżetach.

Według Raportu Końcowego z realizacji Wspólnego Funduszu Małych Projektów w ramach Programu Współpracy Przygranicznej Polska – Słowacja w Edycji 2001 (linia budżetowa PL0010) wskazano na dwa projekty zasługujące na wyróżnienie. Są to: „Akcja promocyjna Muzeum Historycznego w Dukli i Vojenského Múzeum w Svidniku” zrealizowany przez Muzeum Historyczne – Pałac w Dukli oraz podkarpacki projekt „Zróbmy to razem”.

W ramach Edycji 2001 (linia budżetowa PL0110) wyróżniony został projekt zrealizowany przez Gminę Miejską Jarosław – „Michalovce – Jarosław: Most przyjaźni ponad Karpatami” (w projekcie tym zastosowano teletransmisję po raz pierwszy w historii współpracy transgranicznej w Euroregionie Karpackim). W wyniku realizacji tego projektu powstały ciekawe produkty, m.in.: plany miast, widokówki oraz koszulki. Innym ciekawym projektem był zrealizowany przez Muzeum Regionalne w Stalowej Woli projekt – „Poznać i zrozumieć. Turystyczny szlak gniazd rodowych Lubomirskich” (w ramach tego projektu odbył się rajd promocyjny szlakiem gniazd rodowych Lubomirskich oraz został opracowany pakiet edukacyjny dotyczący tegoż projektu).

W trzeciej oraz czwartej Edycji Funduszu w latach 2002/2003 (linia budżetowa PL 2002/000 – 640.03, 2003/005 – 681.02) wyróżniono trzy projekty: „Euroregionalne Centrum Wolontariatu w Przeworsku”, „Na styku kultur” oraz projekt zatytułowany „Przez

Karpaty do Europy – młodzież na rzecz integracji europejskiej”. Pierwszy z tych projektów zrealizowany przez Przeworskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Gospodarczych, miał na celu utworzenie Euroregionalnego Centrum Wolontariatu w Przeworsku.

Problemy jakie miały miejsce przy realizacji wszystkich czterech edycji Funduszu Małych Projektów w ramach Narodowego Programu dla Polski, a także Wspólnego Funduszu Małych Projektów w ramach Programu Współpracy Przygranicznej Polska – Słowacja nie miały znaczącego wpływu na osiągnięte efekty oraz realizację poszczególnych projektów. Znaczącym osiągnięciem z wdrożenia tego Funduszu była promocja tej formy wsparcia współpracy transgranicznej oraz jej znaczenie jako elementu pobudzającego proces reorganizacji Strony Polskiej Euroregionu Karpackiego. Zaobserwowano widoczny wzrost zainteresowania tymi Funduszami, który można było zaobserwować głównie dzięki dużej ilości składanych wniosków oraz dzięki widocznej poprawie jakości formalnej i technicznej przygotowywanych propozycji.

### **Wykonanie programu INTERREG III A w latach 2004–2006**

INTERREG III jest „największą inicjatywą Wspólnoty Europejskiej, która wspiera współpracę pomiędzy wszystkimi regionami w Państwach Członkowskich Unii, między którymi występuje granica lądowa oraz na niektórych granicach morskich w ramach programów, obejmujących swoim zakresem szeroki wachlarz działań”.<sup>113</sup> Jego głównym celem jest finansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) współpracy przygranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz obszaru Unii Europejskiej. Inicjatywa ta zaczęła funkcjonować od roku 1988 jeszcze wtedy pod nazwą INTERREG I i była skierowana na realizację projektów na obszarze Unii Europejskiej. W roku 1994 przemianowano ją na INTERREG II i od tego momentu można było wspierać za pomocą tej inicjatywy realizację projektów na obszarach nie należących do Wspólnoty, ale do niej przylegających. Obecnie współpracę transgraniczną wspiera program o nazwie INTERREG III, w jego skład wchodzi trzy komponenty: A, B, C<sup>114</sup>. Wsparcie z programu INTERREG jest skierowane głównie na: wspólne plany związane z rozwojem, wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, ruch turystyczny, ochronę środowiska naturalnego, edukację, zatrudnienie, rozwój wsi, itp.

Program INTERREG III w ramach komponentu A obejmował pięć programów o charakterze dwustronnym: Polska – Meklemburgia Pomorze Przednie, Polska – Brandenburgia, Polska – Saksonia, Polska – Czechy oraz Polska – Słowacja, a także dwa

<sup>113</sup> Praktyczny podręcznik współpracy transgranicznej, [http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace\\_guide.pl.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace_guide.pl.pdf), [dostęp:] 12.04.2009r.

<sup>114</sup> E. Małecka, Euroregiony na granicach Polski 2007, GUS, Wrocław 2007, s. 42.

programy o charakterze trójstronnym: Polska – Litwa – Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki) oraz Polska – Białoruś – Ukraina.

Priorytety programu INTERREG w ramach komponentu A były następujące: promowanie rozwoju miast, obszarów wiejskich i wybrzeży; wspieranie rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia małych firm (włączając sektor turystyki) oraz lokalne inicjatywy rozwoju rynku pracy; promowanie integracji rynku pracy i włączenia społecznego; dzielenie się zasobami ludzkimi i zapleczem badawczym, rozwój technologii, edukacji, kultury, komunikacji i ochrony zdrowia w celu podniesienia wydajności i tworzenia trwałych miejsc pracy; zachęcanie do ochrony środowiska (lokalnie, globalnie), zwiększanie efektywnego wykorzystania i promowanie odnawialnych źródeł energii; poprawa stany transportu (szczególnie środki zmierzające do wprowadzenia form transportu przyjaznych środowisku), rozwój sieci informacji i komunikacji oraz usług i systemów zaopatrzenia w wodę i energię; rozwijanie współpracy w dziedzinie prawa i administracji w celu promowania rozwoju gospodarczego i spójności społecznej oraz rozwijanie potencjału ludzkiego i instytucjonalnego służącego współpracy transgranicznej i promowaniu rozwoju gospodarczego i spójności społecznej<sup>115</sup>.

Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska w latach 2004 – 2006 w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej było instytucją odpowiedzialną za wdrażanie tzw. małych projektów w: Programie Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A Polska – Republika Słowacka Priorytet 2 Rozwój społeczno – gospodarczy, Działanie 2.3: Wspieranie inicjatyw lokalnych- mikroprojekty oraz w Programie Sąsiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina INTERREG III A/ TACIS CBC Priorytet 2 Rozwój społeczno – gospodarczy, Działanie 2.2: wsparcie inicjatyw społeczności lokalnych. W ramach Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A Polska – Republika Słowacka środki zakontraktowane przez Stowarzyszenie wyniosły ok. 1 415 331, 30 PLN, natomiast w ramach Programu Sąsiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina INTERREG III A/ TACIS CBC Stowarzyszenie zakontraktowało środki w wysokości ok. 7 131 037,62 PLN. Środki te płynęły z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A Polska – Republika Słowacka miał na celu „wspieranie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju w sferze gospodarczej, społecznej i kulturowej na pograniczu polsko – słowackim”<sup>116</sup>. Ze wszystkich 89 projektów zrealizowanych w okresie 2004 – 2006 w ramach Programu Sąsiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina INTERREG III A/ TACIS CBC, aż 36 z nich zostało zrealizowanych w ramach tematyki społeczno – kulturowej, 29 z nich przyczyniło się do rozwoju przedsiębiorczości i turystyki, 20

<sup>115</sup> Praktyczny podręcznik współpracy transgranicznej, [http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace\\_guide.pl.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace_guide.pl.pdf), [dostęp:] 12.04.2009r.

<sup>116</sup> [www.karpacki.pl](http://www.karpacki.pl), [dostęp:] 09.03.2009r.

projektów zrealizowano w ramach edukacji, 3 w ramach transferu technologii oraz 1 projekt zrealizowano w ramach bezpieczeństwa granic.

### **Priorytety Europejskiej Współpracy Transgranicznej (EWT) oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISiP), w latach 2007-2013**

W latach 2007 – 2013 wzdłuż granic Polski i jej unijnych sąsiadów są i będą realizowane programy operacyjne współpracy transgranicznej w ramach celu Europejska Współpraca Transgraniczna (EWT). Do programów tych należy program operacyjny współpracy transgranicznej: Polska (Województwo Zachodniopomorskie)- Niemcy (Meklemburgia/Pomorze Wschodnie- Brandenburgia), Polska (Województwo Lubuskie)- Niemcy (Brandenburgia), Polska (Województwo Lubuskie i Województwo Dolnośląskie)- Niemcy (Saksonia), Polska- Republika Czeska, Polska- Republika Słowacka oraz Polska- Litwa, Polska- Szwecja- Dania- Litwa- Niemcy (Południowy Bałtyk)<sup>117</sup>. Priorytetowym celem Europejskiej Współpracy Transgranicznej jest „współpraca transgraniczna, realizowana poprzez rozwój działań o wymiarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym w ramach wspólnych strategii na rzecz trwałego rozwoju terytorialnego”<sup>118</sup>.

Pomoc udzielana w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska- Republika Słowacka 2007- 2013 ma na celu: wspieranie rozwoju partnerskiej współpracy polsko – słowackiej w zakresie poprawy infrastruktury transgranicznej, prowadzącej do integracji przestrzennej obszaru oraz zwiększenia jego dostępności i atrakcyjności dla mieszkańców, inwestorów i turystów; promowania partnerskiej współpracy polsko- słowackiej na rzecz trwałego rozwoju społeczno- gospodarczego, kulturalnego i środowiska w polsko- słowackim regionie przygranicznym oraz promowanie inicjatyw lokalnych i nawiązywanie kontaktów transgranicznych poprzez realizację mikroprojektów opartych na działaniach typu „ludzie dla ludzi”<sup>119</sup>.

Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska- Republika Słowacka 2007- 2013 został zatwierdzony dnia 20 grudnia 2007 r. przez Komisję Europejską i opiera się na czterech osiach priorytetowych: rozwój infrastruktury transgranicznej, rozwój społeczno- gospodarczy, wsparcie inicjatyw lokalnych (mikroprojekty) oraz pomoc techniczna. Cele operacyjne pierwszej osi priorytetowej: Rozwój infrastruktury technicznej, to: usprawnienie połączeń bezpośrednich w ramach transportu i komunikacji w regionie polsko- słowackiego pogranicza, ulepszenie stanu infrastruktury ochrony środowiska na terenach przygranicznych, ulepszenie stanu infrastruktury transgranicznej w zakresie

<sup>117</sup> T. Dziurbejko, Mosty ponad granicami – nowe perspektywy współpracy transgranicznej, Agencja Programowania Rozwoju APRO GROUP, Suwałki 2007, s. 70.

<sup>118</sup> www.karpacki.pl, [dostęp:] 09.03.2009r.

<sup>119</sup> T. Dziurbejko, Mosty ponad granicami – nowe perspektywy współpracy transgranicznej, Agencja Programowania Rozwoju APRO GROUP, Suwałki 2007, s. 84.

zabezpieczeń przed katastrofami naturalnymi, utylizacja odnawialnych źródeł energii, rozwój społeczeństwa informacyjnego, wsparcie inwestycji bezpośrednich infrastruktury terenów przygranicznych oraz wsparcie projektów strategicznych.<sup>120</sup> W skład tej osi priorytetowej wchodzi dwa tzw. tematy wspólnotowe: temat 1. Infrastruktura komunikacyjna i transportowa oraz temat 2. Infrastruktura ochrony środowiska. Działania służące jej realizacji to przede wszystkim: budowa infrastruktury transgranicznej o znaczeniu regionalnym i lokalnym w kontekście usprawnienia bezpośrednich połączeń pomiędzy przygranicznymi terenami Polski i Słowacji; rozwój systemów podnoszących jakość i efektywność transportu publicznego i multimodalnego; inwestycje w dostępność i jakość dróg regionalnych i lokalnych, ścieżek rowerowych, regionalnych i lokalnych wodnych dróg śródlądowych na terenach przygranicznych; wspólne planowanie i lepsze zarządzanie usługami transportowymi na terenach przygranicznych; budowa transgranicznej infrastruktury środowiska, w ochronie przyrody, zasobach naturalnych, odnawialnych źródłach energii i systemach podnoszących ich jakość; rozwój wspólnych systemów ochrony ludności przed katastrofami naturalnymi oraz wspólne planowanie i lepsze zarządzanie usługami związanymi ze środowiskiem na terenach przygranicznych<sup>121</sup>.

W ramach drugiej osi priorytetowej: Rozwój społeczno – gospodarczy, muszą zostać spełnione następujące cele: zwiększenie atrakcyjności turystycznej pogranicza, ochrona regionalnego dziedzictwa kulturowego, ochrona przygranicznej bioróżnorodności, tworzenie tematycznych sieci współpracy partnerskiej i grup tematycznych, rozwój zasobów ludzkich i oświaty oraz wzrost wykorzystania informacji i technologii telekomunikacyjnej.<sup>122</sup> Oś ta obejmuje w swym zakresie trzy tematy współpracy: temat 1. rozwój współpracy transgranicznej w zakresie turystyki, temat 2. ochrona dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego oraz temat 3. projekty sieciowe. Ta oś priorytetowa ma być realizowana za pomocą następujących działań: wspieranie rozwoju sieci współpracy gospodarczej i społecznej, skoncentrowanej na ściśle określonych tematach i realizowanej na obszarze programu; rozwój wspólnych usług edukacyjnych; wspólne systemy rozwoju rynku pracy i świadczeń socjalnych; rozwój transgranicznej współpracy pomiędzy instytucjami biznesowymi, badań i rozwoju; wspieranie transgranicznego rozwoju działań przemysłowych i grup przemysłowych; wspieranie rozwoju nowych produktów i lepsze zarządzanie turystyką, kulturą i tradycyjnym rzemiosłem; inwestycje w transgraniczną infrastrukturę turystyczną; organizacja wspólnych transgranicznych przedsięwzięć turystycznych i kulturowych na terenach przygranicznych; inwestycje związane z ochroną dziedzictwa przyrodniczego; wspieranie w tworzeniu wspólnych produktów kulturowych,

<sup>120</sup> Tamże, s. 85

<sup>121</sup> T. Dziurbejko, *Mosty ponad granicami – nowe perspektywy współpracy transgranicznej*, Agencja Programowania Rozwoju APRO GROUP, Suwałki 2007, s. 85-86.

<sup>122</sup> Tamże, s. 84, s. 86.

turystycznych i tradycyjnego rzemiosła; wspieranie wspólnego systemu ratownictwa oraz rozwój i wdrażanie wspólnych usług elektronicznych<sup>123</sup>. Z kolei trzecia oś priorytetowa: Wspieranie inicjatyw lokalnych (mikroprojekty) ma na celu: nawiązanie i wzmocnienie bezpośrednich kontaktów pomiędzy polską i słowacką społecznością na terenach przygranicznych, a także tworzenie bazy dla kolejnych projektów w przyszłości<sup>124</sup>. Cele te mają zostać zrealizowane za pomocą następujących działań: wzmocnienie współpracy; odnowienie i podtrzymanie tradycji regionalnych i kulturalnych; rozwój zasobów ludzkich i edukacji; rozwój wspólnych transgranicznych przedsięwzięć w dziedzinie edukacji, sportu i kultury; wspieranie w tworzeniu wspólnych produktów kulturowych, turystycznych i tradycyjnego rzemiosła oraz wspieranie małych projektów infrastrukturalnych<sup>125</sup>. Celem czwartej osi priorytetowej: Pomoc techniczna, jest „zapewnienie skutecznego wdrożenia, zarządzanie, promocji, monitoringu i kontroli programu”<sup>126</sup>. Z kolei cele operacyjne Priorytetu 1 to: usprawnienie bezpośrednich połączeń transportowych i komunikacyjnych w regionie polsko-słowackiego pogranicza, poprawa stanu infrastruktury ochrony środowiska na terenach przygranicznych, poprawa stanu infrastruktury transgranicznej w zakresie ochrony przed katastrofami naturalnymi, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, rozwój społeczeństwa informacyjnego, wsparcie bezpośrednich inwestycji dotyczących infrastruktury terenów przygranicznych oraz wsparcie projektów strategicznych. Cele operacyjne priorytetu 2 to: zwiększenie atrakcyjności turystycznej pogranicza, ochrona dziedzictwa kulturowego regionów, ochrona przyrodniczej bioróżnorodności, tworzenie tematycznych sieci współpracy partnerskiej i grup tematycznych, rozwój zasobów ludzkich i oświaty oraz wzrost wykorzystania informacji i technologii telekomunikacyjnej. Cele operacyjne priorytetu 3 to: nawiązanie i wzmocnienie bezpośrednich kontaktów pomiędzy polską i słowacką społecznością na terenach przygranicznych oraz tworzenie bazy dla kolejnych projektów w przyszłości. Cele operacyjne priorytetu 4 to: wsparcie w zakresie zarządzania programem, realizacja programu, kontrola programu, promocja programu, monitoring programu oraz ocena programu<sup>127</sup>. Program ten jest wzorowany na „Wspólnym Funduszu Małych Projektów” i stanowi w pewnym sensie jego kontynuację.

Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISiP) jest jednym z czterech nowych instrumentów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która została uruchomiona w 2004 r., w celu „zapobieżenia powstawaniu nowych linii podziału w Europie

<sup>123</sup> Tamże.

<sup>124</sup> Tamże, s. 87.

<sup>125</sup> T. Dziurbejko, *Mosty ponad granicami – nowe perspektywy współpracy transgranicznej*, Agencja Programowania Rozwoju APRO GROUP, Suwałki 2007, idem, s. 87.

<sup>126</sup> Tamże.

<sup>127</sup> [www.karpacki.pl](http://www.karpacki.pl), 09.03.2009r.

oraz dla promowania stabilności, dobrobytu, tak wewnątrz Unii, jak i poza jej granicami. Polityka Sąsiedztwa ma na celu intensyfikację współpracy z dotychczasowymi sąsiadami Unii oraz z państwami, które zbliżyły się do niej w efekcie rozszerzenia<sup>128</sup>. Inne instrumenty Europejskiej Polityki Sąsiedztwa to: Instrument Pomocy Przedakcesyjnej – IPA, Instrument Współpracy na rzecz Rozwoju i Współpracy Gospodarczej – DCECI oraz Instrument na rzecz Stabilności – IFS.

EISiP zastąpił w 2007 r. wszystkie dotychczas działające instrumenty pomocowe UE, które były skierowane do jej sąsiadów (np. program TACIS, który był skierowany do wschodnich sąsiadów UE, czy program MEDA, skierowany do sąsiadów z obszaru Basenu Morza Śródziemnego).

Pomoc wspólnotowa w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa ma wspierać współpracę w takich dziedzinach jak, m.in.: dialog polityczny i reformy; zbliżanie przepisów prawnych do wyższych standardów we wszystkich istotnych obszarach; wzmocnienie instytucji i organów krajowych odpowiadających za opracowanie i skuteczną realizację polityk społeczno-gospodarczych; wszystkie aspekty zrównoważonego rozwoju; rozwój regionalny i lokalny; ochrona środowiska, ochrona dziedzictwa naturalnego i zrównoważonego zarządzania bogactwami naturalnymi; zwalczanie ubóstwa; promocja zdrowia, edukacji i kształcenie; promowanie i ochrona praw człowieka oraz podstawowych wolności, w tym praw kobiet i dzieci; wsparcie procesów demokratyzacji; rozwój społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych; współpraca w sektorach energii, telekomunikacji i transportu; skuteczna i bezpieczna kontrola nad granicami; efektywna polityka podatkowa; ochrona dziedzictwa historycznego i kulturowego oraz wspieranie jego potencjału rozwojowego, w tym także poprzez turystykę; udział krajów partnerskich w programach i agencjach Wspólnoty; regionalna współpraca i integracja; komunikacja oraz promowanie wymiany informacji pomiędzy partnerami w zakresie środków i działań finansowanych w ramach programów<sup>129</sup>. Kluczowym celem EISiP jest „rozwój współpracy pomiędzy Unią Europejską, a państwami partnerskimi spoza UE poprzez zapewnienie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju regionalnego”<sup>130</sup>.

Inne cele EISiP, wskazane w Dokumencie Strategicznym Programu Współpracy Transgranicznej na lata 2007 – 2013, przyjętym w 2007r. to: wsparcie społeczno-gospodarczego rozwoju obszarów po obu stronach granicy; podjęcie wspólnych wyzwań w zakresie ochrony środowiska, zdrowie publiczne oraz zapobieganie i walka ze zorganizowaną

<sup>128</sup> T. Dziurbejko, Mosty ponad granicami – nowe perspektywy współpracy transgranicznej, Agencja Programowania Rozwoju APRO GROUP, Suwałki 2007, s. 94

<sup>129</sup> Ibidem, s. 96 – 98

<sup>130</sup> [www.karpacki.pl](http://www.karpacki.pl), [dostęp:] 09.03.2009r.

przestępczością; zapewnienie bezpieczeństwa granic oraz wsparcie aktywności społeczności lokalnych<sup>131</sup>.

W ramach EISiP na granicy wschodniej Polski w latach 2007 – 2013 wspierane będą następujące programy współpracy transgranicznej: 9 programów współpracy wzdłuż zewnętrznych granic lądowych, 3 programy współpracy dla przepraw morskich, a także 3 programy współpracy wewnątrz basenów morskich. Z tych programów na terytorium Polski będą realizowane dwa: Polska – Białoruś – Ukraina (wdrażany przez Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska) oraz Polska – Litwa – Rosja (Obwód Kaliningradzki).

Program Polska – Białoruś – Ukraina na lata 2007 – 2013 na terytorium Polski obejmie swym zasięgiem obwody: krośnieńsko – przemyski, białostocko-suwalski, białskopodlaski i chełmsko-zamojski, podregion ostrołęcko-siedlecki, oraz tzw. regiony przyległe (Adjoining Regions): rzeszowsko-tarnobrzeski i łomżyńsko – lubelski; na terytorium Białorusi: obwód grodzieński, obwód brzeski, 7 zachodnich rejonów obwodu mińskiego: Miadel, Vileika, Molodechno, Volozhin, Stolbtsy, Niesvizh, Kletsk oraz regiony przyległe: wschodnia część obwodu mińskiego (15 rejonów) oraz obwód homelski; natomiast na Ukrainie obejmie swym zasięgiem obwody: lwowski, wołyński, zakarpacki, oraz regiony przyległe – obwód tarnopilski, rówieński, iwanofrankowski<sup>132</sup>. Za cel główny tego Programu uznano „sprostanie wspólnym wyzwaniom zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego poprzez współpracę transgraniczną i integrację”.<sup>133</sup> Osiągnięciu tego celu mają służyć cztery priorytety: Priorytet 1: Wzrost konkurencyjności obszarów przygranicznych, Priorytet 2: Poprawa jakości życia, Priorytet 3: Współpraca sieciowa i inicjatywy społeczności lokalnych oraz Priorytet 4: Pomoc techniczna.

Priorytet 1 – Wzrost konkurencyjności obszarów przygranicznych, ma na celu „podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej oraz wzmocnienie potencjału rozwojowego pogranicza poprzez poprawę warunków dla rozwoju przedsiębiorczości”.<sup>134</sup> Priorytet ten obejmuje trzy działania: Działanie 1.1. Rozwój przedsiębiorczości, Działanie 1.2. Rozwój turystyki oraz Działanie 1.3. Poprawa dostępności obszaru.

Priorytet 2 – Poprawa jakości życia, ma służyć „wspieraniu ochrony środowiska przyrodniczego w obszarze przygranicznym, poprawie bezpieczeństwa i sprawnego funkcjonowania granic”.<sup>135</sup> Obejmuje on następujące działania: Działanie 2.1. Ochrona

<sup>131</sup> European Neighbourhood & Partnership Instrument Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013 Indicative Programme 2007-2010, European Commission, Brussels 2007, s. 5 -6 [w:] T. Dziurbejko, Mosty ponad granicami – nowe perspektywy współpracy transgranicznej, Agencja Programowania Rozwoju APRO GROUP, Suwałki 2007, s. 102.

<sup>132</sup> Tamże, s. 106.

<sup>133</sup> Tamże.

<sup>134</sup> Tamże.

<sup>135</sup> Tamże, s. 107.



środowiska w obszarze przygranicznym oraz Działanie 2.2. Bezpieczne i sprawnie funkcjonujące granice.

Priorytet 3 – Współpraca sieciowa i inicjatywy społeczności lokalnych, ma za zadanie „wspieranie Transgranicznych działań społecznych i gospodarczych, co ma przyczynić się do stworzenia lepszych warunków do rozwoju tego obszaru. Wspierane będą procesy tworzenia struktur stałej współpracy między lokalnymi i regionalnymi organizacjami i instytucjami oraz projekty współpracy społeczności lokalnych”.<sup>136</sup> Priorytet ten obejmuje dwa działania: Działanie 3.1. Budowanie potencjału współpracy na poziomie regionalnym i lokalnym oraz Działanie 3.2. Inicjatywy społeczności lokalnych.

Priorytet 4 – Pomoc techniczna, ma na celu „efektywną realizację Programu poprzez zapewnienie sprawnego przygotowania, zarządzania, wdrażania, monitoringu, audytu i kontroli Programu oraz wspieranie działań w zakresie kontroli Programu”<sup>137</sup>.

## Podsumowanie

Funkcjonowanie Euroregionu Karpackiego wywiera ogromny wpływ na rozwój obszarów objętych jego działaniem, a także w widoczny sposób oddziałuje na poprawę warunków życia zamieszkującej go ludności. Wiele działań podejmowanych na tym obszarze było możliwych do zrealizowania, dzięki aktywności Stowarzyszenia działającego na rzecz tego Euroregionu.

Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska przyczyniło się przede wszystkim do ożywienia różnych dziedzin życia na obszarze współpracy w ramach Euroregionu Karpaty. Realizacja licznych i bardzo znaczących projektów, mających olbrzymi wpływ na rozwój tego obszaru, doszła do skutku dzięki możliwości zarządzania i wdrażania przez Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska licznych programów na rzecz rozwoju współpracy transgranicznej. Stowarzyszenie dysponuje środkami unijnymi przeznaczonymi na wdrażanie projektów, zgodnych z ideą rozwoju współpracy transgranicznej w Euroregionie Karpaty. To właśnie możliwość ubiegania się o takie dofinansowanie dla swoich projektów przyciągała wiele organizacji pozarządowych, instytucji publicznych i innych, zachęcając je tym samym do podejmowania licznych inicjatyw, akcji lokalnych i ponadgranicznych, które sprzyjały zwłaszcza ożywieniu gospodarki, edukacji i kultury we wszystkich częściach Euroregionu Karpaty. Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska promując w ten sposób współpracę transgraniczną na tym obszarze przyczyniło się także do budowy wzajemnego zrozumienia i zaufania pomiędzy ludnością zamieszkującą ten obszar, przewyciężając tym samym istniejące od wieków urazy i uprzedzenia.

<sup>136</sup> T. Dziurbejko, *Mosty ponad granicami – nowe perspektywy współpracy transgranicznej*, Agencja Programowania Rozwoju APRO GROUP, Suwałki 2007, s. 107.

<sup>137</sup> Tamże, s. 108.

Za pomocą programu Phare Fundusz Małych Projektów, który był wdrażany przez Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska w latach 2000 – 2003, zostały wsparte na obszarze Euroregionu Karpackiego głównie działania na rzecz rozwoju infrastruktury komunikacyjnej, ochrony środowiska, wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw, poprawy jakości życia mieszkańców, a także rozwoju lokalnych sieci współpracy po obu stronach granicy. Udało się zrealizować w tym okresie także wiele dużych projektów infrastrukturalnych o znaczeniu transgranicznym; lokalne działania nieinwestycyjne w zakresie: demokracji lokalnej, rozwoju gospodarczego, turystyki, wymiany kulturalnej oraz ochrony środowiska, a także lokalne działania inwestycyjne, głównie w zakresie: infrastruktury transportowej, rozwoju przedsiębiorczości, kultury i edukacji.

Te duże projekty infrastrukturalne, miały duże znaczenie dla tego Euroregionu ze względów strategicznych, jednak nie były zbyt odczuwalne przez społeczności lokalne, ze względu, iż na jedną edycję programu Phare realizowanych było około czterech tego typu projektów, a ich wyniki na tak dużym obszarze jaki zajmuje Euroregion Karpacki były praktycznie nie widoczne. Znacznie większym uznaniem społecznym cieszyły się z kolei projekty infrastrukturalne o średniej wielkości, które były realizowane głównie w ostatniej, czwartej już edycji programu Phare (w 2003 r.). Ludność zamieszkująca obszar objęty działaniem Euroregionu Karpackiego właśnie z tą edycją programu Phare utożsamia działania współfinansowane ze środków unijnych.

W roku 2004 (kiedy granica polsko-słowacka stała się jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej) program Phare zastąpiła inicjatywa wspólnotowa INTERREG III A, której zasadniczym celem było przyczynianie się do rozwoju współpracy transgranicznej na tym obszarze poprzez realizację wspólnych strategii oraz wspólnych działań.

W ramach programu INTERREG IIIA Polska- Republika Słowacka w latach 2004 – 2006 zatwierdzono 315 projektów w działaniach takich jak: w działaniu 1.1 – infrastruktura techniczna i komunikacyjna – 26 projektów; w działaniu 1.2 – infrastruktura ochrony środowiska – 23 projekty; w działaniu 2.1 – rozwój zasobów ludzkich i wspieranie przedsiębiorczości – 31 projektów; w działaniu 2.2 – ochrona dziedzictwa naturalnego i kulturowego – 39 projektów oraz najwięcej, bo aż 196 projektów w działaniu 2.3 – wsparcie inicjatyw lokalnych (mikroprojekty).

W praktyce w wyniku wdrażania na obszarze Euroregionu Karpaty Programu INTERREG III A w latach 2004-2006 można było zaobserwować, iż wnioskodawcy, pomimo posiadanych doświadczeń z wdrażanego już wcześniej programu Phare Fundusz Małych Projektów i pomimo faktu, iż składane przez nich wnioski były dość dobrej jakości, to nadal dysponują oni stosunkowo niewielką wiedzą dotyczącą określania wskaźników, a także celów szczegółowych oraz ogólnych w swoich projektach. Dużo problemów sprawiło także beneficjentom w poprzednich latach prawidłowe oznaczenie

wpływu transgranicznego, co jest bardzo istotnym kryterium brany pod uwagę przy wyborze projektów, dlatego też w nowej perspektywie finansowej przewidzianej na lata 2007 – 2013 należy przyłożyć się w dużym stopniu do prowadzenia szkoleń dla potencjalnych beneficjentów.

Rozsądne zarządzanie środkami płynącymi z programów współpracy przygranicznej zależy w dużym stopniu od określenia odpowiedniego obszaru wsparcia, który da wnioskodawcom szansę na uzyskanie dofinansowania. Już w Programie INTERREG III A Polska – Republika Słowacka nie było możliwości wdrażania projektów poza obszarem przylegającym do granicy obu tych państw, dzięki czemu uniknięto składania dużej ilości projektów o charakterze infrastrukturalnym, które i tak nie miałyby możliwości uzyskania dofinansowania ze względu na duże oddalenie od granicy oraz ze względu na ich nieznaczny wpływ transgraniczny. Dzięki wcześniejszemu określeniu obszaru wsparcia możliwe było dokonanie selekcji zgłoszonych projektów w stosunkowo krótkim czasie.

Obszar objęty zasięgiem Euroregionu Karpackiego cechuje się niepowtarzalnymi walorami środowiska naturalnego i krajobrazowego, które czynią ten obszar atrakcyjnym dla turystów, inwestorów i mieszkańców. Podobieństwo kulturowe i językowe sprzyjają utrzymywaniu kontaktów i nawiązywaniu współpracy pomiędzy mieszkańcami, organizacjami i przedsiębiorcami. Niestety Euroregion ten posiada także swoje słabe strony. Słabością tego Euroregionu jest z pewnością brak oraz zły stan istniejącej już infrastruktury transportowej oraz komunikacyjnej, a także degradacja środowiska naturalnego (stan środowiska naturalnego na tym obszarze ulega pogorszeniu ze względu na emisję gazów, słabo rozwinięty system odprowadzania ścieków i stacji oczyszczania ścieków). Na obszarze tym można także zaobserwować niski poziom świadomości ekologicznej wśród społeczności lokalnej. Także sytuacja na rynku pracy nie jest łatwa, gdyż ciężko odnotowuje się na tym obszarze wysoką stopę bezrobocia oraz co za tym idzie – ubożenie się mieszkańców. Na obszarze tym nie wykorzystuje się także w pełni naturalnego oraz kulturowego potencjału, który stwarza dobre warunki dla rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Aby było możliwe lepsze wykorzystanie czynników, które są podstawą dla konkurencyjności tego obszaru, a także lepsze wykorzystanie istniejącego potencjału, powinno promować się i wzmacniać współpracę w wielu dziedzinach pomiędzy wszystkimi obszarami tworzącymi ten Euroregion.

W ramach programów realizowanych w latach 2007- 2013 (EWT Polska – Republika Słowacka oraz EISiP Polska – Białoruś – Ukraina) będą promowane głównie inwestycje, które w znacznym stopniu przyczynią się do rozwoju istniejącej już infrastruktury transportowej, a także będzie promowane środowisko naturalne. Dzięki wszelkim podjętym działaniom poprawi się dostępność tego obszaru, a także będzie lepiej wykorzystane jego korzystne położenie, będą także podejmowane działania, mające na celu racjonalne

wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. Duży nacisk będzie położony na rozwijanie współpracy transgranicznej w dziedzinie turystyki oraz ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. Przyczyni się to w dużej mierze do lepszego wykorzystania zasobów naturalnych i stworzenia nowych miejsc pracy w szczególności w turystyce. Podejmowane działania będą miały na celu ochronę dziedzictwa kulturowego i naturalnego, promując tym samym usługi i nowe produkty turystyczne w oparciu o tradycyjne rzemiosło i przemysł obszaru pogranicza stanowiące podstawę dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Będzie także rozwijana współpraca pomiędzy instytucjami, stowarzyszeniami, centrami badawczymi, szkołami i innymi organizacjami. Współpraca ta obejmie także obszary takie jak innowacyjne technologie oraz transfer know-how. Wzmocnienie współpracy pomiędzy tymi podmiotami będzie mieć duże znaczenie dla skutecznego wdrażania wspólnej strategii transgranicznej. W ramach Programu Polska – Republika Słowacka oraz Polska – Białoruś– Ukraina będzie także wspierany rozwój wspólnego systemu ochrony mieszkańców przed katastrofami naturalnymi oraz przeciwdziałanie zagrożeniom, co poprawi w ten sposób atrakcyjność tego obszaru dla turystów i inwestorów.

### **Literatura**

- Dziurbejko T., Mosty ponad granicami – nowe perspektywy współpracy transgranicznej, Agencja Programowania Rozwoju APRO GROUP, Suwałki 2007.
- European Neighbourhood & Partnership Instrument Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013 Indicative Programme 2007-2010, European Commission, Brussels 2007, s. 5 -6 [w:] Dziurbejko T., Mosty ponad granicami – nowe perspektywy współpracy transgranicznej, Agencja Programowania Rozwoju APRO GROUP, Suwałki 2007.
- Greta M., Euroregiony a integracja europejska: wnioski dla Polski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Małecka E., Euroregiony na granicach Polski 2007, GUS, Wrocław 2007.
- Stasiak A., Euroregiony wschodniego pogranicza-założenia i osiągnięcia, WSE, Białystok 2002.
- Wahl P., Europejska polityka regionalna, Wyższa Szkoła Integracji Europejskiej, Szczecin 2003.
- [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS\\_Lud\\_euro\\_pl.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS_Lud_euro_pl.pdf),
- <http://www.karpacki.pl/>
- [http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace\\_guide.pl.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace_guide.pl.pdf),

*Malgorzata Joanna Bielecka*

*Ph.D.*

## **Cross-border development on the example of the Carpathian Euroregion**

### **Abstract**

The paper presents the problem of the cross-border development on the example of the Carpathian Euroregion. Cross-border cooperation has a long history and has become a catalyst for Europe's development of areas within its range. The most institutionalized form of cross-border cooperation is the cooperation within the euroregions, established by agreement between the local and regional authorities. On Polish territory, the most significant development of the euroregions came in the early nineties of the XX century.

This paper presents the genesis of euroregional cooperation in the Carpathian Euroregion and the evaluation of the euroregion in the light of the Association Polish Carpathian Euroregion activities. As a result of euroregions in practice, it was observed that they are the only effective way of breaking down social, economical and political barriers. Also the EU benefits from their operation and considers them as an important element of the process of political integration, and therefore, provides financial support for their activities.

### **Key words**

Euroregion, cross-border development, cross-border cooperation

*Katarzyna Krzywińska*

## **Kantony i gminy w Szwajcarii – ich rola i funkcjonowanie w administracji publicznej konfederacji**

Konfederacja Szwajcarii zarówno z perspektywy europejskiej, jak i światowej postrzegana jest pod wieloma względami za wyjątkowe państwo. Jest państwem neutralnym, bezpiecznym, bogatym, o specyficznym ustroju władzy politycznej, a także społeczno – kulturowym. Wyjątkowy jest tu również system funkcjonowania organów administracji publicznej w państwie. Konfederacja składa się bowiem z państwa centralnego, 26 kantonów oraz 2495 gmin. Wszystkie organy władzy w państwie, niezależnie od szczebla władzy są organami autonomicznymi, niezależnymi od siebie nawzajem. Tego typu funkcjonowanie oraz działanie samorządu terytorialnego pozwala na lepsze oraz efektywniejsze działania w ramach funkcjonowania poszczególnych szczebli administracji publicznej w państwie. Umożliwienie obywatelom udziału w podejmowaniu decyzji w referendach na szczeblu federalnym i kantonalnym oraz bezpośredniego wpływu na działania podejmowane w gminach pozwala skutecznie sprawować władzę zgodnie z ich wolą.

### **Słowa kluczowe**

Konfederacja Szwajcarii, kantony, gminy, administracja publiczna, federacja

### **Wprowadzenie**

Administracja publiczna, na poziomie samorządu terytorialnego stanowi podstawę systemu demokratycznego państwa, którego głównym celem jest zarządzanie sprawami lokalnymi. Jest ściśle związana z funkcjonowaniem w państwie społeczeństwa obywatelskiego, poprzez wspólną realizację oraz obronę potrzeb społeczeństwa. Stanowi ona, więc wspólnotę mieszkańców danego regionu państwa, tzw. społeczeństwa lokalnego. Administracja publiczna na szczeblu terytorialnym pozwala społeczności lokalnej na wyodrębnienie się spośród innych społeczności, poprzez odwołanie się do: wspólnej świadomości, wspólnoty losów, czy wspólnych celów mieszkańców danego terytorium. Umożliwia ona społeczności lokalnej udział w sprawowaniu władzy, zarówno na szczeblu władzy terytorialnej, jak i państwowej. Dzięki udziałowi we władzy w formie bezpośredniej lub pośredniej na szczeblu terytorialnym mieszkańcy mają możliwość

zaspokajania bieżących potrzeb lokalnych, jak równie odpowiednich warunków dla rozwoju społecznego, kulturowego, czy gospodarczego<sup>138</sup>.

Administracja publiczna ma charakter uniwersalny, ponieważ dotyczy całego obszaru państwa, obejmując swoim zasięgiem wszystkich obywateli. Pozwala na wytworzenie powiązań wśród społeczności lokalnej wspólnot samorządowych, które obejmują ludzi zamieszkujących określone terytorium państwa, pozwalając na wzmocnienie więzi społecznych, które służą inicjowaniu różnych przedsięwzięć pozwalających na rozwój danej społeczności. Podstawą dla wyodrębnienia administracji publicznej, pojmowanej jako samorząd terytorialny jest więc terytorialna, a więc zamieszkanie na określonym terytorium państwa. Charakter oraz funkcjonowanie administracji publicznej w państwie zazwyczaj określają przepisy Konstytucji oraz innych ustaw samorządowych.<sup>139</sup> Podstawą wyodrębnienia administracji publicznej są przede wszystkim więzi terytorialne.

Konfederacja Szwajcarii zarówno z perspektywy europejskiej, jak i światowej postrzegana jest pod wieloma względami za wyjątkowe państwo. Jest państwem neutralnym, bezpiecznym, bogatym, o specyficznym ustroju władzy politycznej, a także zróżnicowaniu kulturowo – społecznym. Szwajcaria to również kraj wielce przywiązany do tradycji, czysty, uporządkowany, przyjazny dla przybyszów. Jest to kraj, w którym można się porozumiewać w kilku różnych językach oraz nietypowy pod względem składu narodowego<sup>140</sup>. Specyficzna pozostaje również państwowość szwajcarska, funkcjonująca w wyjątkowych warunkach geograficznych oraz politycznych zrodzonych na kształtującej się przez stulecia tradycji sprawowania bezpośrednich form władzy politycznej, łączących zasady demokracji z federalizmem. Na szczególną uwagę w tym kontekście zasługuje, między innymi kwestia struktury oraz funkcjonowania administracji publicznej w Konfederacji.

Według zapisu szwajcarskiej ustawy zasadniczej<sup>141</sup>, Konfederacja Szwajcarii jest państwem związkowym podzielonym na kraje związkowe, tzw. kantony, które z kolei dzielą się na gminy. Taki podział pozwala na wyodrębnienie trzech grup jednostek administracyjnych w Konfederacji: federację, kantony oraz gminy<sup>142</sup>. Podobny podział

<sup>138</sup> A. Rogalski, *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*, Szczecin 2007, s. 10 – 11; A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, Warszawa 2015, s. 15.

<sup>139</sup> W Polsce kwestie funkcjonowania administracji publicznej na szczeblu samorządu terytorialnego regulują Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 oraz *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz. U. z 2016 r. poz. 446; *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz. U. z 2015 r. poz. 1445; *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz. U. z 2015 r. poz. 1392.

<sup>140</sup> A. Porębski, *Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu*, Kraków 2009, s. 9.

<sup>141</sup> Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 roku, Preambuła, art. 1 i 3, tytuł 4, <http://lib.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html>

<sup>142</sup> H. Kriesi, A. H. Trechsel, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge 2008, s. 34 – 46; C. Chuch, P. Dardaneli, *The Dynamics of Confederalism and Federalism; Comparing Switzerland and the EU*, „Regional and Federal Studies” vol. 15, nr 2/2005, s. 172.

administracji publicznej reguluje Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>143</sup>, opierając funkcjonowanie państwa na administracji państwowej oraz samorządowej, w postaci województw i gmin. Sytuację tą zmieniła reforma samorządu terytorialnego z 1998 roku, wprowadzając z dniem 1 stycznia 1999 roku trzecią formę administracji samorządowej, jaką był powiat, jednocześnie zmniejszając liczbę istniejących województw.<sup>144</sup>

Szwajcaria jest państwem federalnym podzielona na 26 kantonów<sup>145</sup> i 2495 gmin<sup>146</sup>. O ile liczba kantonów jest od wielu lat taka sama, to liczba gmin stopniowo spada, co jest wynikiem łączenia się ze sobą poszczególnych jednostek administracji publicznej. Każdy kanton ma swoją własną konstytucję oraz własne organy władzy, dzięki czemu posiadają one szeroki zakres władzy i samodzielności. Gminy natomiast są jedynymi jednostkami samorządu terytorialnego<sup>147</sup>.

## Kantony

Granice szwajcarskich kantonów, podobnie jak na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej województw, są nieregularne, i różnej wielkości. Największymi kantonami są Gryzonia, Berno i Valais (ich powierzchnia wynosi powyżej 5 tysięcy km<sup>2</sup>), natomiast najmniejsze to miasta: Bazylea i Genewa. Podobnie zróżnicowana jest liczba ludności zamieszkująca poszczególne kantony. Kantony o największej liczbie mieszkańców, to: kanton Zurych (1,373 mln), czy Berno (ponad 978 tys. mieszkańców), mające na swym obszarze duże miasta. Najmniejszymi kantonami pod względem liczby ludności są: Appenzell Innerrhoden (15,7 tys.), Uri (35,4 tys.), Glarus (38,6 tys.) i Obwalden (35,6 tys.). Równie istotne jest podkreślenie, że kanton Bazylea – Miasto ma większą liczbę mieszkańców, co największy kanton Gryzonia<sup>148</sup>. W kantonie Zurych liczba społeczności lokalnej wynosi 1 373 068, podczas gdy w kantonie Appenzell Innerrhoden mieszka zaledwie 15 688

<sup>143</sup> Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483

<sup>144</sup> *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603

<sup>145</sup> W praktyce funkcjonują 23 kantony, z których 3 zostały podzielone na 2 półkantony

<sup>146</sup> [http://www.finanzamt.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1204:kantony-w-szwajcarii-&catid=64:szwajcaria](http://www.finanzamt.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1204:kantony-w-szwajcarii-&catid=64:szwajcaria), [dostęp 25.05.2014]; Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz, Gemeindefliste-Liste d. Communes, „Répertoire officiel des communes de Suisse, Répertoire officiel des communes de Suisse, Statistique Suisse, 2009-01-01, Retrieved 10 July 2009 [dostęp 01.05.2014].

<sup>147</sup> K. Krzywińska, *Funkcjonowanie administracji publicznej w Konfederacji Szwajcarii* [w:] *Administracja Publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, Warszawa 2015, s. 128.

<sup>148</sup> Kanton Bazylea – Miasto o powierzchni 37,1 km<sup>2</sup>, zamieszkuje ok. 195 495 mieszkańców, Kanton Gryzonię o powierzchni 7 105 km<sup>2</sup> zamieszkuje 193 920 osób Canton of Basel-Stadt Statistics, MS Excel document – Bevölkerung nach Wohnviertel im Januar 2014 (German) accessed 11 March 2014 [dostęp 25.05.2014]; Swiss Federal Statistics Office – STAT-TAB Ständige und Nichtständige Wohnbevölkerung nach Region, Geschlecht, Nationalität und Alter (German) accessed 16 September 2013 [25.05.2014].



osób<sup>149</sup>. Różnice występują również w gęstości zaludnienia w poszczególnych kantonach i tak, na przykład w największym pod względem powierzchni kantonie Gryzonia na 1 km<sup>2</sup> przypada średnio 27 osób, podczas gdy w najmniejszym kantonie Bazylea – Miasto liczba ta znacząco wzrasta do 5078 osób na 1 km<sup>2</sup><sup>150</sup>.

**Tabela 1.** Kantony w Szwajcarii

Kod	Kanton	Od	Stolica	Ludność (w tys.) (stan na 31.12.2010)	Powier- zchnia (km <sup>2</sup> )	Gęstość zaludnienia (stan na 1.12.2009)	Liczba gmin	Język urzędowy
ZH	Zurych	1351	Zurych	1373,1	1 729	814	171	niemiecki
BE	Berno	1353	Berno	979,8	5 959	167	383	niemiecki francuski
LU	Lucerna	1332	Lucerna	377,6	1 493	261	87	niemiecki
UR	Uri	1291	Altdorf	35,4	1 077	33	20	niemiecki
SZ	Schwyz	1291	Schwyz	146,7	908	170	30	niemiecki
OW	Obwalden	1291	Sarnen	35,6	491	73	7	niemiecki
NW	Nidwalden	1291	Stans	41,0	276	169	11	niemiecki
GL	Glarus	1352	Glarus	38,6	685	57	3	niemiecki
ZG	Zug	1352	Zug	113,1	239	535	11	niemiecki
FR	Fryburg	1481	Fryburg	278,5	1 671	171	167	francuski, niemiecki
SO	Solura	1481	Solura	255,3	791	320	121	niemiecki
BS	Bazylea – Miasto	1501	Bazylea	185,0	37	5078	3	niemiecki
BL	Bazylea – Okręg	1501	Liestal	274,4	518	527	86	niemiecki
SH	Szaфуza	1501	Szaфуza	76,4	298	254	27	niemiecki
AR	Appenzell Ausserrhoden	1513	Herisau	53,0	243	218	20	niemiecki
AI	Appenzell Innerrhoden	1513	Appenzell	15,7	173	91	6	niemiecki
SG	Sankt Gallen	1803	Sankt Gallen	478,9	2 026	243	85	niemiecki
GR	Gryzonia	1803	Chur	192,6	7 105	27	178	niemiecki retoromański, włoski
AG	Argowia	1803	Aarau	611,5	1 404	430	220	niemiecki
TG	Turgowia	1803	Frauenfeld	248,4	991	284	80	niemiecki
TI	Ticino	1803	Bellinzona	333,8	2 812	122	157	włoski

<sup>149</sup> Stadt Zürich wächst auf über 390 000 Personen, (Press release), Präsidialdepartement der Stadt Zürich (Department of the Mayor), 1 March 2012. Retrieved 26 September 2012 [dostęp 25.05.2014]; Swiss Federal Statistics Office – STAT-TAB, Ständige und Nichtständige Wohnbevölkerung nach Region, Geschlecht, Nationalität und Alter (German) accessed 16 September 2013 [dostęp 25.05.2014].

<sup>150</sup> M. Musiał – Karg, Elektroniczne referendum w Szwajcarii, Poznań 2012, s. 102.

Kod	Kanton	Od	Stolica	Ludność (w tys.) (stan na 31.12.2010)	Powie- rznia (km <sup>2</sup> )	Gęstość zaludnienia (stan na 1.12.2009)	Liczba gmin	Język urzędowy
VD	Vaud	1803	Lozanna	713,3	3 212	249	339	francuski
VS	Valais	1815	Sion	312,7	5 224	59	141	francuski, niemiecki
NE	Neuchâtel	1815	Neuchâtel	172,1	803	239	53	francuski
GE	Genewa	1815	Genewa	457,7	282	1 844	45	francuski
JU	Jura	1979	Delémont	70,0	838	84	64	francuski
CH	Szwajcaria		Berno	7870,1	41 285	195	2 890	niemiecki francuski, włoski, retoromański

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [http://www.finanzamt.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1204:kantony-w-szwajcarii-&catid=64:szwajcaria](http://www.finanzamt.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1204:kantony-w-szwajcarii-&catid=64:szwajcaria) [dostęp 25.05.2014].

Przyglądając się bliżej szwajcarskim kantonom, a polskim województwom możemy mówić o wielu czynnikach je różnicujących, zarówno na polu kulturalnym, jak i społecznym. Jednym z tego rodzaju elementów jest zróżnicowanie ze względu na język. W każdym województwie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mówi się w jednym języku – języku urzędowym, jakim jest język polski. W Konfederacji istnieją natomiast cztery języki urzędowe: niemiecki, francuski, włoski i retoromański<sup>151</sup>. I tak 17 z 26 kantonów jest tylko niemieckojęzycznych, 4 kantony są francuskojęzyczne (Genewa, Jura, Neuchâtel i Vaud)<sup>152</sup>, 3 kantony są dwujęzyczne – francusko- i niemieckojęzyczne: (Berno, Fryburg, Valais). W kantonie Gryzonia (Graubünden) używa się trzech języków: niemieckiego, włoskiego, i retoromańskiego. Jedynym kantonem włoskojęzycznym jest Ticino. W języku włoskim mówi się również w czterech południowych dolinach kantonu Gryzonia<sup>153</sup>. Pod względem procentowym 64 % społeczeństwa w Konfederacji Szwajcarii posługuje się językiem niemieckim, 20 % językiem francuskim, 6,5% językiem włoskim i 0,5% retoromańskim<sup>154</sup>. W Szwajcarii występują również dwujęzyczne gminy, są to głównie większe miasta w dwujęzycznych kantonach, takie jak Biel, czy Fryburg<sup>155</sup>.

<sup>151</sup> A. Porębski, *Wielokulturowość...*, s. 132.

<sup>152</sup> K. Jones, *Swiss Democracy a model for Britain*, Bury ST. Edmunds 2009, 11.

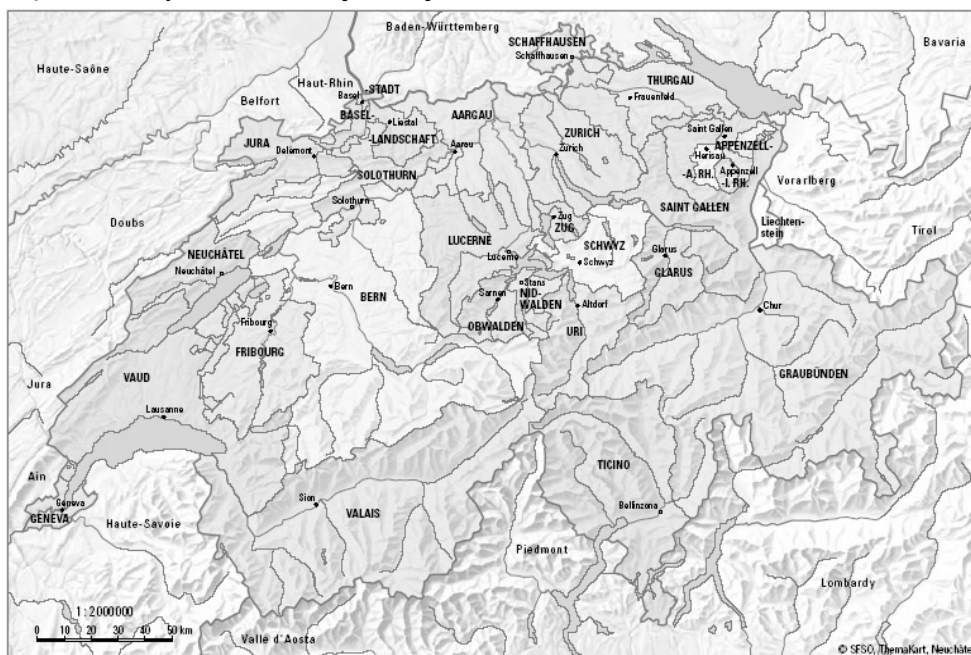
<sup>153</sup> G. Lüdi, I. Werlen, *Sprachenlandschaft in der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 200*, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2005, s. 98.

<sup>154</sup> Tamże, s. 7 – 8.

<sup>155</sup> A. Ladner, *Local Government and Metropolitan Regions: Switzerland*, Working Paper de l'IDHEAP (Institut de hautes études en administration publique), 2/2007, Paper prepared for the international roundtable „Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries” in Johannesburg, April 19-22, 2007, s. 4; dostępne na: <http://www.idheap.ch>, [dostęp 22.05.2014]

Podkreślenia wymaga również fakt, iż nie wszystkie kantony są jednostkami jednolitymi terytorialnie. W dwóch kantonach usytuowane są bowiem enklawy należące do państw trzecich. I tak w kantonie Szafuza, miasto Büsingen Am Hochrhein należy do Niemiec, natomiast Campione d’Italia jest gminą włoską leżącą w kantonie Ticino<sup>156</sup>.

Mapa 1. Kantony w Konfederacji Szwajcarii



Źródło: *Statistical Data on Switzerland*, FSO, Statistic Yearbook, 2009, s. 514.

Kantony są samodzielnymi jednostkami Konfederacji Szwajcarskiej, co oznacza, że każdy z nich posiada własne organy ustawodawcze i wykonawcze. Wszystkie organy władzy ustawodawczej są parlamentami jednoizbowymi. Natomiast w dwóch kantonach (Appenzell Innerrhoden i Glarus) organem ustawodawczym jest Zgromadzenie Ludowe. Liczba członków parlamentu wynosi od 55 w kantonie Obwalden do 200 deputowanych w Bernie, Waadt i Argowii<sup>157</sup>. Organ władzy ustawodawczej w kantonach zróżnicowane są również pod względem długości kadencji, gdzie kadencja parlamentów kantonalnych wynosi od 2 do 4 lat<sup>158</sup>. Kantony mają również swoje kantonalne rządy, zróżnicowane pod

<sup>156</sup> M. Musiał – Karg, *Switzerland's German and Italian „Islands” – Büsingen and Campione d’Italia*, [w:] *European Exclaves in the Process of De-bordering und Re-bordering*, (red.) J. Janczak, P. Osiewicz, Berlin 2012, s. 33- 34 oraz 38.

<sup>157</sup> H. Kriesi, A. H. Trechsel, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus De-mocracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 37.

<sup>158</sup> Z, Czeszejko – Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 41.

względem liczebności ministrów od 2 do 7. Ich skład jest zależny od struktury społecznej poszczególnych kantonów.

Konstytucja federalna nie zajmuje się organami władzy w poszczególnych kantonach. Jest to ich kompetencja. Zgodnie z art. 3 Ustawy Zasadniczej Konfederacji Szwajcarii z dnia 18 kwietnia 1999 roku: „*Kantony są suwerenne, o ile ich suwerenność nie została ograniczona przez Konstytucję Federalną; wykonują te wszystkie prawa, które nie zostały przekazane Federacji*”<sup>159</sup>. Ustawa zasadnicza ponadto przewiduje wzajemne wspieranie się i współpracę federacji i kantonów, wzajemną pomoc i poszanowanie, a w przypadku sporów między kantonami lub kantonami i Federacją zakłada rozwiązywanie ich w miarę możliwości w drodze rokowań lub mediacji. Poza tym Konstytucja gwarantuje kantonom możliwość współdziałania w stanowieniu prawa na poziomie federalnym, między innymi za pośrednictwem Rady Kantonów. Stanowi, ona również, że Federacja ma obowiązek informować kantony o swoich zamiarach i zasięgać ich opinii, jeśli dotyczą one ich funkcjonowania. Kantony mają obowiązek wdrażania prawa federalnego zgodnie z Konstytucją i ustawami, chociaż Federacja ma pozostawiać kantonom możliwie największą swobodę kształtowania stosunków prawnych i uwzględniać odrębności poszczególnych kantonów<sup>160</sup>.

Ponadto Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarii, stanowi, iż obowiązkiem Federacji jest stanie na straży samodzielności kantonów. Kantony mają prawo do zawierania umów między sobą, tworzenia wspólnych organizacji i instytucji oraz wspólnego realizowania zadań w interesie regionalnym. Jednak wzajemne umowy zawarte pomiędzy kantonami nie mogą pozostawać w sprzeczności z prawem oraz interesami Konfederacji, jak i prawami oraz interesami innych kantonów. Ponadto prawo federalne ma pierwszeństwo w wypadku sprzeczności z prawem kantonowym, a obowiązkiem federacji jest czuwanie nad przestrzeganiem prawa przez kantony<sup>161</sup>.

Zgodnie z art. 51 Konstytucji każdy kanton posiada własną konstytucję, co stanowi kolejny element różnicujący szwajcarskie kantony od polskich województw. Wymaga ona zaakceptowania przez Naród i musi zostać poddana rewizji, jeżeli tego żąda większość uprawnionych do głosowania. Konstytucje kantonowe wymagają gwarancji Federacji, która gwarantuje je, jeżeli nie są one sprzeczne z prawem federalnym<sup>162</sup>. Do obowiązków Federacji należy ochrona terytorium kantonów. Oznacza to, że wszelkie, zmiany w liczbie oraz zmiany terytorialne kantonów wymagają zgody ich mieszkańców, jak również

<sup>159</sup> Konstytucja Federalna z dnia 18 kwietnia 1999 roku, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html>

<sup>160</sup> W. Linder, A. Iff, *Swiss Political System*, Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland, Bern 2011, s. 8.

<sup>161</sup> Art. 47 Konstytucji Federalnej...; W. Linder, A. Iff, *Swiss Political...*, s. 8.

<sup>162</sup> Art. 51 Konstytucji Federalnej...

i większości obywateli Konfederacji, zamieszkujących inne kantony. Kantony mogą między sobą na podstawie umowy dokonywać regulacji swoich granic<sup>163</sup>.

Dokonując analizy porównawczej administracji publicznej na szczeblu szwajcarskich kantonów, a polskich województw z całą pewnością dostrzegamy odrębność w ich organizacji oraz funkcjonowaniu, zarówno na poziomie organizacyjnym, jak i kulturalno – społecznym.

## Gminy

Gminy są częścią składową kantonów w Konfederacji Szwajcarii. Jak już wcześniej wspomniano ich liczba na dzień dzisiejszy wynosi 2495<sup>164</sup>. Gminy podobnie, jak kantony zróżnicowane są pod względem powierzchni oraz liczby ludności je zamieszkującej. Największe gminy pod względem wielkości zaludnienia stanowią główne miasta Konfederacji, takie jak: Zurych – 368,7 tys. mieszkańców, Genewa – 186 tys., Bazylea – 166,2 tys. mieszkańców, Berno – 123,5 tys. mieszkańców<sup>165</sup>. Najmniejszą gminą obecnie jest położona w górach gmina Corippo w kantonie Ticino, która w 2013 roku liczyła zaledwie 12 mieszkańców<sup>166</sup>. Natomiast stosując kryterium wielkości terytorium największą gminą jest Bagnes mierząca 282 km<sup>2</sup><sup>167</sup>, natomiast najmniejszą jest gmina Rivaz o wielkości 0,3 km<sup>2</sup><sup>168</sup>.

Warto zauważyć również, że liczba gmin stale się zmienia, co związane jest z łączeniem się ich ze sobą, dotyczy to gmin najmniejszych. Takim przykładem może być gmina Portein w kantonie Gryzonia, która w 2010 roku połączyła się z gminami Cazis, Prätz, Sarn i Tartar tworząc gminę Cazis<sup>169</sup>. Dzieje się tak dzięki polityce prowadzonej przez kantony, zachęcającej finansowymi korzyściami gminy, które zdecydują się na zmiany swoich granic<sup>170</sup>. W 1848 roku w Szwajcarii istniało 3205 gmin, z których 200 gmin do roku 1990 połączyło się zmniejszając ich liczbę do 3006. W latach 1991-2001 połączeniu uległo kolejne 100 gmin. Jeszcze w 2004 roku na terytorium Konfederacji Szwajcarii

<sup>163</sup> Z. Czeszejko – Sochacki, System..., s. 42.

<sup>164</sup> Kantony w Szwajcarii, [http://www.finanzamt.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1204:kantony-w-szwajcarii-&catid=64:szwajcaria](http://www.finanzamt.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1204:kantony-w-szwajcarii-&catid=64:szwajcaria), [dostęp 25.05.2014]; Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz, Gemeindefliste-Liste d. Communes, „Répertoire officiel des communes de Suisse, „Répertoire officiel des communes de Suisse”. Statistique Suisse. 2009-01-01. Retrieved 10 July 2009 [dostęp 01.05.2014].

<sup>165</sup> Statistical Data on Switzerland 2011, Swiss Confederation, Federal Statistic Office FSO, February 2011, s. 4.

<sup>166</sup> Population résidante permanente selon l'âge, par canton, district et commune”. Office fédéral de la statistique, Retrieved 13 August 2013.

<sup>167</sup> Municipalities of Switzerland, [http://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities\\_of\\_Switzerland#citehttp://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities\\_of\\_Switzerland#cite\\_ref-0](http://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities_of_Switzerland#citehttp://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities_of_Switzerland#cite_ref-0).

<sup>168</sup> Swiss Federal Statistics Office – STAT-TAB Ständige und Nichtständige Wohnbevölkerung nach Region, Geschlecht, Nationalität und Alter (German) accessed 17 September 2013 [dostęp 13.05.2014].

<sup>169</sup> Répertoire officiel des communes de Suisse”, Statistique Suisse. 2009-01-01. Retrieved 10 July 2009. [dostęp 13.05.2014].

<sup>170</sup> D. Papacella., Swiss communes merge in struggle to survive, (tłm.) V. Mock, swissinfo, February 4, 2004, <http://www.swissinfo.ch/eng/swissinfo.html?siteSect=105&sid=4693157>, [dostęp 16.05.2014].

istniało około 2900 gmin, natomiast w styczniu 2006 roku było ich już 2740<sup>171</sup>, w 2007 roku funkcjonowało 2721 gmin, w 2008 roku 2715 gmin<sup>172</sup>, w 2009 roku 2636 gmin<sup>173</sup>, w 2011 roku gmin było zaledwie 2551<sup>174</sup>, aby obecnie osiągnęły liczbę 2495 gmin. Od roku 1848 do 2014 dokonano przeszło 900 zmian łączenia lub podziału gmin<sup>175</sup>, których celem było generalnie dążenie do zmniejszenia ich liczby, choć występowały również przypadki podziału istniejących gmin<sup>176</sup>.

Współpraca pomiędzy poszczególnymi gminami przebiega podobnie, jak w kantonach. Poszczególne jednostki charakteryzują się również odmiennymi instytucjami władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sędziowskiej, co wpływa na autonomię jednostek administracji publicznej Konfederacji, stosownie do prawa kantonalnego<sup>177</sup>. W ramach tej autonomii gminy mają swobodę łączenia się z innymi gminami lub zachowania niezależności, która nie może być im odebrana przez kantony. Ustawodawstwo kantonalne daje im również swobodę wyboru odpowiedniej struktury władzy politycznej i administracji, prawo nakładania podatków dla zaspokojenia własnych potrzeb i swobodę działania w sprawach, które nie należą do kompetencji kantonów lub federacji<sup>178</sup>.

Gminy dzielą się na wiele rodzajów. Pośród nich wymieniamy, najczęściej występującą gminę ogólną – polityczną która jest podstawową jednostką, w której mieszkańcy organizują administracje oraz organy władzy, w zależności od specyfiki samej gminy. Do jej zadań należą wszystkie sprawy polityczne, niezastrzeżone ani dla federacji ani dla kantonu. Drugim rodzajem gmin są, tzw. gminy specjalne, które dzielimy na gminy o ograniczonym zakresie kompetencji oraz gminy o ograniczonym składzie osobowym. Gminy specjalne dzielą się na: gminę kościelną, odpowiedzialną za sprawy dotyczące lokalnej parafii, gminę szkolną, której celem jest prowadzenie edukacji na danym obszarze, czy wreszcie, tzw. gminę ubogich, poświęconą dziedzinie polityki socjalnej na stopniu lokalnym<sup>179</sup>. Istnieje jeszcze jeden specyficzny typ gminy specjalnej, wyodrębnionej bezpośrednio ze szwajcarskiej tradycji, czyli gmina obywatelska. Gminy powstałe

<sup>171</sup> Municipalities of Switzerland, [http://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities\\_of\\_Switzerland#cite\\_ref-0](http://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities_of_Switzerland#cite_ref-0http://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities_of_Switzerland#cite_ref-0), [dostęp 14.05.2014].

<sup>172</sup> Statistical Data on Switzerland 2008, Federal Statistic Office FSO, Swiss Confederation, February 2008, s. 49.

<sup>173</sup> Statistical Data on Switzerland 2009, Federal Statistic Office FSO, Swiss Confederation, January 2009, s. 49.

<sup>174</sup> Statistical Data on Switzerland 2011, s. 51.

<sup>175</sup> Statistique Suisse, 2009-01-01, Retrieved 10 July 2009, [dostęp 16.05.2014].

<sup>176</sup> D. Papacella, Swiss communes merge in struggle to survive, [http://www.swissinfo.ch/eng/Home/Archive/Swiss\\_communes\\_merge\\_in\\_struggle\\_to\\_survive.html?cid=3751794](http://www.swissinfo.ch/eng/Home/Archive/Swiss_communes_merge_in_struggle_to_survive.html?cid=3751794), [dostęp 13.05.2014]; M.-A. Miserez, Switzerland: a country of politicians, 24.08.2009, [http://www.swissinfo.ch/eng/specials/switzerland\\_for\\_the\\_record/world\\_records/Switzerland:\\_a\\_country\\_of\\_politicians.html?cid=669352](http://www.swissinfo.ch/eng/specials/switzerland_for_the_record/world_records/Switzerland:_a_country_of_politicians.html?cid=669352), [dostęp 13.05.2014].

<sup>177</sup> Art. 50. Konstytucji Federalnej.

<sup>178</sup> W. Linder, A. Iff, *Swiss Political...*, s. 5.

<sup>179</sup> K. Kociubiński, *Systemy polityczne Austrii, Niemiec i Szwajcarii*, Wrocław 2003, s. 82; Rycerska I., *Tendencje reform samorządu terytorialnego Szwajcarii*, s. 197-1987 oraz A. Ladner, *Local Government and Metropolitan Regions: Switzerland*, s. 5.

na bazie wspólnego rozwiązywania lokalnych problemów, przez ludzi zarządzającymi sąsiednimi gospodarstwami, z biegiem czasu przekształciły się one w publicznoprawne związki korporacyjne. Wyjątkowość tych gmin polegała na przyznawaniu dziedzicznego obywatelstwa, niezależnie od aktualnego zamieszkania. Obecnie gminy te stanowią mniejszość, zaś ich działalność ogranicza się do przyznawania obywatelstwa oraz operowaniem na bieżących środkach finansowych<sup>180</sup>.

W gminach szwajcarskich występują dwa rodzaje sposobu sprawowania władzy. Można tu mówić o gminach o zwyczajnej i o nadzwyczajnej strukturze władzy. W gminach o zwyczajnej strukturze władzy, władza ustawodawcza należy do zgromadzenia gminy, a władza wykonawcza do rady gminy<sup>181</sup>. Rada gminy wybierana jest przez wszystkich uprawnionych do głosowania mieszkańców na zgromadzeniu gminnym. Podczas zgromadzenia obywatele głosują nad wyborem swoich władz, nad przedłożonymi przez nie projektami, dyskutują na temat spraw istotnych dla gminy. Na zgromadzeniach raz do roku obywatele przyjmują w drodze głosowania budżet na rok następny. Osoby zasiadające we władzach przeważnie pracują społecznie lub są zatrudniane w niepełnym wymiarze godzin. W najmniejszych gminach utrzymuje się zwykle dwa etaty: prezydenta gminy, który przewodniczy radzie i zgromadzeniu oraz jego sekretarza. Ponieważ zwykle do podjęcia jest spora liczba decyzji, a przeprowadzenie dużego zgromadzenia rodzi problemy organizacyjne, władze organizują referenda, w czasie których mieszkańcy wypowiadają się za lub przeciw danemu projektowi. W dużych gminach, gdzie władza prawodawcza należy do parlamentu gminnego wykonywanie funkcji publicznej jest płatne<sup>182</sup>.

Drugim rodzajem sposobu sprawowania władzy są gminy z nadzwyczajną strukturą władzy, w których uprawnieni do głosowania mieszkańcy, czyli zgromadzenie gminy wybierają parlament, a więc organ uchwałodawczy, który następnie wybiera radę gminy, jako organ wykonawczy. Inaczej wygląda sytuacja w gminach leżących w obrębie kantonów niemieckojęzycznych, gdzie rada gminy jest wybierana bezpośrednio przez zgromadzenie gminy<sup>183</sup>. Zgromadzenie gminy posiada szeroki wachlarz uprawnień, które należą wyłącznie do niego, a mianowicie, między innymi: uchwalenie obrachunku rocznego i preliminarza stopy podatkowej. Rada gminy ma obowiązek zarządzić i ustalić termin zgromadzenia gminny, ustalić jego porządek i spowodować, aby jak największa liczba uprawnionych obywateli mogła w nim uczestniczyć<sup>184</sup>.

<sup>180</sup> Szwajcarski model, <http://www.19.mpolska24.pl/4031/szwajcarski-model-gmina-jako-podstawa1> [dostęp 24.05.2014].

<sup>181</sup> Warto zwrócić uwagę na stosowaną w Szwajcarii terminologię. W większości krajów, to organy uchwałodawcze nazywane są radami gmin, natomiast w Szwajcarii rada gminy to organ wykonawczy. Communes [http://www.swissworld.org/en/politics/general\\_information/communes/](http://www.swissworld.org/en/politics/general_information/communes/http://www.swissworld.org/en/politics/general_information/communes/), [dostęp 22.05.2014].

<sup>182</sup> K. Kociubiński, *Systemy...*, s. 81-82.

<sup>183</sup> Tamże.

<sup>184</sup> I. Rycerska, *Tendencje...*, s. 195-197.

W Szwajcarii istnieją gminy miejskie i wiejskie. Miasta (*villes* lub *Städte*), to gminy liczące ponad 10 000 mieszkańców lub mniejsze. Posiadają one prawa miejskie nadane często w średniowieczu. Miasta nie mają innych praw od gmin wiejskich. Gminy szwajcarskie posiadają prawo do łączenia się w związki gmin. Mogą to być związki celowe, które wykonują konkretne zadania. Tworzone są zwłaszcza w przypadku małych gmin, które nie są w stanie poradzić sobie z określonymi zadaniami samodzielnie lub związki gminne, formowane przez większą liczbę gmin. Tworzą one korporację publicznoprawną, posiadają osobowość prawną i wykonują zwykle wiele zadań. Związki gminne „wielocelowe” realizują takie zadania, jak: zaopatrzenie w wodę i budowa kanalizacji, prowadzenie określonych typów szkół, szpitali i domów opieki, instytucji pomocy społecznej, zadań planowania regionalnego i lokalnego ruchu drogowego. Wiele gmin zawiera ze sobą różnorodne umowy o współpracy, co pozwala optymalnie wykonywać określone zadania<sup>185</sup>.

Gminy szwajcarskie cechuje szeroko rozwinięta autonomia finansowa. Mogą być one finansowane poprzez środki zewnętrzne w postaci subwencji oraz dotacji, które mogą pochodzić z budżetu centralnego, jak i kantonów<sup>186</sup>. Poza tym mogą one pochodzić ze środków własnych gminy<sup>187</sup>. Gminy bowiem mają prawo posiadania własnego budżetu. Mogą one pobierać podatki – opłaty, które stanowią źródło ich dochodów. Budżet może być uchwalany przez parlament gminy, zgromadzenie lub bezpośrednio przez obywateli. Nadzór nad finansami sprawują komisje oraz administracja kantonów. Kantony ustalają też widełki, w jakich mogą być ustanowione podatki od własności i dochodów. Warto dodać, że obywatele Szwajcarii płacą podatki na rzecz wszystkich trzech szczebli władzy, z czego ponad jedna trzecia całkowitego opodatkowania mieszkańca jest płacona na rzecz gminy, mniej niż jedna trzecia na rzecz kantonu i mniej niż 30% przekazywanych jest na rzecz federacji<sup>188</sup>.

Nadzór nad gminami sprawują kantony, zwykle departament sprawiedliwości danego kantonu. Sprawuje on kontrolę finansów i zgodność z prawem wyższego rządu aktów prawa miejscowego. Kantony również dostarczają gminom informacji potrzebnych do działalności i wspierają reformy związane z łączeniem się gmin, czy wdrażaniem polityki, której celem jest usprawnienie zarządzania gminami i zwiększenia efektywności

<sup>185</sup> R. Schaffhauser, W Szwajcarii, [w:] Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej, (red.) J. Jeżewski, Wrocław 1999, s. 297-298.

<sup>186</sup> A. Ladner., Local Government..., s. 14.

<sup>187</sup> R. Steiner, The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland, „Public Management Review”, Vol. 5, 4/2003, s. 553; . <http://pu.i.wp.pl/k,NDYzNDcxMTUsNzA3ODA0,f,SZWAJCARIA.pdf>, [dostęp 24.05.2014]

<sup>188</sup> A. Ladner., Local Government and Metropolitan Regions: Switzerland, s. 13.



ich działania<sup>189</sup>. Zauważa się, tu że większe gminy na ogół mają mniej szczegółowe prawo kantonalne, a słabsze kantony dają większą autonomię gminom. W kantonach francuskojęzycznych autonomia gmin jest słabsza, natomiast gminy są bardziej autonomiczne na północnym wschodzie i w centralnych regionach górskich. Nadmiar kontroli kantonu nad gminami jest sprzeczny z zasadami autonomii i subsydiarności, chociaż kantony nie mają możliwości odwołania wybranej rady gminy, czy podważania decyzji organów gminy. Jednakże mogą interweniować, w sytuacji, gdy gmina bankrutuje albo obywatele nie mogą wybrać władz lokalnych. Wówczas, dopóki nie zostanie wybrana nowa rada, sprawami gminy zarządza komisarz z kantonu<sup>190</sup>.

### Zakończenie

Chcąc dokonać analizy porównawczej administracji publicznej na szczeblu szwajcarskich kantonów oraz gmin, a polskich województw, powiatów, czy gmin z całą pewnością dostrzeżemy zdecydowaną różność w ich organizacji oraz zasadach funkcjonowania, jak również na poziomie kulturalno – społecznym. W Polsce funkcjonowanie oraz samodzielność jednostek samorządowych administracji publicznej na poziomie samorządu terytorialnego opiera się na zasadzie subsydiarności – pomocniczości oraz decentralizacji. Oznacza to, że ograny te cechuje samodzielność działania, która jednak nie wyklucza możliwości sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego przez organy administracji rządowej. Z uwagi na jednolity charakter państwa samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie należy utożsamiać z ich suwerennością. Ponadto samorządu terytorialnego nie należy tu rozpatrywać w oderwaniu do państwa, gdyż odmienne działania prowadziłyby do destrukcji państwa w sferze realizacji zadań publicznych. Ponadto Polska nie stanowi, jak to mam miejsce w Konfederacji Szwajcarii tak różnorodnego etnicznie oraz kulturowo kraju, co również wpływa na taką a nie inną formę funkcjonowania i organizacji administracji publicznej.

Funkcjonowanie organów administracji publicznej w Konfederacji Szwajcarii oparte jest na samodzielności i niezależności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego od siebie przy niezbędnych powiązaniach i zależnościach od władzy federalnej. Pozwala to na skuteczne i efektywne wykonywanie władzy w państwie na wszystkich szczeblach władzy politycznej. Samodzielne w wielu dziedzinach kantony, mimo zróżnicowania pod względem powierzchni, czy liczby ludności, języka, czy etnicznym, są w stanie wykonywać

<sup>189</sup> I. Rycerska, *Tendencje ...*, s. 216-221; L. Rajca., *Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” (2009), nr 2 (36), s. 72-87 oraz H. Wollmann, *European local government systems under the triple impact of „traditional„ reforms, NPM-led modernisation and revolutionary rupture: Convergence or divergence?*, Paper prepared for the academic symposium held in the honor of Harald Baldersheim and Larry Rose on November 26, 2004, at the Political Science Department of the University of Oslo, <http://www.statsvitenskap.uio.no/konferanser/norkom-04/documents/wollmann.paper.24.11.04.new.doc>; data dostępu 20.04.2009.

<sup>190</sup> I. Rycerska, *Tendencje ...*, s. 200.

swoją władzę, zaspakajając przy tym potrzeby swoich mieszkańców. Podobnie autonomiczne i samodzielne gminy wykonują określone przez prawa kantonalne zadania, choć nie zawsze ich wielkość pozwala na oczekiwaną samodzielność i efektywność. Tego typu działania pozwalają na postrzeganie Konfederacji Szwajcarii, jako państwa o wyjątkowej i niepowtarzalnej specyfice funkcjonowania administracji publicznej.

## Literatura

- Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz , Gemeindefliste-Liste d. Communes, „Répertoire officiel des communes de Suisse“ . Retrieved 10 July 2009 Canton
- Basel-Stadt Statistics, MS Excel document – Bevölkerung nach Wohnviertel im Januar 2014 (German) accessed 11 March 2014.
- Chuch C., Dardaneli P., The Dynamics of Confederalism and Federalism; Comparing Switzerland and the EU, *Regional and Federal Studies*, vol. 15, nr 2/2005.
- Communes , [http://www.swissworld.org/en/politics/general\\_information/communes/](http://www.swissworld.org/en/politics/general_information/communes/).
- Czeszejko – Sochacki Z., System konstytucyjny Szwajcarii, Warszawa 2002.
- Gołębiowska: A., *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, Warszawa 2015.
- Jones K., *Swiss Democracy a model for Britain*, Bury ST, Edmunds 2009.
- Kociubiński K., *Systemy polityczne Austrii, Niemiec i Szwajcarii*, Wrocław 2003.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 roku, Warszawa 2000, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483
- Kriesi H., Trechsel A.H., *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- Kriesi H., Trechsel A.H., *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge 2008.
- Krzywińska K., *Funkcjonowanie administracji publicznej w Konfederacji Szwajcarii* [w:] *Administracja Publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, Warszawa 2015
- Ladner A., *Local Government and Metropolitan Regions: Switzerland*, Working Paper de l'IDHEAP (Institut de hautes études en administration publique), 2/2007, Paper prepared for the international roundtable „Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries” in Johannesburg, April 19-22, 2007.
- Linder W., Iff A., *Swiss Political System*, Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland, Bern 2011.
- Lüdi G., Werlen I., *Sprachenlandschaft in der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 200*, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2005.

- Miserez M., A., Switzerland: a country of politicians, 24.08.2009, [http://www.swissinfo.ch/eng/specials/switzerland\\_for\\_the\\_record/world\\_records/Switzerland:\\_a\\_country\\_of\\_politicians.html?cid=669352](http://www.swissinfo.ch/eng/specials/switzerland_for_the_record/world_records/Switzerland:_a_country_of_politicians.html?cid=669352),  
*Municipalities of Switzerland*, [http://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities\\_of\\_Switzerland#cite\\_ref-0](http://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities_of_Switzerland#cite_ref-0)
- Musiał – Karg M., Elektronizacja referendum w Szwajcarii, Poznań 2012.
- Musiał – Karg M., Switzerland's German and Italian "Islands" – Büsingen and Campione d' Italia, [w:] *European Exclaves in the Process of De-bordering und Re-bordering*, (red.) J. Janczak, P. Osiewicz, Berlin 2012.
- Papacella D., Swiss communes merge in struggle to survive, (tłm.) V. Mock, swissinfo, February 4, 2004, <http://www.swissinfo.ch/eng/swissinfo.html?siteSect=105&sid=4693157>,
- Population résidante permanente selon l'age, par canton, district et commune*. Office fédéral de la statistique. Retrieved 13 August 2013.
- Porębski A., Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu, Kraków 2009.
- Rajca L., Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej, *Studia Regionalne i Lokalne* (2009), nr 2 (36),
- Répertoire officiel des communes de Suisse". Statistique Suisse. 2009-01-01. Retrieved 10 July 2009.
- Rogalski A., *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*, Szczecin 2007.
- Schaffhauser R., W Szwajcarii, [w:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, (red.) J. Jeżewski, Wrocław 1999.
- Stadt Zürich wächst auf über 390 000 Personen (Press release)*. Präsidialdepartement der Stadt Zürich (Department of the Mayor). 1 March 2012. Retrieved 26 September 2012.
- Statistical Data on Switzerland 2008, Federal Statistic Office FSO, Swiss Confederation, February 2008.
- Statistical Data on Switzerland 2009, Federal Statistic Office FSO, Swiss Confederation, January 2009.
- Statistical Data on Switzerland 2011, Federal Statistic Office FSO, Swiss Confederation, January 2011.
- Statistical Data on Switzerland 2011, Swiss Confederation, Federal Statistic Office FSO, February 2011.
- Steiner R., The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland, „Public Management Review”, Vol. 5, 4/2003.
- Swiss Federal Statistics Office – STAT-TAB* Ständige und Nichtständige Wohnbevölkerung nach Region, Geschlecht, Nationalität und Alter (German) accessed 16 September 2013.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603
- Wollmann H., European local government systems under the triple impact of „traditional” reforms, NPM-led modernisation and revolutionary rupture: Convergence or divergence?, Paper prepared for the academic symposium held in the honor of Harald Baldersheim and Larry Rose on November 26, 2004, at the Political Science Department of the University of Oslo, <http://www.statsvitenskap.uio.no/konferanser/norkom-04/documents/wollmann.paper.24.11.04.new.doc>

## **The functioning of the public administration in the Swiss Confederation**

### **Summary**

Confederation of Switzerland from European prospect equal, as well as it is perceived under for exceptional state world many respects. There is neutral state, safe, rich, about peculiar structure of political authority, as well as socially – cultural. System of functioning of organ of public administration is exceptional in state also here. So, confederation consists from central state, 26 cantons and 2495 municipalities. All organs of authorities in state, there is autonomous organs independently on rung of authority, independent each other. Functioning this type and operation of local government allows better and effective operations within the confines of functioning individual rung of (grade of) public administration in state. Enabling in taking a decision in referendums on federal rung (grade) citizens of participation and cantonal and it allows to be in authority on operations taken (undertaken) in municipalities according to their will direct influence forcefully.

### **Key words**

Swiss Confederation, cantons, municipalities, public administration, federation

Zazwyczaj Szwajcaria kojarzy nam się z górami, czekoladą, zegarkami, czy bankami, a nie z doskonale rozwiniętymi formami demokracji bezpośredniej. W samej Szwajcarii aż 70% obywateli jako powód do dumy podaje system polityczny kraju, gwarantujący dostęp do władzy każdemu Szwajcarowi. Szwajcaria to wielokulturowy, wielojęzyczny, pozbawiony bogactw naturalnych i urodzajnej ziemi kraj, który dla rozwiązywania swoich spraw publicznych stosuje instytucję referendum

## **Partnerstwo wschodnie – model budowania regionalnej i sąsiedzkiej koherencji społeczno-ekonomicznej na wschodniej flance UE**

### **Charakterystyka i perspektywy**

Partnerstwo na poziomie społecznym wypływa z kultury poszanowania odrębności, które w przestrzeni geopolitycznej urzeczywistniają się w postaci tzw. regionalizmów. Pomiędzy zdrową pielęgnacją wartości regionalnych a niezdrowym nacjonalizmem jest niewielka granica. Pamiętaj o tym Europa, która w ramach wspólnoty urzeczywistnienia zasadę subsydiarności oraz tzw. politykę regionalną/strukturalną. Paradoks zjawiska regionalizacji polega na tym iż wypływa on z procesów łączenia, zwrotnie stymulując zjawisko globalizacji. Polityka regionalna UE to dofinansowanie, tożsamościowo i ekonomicznie zidentyfikowanych, regionów w celu ich uniformizacji – co stabilizuje polityczny aspekt funkcjonowania społeczeństw. Dostrzega to Komisja Europejska, która od lat prowadzi politykę eksportu idei europejskich. Od 1995 roku, w ramach tzw. procesu barcelońskiego, wspólnota ukształtowała platformę współpracy z krajami basenu Morza Śródziemnego. Dekadę później ministrowie spraw zagranicznych Szwecji i Polski zaproponowali analogiczną formułę na wschodniej flance UE, wpisując go w funkcjonującą już Europejską Politykę Sąsiedztwa. Uznano, że stabilność, lepsze rządy i rozwój gospodarczy na wschodnich granicach Unii mają strategiczne znaczenie dla wspólnoty. Partnerstwo wschodnie zostało zaprojektowane w sposób elastyczny. Inicjatywa bierze pod uwagę fakt, że Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina znajdują się na różnym etapie rozwoju oraz mają zróżnicowane plany pogłębiania związków. Partnerstwo opiera się na dwóch filarach: współpracy dwustronnej oraz wielostronnej. W ramach pierwszej pogłębiana jest kooperacja zmierzająca do zawarcia umów stowarzyszeniowych (AA), których elementem przejściowym jest ustanawianie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu (*DCFTA*), a także wsparcie reform w sferze administracji, bezpieczeństwa, czy energetyki. W ramach drugiej realizowany jest kilka programów flagowych, w tym: zintegrowanego zarządzania granicami, wsparcia dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, rozbudowy efektywności energetycznej i środowiskowej, zwalczania skutków katastrof, czy kontaktów międzyludzkich. Głównym narzędziem realizacji celów

jest Instrument Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENPI). W latach 2010–2013 Komisja przeznaczyła dla Partnerstwa Wschodniego środki w wysokości 1,9 mld euro, natomiast na lata 2014–2020 ok. 4,1 mld euro. Zasadnicze dla definiowania poziomu integracji są równolegle rozwijane relacje z Rosją. Obszar na wschód od granic UE od lat stanowił strefę wpływów. Stąd kraje wschodnie spoglądają na Rosję, próbując odczytać w jej zachowaniu poziom przyzwolenia. Brak stabilności społeczno-politycznej obejmujący współcześnie całą przestrzeń Europy rzuca cień na efektywność takich inicjatyw jak Partnerstwo Wschodnie. Państwa, widząc brak jednomyślności i opieszałość, rozglądają się próbując szukać alternatywnych rozwiązań geopolitycznych. Bez skuteczniejszego zaangażowania Unii w regionie, rozwiązywanie problemów nie będzie możliwe.

### **Słowa kluczowe**

Polityka wschodnia, Europa, partnerstwo, regionalizm, spójność, dialog, sąsiedztwo

### **Przedmowa**

Partnerstwo na poziomie społecznym zawsze wypływa z kultury poszanowania odrębności. W przestrzeni geopolitycznej owe odrębności urzeczywistniają się m.in. w postaci tzw. regionalizmów, których konsekwencją jest jednoczesna koegzystencji bytów prawno-politycznych o własnych, osobliwych, charakterystycznych doświadczeniach historycznych i kulturowych (w tym np. językowych, przestrzennych, dotyczących tradycji, ubioru, tańca, kuchni, nawyków, folkloru, itp.). Problematyka regionalna odnosząca się do wielopłaszczyznowych, wielorodnych zjawisk i procesów społeczno-politycznych wymaga szczególnego podejścia interdyscyplinarnego. Regionalizm nie można definiować bez perspektywy socjologicznej, uwzględniającej stan świadomości ludzkiej (więzi psychospołeczne pomiędzy ludźmi danego regionu). „O ile pojęcie *region* dotyczy pewnej jednostki podziału terytorialnego, o tyle określeniem *regionalizmu* definiuje się zjawiska lub procesy obecne w najrozmaitszych, czasem pozornie dość oddalonych, aspektach życia. (...) Termin *regionalizm* pojawia się pierwszy raz w 1874 roku we Francji. Definiuje go Leon de Berluc-Perussis, ale terminologia ta upowszechnia się dopiero około 1892 roku. Początkowo pojęcie to odnosi się do postaw związanych z ruchami społeczno-kulturowymi, dążącymi do zachowania swoistych elementów kultury regionu (kultury etnicznej, grupowej) i innych charakterystycznych przymiotów danego terenu. Pełny rozwój regionalizmu następuje u schyłku wieku XIX. Zaczynają wówczas funkcjonować silne gospodarczo i politycznie grupy, myślące schematami lokalnymi oraz regionalnymi. Kuriozum regionalizmu sprawia, iż rola regionów coraz bardziej się wzmacnia. Pojęcie *regionalizmu* można przedstawiać co najmniej dwupłaszczyznowo, na poziomie międzynarodowym – jako tworzenie konstrukcji integracyjnych poprzez

określanie grupy państw, a także w sferze krajowej – jako popieranie dynamizacji i samodzielnej działalności poszczególnych regionów”<sup>191</sup>.

Analizując kwestie kształtowania się regionalizmu politycznego, należy mieć na uwadze, iż jest on rezultatem intensyfikacji ruchów regionalnych. Wspólnoty zabiegają o to by mieć wpływ na decyzje dotyczące spraw lokalnych i regionalnych, oraz środki na ich realizację. Trzeba podkreślić, iż regionalizm współcześnie w państwach demokratycznych jest zawsze wpisany do wewnętrznego porządku prawnego, jako element o charakterze konstytucyjnym, gwarantowany zarówno przez społeczeństwo, jak i władzę centralną.

Regionalizmy są i muszą być budowane w oparciu czynniki różnicujące dany obszar terytorialny i kulturowy. Pozytywna rywalizacja jest w tym względzie potrzebna, a wręcz wskazana. Należy jednak mieć na uwadze, iż pomiędzy zdrową pielęgnacją wartości regionalnych, ponadregionalnych, czy narodowych, konkurencją będącą konsekwencją lokalnego patriotyzmu a niezdrowym nacjonalizmem prowadzącym do wyniszczającego współzawodnictwa, niekiedy kończącego się hekatombami, jest niewielka granica. Zdrowe podejście do regionalizmu winno wyrażać się w następującym sposobie myślenia: im większe poszanowanie dla własnej regionalnej kultury, tym większe zrozumienie i szacunek dla innej.

Doskonałym przykładem miejsca historycznie dotkniętego złym rozumieniem regionalizmów, a współcześnie kultywującego jego pozytywne wcielenie jest Unia Europejska. „Regionalizm w ostatnich dekadach zrobił sporą karierę w Europie, zwłaszcza w Europie Zachodniej. (...) Ruchom regionalnym towarzyszą reformy ustroju państw, idące w kierunku decentralizacji i federalizacji. Idea regionalizmu w sferze administracyjnej wspierana jest, przynajmniej werbalnie, w instytucjach Unii Europejskiej. Spektakularnym przejawem popularności regionalizmu w UE jest, czy też była do niedawna, tzw. idea *Europie regionów*. Idea ta wychodzi z założenia, że regiony, będące bliżej obywatela niż państwa, potrafią lepiej zarządzać wielu dziedzinami życia społeczno-ekonomicznego. Regiony, też w myśl tego poglądu, są wolne od historycznych obciążeń utrudniających współpracę państw narodowych, a tym samym – lepiej odpowiadają idei integracji europejskiej”<sup>192</sup>.

<sup>191</sup> R. Bieniada, *Regionalizm i regionalizacja w definicji. Wybrane problemy teoretyczne*, Ośrodek Analiz Politologicznych UW, e-Politikon 2013, Nr 6, s. 281-282. W przestrzeni anglosaskiej regionalizm (*regionalism*) rozumiany jest jako ten inicjowany zarówno oddolnie (*bottom-up*), jak i odgórnie (*top-down*). W niemieckich naukach regionalizm (*regionalismus*) ogranicza się wyłącznie do opisu zjawisk wypływających bezpośrednio z regionu (*bottom-up*). W Polsce badacze przedmiotu definiują badane zjawiska najczęściej odpowiednio terminami: regionalizm (*bottom-up*) i „regionalizacja” (*top-down*). Szerzej zob. *Region, regionalizm – pojęcia i rzeczywistość*, Warszawa 1993, s. 30-33; I. Sagan, *Współczesne studia regionalne – teoria i metodologia, a także praktyka*, Studia Regionalne i Lokalne 2004, nr 2 (16), s. 32. Por. J. Damrosz, *Region i regionalizm (studium interdyscyplinarne)*, Warszawa 1987, s. 81-82; D. Kurzyna-Chmiel, *Zjawisko regionalizmu, wybrane zagadnienia ustrojowo-prawne* [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006, s. 307-320.

<sup>192</sup> R. Szul, *Regionalizm w Europie. Czynniki i ewolucja*, Mazowsze Studia Regionalne 2013, Nr 12, s. 109. Por. I. Pietrzyk, *Regionalizacja w krajach Unii Europejskiej* [w:] *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, red. Z. Mikołajewicz, Opole 1995; J. Lemańska, *Region, regionalizm, regionalizacja w europejskiej przestrzeni pojęciowej* [w:] *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, red. K. Nowacki, R. Russano, Wrocław 2008, s. 133-157.

Urzeczywistnieniem idei „Europy regionów” jest zasada subsydiarności, będąca filarem traktatowym<sup>193</sup>, oraz tzw. „polityka regionalna” (*Common Regional Policy*) Unii Europejskiej – będąca elementem polityki strukturalnej<sup>194</sup>. Polityka regionalna, która zmierza do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju regionów oraz likwidacji zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów i wysp, jest wyrazem solidarności – wsparcie trafia bowiem do regionów najbardziej potrzebujących. Spójność ma wypływać z solidarności europejskiej. Postulat ten znajduje swoje przełożenie w wymiarze formalnoprawnym albowiem polityka regionalna UE wypływa z szerszej znaczeniowo polityki spójności. Obie dążą do realizacji trzech najważniejszych celów: (1) konwergencji (np. wsparcie rozwoju infrastruktury oraz potencjału gospodarczego i ludzkiego), (2) podniesienia konkurencyjności regionów i zatrudnienia (np. wsparcie innowacyjności i badań naukowych, zrównoważony rozwój oraz szkolenia zawodowe), (3) współpracy terytorialnej, czyli wspieranie, promocja i realizacja projektów o charakterze transgranicznym na terytorium całej wspólnoty.

Unia Europejska określa, który region powinien uzyskać unijne fundusze na podstawie poziomu jego PKB. Obszar wspólnoty podzielony jest w oparciu o Nomenklaturę Jednostek Statystyki Terytorialnej, tzw. NUTS (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*). Jeśli PKB na jednego mieszkańca w danym regionie jest mniejsze niż 75% średniej w Unii, wówczas taki region może liczyć na wsparcie. Jeśli więc wszystkie regiony danego kraju mają niskie PKB, wówczas cały kraj może liczyć na wsparcie finansowe<sup>195</sup>. Należy tu wyeksponować, iż na europejską politykę regionalną przeznaczono w budżecie UE na lata 2014–2020 największą pulę środków: 351,8 mld euro z ogólnej kwoty 1082

<sup>193</sup> Zasada subsydiarności została wprowadzona do prawa pierwotnego Unii Europejskiej w roku 1992 w Traktacie z Maastricht i wpisana w treść Artykułu 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Porządkuje ona pionowy podział władzy, tzn. dzieli kompetencje pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie w następujący sposób: Unia podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty” Celem zatem jest oddanie władzy jak najbliższej obywateli i tworzenie transparentności, jak również wzmocnienie demokratycznej kontroli i suwerenności. W ten sposób zasada ta ma gwarantować wysoką skuteczność działań na poziomie europejskim (Art. 5 Rozdział 3 Traktatu o Unii Europejskiej). Zob. C. Caro, *Więcej subsydiarności w Europie*, Warszawa 2014.

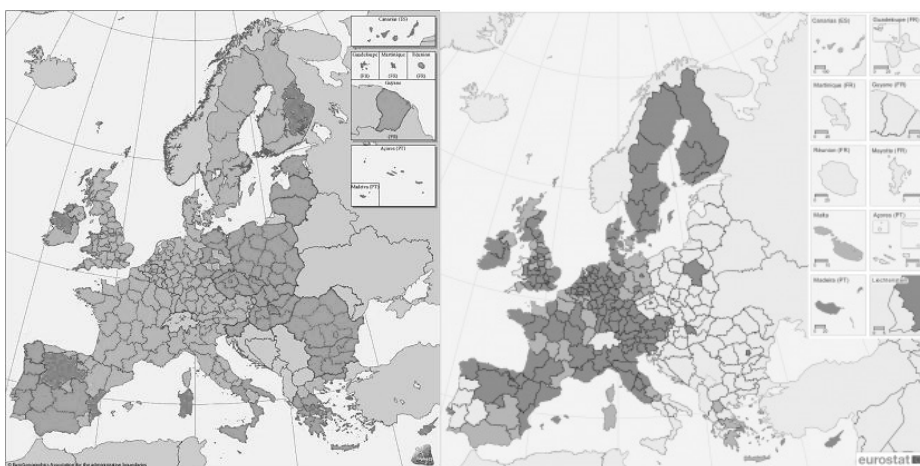
<sup>194</sup> Chodzi m.in. o pomoc słabiej rozwiniętym regionom i sektorom gospodarek państw członkowskich i dążność się do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju i w poziomie życia. Pomoc w ramach tej polityki zakłada m.in. wspieranie rozwoju gospodarczego regionów zacofanych ekonomicznie, restrukturyzację obszarów przygranicznych, zwalczanie długotrwałego bezrobocia, stymulowanie rozwoju regionów wiejskich. Zob. K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja*, Gdańsk 2003, s.118-130.

<sup>195</sup> W Unii Europejskiej istnieje pięć poziomów klasyfikacji NUTS. Na przykładzie Polski: NUTS 1 to regiony grupujące województwa, NUTS 2 to województwa (makroregiony), NUTS 3 to podregiony – zgrupowanie kilku powiatów, NUTS 4 to powiaty i miasta na prawach powiatu, NUTS 5 – gminy. Dzięki temu podziałowi możliwe jest porównywanie różnych danych statystycznych w różnych krajach (np. bezrobocia, poziomu życia, itp.). NUTS wykorzystywane są do określenia obszarów problemowych, czyli tych które mogą otrzymać wsparcie.



mld euro. Stąd pozostaje ona głównym instrumentem inwestycyjnym Unii<sup>196</sup>. Na mapach poniżej kolorem pomarańczowo-czerwonym (na pierwszej mapie) oraz żółtym (na drugiej mapie) zaznaczone zostały regiony korzystające ze statusu regionów najbiedniejszych wymagające pomocy konwergencyjnej (odpowiednio w latach 2007-2013 – po lewej i 2014-2020 – po prawej).

**Wykres 1.** Mapy obszarów NUTS 2 z podziałem na jednostki predestynowane do wsparcia w ramach polityki regionalnej/spójności UE w latach 2007-2013 i 2014-2020 – porównanie



Źródło: Komisja Europejska, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Regional\\_policies\\_and\\_Europe\\_2020](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Regional_policies_and_Europe_2020), dostęp: 21.07.2016.

Procesy regionalne, choć nie są wynalazkiem jedynie europejskim, często skutkują paradoksami – zwłaszcza w sferze kulturowej. Aktywność eksponująca tożsamość regionalną jest przede wszystkim reakcją na nurty kulturowej uniformizacji świata. Chodzi o obronę regionalnych tradycji, języków, obyczajów – postrzeganą jako przeciwwaga

<sup>196</sup> Środki te są wykorzystywane na finansowanie strategicznej infrastruktury transportowej i komunikacyjnej, wspieranie procesu przechodzenia na bardziej ekologiczną gospodarkę, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) przeznaczone na zwiększanie ich innowacyjności i konkurencyjności, tworzenie nowych i trwałych miejsc pracy, rozwój i unowocześnienie systemów edukacji oraz na budowę bardziej integracyjnego społeczeństwa. W perspektywie finansowej 2000-2006 UE posiadała cztery fundusze strukturalne: (1) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, (2) Europejski Fundusz Społeczny, (3) Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa, (4) Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Funkcjonował również Fundusz Spójności. W perspektywie finansowej 2007-2013 do funduszy strukturalnych zaliczono: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny. Zob. *Polityka regionalna. Zwiększanie konkurencyjności regionów i miast europejskich, wspieranie rozwoju i tworzenie miejsc pracy*, Komisja Europejska, Urząd Publikacji UE, Luksemburg 2014.

dla procesów kulturowej globalizacji. Budowanie tożsamości regionalnej zawsze wypływa i musi być poprzedzone procesem analityczno-psychologicznym – uświadomienia istnienia regionalnej odrębności. Proces ten może mieć zarówno dobre, jak i nieetyczne podłoże. Czasami uzasadnieniem dla regionalizmu jest merkantylny przejaw egoizmów czy ksenofobii bogatych regionów, pragnących oddzielić się od biedniejszych części swoich krajów (wystarczy wspomnieć o włoskiej Lidze Lombardzkiej, zwanej też Ligą Północną czy radykalnym ruchu flamandzkim w Belgii), względnie krajów zamykających się na imigrantów z biedniejszych stron Świata.

Paradoks zjawiska regionalizacji polega na tym iż wypływa on zawsze z procesów łączenia, mieszania, ujednociania, czy standaryzacji, zwrotnie stymulując zjawisko globalizacji. Innymi słowy regionalizacja wypływa z globalizacji, która z kolei nie istnieje bez regionalizacji<sup>197</sup>. Silniejsze, bardziej atrakcyjne, czasami lepiej wypromowane wzory kulturowe, mechanizmy ekonomiczne czy polityczne wypierają te słabsze i są dyfuzyjnie przenoszone w inne strefy. Zachodzi mechanizm uniformizacji, którego fundamentem zawsze jest silne dowartościowanie czynnika regionalnego (np. fenomen używania języka angielskiego, siła regionalnych marek o zasięgu globalnym, np. Mercedes Benz, czy regionalnego tańca flamenco odnoszącego sukces globalny). Regionalna osobliwość staje się produktem globalnym, tracąc swoje lokalne przyporządkowanie i rodowód, przestacza się (poprzez zderzenia z kulturowymi czynnikami innych regionów) w kolejne efemerydy pierwotnego kształtu. Polityka regionalna UE to nic innego jak dofinansowanie tożsamościowo i ekonomicznie zidentyfikowanych regionów w celu ich uniformizacji. Stąd bardzo zdziwieni byłiby niektórzy członkowie ruchów skrajnie narodowych na wieść o tym, ile Słowian jest inkorporowanych do narodu niemieckiego, oraz ile etnicznych Germanów jest Polakami. Skrajnym przykładem może być zagadnienie obywatelstwa i patriotyzmu w Stanach Zjednoczonych. Narody etnicznie homogeniczne nie istnieją.

Globalizacja to synonim uniwersum zmultiplikowanych kontaktów, sieci wzajemnych połączeń na poziomie wielu domen. Konkretny kraj jest zatem uwikłany w niezliczoną liczbę układów decyzyjnych zlokalizowanych na różnych poziomach i szczeblach (rządowych, samorządowych, pozarządowych), od związkowego, przez lokalny, regionalny, centralny, ponadnarodowy (w tym bilateralny) po międzynarodowy. David Held brytyjski badacz zjawiska globalizacji powołuje się na takie kategorie, jak: autoporządkowanie (*self-organization*), czy spontaniczny porządek/system (*spontaneous order*). Held jest zwolennikiem teorii historycznej (wyraźnie widoczne są wpływy Heideggera i Habermasa). Rozwój stosunków politycznych rozpatruje w ujęciu dziejowym – na osi czasów. Rozwój cywilizacyjny rozpatruje w kategoriach pogłębiających się procesów integracji:

---

<sup>197</sup> Szerzej zob. A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Toruń 2000.

1. czasy wczesnych systemów imperialnych (*early imperial systems*) – okres izolacjonizmu cywilizacyjnego;
2. system podzielonej władzy średniowiecznej Europy (*systems of divided authority in medieval Europe*);
3. czasy wczesnych państw nowoczesnych (*early modern states 14th to 17th century*) – okres odejścia od feudalizmu i zawiązywania się prawno-politycznych porządków ustrojowych, na drodze reżimów absolutnych (Francja, Prusy, Hiszpania, Rosja, Szwecja) oraz republik i konstytucyjnych monarchii (Anglia, Holandia, Polska);
4. czasy państw nowoczesnych (*modern states 17th to 20th century*) – okres kształtowania się nowoczesnie rozumianej suwerenności, prawa międzynarodowego opartego na modelu westfalskim (czas intensywnej ekspansji kolonialnej i eksploracji nowych lądów przez europejskie potęgi);
5. czasy państw współczesnych (*contemporary modern nation-state*) – okres państw z ukształtowanym zasięgiem terytorialnym, stabilnym mechanizmem wyłaniania politycznego aparatu (*political apparatus*), nadrzędną jurysdykcją sądowniczą oraz zarysowaną legitymizacją społeczną (*legitimacy, support or loyalty from citizens*)<sup>198</sup>;
6. czasy globalizacji, autoorganizacji i kosmopolityzacji polityki (*the emergence of global politics; the globalization, cosmopolitization, internationalization, transnationalization, institutionalization*).

Held twierdzi, że identyfikacja ostatniego z etapów, na jego wykresie rozwoju politycznego świata, może się odbyć tylko i wyłącznie w oparciu o następujące przestrzenno-czasowe formaty: zakres globalnej sieci połączeń, intensywność współzależności, prędkość globalnych przepływów, wpływ fenomenu na globalną strukturę<sup>199</sup>. Według badacza nie da się zrozumieć sensu tego fenomenu bez wprowadzenia do języka nauki takich znaków, jak: transnarodowe połączenia (*transnational interconnectedness*), złożone sieci (*complex webs*), sieć relacji (*networks of relations*), ewolucyjna struktura (*evolving structure*), proces strukturalizacji i stratyfikacji (*process of structuration and stratification*), dynamiczne globalne struktury (*dynamic global structure*), wzory nierówności i hierarchii (*patterns of inequality and hierarchy*), wzory włączenia i wykluczenia (*patterns of inclusion and exclusion*). Wszystko w ramach przepływów i interakcji pomiędzy następującymi aktorami: wspólnoty państw (*communities, states*), międzynarodowe instytucje (*international institutions*), organizacje pozarządowe (*non-governmental*

<sup>198</sup> D. Held, A. McGrew, D. Goldblatt, J. Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge 1999, s. 32–49.

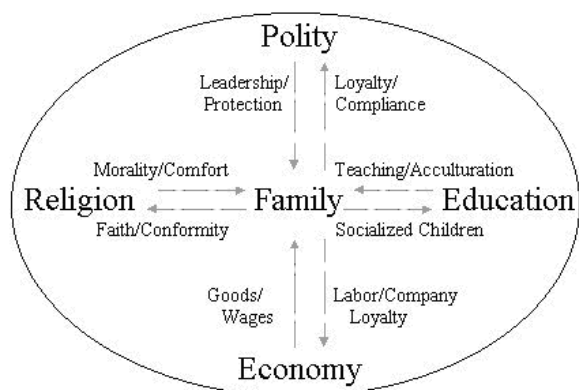
<sup>199</sup> Tamże, s. 17.

*organizations*), multinarodowe korporacje (*multinational corporation*), współtworzący globalny porządek (*global order*).

### Wymiar wschodni – tytułem wstępu

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że uniformizacja wpływa stabilizująco na polityczny aspekt funkcjonowania społeczeństw. Dostrzega to Komisja Europejska, która od lat prowadzi politykę eksportu idei europejskich (w tym. m.in. praw człowieka i obywatela, idei wolnego handlu, praworządności, demokracji itp.) i nagradzania tych podmiotów społeczności międzynarodowej, które skutecznie wdrażają te idee. Wspomniany eksport jest możliwy tam, gdzie po okresie okrzepnięcia i uformowania tożsamościowego regiony/kraje są gotowe rozpocząć wdrażanie bardziej wysublimowanych procesów politycznych. Talcott Parsons, amerykański socjolog uważany za jednego z najwybitniejszych przedstawicieli nurtu funkcjonalno-strukturalistycznego systemów społecznych, jest m.in. autorem holistycznej teorii ewolucji społecznej, którą można zastosować dla każdego typu zbiorowości. Parsons próbował odpowiedzieć pytanie: dlaczego społeczeństwa zawiązują się, trwają i funkcjonują. W tym celu wyróżnił trzy podstawowe poziomy struktury organizacyjnej systemu społeczno-politycznego: (1) poziom tworzenia, (2) pułap zarządzania i administrowania, (3) poziom instytucjonalizowania. Aby system mógł przetrwać, aktywność aktorów musi być społecznie użyteczna i mieć wymiar ogólnospołeczny, uwzględniający aspekty polityczne (przywództwo, władza), religijne (moralność, system wartości), rodzinne, edukacyjne (proces socjalizacji), oraz ekonomiczne (praca, zarobki).

**Wykres 2.** Model strukturalno-funkcjonalny społeczeństwa wg Talcotta Parsonsa.



Źródło: <http://www3.uakron.edu/witt/fd/chap4.htm>, dostęp: 19.07.2016.

Zaproszenie konkretnych podmiotów do uczestnictwa i czerpania korzyści ze standaryzacji jest możliwe, ale zawsze po wcześniejszym przebyciu procesu regionalizacji – czyli po przejściu etapu psychologiczno-socjologicznego formowania się zbiorowości, skutkującego uzyskaniem świadomości własnej odrębności (według Parsonsa po przejściu procesu strukturyzacji funkcjonalnej).

Unia Europejska stale obserwuje wydarzenia przy swoich granicach, w tym także na wschodniej flance. Ze względu na silne więzi historyczne, kulturowe i gospodarcze, państwa członkowskie UE od lat są zainteresowane zacieśnianiem stosunków ze swoimi najbliższymi sąsiadami. Od 1995 roku, w ramach tzw. procesu barcelońskiego, wspólnota ukształtowała platformę współpracy z krajami basenu Morza Śródziemnego – w ramach tzw. Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego<sup>200</sup>. Była to pierwsza spójna inicjatywa unijnego wsparcia modernizacji gospodarczej i reform politycznych w krajach sąsiednich, pod auspicjami później okrzepłej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy*)<sup>201</sup>. Podstawą prawną dla utworzenia EPS jest art. 212 ust. 1 TfUE, który stanowi, że „Unia prowadzi działania w zakresie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej, w tym pomocy w szczególności w dziedzinie finansowej, z państwami trzecimi” oraz, wprowadzony przez traktat lizboński, art. 8 ust. 1 TUE: „Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”.

W ramach tej polityki przez następne lata sformułowano także relacje z partnerami na północy, w ramach tzw. polityki arktycznej Unii Europejskiej i „wymiar północnego”, czy tzw. „synergii czarnomorskiej”<sup>202</sup>. Nadal niezagospodarowany pozostawał region

<sup>200</sup> W skład Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego wchodzi 43 członków; 28 państw członkowskich UE oraz Albania, Algieria, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Maroko, Mauretania, Monako, Palestyna, Syria, Tunezja i Turcja. Organizacja obejmuje ponad 756 mln mieszkańców. Syria zawiesiła swój udział w Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego 22 czerwca 2011 roku. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Proces barceloński: Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego, COM(2008) 319 wersja ostateczna.

<sup>201</sup> Europejska Polityka Sąsiedztwa jest realizacją polityki współpracy na rzecz rozwoju prowadzonej zgodnie z celami i zasadami działań zewnętrznych Unii. Zasady te są uregulowane w Traktatach. Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego. W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych (art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej). Zob. Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejska polityka sąsiedztwa: działania na rzecz wzmocnienia partnerstwa, JOIN(2013) 4 final.

<sup>202</sup> Zob. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Synergia czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej, KOM(2007) 160 wersja ostateczna.

wschodni. Aby szybko i skutecznie niwelować dysproporcje rozwojowe między Zachodem i krajami Europy Wschodniej, należało rozszerzyć zakres działań na tej flance. Kolejne polskie rządy konsekwentnie wspierały dążenia modernizacyjne wschodnich partnerów. Należy podkreślić, że Polska znajdowała się w czołówce krajów zachęcających sąsiadów z Europy Wschodniej do wdrażania reform politycznych i gospodarczych. Mimo ambitnych planów i propozycji formułowanych chociażby przez takich polityków jak: Bronisław Geremek czy Aleksander Kwaśniewski, brakowało kompleksowej wizji współpracy ze wschodnimi sąsiadami.

Skuteczną i realną perspektywę roztoczono dopiero w 2007 roku, kiedy to dwaj ojcowie założyciele Partnerstwa Wschodniego, ówcześni ministrowie spraw zagranicznych Szwecji i Polski: Carl Bildt oraz Radosław Sikorski zaproponowali analogiczną formułę do tej realizowanej w ramach Unii Śródziemnomorskiej. Konstruując swój projekt, Polska i Szwecja wykorzystały funkcjonującą już Europejską Politykę Sąsiedztwa<sup>203</sup>. Należy wspomnieć, że istotnym krokiem, umożliwiającym zawiązanie tej propozycji, była wcześniejsza inicjatywa Niemiec, które w 2007 roku, w czasie swojej prezydencji w UE, zaproponowały utworzenie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – Plus. Miał to być sygnał, że niezależnie od toczącej się debaty na temat ewentualnego rozszerzania UE na wschód, wspólnota chce pomagać swym sąsiadom w przeprowadzaniu prorozwojowych reform. Chodziło o to, by dotychczasowe wybiórcze wspieranie reform w Europie Wschodniej (często pozbawione dalekosiężnego planu) zastąpić ofertą kompleksowej pomocy w modernizacji i przemianach. Uznano, że niezbędna jest daleko posunięta integracja gospodarcza i polityczna krajów partnerskich z Unią Europejską<sup>204</sup>.

Harmonogram działań implementacyjnych miał dynamiczne tempo. W maju 2008 roku Sikorski i Bildt zaprezentowali swój projekt na spotkaniu szefów unijnej dyplomacji. W czerwcu tego samego roku inicjatywa została jednomyślnie zaakceptowana przez Radę Europejską, która wezwała Komisję Europejską do opracowania szczegółów projektu. W konsekwencji już w grudniu Komisja przedstawiła konkretne propozycje dotyczące Partnerstwa Wschodniego. W oficjalnym Komunikacie uznano, że stabilność,

<sup>203</sup> Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Podsumowanie europejskiej polityki sąsiedztwa*, KOM(2010) 207 wersja ostateczna; Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejska polityka sąsiedztwa: działania na rzecz wzmocnienia partnerstwa*, JOIN(2013) 4 final; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Silna europejska polityka sąsiedztwa*, KOM(2007) 774 wersja ostateczna.

<sup>204</sup> Szerzej zob.: J. Szymański, *Dwa wymiary Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia [w:] Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, red. M. Zdanowicz, T. Dubkowski, A. Piekutowska, Warszawa 2010; K. Pełczyńska-Nałęcz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: nowy etap w relacjach UE ze Wschodem*, Komentarze – Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2004; K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów*, Prace OSW, Warszawa 2011; B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008; J. Popielowska, *W jakim towarzystwie? Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw UE na wschodzie*, *Analizy natolińskie* 2009, nr 5 (37); *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz, Lublin 2012.

lepsze rządy i rozwój gospodarczy na wschodnich granicach Unii Europejskiej leżą w jej żywotnym interesie i mają strategiczne znaczenie dla całej wspólnoty. Republika Czeska, która w relewantnym okresie przewodniczyła w Radzie UE, uruchomienie Partnerstwa Wschodniego uczyniła jednym ze swoich priorytetów. W marcu 2009 roku jednogłośnie akceptację dla ambitnego projektu Partnerstwa Wschodniego, w wersji zaproponowanej przez Komisję, wyraziła Rada Europejska – co ostatecznie pieczętowało cały proces.

7 maja 2009 roku inicjatywę oficjalnie zainaugurowano na szczycie w Pradze w obecności przedstawicieli wszystkich członków Unii Europejskiej oraz sześciu krajów partnerskich. Dziewięć lat po zawiązaniu Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego państwa na wschodzie wspólnoty: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina, otrzymały te same, a nawet szersze szanse współpracy. We wspólnej deklaracji przyjętej podczas szczytu w Pradze stwierdzono, że Partnerstwo opiera się na wspólnych interesach i zobowiązaniach. Podkreślono, że głównym jego celem Partnerstwa jest stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego oraz integracji ekonomicznej pomiędzy UE a krajami partnerskimi<sup>205</sup>. Rozwój Partnerstwa wschodniego miał następować równoległe ze współpracą dwustronną między UE a państwami trzecimi<sup>206</sup>.

Język deklaracji, mimo że utrzymany w duchu dyplomatycznej powściągliwości, nie pozostawia złudzeń co do kierunku politycznego. „Polityka UE wobec krajów partnerskich zostanie zdecydowanie wzmocniona przez wypracowanie szczególnego wschodniego wymiaru europejskiej polityki sąsiedztwa. (...) Służy to wspólnemu zaangażowaniu na rzecz stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu Unii Europejskiej, krajów partnerskich, a w rzeczywistości całego kontynentu europejskiego. Partnerstwo wschodnie powinno ponadto promować stabilność i budowę zaufania między wszystkimi stronami. (...) Partnerstwo wschodnie niesie z sobą jasne przesłanie polityczne o potrzebie utrzymania i pobudzania dążeń do reform. Partnerstwo wschodnie nada dodatkowy rozmach rozwojowi gospodarczemu, społecznemu i regionalnemu krajów partnerskich. Ułatwi dobre rządy, w tym w sektorze finansów, będzie stymulowało rozwój regionalny i spójność społeczną, a także pomoże zmniejszyć różnice społeczno-gospodarcze w krajach partnerskich. (...) Nowe układy o stowarzyszeniu, poza istniejącymi możliwościami dla handlu inwestycji, będą zawierały między innymi postanowienia dotyczące utworzenia lub przyjęcia za cel utworzenia pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu, gdzie pozytywne skutki liberalizacji handlu i inwestycji zostaną wzmocnione przez harmonizację ustawodawstwa prowadzącą do zbieżności z przepisami i normami

<sup>205</sup> Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Partnerstwo wschodnie, KOM(2008) 823 wersja ostateczna.

<sup>206</sup> Szerzej zob. *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009.

UE. (...) Nowe układy o stowarzyszeniu, poza istniejącymi możliwościami dla handlu i inwestycji, będą zawierały między innymi postanowienia dotyczące utworzenia lub przyjęcia za cel utworzenia pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu (...). Unia Europejska opracuje indywidualnie z każdym z krajów partnerskich kompleksowe programy rozwoju instytucjonalnego, aby polepszyć ich zdolności administracyjne, m.in. dzięki szkoleniom, pomocy technicznej i odpowiednim działaniom innowacyjnym. Innym ważnym aspektem partnerstwa wschodniego jest wspieranie mobilności obywateli i liberalizacji reżimu wizowego w bezpiecznym otoczeniu. Partnerstwo będzie promowało mobilność obywateli krajów partnerskich przez umowy o ułatwieniach wizowych i umowy o readmisji; zgodnie z globalnym podejściem do kwestii migracji UE podejmie również względem poszczególnych krajów partnerskich stopniowe działania w kierunku pełnej liberalizacji reżimu wizowego jako celu długofalowego przyjętego przez poszczególne kraje partnerskie. (...) Partnerstwo wschodnie będzie dążyć do wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego przez współpracę w zakresie długoterminowych, stabilnych i bezpiecznych dostaw energii oraz jej przesyłu, także za pomocą lepszych uregulowań prawnych, efektywności energetycznej i większego wykorzystywania odnawialnych źródeł energii”<sup>207</sup>.

W Deklaracji praskiej wyartykułowano większość dążeń wszystkich stron. Uczestnicy szczytu uzgodnili, że fundamentem Partnerstwa Wschodniego będzie pogłębienie współpracy dwustronnej, zmierzające do zawarcia umów stowarzyszeniowych (*Association Agreements – AA*), których istotnym elementem przejściowym będzie ustanawianie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Areas – DCFTA*). Przełożenie celów w wymiar praktyczny rozpoczęto tuż po szczycie. Do pierwszych roboczych spotkań przedstawicieli Komisji i państw członkowskich UE oraz sześciu krajów partnerskich doszło miesiąc po szczycie w Pradze, a już w grudniu 2009 roku w Brukseli miało miejsce pierwsze formalne spotkanie ministrów spraw zagranicznych.

## **Założenia**

Partnerstwo wschodnie zostało zaprojektowane w sposób elastyczny, tak by każdy z partnerów mógł dopasować swój udział do własnych możliwości oraz aspiracji. Inicjatywa bierze pod uwagę fakt, że Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina znajdują się na różnym etapie rozwoju politycznego, ekonomicznego oraz mają zróżnicowane plany pogłębiania związków z Zachodem. Jedynie Gruzja i Ukraina oficjalnie artykułują swoje aspiracje do pełnego członkostwa w UE. Architektura Partnerstwa daje

<sup>207</sup> *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa w Pradze*, Rada Europejska, Bruksela 8435/09 (Presse 78) (Or.en), <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%208435%202009%20INIT>, dostęp: 22.07.2016.



możliwość, by to kraje partnerskie dokonały strategicznego wyboru stopnia integracji. Jedynym, ale najważniejszym warunkiem uczestnictwa w projekcie jest wprowadzanie reform zgodnych z duchem europejskim oraz pogłębianie współpracy instytucjonalnej i handlowej z UE.

Wcześniejsze doświadczenia integracyjne wskazują, że pierwotnym i niezbędnym wymogiem dla właściwego wywiązywania się z zobowiązań przez państwa partnerskie jest odpowiednie przygotowanie instytucji administracji publicznej w tych krajach<sup>208</sup>. Stąd w ramach Partnerstwa uruchomione zostały tzw. Kompleksowe Programy Rozwoju Instytucjonalnego (*Comprehensive Institution Building – CIB*), nieznane wcześniej w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Aby organy administracji mogły efektywnie wprowadzać postulowane reformy muszą unikać formułowanej wobec nich krytyki. Najistotniejsze zarzuty odnoszą się do kwestii: (a) skali (nadmiernie rozbudowane aparaty, wysokie koszty funkcjonowania), (b) aktywności (angażowanie się w świadczenie usług, które mogą być dostarczane przez sektor prywatny), (c) sposobu działania (nieskuteczność, nieefektywność, brak elastyczności, niski stopień zaspokajania potrzeb obywateli). Na Kompleksowy Program Rozwoju Instytucjonalnego (lata 2011–2013) przeznaczono ponad 170 mln euro.

Programy Rozwoju Instytucjonalnego – PRI zostały wcześniej wypracowane i są stale wdrażane w państwach członkowskich. U podstaw PRI leży przekonanie, że kluczowym czynnikiem służącym rozwojowi jest sprawna i efektywna administracja rządowa oraz samorządowa, inicjująca i wspierająca działania na rzecz modernizacji. Pod pojęciem tym rozumie się odpowiednie struktury organizacyjne, właściwe procedury działania, mechanizmy zapewniające udział społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami publicznymi oraz kompetentnych i sprawnych urzędników. PRI wpisuje się w nurt budowania nowoczesnej administracji publicznej i stanowi przykład kompleksowego podejścia służącego doskonaleniu jakości działania administracji publicznej. Jej konceptualnych korzeni należy szukać w nurcie działań modernizacyjnych określanych jako reformy pierwszej generacji (nowe zarządzanie publiczne), oraz w reformach administracyjnych drugiej generacji (zarządzanie współuczestniczące)<sup>209</sup>.

<sup>208</sup> UE pomagała krajom takim, jak Polska, w drodze do członkostwa. Komisja Europejska przeznaczała znaczne zasoby finansowe i ludzkie na reformy w krajach kandydackich. Prawie jedna trzecia środków z funduszu przedakcesyjnego PHARE, którym Polska była objęta od 1990 roku, przeznaczono na budowanie sprawnie funkcjonującej administracji, odpowiadającej za wprowadzanie w życie przepisów i standardów UE. Znaczne środki płynęły też z funduszu SAPARD, oraz ISPA. Zob. [https://bcgconsulting.pl/fundusze\\_przedakcesyjne.php](https://bcgconsulting.pl/fundusze_przedakcesyjne.php), dostęp: 19.07.2016.

<sup>209</sup> Opis mierników wykonania zadań publicznych w metodzie PRI, szerzej zob. J. Duda, A. Jeżowski, W. Misiąg, B. Nowak, J. Szlachta, J. Zaleski, *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, MSWiA, Warszawa 2004; Por. U. Kobylińska, *Mierniki sprawności usług publicznych*, *Współczesne zarządzanie* 2013, Nr 2.; T. Skiemiewki, *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej*, *raport z I etapu badania*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008, s. 56.

Co do pierwszego aspektu, to „termin nowego zarządzania publicznego określa typ reform administracyjnych, podejmowanych w oparciu o mechanizmy i instrumenty charakterystyczne dla organizacji sektora prywatnego. W jego ramach ukształtowała się wiele koncepcji, spośród których do najważniejszych należy zaliczyć: menedżeryzm (*managerialism*), rynkowo zorientowaną administrację publiczną (*market-oriented administration*), rząd przedsiębiorczy (*entrepreneurial government*) oraz zarządzanie biznesowe (*business-like management*). Wspólne dla wyżej wymienionych koncepcji jest przekonanie o konieczności zastąpienia tradycyjnego modelu administracji publicznej (nakierowanego na procedury) przez administrację zorientowaną na osiągnięcie rezultatów oraz wiara, że instrumenty zarządzania stosowane w sektorze prywatnym mogą być skutecznie wykorzystane w sektorze publicznym (tzw. podejście rynkowe). Warunkami zbudowania administracji zorientowanej na osiągnięcie rezultatów są m.in. elastyczna polityka kadrowa, wprowadzenie systemu wynagradzania urzędników oparte o kryteria efektywności działania, precyzyjne określenie celów i zadań instytucji publicznych oraz wypracowanie mierników służących ocenie ich realizacji. Za wspólne dla nurtów kryjących się pod pojęciem nowego zarządzania publicznego należy również uznać następujące postulaty: decentralizacji władzy, deregulacji monopolu, wycofania się władzy publicznej z bezpośredniego świadczenia usług publicznych oraz stosowanie alternatywnych mechanizmów ich świadczenia, jak również tworzenia quasi-rynków usług publicznych”<sup>210</sup>.

Co do drugiego aspektu zaangażowanie i udział obywateli w procesie *policy-making*, jako wartość sama w sobie, jest wyrażana i wpisywana w szeroką koncepcję *good governance*, integrującą ze sobą wszelkiego typu czynniki pozytywnie korelujące z jakością zarządzania publicznego<sup>211</sup>. Dostrzega się w tym zakresie ogólnosiwiatową poprawę. W raporcie OECD, zwraca się uwagę na element kooperacji. „Relacje władza-obywatel to fundament zasady *good governance*. Kontekst, w jakim odbywa się interakcja między rządami krajowymi o obywatelami, jest niezwykle złożony. Decyzje polityczne zapadają na różnych poziomach zarządzania. Rozstrzygnięcia spraw wymagają kooperacji i porozumienia na poziomie regionów, krajów oraz przestrzeni międzynarodowej. Nowoczesna technologia komunikacyjna wzmocniła tę współzależność. Mierząc się z takim poziomem skomplikowania, dostrzegana utrata wpływu na decyzje jest przez wielu interpretowana, jako deficyt demokracji. Mając to na uwadze, poszczególne rządy dostrzegają, że nie będą w stanie prowadzić efektywnej polityki, bez wsparcia ze strony obywateli. Dlatego

<sup>210</sup> *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, red. S. Mazur, Program Rozwoju Instytucjonalnego, Kraków 2004, s. 13-14.

<sup>211</sup> Szerzej zob. *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008; Por. N. Drejerska, *Good governance w polskiej polityce regionalnej*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie: Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej 2010, nr 83, s. 45-54.

też, rządy poszukują nowych, ulepszonych modeli i podejść do kwestii informowania, konsultowania i angażowania obywateli w proces *policy-making*<sup>212</sup>. W raporcie wskazuje się na przykłady działań, których rezultatem było, po pierwsze wzmożone zaangażowanie obywatelskie, po drugie lepszy wspólny efekt końcowy, czyli poprawa sytuacji w danej przestrzeni społecznej.

Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego opiera się na powtarzalnej sekwencji działań, obejmującej: (a) diagnozę poziomu rozwoju – prowadzoną w formie analizy instytucjonalnej; (b) opracowanie planu rozwoju instytucjonalnego, tj. identyfikacja i zaplanowanie działań doskonalących funkcjonowanie jednostki i poziom świadczonych usług; (c) realizację planu poprzez wdrażanie tzw. narzędzi rozwoju instytucjonalnego; (d) ocenę efektów realizowaną poprzez ponowną ocenę poziomu rozwoju instytucjonalnego<sup>213</sup>. Należy zauważyć, że budowa sprawnie działających instytucji państwowych nie jest zadaniem łatwym, szczególnie w krajach o krótkim stażu podmiotowości międzynarodowo-prawnej i niskiej kulturze prawno-administracyjnej. Mimo wprowadzenia Metod Planowania Rozwoju Instytucjonalne w większości partnerskich krajów wschodnich administracja publiczna nadal boryka się z niewłaściwą koordynacją pomiędzy ministerstwami, brakiem przejrzystości działania i korupcją, niskim poziomem płac, fluktuacją pracowników, czy też brakiem komórek odpowiedzialnych za strategiczne planowanie.

Warunek konieczny dla wdrażania reform – sprawna administracja – nadal nie został wdrożony. „Według rankingu Estonian Center of Eastern Partnership z 2014 roku w ciągu kilku ostatnich lat kraje PW, z wyjątkiem Gruzji, nie dokonały znaczących zmian na rzecz poprawy jakości funkcjonowania aparatu państwowego. Unijne doświadczenia pokazują, że państwa Partnerstwa Wschodniego są niechętnie reformowaniu administracji publicznej. Unia próbowała zachęcić je do takiego działania poprzez uruchomienie Kompleksowych Programów Rozwoju Instytucjonalnego (KPRI). Były one jednak opieszale realizowane przez państwa PW i choć powołano je w 2009 roku, dokumenty programowe podpisano dopiero w 2011 roku, a instytucje unijne nie zdecydowały się przedłużyć programu po 2013 roku. Przyczyną porażki KPRI była niewydolność systemu koordynacji pomiędzy ministerstwami i brak woli politycznej do zmiany całego systemu. Taka sytuacja nie dziwi, gdyż nawet w krajach objętych polityką rozszerzenia trudno jest egzekwować reformę administracji publicznej. Sposób działania służby cywilnej jest kwestią wrażliwą politycznie, niełatwo też wpływać na zakres kompetencji danych resortów. W takiej sytuacji lepsze rezultaty przynosi wspieranie przez UE niektórych aspektów reformy administracji publicznej, jak na przykład z sukcesem wdrażane doradztwo w zakresie zarządzania

<sup>212</sup> *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in Policy-making*, OECD, Paryż 2001.

<sup>213</sup> Szerzej zob. J. Bober, R. Sułkowski, M. Żabiński, *Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)*, [http://www.pri.msap.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=37](http://www.pri.msap.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=37), dostęp: 25.07.2016.

finansami publicznymi w Gruzji. Na poziomie technicznej realizacji projektów częstym problemem jest słaba znajomość języka angielskiego wśród urzędników i ich niewielka wiedza o procedurach UE. Brakuje wieloletnich modułów szkoleniowych powiązanych tematycznie z prowadzonymi reformami oraz z zarządzania unijnymi projektami”<sup>214</sup>. Należy jednak mieć na uwadze, że Partnerstwo Wschodnie jest pierwszą tego rodzaju inicjatywą realizowaną na wschodnich rubieżach Europy. Sam fakt jej istnienia – w kontekście co rusz ujawniających się nowych punktów zapalnych i zagrożeń – jest sukcesem. Trzeba zatem pamiętać, że proces wspierania reform jest projektem rozpisany na lata. Niezależnie od tego, czy będą one aspirowały do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej czy też zmierzać będą do pogłębienia z nią współpracy, mogą liczyć na silne wsparcie we wdrażaniu reform. To zasadnicza zmiana, gdyż do tej pory z tak ogromnej pomocy mogły korzystać jedynie kraje kandydujące do Unii Europejskiej. Efektem może być w przyszłości osiągnięcie poziomu stabilizacji, bezpieczeństwa i dobrobytu.

Partnerstwo Wschodnie w swoim założeniu opiera się na dwóch filarach: (1) współpracy dwustronnej oraz (2) wielostronnej wraz z poszczególnymi mechanizmami tej współpracy – tzw. platformami oraz inicjatywami flagowymi, m.in. w sferach zintegrowanego zarządzania granicami czy wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

## **Współpraca dwustronna**

### **a. Wsparcie reform**

Głównym celem Partnerstwa jest stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej między UE a krajami partnerskimi. Aby to osiągnąć, partnerstwo wschodnie wspiera reformy polityczne i społeczno-gospodarcze w krajach partnerskich, ułatwiając tym samym zbliżenie z Unią oraz wspólne zaangażowanie na rzecz stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu. Partnerstwo Wschodnie nadaje dodatkowy rozmach rozwojowi gospodarstwu, społecznemu i regionalnemu krajów partnerskich, umacnia rządy prawa oraz wspomaga równomierny rozwój regionalny i spójność społeczną<sup>215</sup>. Partnerstwo – jak wcześniej przywołano – kładzie nacisk na wzmocnienie instytucji w krajach partnerskich. Stworzenie sprawnie działającej i przejrzystej administracji stanowi podstawę i warunek wstępny efektywnego spożytkowania unijnej pomocy. Należy pamiętać, iż znaczącą rolę do odegrania w tym procesie mają nie tylko politycy i urzędnicy, lecz również instytucje społeczeństwa

<sup>214</sup> E. Kaca, *Unijne misje eksperckie w regionie Partnerstwa Wschodniego: czas na zmiany*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuletyn 2016, nr 20 (1370), s. 2; Zob. *Public Administration in EU Eastern Partners, Comparative Report 2014*, Estonian Center of Eastern Partnership, [http://eceap.eu/wp-content/uploads/2015/01/EPR\\_Raport19-2.pdf](http://eceap.eu/wp-content/uploads/2015/01/EPR_Raport19-2.pdf), dostęp: 24.07.2016.

<sup>215</sup> Zob. *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009, s. 7.

obywatelskiego. To one powinny monitorować wprowadzanie reform i sprawdzać, czy instytucje państwowe stają się bardziej przejrzyste, oraz czy funkcjonują sprawnie<sup>216</sup>.

### **b. Umowy stowarzyszeniowe**

Wraz z rozpadem ZSRR w na przełomie lat 80. i 90. XX w. pojawiło się koncepcji uwzględniających formę w jakiej kraje zachodnie winny zaangażować się na tzw. obszarze postradzieckim. Po początkowej powściągliwości, w obliczu wycofania się wojsk rosyjskich z terytorium Europy Wschodniej oraz ujawnieniu słabości ekonomicznej i w konsekwencji politycznej Rosji, koncepcje budowania odrębnych bloków ekonomicznych i politycznych w Europie Wschodniej (NATO-bis, UE-bis) zastąpiono jednoznacznymi deklaracjami o chęci przystąpienia do NATO i UE na zasadzie pełnoprawnego członkostwa. Fazą formalnie rozpoczynającą cały proces integracji było podpisanie szeregu umów stowarzyszeniowych przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej z UE w latach '90. Polska podpisała swój Układ europejski ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a WE dnia 16 grudnia 1991 roku (wszedł w życie 1 lutego 1994 roku)<sup>217</sup>. Etapem wieńczącym wejście Polski (i pozostałych 9 państw) do Wspólnoty było podpisanie w Atenach Traktatu akcesyjnego (wszedł w życie 1 maja 2004 roku). Nowe państwa, niezależnie od indywidualnych różnic, stały się orędownikami kierunku wschodniego i większego zaangażowania Unii w politykę sąsiedzką. Chodziło o zasypanie linii podziału geograficznego i politycznego, która w pierwszej połowie zeszłej dekady sprowadzała się do relacji bogatego Zachodu i rozwijającego się Wschodu, organizując życie polityczne.

Wskazując na specyfikę systemową Unii Europejskiej, która wciąż ewoluuje, należy pamiętać, że proces integracji przebiega już od ponad 60 lat. Ostatnie wydarzenia, w tym tzw. „Brexit”, kryzys instytucjonalny wewnątrz Unii, terroryzm w Europie, masowa imigracja, wzrost nastrojów nacjonalistycznych i szereg innych problemów – ewidentnie wyhamowuje proces angażowania się w sprawy zewnętrzne, w tym w kwestie rozszerzenia Wspólnoty, czy promocji innych form integracji z UE. Coraz bardziej widoczny jest problem braku zgody wszystkich państw członkowskich co do wspólnej wizji politycznej przyszłości Unii, która po rozszerzeniach z lat 2004-2007, znalazła się na granicy swoich możliwości<sup>218</sup>.

Nie mniej UE nie wycofuje się ze współpracy z państwami sąsiedzkimi. Stąd w ramach Partnerstwa Wschodniego – mimo, że prosta ścieżka do członkostwa nie jest oferowana

<sup>216</sup> *Eastern Partnership Civil Society Forum Concept Paper*, s. 1-4. [http://www.eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/docs/concept\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/concept_en.pdf), dostęp: 20.07.2016; E. Kaca, P. Kaźmierkiewicz, *Eastern Promises: Supporting Civil Society in the Eastern Partnership Countries*, Warszawa 2010, s. 6.

<sup>217</sup> Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38).

<sup>218</sup> Należy pamiętać, że proces rozszerzenia uwarunkowany jest w dalszym ciągu wypełnianiem przez państwa kandydujące kryteriów akcesyjnych uregulowanych w art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej.

– zacieśnienie współpracy krajów partnerskich z Unią Europejską jest możliwe dzięki zawieraniu umów o stowarzyszeniu (*Association Agreements*), które w ramach Partnerstwa zastąpiły, lub mają zastąpić do tej pory obowiązujące – luźniejsze w poziomie integracji – umowy o partnerstwie i współpracy (*Partnership and Cooperation Agreement*). Umowy stowarzyszeniowe mają stać się podstawą wprowadzania w krajach partnerskich prawodawstwa i standardów UE, zapewniając uprzywilejowaną pozycję wyjściową do dalszej współpracy. Nadal warunkiem rozpoczęcia negocjacji i późniejszego zacieśnienia stosunków jest odpowiedni postęp w dziedzinie demokracji, praworządności i przestrzegania praw człowieka. Aktualnie tylko trzy kraje Partnerstwa mają podpisane umowy stowarzyszeniowe: Gruzja (podpisanie 27 czerwca 2014 roku, wejście w życie 1 lipca 2016 roku), Ukraina (1 listopada 2014 roku – tymczasowe wejście w życie części politycznej; 1 stycznia 2016 roku – tymczasowe wejście w życie części handlowej), oraz Mołdawia (podpisanie 27 czerwca 2014 roku, wejście w życie 1 lipca 2016 roku). Armenia oraz Azerbejdżan dnia 15 lipca 2010 roku rozpoczęły negocjacje o stowarzyszeniu, bez wyraźniej woli jego zawarcia. Żadne z państw Partnerstwa Wschodniego nie posiada oficjalnego statusu kandydata do członkostwa (złożenie wniosku o członkostwo i uzyskanie statusu kandydata)<sup>219</sup>. „Armenia zakończyła negocjacje AA/DCFTA w lipcu 2013 roku, ale odstąpiła od podpisania umowy we wrześniu 2013 r. w związku z przystąpieniem do Unii Celnej (obejmującej również Rosję, Białoruś, Kazachstan i Kirgistan), które miało miejsce w styczniu 2015 r. W grudniu 2015 roku rozpoczęły się negocjacje między UE a Armenią w sprawie ustanowienia nowej bazy prawnej dalszych relacji (tzw. Nowe Porozumienie Ramowe). Azerbejdżan, który nie negocjował DCFTA, gdyż nie jest członkiem Światowej Organizacji Handlu (WTO), wyraża potencjalne zainteresowanie podpisaniem Porozumienia Strategicznego z UE. Białoruś, również pozostająca poza WTO, nie negocjuje Umowy Stowarzyszeniowej, ale jest zainteresowana ustanowieniem bazy prawnej relacji z UE. Różne cele i oczekiwania poszczególnych krajów Partnerstwa Wschodniego wobec UE wpisują się w wypracowywaną obecnie w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa zasadę dyferencjacji, tj. uwzględniania różnych interesów, ambicji i poziomu zaangażowania państw partnerskich w kształtowaniu ich relacji z UE”<sup>220</sup>.

<sup>219</sup> Aktualnie status kandydata posiadają następujące państwa: Albania, Czarnogóra, Islandia, Macedonia, Serbia i Turcja, z tym zastrzeżeniem, że w 2013 roku Islandia zdecydowała o zawieszeniu negocjacji akcesyjnych do 2017 roku (do momentu przerwania rozmów udało się zamknąć negocjacje w 11 rozdziałach, a trwały one w kolejnych 17), natomiast Turcja boryka się z problemami wewnętrznymi oraz niezmienną niechęcią niektórych państw członkowskich co do jej akcesji, z kolei Serbia cały czas znajduje się na politycznym rozdrożu pomiędzy jednoczesną wolą wzmocnienia relacji z Rosją oraz UE, wreszcie Albania i Macedonia pozostają nadal najbiedniejszymi krajami Europy i nie mają razem żadnego rozdziału negocjacyjnego zamkniętego. Zob. *Rozszerzenie UE*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [https://edynburg.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/unia\\_europejska/obszary/rozszerzenie/rozszerzenie\\_ue;jsessionid=6D414E7B83C4CDA6160C2B7F0B0410D3.cmsap4p](https://edynburg.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/unia_europejska/obszary/rozszerzenie/rozszerzenie_ue;jsessionid=6D414E7B83C4CDA6160C2B7F0B0410D3.cmsap4p), dostęp: 25.07.2016.

<sup>220</sup> *Wymiar dwustronny partnerstwa wschodniego*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/partnerstwo\\_wschodnie/wymiar\\_dwustronny/?printMode=true](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/partnerstwo_wschodnie/wymiar_dwustronny/?printMode=true), dostęp: 25.07.2016.

### c. Pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu

Elementem warunkującym podpisanie umów stowarzyszeniowych jest wcześniejsze utworzenie Pogłębionych i Kompleksowych Stref Wolnego Handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA*). W ramach tych umów kraje partnerskie zobowiązują się spełnić odpowiednie kryteria zasad wolnego rynku. Unia Europejska wychodzi z założenia, że otwarte rynki i integracja gospodarcza przyczyniają się do szybkiego rozwoju gospodarczego, a wzrost dobrobytu i stworzenie silnych więzi handlowych zwiększają szanse na trwałą stabilizację polityczną. „Pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu (DCFTA) są bardzo ambitnym projektem, służącym zwalczaniu przeszkód w handlu na granicach i usunięciu tych, mających swoje źródło za granicą. Jednym z celów jest zbliżenie przepisów naszych partnerów handlowych z prawodawstwem UE w obszarach związanych z handlem (*pogłębione*). Ponadto zakres umów jest bardzo szeroki: dotyczą one kwestii, które mają zasadnicze znaczenie dla nowoczesnego, przejrzystego i przewidywalnego systemu handlu i inwestycji, takich jak konkurencja, zamówienia publiczne i prawa własności intelektualnej (*kompleksowe*)”<sup>221</sup>. Dzięki umowom o Pogłębionych i Kompleksowych Strefach Wolnego Handlu, kraje Partnerstwa mają możliwość integracji gospodarczej, a co za tym idzie – czerpania tych samych korzyści, które zachodnim gospodarkom zapewniły szybki i długotrwały rozwój ekonomiczny. Kraje partnerskie będą też mogły korzystać z napływu unijnych inwestycji i kapitału, a także z dostępu do nowoczesnych technologii, niezbędnych w procesach modernizacji<sup>222</sup>.

### d. Mobilność i bezpieczeństwo

Poza sporami politycznymi i różnicami pomiędzy poszczególnymi państwami partnerskimi wydaje się pozostawać kwestia nadania priorytetowego znaczenie liberalizacji wizowej, mającej prowadzić do całkowitego zniesienia wiz. Państwa, które będą gotowe wprowadzić unijne standardy, mogą spodziewać się ułatwień w procedurach wizowych, w tym przykładowo zniesienia opłat za ich wydanie. Niezbędne jest jednak zagwarantowanie stabilności i bezpieczeństwa granic zarówno sześciu krajów partnerskich, jak i Unii Europejskiej. Dlatego w ramach Partnerstwa przewidziano projekty obejmujące walkę z nielegalną migracją oraz utworzenie zintegrowanych systemów zarządzania granicami. Pomoc dotyczy m.in. zapewnienia wysokiej jakości procedur kontroli. „Wprowadzenie ruchu bezwizowego jest uzależnione od spełnienia przez państwa partnerskie warunków dobrze zarządzanej i bezpiecznej mobilności obywateli. Pierwszym krokiem są umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji (*Visa Facilitation Agreement, Readmission*

<sup>221</sup> Komisarz De Gucht z wizytą w Moldawii i Gruzji w celu otwarcia negocjacji handlowych, Komisja Europejska Komunikat prasowy, Bruksela 24 lutego 2012r., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-162\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-162_pl.htm), dostęp: 25.07.2016.

<sup>222</sup> Zob. Rezolucja w sprawie zbliżenia ustawodawstwa krajów Partnerstwa Wschodniego do ustawodawstwa UE w zakresie gospodarczym z 28 maja 2013 r. (Dz. U. UE C 338 z 19 listopada 2013 r.).

*Agreement – VFA&R*). Podpisanie VFA skutkuje niższym kosztem krótkoterminowej wizy Schengen, uproszczoną procedurą dotyczącą składania wniosków wizowych oraz wprowadzeniem kategorii obywateli mogących ubiegać się o bezpłatne wizy (m.in. dzieci, emeryci, studenci, sportowcy, dziennikarze, uczestnicy programów wymiany kulturalnej). Następnie zainteresowane państwa wdrażają dwufazowy Plan Działania ws. Liberalizacji Wizowej (*Visa Liberalisation Action Plan – VLAP*), obejmujący szereg dostosowań ustawodawczych i implementacyjnych w obszarach: 1) bezpieczeństwa dokumentów, 2) zintegrowanego zarządzania granicami, migracją i kwestiami azylowymi, 3) porządku publicznego i bezpieczeństwa, 4) stosunków zewnętrznych i praw podstawowych. Najbardziej zaawansowana w procesie liberalizacji wizowej jest Mołdawia, której obywatele od kwietnia 2015 mogą wjeżdżać do UE bez wiz (warunkiem jest posiadanie paszportu biometrycznego i pobyt nie dłuższy niż 180 dni). W grudniu 2015 r. Komisja Europejska wydała pozytywne rekomendacje ws. wypełnienia drugiej fazy VLAP przez Gruzję i Ukrainę. Wprowadzenie przepisów umożliwiających ustanowienie reżimu bezwizowego wymagać będzie akceptacji Parlamentu Europejskiego i Rady (tj. wszystkich państw członkowskich UE). Armenia i Azerbejdżan także odnotowały postępy w procesie liberalizacji wizowej. Od 2014 roku oba kraje mają zawarte z UE umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji, które weszły w życie odpowiednio 1 stycznia i 1 września 2014 roku Armenia zgłasza także wolę rozpoczęcia procesu VLAP. Od stycznia 2015 trwają negocjacje analogicznych umów z Białorusią<sup>223</sup>.

#### **e. Bezpieczeństwo energetyczne**

Kolejnym filarem Partnerstwa Wschodniego jest kwestia koordynacji działań w sektorze energetycznym. Celem jest pogłębienie współpracy w tym obszarze skutkujące zwiększeniem bezpieczeństwa. Zagrożenia dla stabilności systemów energetycznych mają zasięg ponadkrajowy. Stąd stan bezpieczeństwa energetycznego UE zależy w dużej mierze od kondycji tego sektora u wschodnich sąsiadów. Zagrożenia mogą obejmować m.in.: przestarzałą infrastrukturę, uzależnienie od importowanych surowców, korupcję, niejasne zasady funkcjonowania rynków energetycznych oraz wysokie zużycie energii. Wszystko to łącznie wpływa na sektor energetyczny UE, wyraźnie obniżając jego efektywność i sumując się wspólnym zagrożeniem. Stąd Unii Europejskiej oferuje państwom partnerskim pomoc w celu doinwestowania infrastruktury i harmonizacji przepisów na dostawy,

<sup>223</sup> *Wymiar dwustronny partnerstwa wschodniego*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/partnerstwo\\_wschodnie/wymiar\\_dwustronny/?printMode=true](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/partnerstwo_wschodnie/wymiar_dwustronny/?printMode=true), dostęp: 25.07.2016. Por. Committee on Eastern European Economic Relations, *Roads to Visa-free Travel*, Position Paper, s. 7–13, [http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm\\_pdf/Position%20Paper%20Roads%20to%20Visa-free%20Travel\\_0.pdf](http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm_pdf/Position%20Paper%20Roads%20to%20Visa-free%20Travel_0.pdf), dostęp: 25.07.2016.



tranzyt energii i zwiększenie wydajności energetycznej. Szczególny nacisk jest także położony na wykorzystanie odnawialnych źródeł energii<sup>224</sup>.

Należy zauważyć, iż trwają prace nad dostosowaniem przepisów sektorowych i regulacji do zasad wewnętrznego rynku energii UE. Ukraina i Mołdawia stały się członkami Wspólnoty Energetycznej, a Gruzja i Armenia są obserwatorami. Ma miejsce na różnym etapie zaawansowania proces projektowania i budowy sieci energetycznych (gaz ziemny, ropa, elektryczność), w szczególności w celu utworzenia południowego korytarza gazowego (Nabucco) z nadrejonu Morza Kaspijskiego do Europy<sup>225</sup>. Sama wspólnota „widocznie zaangażowała się w liberalizację rynków energii elektrycznej i gazu poprzez wdrożenie trzeciego pakietu energetycznego UE, przyjętego w 2009 roku, w którym jako kluczowe elementy przewiduje się rozdział przedsiębiorstw zajmujących się przesyłem i dostawami energii oraz zasadę *dostępu stron trzecich* gwarantującą dostawcom gazu oraz energii elektrycznej prawo dostępu do sieci przesyłowych na niedyskryminujących warunkach”<sup>226</sup>.

### **Współpraca wielostronna**

Udział we wspólnych programach, inicjatywach oraz forach współpracy ma przynieść dodatkowy efekt mobilizujący. Jak głosi komunikat polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych „wspólne działanie budzi ducha konkurencji i przyspiesza reformy. Kraje partnerskie mają szansę obserwować, jak wypadają na tle sąsiadów i jakie pozytywne zmiany zachodzą w tych państwach, które zdecydowały się skorzystać z możliwości, jakie daje Partnerstwo Wschodnie. Wspólne działanie ma jednak przede wszystkim wymiar praktyczny. Dzięki spotkaniom i wymianie doświadczeń można się uczyć od siebie nawzajem, unikając w ten sposób wielu błędów. Do sprawnego realizowania tej współpracy konieczne są regularne spotkania na najwyższym szczeblu. Co dwa lata spotykają się przywódcy i szefowie rządów państw członkowskich Unii Europejskiej i krajów partnerskich, a raz w roku – ministrowie spraw zagranicznych. Wysoka Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Komisarz ds. Rozszerzenia i Polityki Sąsiedztwa spotykają się od 2012 r. z ministrami spraw zagranicznych krajów partnerskich

<sup>224</sup> Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej. Plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE*, KOM(2008) 781 wersja ostateczna/2; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Polityka energetyczna UE: stosunki z partnerami spoza UE*, KOM(2011) 539 wersja ostateczna; Rezolucja w sprawie bezpieczeństwa energetycznego w kontekście rynku energii i harmonizacji między partnerami z Europy Wschodniej a krajami UE z 28 maja 2013 r. (Dz. U. UE C 338 z 19 listopada 2013 r.).

<sup>225</sup> *Implementation of the European Neighborhood Policy in 2012 Regional Report: Eastern Partnership*, SWD(2013) 85 final, s.16-18.

<sup>226</sup> *Rezolucja w sprawie bezpieczeństwa energetycznego w kontekście rynku energii i harmonizacji między partnerami z Europy Wschodniej a krajami UE*, 28 maja 2013 r., Dz. U. UE C 338 z 19 listopada 2013, s. 15.

w ramach Nieformalnych Dialogów Partnerstwa Wschodniego. Dialog ten ma objąć także spotkania sektorowych ministrów państw partnerskich z odpowiednimi komisarzami Unii Europejskiej<sup>227</sup>. Działania w wymiarze wielostronnym prowadzone są w ramach platform tematycznych, których idea polega na planowaniu, uzgadnianiu i koordynowaniu przedsięwzięć. Dwa razy w roku organizowane są spotkania, które gromadzą wyższych urzędników ministerstw zaangażowanych w działanie w poszczególnych obszarach<sup>228</sup>. W ramach każdej platformy zestawione są priorytety wraz z opisem programu działania oraz bieżącą oceną postępów realizacji. Prace wspierane są przez panele eksperckie, które dokonują przeglądu i analizy sytuacji w poszczególnych krajach. Uzupełniającą formą współpracy wielostronnej są szkolenia, seminaria i warsztaty. Praktycznym wyrazem funkcjonowania platform są tzw. inicjatywy flagowe. W ramach Partnerstwa powołano następujące inicjatywy: (a) program zintegrowanego zarządzania granicami (*Eastern Partnership flagship initiative: integrated border management*), (b) wsparcie dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw – *SME Facility (Eastern Partnership flagship initiative: small and medium size enterprises)* (c) regionalne rynki energetyczne, efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii (*Eastern Partnership flagship initiative: energy*) (d) zarządzanie środowiskowe (*Eastern Partnership flagship initiative: environment*) (e) system zwalczania skutków katastrof naturalnych i spowodowanych przez człowieka (*Eastern Partnership flagship initiative: prevention, preparedness and response to natural and man-made diastases*), (f) zrównoważony rozwój miast (*Eastern Partnership flagship initiative: sustainable municipal development*), (g) wielostronna współpraca (*Eastern Partnership: Multilateral Cooperation*). Platformy swoim zakresem obejmują następujące polityki.

1. Demokracja, dobre zarządzanie i stabilność – platforma integruje takie obszary jak: demokracja i prawa człowieka, wymiar sprawiedliwości, wolność i bezpieczeństwo wewnętrzne oraz stabilność i bezpieczeństwo. W ramach platformy wdrażana jest m.in. flagowa inicjatywa zintegrowanego systemu zarządzania granicami oraz inicjatywa dotycząca systemu zwalczania skutków katastrof naturalnych i spowodowanych przez człowieka.
2. Integracja gospodarcza i konwergencja z politykami UE – prace w przedmiotowej platformie koncentrują się na harmonizacji w sferze prawodawstwa, współpracy finansowej i makroekonomicznej, pobudzaniu rozwoju ekonomicznego, wsparciu

<sup>227</sup> *Partnerstwo wschodnie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/partnerstwo\\_wschodnie/](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/partnerstwo_wschodnie/), dostęp: 27.07.2016, s. 21.

<sup>228</sup> Aktualnie funkcjonują panele: ds. zintegrowanego zarządzania granicami, ds. walki z korupcją, ds. wsparcia reformy administracji publicznej, ds. migracji i azylu, ds. wsparcia reformy sądownictwa, ds. handlu, a także ds. wsparcia reformy małych i średnich przedsiębiorstw, ds. środowiska oraz ds. transportu.

- rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości (SME) oraz na kwestiach związanych z ochroną środowiska.
3. Bezpieczeństwo energetyczne – działania w ramach tej platformy zmierzają do wsparcia rozwoju infrastruktury i systemu dywersyfikacji dostaw, zbliżania w sferze regulacyjnej i harmonizację polityk energetycznych, a także promocję energooszczędności i wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Dzięki współpracy wielostronnej możliwe jest realizowanie wspólnych inwestycji na poziomie regionalnym, a tym samym obniżenie ich kosztów, jak również zapewnienie stabilności dostaw i tranzytu.
  4. Kontakty międzyludzkie – platforma odpowiada za szereg zagadnień m.in. związanych z: pobudzaniem wymiany naukowej, implementacją programów skierowanych do młodzieży, wspieraniem dialogu międzykulturowego, współpracą w dziedzinie kultury, czy rozwojem społeczeństwa informacyjnego.

Chodzi o zbliżanie mieszkańców państw partnerskich i krajów Unii Europejskiej. Oczywistym jest, iż powodzenie Partnerstwa uzależnione jest w znacznym stopniu od aktywności obywateli. Kontakty bezpośrednie, wzajemne poznawanie się, dialog międzykulturowy przyczyniają się do lepszego poznania się wzajemnie, zacieśniania więzów, zrozumienia odmiennych sposobów myślenia, mentalności, przewyciężenia stereotypów i budowy społeczeństwa obywatelskiego. Interakcja społeczna wzmaga tolerancję i rozwiązywanie pojawiających się konfliktów. Praktycznym urzeczywistnieniem tych idei są konkretne inicjatywy specjalnie dedykowane dla Partnerstwa, bądź udostępnione obywatelom państw partnerskich, w tym m.in.: (1) Program Komisji Europejskiej ds. Kultury Partnerstwa Wschodniego (główny cel to instytucjonalne wzmocnienie sektorów kultury w krajach partnerskich i ułatwienie wszystkim obywatelom dostępu do całości bogactwa kulturowego krajów Partnerstwa i państw członkowskich UE)<sup>229</sup>, (2) program Tempus, którego celem jest m.in. wzmacnianie współpracy pomiędzy szkołami wyższymi w krajach UE i krajach partnerskich, (3) program Erasmus Mundus, który służy promowaniu europejskiego szkolnictwa wyższego, przyczynia się do rozszerzenia i poprawy perspektyw kariery studentów i ułatwia zrozumienie międzykulturowe, (4) Program Młodzieżowy Partnerstwa Wschodniego, (5) Kreatywna Europa, (6) Erasmus

<sup>229</sup> Nad rozwojem i wdrażaniem programu czuwa specjalnie utworzona Regionalna Jednostka Monitorowania i Rozwijania Zdolności Programu ds. Kultury Partnerstwa Wschodniego (*Regional Monitoring and Capacity Building Unit – RMCB Unit*) z siedzibą w Kijowie. Przykładowo w 2011 roku Komisja Europejska wybrała 15 projektów realizowanych w latach 2012-2015, które otrzymały dofinansowanie o łącznej wartości ok. 9 mln euro w ramach implementacji II etapu Programu. Zob. G. Szklarczyk, *Modernizacja Europy Wschodniej a pomocowe instrumentarium Partnerstwa Wschodniego* [w:] *Partnerstwo Wschodnie. Wielka szansa Europy*, red. J. Sawczak, Poznań 2011.

dla wszystkich, (7) Wspólna Przestrzeń Wiedzy i Innowacji (*Common Knowledge and Innovation Space*)<sup>230</sup>.

### Inne pola współpracy

Obok zaprezentowanych – wpisanych bezpośrednio do Partnerstwa Wschodniego – form współpracy, powoływanych jest szereg innych, wykraczających poza ramy instytucjonalne przyporządkowania do współpracy dwustronnej bądź wielostronnej. Na plan pierwszy wysuwają się cztery inicjatywy: (1) EuroNest (stanowiący forum dialogu pomiędzy przedstawicielami parlamentów krajów partnerskich, którego inauguracja miała miejsce w maju 2011 roku)<sup>231</sup>, (2) Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego (skupiające przedstawicieli trzeciego sektora, zwłaszcza organizacje pozarządowe z krajów Partnerstwa, którego pierwsze spotkanie odbyło się w grudniu 2009 roku w Brukseli), (3) Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych na rzecz Partnerstwa Wschodniego (*CORLEAP – Conference of the Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership*), utworzona pod auspicjami Komitetu Regionów i mająca stanowić stałe forum współpracy pomiędzy samorządami UE a władzami regionalnymi i lokalnymi krajów Partnerstwa<sup>232</sup>, (4) Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego, skupiające przedstawicieli biznesu, przedsiębiorców chcących realizować wspólne projekty inwestycyjne (we wrześniu 2011 roku w Sopocie zorganizowane zostało pierwsze spotkanie).

### Finansowanie

Wcielenie w życie Partnerstwa, a następnie wdrażanie kolejnych inicjatyw i programów nie byłoby możliwe bez zagwarantowania odpowiednich funduszy. Aspekt finansowy jest podstawowym czynnikiem stanowiącym o atrakcyjności projektu<sup>233</sup>. W tym kontekście UE promuje swoje wartości i cele używając do tego nie tylko swojej silnej pozycji globalnego aktora międzynarodowej sceny politycznej (choćby w ramach m.in. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa), ale również swojej silnej pozycji ekonomicznej, proponując swoim partnerom – na zasadzie tzw. wędkę – bezpośrednie wsparcie finansowe, czy preferencje handlowe<sup>234</sup>.

<sup>230</sup> Zob. J. Popielowska, *W jakim towarzystwie? Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw UE na wschodzie*, Analizy natolińskie 2009, nr 5 (37); Por. P. Żurawski vel Grajewski, *Czy i jak Unia Europejska patrzy na Wschód? Polityka Unii Europejskiej wobec obszaru postsowieckiego a interesy Polski*, Analiza Natolińska 2013, nr 6 (64).

<sup>231</sup> Zob. Zgromadzenie Parlamentarne Euronest, Akt Ustanawiający Zgromadzenie Parlamentarne Euronest, (PE461.419/CPG).

<sup>232</sup> Zob. *Czas przemyśleć Partnerstwo Wschodnie*, Sprawozdanie Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego dla szefów państw i rządów zebranych na szczycie Partnerstwa Wschodniego, Wilno 2013.

<sup>233</sup> Zob. J. Miś, J. Kamińska, *Implikacje wymiaru finansowego polityki UE wobec sąsiadów*, [http://www.academia.edu/183435/Implikacje\\_wymiaru\\_f finansowego\\_polityki\\_UE\\_wobec\\_sasiadow](http://www.academia.edu/183435/Implikacje_wymiaru_f finansowego_polityki_UE_wobec_sasiadow), dostęp: 27.07.2016.

<sup>234</sup> Zob. R. Zięba, *Rola ugrupowań subregionalnych w nowym systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Studia Europejskie 2000, nr 1.

Głównym narzędziem realizacji polityki finansowej jest Instrument Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENPI), który uwzględnia komponent transgraniczny, regionalny (stary INTERREG, TACIS CBC i MEDA) oraz tematyczny<sup>235</sup>. Na realizację celów Partnerstwa w latach 2010–2013 Komisja przeznaczyła globalnie środki w wysokości 1,9 mld euro<sup>236</sup>. Dodatkowo zostało zapewnione wsparcie w postaci możliwości wykorzystania m.in. Instrumentu Stabilizacji, Instrumentu Pomocy Humanitarnej oraz Instrumentu Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego. Na lata 2014–2020 dla Partnerstwa Wschodniego przeznaczono ok. 4,1 mld euro w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI), który jest aktualnie głównym źródłem finansowania projektów realizowanych w ramach Partnerstwa Wschodniego.

Finansowanie projektów Partnerstwa odbywa się również za pośrednictwem innych mechanizmów finansowych istniejących w UE, w tym m.in. w ramach: (a) Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (finansowanie projektów wzmacniających funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego i przestrzeganie praw człowieka), (b) Instrumentu Inwestycyjnego na rzecz Sąsiedztwa (wspieranie inwestycji infrastrukturalnych z obszaru energetyki i transportu, ochrony środowiska naturalnego, rozwoju przedsiębiorczości), (c) Europejskiego Funduszu na Rzecz Demokracji (*European Endowment for Democracy – EED*), powołanego 1 grudnia 2011 roku przez Radę ds. Zagranicznych UE (wspomaganie przemian demokratycznych poprzez przekazywanie środków do organizacji partnerskich organizacji pozarządowe), (d) Instrumentu

<sup>235</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz.U. UE L 310 z dnia 9 listopada 2006).

<sup>236</sup> European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI Regional East Programme, Strategy Paper 2010–2013 & Indicative Programme 2010–2013. Przykładowo w ramach tych środków udało się zliberalizować ograniczenia wizowe wobec państw partnerskich. Ukraina i Mołdawia zawarły już umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji, a od początku 2011 roku wdrażają plany działania prowadzące do pełnej liberalizacji wizowej. W marcu 2011 roku weszły w życie umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji UE-Gruzja, a w czerwcu 2012 roku UE otworzyła z Gruzją dialog wizowy. Wprowadzenie ułatwień w podróżowaniu dodatkowo usprawnić ma wdrażany program zintegrowanego systemu zarządzania granicami – IBM (budowa infrastruktury granicznej, wyposażenie techniczne itp.). Trwają intensywne działania zmierzające do zawarcia umów stowarzyszeniowych oraz ustanowienia pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu (DCFTA) ze wszystkimi państwami partnerskimi. Z kolei w ramach inicjatywy flagowej dotyczącej wspierania małej i średniej przedsiębiorczości (*SME Facility*) uruchomiona została inicjatywa *East-Invest*, mająca stworzyć odpowiedni klimat inwestycyjny w państwach partnerskich. Kraje te włączane są także do udziału w unijnych projektach zwiększających efektywność energetyczną, takich jak *Intelligent Energy Europe*, *Eastern Europe Energy Efficiency and Environment Partnership* czy Porozumienie Burmistrzów (*Covenant of Mayors*). Od 2011 roku realizowany jest Program ds. Kultury Partnerstwa Wschodniego, a od 2003 roku w Warszawie zlokalizowana jest komórka Komisji Europejskiej – *SALTO EECA Resource Centre*, która stymuluje współpracę młodzieżową z terenu Europy Środkowej i Kaukazu. W tym celu chociażby organizuje konferencje: *Go East*, czy *Wschodni Wymiar Mobilności*. Zob. Decyzja Rady dotycząca podpisania Umowy między Unią Europejską a Republiką Armenii o ułatwieniach w wydawaniu wiz, COM(2012) 705 final; P. Świeżak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Bilans funkcjonowania na przykładzie Ukrainy*, [www.bbn.gov.pl/download/1/932/rap7europejskapolitykasasiedztwa.pdf](http://www.bbn.gov.pl/download/1/932/rap7europejskapolitykasasiedztwa.pdf), dostęp: 23.07.2016.

Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (*Neighbourhood Civil Society Facility – NCSF*)<sup>237</sup>.

Możliwe jest także pozyskiwanie funduszy z sektora bankowego. „Coraz większy udział w realizacji działań Partnerstwa Wschodniego mają międzynarodowe instytucje finansowe, zwłaszcza Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. W 2010 roku EBI uruchomił program *Eastern Partners Facility*, obejmujący środki w wysokości 1,5 mld euro na kredyty i gwarancje dla inwestycji w państwach partnerskich. O fundusze te przedsiębiorcy mogą się ubiegać bezpośrednio w Europejskim Banku Inwestycyjnym. Ponadto EBI, we współpracy z zainteresowanymi państwami Unii, uruchomił *Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund* (EaPTATF), z planowanym funduszem 10 mln euro, który ma szansę znacząco wzmocnić atrakcyjność inwestycyjną krajów partnerskich, m.in. poprzez finansowanie studiów wykonalności, ekspertyz prawno-instytucjonalnych, badań środowiskowego i społecznego wpływu projektów czy zarządzania projektami. Polska wpłaciła na rzecz EaPTATF kwotę 1 mln euro”<sup>238</sup>.

Partnerstwo Wschodnie przewiduje także alternatywne źródła finansowania. Programy mogą być współfinansowane bezpośrednio przez państwa członkowskie, kraje należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, organizacje międzynarodowe oraz przedsiębiorstwa i inne podmioty gospodarcze. Przykładowo Polska złożyła propozycję utworzenia grupy przyjaciół Partnerstwa stowarzyszającej państwa zainteresowane wspieraniem finansowym projektu. Przykładem jest program Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego (*International Visegrad Fund – IVF*) dla Partnerstwa Wschodniego (*Visegrad 4 Eastern Partnership – V4EaP*)<sup>239</sup>. Utworzony na szczycie wyszehradzkim 16 czerwca 2011 roku w Bratysławie, uruchomiony na spotkaniu w Pradze 5 marca 2012 roku, program zapewnia wsparcie dla projektów mających wykorzystywać doświadczenia państw V4 w zakresie transformacji ustrojowej w trzech głównych obszarach: demokratyzacji, transformacji, współpracy regionalnej oraz wsparcia społeczeństwa obywatelskiego.

Podobny charakter i założenia ma polski program „Polska pomoc/współpraca rozwojowa”, realizowany na podstawie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej<sup>240</sup>. Zgodnie z „Wieloletnim programem współpracy rozwojowej na lata 2016-2020”,

<sup>237</sup> Zob. Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych, *Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership*, 24 września 2010 r, s. 3.

<sup>238</sup> *Partnerstwo wschodnie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [https://www.ms.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/partnerstwo\\_wschodnie/](https://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/partnerstwo_wschodnie/), dostęp: 27.07.2016, s. 39.

<sup>239</sup> Zob. *Partnerstwo Wschodnie w kontekście Europejskiej Polityki Sąsiedzkiej i agendy Grupy Wyszehradzkiej*, red. I. Albrycht, Kraków 2011.

<sup>240</sup> Przez „polską pomoc” rozumie się ogół działań podejmowanych przez organy administracji rządowej w celu udzielania państwom rozwijającym się lub ich społeczeństwom: (1) pomocy rozwojowej, polegającej w szczególności na: promowaniu i wspieraniu rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, w tym rozwoju parlamentaryzmu, zasad dobrego rządzenia i przestrzegania praw człowieka; wspieraniu trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, podejmowaniu działań zmierzających do redukcji ubóstwa i poprawy stanu zdrowia ludności oraz podnoszenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji

jako kontynuacji programu z lat 2012-2015 priorytetowymi krajami przeznaczenia pomocy będzie łącznie dziesięć krajów, tj. cztery kraje Partnerstwa Wschodniego: Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina oraz sześć krajów w Afryce, Azji i na Bliskim Wschodzie: Etiopia, Kenia, Mjanmar, Palestyna, Senegal, Tanzania. Do flagowych inicjatyw promowania zasad demokracji i praw człowieka wspieranych przez Polskę na forum międzynarodowym zaliczyć można: wspomniany już Europejski Fundusz na rzecz Demokracji (*European Endowment for Democracy – EED*), Wspólnotę Demokracji (*Community of Democracies*) – jako koalicję ponad stu państw, zawiązanej podczas międzynarodowej konferencji w Warszawie w 2000 roku (jej pomysłodawcami i inicjatorami byli polski minister spraw zagranicznych prof. Bronisław Geremek oraz sekretarz stanu USA Madeleine Albright), Fundację Solidarności Międzynarodowej (*Solidarity Fund PL*) – polską fundacją Skarbu Państwa, realizującą zadania zlecone przez ministra spraw zagranicznych, oraz Warszawski Dialog na rzecz Demokracji (*Warsaw Dialogue for Democracy*)<sup>241</sup>.

Współpraca rozwojowa jest częścią polskiej polityki zagranicznej i wpisuje się w unijną i globalną politykę rozwojową, w tym wsparcie realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDGs), w ramach takich priorytetów tematycznych jak: dobre rządzenie, demokracja i prawa człowieka, kapitał ludzki, przedsiębiorczość i sektor prywatny, zrównoważone rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, ochrona środowiska. W praktyce pomoc jest realizowana na zasadzie umów dwustronnych na realizację konkretnych projektów rozwojowych, finansowanych ze środków pozostających w dyspozycji MSZ oraz z budżetów innych resortów<sup>242</sup>. Pomoc wielostronna świadczona jest z kolei za pośrednictwem wyspecjalizowanych organizacji i instytucji międzynarodowych. Krajowe wsparcie, poprzez składki i wpłaty dobrowolne, działania rozwojowe i humanitarne (głównie w ramach UE, ONZ i OECD) stanowi ponad 75% ogółu środków przeznaczanych przez Polskę. Największy wolumen tej pomocy zawarty jest w składce Polski do budżetu ogólnego UE, której część przeznaczona jest na unijne działania pomocowe; drugą co do wielkości pozycję stanowi składka na rzecz pozabudżetowego Europejskiego Funduszu Rozwoju.

---

zawodowych ludności; (2) pomocy humanitarnej, polegającej w szczególności na zapewnieniu pomocy, opieki i ochrony ludności poszkodowanej w wyniku konfliktów zbrojnych, klęsk żywiołowych lub innych kryzysów humanitarnych, spowodowanych przez naturę lub człowieka. Przez współpracę rozwojową rozumie się także działania edukacyjne na rzecz podniesienia świadomości i zrozumienia problemów globalnych oraz współzależności między państwami. Art. 2 ustawy z dnia 16 września 2001 r. o współpracy rozwojowej (Dz.U. z 2011 r., Nr 234, poz.1386).

<sup>241</sup> *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016-2020*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych [https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Dokumenty\\_i\\_Publikacje/Program\\_wieloletni\\_2016-2020/Program\\_2016-2020.pdf](https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Dokumenty_i_Publikacje/Program_wieloletni_2016-2020/Program_2016-2020.pdf), dostęp: 25.07.2016.

<sup>242</sup> Wybór projektów następuje w drodze ogłaszanych konkursów, adresowanego do organizacji pozarządowych, jednostek administracji rządowej i samorządu terytorialnego, szkół wyższych i instytucji naukowych lub w procedurze pozakonkursowej dla administracji rządowej i jednostek im podległych.

## Epilog

Polska, która wspólnie ze Szwecją przygotowała projekt Partnerstwa Wschodniego, przy jego opracowaniu wykorzystała własne doświadczenia z okresu transformacji gospodarczej i politycznej. W tym czasie Polska uzyskała z zewnątrz wielkie wsparcie w budowie sprawnie działających instytucji. Z tych samych powodów Partnerstwo docenia znaczenie rozwoju sprawnej, transparentnej administracji, będącej gwarantem skuteczności reform i praworządności. Od samego początku demokratycznych przemian Polska była głównym orędownikiem idei objęcia państw na wschód od granic UE skoordynowaną polityką wspólnotową, proponującą pomoc analogiczną do tej, którą wcześniej zwłaszcza kraje Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Węgry i Słowacja) oraz kraje bałtyckie (Litwa, Łotwa i Estonia) doświadczyły.

Bez silnego wsparcia budowanie demokracji i wolnego rynku w takich państwach jak Ukraina, Białoruś, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja czy Mołdawia może być procesem wyjątkowo żmudnym. Dlatego Unia Europejska musi umieć zaoferować swoim partnerom na Wschodzie taki rodzaj współpracy, który umocniłby obecności Unii wśród „kręgu przyjaciół” i przekonałby ich do podjęcia bardziej ambitnych reform.

Jak się okazuje ogólna niepewność i brak stabilności społeczno-politycznej – jakie zataczają coraz szersze kręgi i obejmują współcześnie całą przestrzeń Europy – rzuca cień na efektywność takich inicjatyw jak Partnerstwo Wschodnie<sup>243</sup>. Wpływa na nią sytuacja w poszczególnych krajach partnerskich, jak i ogólny kryzys geopolityczny występujący w Europie i na Świecie. Wystarczy wspomnieć o konflikcie w Gruzji, czy na Ukrainie. Każde z państw partnerskich jest na innym poziomie dialogu z UE. „Żaden z sześciu krajów Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego nie reprezentują stabilnych demokracji. W różnym stopniu pozostają one nękane przez dysfunkcyjną korupcję lub bezpośrednie rozkazy ośrodków władzy. Większość kluczowych polityków jest finansowanych przez oligarchów. Ze wszystkich krajów Partnerstwa jedynie w Gruzji wybory parlamentarne są stosunkowo wolne. Siły reżimowe są potęgowane przez słabości opozycji. Przykładowo na Białorusi opozycji jeszcze nie udało się przyciągnąć sympatii niezadowolonych wyborców (...)”<sup>244</sup>.

Zasadnicze dla definiowania poziomu integracji są równoległe rozwijane relacje z Rosją. Obszar na wschód od granic UE od lat stanowił rosyjską strefę wpływów politycznych i ekonomicznych. Budowanie stosunków ze wspólnotą przypomina balansowanie

<sup>243</sup> Szerzej zob. Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Polityka sąsiedztwa na rozdrożu. Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa w 2013 r., JOIN(2014) 12 final; R. Sadowski, *Partnerstwo w czasach kryzysu wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, Punkt widzenia 2013, nr 36; R. Sadowski, *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów*, Komentarze OSW, Warszawa 2012, nr 78.

<sup>244</sup> J. Kobzova, *Can the Eastern Partnership work?* [w:] *European View* 2012, Tom 11, nr 2, s. 211-213.



między przysłowiowym młotem a kowadłem. Kraje wschodnie – z oczywistych względów, znajdując się często pod przymusem energetycznym, ekonomicznym czy militarnym – spoglądają na Rosję, próbując odczytać w jej zachowaniu poziom tolerancji i przyzwolenia na swobodę<sup>245</sup>. Warto przypomnieć, iż Armenia odstąpiła od podpisania umowy AA/DCFTA w związku z przystąpieniem w 2015 roku do Euroazjatyckiej Unii Celnej obejmującej oprócz Rosji, Kazachstanu, Kirgistanu także Białoruś. Ta ostatnia wraz z Azerbejdżanem nadal nie są członkami Światowej Organizacji Handlu (WTO)<sup>246</sup>. „Rosja stara się wykorzystała słabnącą pozycję UE na Wschodzie i w Azji Środkowej w celu reintegracji przestrzeni postradzieckiej. Podczas gdy Rosja buduje własną *rosyjską Europę*, Unia nie prowadzi wobec tego regionu konsekwentnej i jednolitej polityki, a wobec Rosji ma skłonność do podejścia *Russia first*. Polska powinna zdefiniować tu strategię realizowania własnych priorytetów i przekonać Europę do podejścia *Russia last*”<sup>247</sup>.

Ostatni szczyt w Rydze w 2015 roku miał na nowo zdefiniować stosunek Unii Europejskiej do sześciu państw partnerskich z Europy Wschodniej i Zakaukazia wchodzących w skład Partnerstwa Wschodniego. Kryzys na Ukrainie wymagał nowej polityki unijnej. Jak się jednak miało okazać oczekiwania nie zostały spełnione. „Donald Tusk, przewodniczący Rady Europejskiej dał na końcu szczytu jasno do zrozumienia, dlaczego zmuszony był rozczarować Ukrainę. *Musimy jasno formułować nasze obietnice* – powiedział Tusk. Sam chętnie uczyniłby więcej dla sąsiadów, ale napotkał na opór (...). Dlatego w deklaracji końcowej ze szczytu w Rydze nie wspomniano ani razu o perspektywie przystąpienia członków Partnerstwa Wschodniego do Unii. Chodzi tu raczej o *ambicje i życzenia*, jeśli chodzi o zbliżenie do Europy, które każdy ze wschodnich partnerów realizowałby w indywidualnym tempie”<sup>248</sup>. Nie jest zatem niczym zaskakującym, iż wschodnie państwa Partnerstwa widząc brak zdecydowania, jednomyślności i opieszałość wspólnoty, rozglądają się próbując szukać alternatywnych rozwiązań geopolitycznych. Niezależnie od tego,

<sup>245</sup> Wymownym symbolem jest fakt, że jeden z założycieli i główny propagator Partnerstwa Wschodniego był premier Szwecji Carl Bildt, jak dotąd zagorzały krytyk Kremla, zatrudnił się jako doradca rosyjskiego oligarchy Mikhaila Fridmana, najbogatszego obecnie Rosjanina, który nabył poprzez zakup niemieckiej RWE Dea złoża gazu łupkowego w Polsce i Wielkiej Brytanii. Zob. A. Moszes A., *Powstanie postimperialnej Rosji i perspektywy odzyskania wpływów na obszarze proradzieckim* [w:] *Imperium Putina*, red. W. Konończuk, Warszawa 2007; W. Paczyński, *Kilka uwag krytycznych do raportu ECFR* [w:] *Debaty Fundacji im. Stefana Batorego, Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów. Komentarze i polemiki*, Warszawa 2010; Por. N. Popescu, A. Wilson, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Londyn-Warszawa 2010.

<sup>246</sup> Szerzej zob.: T. Sikorski, *Armenia i Azerbejdżan a Partnerstwo Wschodnie*, Biuletyn PISM 2011, nr 63 (812); M. Słowikowski, *Współczesna odsłona polityki Unii Europejskiej wobec Białorusi, Moldawii i Ukrainy* [w:] *Białoruś, Moldawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata*, red. T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, M. Gołoś, Lublin 2009.

<sup>247</sup> M. Bonikowska, P. Rabiej, *Sześć wyzwań dla dyplomacji po prezydenturze*, Analiza Think-tank 2012, s. 2.

<sup>248</sup> *Unia Europejska hamuje Partnerstwo Wschodnie*, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/unia-europejska-hamuje-partnerstwo-wschodnie/el574f>, dostęp: 28.07.2016. Ostatnie doroczne spotkanie ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich UE i Partnerstwa Wschodniego miało miejsce 23 maja 2016 roku w Brukseli. W spotkaniu uczestniczyli także F. Mogherini, Wysoka Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz J. Hahn, Komisarz do spraw Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i negocjacji w sprawie rozszerzenia.

co udało się osiągnąć – budowa stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu na wschodniej flance UE w dalszym ciągu wymaga dużych nakładu pracy. Bez wyraźnego i skutecznego zaangażowania Unii w rozwiązywanie problemów w regionie, nie będzie to możliwe. Uwzględniając jednak aktualne okoliczności związane z intensyfikacją problemów wewnętrznych wspólnoty – na zakładane przez pomysłodawców Partnerstwa Wschodniego efekty, przyjdzie jeszcze poczekać.

## Literatura

- Bieniada, R., *Regionalizm i regionalizacja w definicji. Wybrane problemy teoretyczne*, Ośrodek Analiz Politologicznych UW, e-Politikon 2013, Nr 6.
- Bober, J., Sułkowski, R., Żabiński, M., *Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)*, [http://www.pri.msap.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=37](http://www.pri.msap.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=37), dostęp: 25.07.2016.
- Bonikowska, M., Rabej, P., *Sześć wyzwań dla dyplomacji po prezydenturze*, Analiza Think-tank 2012.
- Caro, C., *Więcej subsydiarności w Europie*, Warszawa 2014.
- Citizens as partners. Information, consultation and public participation in Policy-making*, OECD, Paryż 2001.
- Committee on Eastern European Economic Relations, *Roads to Visa-free Travel*, Position Paper, [http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm\\_pdf/Position%20Paper%20Roads%20to%20Visa-free%20Travel\\_0.pdf](http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm_pdf/Position%20Paper%20Roads%20to%20Visa-free%20Travel_0.pdf), dostęp: 25.07.2016.
- Czas przemysleć Partnerstwo Wschodnie*, Sprawozdanie Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego dla szefów państw i rządów zebranych na szczycie Partnerstwa Wschodniego, Wilno 2013.
- Damrosz, J., *Region i regionalizm (studium interdyscyplinarne)*, Warszawa 1987.
- Decyzja Rady dotycząca podpisania Umowy między Unią Europejską a Republiką Armenii o ułatwieniach w wydawaniu wiz, COM(2012) 705 final.
- Drejerska, N., *Good governance w polskiej polityce regionalnej*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie: Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej 2010, nr 83.
- Duda, J., Jeżowski, A., Misiąg, W., Nowak, B., Szlachta, J., Zaleski, J., *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, MSWiA, Warszawa 2004.
- Eastern Partnership Civil Society Forum Concept Paper, [http://www.eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/docs/concept\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/concept_en.pdf), dostęp: 20.07.2016.
- European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI Regional East Programme: Strategy Paper 2010-2013 & Indicative Programme 2010-2013.
- Gawlikowska-Hueckel, K., *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja*, Gdańsk 2003.

- Gwiazda, A., *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Toruń 2000.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., Perraton, J., *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge 1999.
- Kaca, E., Kaźmierkiewicz, P., *Eastern Promises: Supporting Civil Society in the Eastern Partnership Countries*, Warszawa 2010.
- Kobylińska, U., *Mierniki sprawności usług publicznych*, Współczesne zarządzanie 2013, Nr 2.
- Kobzova, J., *Can the Eastern Partnership work?* [w:] *European View* 2012, Tom 11, nr 2.
- Komisarz De Gucht z wizytą w Moldawii i Gruzji w celu otwarcia negocjacji handlowych, Komisja Europejska Komunikat prasowy, Bruksela 24 lutego 2012r., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-162\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-162_pl.htm), dostęp: 25.07.2016.
- Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych, *Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership*, 24 września 2010 r.
- Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Synergia czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej, KOM(2007) 160 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Partnerstwo wschodnie, KOM(2008) 823 wersja ostateczna. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Podsumowanie europejskiej polityki sąsiedztwa, KOM(2010) 207 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Proces barceloński: Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego, COM(2008) 319 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Silna europejska polityka sąsiedztwa, KOM(2007) 774 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej. Plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE, KOM(2008) 781 wersja ostateczna/2.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Polityka energetyczna UE: stosunki z partnerami spoza UE, KOM(2011) 539 wersja ostateczna.
- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Kurzyna-Chmiel, D., *Zjawisko regionalizmu, wybrane zagadnienia ustrojowo-prawne* [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006.
- Lemańska, J., *Region, regionalizm, regionalizacja w europejskiej przestrzeni pojęciowej* [w:] *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, red. K. Nowacki, R. Russano, Wrocław 2008.
- Miś, J., Kamińska, J., *Implikacje wymiaru finansowego polityki UE wobec sąsiadów*, [http://www.academia.edu/183435/Implikacje\\_wymiaru\\_f finansowego\\_polityki\\_UE\\_wobec\\_sasiadow](http://www.academia.edu/183435/Implikacje_wymiaru_f finansowego_polityki_UE_wobec_sasiadow), dostęp: 27.07.2016.
- Moszes, A., *Powstanie postimperialnej Rosji i perspektywy odzyskania wpływów na obszarze proradzieckim* [w:] *Imperium Putina*, red. W. Konończuk, Warszawa 2007.

- Paczyński, W., *Kilka uwag krytycznych do raportu ECFR [w:] Debaty Fundacji im. Stefana Batorego, Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów. Komentarze i polemiki*, Warszawa 2010.
- Partnerstwo wschodnie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/partnerstwo\\_wschodnie/](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/partnerstwo_wschodnie/), dostęp: 27.07.2016.
- Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. Wojna B., Gniazdowski M., Warszawa 2009.
- Partnerstwo Wschodnie w kontekście Europejskiej Polityki Sąsiedzkiej i agendy Grupy Wyszehradzkiej*, red. I. Albrycht, Kraków 2011.
- Pełczyńska-Nałęcz, K., *Europejska Polityka Sąsiedztwa: nowy etap w relacjach UE ze Wschodem, Komentarze – Ośrodek Studiów Wschodnich*, Warszawa 2004.
- Pełczyńska-Nałęcz, K., *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów*, Prace OSW, Warszawa 2011.
- Pietrzyk, I., *Regionalizacja w krajach Unii Europejskiej [w:] Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, red. Z. Mikołajewicz, Opole 1995.
- Piskorska, B., *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008.
- Polityka regionalna. Zwiększanie konkurencyjności regionów i miast europejskich, wspieranie rozwoju i tworzenie miejsc pracy*, Komisja Europejska, Urząd Publikacji UE, Luksemburg 2014.
- Popescu, N., Wilson, A., *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Londyn–Warszawa 2010.
- Popielowska, J., *W jakim towarzystwie? Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw UE na wschodzie, Analizy natolińskie 2009*, nr 5 (37).
- Potocki Ł., *Od „Szerzej Europy” do Partnerstwa Wschodniego [w:] Europejska Polityka Sąsiedzka Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz, Lublin 2012.
- Rajkiewicz, A., *Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa*, Materiał Rządowej Rady Ludnościowej, Warszawa 2003.
- Raport polskiej służby konsularnej za 2013 r.*, <http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/publikacje/>, dostęp: 04.05.2016.
- Region, regionalizm – pojęcia i rzeczywistość*, Warszawa 1993.
- Rezolucja w sprawie bezpieczeństwa energetycznego w kontekście rynku energii i harmonizacji między partnerami z Europy Wschodniej a krajami UE z 28.05.2013 r. (Dz. U. UE C 338 z 19 listopada 2013 r.).
- Rezolucja w sprawie zbliżenia ustawodawstwa krajów Partnerstwa Wschodniego do ustawodawstwa UE w zakresie gospodarczym z 28 maja 2013 r. (Dz. U. UE C 338 z 19 listopada 2013 r.).
- Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz.U. UE L 310 z dnia 9 listopada 2006).

- Rozszerzenie UE*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [https://edynburg.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/unia\\_europejska/obszary/rozszerzenie/rozszerzenie\\_ue?jsessionid=6D414E7B83C4CDA6160C2B7F0B0410D3.cmsap4p](https://edynburg.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/unia_europejska/obszary/rozszerzenie/rozszerzenie_ue?jsessionid=6D414E7B83C4CDA6160C2B7F0B0410D3.cmsap4p), dostęp: 25.07.2016.
- Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, red. S. Mazur, Program Rozwoju Instytucjonalnego, Kraków 2004.
- Sadowski, R., *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów*, Komentarze OSW 2012, nr 78.
- Sadowski, R., *Partnerstwo w czasach kryzysu wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, Punkt widzenia nr 36, Warszawa 2013.
- Sagan, I., *Współczesne studia regionalne – teoria i metodologia, a także praktyka*, Studia Regionalne i Lokalne 2004, nr 2 (16).
- Sikorski, T., *Armenia i Azerbejdżan a Partnerstwo Wschodnie*, Biuletyn PISM 2011, nr 63 (812).
- Skierniewski, T., *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej, raport z I etapu badania*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008.
- Słowikowski, M., *Współczesna odsłona polityki Unii Europejskiej wobec Białorusi, Mołdawii i Ukrainy* [w:] *Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata*, red. T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, M. Gołoś, Lublin 2009.
- Szklarczyk, G., *Modernizacja Europy Wschodniej a pomocowe instrumentarium Partnerstwa Wschodniego* [w:] *Partnerstwo Wschodnie. Wielka szansa Europy*, red. J. Sawczak, Poznań 2011.
- Szul, R., *Regionalizm w Europie. Czynniki i ewolucja*, Mazowsze Studia Regionalne 2013, Nr 12.
- Szymański J., *Dwa wymiary Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, red. M. Zdanowicz, T. Dubkowski, A. Piekutowska, Warszawa 2010.
- Świeżak, P., *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Bilans funkcjonowania na przykładzie Ukrainy*, [www.bbn.gov.pl/download/1/932/rap7europejskapolitykasiedztwa.pdf](http://www.bbn.gov.pl/download/1/932/rap7europejskapolitykasiedztwa.pdf), dostęp: 23.07.2016.
- Unia Europejska hamuje Partnerstwo Wschodnie*, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/unia-europejska-hamuje-partnerstwo-wschodnie/el574f>, dostęp: 28.07.2016.
- Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38).
- Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016-2020*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych [https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Dokumenty\\_i\\_Publikacje/Program\\_wieloletni\\_2016-2020/Program\\_2016-2020.pdf](https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Dokumenty_i_Publikacje/Program_wieloletni_2016-2020/Program_2016-2020.pdf), dostęp: 25.07.2016.
- Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa w Pradze, Rada Europejska, Bruksela 8435/09 (Presse 78) (Or.en), <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%208435%202009%20INIT>, dostęp: 22.07.2016.

Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejska polityka sąsiedztwa: działania na rzecz wzmocnienia partnerstwa, JOIN(2013) 4 final.

Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Polityka sąsiedztwa na rozdrożu. Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa w 2013 r., JOIN(2014) 12 final.

*Wymiar dwustronny partnerstwa wschodniego*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/partnerstwo\\_wschodnie/wymiar\\_dwustronny/?printMode=true](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/partnerstwo_wschodnie/wymiar_dwustronny/?printMode=true), dostęp: 25.07.2016.

Zgromadzenie Parlamentarne Euronest, Akt Ustanawiający Zgromadzenie Parlamentarne Euronest, (PE461.419/CPG).

Zięba, R., *Rola ugrupowań subregionalnych w nowym systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Studia Europejskie 2000, nr. 1.

Żurawski vel Grajewski, P., *Czy i jak Unia Europejska patrzy na Wschód? Polityka Unii Europejskiej wobec obszaru postsowieckiego a interesy Polski*, Analiza Natolińska 2013, nr 6 (64).

## Summary

Partnership, at the social level, stems from the culture of respect for diversity, which in the geopolitical terms is realized in “regionalisms”. There is a thin border between health “regionalism” and unhealthy nationalism. Europe remembers and knows it best. Hence it is a place where the principle of subsidiarity and the regional/structural policy is continuously implemented. The paradox of regionalization lies in the fact that it derives from unification and it stimulates, in return, the phenomenon of globalization. EU regional policy is to subsidy, identically and economically identified, regions for the purpose of uniformity – which stabilizes the political aspect of functioning the societies. European Commission undertakes a policy of exporting the European ideas for years. Since 1995, in Barcelona process, the community formed a platform for cooperation with the Mediterranean countries. A decade later, the foreign ministers of Sweden and Poland have proposed a similar formula on the eastern flank of the EU, inserting it in the already functioning European Neighbourhood Policy. It is recognized that stability, better governance and economic development on the eastern borders of the EU constitutes strategic importance to the community. The Eastern Partnership is designed in a flexible manner. The initiative takes into account the fact that Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine are at various stages of development and have different plans for deepening relationships. The partnership is based on two pillars: bilateral and multilateral cooperation. First aims to conclude Association Agreements (AA), with establishment of Deep and Comprehensive Free Trade Areas (DCFTA), as an element

of the transition, as well as support for reforms in the sphere of the administration, security, or energy. In the second several flagship programs, are being implemented, including: integrated border management, support for the development of small and medium-sized enterprises, development of the energy efficiency and the environment, combating the effects of disasters or mutual social contacts. European Neighbourhood Policy Instrument (ENPI) is the main tool to achieve the objectives of Partnership. In 2010-2013, the Commission has earmarked for the Eastern Partnership funds in the amount of 1.9 billion euros, while for 2014-2020 approx. 4.1 billion euros. The parallel relationships with Russia are essential for defining the level of integration. The east areas of EU borders for years were a sphere of its influence. Hence Eastern countries look to Russia, trying to read from behavior, the level of consent for independence. Lack of social and political stability covering the entire contemporary Europe casts a shadow on the effectiveness of initiatives, such as the Partnership. Eastern states, seeing the lack of unanimity and tardiness, look around trying to find geopolitical alternatives. Without effective EU involvement in the region, solving problems will not be possible.

**Key words**

Eastern policy, Europe, partnership, regionalism, integrity, dialogue, neighborhood

## Podsumowanie głównego przesłania konferencji

**Europa potrzebuje narodów i regionów** dla zagwarantowania tożsamości i bezpieczeństwa na całym świecie. Brak przejrzystości, postępująca globalizacja, budzi u wielu osób poczucie niepewności i zagubienia. Rozpowszechnianie się procesu jednoczenia Europy tylko wtedy będzie akceptowane, jeśli obywatel będzie identyfikował się ze swoim środowiskiem i będzie też czuł się odpowiedzialny za własne poczynania, w części dotyczącej kompetencji regionalnych w swoim państwie.

**Europa potrzebuje narodów i regionów** dla stabilizacji wewnętrznej w społeczeństwie. Na poziomie narodowym konflikty mogą być lepiej rozwiązywane, t.j. w regionach, które są ucieleśnieniem wielu zalet i solidarności.

**Europa potrzebuje przede wszystkim regionów** dla sprawowania rządów najbliższej obywateli. Regiony mają w 70 % wkład w politykę europejską. Odpowiedzialność i kontrola demokratyczna mogą najlepiej sprawdzać się w regionach.

**Europa potrzebuje w końcu regionów** silnych w kontekście konkurencji światowej. Regiony odgrywają w tym wypadku od dłuższego czasu rolę motoru w gospodarce. Dzisiaj regiony silne ekonomicznie tworzą kręgosłup gospodarki światowej.



## Autorzy

**Paulina TOMASZEWSKA** – studentka europeistyki, studia II stopnia, Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej w Kutnie, przewodnicząca Komitetu Organizacyjnego Studenckiej Konferencji Naukowej oraz przewodnicząca Studenckiego Koła Naukowego Europeistyki

**Anna MILCZAREK** – studentka administracji, studia I stopnia, Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej w Kutnie

**Anna CZAJKA** – studentka europeistyki, studia II stopnia, Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej w Kutnie

**Barbara ŁUCZAK** – mgr, Towarzystwo Przyjaciół Ziemi Kutnowskiej

**Katarzyna KRZYWIŃSKA** – dr, Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej w Kutnie

**Adam ROGALA-LEWICKI** – dr, Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej w Kutnie

**Małgorzata BIELECKA** – Dziekan Wydziału Studiów Europejskich w Wyższej Szkole Gospodarki Krajowej w Kutnie

