



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
Biuro Analiz

# BIULETYN

nr 24 (212) • 9 czerwca 2004 r. • © PIISM

nr egz. PISM 3.20

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Beata Górka-Winter, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

## Pojęcie współpracy transgranicznej samorządu terytorialnego

Adriana Żelazo

*Demokratyczne zasady życia społecznego oraz odpowiednie instytucjonalno-prawne regulacje po II wojnie światowej dały podstawy do rozwoju współpracy transgranicznej. Współpraca ta nie tylko przyczyniła się do zbliżenia społeczeństw sąsiadujących państw, lecz także wpłynęła na rozwój gospodarczy regionów przygranicznych. Podobne procesy w Europie Środkowej i Wschodniej rozpoczęły się po przemianach ustrojowych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych.*

**Definicje.** Przez pojęcie „współpraca transgraniczna” rozumie się „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”. Powyższa definicja zaczerpnięta została z Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, dokumentu Rady Europy podpisanego 21 maja 1980 r. w Madrycie (Polska ratyfikowała konwencję w kwietniu 1993 r.). Wyrażenie „wspólnoty i władze terytorialne” odnosi się do jednostek, urzędów i organów realizujących zadania lokalne i regionalne oraz innych, uważanych za takie przez prawo wewnętrzne każdego kraju. Dokument określa prawne i strukturalne wzorce form współpracy.

Podobne rozumienie tego terminu proponuje się w Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych, wydanej w 1981 r. przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych i zmienionej w 1995 r. Jako „współpracę transgraniczną” określa się tu współpracę zarówno sąsiedzką – przylegających do siebie regionów granicznych, jak i zagraniczną – władz szczebla regionalnego i lokalnego, organizacji lub instytucji reprezentujących obszary graniczne. Podkreśla się, że współpraca transgraniczna odnosi się nie tylko do działań władz lokalnych czy regionalnych, lecz także do wspólnych inicjatyw przedsiębiorstw, organizacji i mieszkańców.

Współpraca transgraniczna jest szczególnym przypadkiem współpracy międzynarodowej, której charakterystycznymi cechami są sąsiedzkość kontaktów oraz lokalny lub regionalny poziom współdziałania. Nie jest ona polityką zagraniczną państwa i nie zagraża jego integralności terytorialnej. Umowy międzynarodowe o współpracy dwustronnej nie mają na celu realizowania współpracy między organami państwowymi. Ich rolą jest wskazanie, w jakich warunkach samorządy sąsiadujących państw mogą nawiązać współpracę i jakie są tego konsekwencje w prawie wewnętrznym. Współpraca transgraniczna nie jest też środkiem, za pomocą którego samorządy terytorialne mogą zdobyć kompetencje, których nie mają na mocy prawa krajowego. Nie ma ona też na celu stworzenia nowej formy władz lokalnych o charakterze ponadnarodowym.

Władze lokalne mogą zawierać umowy wyłącznie w ramach swoich kompetencji. Poszanowane muszą być demokratyczne procedury w zbiorowości lokalnej. Współpraca musi być nawiązana z poszanowaniem prawa krajowego oraz zobowiązań międzynarodowych państwa.

**Cele i czynniki rozwoju współpracy transgranicznej.** Analizując kontakty transgraniczne w Europie Zachodniej po II wojnie światowej, warto zauważyć, że zmianie ulegały nie tylko formy i zasady, ale też główne cele współpracy. Zasadniczą przesłanką nawiązania współpracy zaraz po wojnie było zmniejszenie antagonizmów i zbliżenie sąsiadujących narodów. Z czasem dostrzeżono, że współpraca może przynosić także korzyści gospodarcze. W kolejnym etapie zaczęto ją traktować jako „pomost w procesie integracji”. Zależność ta ma charakter dwustronny. Współpraca transgraniczna jest czynnikiem wspierającym integrację, jej rozwój z kolei sprzyja kontaktom na pograniczach.

Na współpracę transgraniczną wpływają także inne, szersze zjawiska. Rosnąca współzależność, zarówno na poziomie lokalnym, regionalnym, jak i państwowym, sprzyja rozwojowi kontaktów w ramach współpracy transgranicznej w ochronie środowiska, transporcie, oraz współpracy naukowo-badawczej i w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego. Zjawisko regionalizacji i współpracy transgranicznej można postrzegać jako reakcję na proces globalizacji. Zwiększony dostęp do informacji z całego świata, zmiany w technologii, gospodarce i wzrost konkurencji powodują nie tylko otwarcie na świat, lecz także chęć większej integracji na niższym poziomie – w swoim bliższym otoczeniu.

Istotna dla rozwoju kontaktów transgranicznych jest zmiana funkcji granic. Przestały one odgradzać, stając się przede wszystkim granicami administracyjnymi. Charakter granic przekłada się wyraźnie na charakter i intensywność współpracy. Ważnym czynnikiem integrującym jest rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej, oraz usuwanie przeszkód w przepływie osób, towarów i usług. Łatwość przemieszczania się jest ważna ze względów nie tylko społecznych, lecz także gospodarczych i politycznych. Pomaga w przezwyciężaniu historycznych podziałów i staje się elementem stosunków między państwami oraz czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów pogranicza.

Za taki czynnik uznać trzeba też wzrost znaczenia regionów w Europie, co wynika z postępującego procesu decentralizacji oraz ze wzrostu świadomości i aktywności regionalnej. Wysokie koszty i nieefektywność centralnego zarządzania spowodowały przekazywanie kompetencji oraz zadań i środków na niższy poziom. W Unii Europejskiej wprowadzono zasadę subsydiarności, zgodnie z którą przeniesienie kompetencji z poziomu niższego na wyższy następuje tylko wówczas, gdy ten pierwszy nie jest w stanie skutecznie wykonać danego zadania. Z silniejszą pozycją regionów wiąże się szersze zjawisko – wzrost aktywności samorządu terytorialnego w stosunkach międzynarodowych. W sferze formalnoprawnej Unii odzwierciedliło się ono uznaniem regionu za uczestnika stosunków międzynarodowych w Traktacie z Maastricht w 1992 r. i utworzeniem Komitetu Regionów, instytucji unijnej pełniącej funkcje doradcze w sprawach dotyczących regionów. Wsparcie finansowe

współpracy transgranicznej ze strony UE zaczęło się w latach dziewięćdziesiątych, szczególnie przez program INTERREG.

Ważną rolę odgrywa także Rada Europy (RE) poprzez uchwalane umowy międzynarodowe regulujące zasady aktywności międzynarodowej samorządu oraz przez działalność Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. RE wymienia trzy podstawowe aspekty współpracy transgranicznej. W pierwszym zakłada się, że współpraca zapewnia lepszą jakość usług, a zatem zwiększa skuteczność samorządu. Drugi aspekt podkreśla autonomię samorządu w kwestii podejmowania współpracy z różnymi, także zagranicznymi podmiotami. Ostatni aspekt, polityczny, zakłada, że współpraca, jako instrument pokoju, prowadzi do lepszego poznania i zrozumienia się narodów, a zatem do zapewnienia pokoju w Europie.

**Formy współpracy.** Współpraca transgraniczna może przebiegać na różnych poziomach, przybierać odmienne formy i dotyczyć różnych sfer życia społeczno-gospodarczego. Może to być na przykład współpraca dwóch gmin, tworzących związki partnerskie, zwane bliźniaczymi. Wspólne działania można też prowadzić na podstawie umów między sąsiadującymi państwami. Za najbardziej zinstytucjonalizowaną formę uważa się euroregiony, działające na podstawie porozumień między władzami szczebla lokalnego oraz regionalnego, a w niektórych przypadkach także z udziałem podmiotów gospodarczych i społecznych. Celem współpracy jest podejmowanie i koordynowanie wzajemnie korzystnych działań w zakresie gospodarki, nauki, kultury, oświaty oraz rozwijanie i ułatwianie kontaktów mieszkańców i podmiotów gospodarczych.

Rozwój współpracy w Europie Środkowej i Wschodniej umożliwiły przemiany ustrojowe lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Wśród samorządów państw regionu największą aktywność w rozwoju współpracy wykazują samorzady polskie. Pierwszy euroregion – Nysa – powstał na pograniczu polsko-niemiecko-czeskim w 1991 r., a obecnie kilkanaście struktur tego typu funkcjonuje w Polsce wzdłuż całej granicy.

OGŁOSZENIA



POLSKI INSTYTUT SPRAW  
MIĘDZYNARODOWYCH

z a p r a s z a n a

**IV FORUM  
POLITYKI ZAGRANICZNEJ**

14 czerwca 2004 r.  
godz. 16<sup>00</sup>  
na Zamku Królewskim

**P A N E L I Ś C I**

**Politycy**

Ludwik Dorn, Bogdan Klich, Andrzej Lepper,  
Bogdan Lewandowski, Lech Nikolski,  
Andrzej Wielowieyski, Janusz Wojciechowski

**Eksperci**

Sławomir Dębski, Janusz Reiter,  
Eugeniusz Smolar, Katarzyna Skórzyńska

**Moderator**

Ryszard Stemplowski

Wstęp 15<sup>15</sup>–15<sup>55</sup> /wejście Bramą Senatorską/