

*Prof. nadzw. UŁ Maria Greta*

*Dr Krzysztof Lewandowski*

Katedra Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej  
Uniwersytet Łódzki

## **Euroregion jako instrument realizacji spójności społeczno-ekonomicznej i Strategii Lizbońskiej**

### WPROWADZENIE

Przyjęcie powyższego problemu do opracowania implikuje wyjaśnienie wielu zagadnień, takich jak: polityka spójności, euroregion oraz ich miejsce w programie Strategii Lizbońskiej. Główne miejsce w rozważaniach zajmie euroregion, jako region szczególny, który jako peryferyjny „obciąża” gospodarkę kraju, do którego należy.

Problem spójności społeczno-ekonomicznej (kohezji), czyli przeciwdziałania nadmiernym różnicowaniom regionalnym pojawił się wraz z powstaniem Wspólnot Europejskich (WE) powołanych Traktatami Rzymskimi. Wówczas to w preambule Traktatu powołującego do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) z dnia 25 marca 1957 r. umieszczono następujące sformułowanie: „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju, poprzez redukowanie różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenia zacofania mniej uprzywilejowanych regionów”<sup>1</sup>.

W ramach kolejnych poszerzeń poprzez przyjmowanie nowych krajów członkowskich (6 poszerzeń), owo pragnienie wzmocnienia jedności gospodarek przerodziło się w priorytet dlatego, iż tylko jednolity w miarę organizm gospodarczy pozwala osiągać znaczące efekty w ugrupowaniu integracyjnym. Wyrazem tego jest prowadzona w sposób zorganizowany od 1975 r. polityka regionalna, której zasadniczym elementem jest polityka spójności.

Polityka regionalna ma na celu niwelowanie dysproporcji gospodarczych, społecznych i przestrzennych przy pomocy m.in. instrumentów finansowych, tj. funduszy strukturalnych i jest kierowana do regionów według przyjętych celów tej polityki. Natomiast polityka spójności dotyczy regionów najbiedniejszych, w których PKB nie przekracza 75% średniej. Często też operuje się pojęciem polityki strukturalnej. Autorzy optują za definiowaniem polityki strukturalnej jako polityki regionalnej bądź spójności kierowanej na określoną strukturę, czyli

---

<sup>1</sup> Tekst Traktatu Rzymskiego, za: [Przybyłowska-Klimczak, Skrzydło-Tefelska, 1999].

problem, czyli temat do realizacji. W ten sposób uporządkowano podstawowe zagadnienia związane nierozdzielnie z polityką spójności.

Spójność postrzegana jest, tak jak cała polityka regionalna, w ujęciu społecznym, gospodarczym i terytorialnym oraz oceniana w układach:

- państw członkowskich WE,
- regionów w poszczególnych krajach,
- wszystkich regionów traktowanych jako elementy składowe WE.

Miernikiem spójności społecznej, najbardziej syntetycznym, jest stopa bezrobocia, z kolei gospodarczej – PKB *per capita* przeliczany według parytetów siły nabywczej poszczególnych walut, natomiast terytorialnej – dostępność do miast, peryferyjność położenia.

Zgodnie z teoriami rozwoju gospodarczego, a także ich weryfikacją empiryczną, regionami kohezji są przede wszystkim peryferyjne regiony graniczne, w tym euroregiony. Z tego też względu wynika ich szczególne miejsce w polityce regionalnej, czy polityce spójności. Z kolei Strategia Lizbońska w realizacji swego nadrzędnego celu, tj. uczynienia ze Starego Kontynentu gospodarki w czołówce światowej, musi uwzględnić „szczególną dbałość” o regiony najbardziej problematyczne.

W tym kontekście polityka regionalna stanowi jeden z trzech fundamentalnych priorytetów UE, obok rynku wewnętrznego oraz unii gospodarczej i walutowej.

Zgodnie z tym, co już podkreślono w pierwszych słowach wstępu, opracowanie skoncentrowane zostanie na następujących problemach:

- ewolucji polityki regionalnej w kontekście Strategii Lizbońskiej,
- klasyfikacji regionów w UE w kontekście ewolucji polityki regionalnej jako polityki spójności,
- euroregionu jako szczególnego regionu w polityce spójności.

Problemy powyższe pozwolą zrealizować cel opracowania, jakim jest przedstawienie faktu, iż w dobie współczesnej polityka regionalna jest polityką spójności, a euroregion ma w niej szczególne miejsce dla niwelowania dysproporcji gospodarczo-społecznych.

## EWOLUCJA POLITYKI REGIONALNEJ UE

Ewolucja polityki regionalnej na przestrzeni przeszło trzydziestu lat poszła w kierunku rozwoju polityki spójności. W początkowym okresie polityka regionalna pozostawała prawie wyłącznie w gestii rządów narodowych, jako polityka wewnętrzna. Tak również interpretowana była preambuła Traktatu Rzymskiego dotycząca powyższych problemów. Lata sześćdziesiąte okazały się mało dynamicznym rozwojem teje polityki, chociaż podejmowano próby jej rewolucjonizowania w przedsięwzięciach tak Komisji Europejskiej, jak i Parlamentu. Za moment przełomowy uważa się rok 1975, kiedy uruchomiono podstawowy in-

strument dla realizacji polityki regionalnej, tj. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i tym samym zyskała ona wymiar ponadnarodowy. Od tego czasu środki pomocowe z trzech funduszy, tj. EFRR, Sekcji Orientacji z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) zaczęły trafiać do najbardziej zacofanych regionów w ramach ugrupowania integracyjnego. Można by tu wyróżnić szereg znaczących przedsięwzięć, które wyznaczały politykę regionalną w latach 1975-92. Jednak intencją tego opracowania jest zwrócenie uwagi na jej ewolucję w kontekście Strategii Lizbońskiej.

Traktat z Maastricht, określając „dojrzałość integracyjną” Wspólnot w unii gospodarczej i walutowej, nakreślił nowe wyzwania przed wspólnotowymi politykami. Odnosiło się to szczególnie do polityki regionalnej, gdyż decyzją z Maastricht określono, iż integracja odbywa się na trzech płaszczyznach: ponadnarodowej, narodowej i regionalnej, a podstawą działań zgodnie z priorytetową zasadą subsydiarności jest region. Przyjęto wówczas kierowanie pomocy według zasady koncentracji na określonych celach (było ich 6 w latach 1993-1999). Oczywiście najważniejszym był cel 1 dotyczący regionów spójnych, czyli najbiedniejszych. Tym więc sposobem politykę regionalną ukierunkowano na spójność społeczno-ekonomiczną, czyli politykę spójności, która umocniona została w kolejnych okresach realizacyjnych, tj. w latach 2000-2006 oraz obecnym: 2007-2013.

Wyrazem realizacji polityki regionalnej jako polityki spójności stało się też powołanie Traktatem z Maastricht specjalnego funduszu zwanego Funduszem Spójności. Ma on wymiar krajowy (a nie regionalny), a środki z tego funduszu mogą być wykorzystywane na inwestycje w infrastrukturę transportową i ochronę środowiska. Ponadto wymagane są od beneficjenta określone warunki do spełnienia, m.in. związane z PKB *per capita*.

Kiedy w 1999 r., na szczycie Rady Europejskiej w Berlinie przyjęto AGENDĘ 2000, wówczas opracowano w niej plan działań z zakresu polityki regionalnej, uwzględniający zbliżające się poszerzenie o państwa Europy Środkowej i Wschodniej oraz Maltę i Cypr, a także założenia Strategii Lizbońskiej. Kierunek działań, określony zgodnie z zasadą koncentracji, w trzech celach wyraźnie wskazywał na spójność społeczno-ekonomiczną. Cele polityki regionalnej w latach 2000-2006, koncentrowały się bowiem na następujących problemach:

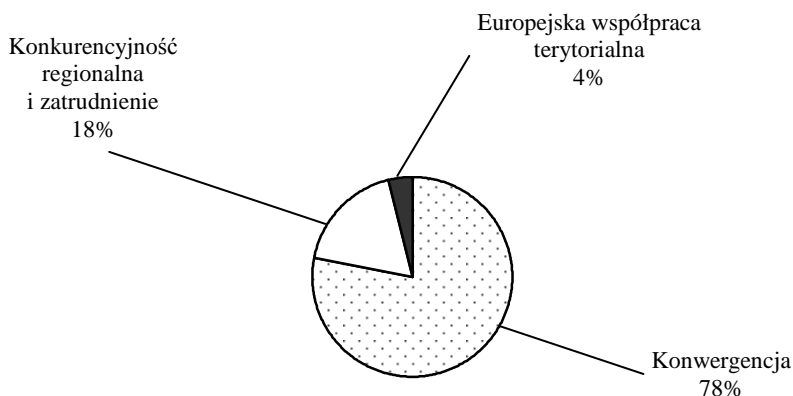
- Cel 1 – na wspomaganiu regionów zacofanych gospodarczo (PKB *per capita* poniżej 75% średniej unijnej) oraz regionach peryferyjnych, o niskiej gęstości zaludnienia, czyli ekstremalnych warunkach demograficzno-przyrodniczych;
- Cel 2 – na wspomaganiu regionów w fazie restrukturyzacji;
- Cel 3 – na wspomaganiu rynku pracy, co oznaczało zwalczanie bezrobocia, reformowanie systemu oświaty, celem przygotowania młodzieży do potrzeb zmieniającego się rynku pracy.

Pełnej realizacji tych celów, a także usprawnieniu i poprawie efektywności polityki regionalnej służyły cztery Inicjatywy Wspólnotowe:

- INTERREG, wspierająca współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną,
- EQUAL, wspierająca unijny rynek pracy,
- LEADER, wspierająca rozwój obszarów wiejskich,
- URBAN, wspierająca rozwiązywanie problemów w wielkich aglomeracjach miejskich.

Zestawienie celów i Inicjatyw Wspólnotowych wyraźnie wskazuje na kierunek polityki regionalnej jako polityki spójności. Potwierdza to również procentowy przydział środków finansowych na powyższe przedsięwzięcia. Prawie 70% środków pomocowych przypadało na cel 1, który jest typowym celem spójnym.

Koncentracja na spójności jest jeszcze bardziej widoczna w „nowej” polityce regionalnej, przyjętej na lata 2007-2013 (szczegółową prezentację zawiera rysunek 1).



Rysunek 1. Planowany podział środków na realizację celów polityki spójności w latach 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Komisji Europejskiej [<http://ec.europa.eu>, 2006].

Obecnie na konwergencję przypada aż 78% środków finansowych. Strategia taka wynika z wielu czynników, m.in.:

- wzrostu liczby regionów z PKB *per capita* mniejszym niż 75% średniej unijnej, w wyniku ostatnich dwóch poszerzeń;
- dążenia do realizacji pogłębionej integracji w ramach unii gospodarczej i walutowej, która wymaga niwelowania dysproporcji rozwojowych i spełnienia kryteriów konwergencyjnych;

- dążenia do realizacji Strategii Lizbońskiej, której wdrażanie „spoczęło” aktualnie na regionach, stąd określenie: „Lizbona regionalna i lokalna”.

Tabela 1. Wartość PKB na mieszkańca w najbiedniejszych regionach Unii Europejskiej po rozszerzeniu (25 krajów członkowskich)

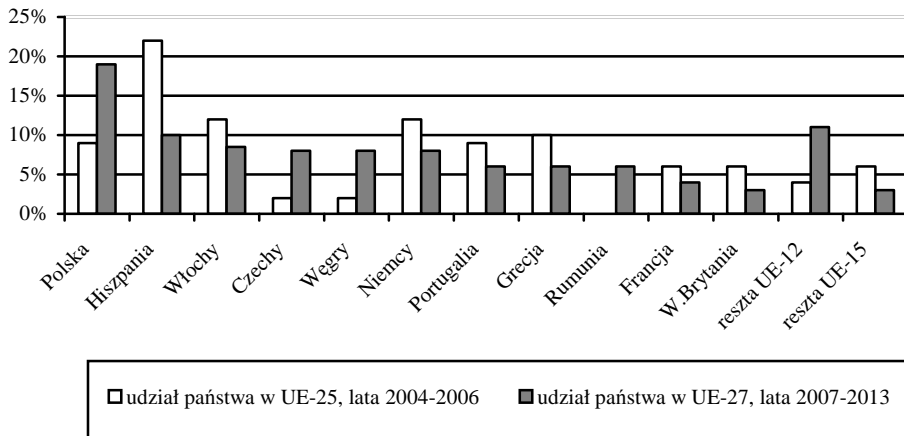
Region	PKB per capita EU25 = 100	Region	PKB per capita EU25 = 100
Lubelskie (pl)	29,4	Śląskie (pl)	47,1
Podkarpackie (pl)	30,5	Stredni morava (cz)	49,6
Podlaskie (pl)	31,8	Severozápad (cz)	50,5
Warmińsko-mazurskie (pl)	31,9	Moravskoslezsko (cz)	51,4
Świętokrzyskie (pl)	33,5	Stredni cechy (cz)	51,8
Latwija (lv)	34,0	Ipeiros (el)	51,9
Észak-alföld (hu)	34,7	Severovýchod (cz)	53,0
Észak-magyarország (hu)	35,4	Jihovýchod (cz)	53,9
Opolskie (pl)	36,6	Közép-dunántúl (hu)	55,0
Łódzkie (pl)	38,0	Réunion (f)	55,6
Małopolskie (pl)	38,2	Dytiki ellada (el)	56,3
Kujawsko-pomorskie (pl)	38,4	Açores (p)	57,0
Lubuskie (pl)	38,4	Jihozápad (cz)	57,7
Východné slovensko (sk)	39,1	Extremadura (e)	58,4
Lietuva (lt)	39,3	Guyane (f)	59,2
Dél-alföld (hu)	39,4	Centro (p) (p)	59,7
Dél-dunántúl (hu)	41,0	Alentejo (p)	60,0
Zachodniopomorskie (pl)	42,3	Anatoliki makedonia, thraki (el)	60,2
Stredné slovensko (sk)	42,6	Malta (mt)	60,7
Pomorskie (pl)	43,1	Norte (p)	61,7
Eesti (ce)	44,2	Nugat-dunántúl (hu)	62,4
Dolnośląskie (pl)	44,3	Guadeloupe (f)	63,5
Wielkopolskie (pl)	45,7	Peloponnisos (el)	63,6
Západné slovensko (sk)	47,0	Mazowieckie (pl)	64,9

Źródło: dane Komisji Europejskiej.

Każde poszerzenie Wspólnot wymagało nowych norm alokacji zasobów i reform w polityce regionalnej. W 1973 r. przyniosło ze sobą słabo rozwinięte regiony Irlandii Północnej, gór i wysp Szkocji w Wielkiej Brytanii, całą Irlandię, jak również duńską Jutlandię i Lolland. Poszerzenie z roku 1981 wprowadziło do wspólnot słabo rozwinięte regiony Grecji – Attykę, Krete, Macedonię i Epir. W 1986 r. do WE przyłączyły się Hiszpania i Portugalia, żądając finansowania dla takich regionów, jak: Andaluzja, Salamanka i Walencja w Hiszpanii oraz Madeira i Algarve w Portugalii. W roku 1995 Unia Europejska przyjęła Austrię, Finlandię i Szwecję. Choć są one państwami wysoko rozwiniętymi, to niektóre z ich regionów również kwalifikują się do korzystania z Funduszy Strukturalnych. Chodzi m.in. o Laponię, Kainuu i Savo w Finlandii, Burgenland w Austrii oraz Jämtland, Kopparberg i Norrmbotten w Szwecji.

Po przedostatnim poszerzeniu (największym w dziejach Wspólnot) znacznie wzrosła liczba regionów spójnych. Ich zestawienie zawiera tabela 1.

Liczebny wzrost regionów spójnych pociąga za sobą zwiększenie budżetu polityki spójności w ramach polityki regionalnej. Informacje na ten temat prezentuje rysunek 2.



Rysunek 2. Udziały państw członkowskich w budżecie polityki spójności w latach 2004-2006 oraz 2007-2013

Źródło: [Kwasowski, Rokicki, Ryba, Wtorek, 2006].

Jak wynika z powyższego rysunku, udział polityki spójności w polityce regionalnej, w krajach najbardziej potrzebujących się, sięga prawie 20% ogółu środków. Sytuacja staje się jeszcze bardziej wyrazista, gdy potraktować każdy kraj osobno i zestawić przeznaczone tam środki na realizację polityki spójności, np. na lata 2007-2013 dla Polski przeznaczono prawie 40 mld euro środków z funduszy strukturalnych, w tym około 19,5 mld euro z Funduszu Spójności.

„Nasilenie” polityki spójności w ramach polityki regionalnej jest niezbędne, gdyż tego „wymaga” Strategia Lizbońska. Toteż w III Raporcie Kohezyjnym określono następujące wyzwania stojące przed polityką spójności:

- zwiększenia spójności społeczno-gospodarczej,
- zwiększenia priorytetów uzgodnionych podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie i Goeteborgu, a mających na celu zwiększenie konkurencyjności UE w skali świata,
- wspierania zrównoważonego rozwoju,
- wzmacniania zdolności administracyjnej oraz partnerstwa we Wspólnotach [www.europa.delpol.pl].

Wyzwania powyższe odzwierciedlają więc przede wszystkim założenia Strategii Lizbońskiej, która przez budowę gospodarki opartej na wiedzy, ochronę środowiska i rozwój infrastruktury zmierza do zapewnienia gospodarce Starego Kontynentu konkurencyjności. Aspekt ten uwzględnia też propozycja koncentracji polityki regionalnej w latach 2007-2013 na trzech następujących celach:

- cel 1 – konwergencja prowadząca do wspierania wzrostu i tworzenia nowych miejsc pracy w najmniej rozwiniętych państwach i regionach, finansowany z EFRR, EFS i Funduszu Spójności;
- cel 2 – regionalna konkurencyjność i zatrudnienie polegające na wspieraniu zmian regionalnych i zmian na rynku pracy, finansowany z EFRR i EFS;
- cel 3 – europejska współpraca terytorialna polegająca na wspieraniu terytorialnej konkurencyjności i promowaniu harmonijnego, zrównoważonego rozwoju na obszarze Wspólnoty, finansowany ze środków EFRR.

Obecna polityka regionalna, jak też planowana w latach 2014-2020, kładzie coraz większy nacisk na czynniki strukturalne wzmacniające konkurencyjność, czyli na badania, innowacje, technologie informacyjne oraz zasoby ludzkie.

#### WYBRANE ZAGADNIENIA KLASYFIKACJI REGIONÓW W KONTEKŚCIE POLITYKI SPÓJNOŚCI

Istnieje wiele ujęć klasyfikacyjnych regionów stosowanych w teorii i praktyce integracyjnej Wspólnot Europejskich w zależności od sytuacji i potrzeb. Natomiast w kontekście polityki spójności, klasyfikacje uwzględniają cztery wyzwania, przed którymi stanęła, zdaniem Komisji Europejskiej, polityka regionalna, tj. [A new partnership..., 2004, s. 25-27]:

1) kontynuowanie działań wzmacniających spójność społeczno-gospodarczą w poszerzonej UE, gdyż dwa ostatnie poszerzenia znacznie powiększyły dysproporcje w rozwoju, tak pomiędzy państwami, jak też regionami;

2) modyfikacja priorytetów UE na najbliższe lata uwzględniająca Strategię Lizbońską, której głównym celem jest budowa gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwie informacyjnym, chodzi tu m.in. o program e-Europe, rozwój rynku wewnętrznego, wspieranie przedsiębiorczości, Europejski Obszar Badaw-

czy, dopasowanie instrumentów finansowych do potrzeb nowoczesnej gospodarki, intensyfikację edukacji i szkoleń oraz likwidację luk rozwojowych w dziedzinie zatrudnienia;

3) wzmocnienie regionów w celu promowania zrównoważonego wzrostu – różnice w produkcji przemysłowej, wydajności pracy, także dostępie do pracy wynikają ze strukturalnych braków w kluczowych czynnikach konkurencyjności regionów, a do najważniejszych należą m.in. niewystarczające wyposażenie w kapitał ludzki, niska zdolność do innowacyjności, złe zarządzanie;

4) uproszczenie systemu decyzyjnego i instytucjonalnego w strukturach UE.

Uwzględniając powyższe wyzwania wyodrębniono trzy obszary polityki regionalnej: konkurencyjność, zrównoważony rozwój oraz przemiany ekonomiczno-społeczne, a w ślad za tym regiony celu 1, 2 i 3 (mowa o tym w punkcie 1, cele polityki regionalnej w latach 2007-2013).

Mając na uwadze cel konwergencji, konkurencyjności regionalnej, zatrudnienia oraz europejskiej współpracy terytorialnej można przyjąć, iż głównymi adresatami środków pomocowych są następujące regiony [<http://ec.europa.eu>, 2006]:

- regiony słabiej rozwinięte lub dotknięte kryzysem, czyli o niskim poziomie inwestycji, wysokim bezrobociu, słabo rozwiniętej infrastrukturze oraz niewystarczającej ofercie usług dla osób fizycznych i przedsiębiorców. Należą tu Madera, Azory, francuskie departamenty zamorskie, Wyspy Kanaryjskie, Północna Irlandia, niektóre regiony przybrzeżne Szwecji (to zostało określone w protokole o przystąpieniu Szwecji do WE), hrabstwa w Irlandii położone wzdłuż granicy, w których realizowany był specjalny program na rzecz wspierania procesu pokojowego i pojednania, regiony w Hiszpanii, Grecji i Portugalii;
- obszary dotknięte szczególnymi trudnościami, a więc m.in. regiony przygraniczne, w których realizowano programy INTERREG, regiony miejskie dotknięte kryzysem, gdzie realizowano Inicjatywę URBAN dla realizacji strategii ożywienia gospodarczego i społecznego, regiony wiejskie, gdzie realizowano Inicjatywę LEADER finansującą m.in. inwestycje rolne, ochronę środowiska;
- słabsze grupy społeczne, a więc regiony obejmujące osoby mające szczególne trudności na rynku pracy (bezrobotni, nisko wykwalifikowani, z marginesu, dyskryminowani na rynku pracy, np. z powodu płci, rasy, pochodzenia, wyznania czy też upośledzenia);
- wspólnoty lokalne i regionalne, a więc regiony głównie na peryferyjnych obszarach granicznych, gdzie trafiała Inicjatywa INTERREG – komponent B na lepsze zagospodarowanie przestrzenne oraz komponent C – na kooperację i wymianę doświadczeń lokalnych i regionalnych;
- nowi członkowie, do niedawna kraje kandydujące, dziś kraje kohezyjne z problemami tak ekonomicznymi, jak i zatrudnieniowymi.



Komisja Europejska przyjęła podział regionów według następującego porządku [*Inicjatywa...*, ([http](http://))]:

- regiony peryferyjne, w których dominuje rolnictwo, a więc większość regionów Hiszpanii i Portugalii, regiony Grecji, austriacki Burgenland oraz tzw. regiony ultraperyferyjne, obejmujące północną część Finlandii, francuskie departamenty zamorskie, Azory, Madera, Wyspy Kanaryjskie,
- nieperyferyjne regiony rolnicze z dużą gęstością zaludnienia – północna Holandia, Schleswig Holstein w Niemczech,
- regiony o niskiej gęstości zaludnienia – północne regiony Szwecji i Finlandii;
- nowe landy (była NRD),
- regiony „osierocone” z dominującym w przeszłości przemysłem górniczym, włókienniczym i stoczniovym – południowa Walia, północna Anglia,
- regiony przygraniczne i transgraniczne zwykle powiązane ze sobą historycznie.

W klasyfikacjach powyższych, jako główny podmiot – beneficjent środków pomocowych, pojawiają się obszary spójne, peryferyjne, usytuowane na granicach państw, które w szczególnych przypadkach przybierają postać euroregionu. Dalszy więc fragment opracowania dotyczyć będzie euroregionu, jako szczególnego regionu spójnego, jako instrumentu urzeczywistniania polityki spójności w wypełnianiu założeń i dążeń Strategii Lizbońskiej.

#### EUROREGION JAKO SZCZEGÓLNY RODZAJ REGIONU NA RZECZ SPÓJNOŚCI

Definiując euroregion należy wyjść od określenia współpracy transgranicznej, która zgodnie z Konwencją Madrycką jest „wspólnie podjętym działaniem mającym na celu umacnianie i rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień oraz przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń” [Greta, 2003, s. 39]. Jeśli temu współdziałaniu zostaną nadane ramy instytucjonalne, to wówczas jest to nie tylko współpraca transgraniczna, ale euroregionalna, zaś region uczestniczący w takiej współpracy określa się mianem euroregionu. Przewodnik Współpracy Transgranicznej (LACE) określając euroregion podkreśla, iż jest to formalna struktura współpracy transgranicznej skupiająca przedstawicieli szczebla lokalnego i regionalnego, a niekiedy partnerów gospodarczych i społecznych, mająca typową strukturę organizacyjną składającą się z wybieranej rady, zarządu, tematycznych grup roboczych oraz sekretariatu [Greta, 2003, s. 74 i dalsze]. W świetle tych rozważań każdy euroregion jest współpracą transgraniczną, ale nie każda współpraca transgraniczna jest euroregionem. Staje się nim wówczas, kiedy następuje instytucjonalizacja tej współpracy, a zatem euroregion reprezentuje wyższy, bo zorganizowany, zinstytucjonalizowany typ współpracy transgranicznej.

Euroregion jako region peryferyjny znajduje się zawsze na liście regionów problemowych, bez względu na sposób klasyfikacji. Wynika to z faktu, iż regiony oddalone charakteryzują się gorszymi wskaźnikami gospodarczymi i społecznymi.

W opracowaniach przygotowanych na zlecenie Komisji Europejskiej wyodrębniono czynniki charakteryzujące najbardziej dynamiczne regiony UE:

- nowoczesną strukturę działalności gospodarczej,
- innowacyjność,
- dostępność regionu,
- kwalifikacje siły roboczej [Pinelli, 2000, s. 23].

Listę powyższą można uzupełnić także o dobry stan infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej, obecność w regionie instytucji naukowo-badawczych i szkolnictwa wyższego, rozwiniętą strukturę instytucji otoczenia biznesu, dobre warunki środowiskowe, zasoby terenów pod inwestycje [Pietrzyk, 2004, s. 15-16].

Wymienione powyżej czynniki przemawiają na niekorzyść regionów oddalonych, peryferyjnych, przygranicznych. Z drugiej jednak strony, jeżeli tego typu region zorganizowany zostanie w euroregion, to zmienia się całkowicie jego status, gdyż staje się on wówczas głównym instrumentem w realizacji polityki regionalnej jako polityki spójności. Euroregiony jako regiony zorganizowane są szczególnymi adresatami interwencji pomocowych. Ponadto UE przywiązuje do nich szczególną wagę, gdyż zgodnie z zapisem w preambule Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych: „Regiony graniczne i transgraniczne stają się częściami składowymi i pomostami w procesie jednoczenia się Europy, służąc współzyciu europejskich społeczeństw i grup mniejszościowych” [Citizen’s Europe..., 2002, s. 8].

W regionach przygranicznych uwidaczniają się szczególne więzi historyczne, tożsamościowe, rodzinne i ludzkie. Dlatego tego typu regiony mają ważne znaczenie integracyjne, ale także działają obniżająco na wskaźniki charakteryzujące rozwój gospodarczo-społeczny ugrupowania integracyjnego. Jednak jako regiony zorganizowane mają szczególne miejsce w polityce regionalnej i dostępie do środków pomocowych, co stwarza szansę na niwelowanie dysproporcji ekonomiczno-społecznych oraz dorównywanie innym regionom centralnym. Nie pozostaje to więc bez znaczenia w realizowanej polityce spójności, która jest głównym elementem Strategii Lizbońskiej.

Euroregiony zawsze miały, a teraz mają szczególnie, miejsce w celach polityki regionalnej. Aktualny cel 3 polityki regionalnej wychodzi naprzeciw euroregionom, chociaż zarówno w celu 1, jak i 2 jest dla nich miejsce. W poprzednich okresach do euroregionów były kierowane Inicjatywy Wspólnotowe (INTERREG). Obecnie wprowadzono zrezygnowano z instytucji Inicjatyw, ale zastąpił je cel 3 polityki regionalnej na lata 2007-2013.

Euroregiony europejskie były pomysłem niemieckim na scalanie zniszczonej wojną Europy. Pierwsza tego typu struktura powstała więc na granicy niemiecko-holenderskiej (Euregio) i stąd też wzięła się nazwa tych szczególnych regionów. Współpraca euroregionalna towarzysząca procesom integracyjnym naszego kontynentu wpisała się na trwałe w dzieje europejskiej integracji oraz należy do zadań priorytetowych UE.

W 1976 r. Parlament Europejski przyjął rozporządzenie o tworzeniu związków regionów przygranicznych i od tej pory stały się one priorytetem w powstającej zorganizowanej polityce regionalnej (1975). Kolejnym znaczącym krokiem w formalizowaniu przedsięwzięć euroregionalnych było rozporządzenie Rady Europejskiej (1984), w myśl którego Komisja Europejska miała popierać tę formę współpracy i udzielać jej szczególnego wsparcia finansowego. W latach dziewięćdziesiątych (Traktat z Maastricht, 1992) euroregiony „doczekały się” organu doradczego, jakim stał się dla nich Komitet Regionów.

W celu zwiększania swojej roli we współpracy europejskiej regiony, w tym regiony przygraniczne, same zaczęły się organizować, tworząc międzynarodowe organizacje pozarządowe. Dla euroregionów najważniejszą tego typu organizacją jest Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG), które przyczynia się do rozwoju oraz promuje doświadczenia i osiągnięcia euroregionalne. Idea powołania SERG zrodziła się w latach sześćdziesiątych, podczas konferencji w Bazylei na obszarze dzisiejszego Euroregionu Basiliensis, poświęconej planowaniu przestrzennemu w strefach nadgranicznych. Natomiast już w czerwcu 1971 r. na zamku w Arnholt (powiat Borken, RFN) odbyła się konferencja 10 euroregionów, które powołały SERG z siedzibą w Gronau. Zgodnie z przyjętym statutem, celem SERG działającym na rzecz europejskich regionów granicznych i transgranicznych jest [*Citizen's Europe...*, 2002]:

- eksponowanie ich specyficznych problemów, szans i działań,
- reprezentowanie interesów tych regionów wobec narodowych parlamentów, organów władzy i instytucji,
- inicjowanie, wspieranie i koordynowanie współpracy transgranicznej w całej Europie,
- wymiana doświadczeń i informacji w sposób umożliwiający formułowanie i uzgadnianie wspólnych interesów, jak i możliwych rozwiązań przy uwzględnianiu różnorodności problemów i szans współpracy transgranicznej w różnych częściach Kontynentu.

Powyższe cele wiązały się z określeniem zadań dla SERG, które dadzą się przedstawić jako:

- realizowanie wspólnych programów i projektów, wnioskowanie o środki finansowe,
- organizowanie przedsięwzięć związanych z problematyką współpracy transgranicznej,

– współdziałal przy rozwiązywaniu problemów transgranicznych i realizacja wspólnych akcji.

Taka „organizacja” euroregionu, jako regionu spójnego, stawia go więc w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do innych regionów problemowych, które czasem nie potrafią dotrzeć do odpowiednich środków finansowych. Analiza euroregionów tak europejskich, czyli „starych”, jak też „młodych” polskich dostarcza szeregu ciekawych spostrzeżeń i wniosków. Żaden z euroregionów nie przestał istnieć, a dzięki środkom finansowym realizowano w nich zarówno przedsięwzięcia gospodarcze, jak też społeczne i kulturowe.

#### PODSUMOWANIE

Polityka regionalna stanowi fundament funkcjonowania ugrupowania integracyjnego, czego dowodem było dostrzeżenie problemów dysproporcji i konieczności ich niwelowania już w traktatach założycielskich. Na przestrzeni przeszło trzydziestu lat (bo od 1975 r. przybrała ona postać zorganizowanych działań), polityka regionalna podlegała modyfikacjom i przekształceniom, które były wyrazem procesów rozwojowych zachodzących w integracji w ogóle, pod wpływem ich pogłębiania i poszerzania. Pogłębianie integracji wymaga ujednoczenia organizmu gospodarczego, który tworzą państwa członkowskie, co podnosi rangę polityki regionalnej. Z kolei przyjmowanie nowych członków (poszerzanie) pogłębia dysproporcje społeczno-gospodarcze, których wyrównywanie staje się priorytetem. Stąd też realizowana polityka regionalna przyjmuje postać polityki spójności. Problem ten został uwydatniony dodatkowo w wyniku przyjęcia Strategii Lizbońskiej, której sukces zależy m.in. od zniwelowania dysproporcji rozwojowych i „podciągnięcia” obszarów spójnych.

„Obciążona” nowymi członkami Unia Europejska wykorzystując swój potencjał wewnętrzny, „tworzy walkę” o zrównoważony rozwój w kierunku społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy, w kierunku jednolitego rynku, rynku pracy oraz tworzenia warunków dla rozwoju przedsiębiorczości. W „walce” tej przychodzi z pomocą polityka spójności jako polityka regionalna dla regionów najbardziej potrzebujących, a więc zorientowana na strategiczne założenia Unii Europejskiej.

Regiony najbardziej potrzebujące koncentrują się zazwyczaj na oddalonych peryferiach, przy granicach państw narodowych. Taki więc status mają euroregiony. Jednak jako regiony zorganizowane korzystają „aktywnie” ze środków pomocowych, co daje im możliwości rozwojowe. Z drugiej strony w euroregionach istnieją silne więzi międzyludzkie, które nadają regionowi naturalność. W takim kontekście należy uważać euroregion, jako główny region w polityce spójności, czyli instrument jej realizacji.

## LITERATURA

- A new partnership for cohesion – convergence, competitiveness, cooperation*, Third report on economic and social cohesion, European Commission, 2004.
- Citizen's Europe: The Case of Order Regions*, Gronau 2002.
- Greta M., *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*, Wyd. UŁ, Łódź 2003.
- Inicjatywa Komisji Europejskiej a regiony na rzecz zmian gospodarczych*, III Raport Kohezyjny Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/regional-policy/cooperation/interregional/ecochange/index\\_encfn](http://ec.europa.eu/regional-policy/cooperation/interregional/ecochange/index_encfn).
- Kwasowski M., Rokicki B., Ryba J., Wtorek J., *Przyszłość polityki spójności a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009. Materiał do dyskusji*, Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2006.
- Pietrzyk I., *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] Jewtuchowicz A. (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionalny*, Wyd. UŁ, Łódź 2004.
- Pinelli D., *Regional Competitiveness Indicators*, niepublikowane opracowanie na potrzeby Komisji Europejskiej, 1988, [w:] Pietrzyk I., *Konkurencyjność regionów w ujęciu Komisji Europejskiej*, [w:] *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Klamut M., Cybulski L. (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Lanego we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Przybyłowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E., *Dokumenty Europejskie, t. 3*, Wyd. Monopol, Lublin 1999.
- [www.europa.delpol.pl](http://www.europa.delpol.pl).

### Streszczenie

Sukcesem dla ugrupowania integracyjnego jest osiągnięcie przezeń spójności społeczno-ekonomicznej, która oznacza wyrównywanie dysproporcji rozwojowych. Dysproporcje rozwojowe są konsekwencją pogłębiania i poszerzania integracji. Z jednej strony pogłębianie integracji wzmacnia konkurencyjność regionów, ale z drugiej – przyjmowanie nowych członków powiększa liczbę regionów biednych.

W tej sytuacji realizowana polityka regionalna jest polityką spójności skoncentrowaną na regionach konwergencji, czego dowodem są jej cele przyjęte na lata 2007-2013. Analizę ewolucji polityki regionalnej w kierunku polityki spójności zawiera punkt 1 w tym opracowaniu.

Realizacja polityki spójności jako podstawy polityki regionalnej powoduje, iż klasyfikacje regionów w UE uwzględniają regiony problemowe, regiony spójne i peryferyjne jako głównych adresatów i realizatorów tejże polityki, co dokumentuje punkt 2 w opracowaniu.

Wśród regionów spójnych jako szczególny region występuje euroregion, stąd kolejny fragment poświęcono tym właśnie regionom, podkreślając z jednej strony ich upośledzenie rozwojowe, ale z drugiej strony naturalność i zorganizowanie dające im szanse rozwojowe.

## **Euroregion as an Instrument of Implementation of Socio-Economic Cohesion and the Lisbon Strategy**

### *Summary*

The considerable achievement of the Union is the socio – economic cohesion, which means smoothing the existing disproportions in development. These inequalities are regarded to be a consequence of the integration processes. Enlarging the EU, on the one hand, stimulates the competitiveness of the regions, but on the other hand, the accession of new countries increases the number of underdeveloped regions.

In this situation, the regional policy of the UE concentrates on the convergence regions. It is reflected in the objectives accepted for the years 2007 – 2013. The analysis of evolution of the regional policy is laid out in the first section of this article.

The implementation of cohesion policy as a basis of regional policy has an impact on the classifications of the regions in the UE. The problem regions and peripheral regions are regarded to be the main beneficiaries of this policy, what has been presented in the second section of this article.

The euroregions are the specific regions; hence the next section has been devoted to these regions focusing on their obstacles to development, the natural character and organization that create opportunities for future developments.