

**Uwarunkowania
peryferyjności
regionu
przygranicznego**



NORBERTINUM

Andrzej Miszczuk

**Uwarunkowania
peryferyjności
regionu
przygranicznego**

**Norbertinum
Lublin 2013**

Praca sfinansowana ze środków Wydziału Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Recenzent

Prof. dr hab. Piotr Eberhardt

Projekt okładki i stron tytułowych

Marta Kwiatkowska

Na okładce

Mapa obszarów objętych programami współpracy transgranicznej z udziałem Polski
w latach 2007–2013 (źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego).

Opracowanie redakcyjne

Magdalena Ryszkowska

Opracowanie komputerowe tekstu i map

Krzysztof Łoboda

© Copyright by Andrzej Miszczuk 2013

ISBN 978-83-7222-494-1

sześćset dziewięćdziesiąty czwarty tytuł Norbertinum

NORBERTINUM

WYDAWNICTWO – DRUKARNIA – KSIĘGARNIA

spółka z o.o.

ul. Długa 5, 20-346 Lublin

tel. 81 744 11 58, fax 81 744 11 48

norbertinum@norbertinum.pl

www.norbertinum.pl

Spis treści

Wprowadzenie	7
Rozdział I. Peryferyjność jako przedmiot badań	11
1. Pojęcie i wymiary zjawiska peryferyjności	11
2. Mechanizm peryferyjności	18
3. Typologia obszarów peryferyjnych	28
Rozdział II. Specyfika regionu przygranicznego	43
1. Region – ujęcie przedmiotowo-podmiotowe oraz wymiar przestrzenny..	43
2. Region przygraniczny jako szczególny typ regionu	59
Rozdział III. Geopolityczne uwarunkowania peryferyjności regionu przygranicznego	65
1. Granica państwa – kryteria delimitacji i zmienność przestrzenna	65
2. Ewolucja funkcji granicy jako efekt stosunków międzynarodowych	73
3. Wpływ zmienności przestrzenno-funkcjonalnej granic państwowych na peryferyjności regionów przygranicznych	88
Rozdział IV. Instytucjonalne uwarunkowania peryferyjności regionu przygranicznego	91
1. Pozycja regionu przygranicznego w strukturze administracyjnej państwa	91
2. Region przygraniczny a transnarodowe sieci terytorialne	99
Rozdział V. Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania peryferyjności regionu przygranicznego	109
1. Uwarunkowania społeczno-kulturowe	109
2. Uwarunkowania demograficzne	113
3. Uwarunkowania ekonomiczne	116
Rozdział VI. Możliwości przezwyciężenia peryferyjności regionu przygranicznego	127
1. Konkurencyjność regionu przygranicznego	127
2. Geneza i ewolucja polityki regionalnej	135

3. Polityka regionalna Unii Europejskiej wobec regionów peryferyjnych i przygranicznych	139
4. Ocena polityki przeciwdziałania peryferyjności regionów przygranicznych	155
5. Scenariusze rozwoju peryferyjnych regionów przygranicznych w UE	165
Zakończenie	171
Literatura	175
Conditions of Border Region Peripherality (<i>summary</i>)	187

Wprowadzenie

Procesy rozwoju społeczno-ekonomicznego cechuje wyraźna nierównomierność przestrzenna, wynikająca z uwarunkowanej historycznie, zmieniającej się dostępności i jakości zasobów kapitału ludzkiego, społecznego, naturalnego i ekonomicznego (P. Ekins 1992). W efekcie następuje wyraźny podział w skali świata i poszczególnych państw na obszary rdzeniowe i peryferyjne. Dystans między nimi na ogół się powiększa, co jest skutkiem przewagi tzw. korzyści zewnętrznych, osiągniętych w obszarach rdzeniowych, nad korzyściami z tytułu niższych cen zasobów, charakterystycznych dla obszarów peryferyjnych (C. J. Dawkins 2003).

Sprowadzanie peryferyjności do najbardziej spektakularnych jej przejawów, tj. do słabej dostępności komunikacyjnej oraz niskiego poziomu rozwoju gospodarczego, jest jednak zbyt dużym uproszczeniem. Ma ona bowiem także wymiar społeczno-demograficzny, kulturowy czy polityczno-administracyjny i, jako zjawisko wielopłaszczyznowe, stanowi interesujące pole badawcze dla nauk społecznych.

Szczególnym rodzajem obszarów peryferyjnych są regiony przygraniczne, charakteryzują się one bowiem: odrębnością geograficzną, peryferyjną pozycją w stosunku do pozostałych regionów, słabą dostępnością, niskim poziomem rozwoju oraz słabym zurbanizowaniem, wielokulturowością, brakiem świadomości przynależności narodowej, polityczną niestabilnością oraz militaryzacją, związaną z obecnością stref wojskowych (M. Koter 2003). Ich słabość tylko po części wynika z jakości potencjału oraz wewnątrz krajowej polityki jego wykorzystania. W rzeczywistości o sukcesie rozwojowym (lub porażce) – obok uwarunkowań typowych dla innych obszarów peryferyjnych – w znacznym stopniu decydują uwarunkowania geopolityczne, związane z intensywnością i jakością stosunków między państwami sąsiadującymi, co znajduje swój wyraz w charakterze oraz funkcjach granicy państwowej. Jednocześnie – co warto podkreślić – regiony przygraniczne i podjęta przez nie współpraca, zwłaszcza jeśli przybiera ona formę zinstytucjonalizowaną, mogą stać się impulsem do zainicjowania lub wzmocnienia procesów integracji ponadnarodowej (M. Perkmann 2003).

Tak ujmowana problematyka rozwoju regionów przygranicznych pozwala na integralne wykorzystanie dwóch koncepcji regionu, stosowanych w naukach o polityce i stosunkach międzynarodowych: regionu geopolitycznego i – wywodzącego się z geografii, ale także z nauk o administracji – regionu administracyjnego. Autor wyszedł z założenia, że region przygraniczny jest regionem administracyjnym położonym wzdłuż granicy państwowej, ale jego podstawowe uwarun-

kowania rozwoju tworzy relacja z regionem geopolitycznym, będącym efektem współpracy ponadpaństwowej.

Korzystne uwarunkowania geopolityczne należy traktować w kategoriach szans. Ich wykorzystanie zależy od pozostałych uwarunkowań, spośród których – zdaniem autora – na szczególną uwagę zasługują uwarunkowania instytucjonalne związane z pozycją regionu administracyjnego w systemie zarządzania państwem i ewentualnym występowaniem dystansu organizacyjno-instytucjonalnego między regionami przygranicznymi sąsiadujących państw. Ponadto do uwarunkowań instytucjonalnych należy zaliczyć zdolność regionów przygranicznych do tworzenia sieci współpracy.

Nie bez znaczenia są także uwarunkowania społeczno-demograficzne oraz ekonomiczne, które mogą tworzyć pozytywne bądź negatywne warunki rozwoju regionów przygranicznych. Istotny charakter ma także polityka regionalna prowadzona z poziomu regionu administracyjnego, państwa oraz regionu geopolitycznego, która – uwzględniając zróżnicowane uwarunkowania – może przyczyniać się do przelamywania peryferyjności regionów przygranicznych.

Celem prezentowanych rozważań jest identyfikacja najważniejszych uwarunkowań peryferyjności regionów przygranicznych, wskazanie zależności między tymi czynnikami i sekwencji ich wzajemnych oddziaływań oraz ukazanie możliwości ich przewyciężenia. Monografia ma w dużym stopniu charakter teoretyczno-metodologiczny, będący efektem ponaddwudziestoletnich zainteresowań autora problematyką przygraniczną. Na tle polskiej literatury przedmiotu charakteryzuje się ona kompleksowym i w dużym stopniu interdyscyplinarnym podejściem badawczym, przejawiającym się uwzględnieniem szerokiego *spectrum* uwarunkowań, wcześniej badanych oddzielnie przez przedstawicieli poszczególnych dyscyplin nauk społecznych. Zawiera także elementy empiryczne, uzupełniające i ilustrujące rozważania teoretyczne, zaczerpnięte z obszaru Unii Europejskiej.

Unia Europejska jako region geopolityczny dostarcza bowiem bardzo ciekawych i zróżnicowanych przykładów odnoszących się do problematyki przygranicznej. Pełni ona rolę podmiotu oddziałującego stabilizująco na otoczenie, współokreślającego zasady i cele porządku międzynarodowego (R. Kuźniar 2002). Przejawia się to także w zakresie granic i ich funkcji, co jest szczególnie istotne w sytuacji, kiedy zdecydowana większość państw europejskich posiada granice subsekwentne, obciążone ryzykiem konfliktów. Jednocześnie system instytucjonalno-decyzyjny UE pozwala na artykułowanie interesów lokalnych i regionalnych, w tym regionów przygranicznych, a ponadto umożliwia rozszerzanie granic Unii o kolejne państwa (S. Parzymies 2002). Równoległe z procesem poszerzania prowadzona jest polityka spójności (uwzględniająca w sposób szczególny regiony peryferyjne, w tym przygraniczne, położone wzdłuż granic wewnętrznych UE) oraz polityka sąsiedztwa (adresowana m.in. do regionów przygranicznych położonych poza regionem geopolitycznym Unii Europejskiej)¹.

¹ Szerzej na temat polityki sąsiedztwa UE napisali m.in.: J. W. Scott (2006), P. J. Borkowski (2009), Ł. Potocki (2012), S. Parzymies (2012).

Na całość prezentowanych rozważań składa się sześć rozdziałów. W pierwszym przedstawiono zjawisko peryferyjności, określając jego podstawowe wymiary. W sposób syntetyczny – w nawiązaniu do najważniejszych teorii rozwoju – scharakteryzowano mechanizm peryferyjności, a także dokonano typologii regionów peryferyjnych. Rozdział II poświęcono pojęciu regionu, w tym regionu geopolitycznego i administracyjnego, oraz specyfice regionów przygranicznych. Kolejne trzy rozdziały zawierają szczegółową analizę uwarunkowań peryferyjności regionów przygranicznych. I tak w rozdziale III przedstawiono uwarunkowania geopolityczne, związane ze zmiennością przestrzenno-funkcjonalną granic państwowych i ich wpływem na zjawisko peryferyjności. Rozdział IV zawiera rozważania na temat zróżnicowań pozycji przygranicznych regionów administracyjnych w systemie sprawowania władzy w państwie oraz tworzenia przez regiony przygraniczne transnarodowych sieci terytorialnych. Z kolei rozdział V ukazuje specyfikę uwarunkowań społeczno-kulturowych, demograficznych i ekonomicznych na obszarach pograniczy. Natomiast rozdział VI prezentuje ewolucję podejścia polityki regionalnej do regionów peryferyjnych, w tym przygranicznych, i jej realizację na przykładzie polityki spójności UE.

Porządkująco-ilustrującą funkcję w stosunku do zaprezentowanych rozważań pełnią liczne tabele, z których część oparta jest na danych statystycznych EUROSTAT, oraz ryciny, pochodzące m.in. z – realizowanego w ramach Inicjatywy Wspólnoty INTERREG II i III – programu ESPON.

Rozdział I

Peryferyjność jako przedmiot badań

1. Pojęcie i wymiary zjawiska peryferyjności

Pojęcie peryferyjności jest wieloznaczne, głównie z uwagi na złożoność tego zjawiska. Utożsamia się je na ogół z dystansem, odmiennością i zależnością (A. Olechnicka 2004). Ma charakter względny, zależny od przyjętych kryteriów oraz podstawy odniesienia¹, a oceniane bywa na ogół pejoratywnie. Pomimo postępującego rozwoju społeczno-gospodarczego nie zanika (rycina 1.1) i z tego punktu widzenia stanowi interesujący przedmiot badań o charakterze zarówno teoretyczno-metodologicznym, jak i empiryczno-aplikacyjnym.

Jednym z najbardziej spektakularnych wymiarów peryferyjności jest położenie geograficzno-komunikacyjne. W tym znaczeniu peryferyjny charakter ma obszar oddalony od centrów życia polityczno-administracyjnego i społeczno-gospodarczego oraz trudno dostępny komunikacyjnie, przy czym koszt pokonania odległości od centrum jest wysoki. Peryferyjność tego typu może wynikać ze specyfiki walorów środowiska geograficznego, takich jak m.in.: wysokość nad poziomem morza, pionowe (obszary górskie i podgórskie) i poziome ukształtowanie powierzchni, warunki hydrologiczne czy klimatyczne², które utrudniają budowę i eksploatację sieci infrastrukturalnych podnoszących dostępność komunikacyjną. Wyrażna jest historyczna zmienność poszczególnych komponentów środowiska dla procesów rozwojowych. W warunkach społeczeństwa agrarnego ważna była przede wszystkim jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej, a w społeczeństwie industrialnym – dostępność surowców niezbędnych do produkcji przemysłowej (w tym energetycznych). Naturalną dostępność komunikacyjną zapewniała bliskość morza oraz sieci

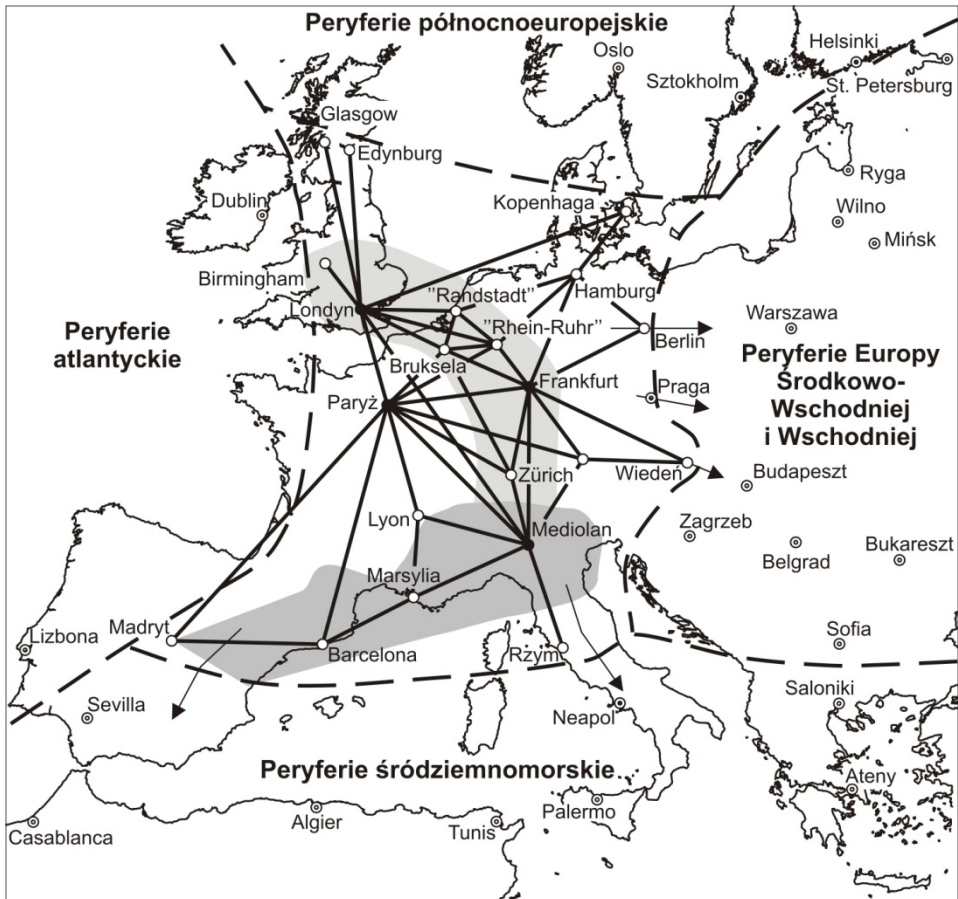
¹ W skali światowej peryferyjny charakter mają: Afryka, znacząca część Azji i Ameryki Łacińskiej. Europa jako całość jest zaliczana do obszarów rdzeniowych. Gdy jednak posłużymy się skalą kontynentalną, okazuje się, że Europa jest jednak wysoce zróżnicowana. Obszar rdzeniowy Europy znajduje się w jej zachodniej części. Tu są zlokalizowane jej węzły globalne: Paryż i Londyn, oraz tzw. lokomotywy Europy: Monachium, Frankfurt, Mediolan, Hamburg, Bruksela, Stuttgart, Zurych, Amsterdam, Düsseldorf, Kolonia, Madryt, Rzym, Kopenhaga, Berlin, Barcelona, Sztokholm, Wiedeń. Ale poza ścisłym obszarem rdzeniowym Europy (tzw. Pentagonem) znajdują się miasta także zaliczane do lokomotyw kontynentu: Barcelona, Kopenhaga, Madryt, Rzym i Sztokholm. Peryferyjny charakter ma przede wszystkim Europa Środkowo-Wschodnia i Wschodnia, w tym Polska. Wewnątrz naszego kraju rdzeniowy charakter ma, i w perspektywie najbliższych kilkunastu lat będzie go umacniał, obszar obejmujący Warszawę, Kraków, Górny Śląsk, Wrocław, Poznań, Trójmiasto, a peryferyjny – wschodnia Polska.

² Przykładami peryferyjności wywołanej specyfiką klimatyczną środowiska geograficznego są w Europie m.in. obszary północnej Szwecji i Finlandii.

rzecznych. Współcześnie znaczenie poszczególnych elementów środowiska geograficznego relatywnie zmalało.

Obok uwarunkowań geograficznych istotne w analizie peryferyjności mogą się okazać także uwarunkowania historyczno-geopolityczne, związane m.in.:

- z wydarzeniami, zwłaszcza dramatycznymi, takimi jak wojny, które prowadziły do zniszczenia ekonomicznych podstaw rozwoju określonego obszaru poprzez degradację substancji materialnej oraz eksterminację lub wymianę ludności,
- ze zmiennością przynależności państwowej, co pociągało za sobą zmianę statusu polityczno-instytucjonalnego oraz pozycji społeczno-ekonomicznej określonego terytorium,
- z charakterem relacji (zwłaszcza izolujących lub filtrujących) poszczególnych obszarów z otoczeniem międzynarodowym.



Rycina 1.1. Centra i peryferie Europy

Źródło: R. Domański (2002).

Innym bardzo odczuwanym aspektem peryferyjności jest jej wymiar ekonomiczny. Jego najpopularniejszą miarą jest produkt krajowy brutto (PKB) *per capita*. PKB jest zagregowaną miarą wartości dóbr i usług wytworzonych przez podmioty zlokalizowane na obszarze kraju, bez względu na ich strukturę własności³, w określonym czasie (najczęściej rocznym lub kwartalnym). Jest on miarą efektów gospodarczych. Można go określić za pomocą jednej z trzech metod, używając cen bieżących (nominalny PKB) lub stałych (realny PKB):

- jako sumę wartości dodanej powstałej w procesie produkcji lub świadczenia usług,
- jako sumę dochodów czynników wytwórczych, łącznie z zyskami otrzymywanymi przez przedsiębiorców,
- jako sumę wydatków na dobra finalne (D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch 1998).

W analizach makroekonomicznych realny PKB jest używany powszechnie jako miara wzrostu (rozwoju) gospodarczego, czemu służy ukazanie dynamiki zmian jego wartości dla kolejnych analizowanych okresów. Zarówno nominalny, jak i realny PKB *per capita* jest także popularnie uważany za miarę rozwoju gospodarczego (dobrobytu społecznego) i, jako wartość znormalizowana, służy do ukazywania różnicowań między obszarami różnej skali przestrzennej (kontynenty, grupy państw, państwa, jednostki podziału administracyjnego wewnątrz państw).

Realny PKB *per capita* oraz realny produkt narodowy brutto (PNB) *per capita* są tylko przybliżonymi i bardzo niedoskonałymi miarami rozwoju gospodarczego (dobrobytu społecznego). Ich mankamentem jest nieuwzględnianie: działalności o charakterze nierynkowym, kosztów zewnętrznych związanych z degradacją środowiska naturalnego, produkcji nierynkowej wytwarzanej w gospodarstwach domowych, „szarej strefy”, rzeczywistego rozkładu dochodów w poszczególnych grupach społecznych czy wartości czasu wolnego (D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch 1998). Odpowiedzią na niedoskonałości PKB/PNB jest konstruowanie innych miar, takich jak:

- indeks rozwoju społecznego HDI (Human Development Index), ujmujący przeciętną długość trwania życia, wskaźnik analfabetyzmu i skolaryzacji oraz PKB *per capita*;
- wskaźnik dobrobytu ekonomicznego netto NEW (Net Economic Welfare) *per capita*, w którym w stosunku do PKB z części wydatków konsumpcyjnych wydzielono konieczne i nieuniknione wydatki instrumentalne: wydatki ochronne (ochrona środowiska, służba zdrowia, bezpieczeństwo publiczne i obrona narodowa) i wydatki związane z niedogodnościami cywilizacyjnymi oraz ze wzrostem liczby ludności. Do wydatków konsumpcyjnych doszacowano pośrednio wartość dóbr i usług o charakterze nierynkowym (np. pochodzących z gospodarstw domowych), natomiast do wydatków inwestycyjnych

³ Jeśli uwzględnimy wartość dóbr i usług wytworzonych przez podmioty „narodowe” w kraju i poza jego granicami, otrzymamy produkt narodowy brutto (PNB), który w przypadku państw słabiej rozwiniętych jest z reguły niższy niż PKB, gdyż aktywność kapitału zagranicznego w tych krajach jest na ogół wyższa niż ekspansja kapitału krajowego za granicą.

zaliczono nakłady na oświatę i ochronę zdrowia oraz zakup dóbr konsumpcyjnych trwałego użytku;

- wskaźnik trwałego dobrobytu ekonomicznego ISEW (Index of Sustainable Economic Welfare), który jest zbliżony konstrukcyjnie do NEW, jednak konsumpcja indywidualna jest w nim ważona specjalnym współczynnikiem nierówności społecznej.

Miary powstałe z modyfikacji PKB są bardziej poprawne metodologicznie, mają jednak dość zasadniczą wadę – są trudne do wyliczenia⁴. Stąd, pomimo niedoskonałości, popularność PKB, która wynika ze stosunkowo łatwej dostępności oraz skorelowania tej miary z potencjałem gospodarczym (liczba i wielkość podmiotów) oraz jego strukturą. To właśnie struktura gospodarcza świadczy o peryferyjności ekonomicznej. Obszary peryferyjne charakteryzują się bowiem często dużym udziałem pracujących oraz podmiotów w mało wydajnym sektorze I (rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, górnictwo), co jest następstwem występującej specjalizacji surowcowej, którą z kolei cechuje niska wartość dodana. Specjalizacja ta, sprowadzająca się do monofunkcyjności surowcowej, powoduje konieczność importu dóbr finalnych, co dodatkowo wzmacnia asymetrię między obszarami peryferyjnymi a centrami gospodarczymi. Jednocześnie obszar peryferyjny poddawany jest „wymywaniu” zasobów pracy, czemu sprzyjają nierówności płacowo-dochodowe na niekorzyść peryferii.

W przypadku zastosowania PKB *per capita* pozostaje kwestią umowną przyjęcie takiego poziomu tego miernika, który odzwierciedlałby wymiar ekonomiczny peryferyjności. W założeniach polityki spójności Unii Europejskiej na poziomie jednostek NUTS 2⁵ przyjęto, że peryferyjne są te obszary, których PKB *per capita* z ostatnich trzech lat (dla których dostępne są dane statystyczne) przed rozpoczęciem nowego okresu programowania, wyliczone według parytetu siły nabywczej (PPS), są niższe niż 75% analogicznej średniej UE. W odniesieniu do poziomu krajowego państw członkowskich UE przyjęto, że peryferyjne są te kraje, których PNB *per capita*, wyliczony w sposób podobny jak wyżej, jest niższy niż 90% średniej unijnej.

Peryferyjność ma także wymiar społeczno-demograficzny – przejawia się niską gęstością zaludnienia oraz spadkiem liczby ludności. Współczesne procesy ludnościowe w wielu krajach przybierają charakter polaryzacyjny, co jest efektem zaawansowania procesów urbanizacyjnych. Z jednej strony następuje bowiem koncentracja ludności w największych ośrodkach miejskich, a także będące wynikiem suburbanizacji „rozlewanie się” ich ludności na sąsiadujące tereny wiejskie, a z drugiej – depopulacja obszarów peryferyjnych, zwłaszcza tych o charakterze wiejskim,

⁴ Próbę konfrontacji PKB i HDI dla obszarów województw lubelskiego i podkarpackiego oraz obwodów ukraińskich: lwowskiego, wołyńskiego i zakarpackiego podjęli M. Kowerski i S. Matkowski (2005). Ze względu na brak wskaźników analfabetyzmu oraz stopnia skolaryzacji w przekrojach regionalnych HDI został zmodyfikowany w ten sposób, że brakujące wskaźniki zastąpiono liczbą studentów na 10 tys. mieszkańców. Z przeprowadzonych analiz wynika, że o ile wszystkie badane jednostki terytorialne pod względem PKB można zaliczyć do słabo rozwiniętych, o tyle przy użyciu zmodyfikowanego HDI okazało się, że regiony ukraińskie są nadal słabo rozwinięte (podobnie jak cała Ukraina), ale już polskie województwa można zaliczyć do średnio rozwiniętych (podobnie jak całą Polskę).

⁵ Kryteria delimitacji jednostek NUTS 2 zostały szerzej opisane w rozdziale VI.

położonych z dala od dużych miast. Procesy wyludniania obszarów wiejskich zapoczątkowane zostały pod koniec XIX wieku w związku z procesami industrializacji. Dotyczyły one w pierwszej kolejności obszarów przeludnionych, ale też i tych o mniej korzystnych dla zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej – warunkach środowiska geograficznego.

O tym, że zjawisko depopulacji współcześnie nie zanika, świadczy m.in. prognoza demograficzna do 2030 roku, wykonana przez EUROSTAT dla 267 regionów UE (NUTS 2)⁶. Wynika z niej, że spadek liczby ludności zostanie odnotowany w 98 regionach. Relatywnie największa skala tego zjawiska obejmie zarówno kraje małe (Estonia, Litwa, Łotwa i Węgry), nowo przyjęte do Unii Europejskiej Bułgarię i Rumunię, ale także Niemcy (28 regionów depopulacyjnych na ogólną liczbę 39) oraz Polskę (12 na 16)⁷.

Depopulacja jest następstwem procesów migracyjnych, które także w dłuższej perspektywie, poprzez swoją selektywność (odpływ młodych osób), negatywnie wpływają na kształtowanie się przyrostu naturalnego. W literaturze przedmiotu wyróżnia się na ogół dwa typy zjawiska wyludniania się: tzw. tradycyjny, gdzie główną przyczyną depopulacji jest odpływ migracyjny, oraz nowy, powodowany przede wszystkim przez ubytki naturalne (ujemny przyrost naturalny). Można stwierdzić, że typ nowy jest następstwem długotrwałej depopulacji typu tradycyjnego (H. Bucher, R. Mai 2005).

Przyczyną depopulacji są przede wszystkim motywy ekonomiczne, związane z chęcią znalezienia atrakcyjnej pracy oraz satysfakcjonującego wynagrodzenia, a także podniesienia standardu warunków mieszkaniowych. Skutki tego zjawiska mają nie tylko wymiar demograficzny, związany z deformacjami struktury płci i wieku ludności pozostającej na obszarze wyludniającego się, ale także społeczno-ekonomiczny, przejawiający się niekorzystnymi zmianami w strukturze aktywności ekonomicznej ludności, czy też osłabieniem postaw przedsiębiorczości i innowacyjności (A. Miszczuk 1993). Na obszarach wyludniających się obserwujemy zmniejszanie się zasobów pracy oraz pogarszanie ich jakości poprzez odpływ aktywnych i wykształconych ludzi, procesy starzenia się społeczności lokalnych i regionalnych oraz trudności w realizowaniu usług społecznych, m.in. ze względu na niekorzystne konsekwencje procesów depopulacji dla systemu finansów publicznych (spadek dochodów przy jednoczesnym wzroście wydatków publicznych) oraz systemów

⁶ Dostępny w Internecie: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Regional_population_projections [dostęp: 21.08.2010].

⁷ Z punktu widzenia specyfiki procesów wyludniania można w Europie wyróżnić trzy typy państw (H. Bucher, R. Mai 2005):

- o dużych obszarach depopulacyjnych, ale małym zróżnicowaniu międzyregionalnym (kraje nadbałtyckie, Rumunia, Bułgaria, Czechy, Rosja);
- wykazujące bipolarność regionalną, co oznacza większe lub mniejsze obszary depopulacyjne oraz wyraźnie wydzielone geograficznie obszary wzrostu ludnościowego (Niemcy, Hiszpania, Portugalia, Włochy, Polska, Francja, Grecja, Finlandia, Szwecja, Szwajcaria, Słowacja, Słowenia, Węgry);
- z występującymi regionami o zmniejszającym się zaludnieniu, ale dla których jako całości depopulacja nie stanowi problemu (Wielka Brytania, Irlandia, Islandia, Dania, Norwegia, Belgia, Holandia, Austria, Macedonia).

zabezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Bardzo istotną konsekwencją wyludniania – w efekcie selektywności odpływu, dotyczącego w znacznym stopniu liderów lokalnych i regionalnych – jest obniżanie jakości kapitału społecznego, identyfikowanego z poziomem zaufania i współdziałania społecznego. Niski kapitał społeczny – w świetle niektórych koncepcji, scharakteryzowanych w dalszej części rozdziału – stanowi jedną z zasadniczych barier przełamania peryferyjności.

Obok negatywnych skutków można dostrzec także pewne elementy pozytywne depopulacji (pod warunkiem, że nie prowadzi ona do wymierania ludności danego obszaru), dotyczące m.in. koncentracji osadnictwa, dzięki czemu zmniejszają się koszty wyposażenia jednostek osadniczych w infrastrukturę techniczną i społeczną, poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych czy zmniejszania antropopresji na środowisko przyrodnicze. Jednak w przypadku długotrwałego wyludniania występuje wyraźna przewaga skutków negatywnych nad pozytywnymi.

Uzupełnieniem skutków procesów związanych ze zmniejszaniem zasobów kapitału ludzkiego oraz z obniżaniem jakości kapitału społecznego jest występowanie peryferyjności kulturowej, mającej swoje źródło w niskim poczuciu tożsamości terytorialnej. Tożsamość ta jest rozumiana jako emocjonalny stosunek ludności do określonego terytorium, jego krajobrazu, wytworów kultury materialnej i niematerialnej (R. Szul 1991).

M. Bassand wyróżnia trzy typy tożsamości terytorialnej⁸:

- tożsamość historyczną, związaną z ważnymi wydarzeniami historycznymi oraz dziedzictwem społecznym, kulturowym, ekonomicznym, a nawet przyrodniczym,
- tożsamość prospektywną, budowaną wokół projekcji przyszłości obszaru, niekoniecznie przy uwzględnieniu jego historii,
- tożsamość przeżywaną, odzwierciedlającą sposób życia mieszkańców obszaru, mogący łączyć się z elementami historii i dziedziczenia oraz przewidywania.

Niska tożsamość nie jest typowa wyłącznie dla obszarów peryferyjnych. Może się pojawiać także na obszarach, które poddawane są intensywnym procesom napływu ludności. Warto przy tym podkreślić, że poczucie tożsamości terytorialnej na obszarach peryferyjnych w większym stopniu opiera się na elementach historycznych, a na obszarach centralnych – na elementach związanych z ich przyszłością.

Można zidentyfikować także polityczno-administracyjny wymiar peryferyjności, który dotyczy obszarów o małym znaczeniu strategicznym w skali międzynarodowej czy krajowej. Towarzyszy temu mała reprezentacja w centralnych organach państwa, wynikająca ze słabości lokalnych i regionalnych elit politycznych, a także mały zakres efektywnie wykonywanych kompetencji przez władze regionalne obszarów peryferyjnych, co jest następstwem niskiego potencjału finansowego, będącego skutkiem peryferyjności ekonomicznej i społeczno-demograficznej.

Wszystkie wymienione aspekty peryferyjności są na ogół powiązane ze sobą z różnym natężeniem, tworząc jednak sprzężenia zwrotne o charakterze negatywnym. Rezultatem ich oddziaływania jest także specyficzne zagospodarowanie prze-

⁸ Cyt. za: B. Jałowiecki (1996).

strzenne. Przestrzeń obszarów peryferyjnych ma na ogół charakter wtórny (pochodny), co oznacza, że służy interesom centrum, a nie zaspokojeniu miejscowych potrzeb (K. Kuciński 2009). Wynika to ze specyfiki struktury gospodarczej obszarów peryferyjnych. Ponadto przestrzeń tych obszarów jest otwarta, co oznacza nowe możliwości lokalizacyjne, ale także bywa selektywnie i nie w pełni zagospodarowana. Może charakteryzować się również nieciągłością, niezintegrowaniem, niestabilnością oraz niejednorodnością. Warto jednak podkreślić, że osiągnięcie ładu przestrzennego rozumianego jako pewien docelowy stan zagospodarowania – który charakteryzuje się (K. Kuciński 2009): funkcjonalnością i czytelnością przestrzenną, poszanowaniem walorów środowiska przyrodniczego, optymalizacją przemieszczeń osób, towarów i informacji, a także walorami estetycznymi – jest równie trudne w obszarach peryferyjnych, jak i centralnych.

Syntetyzując dotychczasowe rozważania oraz uwypuklając najważniejsze cechy obszarów peryferyjnych, zestawiono je – na zasadzie dychotomicznej – z obszarami centralnymi w tabeli 1.1.

Tabela 1.1. Cechy regionów peryferyjnych i obszarów centralnych

Peryferia	Centrum
Cechy geograficzno-komunikacyjne	
– trudna dostępność komunikacyjna	– łatwa dostępność komunikacyjna
– wyposażenie w nieliczne środki transportu	– wyposażenie we wszystkie środki transportu
– słaba pozycja w sieci transportowej	– ważny węzeł sieci transportowej
– wysokie koszty dostępu	– niskie koszty dostępu
Cechy ekonomiczne	
– niski poziom PKB <i>per capita</i>	– wysoki poziom PKB <i>per capita</i>
– produkcja surowcowa o niskiej wartości dodanej	– produkcja dóbr finalnych i usług o wysokiej wartości dodanej
– eksport zasobów pracy	– import zasobów pracy
– import dóbr finalnych i usług	– eksport dóbr finalnych i usług
– niska dostępność kapitału ekonomiczno-finansowego	– duża podaż kapitału ekonomiczno-finansowego
Cechy społeczno-demograficzne i kulturowe	
– niska gęstość zaludnienia	– wysoka gęstość zaludnienia
– odpływ migracyjny	– napływ migracyjny
– zaawansowane procesy starzenia się ludności	– wolniejsze tempo starzenia się ludności
– pogarszanie jakości kapitału ludzkiego	– podnoszenie jakości kapitału ludzkiego
– pogarszanie jakości kapitału społecznego	– podnoszenie jakości kapitału społecznego
– niskie natężenie postaw przedsiębiorczości i innowacyjności	– wysokie natężenie postaw przedsiębiorczości i innowacyjności
– słabe poczucie tożsamości terytorialnej	– wytwarzanie własnych wzorców kulturowych

Tabela 1.1. Cechy regionów peryferyjnych i obszarów centralnych (dok.)

Peryferia	Centrum
	– tworzenie wiedzy specjalistycznej
	– kontrolowanie mediów informacyjnych
Cechy polityczno-administracyjne	
– brak zasobów strategicznych	– kontrolowanie zasobów strategicznych
– brak elit lokalnych	– skupisko elit politycznych
– słaba reprezentacja w centrum	– nadreprezentacja w centralnych organach władzy
– ograniczone kompetencje władz lokalnych i regionalnych	– duży zakres autonomii władz lokalnych i regionalnych
– niski potencjał finansowy władz publicznych	– wysoki potencjał finansowy władz publicznych
Cechy przestrzenne	
– przestrzeń wtórna (pochodna)	– przestrzeń pierwotna
– przestrzeń otwarta	– przestrzeń zamknięta
– przestrzeń selektywnie zagospodarowana	– przestrzeń kompleksowo zagospodarowana
– przestrzeń nieciągła	– przestrzeń ciągła
– przestrzeń rozczłonkowana	– przestrzeń zwarta
– przestrzeń niezintegrowana	– przestrzeń zintegrowana
– przestrzeń niestabilna	– przestrzeń stabilna

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Kuciński (2009) oraz A. Olechnicka (2004).

Po analizie powyższego zestawienia nasuwają się jednak pytania, w jaki sposób powstają obszary peryferyjne oraz dlaczego występuje zróżnicowanie tempa rozwoju. C. Flint i P. J. Taylor (2007) uważają, że na zjawisko peryferyjności należy spojrzeć w sposób dynamiczny – na obszarach peryferyjnych dominują procesy wyzyskiwania przez obszary rdzeniowe. Jednocześnie proponują wprowadzenie kategorii obszarów semi-peryferyjnych, dla których charakterystyczna jest swoista mieszanka procesów typowych zarówno dla obszarów peryferyjnych, jak i centralnych, dzięki czemu mają one szanse ewoluować w kierunku obszarów rdzeniowych.

Dalsze szczegółowe rozważania dotyczące mechanizmu peryferyjności oparto na analizie wybranych teorii rozwoju lokalnego i regionalnego.

2. Mechanizm peryferyjności

Mechanizm peryferyjności nie cieszy się zbyt dużym zainteresowaniem badaczy. Częściej zajmują się oni problematyką rozwoju, a niejako przy okazji z ich rozważań wynikają wnioski dotyczące przyczyn i skutków peryferyjności. Na podstawie analizy najważniejszych koncepcji rozwoju regionalnego można wysnuć wniosek o istnieniu następującej prawidłowości: rozwój społeczno-ekonomiczny nie odbywa się w sposób równomierny przestrzennie. Efektami tej nierównomierności są z jed-

nej strony obszary rozwijające się szybciej, a z drugiej – obszary wykazujące się bardzo niską dynamiką zmian (zagrożone depresją, nierozwinięte, problemowe). Przyczyn tego stanu rzeczy upatruje się zarówno w otoczeniu obszarów peryferyjnych, jak też w sposobie tworzenia i wykorzystywania ich wewnętrznego potencjału. Tabela 1.2 prezentuje w sposób syntetyczny analizę porównawczą mechanizmu rozwoju regionalnego oraz głównych czynników sprawczych wywołujących zjawisko peryferyjności, zidentyfikowanych w najważniejszych koncepcjach teoretycznych, podzielonych na:

- klasyczne teorie rozwoju ekonomicznego,
- alternatywne teorie rozwoju ekonomicznego,
- teorie ukazujące wpływ instytucji politycznych na rozwój ekonomiczny,
- nowe teorie neoklasyczne rozwoju ekonomicznego.

Tabela 1.2. Przyczyny peryferyjności w wybranych teoriach rozwoju regionalnego

Teoria/koncepcja	Istota rozwoju i przyczyny peryferyjności
1. Podstawy teorii regionalnego rozwoju ekonomicznego	
1.1. Koncepcja międzyregionalnej konwergencji	<p>Peryferyjność jest zjawiskiem przejściowym. W ujęciu statycznym – zgodnym z modelem Heckschera – Ohlina – Samuelsona (HOS) – w miarę upływu czasu następuje zmniejszanie się różnicy cen czynnika pracy i innych czynników produkcji między regionami, z tendencją do ich wyrównywania (konwergencji). Konieczny jest jednak swobodny przepływ czynników produkcji i produktów między regionami oraz specjalizacja regionalna zapewniająca danemu regionowi przewagę komparatywną w sytuacji, gdy produkty przez niego wytwarzane wymagają intensywnego wykorzystania czynników, w które bogaty jest dany region. W ujęciu dynamicznym (model Solowa – Swana) wyróżnia się dwa typy konwergencji: pierwszy to konwergencja względna, polegająca na wyrównywaniu tempa wzrostu gospodarczego, drugi to konwergencja bezwzględna, rozumiana jako wyrównywanie się poziomu wielkości makroekonomicznych. W ujęciu tym mamy do czynienia przede wszystkim z konwergencją względną, co jednak nie doprowadza do konwergencji bezwzględnej.</p>
1.2. Teoria lokalizacji	<p>Zgodnie z teorią lokalizacji (A. Weber, E. Hoover, M. Greenhut) rozwijają się te obszary, które zapewniają minimalizację kosztów produkcji i transportu, w przypadku zarówno surowcowej, jak i rynkowej orientacji przemysłu. Orientacja przemysłu określana jest na podstawie stosunku pieniężnej wagi produktu finalnego do pieniężnej wagi surowców niezbędnych do produkcji. Między kosztami produkcji i transportu mogą występować efekty substytucji, ważne jest jednak, by ich łączna wartość była minimalizowana. Regiony niespełniające tego warunku pozostają peryferyjne. Rozwijając teorię lokalizacji, W. Isard stworzył subdyscyplinę określaną mianem <i>regional science</i>, której przedmiotem jest m.in. analiza wpływu przestrzeni na proces podejmowania decyzji ekonomicznych. Peryferyjne są te obszary, których walory przestrzeni są na tyle nieatrakcyjne, że nie wpływają pozytywnie na podjęcie decyzji lokalizacyjnej przez przedsiębiorcę.</p>

Tabela 1.2. Przyczyny peryferyjności w wybranych teoriach rozwoju regionalnego (cd.)

Teoria/koncepcja	Istota rozwoju i przyczyny peryferyjności
1.3. Koncepcja korzyści zewnętrznych	Zdaniem A. Marshalla i E. Hoovera, firmy przemysłowe wykazują tendencję do koncentracji, osiągając w ten sposób korzyści zewnętrzne (a nie tylko korzyści wewnętrzne, związane z powiększaniem produkcji w ramach jednej firmy). Obejmują one tzw. korzyści lokalizacji (wynikające z sąsiedztwa firm tej samej branży), korzyści urbanizacji (związane z lokalizacją firm z różnych branż) oraz korzyści aglomeracji (będące efektem dynamicznego wzrostu liczby różnorodnych firm zlokalizowanych łącznie na danym obszarze). Źródłami korzyści zewnętrznych są m.in.: rozprzestrzenianie się wiedzy, dostępne zasoby pracy, możliwości produkcji prefabrykatów dla wielu odbiorców. Zatem peryferyjność oznacza brak korzyści zewnętrznych bądź zbyt małe ich natężenie.
1.4. Modele przestrzennej konkurencyjności	H. Hotelling analizował wpływ przestrzeni na politykę cenową firm. Korzyścią wynikającą z funkcjonowania firmy w koncentracji przestrzennej jest możliwość oferowania konsumentom zlokalizowanym w bliskim sąsiedztwie danego punktu dystrybucyjnego wyższych cen za towary. Wynika to z faktu, że konsumenci są w stanie płacić wyższe ceny za towar, gdyż nie zawierają one wysokich kosztów transportu. W ten sposób ujawnia się kolejna bariera rozwojowa obszarów peryferyjnych.
1.5. Teoria ośrodków centralnych	Stworzona przez W. Christallera, a rozwinięta przez A. Loscha, teoria ośrodków centralnych ukazuje zależności między rozmieszczeniem a wielkością miast. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że przestrzenny rozmiar rynku, którego idealny kształt jest heksagonalny, zależy od korzyści skali produkcji oraz kosztów transportu do odbiorców. Jeżeli korzyści skali są zdecydowanie większe w porównaniu z kosztami transportu, wówczas produkcja zostanie umieszczona w jednej fabryce, natomiast jeśli koszty transportu są relatywnie wyższe, to odbywać się ona będzie w wielu firmach rozproszonych w regionie. Tym są większe i lepiej się rozwijają te ośrodki centralne (miasta), w których nakładają się rynki różnych produktów. Im mniej rynków na siebie się nakłada, tym miasto ma bardziej peryferyjny charakter.
2. Alternatywne teorie regionalnego rozwoju ekonomicznego	
2.1. Teorie regionalnej konwergencji ekonomicznej	
2.1.1. Teoria bazy ekonomicznej (eksportowej)	C. North i C. Tiebout uznali, że rozwój ekonomiczny regionu zależy od jego reakcji na światowy popyt. Zatem źródłem rozwoju jest działalność eksportowa regionu, nastawiona na zaspokajanie popytu zewnętrznego, która może dotyczyć zarówno produktów przemysłowych i żywnościowych, jak też usług. Waga działalności eksportowej uwidacznia się w strukturze gospodarczej regionu, w której dominują sektor eksportowy oraz sektor uzupełniający, istniejący tylko po to, by obsługiwać ten pierwszy. W miarę rozwoju regionalnej bazy eksportowej i wzrostu mobilności czynników produkcji w długim okresie będzie występowała konwergencja, zgodnie z modelem HOS. Jednak jej ograniczenie może wynikać z uwarunkowań występujących po stronie regionalnych czynników podażowych. Nie zmienia to jednak faktu, że region peryferyjny to ten, który nie jest w stanie dynamicznie reagować na zewnętrzny popyt oferowaną przez siebie działalnością eksportową.

Tabela 1.2. Przyczyny peryferyjności w wybranych teoriach rozwoju regionalnego (cd.)

Teoria/koncepcja	Istota rozwoju i przyczyny peryferyjności
2.1.2. Neoklasyczna teoria wzrostu egzogenicznego	W odróżnieniu od teorii bazy ekonomicznej model R. F. Harroda i E. D. Domara ma charakter podażowy i ukazuje wpływ inwestycji na regionalną produktywność. Późniejsze modyfikacje tego modelu ukazywały wpływ zewnętrznego napływu kapitału i zasobów pracy na rozwój ekonomiczny regionu. Regionem peryferyjnym będzie zatem ten region, do którego nie napływa kapitał inwestycyjny oraz który nie jest celem napływu zasobów pracy.
2.2. Teorie regionalnej dywergencji ekonomicznej	
2.2.1. Teoria kumulatywnej przyczynowości	G. Myrdal stwierdził, że najlepiej rozwijają się te obszary, które jako pierwsze zostały uprzemysłowione. Ze względu na proces kumulatywnej przyczynowości występuje tendencja, że najszybciej rozwijają się regiony i tak najlepiej rozwinięte. Co prawda regiony słabo rozwinięte (peryferyjne) oferują korzyści wynikające z niższych kosztów pracy, ale są one niwelowane przez korzyści aglomeracji występujące w regionach uprzemysłowionych. Dla regionów peryferyjnych impulsami rozwojowymi mogą być efekty dyfuzji innowacji, generowane w regionach rozwiniętych, oraz poszerzające się rynki zbytu dla produktów pochodzących z regionów słabo rozwiniętych. Jednak i te zjawiska są niwelowane przez „wymywanie” kapitału i zasobów pracy z regionów peryferyjnych do regionów rozwiniętych.
2.2.2. Teoria biegunów wzrostu	Teoria biegunów wzrostu jest rozwinięciem teorii kumulatywnej przyczynowości w aspekcie przestrzennym. Według F. Perroux, przestrzeń jest typem sieci utrzymywanej przez siły dośrodkowe. Biegunem wzrostu jest połączenie firm i przemysłów. Ważne jest – zdaniem J. R. Boudeville’a – by miały one charakter napędowy, a więc generowały stabilny wzrost regionalny poprzez powiązania z innymi firmami w regionie. Rozwój w regionach rozwiniętych wywołuje korzystne efekty w regionach peryferyjnych poprzez sprzedaż towarów oraz wykorzystywanie zasobów pracy pochodzących z regionów peryferyjnych (A. O. Hirschman). W ramach teorii biegunów wzrostu mieści się także model rdzenia i peryferii J. Friedmanna. Jego zdaniem, impulsy rozwojowe mają charakter zewnętrzny. Przedsiębiorczość i przywództwo lokalne odgrywają dużą rolę w transformacji popytu eksportowego na rozwój sektora uzupełniającego (endogenicznego). Istnieją także ograniczenia podażowe w rozwoju działalności eksportowej. Duże obszary miejskie (obszary rdzeniowe) korzystają z początkowej przewagi, wynikającej z redukcji kosztów dzięki korzyściom urbanizacji. One są „rozgrywającymi” w procesie rozwoju. Obszary peryferyjne zachowują różny stopień autonomii ekonomicznej od obszarów rdzeniowych.
2.3. Teorie strukturalistyczne	
2.3.1. Teorie fazowe/sektorowe	Istotą tych teorii jest ukazanie zmienności faz rozwojowych i przemian strukturalnych w regionach. Zdaniem E. M. Hoovera i J. L. Fishera, rozwój regionalny odbywa się od etapu samowystarczalnego rolnictwa do etapu przemysłu, specjalizującego się w produkcji eksportowej. W. R. Thompson dodaje jeszcze jedną fazę jako najwyższą w rozwoju – gospodarki regionu opartej na usługach. J. Schumpeter proponuje, by spojrzeć na regionalne zmiany ekonomiczne jako na postęp, na który składają się długie fazy wzrostu i spadku, zależne od istoty innowacji, wprowadzanych w poszczegól-

Tabela 1.2. Przyczyny peryferyjności w wybranych teoriach rozwoju regionalnego (cd.)

Teoria/koncepcja	Istota rozwoju i przyczyny peryferyjności
2.3.1. Teorie fazowe/sektorowe (dok.)	nych okresach. Wprowadzanie innowacji ma charakter twórczej destrukcji. W. W. Rostow proponuje wydzielić w związku z tym trzy fazy. Pierwsza – obejmuje długi okres tworzenia warunków niezbędnych do zainicjowania procesu wzrostu (kreowanie innowacji). Druga to okres szybkiego wzrostu, trwający kilka dekad, opartego na wprowadzeniu innowacji. A trzecia – to długi okres samopodtrzymywalnego wzrostu (rozpowszechnienia innowacji). W świetle powyższych koncepcji peryferyjność regionów może zatem polegać na dominacji rolnictwa, a nie przemysłu (ukierunkowanego na działalność eksportową), bądź działalności usługowej, a także na braku warunków niezbędnych do tworzenia i absorpcji innowacji.
2.3.2. Teorie cyklu produktu/zysku	We wczesnych fazach życia produktu – zdaniem R. Vernona – bliskość lokalizacyjna wobec dostawców oraz firm badawczo-rozwojowych jest szczególnie ważna dla jego wytwórców, by łatwiej wprowadzać zmiany i go udoskonalać. Stąd preferują oni lokalizacje w dużych miastach. Gdy produkt nabiera charakteru zestandaryzowanego dla jego producenta, ważne stają się korzyści skali oraz możliwość obniżenia kosztów przez zatrudnienie pracowników mniej wykwalifikowanych. Wówczas jego produkcję lokuje się w mniej rozwiniętych (peryferyjnych) regionach. Uzupełnieniem teorii cyklu produktu jest teoria cyklu zysku (autorstwa A. Markusen). Początkowo firma wprowadzająca nowy produkt na rynek ma zerowe zyski, następnie osiąga zyski nadzwyczajne, korzystając z pozycji monopolisty. W trzeciej fazie, ze względu na wejście innych firm, tworzy się oligopol, który realizuje zyski normalne. Nasylenie rynku produktem powoduje, że zyski spadają, by w ostatniej fazie przekształcić się w straty.
2.3.3. Teorie restrukturyzacji przemysłowej	Istota teorii restrukturyzacji przemysłu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, jak zmiany strukturalne w organizacji przemysłu wpływają na regionalne rynki pracy i kapitału. Według S. Sassen, bezpośrednie inwestycje zagraniczne zakłócają funkcjonowanie tradycyjnych struktur pracy. W regionach słabo rozwiniętych (peryferyjnych) częste zwolnienia z pracy w przemyśle generują dużą podaż kobiet-migrantów, które wcześniej pracowały w gospodarstwie domowym. Z kolei umiędzynarodowienie przepływów kapitału powoduje, że nie jest on inwestowany w regionie swego pochodzenia, co negatywnie odbija się na potencjale przemysłowym tego obszaru. W ramach strategii restrukturyzacji firmy – zdaniem D. Massem i R. Meegan – dążą do redukcji zatrudnienia poprzez: wzrost produktywności pracy, inwestycje i nowe racooszczędne technologie oraz racjonalizację zatrudnienia. Przekształcenie gospodarki z opartej na przemyśle w gospodarkę opartą na usługach daje możliwość zrekompensowania utraconych miejsc pracy w przemyśle (zwłaszcza w regionach peryferyjnych) miejscami pracy w usługach, w tym publicznych.
2.3.4. Teoria elastycznej specjalizacji sieci	W odpowiedzi na takie zjawiska, jak: wzrastające niepokoje społeczne, fluktuujące stopy procentowe, szoki naftowe, światowe kryzysy finansowe, nasycone rynki przemysłowe, zróżnicowanie popytu konsumentów, firmy przybierają nową formę organizacji, zaprojektowaną tak, aby reagować na ciągle zmiany poprzez innowacje. Ta nowa (jak to określają M. Piore i C. F. Sabel – elastyczna) specjalizacja jest oparta na wykorzystaniu elastycznych zasobów pracy i kapitału, które łatwo dostosowują

Tabela 1.2. Przyczyny peryferyjności w wybranych teoriach rozwoju regionalnego (cd.)

Teoria/koncepcja	Istota rozwoju i przyczyny peryferyjności
2.3.4. Teoria elastycznej specjalizacji i sieci (dok.)	się do potrzeb zmieniających się rynków. Firmy elastycznej specjalizacji grupują się, tworząc sieci, w ramach których wymieniają się wiedzą i informacją. Omijają jednak na ogół regiony peryferyjne. Zdaniem M. Portera, zgrupowanie przestrzenne (klaster) firm ma wpływ na podnoszenie konkurencyjności nie tylko lokalnej czy regionalnej, ponieważ lokalna rywalizacja oraz umiejętność rozróżniania lokalnego popytu przygotowuje firmy do funkcjonowania na rynkach globalnych. Ponadto koncentracja firm wzmaga presję na lokalne inwestycje w specjalistyczną infrastrukturę (publiczną, edukacyjną) oraz inne czynniki niezbędne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania klastra. Ważne jest także to, by firmy tworzące sieci wykazywały się podobną kulturą organizacyjną oraz kierowały się w swej działalności podobnymi normami i wartościami.
2.3.5. Teoria marksistowska	Według M. Castellsa współczesny problem niedorozwoju (peryferyjności) może być wyjaśniony przez historyczny rozwój kapitalistycznego modelu produkcji. Obecne tendencje niedorozwoju ukazują eksploatację pewnych regionów przez wcześniej rozwinięte regiony kapitalistyczne, dzięki ich dominacji kolonialnej, handlowej, przemysłowej i finansowej. Kapitalizm – zdaniem N. Smitha – nie stworzył jednolitego wzorca rozwoju, a ukazał zmienne tendencje rozwoju i niedorozwoju, co wynikało ze sprzecznych przestrzennie procesów akumulacji kapitału. Obszarami korzystającymi na akumulacji były miasta. Tam też koncentrowały się duże kapitalistyczne zakłady przemysłowe.
3. Instytucje polityczne a regionalny rozwój ekonomiczny	
3.1. Teoria maszyny rozwoju	H. Molotch uważa, że rozwój regionalny jest jednoczącym imperatywem dla politycznych i gospodarczych elit lokalnych. Impulsem do realizacji strategii rozwoju regionalnego jest koalicja elit wywodzących się z danego regionu, które na tym rozwoju skorzystają. Zatem rozwój regionalny jest traktowany jako skutek lokalnej organizacji politycznej, a nie odwrotnie. By maszyna rozwoju była efektywna, lokalni politycy – zdaniem H. Wolmana – muszą mieć wpływ na lokalizację działalności gospodarczej. W tym ujęciu peryferyjność oznacza nieskuteczność lub wręcz brak lokalnych elit politycznych i gospodarczych.
3.2. Nowa ekonomia instytucjonalna	Instytucje i zmiany instytucjonalne odgrywają ważną rolę w rozwoju ekonomicznym. Zdaniem R. Coase'a, różne formy wewnętrznej organizacji instytucji zmierzają do minimalizacji kosztów transakcyjnych, obejmujących koszty poszukiwania informacji, zarządzania i zawierania kontraktów oraz kontroli ich wykonania. O. Williamson opracował typologię form organizacyjnych – od rynkowych po hierarchiczne – z których każda jest odpowiedzią na dylematy związane z określonym typem kosztów transakcyjnych. Rozwój regionalny opiera się także na adaptacji i zmianach instytucjonalnych. Regionalne instytucje polityczne i ekonomiczne muszą w pierwszej kolejności podjąć się rozstrzygnięcia dylematów związanych z kosztami transakcyjnymi, ustalając bowiem „reguły gry”, wpływają na kształtowanie się oczekiwanej stopy zwrotu kapitału zainwestowanego w gospodarkę regionalną. Zdaniem D. C. Northa, jeśli instytucje te ewoluują w sposób niezgodny z oczekiwaniami prywatnych inwestorów w zakresie kosztów transakcyjnych, region nie będzie się rozwijał. Peryferyjność regionu będzie polegała m.in. na preferowaniu przez władze regional-

Tabela 1.2. Przyczyny peryferyjności w wybranych teoriach rozwoju regionalnego (dok.)

Teoria/koncepcja	Istota rozwoju i przyczyny peryferyjności
3.2. Nowa ekonomia instytucjonalna (dok.)	ne lokalnych elit politycznych i gospodarczych, przez tworzenie dla nich zachęt do osiągnięcia szybkich zysków, co będzie zniechęcające dla inwestorów zewnętrznych.
4. Nowe kierunki neoklasyczne	
4.1. Teoria rozwoju endogenicznego	Teoria ta występuje w wielu wariantach. J. Schumpeter dostrzegł znaczenie endogenicznego procesu tworzenia innowacji dla przechwytywania – poprzez przejściowy monopol – zysków płynących z wprowadzonej na rynek innowacji. K. J. Arrow sformułował koncepcję <i>learning-by-doing</i> , co oznacza, że firmy uzyskują siłę monopolistyczną związaną z nową wiedzą dzięki swojej aktywności prowadzonej na rynku wewnętrznym regionu. Ważną rolę w rozwoju endogenicznym – zdaniem R. J. Baro – odgrywają publiczne inwestycje infrastrukturalne podnoszące produktywność inwestycji prywatnych.
4.2. Nowa geografia ekonomiczna	P. Krugman tworzy własny model rdzenia i peryferii. Tworzenie skupisk (klastrów) działalności gospodarczej jest efektem kombinacji sił dośrodkowych i odśrodkowych. Firmy wykazujące duże korzyści skali produkcji chciałyby ją prowadzić w jednym zakładzie zlokalizowanym (ze względu na oszczędność kosztów transportu) w pobliżu dużego rynku zbytu. Jest to region, w którym już wcześniej zlokalizowały się inne firmy, kierując się dostępnością zasobów pracy. W efekcie powstaje i funkcjonuje strefa składająca się z dużych firm przemysłowych. Firmy przemysłowe lokują się w rdzeniu, a produkcja rolna jest umiejscowiona na obszarach peryferyjnych. Relacje w modelu rdzenia i peryferii oparte są na trwałej kombinacji: dużych korzyści skali produkcji, niskich kosztów transportu i/lub zatrudnionych w przemyśle w stosunku do ogólnej liczby ludności w regionie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie. C. J. Dawkins (2003).

Z przedstawionego zestawienia można wyprowadzić kilka wniosków dotyczących przyczyn peryferyjności:

1. Ważnym czynnikiem wyjaśniającym jest czynnik historyczny, związany z procesami rozprzestrzeniania się kapitalistycznego modelu produkcji. Obszary, które ze względu na swą atrakcyjność lokalizacyjną zostały wcześniej uprzemysłowione, nabrały charakteru rdzeniowego i uzależniły od siebie obszary peryferyjne.
2. Głównym motywem ekonomicznym dalszego koncentrowania się aktywności gospodarczej w obszarach rdzeniowych są korzyści zewnętrzne osiągnane w dużych skupiskach przestrzennych. Są one na tyle cenne, że przewyższają korzyści z tytułu użycia tańszych zasobów, zlokalizowanych w obszarach peryferyjnych.
3. Jednym z najważniejszych przejawów występowania korzyści zewnętrznych w obszarach rdzeniowych jest tworzenie warunków sprzyjających wytwarzaniu innowacji⁹, a obszary peryferyjne co najwyżej uczestniczą w ich rozprzestrze-

⁹ Innowacji – jak słusznie zauważa A. Kukliński (2009) – nie należy utożsamiać jedynie z pojedynczym aktem twórczym. Trzeba ją rozumieć jako złożony proces społeczny, uwzględniający aspekty intelektualne,

nianiu. Szczególną rolę odgrywają zwłaszcza tzw. epokowe innowacje (zidentyfikowane przez N. Kondratiewa), których oddziaływanie w ujęciu historycznym na obszary rdzeniowe, semi-peryferyjne i peryferyjne ukazuje tabela 1.3.

4. Ważną rolę w stymulowaniu rozwoju obszarów peryferyjnych odgrywają lokalne elity polityczne i gospodarcze. Ich brak lub niska jakość są dodatkowymi trudnościami w przełamywaniu peryferyjności.

Dodatkowych wniosków związanych z mechanizmem peryferyjności dostarcza nowsza – w porównaniu z omówionymi w tabeli 1.2 – koncepcja czterech kapitałów. Tradycyjne rozumienie kapitału, ograniczone do zasobów rzeczowych (środków trwałych) i finansowych, nie oddaje w pełni współczesnego funkcjonowania tego pojęcia. Pojawiły się bowiem nowe kategorie kapitału, m.in.: ludzki, społeczny, organizacyjny czy intelektualny. Jedną z koncepcji, która nadaje pojęciu „kapitał” aspekt wielowymiarowy, jest właśnie model czterech kapitałów autorstwa P. Ekinsa (1992, 2008), z powodzeniem wykorzystywany do ewaluacji wpływu środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej na rozwój zrównoważony wybranych obszarów. Wyróżnia się w nim:

- kapitał ekonomiczny (gospodarczy) – obejmuje wytworzone przez człowieka zasoby środków, służących do produkcji innych dóbr, i świadczenia usług (maszyny, narzędzia, budynki, infrastruktura); jego najpopularniejszą miarą jest PKB *per capita*;
- kapitał naturalny (ekologiczny, środowiskowy) – zawiera w sobie zasoby naturalne związane bezpośrednio i pośrednio z dobrobytem społecznym; obejmuje ekosystemy i ich bioróżnorodność, dostarczające m.in.: wody, energii, surowców mineralnych, drewna, powietrza; może być mierzony: emisją dwutlenku węgla, jakością powietrza, wód, stopniem bioróżnorodności, strukturą użytkowania gruntów, skażeniem gleb itp.;
- kapitał ludzki – odnosi się głównie do zdrowia, dobrobytu i potencjału produkcyjnego poszczególnych osób; zawiera w sobie m.in.: zdrowie fizyczne i psychiczne, wykształcenie, motywacje, umiejętności; określa w aspekcie ilościowym i jakościowym zasoby pracy; najczęściej jest mierzony: stopą zatrudnienia (w tym zatrudnienia kobiet), stopą bezrobocia (z uwzględnieniem kobiet i ludzi młodych), strukturą wykształcenia i umiejętności zawodowych osób pracujących (i bezrobotnych);
- kapitał społeczny – podobnie jak kapitał ludzki, związany jest z dobrobytem społecznym, ale raczej na poziomie społeczności, a nie poszczególnych osób; zawiera w sobie system powiązań społecznych wspierających wydajne, spójne społeczeństwo; ułatwia społeczne i intelektualne relacje między jego członkami; odnosi się do tych zasobów zaufania społecznego, norm i relacji, z których ludzie mogą korzystać, by rozwiązywać wspólne problemy i tworzyć spójność społeczną; jego przejawem są: organizacje obywatelskie, stowarzyszenia są-

siedzkie, spółdzielnie, a także struktury polityczne i prawne, sprzyjające politycznej stabilności, demokracji, efektywnemu zarządzaniu i sprawiedliwości społecznej; jego miarami mogą być: liczba organizacji pozarządowych, spółdzielni, porozumień publiczno-prywatnych, nierówności płci w zakresie pracy, płacy, bezrobocia, obszary posiadające szczególne potrzeby rozwojowe, odpływ migracyjny młodych ludzi, przestępczość, w tym nieletnich, itp.

Model czterech kapitałów jest efektem systemowego i nowoczesnego podejścia do problematyki rozwoju regionalnego. Ukazuje sprzężenie występujące pomiędzy poszczególnymi kapitałami, przyjmujące formę relacji: substytucji i/lub komplementarności, a ponadto ułatwia identyfikację sprzeczności rozwojowych wynikających z nieadekwatności zasobów poszczególnych typów kapitałów. Badania Banku Światowego wykazały, że 20% światowego bogactwa przypada na kapitał naturalny, 16% – na kapitał ekonomiczny, a pozostałe 64% – na kapitał ludzki i społeczny łącznie (G. Gorzelak, A. Płoszaj, M. Smętkowski 2006). Wynika stąd oczywisty wniosek, że wpływ kapitału ludzkiego na tworzenie dobrobytu jest zdecydowanie najważniejszy, co przeczy wcześniejszym poglądom, przypisującym kluczową rolę w tym zakresie kapitałowi ekonomicznemu. Wniosek ten jest także aktualny w odniesieniu do obszarów peryferyjnych, w przypadku których niska jakość kapitału ludzkiego i społecznego jest przyczyną ich słabości ekonomicznej.

Rzeczywisty rozwój regionalny jest wypadkową działania uwarunkowań i czynników o charakterze zarówno egzogenicznym, jak i endogenicznym. Ważne są: atrakcyjne czynniki lokalizacji, korzyści zewnętrzne, umiejętność reagowania na wyzwania globalnego rynku, innowacyjność, uwarunkowania instytucjonalne, czy też jakość funkcjonowania władz publicznych wszystkich szczebli. Peryferyjność jest zjawiskiem obiektywnym, wynikającym z niezrównoważenia przestrzennego procesów rozwojowych. Istnieje wiele teorii wyjaśniających ekonomiczne przesłanki tworzenia obszarów rdzeniowych, które stają się siłami napędowymi gospodarki w wymiarze nie tylko regionalnym czy krajowym, ale także międzynarodowym czy globalnym. Wynika z nich również wniosek, że najszybciej rozwijają się obszary i tak najlepiej rozwinięte, czyli rdzeniowe (centralne), co stawia pod dużym znakiem zapytania – pomimo aktywności władz publicznych – możliwości pojawienia się znaczących pod względem dynamiki procesów konwergencji. Z kolei obszary peryferyjne poddawane są – z jednej strony – procesom „wymiwania” zasobów, ale z drugiej – także procesom dyfuzji innowacji. Istotne jest, by pierwszy typ procesów nie niszczył zdolności absorpcyjnej, niezbędnej do realizacji procesów drugiego typu.

Przedstawione wnioski nie prowadzą jednak do konkluzji, że obszary peryferyjne należy pozostawić samym sobie, nie podejmując żadnych działań stymulujących, dopuszczając świadomie do pogłębiania się polaryzacji między nimi a obszarami rdzeniowymi¹⁰. Podjęcie tych działań wymaga jednak prawidłowego zidentyfikowania obszarów (regionów) peryferyjnych.

¹⁰ Identyfikacja działań, które można podjąć w tym zakresie, oraz ocena ich skuteczności składają się na treść rozdziału VI.

Tabela 1.3. Wpływ cykli N. Kondratiewa na obszary rdzeniowe, semi-peryferyjne i peryferyjne świata

Cykle*	Faza/okres	Obszary rdzeniowe	Obszary semi-peryferyjne	Obszary peryferyjne
Okres logistyczny	Wzrostu (1450–1600)	Ekspansja geograficzna Hiszpanii; rozwój gospodarczy Europy Północno-Zachodniej	Relatywny spadek znaczenia miast centralnej i śródziemnomorskiej Europy	Hiszpańskie imperium w Nowym Świecie; drugi „feudalizm” w Europie Wschodniej
	Stagnacji (1600–1750)	Umocnienie dominacji Europy Północno-Zachodniej; pierwsza – holenderska, a później – francusko-angielska rywalizacja	Upadek Hiszpanii; rosnące znaczenie Szwecji, Prus i północno-wschodniej części Stanów Zjednoczonych	Ograniczenie znaczenia Ameryki Łacińskiej i Europy Wschodniej; wzrost produkcji cukru na Karaibach; porażka Francji w Indiach i Kanadzie
I cykl Kondratiewa (bawełna, maszyna parowa)	Wzrostu (1780–1825)	Rewolucja przemysłowa w Wielkiej Brytanii; Rewolucja Francuska; klęska Francji	Relatywny spadek znaczenia semi-peryferii; powstanie USA	Dekolonizacja i ekspansja – formalna kontrola nad Indiami, nieformalna – nad Ameryką Łacińską
	Stagnacji (1825–1852)	Umocnienie brytyjskiego przywództwa gospodarczego; źródła socjalizmu w Wielkiej Brytanii i Francji	Rozpoczęcie selektywnego wzrostu w Ameryce Północnej i Europie Centralnej	Rozszerzenie brytyjskich wpływów na Amerykę Łacińską; wstępne poszerzenie wpływów brytyjskich w Azji Wschodniej
II cykl Kondratiewa (koleje, stal)	Wzrostu (1852–1875)	Wielka Brytania „fabryką świata” w erze wolnego handlu	Reorganizacja semi-peryferii: wojna secesyjna w USA; zjednoczenie Niemiec i Włoch; wejście Rosji	Klasyczna era nieformalnego imperializmu ze wzrostem gospodarczym w Ameryce Łacińskiej
	Stagnacji (1875–1896)	Spadek znaczenia Wielkiej Brytanii w stosunku do USA i Niemiec; pojawienie się drugiej Międzynarodówki Socjalistycznej	Upadek Rosji i Europy śródziemnomorskiej	Ekspansja – rywalizacja w Afryce; klasyczna era imperializmu

Tabela 1.3. Wpływ cykli N. Kondratiewa na obszary rdzeniowe, semi-peryferyjne i peryferyjne świata (dok.)

Cykle*	Faza/okres	Obszary rdzeniowe	Obszary semi-peryferyjne	Obszary peryferyjne
III cykl Kondratiewa (statki parowe, energia elektryczna)	Wzrostu (1896–1920)	Umocnienie Niemiec i USA jako liderów gospodarczych; wyścig zbrojeń	Wejście Japonii i państw Imperium Brytyjskiego	Umocnienie nowych kolonii; wzrost handlu, zwłaszcza w Chinach
	Stagnacji (1920–1945)	Upadek Niemiec; przetrwanie Imperium Brytyjskiego; umocnienie pozycji USA jako lidera gospodarczego	Rewolucja w Rosji; powstanie ZSRR; wejście Argentyny	Zaniechanie peryferii; początek rozruchów w obszarach peryferyjnych; zastępowanie importu w Ameryce Łacińskiej
IV cykl Kondratiewa (petrochemia, samochody)	Wzrostu (1945–1970)	USA jako największa potęga militarna i gospodarcza świata; nowa era wolnego handlu	Wzrost Europy Środkowej; zimna wojna; wejście krajów OPEC	Rewolucja socjalistyczna w Chinach; dekolonizacja prowadząca do neokolonizacji
	Stagnacji (1970–1990)	Zmniejszenie znaczenia USA w stosunku do Europy i Japonii; koniec zimnej wojny; wojna z terroryzmem; neoliberalizm	Ekspansja Japonii w Azji Wschodniej; upadek komunizmu w Europie Wschodniej; podział ZSRR; wzrost zadłużenia wobec obszaru rdzeniowego; wzrost gospodarczy Chin; dążenie do udziału w wolnym handlu	Poważny kryzys ekonomiczny i konflikt; rozszerzenie ubóstwa; wzrost fundamentalizmu islamskiego

* Od 1990 r. rozpoczął się V cykl Kondratiewa oparty na „*high technology*” i biotechnologii.

Źródło: C. Flint, P. J. Taylor (2007).

3. Typologia obszarów peryferyjnych

Podobnie jak w przypadku scharakteryzowanych wcześniej teorii, problematyka peryferyjności nie jest głównym przedmiotem zainteresowania w zakresie dokonywanych typologii. Z reguły mają one charakter całościowy, gdyż obejmują zarówno obszary rdzeniowe, jak i peryferyjne. Kryteria, którymi posługują się poszczególni autorzy lub instytucje, są zróżnicowane. Wśród popularniejszych występują poziom

rozwoju oraz dynamika jego zmian, mierzone m.in. za pomocą PKB *per capita*. Przykładem są tu – często cytowane w literaturze przedmiotu – rozważania S. Hollanda (1976), który proponuje wydzielić obszary:

- nadmiernie rozwinięte,
- neutralne,
- depresyjne,
- niedorozwinięte,
- pośrednie,
- przygraniczne.

Cztery ostatnie kategorie w tej typologii dotyczą, bez wątpienia, obszarów peryferyjnych.

Z kolei B. J. L. Berry, E. C. Conkling, D. M. Ray (1976) dzielą obszary na:

- upadające,
- samopodtrzymujące się,
- otwarte rosnące,
- otwarte rozwijające się,

co oznacza, że tylko pierwsza z wymienionych kategorii ma charakter peryferyjny.

G. Gorzelak (1989) zaproponował dokonanie klasyfikacji obszarów pod względem poziomu ich rozwoju na podstawie dwóch kryteriów:

- relacji tempa rozwoju obszaru – mierzonego wartością PKB – do tempa rozwoju całej gospodarki,
- relacji wkładu gospodarki obszaru w rozwój gospodarki kraju do nakładu, jaki gospodarka ta ponosi na rozwój danego obszaru.

W efekcie powstają cztery typy obszarów (tabela 1.4), z których dwa: „wyzyskiwane” i słabe, mają charakter peryferyjny.

Tabela 1.4. Typologia obszarów (regionów) ze względu na poziom rozwoju

Tempo wzrostu (kraj = 1)	Bilans z resztą kraju	
	dodatni	ujemny
> 1 (wysokie)	silne	„wyzyskujące”
< 1 (niskie)	„wyzyskiwane”	słabe

Źródło: G. Gorzelak (1989).

Połączenie kryteriów związanych z poziomem rozwoju, jego tempem, ze strukturą gospodarczą oraz z zakresem interwencji władz publicznych posłużyło za podstawę typologii regionów autorstwa B. Winiarskiego (1976), zaprezentowanej w tabeli 1.5.

Zwraca w niej uwagę rozbudowana typologia regionów opóźnionych w rozwoju, z podziałem na te, które są nierozwinięte, oraz te, których dotychczasowy rozwój doprowadził do depresji społeczno-ekonomicznej. W ramach pierwszej z tych grup B. Winiarski (1976) dostrzega obszary, przed którymi otwierają się nowe możliwości (np. na skutek odkrycia złóż surowców), obszary „oczekujące”, których zasoby są znane, ale nieeksploatowane, gdyż stanowią rezerwę strategiczną, oraz obszary przygraniczne. Z kolei obszary depresji wymagają restrukturyzacji lub stworzenia na

Tabela 1.5. Typologia regionów według B. Winiarskiego

Regiony	rozwinięte i rozwijające się	rozwijające się dynamicznie i harmonijnie	
		dysponujące warunkami do przyspieszenia procesu wzrostu	
		wymagające harmonizacji procesu wzrostu	
	opóźnione w rozwoju	nierozwinięte, wymagające aktywizacji	„nowych możliwości”
			„oczekujące”
		obszary przygraniczne	
depresji	wymagające rekonwersji strukturalnej		
	wymagające generalnej rekonstrukcji		

Źródło: B. Winiarski (1976).

nowo podstaw rozwojowych. Ten sam autor zaproponował także mniej rozbudowaną typologię (B. Winiarski i F. Winiarska 1994), obejmującą obszary:

- depresji,
- zagrożone depresją,
- słabo rozwinięte i zagospodarowane,
- problemowe,
- o wszechstronnie wykształconych strukturach.

Podejście, w ramach którego obszary mające trudności rozwojowe (peryferyjne) dzielimy na:

- izolowane i stagnujące, odległe od zasobów i rynków, o nieefektywnej strukturze gospodarczej, słabo wyposażone infrastrukturalnie oraz nieposiadające instytucji w odpowiedniej ilości i o odpowiedniej jakości, oraz
- tracące ekonomiczne podstawy rozwojowe, których niska dynamika wynika z niedostosowania się do zmieniającego się modelu rozwoju,

pozostaje nadal aktualne w literaturze przedmiotu¹¹.

Jeśli uznać – zgodnie z wcześniej prezentowanymi teoriami – że jednym z najbardziej symptomatycznych przejawów rozwoju (a przy jego braku – peryferyjności) jest powstawanie i dyfuzja innowacji, obszary można podzielić – za A. Kulińskim (1993) – na:

- innowacyjne,
- adaptacyjne,
- stagnujące.

Do tej typologii nawiązuje także podział zaproponowany przez T. Markowskiego (1996), uwzględniający złożoność i konfigurację zasobów, z punktu widzenia ich konkurencyjności. W ten sposób można zidentyfikować regiony:

- adaptacyjne, w których przewaga konkurencyjna bazuje na pojedynczych zasobach lub prostej ich konfiguracji,

¹¹ Por. *Cohesion Policy...* (2012).

- generująco-adaptacyjne, w których przewaga konkurencyjna bazuje na złożonych konfiguracjach zasobów, synergii regionalnej i rosnącej roli czynników intelektualnych,
- nieadaptacyjne, które ze względu na jakość zasobów lub wcześniejszą ich niewłaściwą eksploatację nie są w stanie konkurować nie tylko z regionami generującymi innowacje, ale także z regionami absorpcyjnymi.

Zatem obszary, które nie są w stanie generować innowacji, ani nawet ich absorbować, skazane są na peryferyjność.

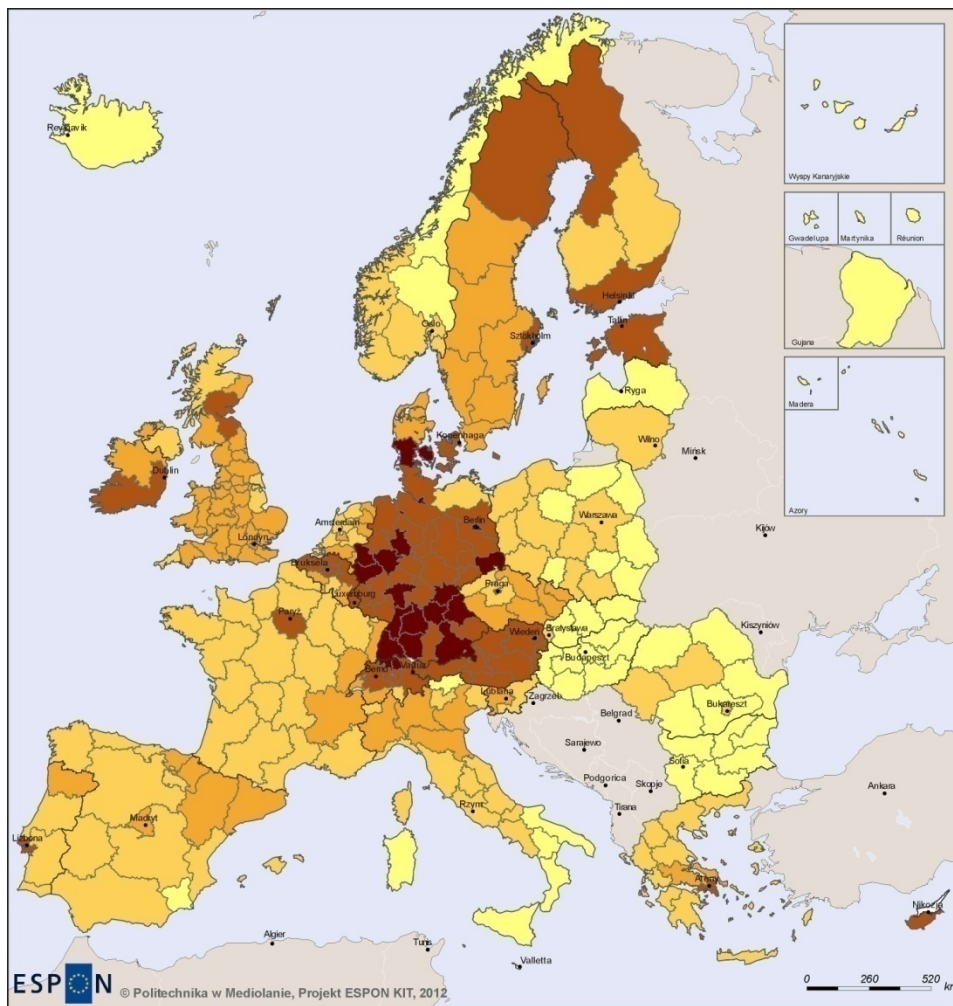
Uwzględniając proces wytwarzania wiedzy, kreatywność i innowacyjność, w ramach programu ESPON (KIT 2012) dokonano typologii regionów europejskich, wydzielaając (rycyna 1.2):

- obszary naśladowcze pod względem innowacyjnym, o niskim poziomie wytwarzania wiedzy, przedsiębiorczości i kreatywności, jednak o możliwym dużym potencjale do absorpcji innowacji z zewnątrz (Bułgaria, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Węgry, wybrane regiony Polski, południowe Włochy),
- obszary o zdwyersyfikowanej kreatywności, o niskim poziomie wykorzystania wytwarzanej wiedzy, pewnej wewnętrznej zdolności innowacyjnej, wysokim poziomie kompetencji lokalnych (większość regionów hiszpańskich, środkowe Włochy, Portugalia, Grecja, obszary metropolitalne Polski i Słowacji, niektóre regiony Finlandii i Wielkiej Brytanii),
- obszary kreatywności technologicznej, o wysokiej stopie innowacyjności produktowej, o ograniczonych miejscowych badaniach stosowanych, ale o wysokiej kreatywności, co umożliwi transferowanie zewnętrznej wiedzy z zakresu badań podstawowych i stosowanych dla potrzeb tworzenia innowacji (obszary metropolitalne tzw. starej Unii [UE-15], takie jak: północne regiony Hiszpanii i Madryt, północne Włochy, francuskie regiony alpejskie, Holandia, Czechy, Szwecja, Wielka Brytania),
- obszary badań stosowanych, wytwarzające znaczącą wiedzę z zakresu badań stosowanych, której towarzyszy wysoki stopień pozyskiwania wiedzy z podobnego typu regionów (Austria, Belgia, Luksemburg, Francja, zwłaszcza Paryż, Niemcy, Irlandia, zwłaszcza Dublin, Dania, Finlandia, Szwecja, Praga, Cypr, Estonia, Lizbona, Attiki),
- europejskie obszary badań podstawowych, wytwarzające znaczącą wiedzę i innowacje, oparte na badaniach podstawowych (Niemcy, Wiedeń, Bruksela, Dania).

Ostatnim z zaprezentowanych kryteriów typologii obszarów rdzeniowych i peryferyjnych są kryteria planistyczne przyjmowane w dokumentach strategicznych, które stają się następnie instrumentami polityki rozwoju. Pierwszym bardzo dokładnym, a jednocześnie kompleksowym przykładem podejścia w tym zakresie jest typologia wykorzystywana przez Komisję Europejską m.in. w *Piątym Raplocie Kohezyjnym*¹². Punktem wyjścia są – opracowane przez EUROSTAT – jednostki poziomu trzeciego Nomenklatury Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych

¹² Por. *Investing in Europe's future. Fifth report...* (2010).

(NUTS-3)¹³, które spełniają określone kryteria, uwzględniające specyfikę położenia geograficznego i komunikacyjnego, sytuację demograficzną oraz zakres pełnionych funkcji (tabela 1.6). Ich rozmieszczenie ukazują ryciny 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7 i 1.8.



Legenda

- | | |
|------------------------------------|---|
| Brak danych | Obszary zastosowań inteligentnych technologii |
| Obszary innowacyjno-naśladowcze | Obszary badań stosowanych |
| Obszary zróżnicowanej kreatywności | Europejskie obszary badań podstawowych |

Rycina 1.2. Regiony innowacyjne w Europie

Źródło: ESPON.

¹³ Polskim odpowiednikiem są podregiony, obejmujące kilka powiatów.

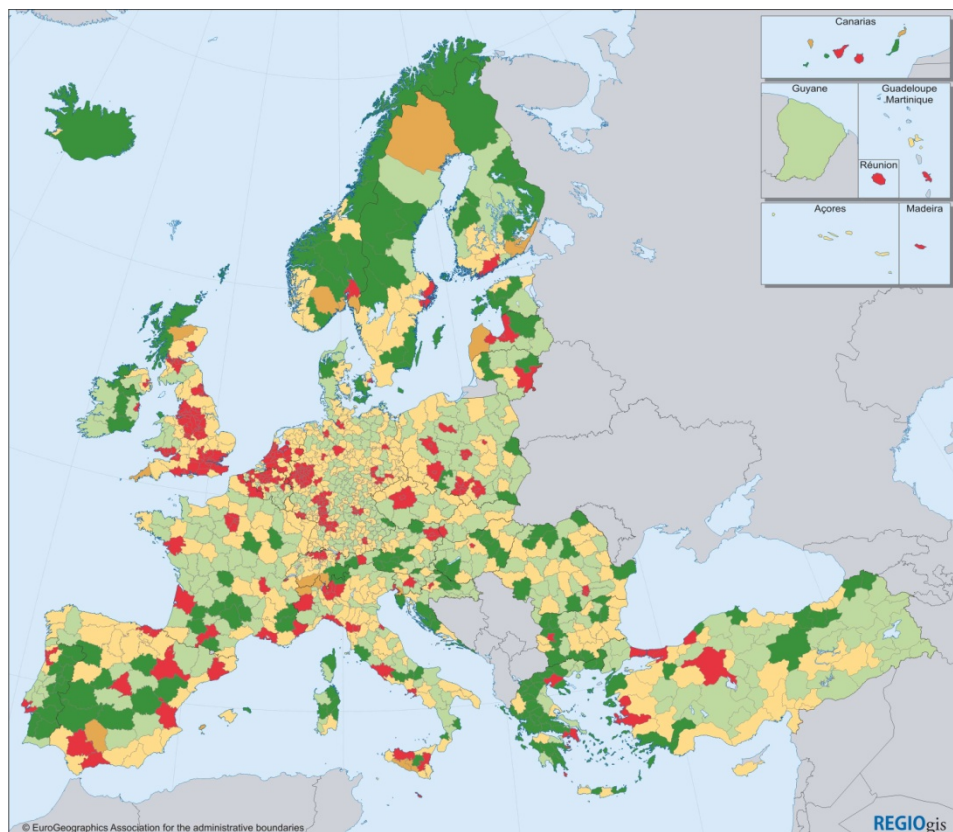
Tabela 1.6. Typologia Komisji Europejskiej dotycząca obszarów rdzeniowych i peryferyjnych Europy

Kategoria obszarów	Kryteria	Typy obszarów
Miejskie-wiejskie	Udział ludności zamieszkującej obszary wiejskie nie przekracza 20%	Dominujące miejskie
	Udział ludności zamieszkującej obszary wiejskie waha się od 20 do 50%, a więcej niż połowa ludności dojeżdża do centrum miasta liczącego co najmniej 50 tys. mieszkańców w czasie krótszym niż 45 minut	Pośrednie miejskie w pobliżu miasta
	Udział ludności zamieszkującej obszary wiejskie waha się od 20 do 50%, a mniej niż połowa ludności dojeżdża do centrum miasta liczącego co najmniej 50 tys. mieszkańców w czasie krótszym niż 45 minut	Pośrednie oddalone
	Udział ludności zamieszkującej obszary wiejskie powyżej 50%, a więcej niż połowa ludności dojeżdża do centrum miasta liczącego co najmniej 50 tys. mieszkańców w czasie krótszym niż 45 minut	Dominujące wiejskie w pobliżu miasta
	Udział ludności zamieszkującej obszary wiejskie powyżej 50%, a mniej niż połowa ludności dojeżdża do centrum miasta liczącego co najmniej 50 tys. mieszkańców w czasie krótszym niż 45 minut	Dominujące wiejskie oddalone
Metropolitalne	Zasięg dojazdów do pracy, liczba ludności co najmniej 250 tys. mieszkańców	Stołeczne regiony miejskie
		Obszary metropolitalnego drugiego rzędu
		Mniejsze obszary metropolitalne
Przygraniczne	Udział w programach współpracy transgranicznej	Obszary przy wewnętrznych granicach UE
		Obszary przy zewnętrznych granicach UE
Górskie	Obszary położone na wysokości powyżej 2500 m n.p.m.; położone na wysokości między 1500 a 2500 m n.p.m., pod warunkiem że nachylenie przekracza 2 stopnie w promieniu 3 km; obszary położone na wysokości 1000–1500 m n.p.m., pod warunkiem że nachylenie	Regiony, w których ponad 50% ludności mieszka na obszarach górskich

Tabela 1.6. Typologia Komisji Europejskiej dotycząca obszarów rdzeniowych i peryferyjnych Europy (dok.)

Kategoria obszarów	Kryteria	Typy obszarów
Górskie (dok.)	przekracza 5 stopni w promieniu 3 km lub deniwelacja względna przekracza 300 m w promieniu 7 km	Regiony, w których obszary górskie zajmują ponad 50% powierzchni
		Regiony, w których ponad 50% ludności mieszka na obszarach górskich, i obszary te zajmują ponad 50% powierzchni
Wyspiarskie	Obszary składające się z wysp. Wyspa musi: mieć co najmniej 1 km ² powierzchni, być oddalona od lądu o co najmniej 1 km, stale zamieszka- na przez co najmniej 50 osób oraz pozbawiona stałych budowli umożliwiających przemieszczanie się na ląd (mosty, tunele, groble)	Regiony, w ramach których główna wyspa jest zamieszkała przez mniej niż 50 tys. osób
		Regiony, w ramach których główną wyspę zamieszkuje od 50 tys. do 100 tys. osób
		Regiony, w ramach których główną wyspę zamieszkuje od 100 tys. do 250 tys. osób
		Region odpowiadający wyspie, którą zamieszkuje od 250 tys. do 1 mln osób, lub będący częścią takiej wyspy
		Region będący częścią wyspy zamieszkałej przez co najmniej 1 mln osób
Rzadko zaludnione	Zaludnienie poniżej 12,5 osoby na 1 km ²	Obszary rzadko zaludnione

Źródło: L. Dijkstra, H. Poelman (2011).



Jednostki NUTS3

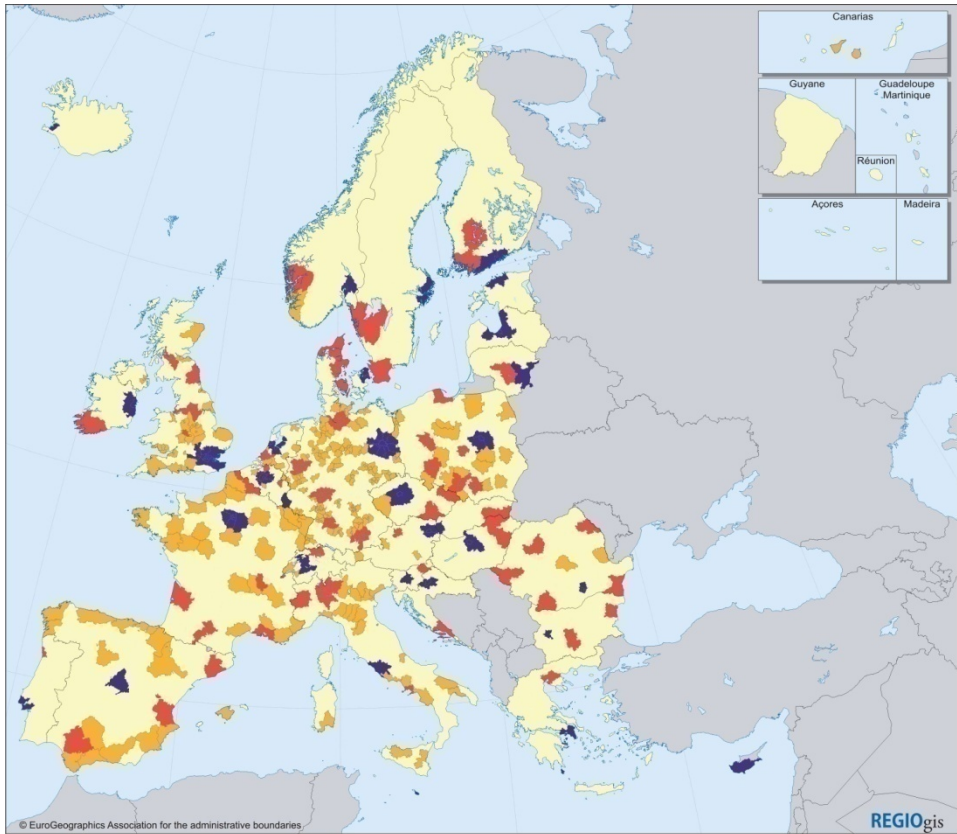
- dominujące miejskie
- pośrednie miejskie, w pobliżu miasta
- pośrednie oddalone
- dominujące wiejskie, w pobliżu miasta
- dominujące wiejskie, oddalone

Źródła: Eurostat, JRC, EFGS, LandScan, REGIO-GIS

0 500 Km

**Rycina 1.3. Miejskie i wiejskie obszary w Europie**

Źródło: ESPON.



Typy obszarów metropolitalnych

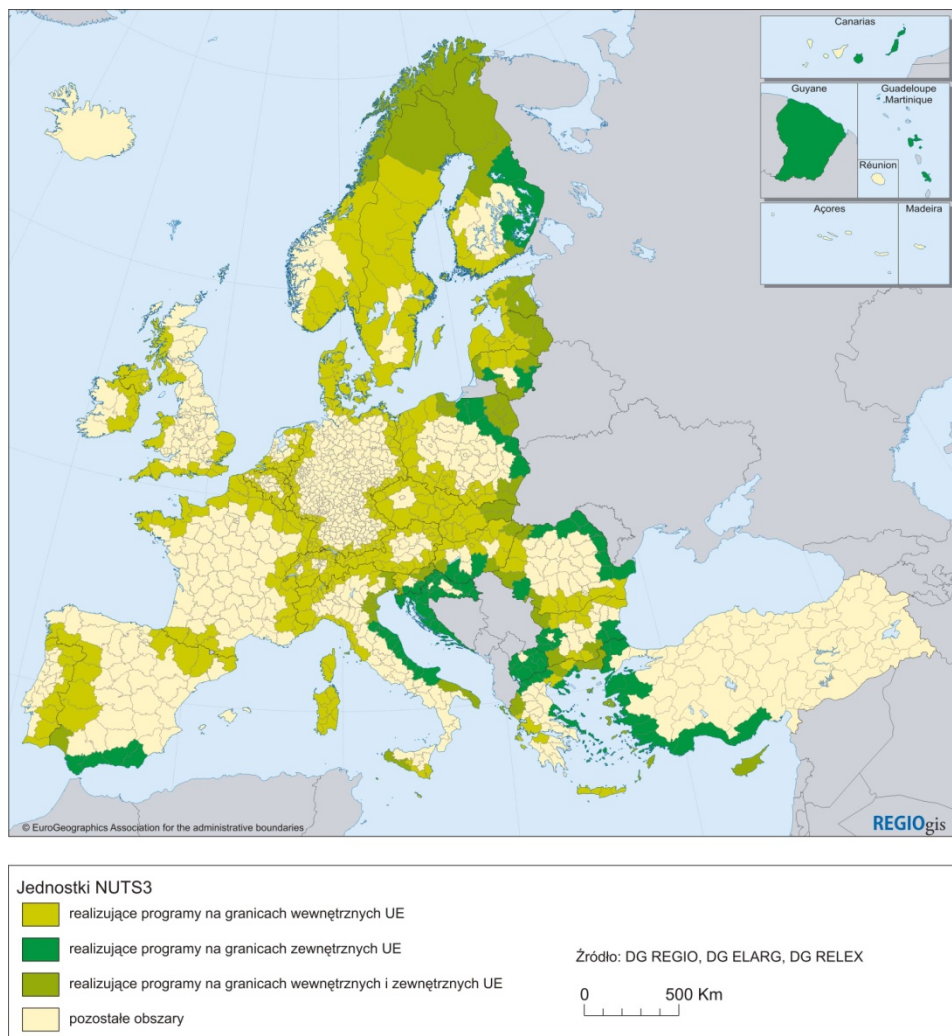
- stoleczne regiony miejskie
- obszary metropolitalne II rzędu
- mniejsze obszary metropolitalne

Źródła: Eurostat, DG REGIO

0 500 Km

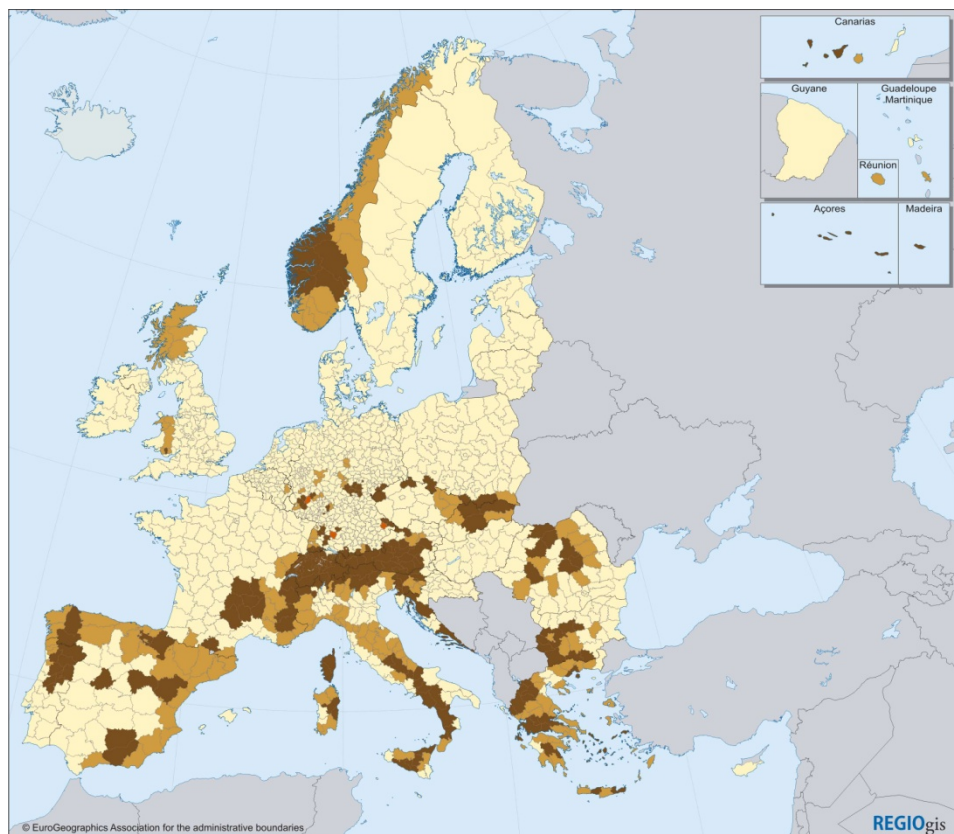
Rycina 1.4. Obszary metropolitalne w Europie

Źródło: ESPON.



Rycina 1.5. Obszary przygraniczne w Europie biorące udział w programach współpracy transgranicznej

Źródło: ESPON.



Jednostki NUTS3 z udziałem obszarów górskich

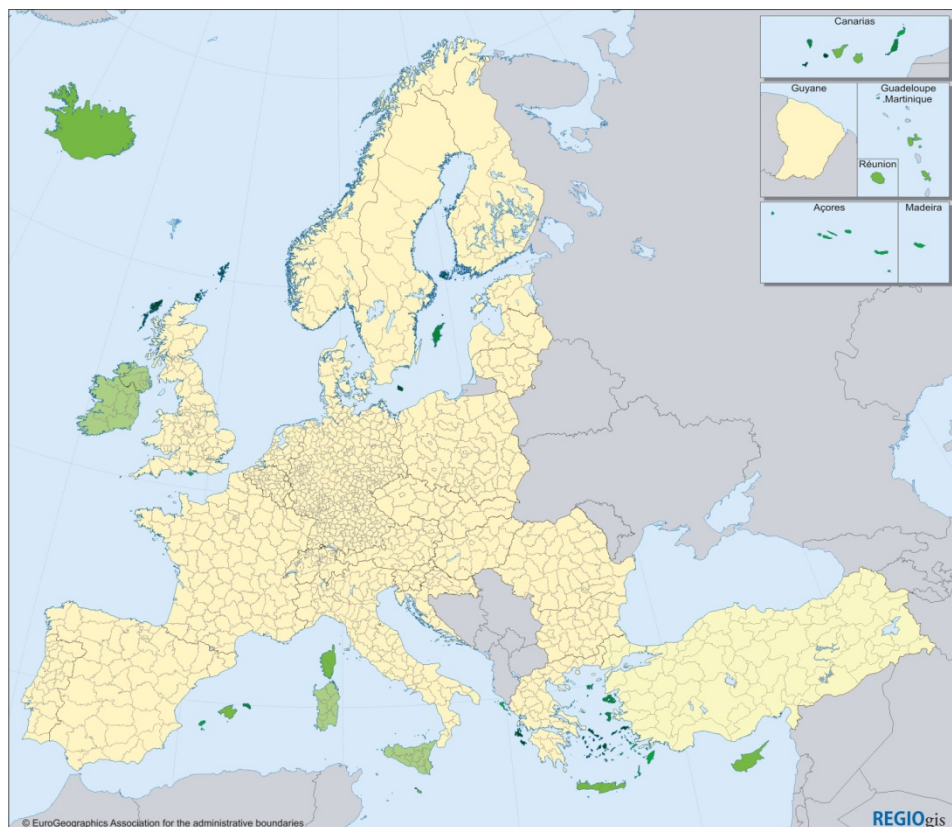
- więcej niż 50 % zaludnienia
- więcej niż 50 % powierzchni
- więcej niż 50 % zaludnienia i powierzchni
- pozostałe obszary

Źródła: Eurostat, JRC, EFGS, DG REGIO

0 500 Km

Rycina 1.6. Obszary górskie w Europie

Źródło: ESPON.



Jednostki NUTS3

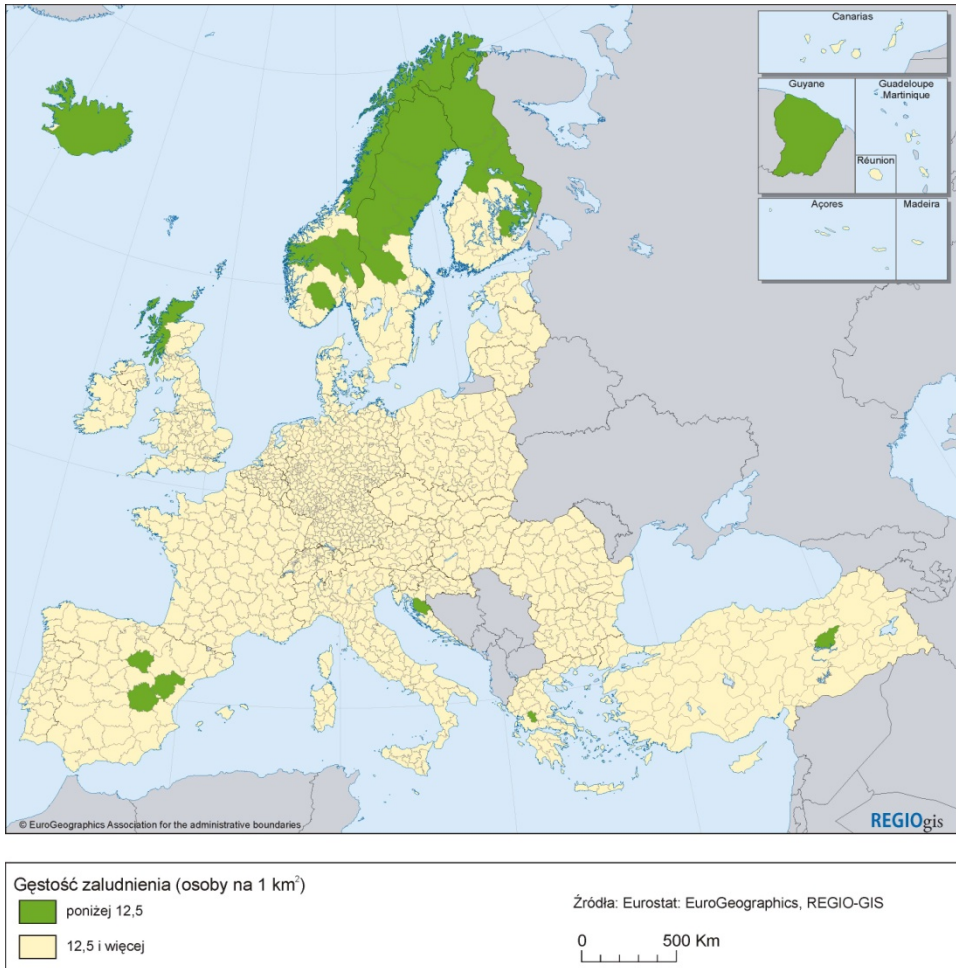
- główna wyspa < 50 000 mieszkańców
- główna wyspa pomiędzy 50 000 i 100 000 mieszkańców
- główna wyspa pomiędzy 100 000 i 250 000 mieszkańców
- wyspa z liczbą mieszkańców w granicach 250 000 - 1 mln
- wyspa z liczbą mieszkańców powyżej 1 mln
- pozostałe obszary

Źródła: Eurostat, NSO, DG REGIO

0 500 Km

Rycina 1.7. Obszary wyspiarskie w Europie

Źródło: ESPON.



Rycina 1.8. Obszary rzadko zaludnione w Europie

Źródło: ESPON.

Drugi przykład posługiwania się szczegółowymi typologiami obszarów rdzeniowych i peryferyjnych pochodzi z przyjętej w 2011 roku przez rząd RP *Konceptji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (tabela 1.7). Zastosowana w niej typologia nawiązuje do tej, z której korzysta Komisja Europejska, z tą jednak różnicą, że szczegółowe kryteria są jeszcze w fazie opracowania.

Dość charakterystyczne jest to, że w wielu zaprezentowanych typologiach obszarów peryferyjnych pojawiają się obszary przygraniczne. Zjawisku peryferyjności tego typu obszarów poświęcona jest zasadnicza część prezentowanej monografii.

Tabela 1.7. Typologia obszarów funkcjonalnych (rdzeniowych i peryferyjnych) w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030

Kategoria obszarów	Typy obszarów
Miejskie obszary funkcjonalne	Obszary ośrodków wojewódzkich, w tym metropolitalne
	Ośrodków regionalnych
	Ośrodków subregionalnych
	Ośrodków lokalnych
Wiejskie obszary funkcjonalne	Uczestniczące w procesach rozwojowych
	Wymagające wsparcia procesów rozwojowych
Obszary szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej (ponadregionalnej)	Strefa przybrzeżna
	Polska wyłączna strefa ekonomiczna na morzu
	Obszary górskie
	Żuławy
	Ochrony gleb dla celów produkcji rolnej
	Tereny zamknięte (wojskowe)
Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy	Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy
	Cenne przyrodniczo
	Ochrony krajobrazów kulturowych
	Ochrony i kształtowania zasobów wodnych
Obszary kształtowania potencjału rozwojowego, wymagające programowania działań ochronnych	Strategicznym złóż kopalin
	Obszary o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych
	Miasta i inne obszary tracące swoje dotychczasowe funkcje
	Obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe
	Obszary przygraniczne
Obszary wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy wsparciu instrumentów właściwych polityce regionalnej	Obszary najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich

Źródło: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

Rozdział II

Specyfika regionu przygranicznego

1. Region – ujęcie przedmiotowo-podmiotowe oraz wymiar przestrzenny

Region, będąc jedną z podstawowych kategorii w naukach społecznych, jest równocześnie pojęciem niejednoznacznie definiowanym, zarówno w aspekcie koncepcyjnym, jak i semantycznym (A. Paasi 2002). Termin ten wywodzi się od łacińskiego słowa *regio*, które początkowo oznaczało ‘kierunek’, a jego pochodnymi stały się słowa: kierowanie, rządzenie (*rex, regens*), ale także: zakres, obszar (R. Szul 2012). Nie ulega wątpliwości, że region jest obszarem stanowiącym część przestrzeni geograficznej, a jego wyróżnikami są cechy, więzi, które pozwalają wyodrębnić go z otoczenia. Podkreśla się jednocześnie jego zmienność historyczną (K. Dziewoński 1961).

Zdaniem Z. Chojnickiego (1996) można wyróżnić – z metodologicznego punktu widzenia – dwie koncepcje regionu: analityczną i przedmiotową. Region w koncepcji analitycznej ujmowany jest jako jednorodny obszar występowania pewnej cechy lub zespołu cech istotnych z punktu widzenia założeń badawczych. Natomiast koncepcja przedmiotowa traktuje region jako realny obiekt społeczny lub składnik pewnej rzeczywistości społecznej wyodrębnionej przestrzennie. Wyznacznikiem obiektywnego istnienia regionu jest ukazanie go jako niesumowalnej, czyli systemowej całości¹, w odróżnieniu od regionów, będących narzędziem badania, które tworzą całości mechanistyczne (sumowalne).

W ujęciu systemowym podstawowym podsystemem regionu, warunkującym jego istnienie, określanym też jako treść regionu, jest podsystem społeczny, którego relacje z przestrzenią identyfikuje się jako tożsamość regionalną (H. J. de Blij, P. O. Muller 1988). Jedną z jej form jest regionalizm, stanowiący syndrom różnorodnych własności, specyficznych dla zbiorowości ludzi, występujących na danym obszarze i określających jego odrębność (Z. Chojnicki, T. Czyż 1992). Może on przybierać

¹ Z. Chojnicki (1996), traktując region jako przedmiot poznania (koncepcja przedmiotowa), wyróżnia dwie orientacje: społeczną i systemową. Podziału pierwszej z nich dokonała A. Gilbert (1988), identyfikując trzy podejścia, które traktują region jako:

- lokalną reakcję na zjawiska zachodzące w gospodarce kapitalistycznej,
- środowisko identyfikacji społecznej,
- ośrodek społecznych interakcji.

Z. Chojnicki (1996) proponuje natomiast dodać do tych trzech podejść – czwarte, reprezentowane przez A. Paasiego (1986) – traktowania regionu jako jednostki terytorialnej ukształtowanej instytucjonalnie w toku rozwoju społecznego.

charakter ruchu politycznego. Dzieje się tak na ogół wskutek zróżnicowań ekonomicznych, i to zarówno w sytuacji, gdy region jest zacofany i oczekuje większej pomocy od państwa, jak i wtedy, gdy region jest bogaty, ale redystrybucyjna polityka państwa pozbawia go części bogactwa. Rozwiązaniem ogólnym tak sformułowanej kwestii regionalnej jest regionalizacja, a oddolnym – regionalizm (B. Jałowicki 1996).

Cechami charakterystycznymi regionalizmu są m.in. (Z. Rykiel 1993):

- przywiązanie zbiorowości do swego terytorium,
- przekonanie, że terytorium to ma pozytywnie oceniane właściwości,
- przekonanie, że zbiorowość żyjąca na tym obszarze tworzy lub stworzyła pewne wartości, składające się na jej własną kulturę,
- subiektywna identyfikacja z tą zbiorowością i jej kulturą,
- potrzeba uzewnętrznienia w różnych działaniach społecznych: przywiązania do swych stron rodzinnych, pozytywnej oceny ich cech oraz identyfikacji ze zbiorowością i z jej kulturą.

Celami regionalizmu są natomiast (Z. Kantyka 1999):

- utrzymanie tożsamości i odrębności kulturowej,
- poprawa statusu ekonomicznego regionu,
- autonomia lub samodzielność regionu.

W zależności od natężenia zjawiska, artykułowania jego poszczególnych celów oraz kontekstu historycznego procesu tworzenia i rozwoju państwa można wydzielić – zdaniem R. Szula (2012) – regionalizm: „reakcyjny” i „postępowy” oraz integrujący i dezintegrujący. Z kolei Z. Chojnicki i T. Czyż (1992) uważają, że regionalizm może mieć charakter kulturowo-historyczny, oparty na odrębnościach kulturowych i historycznych, oraz organizacyjno-reformatorski, związany z tworzeniem i funkcjonowaniem regionów administracyjnych.

Dokonanie instytucjonalizacji regionu (region administracyjny) oznacza, że traktujemy go jako organizację (podmiot), która posiada: określone podstawy funkcjonowania (polityczne, prawne, ekonomiczne, społeczno-kulturowe itp.), zdefiniowany cel działania, strukturę organizacyjną, system podejmowania decyzji, siedzibę i jednoznacznie zdelimitowane granice, wyodrębniające region z otoczenia. Tego typu podejście do regionu można określić mianem podmiotowego.

Z punktu widzenia analizy morfologicznej można wyróżnić regiony (D. Whittlesey 1957, S. Mayhew 1997):

- jednolite (skalarne, jednorodne, strefowe, powierzchniowe), które charakteryzuje występowanie określonej cechy (regiony jednocechowe) lub zespołu cech (regiony wielocechowe), odróżniających je od otoczenia,
- węzłowe (wektorowe, strukturalne, modalne, powiązań), które są jednorodne ze względu na swą wewnętrzną strukturę lub organizację, obejmującą węzły (ogniska) i otaczające je obszary, powiązane z nimi liniami krążenia.

Częściej charakter jednolity mają regiony traktowane jako narzędzie badania (koncepcja analityczna), a węzłowe – regiony realistyczne (koncepcja przedmiotowa). Nie wyklucza to jednak możliwości stosowania kategorii regionów węzłowych jako in-

strumentu badawczego, a regionów jednolitych do opisanie obiektów realnie istniejących oraz traktowania regionów strefowych jako podsystemów regionów węzłowych.

Z budową regionu wiąże się jeszcze kilka jego cech. Jedną z nich jest spójność (zwartość) przestrzenna, a kolejną – określony stopień otwarcia, wynikający z przewagi powiązań wewnątrzregionalnych nad relacjami regionu z otoczeniem. Istotnym problemem jest także delimitacja granic regionu. Bardziej jednoznaczny ich przebieg dotyczy regionów powierzchniowych. W przypadku regionów węzłowych mogą powstawać granice rozmyte w postaci rozległych stref przejściowych. Warto jednocześnie podkreślić dużą inercję granic regionalnych, wynikającą z większej trwałości materialnej formy regionu nad jego treścią, związaną z aktywnością człowieka (K. Dziewoński 1967, Z. Rykiel 2001).

Zakres przedmiotowy regionu dotyczy najczęściej dwóch skal przestrzennych. Pierwszą z nich jest część świata (grupa państw). Wówczas mamy do czynienia z regionem geopolitycznym, pojawiającym się w stosunkach międzynarodowych, wyodrębnianym z uwzględnieniem elementów geograficznych, którego istota polega na istnieniu więzi o charakterze obiektywnym, międzypaństwowych i transnarodowych, dotyczących zagadnień: politycznych, ekonomicznych, społeczno-kulturowych. Region geopolityczny konstytuują także relacje o charakterze subiektywnym, związane z wolą zainteresowanych państw i społeczeństw do podjęcia współpracy. Współpraca regionalna państw wykazuje określoną dynamikę, może także przybierać ramy prawnomiędzynarodowe i instytucjonalne (A. Czarnocki 2006).

W ramach regionalizacji zmierzającej do wyodrębnienia regionów geopolitycznych stosowane są kryteria (E. Haliżak 2006):

- geograficzne (geopolityczne), związane z homogenicznością cech geograficznych obszaru oraz bliskością sąsiadujących państw,
- systemowe, polegające na traktowaniu regionu geopolitycznego jako systemu składającego się z państw jako podsystemów, między którymi poziom relacji jest ściśle określony,
- wspólnego interesu regionalnego, co wiąże się z procesem stopniowego redefiniowania interesów narodowych poszczególnych państw we wspólny interes regionalny, przy zachowaniu jednak nadrzędności interesów narodowych.

Powstawanie regionów geopolitycznych jest procesem wieloetapowym (E. Haliżak 2006). Jego pierwszym etapem jest pojawienie się i rozwój świadomości regionalnej wśród elit i warstw społecznych sąsiadujących ze sobą państw, związanej z wykształceniem się więzi wewnątrz regionu, przy jednoczesnym poczuciu jego odrębności wobec otoczenia, co jest następstwem zjawisk o charakterze politycznym, historycznym, ekonomicznym oraz społeczno-kulturowym. Etap drugi jest skutkiem pierwszego, a polega na ujawnieniu się wspólnoty interesów regionalnych oraz wyartykułowaniu interesów społeczeństw tworzących region. Przejawem etapu trzeciego jest zwiększenie ilości oraz podniesienie jakości interakcji między państwami i społecznościami regionu, co prowadzi do integracji państw regionu (etap czwarty) w przenikających się wzajemnie wymiarach politycznym i ekonomicznym.

Wymiar polityczny dotyczy przede wszystkim kwestii bezpieczeństwa. Funkcje regionalizmu w sferze bezpieczeństwa można określić jako (E. Halizak 2006):

- oddziaływanie na bezpieczeństwo wewnętrzne państw tworzących region geopolityczny,
- kształtowanie relacji bezpieczeństwa państw danego regionu,
- wpływanie na percepcję i politykę bezpieczeństwa państw spoza regionu.

Przejawem tego typu regionalizmu są organizacje o charakterze polityczno-wojskowym, o różnym stopniu instytucjonalizacji, do których można zaliczyć (E. Halizak 2006):

- regionalne dwu- i wielostronne sojusze wojskowo-polityczne (m.in. NATO, WNP, ANZUS),
- organizacje regionalne o charakterze politycznym, obejmujące również współpracę wojskową i ekonomiczną (OBWE, Rada Europy, Grupa Wyszehradzka, Rada Nordycka, ASEAN),
- regionalne porozumienia rozbrojeniowe i o kontroli zbrojeń.

Wymiar ekonomiczny regionalizmu polega na stopniowej likwidacji barier między gospodarkami i na powstawaniu wspólnych instytucji państw tworzących region geopolityczny (tabela 2.1). Jest to proces obejmujący następujące fazy (F. Machlup 1986, E. Halizak 2006):

- preferencyjną strefę handlu, co sprowadza się do obniżenia stawek celnych w obrocie między państwami regionu geopolitycznego,
- strefę wolnego handlu, oznaczającą zniesienie ceł w obrocie pomiędzy tymi państwami, przy jednoczesnym zachowaniu ich swobody do prowadzenia własnej polityki celnej w stosunku do państw trzecich,
- unię celną, w ramach której oprócz zniesienia ceł wewnątrz regionu geopolitycznego państwa go tworzące prowadzą jednolitą politykę celną wobec państw pozostałych,
- wspólny rynek, zapewniający swobodę przepływu zasobów pracy i kapitału oraz technologii,
- unię ekonomiczną, której przejawami jest wspólna waluta w ramach regionu geopolitycznego oraz jednolita polityka monetarna i fiskalna,
- unię polityczną, która oznacza nie tylko pełną integrację gospodarczą, ale również ujednoczenie systemów prawnych państw, co może prowadzić do ich funkcjonowania w ramach federacji.

Niewątpliwie przykładem najbardziej unikalnym, ze względu na najwyższy na świecie stopień zaawansowania procesu integracji gospodarczej i politycznej, jest Unia Europejska (K. Łastawski 2006), pomimo istniejącego zróżnicowania socjopolitycznego (A. Antoszewski, R. Herbut 2006). Wyrazem rosnącej integracji politycznej jest *Traktat Lizboński*, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, wprowadzając reformę instytucjonalną UE, m.in. poprzez (M. Sapała 2010):

- a) uporządkowanie katalogu kompetencji Unii i wskazanie, w jakich dziedzinach:

Tabela 2.1. Cechy procesu integracji ekonomicznej

Forma integracji	Wolny handel	Wspólna polityka handlowa	Swoboda przepływu czynników produkcji	Wspólna polityka monetarna i fiskalna	Wspólny rząd
Strefa wolnego handlu	tak	nie	nie	nie	nie
Unia celna	tak	tak	nie	nie	nie
Wspólny rynek	tak	tak	tak	nie	nie
Unia ekonomiczna	tak	tak	tak	tak	nie
Unia polityczna	tak	tak	tak	tak	tak

Źródło: E. Haliżak (2006).

- może działać sama (kompetencje wyłączne),
 - może działać sama, ale działać mogą także państwa członkowskie (kompetencje dzielone),
 - działania Unii są tylko uzupełnieniem aktywności państw członkowskich (działania wspierające, koordynujące, uzupełniające),
- b) zwiększenie znaczenia Parlamentu Europejskiego,
- c) ustanowienie urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej,
- d) ustanowienie prawa inicjatywy obywatelskiej.

W zakresie integracji gospodarczej Unia Europejska osiągnęła jako całość poziom wspólnego rynku, a część państw ją tworzących, które przyjęły wspólną walutę (euro)², także – unii ekonomicznej. Stosunkowo wolno poszerzający się krąg państw posługujących się wspólną walutą, ale także kłopoty gospodarcze Grecji, Włoch, Hiszpanii i Portugalii skłaniają do podjęcia wysiłków jeszcze większego zintegrowania wspólnej polityki gospodarczej w ramach Strefy Euro. Może to doprowadzić do podziału Unii Europejskiej na dwie – różne pod względem znaczenia ekonomicznego – części:

- rdzeniową, obejmującą państwa Strefy Euro, jak: Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Malta, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Włochy,
- peryferyjną, składającą się z: Bułgarii, Czech, Danii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, ze Szwecji, Węgier, Wielkiej Brytanii.

² By państwo członkowskie mogło przystąpić do unii walutowej i gospodarczej, musi spełnić kryteria konwergencji zawarte w *Traktacie o Unii Europejskiej*. Są nimi:

- stabilność cen, mierzona stopą inflacji, która nie może przekroczyć 1,5 punktu procentowego ponad średnią stopę dla trzech państw o najniższej inflacji,
- konwergencja stóp procentowych, przejawiająca się poziomem długoterminowych stóp procentowych nie wyższym niż 2 punkty procentowe ponad średnią dla trzech państw o najniższej inflacji,
- stabilność kursu walutowego, udowodniona co najmniej dwuletnim udziałem w mechanizmie kursowym ERM,
- bezpieczeństwo fiskalne, co oznacza deficyt budżetu państwa na poziomie nie wyższym niż 3% PKB, przy jednoczesnej wielkości długu publicznego nie większym niż 60% PKB.

Możliwa jest zmiana liczebności poszczególnych grup. Z grupy pierwszej mogą wypaść państwa, które nie poradzą sobie z polityką przeciwdziałania kryzysowi gospodarczemu, a tym samym mogą stanowić zagrożenie dla stabilności euro (Grecja, Włochy, Hiszpania, Portugalia, Cypr), a z grupy peryferyjnej niektóre z państw mogą spełnić kryteria konwergencji i przystąpić do grupy rdzeniowej.

Drugą – obok regionu geopolitycznego – popularną skalą przestrzenną, w jakiej używa się kategorii regionu, jest część państwa. Wówczas mamy do czynienia z regionem administracyjnym, będącym najwyższą jednostką organizacji terytorialnej państwa. Ma on charakter obiektywny, którego nabiera w momencie instytucjonalizacji. Nie wyklucza to oparcia się na subiektywnych lub/i obiektywnych kryteriach delimitacji. Oznacza to jednak, że region administracyjny – niezależnie od tego, czy jego delimitację oparto na kryteriach subiektywnych, czy odzwierciedla on realnie wyodrębniającą się z otoczenia jednostkę przestrzenną – z chwilą jego formalizacji jest zawsze kategorią istniejącą obiektywnie. Prawidłowość tę dostrzegał także K. Dziewoński (1957), zwracając uwagę na fakt, że długotrwałe funkcjonowanie regionu zdelimitowanego nawet na podstawie subiektywnych kryteriów może się przyczynić do powstania regionu rozumianego jako przedmiot poznania.

Potraktowanie regionu administracyjnego jako sformalizowanej organizacji, będącej częścią innej organizacji – państwa, pozwala analizować go w kategoriach systemowych. Pomocna w tym zakresie może się okazać – zmodyfikowana przez autora (A. Miszczuk 2003) – koncepcja terytorialnego systemu społecznego Z. Chojnickiego (1988, 1996, 1998). W nawiązaniu do niej regionami administracyjnymi są zinstytucjonalizowane terytorialne systemy społeczno-polityczne, w których zbiorowość ludzi trwale zajmuje, zagospodarowuje i – w określonym, zróżnicowanym stopniu – kontroluje dane terytorium. Tak rozumiany region jest podsystemem terytorialnego systemu polityczno-społecznego, jakim jest państwo, ale jednocześnie sam składa się z podsystemów, jakimi są lokalne, terytorialne systemy polityczno-społeczne (lokalne i subregionalne jednostki podziału administracyjnego kraju).

Ujmowany systemowo region administracyjny ma charakter (Z. Chojnicki 1996):

- złożony – zdeterminowany przez elementy składowe, strukturę i związki z otoczeniem,
- funkcjonalny – działający z uwzględnieniem specyfiki elementów składowych,
- dynamiczny – przechodzący różne fazy rozwojowe.

Podstawowymi elementami składowymi regionu administracyjnego są:

- zbiorowość ludzi – ujmowana w wymiarze demograficznym i społeczno-ekonomicznym,
- zwarte terytorium jednoznacznie określone granicami liniowymi, wraz z naturalnym i antropogenicznym zagospodarowaniem oraz z wyraźnie wykształconym węzłem, stanowiącym ośrodek centralny regionalnego układu osadniczego,
- władza publiczna, której zakres oddziaływania na pozostałe elementy wynika z przyjętego modelu państwa.

Dwa pierwsze elementy tworzą sferę realną regionu administracyjnego, a element trzeci – sferę regulacyjną.

Wymiar demograficzny zbiorowości ludzi zamieszkującej region administracyjny obejmuje: liczbę i rozmieszczenie ludności, jej przyrost naturalny i migracje, strukturę płci i wieku, strukturę społeczno-zawodową i wykształcenia oraz – co jest szczególnie istotne w ramach podziałów administracyjnych – strukturę narodowościowo-etniczną. Natomiast wymiar społeczno-ekonomiczny zawiera w sobie:

- aspekt funkcjonalny – związany z pełnieniem przez ludność ról społecznych,
- aspekt zasobowo-popytowy – ukazujący ludność jako dysponentów zasobów oraz konsumentów,
- aspekt behawioralny – związany z procesami samoorganizacji społecznej oraz z kształtowaniem się tożsamości terytorialnej.

Drugim elementem składowym regionu administracyjnego jest terytorium, ujmowane nie tylko w kategoriach przedmiotowych, ale i relacyjnych, ukazujących jego relacje z zamieszkującą je zbiorowością ludzi. Dotyczą one relacji posiadania, użytkowania i kontroli.

Trzecim elementem regionu administracyjnego jest władza publiczna. Może ona być zdecentralizowanym ogniwem władzy ustawodawczej lub/i wykonawczej (H. Izdebski, M. Kulesza 1998). W swych działaniach może się kierować przede wszystkim interesem ogólnopaństwowym, wówczas powinna:

- posiadać uprawnienia ustawodawcze,
- formułować strategię rozwoju,
- dokonywać wyborów według kryteriów i celów politycznych.

Jeśli natomiast władza regionalna kieruje się interesem regionalnym i lokalnym, to ma za zadanie:

- organizowanie i świadczenie usług publicznych,
- prowadzenie bezpośredniego zarządu według kryteriów i celów komunalnych.

Możliwe jest także takie określenie kompetencji władz regionalnych, które spowoduje, że muszą one w swym działaniu uwzględniać interes zarówno ogólnopaństwowy, jak i regionalny czy lokalny. Szczegółowy zakres kompetencji władz regionalnych zależy, z jednej strony, od wielkości potencjału oraz skali problemów występujących w regionie, a z drugiej – od przyjętego modelu państwa, które stanowi najważniejszy element otoczenia regionu administracyjnego.

Współczesne państwo można zdefiniować jako: historycznie ukształtowaną, suwerenną, przymusową i terytorialną organizację polityczną o wielowymiarowej hierarchii pozycji ludzi i pełnionych przez nich ról organizacyjnych, organów państwa, jednostek podziału terytorialnego, mocy norm prawnych i decyzji, a także jako organizację integrującą i rozstrzygającą konflikty społeczne (W. Lamentowicz 1996, B. Szmulik, M. Żmigrodzki 2007).

O pozycji i zakresie kompetencji regionu administracyjnego w dużym stopniu decydują funkcje państwa. Ich typologię zawiera tabela 2.2. O tym, które z wymienionych w tabeli 2.2 funkcji państwa są udziałem regionów administracyjnych, decyduje forma państwa, czyli konstytucyjnie określony sposób organizacji życia politycznego i społecznego, a dotyczący zasad organizacji aparatu państwowego, reżimu politycznego oraz struktur terytorialno-administracyjnych (K. A. Wojtaszczyk

2003). Ze względu na zakres przedmiotowy opracowania, szczególnie istotny jest ten ostatni aspekt, w ramach którego można wydzielić: państwa złożone i unitarne oraz scentralizowane i zdecentralizowane. W grupie państw złożonych można wyróżnić: unię personalną, unię realną, konfederację i federację; trzy pierwsze mają przede wszystkim charakter historyczny.

Tabela 2.2. Typologia funkcji współczesnego państwa

Kryterium	Rodzaje funkcji	Treść funkcji
Zasięg przestrzenny działania państwa	funkcja zewnętrzna	różne formy działania państwa w stosunkach międzynarodowych
	funkcja wewnętrzna	regulowanie stosunków wewnątrzpaństwowych, organizowanie niektórych dziedzin życia społecznego
Dziedziny działania państwa	funkcja zewnętrzna	utrzymywanie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi w celu ochrony interesów, będących wyrazem racji stanu
	funkcja wewnętrzna	zapewnienie porządku i bezpieczeństwa wewnątrz kraju
	funkcja gospodarczo-organizatorska	wpływanie na procesy ekonomiczne poprzez określoną politykę gospodarczą
	funkcja socjalna	działania zmierzające do zapewnienia minimum egzystencji
Cele działania	funkcja adaptacyjna	procesy przystosowania się państwa do zmieniających się uwarunkowań cywilizacyjnych
	funkcja regulacyjna	wpływanie na zachodzące procesy społeczne
	funkcja innowacyjna	inicjowanie przez państwo nowych procesów i przeobrażeń społecznych

Źródło: K. A. Wojtaszczyk (2003).

Uwzględniając zakres wpływu decentralizacji władzy publicznej na terytorialno-prawną strukturę państw, posługując się przykładem krajów Unii Europejskiej, J. Loughlin (2004) zaproponował wydzielenie czterech typów państw:

- państwa federalnego (Austria, Belgia, Niemcy),
- regionalnego państwa unitarnego (Francja, Hiszpania, Włochy),
- zdecentralizowanego państwa unitarnego (Dania, Finlandia, Holandia, Szwecja),
- scentralizowanego państwa unitarnego (Grecja, Irlandia, Luksemburg, Portugalia).

Wyznacznikami regionów administracyjnych w ramach wskazanych powyżej typów państw są następujące cechy:

- bezpośrednia wybieralność władz regionalnych,
- prawo regionów do udziału w tworzeniu polityki krajowej,
- prawo regionów do zawierania umów międzynarodowych,
- prawo do politycznej/prawnej kontroli nad władzami subregionalnymi.

Występowanie tych cech w regionach administracyjnych w różnych typach państw ukazuje tabela 2.3.

Tabela 2.3. Cechy regionów administracyjnych w różnych typach państw

Typ państwa	Cechy regionów administracyjnych:			
	wybieralność władz	udział w tworzeniu polityki krajowej	zawieranie traktatów międzynarodowych	polityczna/prawna kontrola nad władzami subregionalnymi
Federalne	++	++	+	+
Regionalne unitarne	++	+	–	–
Zdecentralizowane unitarne	++/+	–	–	–
Scentralizowane unitarne	–	–	–	–

Oznaczenia: ++ cecha występuje w dużym natężeniu, + cecha występuje w średnim natężeniu, – cecha nie występuje.

Źródło: J. Loughlin (2004).

Z powyższego zestawienia wynika, że z punktu widzenia uwarunkowań polityczno-prawnych mogą istnieć cztery typy regionów administracyjnych:

- regiony autonomiczne w państwach federalnych, które uczestniczą w suwerenności tych państw,
- regiony autonomiczne w państwach unitarnych, które uczestniczą w sprawowaniu nie tylko władzy wykonawczej, ale także ustawodawczej,
- regiony samorządowe w państwach unitarnych, które są częścią władzy wykonawczej,
- regiony administracyjno-funkcjonalne w państwie unitarnym, mające na ogół charakter planistyczno-statystyczny.

Oparcie podziału terytorialnego państwa na jednym z czterech wskazanych powyżej typów regionów nie oznacza, że uzupełniająco nie są w ramach tzw. podziałów specjalnych wykorzystywane inne typy regionów, zwłaszcza regiony administracyjno-funkcjonalne. Dla podkreślenia społeczno-politycznej legitymizacji władz regionalnych, wywodzących się z bezpośrednich wyborów, regiony autonomiczne i samorządowe określa się mianem regionów politycznych, w odróżnieniu od regionów administracyjnych, będących synonimem regionów administracyjno-funkcjonalnych.

Regiony administracyjne mają różną wielkość. Wybrane europejskie przykłady w tym zakresie zawiera tabela 2.4, natomiast średnia wielkość europejskiego regionu administracyjnego wynosi 536 tys. mieszkańców (A. Pawłowska 2012).

Państwo jako nadsystem wobec regionu administracyjnego tworzy jego otoczenie zarówno globalne (polityczno-prawne, ekonomiczne, społeczno-kulturowe), jak i terytorialne, w którego skład wchodzi także inne regiony, z którymi dany region jest powiązany w sposób komplementarny lub konkurencyjny.

Tabela 2.4. Wielkość regionów administracyjnych w wybranych państwach

Państwo	Liczba regionów	Poziom NUTS	Średnia liczba mieszkańców regionu (w tys.)	Region największy pod względem liczby mieszkańców (w tys.)	Region najmniejszy pod względem liczby mieszkańców (w tys.)
Finlandia	19 + Wyspy Alandzkie (NUTS 1)	3	281,5	1425,4 (Uusimaa)	83,4 (Kainuu)
Szwecja	21	3	460,0	2500,0 (Sztokholm)	127,0 (Jamtland)
Dania	5	2	1100,0	1600,0 (Hovedstaten)	600,0 (Północna Jutlandia)
Wielka Brytania	9 regionów (Anglia) + Szkocja, Walia, Irlandia Północna	1	5500,0*	8000,0 (Region Południowo-Wschodni)	2500,0 (Region Północno-Wschodni)
Czechy	14	3	730,0	1170,0 (Praga)	300,0 (Kraj Karlowarski)
Francja	22 + 4 zamorskie	2	2800,0**	11 700,0 (Ile de France)	300,0 (Korsyka)
Grecja	13	2	862,0	3842,0 (Attyka)	208,0 (Wyspy Egejskie Północne)
Włochy	20	2	2900,0	9900,0 (Lombardia)	128,0 (Dolina Aosty)
Portugalia	7	2	1508,0	3689,2 (Region Północny)	243,0 (Azory)

* Dotyczy 9 regionów angielskich.

** Dotyczy 22 regionów europejskich.

Źródło: A. Pawłowska (2012).

Struktura regionu administracyjnego oparta jest na (Z. Chojnicki 1996):

- relacjach wiążących elementy składowe,
- relacjach przestrzennych (niewiązących).

W pierwszym przypadku są to stosunki społeczne (polityczne, ekonomiczne, kulturowe), w drugim – relacje o charakterze zarówno dystrybucyjnym (rozemieszczenie), jak i porządkującym (ład przestrzenny).

Region administracyjny jako terytorialny system polityczno-społeczny jest także nadsystemem wobec trzech systemów funkcjonalnych, tj. politycznego, kulturowego i ekonomicznego. I tak na system polityczny regionu administracyjnego składają się (M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki 1995):

- a) system partyjny – przez który, adaptując definicję M. Duvergera, można rozumieć formę i warunki egzystencji partii istniejących w regionie, pełniący szereg istotnych funkcji, takich jak:
 - stanowanie forum legalnej walki o władzę polityczną,
 - umożliwianie organizowania wyborów,
 - integrowanie i aktywizowanie polityczne społeczeństwa,
 - umożliwianie formowania ośrodków władzy i wyłanianie ekip rządzących,
 - kształtowanie opinii publicznej,
 - rozwijanie kultury politycznej społeczeństwa,
- b) administracja publiczna – rozumiana jako działalność organizacyjna i wykonawcza w stosunku do władzy politycznej w państwie (H. Izdebski, M. Kulesza 1998), w ramach której na użytek regionu administracyjnego wydziela się: sektor rządowy (administracja ogólna/zespolona i administracja specjalna/niezespolona) oraz sektor samorządowy, których wspólnymi zadaniami, w zakresie przyznanych regionom kompetencji, są (R. Herbut 1999):
 - administrowanie polityką publiczną, w tym zwłaszcza podejmowanie działań związanych z zaspokojeniem potrzeb zbiorowych obywateli,
 - udział w procesie decyzyjnym, m.in. poprzez wprowadzanie w życie decyzji politycznych,
 - artykulacja i reprezentacja interesów grupowych, które mogą przybierać charakter pluralistyczno-kooperacyjny bądź symbiotyczno-władczo-asymetryczny na rzecz sektora publicznego wobec organizacji interesu prywatnego (tzw. *policy network*)³,
- c) ogół wyborców zamieszkałych w regionie, którzy poprzez swoje decyzje mają wpływ na kształtowanie się układu sił politycznych oraz, w określonym przez ordynację zakresie, na charakter i funkcje administracji publicznej w regionie.

³ Można też funkcje regionalnej administracji publicznej ująć jako: porządkująco-reglamentacyjne, organizacyjno-prestacyjne, ewidencyjne, właścicielskie (H. Izdebski, M. Kulesza 1998) lub: władcze, polityczne, organizatorskie, dystrybucyjne, kontrolne, egzekucyjne, planistyczne, koordynacyjne, informacyjne, świadczeniowe oraz pozostałe (T. Kaczmarek 1995).

Analizując relacje wewnątrz podsystemu politycznego, można stwierdzić, że najważniejszych rozstrzygnięć dotyczących jego charakteru i funkcji dokonują wyborcy. Warto jednak w tym miejscu podkreślić, że zarówno system partyjny, jak i administracja publiczna mogą w różny sposób oddziaływać na wyniki wyborów. Pomijając kwestie natury merytorycznej, związane z programami partii czy efektami ich działań, bardzo ważne są elementy tworzące system wyborczy, takie jak (W. Sokół 1997):

- kształt i rozmiary okręgu wyborczego – określające potencjał i charakter elektoratu oraz liczbę mandatów do obsadzenia,
- typ głosowania – uwzględniający głosowanie kategoriyczne bądź porządkujące,
- formuła wyborcza, w ramach której wydziela się systemy: większościowe i proporcjonalne (list partyjnych)⁴.

Zgodnie z – wielokrotnie empirycznie potwierdzaną – tezą M. Duvergera, formuły wyborcze większościowe kreują system dwupartyjny, natomiast formuły proporcjonalne – system wielopartyjny (W. Sokół 2002).

Dyskutowaną w literaturze przedmiotu kwestią jest także relacja między systemem partyjnym a administracją publiczną. Wyróżnia się w tym względzie na ogół dwa podejścia (R. Herbut 1999). Pierwsze zakłada traktowanie administracji publicznej jako egzekutywy politycznej, a więc instytucji formułującej kierunki polityki i kontrolującej przebieg procesu decyzyjnego. Natomiast drugie podejście sprowadza rolę administracji publicznej do władzy wykonawczej, w dużym stopniu apolitycznej. W regionach administracyjnych przeważa na ogół podejście drugie, chociaż – w zależności od modelu państwa – możliwa jest także dominacja pierwszego podejścia.

Podsystem kulturowy regionu administracyjnego można potraktować szerzej jako kulturę ogólną regionu, obejmującą sam proces jej tworzenia oraz jego materialne i niematerialne efekty, albo ograniczyć rozważania w tym zakresie do części kultury, jaką stanowi kultura polityczna i administracyjna. W pierwszym ujęciu podsystem ten obejmuje jednostki uprawiające działalność zmieniającą stan umysłów ludzi oraz produkcję dóbr kulturalnych (Z. Chojnicki 1996). W drugim natomiast (szczególnie uzasadnionym z punktu widzenia prezentowanych rozważań) istotne jest rozróżnienie – związane ze skutkami oddziaływania sfery kultury – społeczeństwa biurokratycznego od społeczeństwa przedsiębiorczego (B. G. Peters 1999).

W społeczeństwie biurokratycznym oczekiwania społeczne wobec administracji publicznej oraz zakres jej funkcji są większe, natomiast w społeczeństwie przedsiębiorczym bardziej rozwinięte są procesy samoorganizacji społeczeństwa przy samoograniczającej się roli administracji publicznej. Przejawem rozwoju społeczeństwa przedsiębiorczego jest istnienie oraz rozwój organizacji pozarządowych

⁴ W przypadku systemów proporcjonalnych istotna jest wybrana metoda rozdziału mandatów pomiędzy listy. Najczęściej stosowanymi metodami w tym zakresie są: metoda d'Hondta (największych ilorazów), Sainte-League'a (podzielników nieparzystych), Hare'a-Nimeyera, największych reszt, największych średnich, klauzuli zaporowej i STV (pojedynczego głosu przeniesionego).

(NGOs). Społeczeństwo przedsiębiorcze jest zatem bliższe ideałowi społeczeństwa obywatelskiego, będącego realizacją zasady pomocniczości.

Podsystem ekonomiczny obejmuje przedsiębiorstwa prowadzące działalność zarówno produkcyjną, jak i usługową. Przedsiębiorstwa te łączą w trwały sposób zasoby czynników produkcji (pracy, ziemi i kapitału). Czynnikiem sprawczym, spajającym te zasoby, są przedsiębiorcy, tj. osoby, które podejmują decyzje dotyczące: co, jak i dla kogo produkować, oraz ponoszą za nie pełną odpowiedzialność.

Relacje między podsystemem ekonomicznym a politycznym dotyczą:

- zakresu publicznej własności czynników produkcji,
- mechanizmu regulacji gospodarki,
- polityki fiskalnej, stosowanej na szczeblu centralnym i regionalnym.

Istnieje także zależność między podsystemem ekonomicznym a podsystemem kulturowym. Na funkcjonowanie podsystemu gospodarczego mają wpływ bowiem zarówno wyznawane w społeczeństwie wartości, czynniki etniczne, więzi rodzinne itp., jak też kultura polityczno-administracyjna. Im ma ona bardziej biurokratyczny charakter, tym podsystem ekonomiczny wolniej się rozwija.

Przestrzenny aspekt działania systemów funkcjonalnych (politycznego, kulturowego, ekonomicznego) jest integrowany poprzez system osadniczy.

Region administracyjny, pomimo – na ogół – dużej inercji terytorialnej, charakterystycznej zwłaszcza dla państw o długotrwałych tradycjach demokratycznych oraz trwałości terytorialnej, jest kategorią dynamiczną. Jego cykl rozwoju obejmuje – zdaniem Z. Chojnickiego (1996) – cztery fazy: krystalizacji przestrzenno-materialnej, rozwoju świadomości regionalnej, rozwoju instytucjonalnego oraz stabilizacji.

Faza krystalizacji rozpoczyna się pod wpływem procesów integracji i różnicowania zbiorowości zamieszkującej określony obszar. Dokonują się one pod wpływem przeszłości historycznej czy też różnego typu zjawisk kulturowych. Następuje integrowanie systemów funkcjonalnych (politycznego, kulturowego i ekonomicznego) poprzez główne węzły układu osadniczego (miasta). Można – zdaniem M. Sobczyńskiego (1999) – poprzez pewną analogię z państwem wykorzystać także na użytek regionu administracyjnego pojęcie obszaru załączkowego (gniazdowego), z którego następuje ekspansja terytorialna, w efekcie czego powstaje – jeszcze nie w pełni ustabilizowany przestrzennie – region węzłowy.

Niemal równolegle z fazą krystalizacji przestrzenno-materialnej zachodzi proces rozwoju świadomości regionalnej, której głównymi składnikami są poglądy i przekonania dotyczące (Z. Chojnicki 1996): charakteru i kształtu regionu, jego wartościowania oraz symboliki. Z kolei w fazie instytucjonalizacji następuje formalizacja charakteru i kształtu regionu administracyjnego. Staje się on organizacją, ale jednocześnie powstają różne instytucje o zasięgu lokalnym, subregionalnym, ponadregionalnym, działające na rzecz regionu administracyjnego bądź jego części. Ostatnia, finalna faza rozwoju regionu administracyjnego – określana mianem stabilizacji – dotyczy umacniania jego pozycji w układzie regionalnym kraju, a także efektywnego reprodukcji świadomości regionalnej przez instytucje działające w regionie

(G. Praweńska-Skrzypek, R. Matykowski 2001). Nie oznacza ona zatem zaniku dynamiki zmian podsystemów funkcjonalnych i osadniczego.

Zaprezentowany przez Z. Chojnickiego (1996) model kształtowania się regionu można określić mianem modelu ewolucyjnego, który jest adekwatny do państw o ustabilizowanych terytoriach i ugruntowanych tradycjach demokratycznych. Opisuje on proces stopniowego tworzenia się regionu administracyjnego rozumianego jako formalizacja i stabilizacja regionu przedmiotowego.

Wydaje się, że model ewolucyjny nie wyczerpuje możliwości przemian regionu administracyjnego. Możliwe są – zdaniem autora (A. Miszczuk 2003) – jeszcze dwa inne modele w tym zakresie. Pierwszy, który można określić mianem zmodyfikowanego modelu ewolucyjnego, zakłada rozwój świadomości regionalnej jako fazy trzeciej, następującej po krystalizacji przestrzenno-materialnej i instytucjonalizacji regionu. Natomiast drugi model, nazywany adaptacyjnym, rozpoczyna się fazą instytucjonalizacji, dzięki której następuje krystalizacja przestrzenno-materialna, a w dalszej perspektywie rozwój świadomości regionalnej. W tym przypadku punktem wyjścia jest więc część przestrzeni geograficznej, traktowana w kategoriach regionu analitycznego.

Analizując region administracyjny jako system dynamiczny, warto się zastanowić nad kwestią jednokierunkowej czy cyklicznej sekwencji faz rozwojowych zaprezentowanych w powyższych modelach. Wydaje się, że w dwóch pierwszych modelach, tj. ewolucyjnym i ewolucyjnym zmodyfikowanym, cykliczność w pełnym tego słowa znaczeniu raczej nie wystąpi. Możliwe są natomiast zmiany wynikające z dynamiki podsystemów funkcjonalnych i podsystemu osadniczego.

W przypadku modelu adaptacyjnego, opartego w sferze delimitacji na koncepcji regionu analitycznego, zmiana celów regionalizacji administracyjnej może prowadzić do ponowienia cyklu rozwoju regionu w nowych jego granicach. Jednocześnie w modelu adaptacyjnym nie musi występować pełny cykl rozwojowy, a jedynie dwie pierwsze jego fazy.

Regionalizację w odniesieniu do regionu administracyjnego można – zdaniem autora – widzieć w dwóch, częściowo uzupełniających się, aspektach. Pierwszy ujmuje ją jako postępowanie badawcze (S. Mayhew 1997). Istotne są przy tym zarówno procedura badawcza, jak i, traktowany w sposób komplementarny, efekt z niej wynikający (Z. Chojnicki, T. Czyż 1992). Natomiast drugi kierunek identyfikuje regionalizację z decentralizacyjną polityką państwa w zakresie jego organizacji (B. Zawadzka 1993, Z. Kantyka 1999), czyli jako proces polityczny.

Postępowanie badawcze w odniesieniu do regionalizacji administracyjnej, niezależnie od tego, czy regiony traktujemy analitycznie, czy przedmiotowo, składa się z trzech etapów:

- zdelimitowanie potencjalnych regionów administracyjnych (aspekt przestrzenny),
- określenie ich kompetencji (aspekt funkcjonalny),
- ewaluacja przyjętego podziału administracyjnego (aspekt przestrzenno-funkcjonalny).

Liczba, wielkość i kształt regionów administracyjnych są uzależnione od wielu czynników, spośród których najważniejsze to uwarunkowania:

- polityczne – związane z ustrojem i formą państwa (uwarunkowania polityczno-prawne) oraz jego pozycją w środowisku międzynarodowym (uwarunkowania geopolityczne),
- demograficzno-osadnicze – wynikające z potencjału demograficznego, a także z rozmieszczenia, ze zróżnicowania morfologiczno-funkcjonalnego oraz stopnia zhierarchizowania jednostek osadniczych,
- społeczno-kulturowe – związane ze świadectwami kultury materialnej i niematerialnej, z wieloetnicznością oraz tradycjami i zaawansowaniem procesów samoorganizacji społecznej,
- ekonomiczne – ukazujące, z jednej strony, przestrzenne zróżnicowanie poziomu i tempa rozwoju gospodarczego, a z drugiej – zakres regulacji administracyjnej w sferze działalności gospodarczej,
- geograficzne – związane ze specyfiką środowiska geograficznego, z koniecznością ochrony oraz zintegrowanego traktowania jego elementów, a także dostępnością komunikacyjną,
- historyczne – podkreślające, z jednej strony, trwałość podziałów administracyjnych oraz inercję regionów administracyjnych, a z drugiej – ukazujące historyczne podziały graniczne, obniżające koherentność terytorialną państwa.

Uwzględniając całokształt uwarunkowań regionalizacji administracyjnej, można stwierdzić, że pozostają one ze sobą we wzajemnych sprzężeniach o charakterze zarówno pozytywnym, jak i negatywnym. Wielość i różnorodność koncepcji podziałów administracyjnych, będących efektem procedury badawczej, powoduje, że konieczny staje się wybór ostatecznego, realizowanego w praktyce, kształtu organizacji terytorialnej państwa. Podstawowe znaczenie w tym zakresie mają przesłanki polityczne.

D. Długosz (1996) wyróżnia – na podstawie doświadczeń państw Unii Europejskiej – trzy modele regionalizacji:

- regionalizację oddolną – zastosowaną m.in. w Hiszpanii,
- regionalizację odgórną – znajdującą swe odzwierciedlenie we Francji,
- regionalizację etapową – jej przykładem są Włochy.

Regionalizacja odgórna – zdaniem K. Szczerskiego (2001) – pojawiła się w Europie po drugiej wojnie światowej jako polityczny program modernizacji państwa, wynikający z potrzeby lepszego zarządzania systemem państwowym, minimalizowania różnic rozwojowych czy z ochrony praw mniejszości narodowych. Z kolei regionalizację oddolną należy wiązać z regionalizmami, zarówno integrującymi, jak i dezintegrującymi. Natomiast regionalizacja etapowa dotyczy stopniowego i początkowo selektywnego przestrzennie poszerzania kompetencji jednostek regionalnych.

Przykłady współczesnych reform w zakresie regionalizacji administracyjnej w wybranych państwach europejskich ukazuje tabela 2.5.

Bardzo istotne, choć na ogół nieartykułowane wprost, są kwestie zakresu wpływów politycznych w administracji publicznej czy ciągłość sprawowania władzy. Od identyfikacji wspomnianych powyżej celów w dużym stopniu zależą:

- liczba szczebli oraz wielkość jednostek organizacji terytorialnej kraju,
- zakres decentralizacji władzy publicznej na szczeblach regionalnych i lokalnych⁵.

Tabela 2.5. Reformy dotyczące regionalizacji administracyjnej w wybranych państwach europejskich

Rodzaj reformy regionu administracyjnego	Państwa
Konsolidacja istniejących regionów poziomu wyborczego	Francja (1986 i pierwsza dekada XXI wieku), Włochy (lata 90. XX wieku), Hiszpania (lata 90. XX wieku i pierwsza dekada XXI wieku).
Nowo utworzone wybieralne szczeble regionalne	Polska (1999), Czechy (2000), Słowacja (2002), Dania (2007), Szwecja (pilotażowe doświadczenie w 2 regionach – 2010).
Poziom regionalny poddany dekoncentracji	Irlandia (1994), Wielka Brytania (1998–1999), Grecja (1987), Holandia (regiony miejskie).
Próby stworzenia nowego wybieralnego poziomu regionalnego	Węgry (przekształcenie 7 istniejących regionów planowania w regiony samorządowe), Słowenia (utworzenie drugiego poziomu władzy lokalnej), Szwecja (powołanie Komitetu ds. Reformy Sektora Publicznego), Wielka Brytania (dyskusja nad przekształceniem 8 agencji rozwoju regionalnego w wybieralne zgromadzenia regionalne).
Nieudane próby stworzenia wybieralnego poziomu regionalnego	Portugalia, Wielka Brytania.

Źródło: OECD (2010).

⁵ W tym kontekście rozróżnia się na ogół dekoncentrację (traktowaną jako delegację władzy do struktur zależnych) od decentralizacji (rozumianej jako delegacja władzy do organów niezależnych). Decentralizację z kolei można podzielić na (K. Heffner, A. Rochmińska 2000):

- administracyjną – jeśli jest związana z delegowaniem władzy wykonawczej,
 - polityczną – uwzględniającą obok władzy wykonawczej także delegowanie władzy ustawodawczej.
- Z kolei M. Kulesza (1991) proponuje wydzielić:
- dekoncentrację terytorialną władzy centralnej,
 - dekoncentrację funkcjonalną,
 - decentralizację funkcjonalną,
 - decentralizację terytorialną,
 - autonomię terytorialną.

W świetle powyższych rozważań regionalizację administracyjną można potraktować jako efekt procesu podejmowania decyzji politycznej, którego procedura obejmuje (Z. J. Pietraś 1998):

- identyfikację sytuacji decyzyjnej,
- identyfikację ośrodka decyzyjnego,
- proces decyzyjny,
- decyzję polityczną,
- implementację polityczną.

Na sytuację decyzyjną składa się konieczność zmiany terytorialnej organizacji państwa. Ośrodkiem decyzyjnym jest na ogół parlament, na którego forum, a także poza nim, działają – w ramach partii i innych sformalizowanych oraz nieformalnych organizacji – grupy interesu. W wyniku politycznej, wielofazowej gry koalicyjnej, o sumie niezerowej, zapada decyzja polityczna dotycząca przestrzennej organizacji państwa, w której ramach funkcjonuje region administracyjny. Powinien on, zdaniem A. Kuklińskiego (1998):

- przekroczyć próg minimalnej skali ekonomicznej, społecznej, kulturowej, politycznej i terytorialnej,
- przekroczyć próg minimalnej mocy decyzyjnej,
- funkcjonować jako terytorialny system innowacji.

Warunki te powinien spełniać także region administracyjny położony wzdłuż granicy państwowej.

2. Region przygraniczny jako szczególny typ regionu

Pojęcie regionu przygranicznego jest wieloznaczne, a każdy tego typu region jest niepowtarzalny (J. Anderson, L. O'Dowd 1999). Jego delimitacja i znaczenie mogą często w sposób dramatyczny zmieniać się w czasie i przestrzeni. Stąd dla właściwej identyfikacji regionu przygranicznego niezbędne są szczegółowe badania⁶. Nie ulega jednak wątpliwości, że region przygraniczny (graniczny, nadgraniczny) jest obszarem stanowiącym część przestrzeni geograficznej, której wyznacznikiem jest położenie wzdłuż granicy państwowej, po jednej jej stronie. Może on być wyznaczony na podstawie jednorodności cech (region strefowy) lub powiązań (region węzłowy).

Pierwsza próba zdefiniowania regionu przygranicznego (o charakterze analitycznym) opiera się na przyjęciu pewnej odległości od granicy jako jego zasięgu (A. Raczyk, S. Dołzbłasz, M. Leśniak-Johann 2012). Powstają jednak w związku z tym wątpliwości: jaką odległość przyjąć i czy wszędzie jednakową? Dylematy te

⁶ Przykładem takich badań w polskiej literaturze przedmiotu jest próba wyznaczenia regionów przygranicznych Polski, Białorusi i Ukrainy w ramach Euroregionu „Bug”, oparta na kryteriach: fizjograficznych, geopolitycznych, historyczno-administracyjnych, demograficznych, społeczno-kulturowych oraz komunikacyjno-transportowych. Por. A. Miszczuk (red.) (1997).

można rozwiązać poprzez wprowadzenie kategorii „efektu granicy”. Opiera się ona na wyznaczeniu przestrzennego zasięgu negatywnych skutków oddziaływania granicy zamkniętej (ograniczenie przemieszczania się ludności, prowadzenia działalności gospodarczej itp.), czego przejawem jest peryferyjność tego obszaru w wymiarze komunikacyjnym i społeczno-ekonomicznym. Jednak w efekcie wzrostu przepuszczalności granicy efekt ten może zanikać, a tym samym tak wyznaczony obszar może ulegać zmniejszeniu, a nawet zanikowi.

Drugim podejściem (o charakterze przedmiotowo-instytucjonalnym, a jednocześnie bardziej praktycznym) jest przyjęcie za podstawę delimitacji regionu przygranicznego jednostek podziału administracyjnego przylegających do granicy państwa. Jeżeli jednak te jednostki są zbyt duże (jak to może mieć miejsce w przypadku regionów administracyjnych), trudno w sposób jednoznaczny uchwycić ich przygraniczną specyfikę, a największe miasto, stanowiące centrum społeczno-ekonomiczne i polityczne tak rozumianego regionu przygranicznego, może się znajdować w znacznej odległości od granicy (J. Anderson, L. O’Dowd 1999). Z drugiej jednak strony, potraktowanie regionu administracyjnego przylegającego do granicy jako przygranicznego ma zalety związane z jego instytucjonalizacją, co umożliwia aktywność takiego podmiotu w wymiarze transgranicznym.

Akceptując drugie podejście w delimitacji regionu przygranicznego, można go zdefiniować – w nawiązaniu do wcześniejszych rozważań – jako zinstytucjonalizowany terytorialny system społeczno-polityczny, w którym zbiorowość ludzi trwale zajmuje, zagospodarowuje i – w określonym, zróżnicowanym stopniu – kontroluje określone terytorium. Stanowi on podsystem terytorialnego systemu polityczno-społecznego, jakim jest państwo, ale jednocześnie sam składa się z podsystemów, jakimi są lokalne terytorialne systemy polityczno-społeczne (lokalne i subregionalne jednostki podziału administracyjnego kraju). Jednak w stosunku do innych regionów administracyjnych jego specyfika tkwi w otoczeniu terytorialnym, w ramach którego funkcjonują również regiony przygraniczne innych państw. Region przygraniczny jest zatem bardziej podatny na zmiany w relacjach międzynarodowych (międzypaństwowych, transnarodowych) niż regiony położone wewnątrz kraju. Jego specyficznymi atrybutami są (Z. Chojnicki 1998, A. Miszczuk 2012):

- położenie geograficzne (geopolityczne),
- charakter granicy państwowej,
- różnice w poziomie rozwoju oraz sposobie funkcjonowania gospodarki regionów sąsiadujących przez granicę (dystans ekonomiczny),
- dystans instytucjonalny, związany z nieadekwatnością kompetencyjną sąsiadujących ze sobą regionów administracyjnych oraz jednostek subregionalnych,
- różnice w stanie zagospodarowania w stosunku do regionów przygranicznych sąsiadujących państw,
- uwarunkowania społeczno-kulturowe, związane z funkcjonowaniem mniejszości narodowych i etnicznych oraz stereotypów dotyczących ludności sąsiadujących regionów przygranicznych.

Zdaniem M. Kotera (2003) typowy region przygraniczny charakteryzuje się: odrębnością geograficzną, peryferyjną pozycją w stosunku do pozostałych regionów, słabą dostępnością, niskim poziomem rozwoju oraz słabym zurbanizowaniem, wielokulturowością, brakiem świadomości przynależności narodowej, polityczną niestabilnością oraz militaryzacją (obecnością stref wojskowych).

Najważniejsze dla funkcjonowania regionu przygranicznego wydają się uwarunkowania geopolityczne, wynikające z jego położenia, a w konsekwencji określające charakter i funkcje granicy państwowej. Istotne w tym względzie jest określenie relacji między regionem przygranicznym a geopolitycznym, którego podsystemem jest dane państwo. Posługując się przykładem Europy, można stwierdzić, że relacje te mają charakter sprzężenia zwrotnego dodatniego.

Proces integracji europejskiej, czyli tworzenia europejskiego regionu geopolitycznego, który obecnie funkcjonuje jako Unia Europejska i obejmuje 27 państw, rozpoczął się w latach 50. XX wieku od podpisania tzw. traktatów założycielskich, tj. Traktatu Paryskiego, czyli Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (1951), oraz Traktatów Rzymskich (1957), na mocy których powstały Europejska Wspólnota Gospodarcza oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej. Proces ten zapoczątkowało sześć państw: Belgia, Holandia, Luksemburg, Francja, Niemcy i Włochy.

Niemal równolegle z integracją na szczeblu państwowym, bo w roku 1958, narodziła się na pograniczu niemiecko-holenderskim inicjatywa utworzenia struktury współpracy między regionami przygranicznymi obu państw, nazwana *Euregio*. Uznano bowiem, że integracja europejska nie będzie trwałym zjawiskiem, jeśli nie nabierze wymiaru regionalnego i lokalnego. Podjęciu współpracy ponad granicą niemiecko-holenderską sprzyjały:

- podobieństwo struktury gospodarczej i konieczność jej zmiany (tradycyjny okręg włókienniczy),
- wspólne uwarunkowania kulturowe (brak bariery językowej, małżeństwa mieszane itp.),
- brak znaczącego dystansu instytucjonalnego, zwłaszcza na poziomie jednostek subregionalnych.

Natomiast główną barierę współpracy stanowiła niechęć społeczeństwa holenderskiego do Niemców, będąca następstwem drugiej wojny światowej.

Region europejski, czyli *Euregio*⁷, stał się wzorcem dla wielu innych, powstających później, struktur transgranicznych. Jest przykładem przełamania niechęci między narodami i społecznościami regionalnymi oraz lokalnymi; swoją działalnością przyczynił się też do stymulowania procesów restrukturyzacji społeczno-gospodarczej. Obecnie *Euregio* obejmuje 140 gmin, miast i powiatów niemieckich i holenderskich o łącznej powierzchni 13,0 tys. km², zamieszkałych przez blisko 3,37 mln osób (53% stanowią Holendrzy, a 47% – Niemcy). Najwyższym organem władzy *Euregio* jest Rada, składająca się z: 41 członków holenderskich i 41 nie-

⁷ Stąd też pochodzi termin będący obecnie w powszechnym użyciu: „euroregion”.

mieckich – wybranych pośrednio, proporcjonalnie do liczby mieszkańców z rad gminnych, miast i powiatów. Organami wykonawczymi są: Prezydium i Sekretariat. Oprócz tego działają grupy robocze (codziennych problemów granicznych, ochrony zdrowia, ochrony przed katastrofami) oraz komisje (gospodarki, transportu, socjalna, technologii, rolnictwa, ładu przestrzennego, edukacji, sportu i kultury, turystyki).

Procesowi rozszerzania wspólnot europejskich towarzyszył rozwój współpracy między regionami przygranicznymi, także z udziałem państw, które nie były członkami tych wspólnot. Szerzej zjawisko to zostanie ukazane w rozdziale III. Warto jednak w tym miejscu podkreślić, że integracja na szczeblu międzypaństwowym oraz regionalnym i lokalnym powodowała obniżenie bariery przestrzennej, jaką tradycyjnie pełniła granica państwa, doprowadzając do stanu, w którym stała się ona niezauważalna, czego unikalnym w skali świata przykładem jest funkcjonowanie Strefy Schengen.

Układ z Schengen (Luksemburg) został podpisany w 1986 roku między: Belgią, Holandią, Luksemburgiem, Francją i RFN. Wszedł w życie jednak dopiero w 1995 roku. Do układu przystąpiły ponadto: Włochy, Hiszpania i Portugalia, Grecja, Austria, Dania, Finlandia i Szwecja, Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Słowenia i Słowacja oraz spoza UE: Islandia i Norwegia, a także Szwajcaria. Nie należą do niego dwa państwa członkowskie UE: Irlandia i Wielka Brytania, a trzy kolejne: Cypr, Bułgaria i Rumunia – oczekują na przyjęcie. Układ ten znosi kontrole graniczne odbywające na granicach wewnątrz Strefy Schengen. Wymaga to jednak współpracy między sygnatariuszami Układu w zakresie:

- stosowania jednolitego reżimu przekraczania granic,
- prowadzenia wspólnej polityki wizowej, migracyjnej i azylowej,
- współpracy policji, stosującej m.in. obserwację transgraniczną oraz pościg transgraniczny,
- współpracy sądowej w sprawach karnych, obejmującej m.in.: pomoc prawną, ekstradycję, czy też europejski nakaz aresztowania,
- stworzenia i wykorzystywania systemu informacyjnego Schengen (SIS).

W Strefie Schengen wewnętrzne granice państwowe stają się niezauważalne, jednocześnie rosną reżimy graniczne (zaostrzony system wizowy) w kontaktach z państwami spoza Strefy. Dlatego bardzo istotnym kryterium podziału regionów granicznych w Europie jest uwzględnienie ich położenia geopolitycznego: wzdłuż wewnętrznych granic UE i Strefy Schengen oraz granic zewnętrznych. Przed rozszerzeniem Unii Europejskiej w 2004 roku – za Z. J. Pietrasiem (1996) – można było wyróżnić regiony przygraniczne położone:

- wewnątrz państw członkowskich,
- między państwami członkowskimi a państwami stowarzyszonymi, które w niedległym czasie uzyskują członkostwo,
- między państwami stowarzyszonymi, które niebawem staną się członkowskimi,
- między państwami stowarzyszonymi i niekandydującymi do UE w najbliższej przyszłości,
- między państwami niebędącymi obecnie i w najbliższej przyszłości członkami UE.

Podział ten – pomimo upływu czasu – w dużym stopniu zachowuje swoją aktualność, aczkolwiek liczba państw stowarzyszonych z Unią Europejską została zredukowana do trzech (Chorwacja, Macedonia, Turcja), a ponadto wymienia się jeszcze wśród potencjalnych kandydatów (ale jeszcze niestowarzyszonych): Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę i Serbię oraz, być może, Ukrainę.

Znany badacz granic państwowych, O. J. Martinez (1999), zaproponował z kolei podział regionów przygranicznych państw sąsiadujących na:

- izolowane – będące efektem granicy zamkniętej,
- koegzystujące – o ograniczonych wzajemnych oddziaływaniach,
- współpracujące – o dużej stabilizacji relacji,
- zintegrowane – których powstanie jest możliwe w ramach regionów geopolitycznych.

Nawiązujący do typologii O. J. Martinez, ale uwzględniający relacje regionu przygranicznego z resztą kraju, jest podział zaproponowany przez R. Strassoldo-Graffenberga⁸ na:

- otwarty region przygraniczny – typowy dla państw ekspansjonistycznych,
- zamknięty region przygraniczny – zorientowany do wewnątrz państwa, charakterystyczny dla państw prowadzących politykę protekcyjną,
- przejściowy (transformacyjny) – o częściowej otwartości granic, przy zachowaniu pełnej integralności z resztą terytorium państwa,
- zintegrowany z regionami sąsiednimi, położonymi po obu stronach granicy.

W stosunku do przytoczonych typologii jedynie uzupełniające znaczenie może mieć wyróżnienie:

- górskich regionów przygranicznych,
- morskich regionów przygranicznych,
- słabo zaludnionych wiejskich regionów granicznych,
- regionów przygranicznych stanowiących strefy oddziaływania miast podzielnych.

Ze względu na wagę uwarunkowań geopolitycznych dla funkcjonowania regionów przygranicznych, problematyce tej poświęcony jest kolejny, trzeci rozdział.

⁸ Cyt. za: S. Ciok (2004).

Rozdział III

Geopolityczne uwarunkowania peryferyjności regionu przygranicznego

1. Granica państwa – kryteria delimitacji i zmienność przestrzenna

Najważniejszym uwarunkowaniem funkcjonowania regionu przygranicznego jest granica państwa. Jej zmienność przestrzenno-funkcjonalna wpływa na wiele procesów społeczno-kulturowych i ekonomicznych, zachodzących na obszarach położonych w jej sąsiedztwie. Jest ona zależna z jednej strony od specyfiki państwa, a z drugiej – od relacji międzypaństwowych i transnarodowych między sąsiadującymi państwami.

Granica jest jednym z najistotniejszych atrybutów państwa, określającym zasięg przestrzenny jego władztwa (A. Paasi 2008). W znaczeniu węższym jest ona określana jako linia oddzielająca terytorium państwa od terytoriów innych państw, terytoriów zależnych lub morza pełnego¹, a w szerszym – jako płaszczyzna prostopadła do linii granicznej (L. Antonowicz 2006). Warto przy tym zaznaczyć, że granice państw zaczęły przybierać kształt linii lub płaszczyzny dopiero w XVIII wieku. Wcześniej miały raczej charakter stref przejściowych, buforowych (kresów, „ziemi niczyjej”), traktowanych jako specyficzne obszary obronne. W ten sposób obszary przygraniczne nabierały charakteru peryferyjnego nie tylko ze względu na położenie geograficzno-komunikacyjne względem centrum państwa, ale także w wymiarze społeczno-ekonomicznym. Ich niski poziom rozwoju oraz słabe zagospodarowanie przestrzenne z jednej strony utrudniały najeźdźcom ekspansję na terytorium państwa, a z drugiej – minimalizowały straty ponoszone w wyniku takiej ekspansji.

¹ W przypadku granicy morskiej jej delimitacja obejmuje (L. Antonowicz 2006):

- zidentyfikowanie morskich wód wewnętrznych, do których należą wody znajdujące się między lądem a wewnętrzną granicą morza terytorialnego; są nimi: wody portów i zatok, których brzegi należą do jednego państwa, jeśli wejście do nich nie przekracza 24 mil morskich (jeśli przekracza, wytycza się wówczas linię długości 24 mil w taki sposób, aby zamknąć ją jak największą powierzchnią wód), przy czym ograniczenie szerokości wejścia nie ma zastosowania wobec tzw. zatok i wód historycznych, tj. takich, które od dawna traktowane są jako morskie wody wewnętrzne,
- wyznaczenie zasięgu morza terytorialnego, które stanowi także części terytorium państwa nadbrzeżnego; w tym celu wyznacza się linię podstawową, tj. linię styku lądu z morzem w stanie jego najdalszego odpływu, i od niej mierzy się szerokość morza terytorialnego, która nie może przekroczyć 12 mil morskich, a w praktyce waha się między 3 a 12 milami.

Granica morska jest zatem określona przez przebieg zewnętrznej granicy morza terytorialnego. Poza nią ustanawiane są morskie strefy specjalne, które nie stanowią części terytorium państw nadbrzeżnych, ale państwa te zastrzegają sobie wyłączność uprawnień w pewnych dziedzinach, np. w zakresie rybołówstwa.

Pojmowanie granic jako linii demarkacyjnych, określających przestrzenny zasięg państwa/narodu, powoduje konieczność zdefiniowania kryteriów ich delimitacji. W tym względzie można wyróżnić – zdaniem autora – cztery podstawowe kierunki:

- fizjograficzny, dotyczący oceny zgodności przebiegu granic z naturalnymi warunkami geograficznymi (pasma górskie, rzeki, działy wodne itp.),
- antropogeograficzny, ukazujący znaczenie zróżnicowania cech i zachowań człowieka w rozgraniczaniu terytoriów państw,
- historyczny, sprowadzający się do analizy rozmieszczenia i opisu wydarzeń historycznych na tle środowiska przyrodniczego oraz do identyfikacji tzw. obszaru rdzeniowego państwa,
- geopolityczny, w myśl którego granica jest funkcją siły państwa.

W dyskusjach nad poprawnością kryteriów w ramach pierwszego, najstarszego kierunku badań wyróżniono granice (R. Hartshorne 1936):

- naturalne („zapożyczone od przyrody”), które można dodatkowo podzielić na: naturalne granice obronne, naturalne bariery handlowe, naturalne bariery komunikacyjne,
- sztuczne, obejmujące wszystkie pozostałe granice stworzone przez człowieka, przybierające charakter geometryczny, zgodny z przebiegiem południków i równoleżników.

Pierwszym przypisywano walor obiektywizmu, niezmienności, drugie natomiast traktowano jako subiektywne. Naturalność granic przebiegających wzdłuż rzek, pasm górskich czy mórz miała w ujęciu historycznym przede wszystkim walory obronne. W miarę postępu w zakresie transportu aspekt ten tracił na znaczeniu. Ważną zaletą pozostawała jednak ich dość duża trwałość. Z czasem zaczęto jednak kwestionować przydatność rzek czy pasm górskich jako granic państwa. W przypadku tych pierwszych twierdzono, że nie tylko zmieniają swoje koryto (tracąc w ten sposób walor stabilności), ale dodatkowo jako szlaki komunikacyjne mogą bardziej pełnić funkcję osi rozwoju, niż stanowić barierę przestrzenną (S. Kałuski 1992). Lepszym rozwiązaniem w tym względzie może się okazać wykorzystanie działów wodnych, rozgraniczających dorzecza. Z kolei jednak przebieg działu wodnego na ogół nie pokrywa się z linią masywu głównego pasma górskiego, które także może być potencjalnie elementem rozgraniczającym terytoria państw.

Współcześnie znaczenie kierunku fizjograficznego, pomimo dość dużej popularności podziału na granice: naturalne i sztuczne, wyraźnie osłabło. Pojęcie granicy naturalnej jest z pewnością pomocne przy delimitacji granic, jednak nie stanowi ono jedyne, a tym bardziej najistotniejszego kryterium przy ustalaniu przebiegu granic współczesnych państw². Ważniejszą rolę w tym względzie odgrywają czynniki antropogeograficzne i geopolityczne, a ponadto – jak zauważa Z. Rykiel (2006) – za-

² Jak podają M. Baczwiarow i A. Suliborski (2002), granice górskie naturalne stanowią 16,7% długości granic na świecie; granice górskie konwencjonalne – 3,7%; granice na działach wodnych poza górami – 6,4%; granice rzeczne – 28,1%.

równy granice naturalne, jak i sztuczne są stworzone przez człowieka, zatem przebieg wszystkich granic można kwestionować.

W ramach drugiego kierunku badań nad kryteriami delimitacji granic państw – antropogenicznego – uwzględnia się znaczenie zróżnicowania cech i zachowań ludzi, poczynając od cech biologicznych, poprzez ich kulturę materialną i niematerialną, a na cechach mentalnościowych kończąc.

Jednym z ważniejszych kryteriów antropogenicznych dotyczących wyznaczania zasięgu państwa jest język. Już w początkach XIX wieku E. M. Arndt wprowadził termin granicy naturalnej, utożsamianej z granicą językową (Z. Rykiel 2006). Język jest bowiem uznawany za jeden z najważniejszych wyznaczników terytorium państwa, jego składowych oraz grup społecznych je zamieszkujących. Uważa się go również za jeden z najważniejszych czynników narodotwórczych. R. Szul (2009) zwraca jednak uwagę, że model: język → naród → państwo, aczkolwiek bardzo popularny, nie wyklucza także innych dwóch sekwencji: naród → język i państwo oraz państwo → naród i język (tabela 3.1).

Na podstawie tabeli 3.1 można zatem stwierdzić, że język nie jest jednoznacznym kryterium delimitacji granic państwowych. Dodatkowo można go uzupełnić, wprowadzając takie elementy zróżnicowania antropogenicznego jak rasa czy religia. Warto jednak zauważyć, że zasadniczo nie istnieją granice państwowe, których przebieg byłby w pełni zgodny z przebiegiem granic etnicznych, tym bardziej że te ostatnie mają bardziej charakter strefowy (pogranicza) aniżeli liniowy (G. Babiński 1995).

Trzeci kierunek – historyczny – proponuje, by kryteria delimitacji granic oprzeć na analizie i rozmieszczeniu ważnych wydarzeń historycznych³. Najważniejszym problemem pozostaje tutaj odpowiedni dobór faktów historycznych, uzasadniających przebieg granic. Kwestią do rozstrzygnięcia jest przykładowo zasadność opierania zasięgu terytorialnego państwa na wydarzeniach sprzed 1000 lat, pomimo że w następnych wiekach wykształcił się i utrwalił odmienny jego przebieg. Klasycznym zagadnieniem tego kierunku jest także określenie zasięgu tzw. obszaru rdzeniowego (załączkowego) państwa, ale warto pamiętać, że nie wszystkie państwa mają wyraźnie określony obszar rdzeniowy, a część z nich ma wręcz charakter bezrdzeniowy (Z. Rykiel 2006).

Czwartym, wywodzącym się od F. Ratzla (1897) i – jak się wydaje – najważniejszym, jest geopolityczny kierunek badań nad identyfikacją kryteriów delimitacji granic państwowych. Jego istota sprowadza się do stwierdzenia, że granice państwa określają jego siłę i rozwój. Początkowo kierunek ten był rozwijany przez badaczy niemieckich⁴, a następnie stał się popularny również w anglosaskiej literaturze przedmiotu.

Zbieżny z poglądami F. Ratzla, ale bardziej rozbudowany teoretycznie, model stosunków międzynarodowych, oparty na tzw. realizmie politycznym, przedstawił

³ Badania nad obszarem rdzeniowym Polski prowadził m.in. A. Piskozub (1968, 1987).

⁴ Por. W. Natter (2008).

Tabela 3.1. Modele relacji między językiem, narodem i państwem

Model	Charakterystyka/założenia	Przykłady
język → naród → państwo	Konieczne jest istnienie świadomości tożsamości języka (wspólnoty językowej) na odpowiednio wysokim poziomie.	Niemcy, Włochy, Rumunia, Panslawizm, Słowacja i Słowenia, Chorwacja, Finlandia, Estonia, Łotwa i Litwa, Ukraina, Albania, Flandria, Quebec.
naród → język i państwo	Świadomość wspólnoty narodowej powstaje na podstawie innego kryterium niż język i państwo. Model występuje w dwóch wariantach, tj. wielojęzycznym i jednojęzycznym. Wariant wielojęzyczny oznacza używanie przez wspólnotę narodową różnych języków. Z chwilą powstania państwa kwestią pozostaje, który język ma charakter narodowy. Wariant jednojęzyczny pojawia się wtedy, gdy dana wspólnota używa języka, który jest językiem innego narodu, i ma do niego stosunek pozytywny.	Norwegia, Żydzi i Izrael, Grecy, Ormianie, Irlandczycy, Baskowie, Indie i Pakistan, Filipiny, Indonezja, Malezja.
państwo → naród i język	Państwo jest czynnikiem pierwotnym, a w jego ramach zachodzą procesy kształtowania wspólnoty narodowej i języka. Model występuje w trzech typach: zachodnioeuropejskim (zachowanie ciągłości państwa), środkowo-wschodnioeuropejskim (nieciągłość istnienia państwa), postkolonialnym (państwami stają się obszary obdarowane niepodległością lub porzucone przez dawne metropolie).	Imperium Aleksandra Macedońskiego (greka), Imperium Rzymskie (łacina), Francja, Anglia/Wielka Brytania, Hiszpania, Portugalia, Holandia, Rosja, Turcja, Szwajcaria, Polska, Węgry, Czechy, Bułgaria, Serbia, Czarnogóra, Austria, Belgia, Luksemburg, Białoruś, Macedonia, Mołdawia, USA, Kanada, Australia, Nowa Zelandia, Japonia, Chiny, Wietnam, Korea, Iran, Afganistan, Kenia, RPA.

Źródło: opracowanie własne na podstawie R. Szul (2009).

H. J. Morgenthau (1978). Wyszedł on z założenia, że interesy państw są sprzeczne, co wynika z różnic potencjałów (zasobów) demograficznych, ekonomicznych, militarnych, położenia geograficznego itp., występujących między nimi. Rozbieżności interesów rozstrzygane są za pomocą siły, a położenie granic państwowych można interpretować jako odzwierciedlenie aktualnego układu sił poszczególnych państw. W tej sytuacji pokój jest funkcją równowagi sił.

Z kolei M. A. Kaplan (2005) przedstawił modele systemowych stosunków międzynarodowych, z których dla potrzeb prezentowanej pracy przydatność wykazują:

- model systemu hierarchicznego w swojej bezpośredniej i pośredniej formie, w ramach którego jedno największe państwo dominuje nad wszystkimi pozostałymi,
- model systemu bipolarnego luźnego – gdy istnieją dwa bloki państw, ale między nimi występuje grupa państw niebędących członkami bloków,
- model systemu bipolarnego niestabilnych bloków,

- model systemu bipolarnego ścisłego – gdy oba bloki są zorganizowane hierarchicznie, a grupa państw niebędących członkami któregoś z bloków nie istnieje,
- model systemu wielobiegunowego (*balance of power*), w ramach którego państwa nie dążą do wojny, ale czasami używają siły, jednak w taki sposób, by nie dopuścić do dominacji jednego państwa w systemie światowym.

O ile do czasu drugiej wojny światowej zarówno w Europie, jak i na świecie funkcjonował w zasadzie model wielobiegunowy, to po jej zakończeniu wyraźnie ukształtował się model systemu bipolarnego luźnego, którego biegunami były USA i ZSRR. Z kolei po zakończeniu zimnej wojny nastąpiła ewolucja w kierunku systemu jednobiegunowego z hegemoniczną pozycją Stanów Zjednoczonych, wynikającą z potencjału militarnego i gospodarczego tego państwa oraz międzynarodowego przyzwolenia dla jego przywództwa (M. Pietraś 2006). Wydaje się jednak, że system światowy w perspektywie kilkudziesięciu najbliższych lat może nabrać ponownie charakteru wielobiegunowego, głównie za sprawą państw BRIC (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny).

W przypadku Europy, a zwłaszcza ściślej jej części określanej mianem Europy Środkowo-Wschodniej – zdaniem P. Eberhardta (1996) – najważniejszy był w XX wieku układ sił między dwoma największymi państwami kontynentu, tj. Rosją i Niemcami. To od ich relacji zależała – w dużym stopniu – liczba, wielkość i kształt terytoriów państw środkowoeuropejskich.

Miarą siły państwa może być m.in. następujący zestaw cech (S. B. Cohen 1973):

- wielkość oraz jakość zasobów ludzkich i materialnych,
- zaawansowanie technologii jądrowej,
- stopień zwartości narodowej,
- potencjał polityczno-militarny,
- położenie geopolityczne,
- rodzaj i gęstość sieci powiązań międzynarodowych, ekonomiczne, polityczne i militarne możliwości oddziaływania na sąsiadów,
- zaangażowanie międzynarodowe.

Uwzględniając tak rozumianą siłę państw, można wyróżnić (D. Kondrakiwicz 2006):

- mocarstwa światowe – o wielowymiarowym dominującym potencjale, oddziałujące na cały świat,
- mocarstwa sektorowe – o wybranym dominującym potencjale, jednocześnie o zasięgu światowym,
- mocarstwa regionalne – których potencjał pozwala na odgrywanie dominującej roli w ramach regionów geopolitycznych,
- państwa średniego rzędu – zdolne do skutecznych działań lokalnych,
- państwa małe – o potencjale demograficznym nieprzekraczającym 10 mln osób,
- minipaństwa – których zaludnienie wynosi od kilku do kilkuset tysięcy mieszkańców.

O tym, że siła państwa ma charakter dynamiczny, świadczy tabela 3.2, ukazująca zmienną pozycję państw traktowanych jako wielkie mocarstwa.

Tabela 3.2. Wielkie mocarstwa w latach 1700–2020

	1700	1800	1900	1935	1945	1960	1990	2020
Turcja	X							
Szwecja	X							
Holandia	X							
Hiszpania	X							
Austro-Węgry	X	X	X					
Francja	X	X	X	X	X	X		
W. Brytania	X	X	X	X	X	X		
Niemcy		X	X	X				
Rosja (ZSRR)		X	X	X	X	X	X	
Włochy			X	X				
Japonia			X	X		X	X	
USA			X	X	X	X	X	X
Chiny							X	X
Indie								X
UE							X	X

Źródło: D. Kondrakiewicz (2006).

W każdym państwie powstają też różnego typu koncepcje dotyczącego jego zasięgu przestrzennego, a tym samym przebiegu granic, adekwatnie do realnej lub potencjalnej jego siły i relacji z innymi państwami⁵. Część z nich może się stać podstawą prowadzenia określonej polityki międzynarodowej, zmierzającej do ich realizacji.

Rzeczywista granica państwa ustalana jest na podstawie różnych kryteriów, tak więc na ogół rzadko jej przebieg pokrywa się z granicami wyznaczonymi na podstawie pojedynczych cech. Wydaje się jednak, że współcześnie najważniejszą rolę odgrywają kryteria geopolityczne, natomiast pozostałe kryteria delimitacyjne traktowane są w sposób instrumentalny i selektywny, adekwatnie do podjętych decyzji o charakterze geopolitycznym⁶. Niezależnie od przebiegu granic państwowych należy pamiętać, że są one zawsze bytem prawnym, ustanowionym przez człowieka, co oznacza możliwość ich zmiany zarówno w odniesieniu do przebiegu, jak i spełnianych funkcji.

Z punktu widzenia genezy powstania, ale także analizy zmienności przestrzennej i funkcjonalnej przydatny może się okazać inny podział granic zaproponowany przez R. Hartshorne'a (1936) na:

- antecendentne, tj. pierwotne w stosunku do form zagospodarowania przestrzennego obszaru,
- subsekwentne – wtórne w stosunku do zagospodarowania przestrzennego obszaru.

⁵ Państwem, które kilkakrotnie w dość zasadniczy sposób zmieniało wielkość, zasięg i granice swego terytorium oraz otoczenie geopolityczne, jest Polska. Prezentację około 60 koncepcji geopolitycznych dotyczących naszego kraju z różnych okresów historycznych zaprezentował P. Eberhardt (2004).

⁶ Ciekawym studium przypadku w tym zakresie jest proces delimitacji polskiej granicy wschodniej jako efektu drugiej wojny światowej (por. P. Eberhardt 1993).

Granice antecedentne wykazują mniejszą zmienność przestrzenną, natomiast w przypadku granic subsekwentnych istnieje większa presja na zmienność funkcjonalną.

Z kolei M. Baczwiarow i A. Suliborski (2002), posługując się kryterium genetycznym, proponują podział granic na:

- stare, niezmiennie od wieków,
- między byłymi imperiami,
- pomiędzy starymi i nowo powstałymi państwami,
- wcześniejsze granice regionalne zamienione na granice państwowe,
- granice całkowicie nowe, nieistniejące poprzednio,
- granice „naturalne” i „sztuczne”,
- pozostałe.

Zmienność przestrzenna granic państwowych jest zjawiskiem znanym zarówno w aspekcie historycznym, jak i współczesnym. Stało się ono w większym stopniu dostrzegalne z chwilą upowszechnienia się granic liniowych, co nastąpiło dopiero w XIX i XX wieku. Granice tego typu zastąpiły strefy „ziemi niczyjej”, które były traktowane jako bufor bezpieczeństwa, rozdzielające terytoria poszczególnych państw.

Obserwowane zmiany wielkości państw, a tym samym zmiany ich granic, poczynając od przełomu XVIII/XIX wieku, związane były z procesami tworzenia się narodów i państw narodowych.

Naród jest na ogół definiowany jako historycznie powstała, trwała wspólnota ludzi, ukształtowana na gruncie wspólnych dziejów, kultury, języka, terytorium, przejawiająca się w świadomości jej członków. Formowanie się świadomości narodowej obejmuje (E. Piechocka-Błaszke, W. Jakubowski 2003):

- identyfikację określonego terytorium jako przynależnego narodowi,
- przekonanie o wspólnotcie historycznych losów ludzi tworzących naród,
- świadomość wspólnego dziedzictwa kulturowego,
- identyfikację cech, odróżniających własny naród od innych,
- świadomość wspólnego interesu narodowego.

Czynnikami wpływającymi na tworzenie państw narodowych na przełomie XVIII/XIX wieku były m.in.⁷:

- powstanie monarchii absolutnej,
- rozwój armii z poboru,
- idee oświecenia i romantyzmu,
- Rewolucja Francuska, urzeczywistniająca w praktyce zasadę suwerenności ludu,
- wojny napoleońskie,
- uwłaszczenie chłopów,
- rozwój przemysłu i miast.

Jak wspomniano (tabela 3.1), relacje naród–państwo można traktować dwukierunkowo, z jednej strony bowiem ludność zamieszkująca dane państwo staje się narodem lub następuje wyodrębnianie się narodu jako części ludności danego państwa. Wówczas grupa społeczna, uważająca się za naród, dąży do stworzenia wła-

⁷ Por.: N. Davies (2002), K. Pomian (2009).

snego państwa. Istotną rolę, ale także niejednoznaczną, odgrywa język, który może poprzez wspólnotę językową być czynnikiem narodotwórczym, ale także – jak podkreśla R. Szul (2009) – kwestia językowa może się pojawić jako wtórna w stosunku do procesu powstawania narodów.

Największe zmiany w liczbie i terytoriach państw w Europie następowały w okresie Wiosny Ludów, po pierwszej oraz drugiej wojnie światowej, a także w czasie tzw. Jesieni Ludów, jak zwykle się określać zmiany zachodzące w Europie Środkowo-Wschodniej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku⁸. I tak w latach 1815–1995 powstały w Europie 34 nowe państwa, 27 zniknęło, a 13 się odrodziło. W związku z tym dokonano 81 zmian granicznych. Jedynie stabilny kształt zachowały trzy państwa: Szwajcaria, Hiszpania i Portugalia.

Okres po drugiej wojnie światowej charakteryzował się także nasileniem działań narodowyzwoleńczych i w ich efekcie powstawaniem państw na terytoriach zależnych – koloniach państw europejskich – w Afryce, Azji i Ameryce Łacińskiej.

Uwzględniając fakt, że obecnie nie ma już praktycznie „ziemi niczyjej”, którą jedno państwo mogłoby bez szkody dla innych zawłaszczyć, można stwierdzić, że współczesne granice mogą się zmieniać w wyniku (L. Antonowicz 2006):

- a) zjednoczenia dwóch lub więcej państw, prowadzącego do powstania nowego państwa (np. zjednoczenie Niemiec w 1989 roku),
- b) podziału państwa poprzez:
 - rozczłonkowanie na dwa lub więcej nowych państw (np. rozpad Czechosłowacji lub Jugosławii),
 - secesję części państwa, w wyniku czego powstają nowe państwo lub państwa (np. powstanie państw na terytorium byłego ZSRR),
- c) uzyskania przez terytorium zależne niepodległości w postaci nowego państwa,
- d) cesji terytorialnej, polegającej na tym, że jedno przekazuje drugiemu część swojego terytorium w formie:
 - nieodpłatnej, co jest na ogół rezultatem wcześniejszej aneksji (np. Włochy w 1947 roku zrzekły się części swojego terytorium na rzecz Francji, Jugosławii i Grecji),
 - wzajemnej, która zachodzi wówczas gdy dwa państwa wymieniają się częścią swoich terytoriów (np. wymiana części obszarów między Polską a ZSRR w 1951 roku),

⁸ Dla Europy Środkowo-Wschodniej J. Lewandowski (1999) proponuje periodyzację procesu narodotwórczego, obejmującą następujące fazy:

- 1) „odrodzenia narodowego” – od przełomu XVIII/XIX wieku do połowy XIX wieku, czyli od oświecenia po Wiosnę Ludów i uwłaszczenie chłopów,
- 2) „autonomii” – od połowy XIX wieku do końca pierwszej wojny światowej,
- 3) „walki o własne państwo narodowe” w okresie międzywojennym,
- 4) drugiej wojny światowej – o niespotykanej wcześniej skali nasilenia wszelkich form dyskryminacji mniejszości i całych narodów,
- 5) jałtańsko-poczdamska, w której zwycięskie mocarstwa sankcjonowały masowe ekspatriacje,
- 6) postradziecka, rozpoczęta rozpadem zewnętrznego i wewnętrznego imperium sowieckiego.

- odpłatnej, polegającej na zakupie przez jedno państwo części terytorium innego państwa (najbardziej znana tego typu transakcja w historii dotyczyła sprzedaży przez Rosję Stanom Zjednoczonym – Alaski w 1867 roku),
 - plebiscytarnej, dotyczącej z reguły obszarów, wobec których więcej niż jedno państwo rości sobie prawo do zwierzchności terytorialnej (np. po pierwszej wojnie światowej plebiscyt miał poprzedzić ustalenie granic Polski na Śląsku, Warmii i Mazurach),
- e) przyrostu terytorium państwa jako rezultatu procesów naturalnych lub działalności człowieka, w efekcie czego powiększa się terytorium lądowe państw nadmorskich (najbardziej znanym przykładem tego typu działań jest Holandia).

Ważnym zagadnieniem związanym ze zmiennością przestrzenną granic jest kwestia sporów granicznych i terytorialnych (L. Antonowicz 2006). Spór graniczny dotyczy różnic interpretacyjnych co do przebiegu granicy, zawartej w umowie międzynarodowej, natomiast spór terytorialny polega na kwestionowaniu przez jedno państwo tytułu prawnomiędzynarodowego innego państwa do określonego terytorium. Można zatem stwierdzić, że spór graniczny dotyczy demarkacji granicy, czyli jej wytyczenia w terenie, a spór terytorialny podaje w wątpliwość jej delimitację, czyli wyznaczenie na mapie.

We współczesnym świecie pojawiają się obszary o niestabilnych, kwestionowanych i zmiennych granicach państwowych. Występowanie na nich sporów granicznych i terytorialnych może wynikać (M. Baczworow, A. Suliborski 2002) z:

- braku naturalnych barier,
- niezgodności granic politycznych z narodowościowo-etnicznymi,
- politycznych i ideologicznych konfliktów między sąsiadującymi państwami,
- ze znaczącego zróżnicowania cywilizacyjnego, społeczno-ekonomicznego i militarno-technicznego państw sąsiadujących,
- „słabości” jednego lub kilku państw sąsiadujących, niebędących w stanie efektywnie bronić swojego terytorium.

Jednym ze skuteczniejszych sposobów ograniczenia sporów granicznych i terytorialnych jest ewolucja funkcji granic państwowych.

2. Ewolucja funkcji granicy jako efekt stosunków międzynarodowych

Obok zmienności przestrzennej granic państwowych, drugim bardzo ważnym, a w Europie obecnie nawet ważniejszym, zjawiskiem jest ich ewolucja funkcjonalna. Rzeczywisty charakter granic zależy w dużym stopniu od uwarunkowań geopolitycznych, w tym zwłaszcza od stanu i dynamiki stosunków międzynarodowych.

W stosunkach międzynarodowych najważniejszą rolę nadal odgrywają państwa, gdyż (D. Kondrakiewicz 2006):

- pozostają najwyżej zorganizowanymi grupami społecznymi, obejmującymi i kontrolującymi narody i klasy,
- są podstawowymi jednostkami stosunków międzynarodowych,
- przynależność państwowa ma charakter powszechnie obowiązujący w stosunku do jednostek i grup społecznych,
- państwa są najbardziej wpływowymi i dynamicznymi uczestnikami stosunków międzynarodowych,
- stosunki międzypaństwowe są fundamentem stosunków międzynarodowych, a na ich bazie kształtują się jako wtórne – procesy transnarodowe.

Zakres efektywnej zdolności państwa do działań międzynarodowych zależy od szeregu czynników, do których można zaliczyć m.in. (I. Popiuk-Rysińska 2006):

- potencjał państwa, jego zasoby materialne i ludzkie, które mogą być uruchomione do realizacji celów państwa na arenie międzynarodowej,
- uznanie państwa przez inne państwa,
- zakres zobowiązań międzynarodowych dotyczących zdolności do niektórych działań,
- zakres nawiązanych stosunków dyplomatycznych.

Państwo jako uczestnik stosunków międzynarodowych realizuje swoje interesy, rozumiane jako pożądany stan rzeczy (osiągany lub chroniony) w relacjach z innymi uczestnikami środowiska międzynarodowego. Można je zidentyfikować jako (I. Popiuk-Rysińska 2006):

- przetrwanie i rozwój uczestników stosunków międzynarodowych (bezpieczeństwo, niezależność, tożsamość, uczestnictwo w życiu międzynarodowym, korzystna współpraca międzynarodowa),
- pożądane stany zjawisk i procesów oraz środowiska międzynarodowego (ochrona i umacnianie pokoju, ochrona praw człowieka, rozwój handlu międzynarodowego, rozwój współpracy międzynarodowej, instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych),
- pożądane statusy, pozycje i role międzynarodowe.

Interesy państw ukonkretniają się poprzez cele, ukierunkowujące działania, wpływają na wybór instrumentów oraz określają czas i koszty aktywności.

Zdaniem G. Sorensena, uwzględniając relacje międzynarodowe, można wyróżnić obecnie dwa zasadnicze typy państw (T. Łoś-Nowak 2000):

- „powspółczesne”, które są zdolne zapewnić swoje bezpieczeństwo militarne i ekonomiczne oraz interesy narodowe, a tożsamość narodowa jest na tyle silnie ugruntowana w społeczeństwie, że nie zagraża jej alokacja władzy na różnych poziomach (państwowym, regionalnym, transnarodowym),
- „przedwspółczesne”, których zdolność zapewnienia bezpieczeństwa militarnego i ekonomicznego jest ograniczona, a świadomość narodowa i państwowość znajdują się w fazie kształtowania.

Tego typu podział świadczy o wyraźnej polaryzacji państwowych uczestników stosunków międzynarodowych, gdzie z jednej strony mamy państwa o charakterze rdzeniowym, a z drugiej – peryferyjne. Pomiędzy nimi można jeszcze wyróżnić –

odchodzący w przeszłość – westfalski typ państw. Wszystkie trzy typy państw zostały bardziej szczegółowo scharakteryzowane w tabeli 3.3.

Tabela 3.3. Charakterystyka typów państw z punktu widzenia stosunków międzynarodowych

Wyszczególnienie	„Przedwspółczesny”	Westfalski	„Powspółczesny”
Suverenność	prawna, formalna, negatywna	faktyczna, wewnętrzna i zewnętrzna, autonomia państwa w systemie międzynarodowym	w działaniu, dzielona z podmiotami transnarodowymi
Polityka	jednostki, mała instytucjonalizacja	poliarchia, silna instytucjonalizacja	pluralizm i transnacionalizm
Gospodarka	zależna, strukturalna, różnorodna	samowystarczalna, związana z narodową gospodarką, brak specjalizacji	globalna, określone rodzaje specjalizacji, część gospodarki społeczeństwa dobrobytu
Narodowość	brak	rozwinięta	rozwinięta, ale zagrożona rywalizującymi podmiotami stosunków międzynarodowych
Strategie współzycia	walki i kooperacji	walki i kooperacji	pokojowe o różnym współczynniku zgodności interesów
Środki	siłowe	siłowe i dyplomatyczne	dyplomatyczne i siłowe

Źródło: T. Łoś-Nowak (2000).

Jak wynika z powyższej tabeli, państwa w relacjach międzynarodowych mogą przybierać strategie walki (W) lub współdziałania i współpracy (P). Szczególnie ważny jest wybór strategii działań wobec państw sąsiadujących, gdyż mają one bardzo istotny wpływ na charakter funkcjonalny granicy.

Teoretyczne warianty strategii państw w relacjach z sąsiadami można próbować wyjaśnić na gruncie teorii gier, której kompleksowej adaptacji do analizy politologicznej w polskiej literaturze przedmiotu dokonał Z. J. Pietraś (1998). Gry – jego zdaniem – można podzielić, uwzględniając trzy kryteria:

- liczbę uczestników, na: dwupodmiotowe i wielopodmiotowe,
 - wynik, na: gry o sumie zerowej, gdy wygrana jednego podmiotu jest równa przegranej drugiego, oraz gry o sumie niezerowej, gdy obaj uczestnicy mogą wygrać lub przegrać, z tym że zwykle jeden wygrywa więcej lub przegrywa mniej,
 - układ hierarchii preferencji, który może być zgodny, przeciwstawny lub mieszany.
- W efekcie otrzymamy następujące typy gier:

- o pełnym konflikcie hierarchii preferencji obu podmiotów, czyli gry o sumie zerowej, w której uczestnicy nie biorą pod uwagę strategii współpracy,
- o częściowym konflikcie hierarchii preferencji obu uczestników, czyli niekooperacyjne gry o sumie niezerowej,
- o słabej zgodności hierarchii preferencji, czyli gry kooperacyjne o sumie niezerowej,
- o pełnej zgodności hierarchii preferencji, co oznacza, że uczestnicy realizują strategię współpracy i nie mogą uniknąć wygrywania,
- gry wielopodmiotowe (m.in. triady, pentady), w których przypadku hierarchia preferencji stron może być dowolna (o pełnym konflikcie, częściowym konflikcie, słabej zgodności lub pełnej zgodności).

W przypadku gier, w których biorą udział dwa państwa, schemat hierarchii preferencji można przedstawić tak jak w tabeli 3.4.

Tabela 3.4. Schemat hierarchii preferencji w grze z udziałem dwóch państw

		Państwo B	
		Strategia współpracy (P)	Strategia walki (W)
Państwo A	Strategia współpracy (P)	Nagroda (N)	Zagrożenie (Z)
	Strategia walki (W)	Pokusa (P)	Kara (K)

Źródło: Z. J. Pietras (1998).

Przechodząc do analizy przydatności poszczególnych typów gier w celu określenia funkcji granicy państwa, można stwierdzić, że gra o pełnym konflikcie między dwoma państwami oznacza użycie środków siłowych w celu przejścia jednego państwa lub jego części przez inne. W tej sytuacji mamy wyraźną preferencję strategii walki. Osiągnięcie korzyści przez jedną ze stron oznacza taką samą stratę – drugiej. W rzeczywistości sytuacje takie zdarzają się bardzo rzadko. Efektem tego typu konfliktów jest funkcjonowanie granicy państwa jako bariery przestrzennej, obejmującej – zdaniem T. Komornickiego (1999) – następujące wymiary:

- militarny, co oznacza obronę przed agresją zewnętrzną,
- ekonomiczny dotyczący ograniczenia swobody przepływu towarów i kapitału,
- społeczny polegający na ograniczaniu przepływu ludności,
- psychologiczny, związany z kreowaniem negatywnych wyobrażeń na temat ludności zamieszkującej państwo sąsiednie.

Powtarzanie się tego typu gry może wywoływać zmienność przestrzenną granicy państwa, jednocześnie wzmacniając jej zamknięty i militarny charakter.

Nieco inaczej wyglądają konsekwencje gier pozostałych. W przypadku gier niekooperacyjnych o częściowym konflikcie można rozpatrzeć kilka wariantów, związanych z hierarchią preferencji poszczególnych państw. I tak po pierwsze, może ona być sekwencją PNZK (tabela 3.5), co oznacza, że nie ma nagrody za współpracę, ale jest wysoka kara za jej brak, zatem do zerwania współpracy skłania pokusa osiągnięcia jednostronnych korzyści. Czy w efekcie gry rzeczywiście możliwe jest ich osiągnięcie, zależy od reakcji drugiego państwa, które w odpowiedzi na strategię W zastosuje strategię P. Jednak powtarzanie się tego typu gry może spowodować, że

państwo stosujące dotychczas strategię P, może ją zmienić na W i wówczas dojdzie do konfliktu, na którym tracą oba państwa.

Tabela 3.5. Schemat hierarchii preferencji PNZK

		Państwo B	
		Strategia współpracy (P)	Strategia walki (W)
Państwo A	Strategia współpracy (P)	3, 3	2, 4
	Strategia walki (W)	4, 2	1, 1

Źródło: Z. J. Pietraś (1998).

Po drugie, hierarchia preferencji może wyrażać typ PNKZ, co oznacza, że – w porównaniu z poprzednią sytuacją – gra powinna mieć mniej rywalizacyjny charakter i powinno być w nim więcej elementów współpracy, ale jednak nadal najcenniejsza jest pokusa osiągnięcia jednostronnych korzyści (tabela 3.6). Zdaniem Z. J. Pietrasia (1998) sytuacja taka jest paradygmatem wielu sytuacji międzynarodowych, w których brak współpracy państwa, kierującego się swymi interesami narodowymi, przynosi mu największe korzyści polityczno-militarne i ekonomiczne. Podkreśla się, że uczestnicy gry oceniają, że są silni ogólnie oraz w sprawie będącej przedmiotem sporu, a także stabilni wewnątrznie.

Tabela 3.6. Schemat hierarchii preferencji PNKZ

		Państwo B	
		Strategia współpracy (P)	Strategia walki (W)
Państwo A	Strategia współpracy (P)	3, 3	1, 4
	Strategia walki (W)	4, 1	2, 2

Źródło: Z. J. Pietraś (1998).

Po trzecie, hierarchia preferencji może się wyrażać wzorem PZNK (tabela 3.7). Jest ona typowa dla uczestników wewnątrznie stabilnych, silnych w sprawie będącej przedmiotem sporu, ale ogólnie słabych. W porównaniu z pierwszym przypadkiem gry niekooperacyjnej o częściowym konflikcie wartość Z jest wyższa, a N – niższa. Optymalnym rozwiązaniem staje się więc podporządkowanie jednego państwa drugiemu.

Tabela 3.7. Schemat hierarchii preferencji PZNK

		Państwo B	
		Strategia współpracy (P)	Strategia walki (W)
Państwo A	Strategia współpracy (P)	2, 2	3, 4
	Strategia walki (W)	4, 3	1, 1

Źródło: Z. J. Pietraś (1998).

Po czwarte, kolejna sekwencja: PZKN (tabela 3.8) jest typowa dla państw wewnątrznie niestabilnych i słabych. Zastosowana przez nie strategia PP prowadzi do

najgorszego rozwiązania, a WW – tylko nieco lepszego. Zatem konieczna jest współpraca asymetryczna.

Tabela 3.8. Schemat hierarchii preferencji PZKN

		Państwo B	
		Strategia współpracy (P)	Strategia walki (W)
Państwo A	Strategia współpracy (P)	1, 1	3, 4
	Strategia walki (W)	4, 3	2, 2

Źródło: Z. J. Pietraś (1998).

Po piąte, sekwencja PKNZ (tabela 3.9) dotyczy państw ogólnie silnych, ale wewnętrznie niestabilnych, a w przedmiocie sporu silnych lub słabych. W tym układzie hierarchii preferencji państwa są skazania na bezpardonową konfrontację.

Tabela 3.9. Schemat hierarchii preferencji PKNZ

		Państwo B	
		Strategia współpracy (P)	Strategia walki (W)
Państwo A	Strategia współpracy (P)	2, 2	1, 4
	Strategia walki (W)	4, 1	3, 3

Źródło: Z. J. Pietraś (1998).

Po szóste, także wyraźny prymat strategii W nad P zakłada sekwencja PKZN (tabela 3.10).

Tabela 3.10. Schemat hierarchii preferencji PKZN

		Państwo B	
		Strategia współpracy (P)	Strategia walki (W)
Państwo A	Strategia współpracy (P)	1, 1	2, 4
	Strategia walki (W)	4, 2	3, 3

Źródło: Z. J. Pietraś (1998).

Z kolei dwupodmiotowe gry o słabej zgodności interesów mają charakter gry przetargu. Punktem wyjścia jest taki układ preferencji państw, w którym preferencje te są częściowo zgodne, a częściowo sprzeczne, ale przeważają zgodne. Procedura rokowań obejmuje sformułowanie stanowisk wyjściowych, a następnie składanie ofert dotyczących ustępstw, ich akceptowanie lub odrzucanie oraz określanie swoich kontrpropozycji.

W przypadku dwupodmiotowych gier współpracy nie ma konieczności koordynowania strategii, wiadomo bowiem, że najlepszy wynik daje zastosowanie przez oba państwa strategii P, a najgorszy – W. Gry tego typu mogą występować jednak w kilku wariantach. I tak, po pierwsze hierarchia preferencji może być wyrażona poprzez NPZK (tabela 3.11). Najlepszy wynik daje obustronne zastosowanie strategii współpracy, ale gdyby jedno państwo chciało osiągnąć przewagę

nad drugim, to może mieć pokusę użycia strategii walki. Użycie podobnej strategii przez drugie państwo spowoduje całkowitą nieracjonalność gry i konieczność powrotu do strategii współpracy.

Tabela 3.11. Schemat hierarchii preferencji NPZK

		Państwo B	
		Strategia współpracy (P)	Strategia walki (W)
Państwo A	Strategia współpracy (P)	4, 4	2, 3
	Strategia walki (W)	3, 2	1, 1

Źródło: Z. J. Pietraś (1998).

Po drugie, sekwencja NPKZ (tabela 3.12) jest typowa dla państw stabilnych wewnętrznie, silnych ogólnie, ale słabych w przedmiocie sporu. Rośnie w niej pokusa jednostronnego zastosowania strategii W.

Tabela 3.12. Schemat hierarchii preferencji NPKZ

		Państwo B	
		Strategia współpracy (P)	Strategia walki (W)
Państwo A	Strategia współpracy (P)	4, 4	1, 3
	Strategia walki (W)	3, 1	2, 2

Źródło: Z. J. Pietraś (1998).

Po trzecie, możliwy jest także układ NKPZ (tabela 3.13). W tym przypadku najbardziej ryzykowne jest jednostronne zastosowanie strategii P.

Tabela 3.13. Schemat hierarchii preferencji NKPZ

		Państwo B	
		Strategia współpracy (P)	Strategia walki (W)
Państwo A	Strategia współpracy (P)	4, 4	1, 2
	Strategia walki (W)	2, 1	3, 3

Źródło: Z. J. Pietraś (1998).

Po czwarte, wystąpić może sekwencja hierarchii preferencji obu państw wyrażona jako NZKP (tabela 3.14). Grę cechuje wówczas zupełny brak pokusy do jednostronnego zerwania współpracy w celu uzyskania przewagi.

Tabela 3.14. Schemat hierarchii preferencji PNZK

		Państwo B	
		Strategia współpracy (P)	Strategia walki (W)
Państwo A	Strategia współpracy (P)	4, 4	3, 1
	Strategia walki (W)	1, 3	2, 2

Źródło: Z. J. Pietraś (1998).

Warto podkreślić, że obok wcześniej scharakteryzowanych gier symetrycznych, w których oba państwa mają identyczną hierarchię preferencji, są też gry niesymetryczne. Przykładowo – jak podał Z. J. Pietraś (1998) – w relacjach dwóch państw państwo stosujące hierarchię NPKZ osiągnie sukcesy z państwem o preferencjach wyrażonych sekwencją NPKZ, ale przegra z państwami o preferencjach: PNZK, PNKZ, PKZN. Państwo o preferencjach NPKZ zastosuje strategię w relacjach z PNKZ i PKZN. Ta sama strategia zostanie wykorzystana w relacjach państw o preferencjach: PNKZ i PKZN. Dodatkowo, uzupełniając dotychczasowe rozważania, należy zwrócić uwagę na pewien dynamizm hierarchii preferencji, co oznacza, że w trakcie gry albo w kolejnym jej cyklu państwo (państwa) mogą dokonywać zmian swoich hierarchii preferencji.

Należy podkreślić ponadto, że gry pomiędzy dwoma sąsiadującymi państwami niekoniecznie muszą mieć charakter dwupodmiotowy. Mogą przybierać formę gier wielopodmiotowych. Dzieje się tak nie tylko wtedy, gdy relacjami między dwoma graniczącymi państwami są zainteresowane inne państwa (dalsi sąsiedzi), ale także wtedy gdy graniczące państwa tworzą jeden lub dwa różne regiony geopolityczne o odmiennych celach⁹.

Teoria gier zaadoptowana do badań politologicznych, a ściślej do relacji między-państwowych pokazuje ich wysoki stopień skomplikowania. W tej sytuacji trudno jest jednoznacznie i precyzyjnie na poziomie ogólności – bez analizy konkretnych studiów przypadków – wskazać konsekwencje dla funkcjonowania granicy państwowej przebiegającej między państwami toczącymi gry: niekooperacyjne o sumie niezerowej, kooperacyjne o sumie niezerowej, o pełnej zgodności hierarchii preferencji oraz wielopodmiotowe, przy asymetrycznej i dynamicznej hierarchii preferencji. Można jednak dostrzec prawidłowość, że o ile sekwencja preferencji zachęca do użycia strategii W, granica państwowa – podobnie jak w przypadku gry o pełnym konflikcie i sumie zerowej – nabiera charakteru bariery przestrzennej. W miarę wzrostu znaczenia strategii P w relacjach między państwami sąsiadującymi, następuje tzw. erozja granic, polegająca na obniżeniu bariery, czyli na wroście przenikalności. Można to ująć w dwóch wymiarach (Z. Chojnicki 1998):

- fizyczno-technicznym,
- polityczno-prawnym.

Pierwszy z nich dotyczy zwiększenia liczby przejść granicznych, wzrostu ich przepustowości oraz poprawy ich dostępności komunikacyjnej. Natomiast drugi wymiar – związany jest z ułatwianiem (lub likwidowaniem) formalności, różnych wymogów prawnych stawianych przy przekraczaniu granicy (wizy, zaproszenia, *vouchery* itp.).

Jeżeli graniczące ze sobą państwa konsekwentnie stosują strategię P, to granica może nabrać charakteru otwartego (łączącego).

Współczesne środowisko międzynarodowe nie składa się jednak wyłącznie z państw (tabela 3.15). Tworzą je także podmioty transnarodowych, czyli zorgani-

⁹ Przykładem mogą być relacje Polski i Ukrainy, gdzie obok tych państw uczestnikami gry są jeszcze co najmniej: Rosja i Unia Europejska.

zowanych, grup społecznych, wykraczających w swych działaniach poza granice państw, do których można zaliczyć m.in. (M. Pietraś, K. Piórko 2006): organizacje pozarządowe, korporacje transnarodowe¹⁰, kościoły i ruchy religijne, ruchy narodo-wo-wyzwoleńcze, organizacje przestępcze i struktury zorganizowanej przestępczości transnarodowej. Ten stan rzeczy spowodowany jest m.in. (E. Polak 2001):

- globalizacją zarówno wyzwań rozwojowych, jak i zagrożeń o charakterze przyrodniczym, ekonomicznym, politycznym czy kulturowym,
- utratą przez państwo monopolu na informację oraz w zakresie stanowienia prawa, rozwojem autonomii wspólnot lokalnych i regionalnych.

Ewolucja środowiska narodowego jest następstwem – zdaniem J. N. Rosenau (1997, 2000) – dwóch współwystępujących procesów: integracji i fragmentacji, które łącznie określa mianem frammegracji.

Tabela 3.15. Ewolucja środowiska międzynarodowego

Cechy	Środowisko międzynarodowe państwocentryczne	Środowisko międzynarodowe wielocentryczne
Liczba głównych aktorów	poniżej 200	setki tysięcy
Główny dylemat aktorów	bezpieczeństwo	autonomia
Główny cel aktorów	zachowanie integralności terytorialnej i bezpieczeństwa	wzrost udziału w rynku światowym, utrzymanie integralności subsystemów
Ostateczny sposób używany do realizacji celów	siły zbrojne	zaprzymanie współpracy lub dostosowanie się
Priorytety normatywne	procesy, szczególnie te, które służą zachowaniu suwerenności, zasady prawa	rezultaty, szczególnie te, które służą rozprzestrzenianiu praw człowieka, sprawiedliwości oraz dobrobytu
Sposób współpracy	formalne sojusze, kiedy tylko jest to możliwe	tymczasowe koalicje
Możliwość działań	ograniczona	nieograniczona
Reguły interakcji pomiędzy aktorami	dypłomatyczne	<i>ad hoc</i> , sytuacyjne
Rozmieszczenie władzy pomiędzy aktorami	hierarchiczne, ze względu na potencjał siły	relatywnie wyrównane
Wzorce interakcji pomiędzy aktorami	symetryczne	asymetryczne

¹⁰ Na początku XXI wieku liczba korporacji transnarodowych wynosiła 64 tys. Kapitał w nich ulokowany należał do podmiotów pochodzących z 70 państw. Posiadały one 866 tys. filii rozsianych po całym świecie (M. Pietraś, K. Piórko 2006).

Tabela 3.15. Ewolucja środowiska międzynarodowego (dok.)

Cechy	Środowisko międzynarodowe państwocentryczne	Środowisko międzynarodowe wielocentryczne
Przywództwo	mocarstwa	innowacyjni aktorzy ze znacznymi zasobami
Instytucjonalizacja	dobrze rozwinięta	rozwijająca się
Skłonność do zmian	relatywnie niska	relatywnie wysoka
Kontrola nad efektami	skoncentrowana	rozproszona
Podstawy struktur decyzyjnych	zwierzchnictwo formalne, prawo	różne typy zwierzchnictwa, efektywne przywództwo

Źródło: J. N. Rosenau (1990).

Wynikają one m.in. z: rewolucji wiedzy, kryzysu władzy, bifurkacji struktury globalnej, eksplozji organizacyjnej, ze zmian mobilności, rozwoju technologii informatycznych, osłabienia terytorialności, instytucji państwa i suwerenności, oraz globalizacji gospodarek narodowych (tabela 3.16).

Tabela 3.16. Źródła procesu framentacji na różnych poziomach agregacji

Źródła framentacji	Poziomy agregacji			
	mikro	makro	makro-makro	mikro-makro
Rewolucja wiedzy	poszerza horyzonty ludzi do wymiaru globalnego, uwrażliwia na związki łączące odległe wydarzenia, ułatwia powrót do spraw lokalnych,	rozszerza zdolność agend rządowych do myślenia nieschematycznego, wychwytywania szans i analizowania wyzwań,	pomnaża ilość i podnosi jakość relacji między państwami, utrwała ich sojusze i antagonizmy,	konstruuje politykę ukazującą wśród rosnących indywidualnych zdolności, kiedy i jak podjąć wspólne działania,
Kryzys władzy	zmienia pojęcie lojalności, zachęca jednostki do zastąpienia tradycyjnych kryteriów legalności kryteriami efektów,	osłabia zdolność zarówno rządu, jak i innych organizacji do opracowywania i stosowania różnych polityk,	poszerza kompetencje niektórych międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych, zachęca do dyplomatycznej ostrożności w negocjacjach,	podnosi zdolność społeczeństwa do wywierania presji lub paraliżowania działania rządów,
Bifurkacja struktury globalnej	wzmacnia rolę konfliktów, dokonuje podziału lojalności oraz wywołuje napięcie między członkami społeczeństwa, kieruje ludzi w stronę lokalnej sfery władzy,	ułatwia formowanie nowych sfer aktywności władzy, konsoliduje istniejące sfery w ramach wielocentrycznego świata,	tworzy instytucjonalne porozumienia dla współpracy w najważniejszych globalnych kwestiach, takich jak: handel, prawa człowieka, środowisko itp,	upoważnia transnarodowe grupy poparcia oraz interesów do poszukiwania różnych kanałów w celu wywarcia wpływu,

Tabela 3.16. Źródła procesu framentacji na różnych poziomach agregacji (dok.)

Źródła framentacji	Poziomy agregacji			
	mikro	makro	makro-makro	mikro-makro
Eksplozja organizacyjna	ułatwia zwiększenie identyfikacji społecznych, subgrupizmu i przynależności do transnarodowych sieci,	wzmacnia zdolności do tworzenia się i wywierania nacisku przez grupy opozycyjne w celu realizacji alternatywnej polityki, oddziela społeczeństwo od jego elit,	interpretuje obecny rozwój świata jako bardziej transnarodowy z dużą ilością aktorów pozarządowych,	przyczynia się do tworzenia pluralizmu i dyfuzji władzy, potęguje prawdopodobieństwo kryzysu władzy,
Zmiany mobilności	stymulują wyobrażenia i umożliwiają więcej kontaktów z zagranicznymi kulturami, wzmacniają znaczenie przybyszów,	poszerzają rozmiary i znaczenie subkultur, diaspor i konfliktów etnicznych, wywoływanych przez ludzi poszukujących nowych możliwości za granicą,	wzmacniają potrzebę międzynarodowej współpracy w zakresie przepływu narkotyków, pieniędzy, migrantów, terrorystów,	wzmagają ruch graniczny, który zmniejsza zdolność agend rządowych do kontroli granic państwowych,
Rozwój technologii informatycznych	umożliwia ludziom pozostawanie w kontakcie z każdym, gdziekolwiek by przebywał na świecie,	zachęca rządy do wspierania wysiłków związanych z ich wykorzystaniem, pozwala w sposób bezradny szpiegować tajemnice rządowe,	przyspiesza procesy dyplomatyczne, ułatwia elektroniczną inwigilację i pracę służb specjalnych,	ogranicza działania rządów poprzez umożliwienie grupom opozycyjnym efektywniejszej mobilizacji do działań,
Oslabienie terytorialności, instytucji państwa i suwerenności	osłabia lojalność narodową i zwiększa nieufność do rządów i innych instytucji,	zwiększa przepuszczalność granic państwowych oraz trudności w formowaniu narodowych polityk,	zwiększa potrzebę międzypaństwowej współpracy w kwestiach globalnych, zmniejsza kontrolę nad zjawiskami kaskadowymi,	zmniejsza zaufanie do rządów, powoduje, że narodowe konsensusy są trudne do osiągnięcia i utrzymania,
Globalizacja gospodarek narodowych	zwiększa ilość konsumentów, propaguje ujednolicone gusty, wzmacnia niepokój o miejsca pracy,	utrudnia działania rządów wobec rynków, sprzyja soюзom biznesowym,	nasila konflikty w zakresie handlu i inwestycji, zachęca do budowania globalnych instytucji finansowych,	zwiększa wysiłki w celu ochrony lokalnych kultur i przemysłów, wzmacnia dynamikę ruchu protestu,

Źródło: J. N. Rosenau (2000).

Procesy fragmencjacji powodują, że państwa oraz podmioty transnarodowe muszą stosować zróżnicowane sposoby zarządzania, poczynając od klasycznego, odgórnego (hierarchicznego), przez: oddolne, sieciowe, równoległe, rynkowe i internetowe (tabela 3.17), co jeszcze dodatkowo uwypukla specyfikę i złożoność współczesnych stosunków międzynarodowych.

Tabela 3.17. Typologia form zarządzania globalnego

Wyszczególnienie		Proces	
		Jednokierunkowy (wertikalny lub horyzontalny)	Wielokierunkowy (wertikalny lub horyzontalny)
		(typy podmiotów włączone do tej formy zarządzania)	
Struktury	formalne	zarządzanie odgórne (państwa, korporacje transnarodowe, międzynarodowe organizacje rządowe)	zarządzanie sieciowe (państwa, biznes, sojusze, międzynarodowe organizacje rządowe)
	nieformalne	zarządzanie oddolne (społeczeństwa, subnarodowe i narodowe organizacje pozarządowe, międzynarodowe i transnarodowe organizacje pozarządowe)	zarządzanie równoległe (reprezentanci subnarodowych i narodowych organizacji pozarządowych oraz międzynarodowych organizacji pozarządowych, przedstawiciele państw)
	mieszane: formalne i nieformalne	zarządzanie rynkowe (państwa, międzynarodowe organizacje rządowe, elity, społeczeństwa, korporacje transnarodowe)	zarządzanie internetowe (państwa, elity, społeczeństwa, korporacje transnarodowe, międzynarodowe organizacje rządowe, subnarodowe i narodowe organizacje pozarządowe, międzynarodowe organizacje pozarządowe)

Źródło: jak w tabeli 3.16.

Warto jednak podkreślić, że z punktu widzenia ewolucji funkcjonalnej granic najważniejsze są – zwłaszcza w początkowej fazie – stosunki międzypaństwowe, które tworzą uwarunkowania dla rozwoju podmiotów i relacji transnarodowych.

Uwzględniając z jednej strony rodzaj stosunków międzynarodowych, a z drugiej – kierunek oddziaływania granicy, A. Moraczewska (2008) zaproponowała zastosowanie dwuwymiarowej typologii funkcji granic (tabela 3.18).

Podział metafunkcji granic na: dezintegracyjną, fragmencyjną i integracyjną nawiązuje do rozważań J. N. Rosenau. Granica w funkcji dezintegracyjnej jest nieprzepuszczalna dla wszelkich kontaktów międzypaństwowych i transnarodowych. Stanowi ona instrument izolacji danego państwa od środowiska międzynarodowego. Taki stan rzeczy może wynikać z zastosowanych wobec tego państwa sankcji międzynarodowych bądź być następstwem jego celowej polityki.

Tabela 3.18. Ewolucja funkcji granicy państwowej w ramach metafunkcji

Funkcje granicy	Metafunkcje		
	dezintegracyjna	fragmengracyjna	integracyjna
demarkacyjna	+	+	+
limitacyjna	+++	++	+
deterministyczna	+++	++	+
bariery	+++	++	+
zaścianka	++	+	+

Liczba + oznacza natężenie występowania.

Źródło: A. Moraczewska (2008).

Funkcja fragmengracyjna polega na otwieraniu się granicy na niektóre czynniki bądź na różnicowaniu otwartości względem poszczególnych państw, natomiast funkcja integracyjna charakteryzuje się wysokim stopniem otwartości oraz dużą dynamiką i intensywnością kontaktów międzypaństwowych i transnarodowych.

Z kolei, uwzględniając zasięg oddziaływania granicy, można stwierdzić, że jej podstawową funkcją jest funkcja demarkacyjna¹¹, czyli wyznaczająca zasięg terytorium państwa. Funkcja ta jest pełniona z równym nasileniem niezależnie od tego, czy granica ma charakter dezintegracyjny, fragmengracyjny lub integracyjny. Pochodnymi tej funkcji są funkcje limitacyjna i deterministyczna. Pierwsza z nich związana jest z wyznaczeniem obszaru obowiązywania prawa wewnętrznego, stanowiącego przez organy danego państwa, a druga – dotyczy obszaru kulturowego (językowego). Obie w miarę otwierania się granicy słabną na znaczeniu, w ramach procesów integracji ponadpaństwowej pojawiają się bowiem regulacje prawne, wprowadzane przez to ugrupowanie (np. przepisy UE), a także następuje proces przenikania i rozprzestrzeniania się kultur.

Ostatnie dwie funkcje – bariery i zaścianka – są ze sobą ściśle skorelowane i dotyczą kwestii peryferyjności obszarów przygranicznych. Jeśli granica państwa ma charakter dezintegracyjny, to na obszarach położonych w jej pobliżu występuje szereg ograniczeń związanych m.in. z aktywnością społeczno-gospodarczą. Brak rozwoju powoduje, że nie ma potrzeby zwiększania dostępności komunikacyjnej, co w efekcie nadaje obszarom przygranicznym charakter – jak to określiła A. Moraczewska (2008) – zaścianka. Zmiana funkcji granicy, wynikająca z relacji międzynarodowych, powoduje wyraźne ograniczenie negatywnego oddziaływania funkcji bariery i zaścianka.

Współczesne rozważania na temat funkcji granic państwowych zdominowane są przez podejście postmodernistyczne, co widoczne jest m.in. w optymistycznej wizji ich zaniku jako barier przestrzennych (H. van Houtum 2005). Jest ono w dużym stopniu efektem globalizacji i wiążącej się z nią swobody przepływu informacji, która powoduje, że w miejsce przestrzeni miejsc pojawiają się przestrzeń przepływów, co

¹¹ Delimitacja granicy oznacza jej wyznaczenie na mapie, natomiast demarkacja to jej wyznaczenie w terenie. Czasami niezbędna jest też redemarkacja, oznaczająca konieczność odtworzenia fizycznego przebiegu granicy.

z kolei oznacza, że państwo narodowe przestaje być jedynym podmiotem w relacjach międzynarodowych, w „bezgranicznym świecie”, otwartych rynków światowych bez barier handlowych. Okazuje się jednak, że są to głównie doświadczenia Europy Zachodniej, USA czy Kanady, ale już przykładowo w krajach postsowieckich na początku lat 90. XX wieku obserwowano odradzanie się państw narodowych oraz delimitację ich granic jako barier przestrzennych. Ponadto warto zauważyć, że zanikanie granic w jednej sferze nie oznacza, że zanikają one w innych sferach ludzkiej aktywności (D. Newman, A. Paasi 2001). Dobrą ilustracją tego typu sytuacji są tzw. granice relikto-owe, które przez dłuższy czas pełniły funkcje granicy państwa, a następnie w wyniku zmian geopolitycznych zostały zlikwidowane. Pozostały jednak jako linie lub strefy rozdzielające obszary o zróżnicowanym potencjale ekonomicznym, zagospodarowaniu przestrzennym czy postawach społecznych. Z granicami tego typu mamy do czynienia na ziemiach polskich¹², które przez 123 lata były podzielone pomiędzy trzy państwa: Prusy, Austro-Węgry i Rosję, i stanowiły ich obszary peryferyjne. Pomimo że granice zaborowe przestały ostatecznie istnieć w 1918 roku, to nadal widać zróżnicowanie współczesnej Polski, co ukazują ryciny dotyczące:

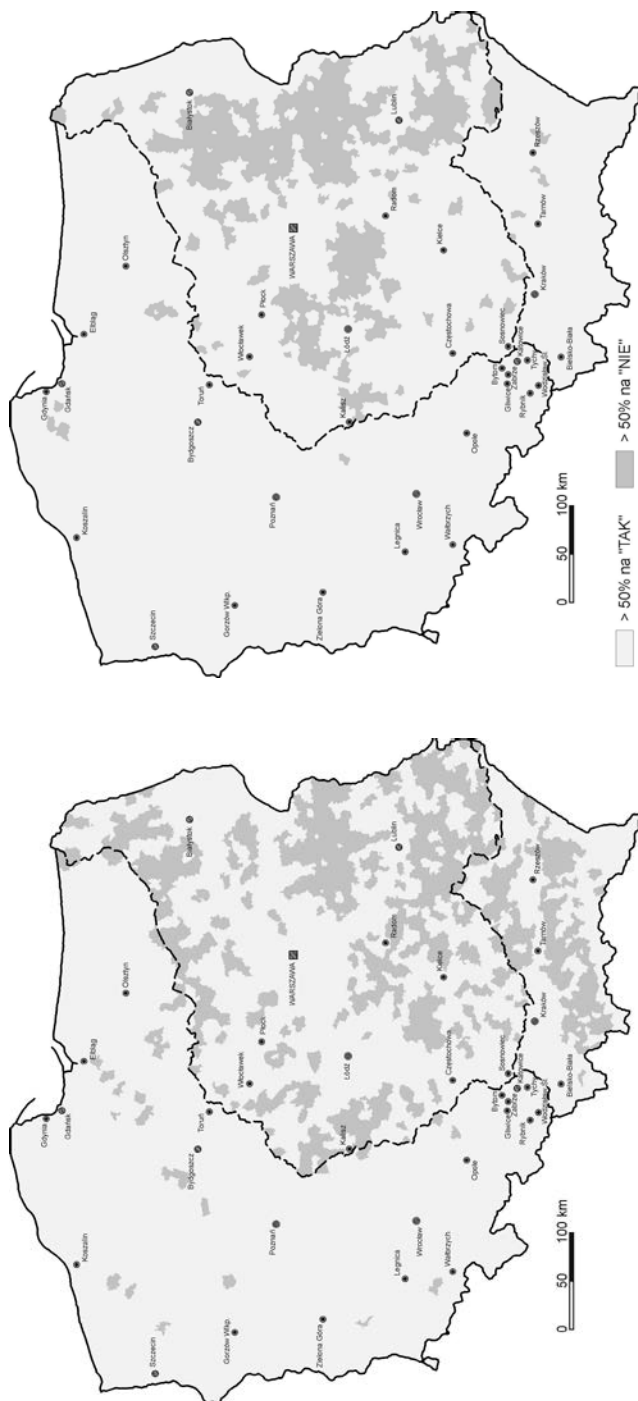
- gęstości sieci kolejowej (rycina 3.1),
- dochodów własnych gmin (rycina 3.2),
- wyników referendum akcesyjnego do Unii Europejskiej (rycina 3.3).



Rycina 3.1. Gęstość sieci kolejowej w Polsce

Źródło: PKP.

¹² Szerzej na ten temat napisał M. Sobczyński (1994).



Rycina 3.2. Gminy o najniższych dochodach własnych per capita w 2010 roku (pierwszy kwintyl)

Źródło: opracowanie własne.

Rycina 3.3. Wyniki referendum akcesyjnego do Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne.

3. Wpływ zmienności przestrzenno-funkcjonalnej granic państwowych na peryferyjności regionów przygranicznych

Zmienność przestrzenno-funkcjonalna granic nie pozostaje bez wpływu na sytuację regionów przygranicznych, w tym na ich peryferyjność. Częste zmiany przebiegu granicy, będące następstwem sporów granicznych i terytorialnych, wywołują zmienność zasięgu oddziaływania podstawowej funkcji granicy państwa, jaką jest funkcja demarkacyjna. W następstwie wykazują zmienność także funkcje limitacyjna i deterministyczna, wywołując w ten sposób chaos w regionach przygranicznych, przejawiający się m.in. koniecznością masowych przemieszczeń ludności. Wytworzony w ten sposób zostaje klimat dużego ryzyka, który odbija się na braku aktywności gospodarczej bądź na prowadzeniu jej w bardzo ograniczonym zakresie. Sytuację tę dodatkowo pogłębia pełnienie przez granicę funkcji bariery militarnej jako formy ochrony przed eskalacją kolejnego konfliktu granicznego lub terytorialnego. Stabilność przebiegu granicy może stworzyć warunki do przełamania peryferyjności regionów przygranicznych. Jednak niezbędna w tym względzie jest również zmiana charakteru funkcji granicy państwowej.

Często cytowany w literaturze przedmiotu, O. J. Martinez (1999) zaproponował model ewolucji granicy, obejmujący następujące etapy:

- etap granicy wrogości,
- etap granicy koegzystencji,
- etap granicy współpracy,
- etap granicy współzależności.

Etap wrogości jest na ogół następstwem gwałtownych wydarzeń politycznych, związanych z zagrożeniem bytu państwa, nienaruszalności jego terytorium oraz granic. Granica państwowa pełni wówczas funkcję dzielącą (dezintegrującą, tabela 3.19). Przejście z etapu wrogości do etapu koegzystencji wymaga czasu. Jest ono łatwiejsze w sytuacji, gdy jednym z impulsów do podjęcia współpracy między regionami przygranicznymi jest – zdaniem R. J. Bennetta (1997) – wykraczanie przestrzeni funkcjonalnej (ekonomicznej, społeczno-kulturowej itp.) poza granice państw.

Tabela 3.19. Ewolucja faz i funkcji granic państwowych

Faza rozwoju granicy	Funkcja granicy
– wrogości	– dezintegrująca
– koegzystencji	– fragementacyjna
– współpracy	– fragementacyjna
– współzależności	– integracyjna

Źródło: opracowanie własne na podstawie: O. J. Martinez (1999) i A. Moraczewska (2008).

Fazę granicy koegzystencji można określić też mianem fazy wymiany informacji (C. Ricq 2006). Dokonuje się ona na różnych płaszczyznach i pomiędzy różnymi podmiotami.

W ramach fazy granicy współpracy pogłębia się intensywność kontaktów transgranicznych. Ich płaszczyznami są przede wszystkim: bezpieczeństwo publiczne, zwłaszcza działania związane z przeciwdziałaniem skutkom klęsk żywiołowych, a także przestępczości, edukacja, badania naukowe, kultura oraz sport. W fazach: koegzystencji i współpracy granica pełni funkcję frangencyjną.

Z kolei faza granicy współzależności – to dalsze zacieśnienie więzi w ramach regionu transgranicznego, poprzez powiązania technologiczne, kapitałowe, przepływy pracowników, podejmowanie wspólnych przedsięwzięć na zasadach partnerskich. Granica, pełniąc funkcję integracyjną, nabiera charakteru niezauważalnego, co należy potraktować jako pewien pożądany stan docelowy. Jego osiągnięcie jest możliwe w warunkach zaawansowanej integracji państw w ramach regionu geopolitycznego.

Proces przechodzenia od granicy dzielącej (zamkniętej), poprzez filtrującą do granicy łączącej (otwartej) ma charakter długotrwały, złożony, wieloaspektowy oraz niekoniecznie jednokierunkowy¹³. Możliwe są zatem powroty, nierzadko gwałtowne i dramatyczne, do etapów wcześniejszych. Trudno sobie wyobrazić, by zatrzymanie się ewolucji granicy na etapie wrogości czy nawet koegzystencji spowodowało przełamanie peryferyjności regionów przygranicznych, ale istotny jest też czas niezbędny na przejście od etapu wrogości do etapu współpracy i współzależności. Może bowiem się okazać, że zbyt długo trwający etap wrogości doprowadził już do pewnych nieodwracalnych tendencji (np. w zakresie demografii), które pomimo zmiany charakteru granicy utrudnią lub wręcz uniemożliwią regionom przygranicznym rozwój. Należy także dostrzec problem, który może się pojawić na etapie: współpracy i współzależności, polegający na asymetrycznych relacjach społeczno-ekonomicznych i instytucjonalnych. Wówczas szanse na rozwój może mieć obszar położony tylko po jednej stronie granicy, kosztem drugiego.

Traktując granicę państwa jako kategorię dynamiczną, zmienną zarówno pod względem przestrzennym, jak i funkcjonalnym można wskazać – zdaniem M. Więckowskiego (2010) – najważniejsze procesy zachodzące w regionach przygranicznych oraz możliwości ich rozwoju (tabela 3.20).

Reasumując, można stwierdzić, że peryferyjność regionów przygranicznych jest przede wszystkim następstwem uwarunkowań geopolitycznych, związanych z charakterem stosunków między sąsiadującymi państwami oraz ich relacjami i pozycją w środowisku międzynarodowym, co wpływa na zmienność przestrzenno-funkcjonalną granic państwowych. Okazuje się jednak, że zmiana uwarunkowań geopolitycznych jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do przełamania peryferyjności, pozostałymi, które należy wziąć pod uwagę, są uwarunkowania: instytucjonalne oraz społeczno-demograficzne i ekonomiczne. Mogą one wywoływać i pogłębiać zjawisko peryferyjności, ale też tworzyć warunki do jej przełamania.

¹³ Przykładem może być w tym względzie granica polsko-ukraińska, która jeszcze jako granica polsko-sowiecka miała w latach 1945–1951 charakter granicy koegzystencji i pełniła funkcję frangencyjną, od 1951 do 1991 roku nabrała cech granicy wrogości o funkcji dezintegrującej i od 1991 ponownie określić ją można jako granicę koegzystencji, tym razem z przejawami współpracy, o funkcji frangencyjnej (por. A. Miszczyk 2012).

Mechanizmowi oddziaływania uwarunkowań instytucjonalnych oraz społeczno-demograficznych i ekonomicznych na zjawisko peryferyjności regionów przygranicznych poświęcone są dwa kolejne rozdziały.

Tabela 3.20. Wpływ zmienności przestrzenno-funkcjonalnej granic państwowych na rozwój regionów przygranicznych

Typ zmian	Kierunek zmian	Typ genetyczny obszaru	Zachodzące procesy	Możliwości rozwoju
Zmiany położenia granic	Pojawienie się	Antecedentny	Rozdzielenie terytoriów, uznanie przynależności państwowej	Nadal bez zagospodarowania
				Możliwość pojawienia się nowego zagospodarowania
		Subsekwentny	Rozdzielenie istniejącego systemu społeczno-gospodarczego	Pojawienie się bariery przestrzennej
	Zniknięcie	Z obszaru niezagospodarowanego	Zakończenie izolacji, utrzymanie peryferyjnego charakteru obszaru	Nadal bez zagospodarowania
				Możliwość pojawienia się nowego zagospodarowania
		Z obszaru zagospodarowanego	Możliwy proces integracji regionów przygranicznych	Wzrost przepływów, niwelowanie różnic, możliwe odrodzenie miast przygranicznych
Zmiany funkcji granic	Otwieranie	Z obszaru niezagospodarowanego	Zakończenie izolacji, utrzymanie peryferyjnego charakteru obszaru	Wzrost przepływów tranzytowych, możliwość pojawienia się nowego zagospodarowania
		Z obszaru zagospodarowanego	Możliwy proces integracji regionów przygranicznych	Wzrost przepływów międzyregionalnych, zmiana funkcji, pojawienie się efektu synergii
	Zamykanie	Z obszaru niezagospodarowanego	Pogłębianie izolacji, peryferyzacja	Utrudniony rozwój, skoncentrowany wokół przejść granicznych
		Z obszaru zagospodarowanego	Wzrost roli bariery przestrzennej, izolacja	Ograniczenie przepływów, stagnacja (recesja), zmiana funkcji

Źródło: M. Więckowski (2010).

Rozdział IV

Instytucjonalne uwarunkowania peryferyjności regionu przygranicznego

1. Pozycja regionu przygranicznego w strukturze administracyjnej państwa

Z wcześniejszych rozważań wynika, że bardzo ważnymi uwarunkowaniami – powodującymi z jednej strony peryferyjność regionów przygranicznych, a z drugiej, mogącymi ją przełamywać – są uwarunkowania geopolityczne. Dotyczą one relacji z państwami sąsiadującymi oraz ich przynależności do regionów geopolitycznych.

Chociaż uwarunkowania te mają fundamentalne znaczenie, to jednak nie w pełni wyjaśniają przyczyny peryferyjności, związanej z położeniem przygranicznym. Kolejną grupę uwarunkowań, które należy przeanalizować, stanowią uwarunkowania instytucjonalne, zawężone do dwóch zasadniczych – zdaniem autora – kwestii:

- pozycji regionu przygranicznego w systemie administracyjnym państwa i jego swobody prowadzenia własnej polityki rozwoju,
- możliwości udziału regionu przygranicznego w tworzeniu oraz uczestnictwo w transnarodowych sieciach terytorialnych.

Przyjęto przy tym założenie, że region przygraniczny ma charakter jednostki terytorialnej organizacji państwa. Jest więc regionem administracyjnym, który – zgodnie z zawartymi w rozdziale II rozważaniami – stanowi podsystem systemu, jakim jest państwo, oraz nadsystem wobec jednostek subregionalnych.

Punktem wyjścia do analizy pozycji tak rozumianego regionu przygranicznego jest wyróżnienie – ze względu na ich reżim polityczny, czyli styl rządzenia, obejmujący ogół metod, jakimi posługuje się aparat państwowy, oddziałujący na zachowania wielkich grup społecznych – trzech typów państw (K. A. Wojtaszczyk 2003):

- państwa totalitarne, w którym władza ma pełną kontrolę nad obywatelami, rozwija się kult jednostki, obowiązuje jedynie słuszna ideologia, stosowany jest terror wobec obywateli, a media są podporządkowane propagowaniu obowiązującej ideologii,
- państwa autorytarne, w ramach którego większość regulatorów zachowań społecznych (ideologia, prawo, rynek) jest mało skuteczna i odgrywa drugorzędną rolę, społeczeństwo cechuje bierność i apatia, a jego udział w życiu politycznym ma charakter rytualny i odbywa się pod ścisłą kontrolą,

– państwa demokratycznego, które jest państwem prawa realizującym zasady: suwerenności narodu, pluralizmu politycznego i podziału władzy.

Dwa pierwsze typy państw z reguły są izolowane we współczesnym środowisku międzynarodowym, same zresztą także prowadzą politykę izolacjonizmu, zatem ich granice mają charakter dezintegrujący. Charakter ten zachowują również granice wewnętrzne i zewnętrzne regionów geopolitycznych, tworzonych przez te państwa. Jeśli dodać do tego ich anachroniczny (nierynkowy) system ekonomiczny, to można stwierdzić, że peryferyjność regionów przygranicznych państw totalitarnych i autorytarnych jest ich trwałą, systemową cechą.

W przypadku państw demokratycznych można dokonać ich dalszego podziału na (K. A. Wojtaszyk 2003):

- państwa o demokracji skonsolidowanej, co oznacza: wolne wybory, konkurencję partii politycznych, zagwarantowane prawa i wolności polityczne, powszechną akceptację instytucji politycznych i demokratycznych reguł gry,
- państwa o demokracji nieskonsolidowanej, charakteryzujące się: wolnymi wyborami, konkurencją partii politycznych, zagwarantowaniem praw i wolności politycznych, ale brakiem konsensusu elit politycznych w sprawie porządku demokratycznego,
- państwa o ograniczonej demokracji, cechujące się zawężeniem uczestnictwa politycznego do grup społecznych o wyższym statusie materialnym,
- państwa pseudodemokratyczne, w których ograniczona jest rywalizacja polityczna, a wybory odbywają się w warunkach zastraszania społeczeństwa.

Wśród najbardziej rozwiniętych państw świata oraz zdecydowanej większości państw europejskich dominuje model demokracji skonsolidowanej i dlatego dalsze rozważania będą dotyczyły tego typu państw. Ich gospodarka oparta jest na zdecentralizowanych systemach ekonomicznych, regulowanych mechanizmem rynkowym, z dominującą rolą prywatnej własności czynników produkcji, co oznacza, że są państwami o gospodarce rynkowej. Rola administracji publicznej w gospodarce tego typu państw jest niewspółmiernie mała wobec roli, jaką ona pełni w scentralizowanych systemach ekonomicznych o charakterze nakazowo-rozdzielczym (S. G. Kozłowski 2005).

Państwa o gospodarce rynkowej wykazują także pewne zróżnicowanie, co wynika z różnie pojmowanej roli państwa. Najbardziej znane w tym zakresie – ujmując historycznie – są koncepcje (J. K. Galbraith 1991):

- liberalnego państwa minimalnego A. Smitha,
- państwa dobrobytu A. C. Pigou,
- państwa interweniującego (stymulującego popyt) J. M. Keynesa,
- państwa stabilizującego pieniądź M. Friedmana.

W poszczególnych państwach wykorzystywane są w różnych kombinacjach elementy podejść teoretycznych, jednak wspólnym fundamentem ustroju współczesnych państw demokratycznych o gospodarce rynkowej jest zasada subsydiarności (pomocniczości), zakładająca, że władze centralne zajmują się tylko tymi sprawami, których nie mogą rozwiązać poszczególni obywatele lub ich zorganizowane w sposób formalny lub

nieformalny grupy. Przejawem realizacji tej zasady jest zjawisko decentralizacji, które oznacza w przypadku regionów administracyjnych przejście przez nie większej lub mniejszej części dotychczasowych kompetencji organów centralnych państwa.

Z wcześniejszych rozważań wynika, że możliwe są cztery modelowe rozwiązania dotyczące pozycji ustrojowej regionu administracyjnego w państwach demokratycznych, tj.¹:

- region autonomiczny w państwach federalnych (AF),
- region autonomiczny w państwach regionalnych unitarnych (AU),
- region samorządowy w państwach unitarnych zdecentralizowanych (SU),
- region administracyjno-funkcjonalny w państwach unitarnych scentralizowanych (FU).

Dwa pierwsze z nich są częścią władzy wykonawczej oraz ustawodawczej, region samorządowy – tylko wykonawczej, a region administracyjno-funkcjonalny – ani wykonawczej, ani ustawodawczej. Powoduje to określone konsekwencje w przypadku regionów przygranicznych. O ile regiony położone wewnątrz państwa funkcjonują – na ogół – w dość jednolitym pod względem kompetencyjno-ustrojowym otoczeniu terytorialnym, o tyle regiony przygraniczne mogą mieć niespójne tego typu otoczenie, wobec części regionów bowiem (położonych po drugiej strony granicy) zakres kompetencji może być nadmierny lub zbyt mały. Wywołuje to konieczność interwencji instytucji centralnych dla złagodzenia dystansu instytucjonalno-organizacyjnego. Możliwe rodzaje tego typu dystansu ukazuje tabela 4.1.

Tabela 4.1. Dystanse instytucjonalno-organizacyjne między przygranicznymi regionami administracyjnymi sąsiadujących państw: A i B

Typ przygranicznego regionu administracyjnego		Oznaczenie dystansu	Charakter dystansu A→B	Konsekwencje dla regionu przygranicznego państwa A
państwa A	państwa B			
Autonomiczny w państwie federalnym	Autonomiczny w państwie federalnym	AF–AF	Brak	Spójne otoczenie transgraniczne
Autonomiczny w państwie federalnym	Autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	AF–AU	Mały	Dość spójne otoczenie transgraniczne, z niewielkimi ograniczeniami po stronie regionu przygranicznego państwa B
Autonomiczny w państwie federalnym	Samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	AF–SU	Duży	Otoczenie transgraniczne mało spójne, konieczne wsparcie instytucji centralnych państwa B

¹ Por. podrozdział 1.

Tabela 4.1. Dystanse instytucjonalno-organizacyjne między przygranicznymi regionami administracyjnymi sąsiadujących państw: A i B (cd.)

Typ przygranicznego regionu administracyjnego		Oznaczenie dystansu	Charakter dystansu A→B	Konsekwencje dla regionu przygranicznego państwa A
państwa A	państwa B			
Autonomiczny w państwie federalnym	Administracyjno-funkcjonalny w państwie unitarnym scentralizowanym	AF–FU	Bardzo duży	Otoczenie transgraniczne dysfunkcjonalne
Autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	Autonomiczny w państwie federalnym	AU–AF	Mały	Dość spójne otoczenie transgraniczne, z większymi możliwościami po stronie regionu przygranicznego państwa B
Autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	Autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	AU–AU	Brak	Spójne otoczenie transgraniczne
Autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	Samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	AU–SU	Duży	Otoczenie transgraniczne mało spójne, konieczne wsparcie instytucji centralnych państwa B
Autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	Administracyjno-funkcjonalny w państwie unitarnym scentralizowanym	AU–FU	Bardzo duży	Otoczenie transgraniczne dysfunkcjonalne
Samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	Autonomiczny w państwie federalnym	SU–AF	Duży	Otoczenie transgraniczne mało spójne, z wyraźniej większymi możliwościami po stronie regionu przygranicznego państwa B, do ich wykorzystania konieczne wsparcie instytucji centralnych państwa A
Samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	Autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	SU–AU	Duży	Otoczenie transgraniczne mało spójne, z większymi możliwościami po stronie regionu przygranicznego państwa B, do ich wykorzystania konieczne wsparcie instytucji centralnych państwa A

Tabela 4.1. Dystanse instytucjonalno-organizacyjne między przygranicznymi regionami administracyjnymi sąsiadujących państw: A i B (dok.)

Typ przygranicznego regionu administracyjnego		Oznaczenie dystansu	Charakter dystansu A→B	Konsekwencje dla regionu przygranicznego państwa A
państwa A	państwa B			
Samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	Samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	SU–SU	Brak	Spójne otoczenie transgraniczne
Samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	Administracyjno-funkcjonalny w państwie unitarnym scentralizowanym	SU–FU	Duży	Otoczenie transgraniczne niespójne
Administracyjno-funkcjonalny w państwie unitarnym scentralizowanym	Autonomiczny w państwie federalnym	FU–AF	Bardzo duży	Otoczenie transgraniczne bardzo niespójne, z bardzo dużymi możliwościami po stronie regionu przygranicznego państwa B, wobec którego partnerem mogą być jedynie instytucje centralne państwa A
Administracyjno-funkcjonalny w państwie unitarnym scentralizowanym	Autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	FU–AU	Bardzo duży	Otoczenie transgraniczne bardzo niespójne, z dużymi możliwościami po stronie regionu przygranicznego państwa B, wobec którego partnerem mogą być jedynie instytucje centralne państwa A
Administracyjno-funkcjonalny w państwie unitarnym scentralizowanym	Samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	FU–SU	Duży	Otoczenie transgraniczne niespójne, z większymi możliwościami po stronie regionu przygranicznego państwa B, wobec którego partnerem mogą być instytucje centralne i branżowe państwa A
Administracyjno-funkcjonalny w państwie unitarnym scentralizowanym	Administracyjno-funkcjonalny w państwie unitarnym scentralizowanym	FU–FU	Brak	Spójność dysfunkcjonalna otoczenia transgranicznego

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie tabeli 4.1 można dokonać typologii, zgodnie z którą dystans instytucjonalno-organizacyjny regionu przygranicznego wobec otoczenia transgranicznego może:

- stanowić zagrożenie rozwoju (wzmacniać peryferyjność) ze względu na niedobór kompetencji otoczenia (AF–AU, AF–SU, AF–FU, AU–SU, AU–FU, SU–FU),
- stanowić szanse (stymulować rozwój), gdyż otoczenie charakteryzuje nadwyżka kompetencji (AU–AF, SU–AF, SU–AU, FU–AF, FU–AU, FU–SU),
- być obojętny (AF–AF, AU–AU, SU–SU, FU–FU).

Można jeszcze wzbogacić tę typologię, uwzględniając wcześniej omówione funkcje granicy państwowej. Pominąć należy funkcję dezintegracyjną, bo jeśli ona dominuje, to rozważanie istnienia bądź nieistnienia dystansu instytucjonalno-organizacyjnego pomiędzy regionami przygranicznymi ze względu na zamknięty charakter granicy i tak nie ma sensu. Z kolei w przypadku funkcji fragementacyjnej nadwyżka kompetencji w otoczeniu może sprzyjać podejmowaniu procesów reformowania podziału regionalnego i ustroju regionów administracyjnych, w tym transgranicznych². Z kolei niedobór kompetencji w otoczeniu może zahamować ewolucję funkcji granicy w kierunku integracyjnym³. Natomiast w przypadku, kiedy granica pełni już funkcję integracyjną, dystans instytucjonalny pomiędzy regionami przygranicznymi sąsiadujących państw został zniwelowany, mają zatem podobne kompetencje.

Posługując się przykładem europejskich państw demokratycznych i traktując region administracyjny jako podsystem nadsystemu, jakim jest państwo, możemy zatem dostrzec trzy rozwiązania:

- nie istnieje samorząd terytorialny,
- istnieje regionalny samorząd terytorialny,
- istnieje region administracyjny mający szersze kompetencje w porównaniu z regionalnym samorządem terytorialnym.

Obok zakresu kompetencji, bardzo istotnym aspektem świadczącym o rzeczywistości, a nie potencjalnej pozycji regionu administracyjnego jest zakres jego władztwa finansowego, wyrażający się stopniem autonomii dochodowej i wydatkowej oraz wielkością zasobów finansowych pozostających do dyspozycji (G. Rydlewski 2007). Nie bez znaczenia, szczególnie dla regionów przygranicznych, jest podatność ich systemów finansowych na niekorzystne obiektywne procesy społeczno-ekonomiczne, związane np. z procesem depopulacji, co pozbawia władze regionalne możliwości prowadzenia polityki rozwoju adekwatnej do skali wyzwań (A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk 2007).

² Z taką sytuacją w Polsce mieliśmy do czynienia w związku z reformą administracji publicznej z 1999 roku, kiedy małe województwa rządowe (w liczbie 49) zastąpiono znacznie większymi 16 województwami samorządowo-rządowymi (A. Miszczuk 2003). Nadal jednak w porównaniu z Niemcami występuje nadwyżka kompetencji niemieckich jednostek regionalnych (AF) w stosunku do polskich (SU).

³ Taka sytuacja istnieje m.in. na pograniczu polsko-ukraińskim, gdzie występuje nadwyżka kompetencji po stronie polskiej, co dodatkowo utrudnia funkcjonowanie regionów przygranicznych Polski, potęgując niezbyt korzystne uwarunkowania geopolityczne, związane z występowaniem granicy dwóch regionów geopolitycznych.

Region administracyjny można też potraktować jako nadsystem wobec jednostek subregionalnych, które mają z reguły charakter samorządowy. Jak zauważył A. K. Piasecki (2009), o ile w państwach unitarnych jednostki subregionalne (lokalne) mają na ogół jednolity ustrój, o tyle w państwach federalnych może występować w tym zakresie pewne wewnętrzne zróżnicowanie. Dotyczy ono jednak częściej formy niż zakresu ogólnych uprawnień. Zmienna może być także rozpiętość zarządzania, czyli przeciętna liczba jednostek niższego szczebla, przypadająca na jednostkę wyższego szczebla (T. Kaczmarek 2005). Kluczową sprawą w tej kwestii staje się status gminy. Powstaje dylemat, czy gmina ma być jednostkowa, zatem obejmować tylko jedną miejscowość, czy zbiorowa, składająca się z kilku lub kilkunastu miejscowości. W pierwszym przypadku gminę można utożsamiać w większym stopniu ze wspólnotą lokalną, ale jej rozmiary nie pozwalają na wykonywanie zbyt wielu funkcji. Z kolei w przypadku gminy zbiorowej zakres uprawnień z reguły jest większy, ale wzrasta też trudność integracji społecznej. W praktyce spotyka się zarówno gminy jednostkowe (m.in. Francja), jak i zbiorowe (m.in. Polska).

Pomimo występowania zróżnicowań systemów samorządu terytorialnego, E. Page i M. Goldsmith podjęli próbę identyfikacji w Europie Zachodniej jego dwóch modeli: północnego i południowego (P. John 2001). Kryteriami podziału były: zakres pełnionych funkcji, swoboda podejmowania decyzji oraz intensywność kontaktów z władzami centralnymi.

Cechy ujęte w tabeli 4.2 są ze sobą ściśle skorelowane. Duży zakres kompetencji w modelu północnoeuropejskim (obejmujący m.in. szkolnictwo podstawowe i średnie, opiekę zdrowotną: szpitale, opiekę społeczną, budownictwo mieszkaniowe, gospodarkę komunalną, wypoczynek i rekreację, ochronę przeciwpożarową) oraz swoboda decyzyjna, której towarzyszą odpowiednie środki finansowe, nie wymagają częstych kontaktów z rządem centralnym. Pozwalają także na ograniczenie liczby szczebli samorządowych z reguły do dwóch (w niektórych krajach do jednego) oraz liczby – relatywnie dużych terytorialnie i ludnościowo – jednostek samorządowych. Ten typ samorządu jest reprezentowany m.in. w: Danii, Finlandii, Holandii, Irlandii, Norwegii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

Tabela 4.2. Europejskie modele samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Model północnoeuropejski	Model południowoeuropejski
– zakres wykonywanych funkcji	szeroki	stosunkowo wąski
– swoboda podejmowania decyzji	duża	mała
– intensywność kontaktów z władzami centralnymi	mała	duża
– liczba szczebli samorządowych	mała	duża
– liczba jednostek samorządowych	mała	duża
– wielkość jednostek samorządowych	duża	mała

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. John (2001).

Z kolei model południowoeuropejski opiera się na rozwiniętych strukturach hierarchicznych, jako że przeciętnie istnieją tu trzy szczeble samorządowe, oraz na dużej liczbie małych, pozbawionych – co zrozumiąle ze względu na ich rozmiary – szerokich kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, które muszą często kontaktować się z rządem centralnym, by m.in. wymóc na nim decyzje odpowiednio korzystne dla społeczności lokalnych. Ten model samorządu typowy jest dla Belgii, Francji, Hiszpanii, Portugalii i Włoch. Z kolei w Szwajcarii i Niemczech, ale także w Polsce występują elementy zarówno modelu południowo-, jak i północnoeuropejskiego.

Samorząd terytorialny może funkcjonować w sposób tradycyjny lub nowoczesny (tabela 4.3). Z punktu widzenia przełamania peryferyjności przygranicznych jednostek terytorialnych konieczne jest upowszechnianie nowego podejścia, oparte go m.in. na charyzmatycznym przywództwie, wprowadzaniu nowych inicjatyw w polityce lokalnej oraz na innowacyjnym sposobie postrzegania otoczenia, dzięki tworzeniu nowych sieci współpracy poprzez wzmocnienie powiązań horyzontalnych oraz większy udział w sieciach międzynarodowych.

Region przygraniczny – obok aktywności jego administracji regionalnej, powiązanej z zakresem kompetencji oraz władztwa finansowego – może, pomimo nie w pełni sprzyjających uwarunkowań geopolitycznych, dążyć do przełamania peryferyjności, jeśli jest wspierany przez innowacyjną w formie aktywność jednostek subregionalnych (lokalnych), powiązanych sieciowo z innymi podobnymi tego typu regionami oraz ich podsystemami terytorialnymi.

Tabela 4.3. Modele sprawowania władzy lokalnej i zarządzania usługami publicznymi

Atrybuty	Samorząd terytorialny (Local government) – ujęcie tradycyjne	Zarządzanie społecznościami lokalnymi (Local governance) – ujęcie nowe
1. Liczba instytucji	kilka	dużo
2. Struktura organizacyjna	hierarchiczna, skonsolidowana	zdecentralizowana, rozproszona
3. Sieci horyzontalne	bliskie	rozległe
4. Sieci międzynarodowe	minimalne	rozległe
5. Powiązanie demokratyczne	reprezentatywność	reprezentatywność + nowe eksperymenty
6. Prowadzone polityki	zrutynizowane	innowacyjne, uczące się
7. Władze centralne	bezpośrednia kontrola	zdecentralizowana + mikrointerwencje
8. Przywództwo	kolegialne	burmistrzowskie/ charyzmatyczne

Źródło: jak w tabeli 4.2.

2. Region przygraniczny a transnarodowe sieci terytorialne

Pomimo że we współczesnym środowisku międzynarodowym bardzo ważnymi jego uczestnikami są państwa, to jednak obecnej ich pozycji nie można porównać do modelu „kul bilardowych”, które poruszają się zgodnie ze swoimi interesami narodowymi (T. Łoś-Nowak 2000). Udział uczestników transnarodowych, któremu równolegle towarzyszy proces decentralizacji funkcji państwa, powoduje, że tworzy się sieć powiązań i zależności, w której biorą udział, oprócz państw, także korporacje międzynarodowe, organizacje międzynarodowe, a także regiony administracyjne i jednostki subregionalne (lokalne). Bardziej adekwatny do opisu środowiska międzynarodowego jest zatem „model pajęczyny”, ukazujący świat krzyżujących się i współzależnych oddziaływań systemów i podsystemów, co powoduje, że można mówić również o państwie „sieciowym” (S. Boisier 1995).

Pojęcie „sieci” jest od dawna używane, i to nie tylko w naukach przyrodniczych, ale także społecznych. Nowe jego znaczenie wiąże się z postfordowskim modelem gospodarki. Oznacza ono system horyzontalnych, niehierarchicznych oddziaływań i przepływów informacji, towarów oraz usług pomiędzy różnymi aktorami (przedsiębiorstwami, regionami, subregionami itp.). Powiązania te są źródłem korzyści z tytułu: specjalizacji, komplementarności, kooperacji oraz synergii. Specyficznymi cechami sieci są zatem: przewaga powiązań horyzontalnych nad wertykalnymi, brak konieczności formalizacji struktury organizacyjnej oraz innowacyjność (E. Ercole, M. Walters, M. Goldsmith 1997).

Sieci tworzone z udziałem przygranicznych regionów i jednostek subregionalnych (lokalnych), podobnie jak pozostałe sieci terytorialne pełnią dwa rodzaje funkcji, tj. wewnętrzne i zewnętrzne (H. Dumala 2012). Do pierwszej grupy można zaliczyć:

- funkcję koordynacyjno-informacyjną, realizowaną poprzez kontakty między jej uczestnikami, oraz przepływ – istotnych dla nich – informacji,
- funkcję rozwojową, przejawiającą się poprawą efektywności wykorzystania zasobów oraz podnoszeniem konkurencyjności uczestników sieci.

Z kolei w ramach funkcji zewnętrznych można wyróżnić:

- funkcję promocyjno-informacyjną, dotyczącą wyrażania opinii i stanowisk na temat podmiotów podejmujących decyzje w środowisku międzynarodowym,
- funkcję lobbingsową, związaną z rzecznictwem interesów uczestników sieci.

Sieci tworzą liczną i złożoną pod względem podmiotowym oraz strukturalno-funkcjonalnym, grupę. W celu uporządkowania rozważań na ich temat w odniesieniu do regionów przygranicznych oraz będących ich podsystemami – jednostek subregionalnych (lokalnych) można się posłużyć różnymi kryteriami typologicznymi. Ich zestawienie zawiera tabela 4.4.

Z punktu widzenia tworzenia się i ewolucji sieci terytorialnych jednostek przygranicznych przyjęto za podstawowe kryterium zwartości przestrzennej, pozostałe natomiast potraktowano w sposób uzupełniający. Proces „sieciowania” regionów przygranicznych ukazano na wybranych przykładach europejskich.

Tabela 4.4. Typologia sieci przygranicznych regionów i jednostek subregionalnych (lokalnych)

Kryterium	Typy sieci
1. Zwartość przestrzenna	1.1. Zwarte 1.2. Rozproszone
2. Liczba uczestników	2.1. Dwustronne 2.2. Wielostronne małe (3–9 uczestników) 2.3. Wielostronne średnie (10–99) 2.4. Wielostronne duże (powyżej 100)
3. Szczegółowość jednostki terytorialnej	3.1. Jednopoziomowe 3.2. Wielopoziomowe
4. Stopień formalizacji	4.1. Sformalizowane jako całość 4.2. Sformalizowane jako części 4.3. Nieformalne
5. Inicjatywa powstania	5.1. Powstałe oddolnie (z inicjatywy regionów) 5.2. Powstałe z inicjatywy państw (sieci szczytowe)
6. Otwartość na nowych uczestników	6.1. Otwarte 6.2. Półotwarte (ograniczone) 6.3. Zamknięte
7. Okres funkcjonowania	7.1. Ograniczone czasowo 7.2. Trwałe
8. Przedmiot powiązań	8.1. Materialne 8.2. Informacyjne
9. Zakres powiązań	9.1. Wspecjalizowane 9.2. Wielotematyczne
10. Generowane efekty	10.1. Współpracy 10.2. Komplementarne 10.3. Specjalizacji 10.4. Synergii

Źródło: opracowanie własne na podstawie: H. Dumala (2012) i M. Furmankiewicz (2002).

Sieci zwarte o charakterze międzynarodowym są efektem współpracy regionów przygranicznych, traktowanych jako zbiory jednostek przestrzennych, położonych przy granicy państwowej. Efektem współpracy regionów przygranicznych może być powstanie regionu pogranicznego, zwanego także transgranicznym. Uzależnione jest to w dużym stopniu od uwarunkowań geopolitycznych, co znajduje swój wyraz w charakterze granicy, ale także od rozmiarów dystansu instytucjonalno-organizacyjnego jednostek przygranicznych, sąsiadujących ze sobą państw.

Formą regionu pogranicznego jest euroregion. W ujęciu geograficznym stanowi on obszar położony wzdłuż granicy państwowej po jej obu stronach, natomiast w ujęciu instytucjonalnym – zdaniem M. Woltersa (1994) – jest organizacją składającą się z dowolnej liczby subregionalnych jednostek administracyjnych z obu stron

jednej lub kilku wspólnych granic państwowych. Jednostki te łączą związki o charakterze ekonomicznym, społecznym, kulturowym itp. Euroregion jest także organizacją polityczną, a więc posiadającą polityków, personel urzędniczy, budżet i własną wizję rozwoju. Europejskość tego typu instytucji wynika nie tylko z ich położenia geograficznego, ale także, a może przede wszystkim, z charakteru transnarodowego.

Euroregiony mogą nie mieć osobowości prawnej, tworząc grupy robocze czy grupy interesu. Bardziej rzadko osobowość prawną ma cały euroregion, częściej mają ją poszczególne „narodowe” części, opierające się w swej działalności na prawie prywatnym lub publicznym.

Pierwszym euroregionem, od którego powstała ta nazwa, był niemiecko-holenderski *Euregio*, utworzony w 1958 roku. Został on już wcześniej opisany w rozdziale III. Innym dobrze znanym euroregionem jest powstały w 1963 roku w Bazylei niemiecko-francusko-szwajcarski *Regio Thri Rhena*. Tworzą go: po stronie szwajcarskiej 6 kantonów, po stronie francuskiej – 2 departamenty, a po niemieckiej – 5 powiatów i 1 miasto na prawach powiatu (Freiburg). Zajmuje powierzchnię 8,7 tys. km². Euroregion zamieszkuje 2,2 mln osób, z tego na część francuską przypada – 36,6%, niemiecką – 36,0%, a szwajcarską – 27,4%. Najwyższym organem władzy *Regio Thri Rhena* jest międzynarodowa Komisja Niemiecko-Francusko-Szwajcarska i jej podporządkowane dwa komitety: Trójstronny Komitet Międzyregionalny (F-D-CH) i Dwustronny Komitet Międzyregionalny (F-D). W ramach tych komitetów działa 7 grup roboczych, zajmujących się polityką regionalną w dziedzinie: transportu, ochrony środowiska, regionalną polityką gospodarczą, środkami przekazu, kulturą, transportem kolejowym oraz zagospodarowaniem przestrzennym.

Wybór wspomnianych powyżej euroregionów nie jest przypadkowy. Miały one w dużym stopniu charakter pionierski w zakresie współpracy transgranicznej. Obszary wchodzące w ich skład wykazywały duże podobieństwo historyczne, kulturowe, językowe oraz gospodarcze. Zatem ich przestrzeń funkcjonalna wykraczała poza granice państwowe. Stanowiło to niewątpliwe ułatwienie nawiązania współpracy. Przeszkodą było natomiast dziedzictwo drugiej wojny światowej. *Euregio* i *Regio Thri Rhena* są podawane jako przykłady przełamania historycznych konfliktów narodowych między Niemcami a Holandią oraz Niemcami i Francją. *Regio Thri Rhena* ukazuje także możliwości współpracy między krajami należącymi i nienależącymi do UE (Szwajcaria). Ten atut euroregionów został wykorzystany w latach 90. XX wieku w relacjach między państwami członkowskimi i kandydującymi do UE.

Początkowa współpraca transgraniczna dotyczyła wymiany informacji, rozwiązywania codziennych problemów granicznych, wymiany kulturalnej, imprez sportowych, interwencji na wypadek zagrożeń i kataklizmów. Stopniowo była ukierunkowywana na problematykę gospodarczą. Największe sukcesy gospodarcze *Euregio* wiążą się z promowaniem i wdrażaniem nowych technologii, dzięki czemu dokonała się restrukturyzacja tradycyjnego regionu przemysłowego (włókienniczego). Z kolei w *Regio Thri Rhena* najbardziej widocznymi przejawami współpracy gospodarczej są inwestycje infrastrukturalne, w tym wspólne lotnisko.

Oba euroregiony stały się także modelowymi rozwiązaniami, wielokrotnie później naśladowanymi, w zakresie struktury organizacyjno-instytucjonalnej. Zjawisko powstawania regionów transgranicznych wyraźnie przybierało na sile. W roku 1980 tego typu regionów było 40, w 2000 – 120, a obecnie około 200 w różnym stadium instytucjonalizacji (ryciny 4.1 i 4.2). Szczególne natężenie ich powstawania notowane było od początku lat 90. XX wieku na granicach krajów Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej⁴.

W roku 1971 z inicjatywy 10 euroregionów powstała zinstytucjonalizowana rozproszona sieć terytorialna pod nazwą: Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (AEBR – Association of European Border Regions), która obecnie skupia 95 członków z 27 państw (Austria, Belgia, Bułgaria, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Luksemburg, Niemcy, Norwegia, Polska, Rosja, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Ukraina, Wielka Brytania, Węgry, Włochy).

Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych spełnia kilka ważnych – z punktu widzenia regionów i jednostek subregionalnych – funkcji. Po pierwsze, jest rzecznikiem interesów regionów przygranicznych i transgranicznych na poziomie europejskim i narodowym poprzez:

- wskazywanie problemów obszarów przygranicznych i sposobów ich rozwiązania,
- aktywny udział i współpracę z instytucjami europejskimi, takimi jak: Parlament Europejski, Komisja Europejska (komisarze, dyrekcje generalne), Komitet Regionów UE, Komitet Społeczno-Ekonomiczny UE, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (CLRAE), Komitet Ekspertów Rady Europy,
- współpracę z europejskimi organizacjami regionalnymi, takimi jak: Rada Europejskich Miast i Regionów, Zgromadzenie Regionów Europejskich, Konferencja Europejskich Peryferyjnych Regionów Morskich, Nordycka Rada Ministrów.

Po drugie, AEBR pełni funkcje doradcze w zakresie współpracy transgranicznej między regionami należącymi, ale także i nienależącymi do Unii Europejskiej. Pomoc w tym zakresie dotyczy: generalnych zasad współpracy, możliwości i przygotowania wspólnych projektów transgranicznych, a także szczegółowych dziedzin współpracy, takich jak: planowanie przestrzenne, polityka regionalna, transport, turystyka, kooperacja małych i średnich przedsiębiorstw, badania i innowacje, media, kultura, sprawy socjalne itp. AEBR gromadzi i upowszechnia przykłady dobrej współpracy transgranicznej, a ponadto zgłasza projekty do programów UE.

Trzecią funkcją Stowarzyszenia jest rozwijanie sieci współpracy regionów przygranicznych. W wyniku tej działalności można mówić o rozwoju „branżowych” sieci regionalnych, grupujących:

- regiony wzdłuż granic zewnętrznych UE,
- przygraniczne regiony górskie,

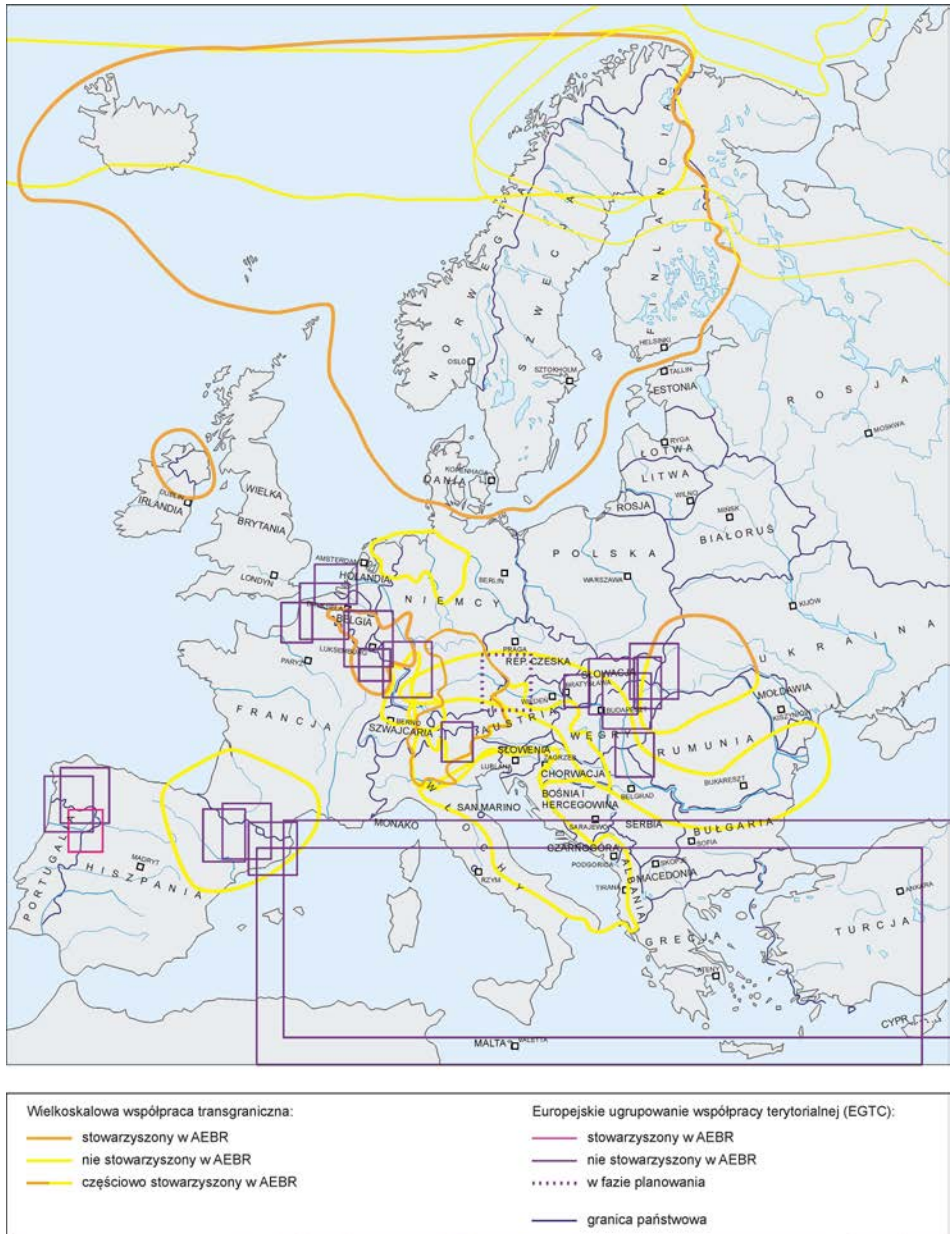
⁴ Polska zaangażowana jest w 16 tego typu strukturach, Niemcy – w 27, Czechy – w 13, Słowacja – w 11, Ukraina, Białoruś, Litwa i Rosja – w 4.

- słabo zaludnione przygraniczne regiony wiejskie,
- regiony nadmorskie,
- miasta graniczne.



Rycina 4.1. Regiony transgraniczne w Europie

Źródło: AEBR.



Rycina 4.2. Współpraca transgraniczna i terytorialna w Europie

Źródło: AEBR.

Najważniejszym organem Stowarzyszenia jest Zgromadzenie Ogólne, które wybiera Prezydenta i członków Komitetu Wykonawczego oraz Sekretarza Generalnego. W ramach Komitetu Wykonawczego działa Komitet Naukowy, złożony z przed-

stawiciele zarówno nauki, jak i praktyki, zajmujących się współpracą transgraniczną w Europie. Powoływane są także tematyczne grupy robocze. Aktualnie ich działalność jest skupiona na problematyce: zdrowia, uniwersytetów/innowacji, granic wewnętrznych UE, planowania przestrzennego, języków na obszarach przygranicznych, strategii, rozwoju obszarów wiejskich.

Analizując sposób funkcjonowania sieci regionów i jednostek subregionalnych o charakterze przygranicznym, można zauważyć pewną ogólną prawidłowość. Przygraniczne jednostki terytorialne, będące podmiotami publicznymi stanowiącymi części terytorialnej organizacji sąsiadujących państw, tworzą instytucję o charakterze transnarodowym, przybierającą formę sieci zwartej, określanej mianem euroregionu. Rozwój tego typu sieci zwartych doprowadza do powstania kolejnego bytu, jakim jest rozproszona sieć, składająca się z euroregionów (AEBR). Sieć ta, ze względu na swoje rozmiary i postępujące zróżnicowanie interesów jej uczestników, tworzy wewnętrzne sieci „branżowe”. Jednocześnie uczestnicy – obok euroregionów – w tworzeniu kolejnych sieci rozproszonych, ponieważ AEBR stało się w 1985 roku członkiem założycielem Zgromadzenia Regionów Europejskich (AER). Zgromadzenie to powstało z inicjatywy 47 regionów i 9 organizacji międzyregionalnych. Obecnie lista jego członków obejmuje 250 regionów z 30 państw, nie tylko należących do UE (Albania, Austria, Bułgaria, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Gruzja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Mołdawia, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Rosja, Rumunia, Serbia i Czarnogóra, Słowacja, Szwajcaria, Szwecja, Ukraina, Węgry, Wielka Brytania, Włochy), oraz 13 organizacji międzyregionalnych, wśród nich – oprócz AEBR – 9 transgranicznych sieci zwartych (Wspólnota Robocza Alp Wschodnich APLEN-ADRIA, Wspólnota Robocza Alp Zachodnich COTRAO, Wspólnota Robocza ARGE DONAULANDER, Wspólnota Robocza Pirenejów CTP, Wspólnota Robocza Alp ARGE ALP, Wspólnota Robocza Jury CTJ, Wspólnota Robocza Galicja-Północna Portugalia, Wspólnota Robocza Dolnego i Środkowego Adriatyku, Subregionalna Współpraca Państw Morza Bałtyckiego BSSC) oraz 3 terytorialne sieci rozproszone o charakterze sektorowym (Europejskie Stowarzyszenie Regionów Przemysłowych EIRA, Stowarzyszenie Europejskich Regionów-Producentów Win AREV, Zgromadzenie Europejskich Regionów Sadowniczych i Ogrodniczych AREFH).

Zgromadzenie Regionów Europejskich stanowi polityczne forum regionów europejskich, umożliwia artykułowanie ich ambicji politycznych, wymianę doświadczeń, wypracowywanie projektów międzyregionalnych, które mogą być realizowane na poziomie europejskim. U podstaw działania Zgromadzenia leżą trzy zasady.

Po pierwsze, regiony są filarami demokracji w Europie, pomagają utrzymać pokój i stabilizację na kontynencie, gwarantują ochronę historycznej, politycznej, społecznej i kulturowej różnorodności Europy, reprezentują rzeczywistą płaszczyznę integracji europejskiej i globalizacji, a wzmocnienie demokracji regionalnej jest źródłem władzy bliższej obywatelom, pociąga za sobą większą autonomię, odpowiedzialność i efektywność.

Po drugie, regiony są aktorami w budowie zjednoczonej Europy, reprezentują one ten szczebel władzy, który jest blisko obywateli i który spotyka się z ich rzeczywistymi oczekiwaniami. Z obszarami regionów i ich części obywatele się identyfikują. Stąd regiony muszą być w większym stopniu włączone w proces decyzyjny na poziomie europejskim.

Po trzecie, międzyregionalna współpraca jest motorem integracji europejskiej. Wymiana pomysłów oraz doświadczeń między regionami przyczynia się do wzajemnego zrozumienia i zacieśnienia kontaktów międzyludzkich. Staje się również źródłem mobilizacji społecznej.

Dostrzegając wagę aktywności przygranicznych regionów i jednostek subregionalnych w tworzeniu sieci współpracy i nadawaniu procesowi integracji europejskiej wymiaru regionalnego i lokalnego⁵, Rada Europy uchwaliła 21 maja 1980 roku w Madrycie Europejską Konwencję Ramową o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (1993), zwaną popularnie Konwencją Madrycką. Podkreślano w niej, że współpraca transgraniczna między wspólnotami i władzami terytorialnymi obszarów przygranicznych jest właściwą drogą do jedności Europy, a jednocześnie służy przełamywaniu peryferyjności obszarów przygranicznych. Załącznik do Konwencji ma duże walory aplikacyjne, zawiera bowiem:

- wzory porozumień międzypaństwowych: o wspieraniu współpracy transgranicznej, o regionalnych uzgodnieniach transgranicznych, o lokalnych uzgodnieniach transgranicznych, o umownej współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi, o organach współpracy transgranicznej władz lokalnych,
- zarysy porozumień, umów i statutów: o utworzeniu grupy do spraw uzgodnień między władzami lokalnymi, w sprawie koordynacji przy realizacji lokalnych zadań transgranicznych o charakterze publicznym, o utworzeniu transgranicznych stowarzyszeń prawa prywatnego, o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych (na podstawie prawa prywatnego i publicznego).

Innym ważnym dokumentem dotyczącym współpracy przygranicznych jednostek terytorialnych jest *Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych* (2004), uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne AEBR w 1981 roku, zaktualizowana dwukrotnie w 1995 i 2004 roku, podczas obrad w Szczecinie. Stwierdza ona, że granice państwowe są „bliznami historii”, a współpraca regionów przygranicznych służy przezwyciężaniu tego niekorzystnego dziedzictwa historycznego. Celami tej współpracy są:

- nowa jakość granic, które powinny się stać miejscem spotkań,
- wygładzenie „szwów” europejskiej polityki przestrzennej,
- pokonywanie deficytów położenia i wykorzystanie szans poprzez poprawę infrastruktury transportowej oraz wspieranie atrakcyjności regionów i wspólnego rozwoju gospodarczego,

⁵ Znaczenie wymiaru lokalnego dla skuteczności procesu integracji europejskiej dostrzega m.in. A. K. Piasecki (2011).

- wzmocnianie transgranicznej ochrony środowiska i przyrody,
- wspieranie transgranicznej współpracy kulturalnej,
- partnerstwo i pomocniczość (subsydiarność), rozumiane jako podstawowe zasady funkcjonowania regionów przygranicznych i tworzących je jednostek subregionalnych, ale także instytucji państwowych i europejskich.

Na podstawie wieloletnich doświadczeń poszczególnych euroregionów oraz Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych ujęto w Karcie korzyści, jakie płyną dla regionów przygranicznych ze współpracy transgranicznej, określane także mianem wartości dodanej lub efektu synergetycznego tej współpracy (tabela 4.5).

Tabela 4.5. Wartość dodana (efekt synergetyczny) współpracy transgranicznej terytorialnych jednostek przygranicznych

Wyszczególnienie	Przejawy
Wartość europejska	Współpraca mieszkańców regionów przygranicznych przyczyniająca się do wspierania pokoju, wolności, bezpieczeństwa i przestrzegania praw człowieka.
Wartość polityczna	Wkład w budowę i integrację Europy, poznanie, zrozumienie i budowę zaufania w urzeczywistnienie zasad pomocniczości i partnerstwa, we wzmocnienie ekonomicznej i społecznej spójności i kooperacji, w przygotowanie do przystąpienia nowych członków UE.
Wartość instytucjonalna	Aktywny udział społeczności, instytucji rządowych i samorządowych, ugrupowań politycznych i społecznych po obu stronach granicy, wiedza na temat sąsiada, trwała współpraca transgraniczna w efektywnych strukturach, wspólne opracowywanie, finansowanie i realizacja transgranicznych programów i projektów.
Wartość społeczno-ekonomiczna	Mobilizacja miejscowego potencjału w wyniku wzmocnienia szczebla lokalnego i regionalnego w roli partnerów stymulujących współpracę transgraniczną, współdziałanie podmiotów ze sfery gospodarczej i społecznej, otwarcie rynków pracy i stymulowanie wzrostu kwalifikacji zawodowych, dodatkowe efekty rozwojowe, m.in. w dziedzinach: infrastruktury, transportu, turystyki, środowiska, edukacji, badań naukowych, przedsiębiorczości, i powstanie dodatkowych miejsc pracy w tych dziedzinach.
Wartość społeczno-kulturowa	Upowszechnianie w sposób trwały i powtarzalny informacji o uwarunkowaniach geograficznych, strukturalnych, gospodarczych, społeczno-kulturalnych i historycznych regionów przygranicznych i transgranicznych (również za pośrednictwem mediów), całościowe ich przedstawianie w wydawnictwach kartograficznych, na łamach publikacji i w podręcznikach szkolnych, wykształcanie się kręgu zainteresowanych współpracą specjalistów z zakresu edukacji, kultury itp., równouprawnienie i upowszechnianie znajomości języka kraju sąsiada, względnie dialektów jako części składowych transgranicznego rozwoju regionalnego, przesłanki umożliwiającej wzajemne komunikowanie się.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych (2004).

Wydaje się, że poszczególne wartości współpracy transgranicznej osiągnęte są stopniowo, w sposób sekwencyjny, i bardziej są widoczne w perspektywie długookresowej. Pojawiają się też głosy krytyki, ukazujące współpracę transgraniczną

jednostek terytorialnych jako zamkniętą sieć wybranych publicznych instytucji, kierowanych przez wpływowych polityków, przy jednoczesnym braku autentycznej partycypacji społeczności lokalnych i regionalnych (P. Hall 2008). Rzeczywistość współpracy transgranicznej z pewnością nie jest ani tak optymistyczna, jak przedstawia to Karta, ale też nie jest tak pesymistyczna, jak wynikałoby to z analizy pojedynczych studiów przypadku.

Niewątpliwie uwarunkowania instytucjonalne są istotne z punktu widzenia przełamania peryferyjności regionów przygranicznych. W korzystnych uwarunkowaniach geopolitycznych daleko posunięta decentralizacja funkcji państwa na szczebel regionalny i lokalny, której towarzyszy rozwój transnarodowych podmiotów o charakterze zwartych lub rozproszonych sieci terytorialnych, sprzyjać może rozwojowi przygranicznych regionów i jednostek subregionalnych. Tak rozumiane uwarunkowania instytucjonalne mogą równocześnie przyczyniać się także do jakościowej zmiany uwarunkowań geopolitycznych. Jednak oba typy uwarunkowań, tj. geopolityczne i instytucjonalne, tworzą pewne istotne ramy funkcjonowania regionów przygranicznych, a zasadnicza zmiana pozycji przygranicznych jednostek terytorialnych zależy w bardzo dużym stopniu od uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, którym poświęcony jest rozdział V.

Rozdział V

Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania peryferyjności regionu przygranicznego

1. Uwarunkowania społeczno-kulturowe

Delimitacja (i demarkacja) granic państwowych niesie ze sobą nie tylko konsekwencje geopolityczne, ale także społeczno-demograficzne. Widoczne jest to zwłaszcza w przypadku granic subsekwentnych. Ich powstawanie, szczególnie jeśli jest następstwem działań wojennych, może wywoływać określone procesy migracyjne nie tylko podejmowane indywidualnie (emigracja, imigracja, reemigracja itp.), ale dotyczące ludności w skali masowej (uchodźstwo, ewakuacje, deportacje, repatriacje). Warto podkreślić, że o ile indywidualne decyzje migracyjne oparte są przede wszystkim na motywach ekonomicznych, w specyficznych warunkach także politycznych, o tyle masowe migracje niemal wyłącznie są uwarunkowane politycznie i w zdecydowanej swej większości mają charakter przymusowy.

O tym, że skala masowych przemieszczeń ludności, wywołanych drugą wojną światową, której skutki były bardzo istotne dla delimitacji wielu granic państwowych w Europie, jest znacząca, świadczą badania przeprowadzone przez P. Eberhardta (2010) dla ziem polskich w latach 1939–1950. Autor ten zidentyfikował w tym okresie na obszarze między linią Odry i Nisy Łużyckiej a wschodnią granicą II Rzeczypospolitej 14 najważniejszych masowych migracji (tabela 5.1), które łącznie objęły blisko 30 mln osób.

Procesy migracyjne zarówno indywidualne, jak i o charakterze masowym, wywołane delimitacją oraz zmianami przebiegu granic państwowych, nadają regionom przygranicznym charakter wielokulturowy, czego wyrazem są występujące na ich obszarze mniejszości narodowe i etniczne¹. Zdaniem M. Kotera (2003) na pograniczach można wyróżnić następujące rodzaje struktur narodowo-etnicznych:

- biculturalizm, będący efektem zewnętrznego oddziaływania na społeczność regionu przygranicznego głównego narodu danego państwa oraz narodu państwa sąsiedniego,
- udział w społeczności regionu przygranicznego narodów państw sąsiednich oraz ludności autochtonicznej o niższym statusie społecznym,

¹ Występowanie mniejszości narodowych i etnicznych w Europie scharakteryzowali m.in. G. Janusz (2006, 2011), a w Polsce – H. Chałupczak, T. Browarek (2000) oraz H. Chałupczak (2006).

- udział w społeczności regionu przygranicznego narodów państw sąsiednich oraz mniejszości etnicznej, nieposiadającej własnego narodu i państwa,
- udział w społeczności regionu przygranicznego narodów państw sąsiednich oraz tworzących się nowych narodowości,
- udział w społeczności regionu przygranicznego narodów państw sąsiednich oraz mniejszości narodowych, żyjących w odseparowanych skupiskach, w znacznej odległości od swoich narodów.

Tabela 5.1. Masowe migracje ludności (uchodźstwo, deportacje, repatriacje) na ziemiach polskich w latach 1939–1950

Masowe migracje ludności dotyczące:	Skala przemieszczeń (w mln osób)
– polskich jeńców wojennych po kampanii wrześniowej	0,7
– ludności polskiej wysiedlonej z terenów włączonych do III Rzeszy	1,0
– ludności znajdującej się pod okupacją sowiecką w 1939 roku	0,6
– ludności niemieckiej na okupowane obszary Polski	1,3
– obywatele polskich na terytorium III Rzeszy	3,0
– ludności żydowskiej do miejsc zagłady	4,0
– jeńców sowieckich do obozów śmierci	0,8
– mieszkańców Warszawy po Powstaniu Warszawskim	0,6
– ludności niemieckiej uciekającej przed zbliżającą się Armią Czerwoną	5,0–6,0
– ludności polskiej z obszarów utraconych na rzecz Związku Sowieckiego	2,2
– ludności niemieckiej przesiedlonej do poczdamskich Niemiec	3,2
– ludności ukraińskiej przesiedlonej do Związku Sowieckiego	0,5
– ludności polskiej wracającej z Zachodu do kraju	2,0
– ludności polskiej zasiedlającej Ziemi Odzyskane	4,0
RAZEM	28,9–29,9

Źródło: P. Eberhardt (2010).

Szczegółowa struktura narodowo-etniczna regionu przygranicznego zależy od proporcji pomiędzy ludnością autochtoniczną a późniejszymi przybyszami, wśród których można wyróżnić (M. Koter 1998):

- osadników dawnego pochodzenia (z okresu starożytności lub średniowiecza),
- dawnych okupantów i przedstawicieli narodów podporządkowanych,
- osadników pochodzenia zagranicznego, których obowiązkiem była obrona granic (osadnicy typu Kozacy),
- politycznych, religijnych i innych uchodźców zarówno dawnego, jak i współczesnego pochodzenia,
- deportowanych z przyczyn politycznych,
- przedstawicieli narodów, żyjących od wieków w diasporze, które współcześnie odzyskały własne państwo,
- przedstawicieli grup etnicznych nieposiadających własnej ojczyzny,
- nowych osadników,

– imigrantów napływających z przyczyn ekonomicznych.

Struktura ta ma charakter dynamiczny. Na jej zmiany w regionach przygranicznych wpływają czynniki o charakterze (M. Koter 2003):

- demograficznym, związane ze zróżnicowaną stopą przyrostu naturalnego poszczególnych grup narodowościowych i etnicznych,
- ekonomicznym, których działanie przejawia się w procesach emigracji i imigracji zarobkowej,
- społecznym, obejmujące: zawieranie małżeństw mieszanych pod względem narodowościowo-etnicznym, procesy akulturacji, zmieniającą się przynależność narodową tzw. „ludności tutejszej”, rosnącą samoidentyfikację tej grupy ludności oraz tworzenie się nowych narodowości,
- politycznym, związane z: eksterminacją (ludobójstwem) wybranych grup narodowościowych i etnicznych, pacyfikacją i przemieszczaniem „wrogich” mniejszości, repatriacją, wymianą ludności w efekcie zawartych traktatów pokojowych, katastrofami wojennymi, napływem uchodźców, rozmieszczeniem garnizonów i innych obiektów wojskowych, osadnictwem ludności dominującej narodowości, wspieranej przez państwo, polityką asymilacji, zwłaszcza agresywną, „administracyjną eksterminacją” polegającą na fałszowaniu powszechnych spisów ludności.

Bardzo duży wpływ na przemiany narodowościowo-etniczne na obszarach przygranicznych ma charakter granicy państwowej. Jeśli pełni ona funkcję dezintegrującą, a jednocześnie dzieli obszar jednolity pod względem etniczno-narodowościowym, wówczas może wystąpić konflikt między mniejszością zamieszkującą region przygraniczny, a władzami państwa, którego jest on częścią. Radykalnym rozwiązaniem, stosowanym czasami w warunkach funkcjonowania granicy „wrogości”, może być wymiana ludności w pewnym pasie wzdłuż granicy, polegająca na wysiedleniu mniejszości narodowej do kraju ojczystego, i ponowne zasiedlenie tego obszaru ludnością napływową z głębi państwa, chcącego zapewnić sobie spójność narodowo-etniczną regionów przygranicznych. Takie rozwiązanie zastosowano m.in. w Polsce w okresie po drugiej wojnie światowej wobec obszarów przy granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej, ale także wzdłuż granicy polsko-sowieckiej. Powoduje ono „odsunięcie” mniejszości narodowych od granicy państwa, na ogół nie likwidując ich całkowicie, ale jednocześnie wywołuje zanik zjawiska tożsamości terytorialnej na znacznej części obszarów przygranicznych. Zjawisko to może się odradzać dopiero u osób, które w tych regionach się urodziły i nie wykazują tożsamości „sentymentalnej” wobec obszarów pochodzenia swoich rodziców.

Warto również podkreślić, że funkcjonowanie granicy dezintegrującej sprzyja – na skutek braku transgranicznego przepływu wiarygodnych informacji – kreowaniu w sposób spontaniczny lub zamierzony negatywnych stereotypów na temat ludności zamieszkującej państwo sąsiednie. Jednak funkcjonowanie mniejszości narodowej, wywodzącej się z tego państwa, w regionie przygranicznym może się przyczyniać do ograniczenia tego typu negatywnego oddziaływania granicy.

Jeśli granica pełni funkcję frangmentacyjną i nie dokonano wcześniej wymiany ludności na obszarach przygranicznych, wówczas występowanie mniejszości narodowych, których ojczyzną jest państwo sąsiednie, sprzyja wzrostowi intensywności relacji transgranicznych. Mogą się także pojawiać przepływy migracyjne ludności między regionami przygranicznymi, spowodowane różnicami w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów leżących po obu stronach granicy, a także występować konflikty dotyczące respektowania praw mniejszości narodowych w kraju ich zamieszkania oraz możliwości nabywania praw przysługujących obywatelom w ich krajach ojczystych.

Większość problemów związanych z funkcjonowaniem mniejszości narodowych i etnicznych w regionach przygranicznych znika w warunkach granicy pełniącej funkcję integracyjną. Swoboda przepływu osób, towarów i kapitału, wspólne instytucje polityczne oraz ujednoczenie systemów prawnych w ramach regionu geopolitycznego powodują, że tradycyjne zagrożenia i problemy związane z funkcjonowaniem mniejszości narodowych w regionach przygranicznych ustępują korzyściom wynikającym z wielokulturowości, która jest jednym z ważniejszych czynników, kształtującym tożsamość regionalną i lokalną społeczności zamieszkujących obszary położone wzdłuż granic państwowych.

Posługując się przykładem regionu geopolitycznego Unii Europejskiej, można dostrzec także rozwój systemu ochrony praw mniejszości narodowych, który ma charakter wielopoziomowy, obejmujący poziom globalny (w ramach ONZ), ponadregionalny (KBWE, OBWE, Rada Europy), regionalny (UE), bilateralny i narodowy, składający się z instytucjonalnych i prawnych gwarancji praw oraz z mechanizmów kontrolnych ich przestrzegania (G. Janusz 2011). Prawa mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych traktowane są jako element praw człowieka. W wymiarze ogólnym dotyczą one zakazu dyskryminacji osób ze względu na cechy narodo-etniczne czy religijne oraz prawa do istnienia mniejszości, utrzymania i kultywowania ich tożsamości. W wymiarze praktycznym obejmują m.in. prawo do (G. Janusz 2011):

- rzeczywistego udziału w życiu politycznym, m.in. dzięki odpowiedniej, preferencyjnej dla mniejszości ordynacji wyborczej do parlamentu,
- zrzeszania się w formie m.in. stowarzyszeń,
- nauki języka ojczystego lub w języku ojczystym,
- używania imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego,
- posługiwania się językiem ojczystym mniejszości w życiu prywatnym i publicznym,
- używania nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz nazw ulic w językach ojczystych mniejszości,
- swobodnego dostępu do informacji w języku ojczystym.

Pozostaje jeszcze kwestia regionalizacji administracyjnej, uwzględniającej rozmieszczenie mniejszości narodowych i etnicznych. Powstaje zatem dylemat, czy tworzyć jednostki administracyjne: regiony i jednostki subregionalne (lokalne), w taki sposób, by mniejszości pozostawały w nich w mniejszości, czy też by stano-

wiły większość. Pierwsze podejście jest typowe dla traktowania mniejszości w kategoriach zagrożenia, drugie – jest wyrazem respektowania prawa mniejszości².

Obecność mniejszości narodowych z podobnego kręgu kulturowego w regionach przygranicznych, czego wyrazem jest brak występowania znaczących różnic językowych, niewątpliwie sprzyja współpracy transgranicznej, natomiast duże zróżnicowanie kulturowo-językowe zarówno wewnątrz regionów przygranicznych, jak i pomiędzy nimi jest jedną z trudniejszych barier takiej współpracy, zwłaszcza na wyższym poziomie jej zaawansowania. Bariera ta może być pogłębianą w warunkach intensywnego napływu migrantów cechujących się znacznym bądź wręcz radykalnym dystansem kulturowym w stosunku do ludności miejscowej. Zjawisko to, zwłaszcza jeśli towarzyszy mu pogarszająca się sytuacja gospodarcza regionów napływowych, może być źródłem narastania postaw antyimigracyjnych oraz wzrostu popularności skrajnych ruchów politycznych.

Dotychczasowe doświadczenia Europy Zachodniej w zakresie realizowania polityki wielokulturowości, opartej na neutralności kulturowej państwa wskazują – zdaniem J. T. Hryniewicza (2011) – na konieczność zmiany, praktyka jej stosowania w warunkach dużego dystansu kulturowego (islam) doprowadza bowiem do prymatu wielokulturowości nad prawami człowieka. Zdaniem tego autora koniecznie należy dążyć do tworzenia nowej polityki wielokulturowości, której celem strategicznym jest tworzenie wspólnoty politycznej i gospodarczej, czyli wkomponowanie imigrantów w instytucje polityczne i rynkowe, oraz promowanie kultury podtrzymującej efektywne funkcjonowanie tych instytucji.

2. Uwarunkowania demograficzne

Funkcjonowanie granicy zamkniętej wywołuje także skutki demograficzne. Jedną z cech charakterystycznych regionów przygranicznych, funkcjonujących wzdłuż tego typu granicy, jest systematyczny odpływ migracyjny ludności na obszary rdzeniowe, określane – ze względu na selektywności migracji – jako proces „wymiwania” zasobów kapitału ludzkiego. Czynniki wypychającymi mogą być ograniczenia dotyczące prowadzonej działalności gospodarczej, wynikające m.in. z funkcji obronnej granicy i lokalizacji na pograniczu – obiektów wojskowych, słabej dostępności komunikacyjnej, a czasami także utrudnień związanych ze specyfiką środowiska geograficznego. W efekcie niski poziom rozwoju obszarów przygranicznych działa na zasadzie „wypychającej” szczególnie wobec młodych ludzi. Jednym z ważnych czynników migracyjnych jest brak w regionach przygranicznych odpowiedniej ilości, a przede wszystkim jakości placówek szkolnictwa średniego oraz wyższego. Wyjazd na studia poza region kończy się bowiem często migracją defini-

² Jednym z dość zasadniczych argumentów na rzecz utworzenia województwa opolskiego, nie przewidywanego w rządowym projekcie regionalizacji kraju z 1998 roku, było poszanowanie praw mniejszości niemieckiej, mieszkającej na Opolszczyźnie (A. Miszczyk 2003).

tywną. Z kolei likwidacja oraz trudna dostępność szkół podstawowych sprzyja migracji rodzin z dziećmi.

Odpływ tego typu ludności wywołuje konsekwencje demograficzne i społeczne. Pierwszym, najbardziej zauważalnym skutkiem odpływu migracyjnego ludności w wieku rozrodczym jest depopulacja. Ze względu na elementy składowe ruchu rzeczywistego ludności, tj. przyrost naturalny (PN) i saldo migracji (SM), można wyróżnić – jak wspomniano – dwa jej rodzaje, tj.:

- tradycyjny, w ramach którego głównym czynnikiem sprawczym spadku zaludnienia jest ujemne SM,
- nowy, oznaczający, że dominującym czynnikiem wyludniania są ubytki naturalne (ujemny PN).

Między tymi rodzajami depopulacji zachodzi określona sekwencja, polegająca na tym, że pierwszym etapem jest wyludnienie spowodowane odpływem migracyjnym, a drugi pojawia się jako następstwo długotrwałego odpływu młodych ludzi.

Innym zjawiskiem demograficznym, szczególnie widocznym na obszarach przygranicznych, położonych wzdłuż granic dezintegrujących, jest proces starzenia się ludności. Zjawisko to jest jednak coraz powszechniejsze w Europie, także poza obszarami przygranicznymi. Szacuje się, że w państwach członkowskich UE do 2050 roku ubędzie około 48 mln osób w wieku 15–64, a przybędzie 58 mln osób w wieku powyżej 65 lat (*Regions 2020. An Assessment 2008*).

Proces starzenia się ludności jest z jednej strony następstwem wydłużania się przeciętnego trwania życia w wyniku zmian cywilizacyjnych, poprawy warunków zamieszkania, lepszego odżywiania, ilościowego i jakościowego postępu w zakresie usług medycznych, a z drugiej – spadku płodności w efekcie tzw. drugiego przejścia demograficznego (zmiana modelu rodziny i jej celów, późne zawieranie związków małżeńskich, opóźnianie typowego wieku prokreacji, zanik wielodzietności itp.). Drugie przejście demograficzne rozpoczęło się w Europie Zachodniej po okresie zwiększonego przyrostu naturalnego rekompensującego straty demograficzne w wyniku drugiej wojny światowej, a Polska i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej zaczęły go doświadczać w latach 90. XX wieku (M. Okólski 2005).

Depopulacyjne regiony przygraniczne o znacznym nasileniu procesów starzenia się ludności mają – ze względu na zmniejszającą się ilość i jakość zasobów ludzkich – ograniczone możliwości rozwoju endogenicznego. Rosną społeczne koszty funkcjonowania starzejącej się społeczności, pojawiają się także trudności w sferze finansów publicznych, związane z dostarczaniem stosownych usług publicznych. W wyniku procesów wydłużania się czasu trwania życia przesuwana granica wieku starości demograficznej, przyjmowana obecnie na poziomie 65+, oraz zmienia się struktura płci w najstarszych rocznikach, w których wyraźnie przeważają kobiety.

W przypadku nakładania się zjawiska depopulacji spowodowanej głównie ubytkami naturalnymi związanymi z procesami starzenia się ludności, czego wyrazem jest regresywny typ struktury wiekowej oraz utrzymujący się odpływ migracyjny, pomimo niskiej gęstości zaludnienia, możemy mówić o demograficznych obszarach

problemowych, które wymagają interwencji w ramach polityki regionalnej (D. Cełińska-Janowicz [i in.] 2010). Interwencja ta powinna dotyczyć m.in.:

- wzmocnienia atrakcyjności ośrodków wojewódzkich regionów przygranicznych dla ludności napływowej, dzięki tworzeniu atrakcyjnych miejsc pracy,
- łagodzenia skutków problemów demograficznych poprzez poprawę dostępności komunikacyjnej obszarów peryferyjnych,
- neutralizowania przyczyn problemów demograficznych przede wszystkim poprzez oddziaływanie na zwiększenie przyrostu naturalnego dzięki powszechnej dostępności żłobków i przedszkoli, elastycznym systemom zatrudniania kobiet, prorodzinnym systemom podatkowych i innym instrumentom redukującym koszty posiadania dzieci.

Zmiana funkcji granicy z dezintegrującej na framentacyjną lub integracyjną może zmienić w dwojaki sposób sytuację demograficzną regionów przygranicznych poprzez jej:

- pogorszenie, kiedy otwarcie granicy poprawi dostępność atrakcyjnych obszarów, położonych po drugiej stronie granicy, co w efekcie może przynieść wzrost presji migracyjnej i pogłębienie się zjawiska wyludniania ze wszelkimi jego konsekwencjami,
- poprawę, jeśli region przygraniczny stanie się atrakcyjny dla ludności, dotychczas mieszkającej po drugiej stronie granicy.

Zjawisko wyludniania typowe dla peryferyjnych regionów przygranicznych – obok skutków demograficznych, znajdujących swój wyraz w zmniejszających się zasobach kapitału ludzkiego oraz pogarszającej się jego strukturze – przynosi także konsekwencje społeczne, dotyczące kapitału społecznego. Procesy starzenia się mogą osłabiać samoorganizację społeczną, innowacyjność postaw, zmniejszanie się także liczby potencjalnych i rzeczywistych liderów lokalnych i regionalnych. Tempo przełamывania peryferyjności regionów przygranicznych uzależnione jest z jednej strony od szans tworzonych w ich otoczeniu, zwłaszcza związanych z obniżaniem lub likwidacją bariery przestrzennej, jaką stanowi granica państwa, czy też z poprawą dostępności komunikacyjnej. Jednak umiejętność ich dostrzeżenia, a także wykorzystania zależy od aktywności i innowacyjności społeczności lokalnych i regionalnych oraz postawy ich liderów. Sytuacją pożądaną jest model oparty na relacji między aktywnym, innowacyjnym liderem oraz aktywną społecznością, ale na skutek niekorzystnych tendencji demograficznych mogą wystąpić trzy inne typy relacji, tj.:

- aktywny lider oraz bierna społeczność regionalna i lokalna,
- średnio aktywny lider oraz bierna społeczność regionalna i lokalna,
- brak lidera oraz bierna społeczność lokalna i regionalna.

Niekorzystne tendencje demograficzne, które obniżają jakość kapitału społecznego, przy jednoczesnym braku strategii działań ze strony instytucji publicznych w regionach migracyjnych, można określić mianem „stepowienia społecznego”³.

³ Terminu tego użył prof. M. Kulesza podczas obrad IV Kongresu Urbanistyki Polskiej w Lublinie w dniach 20–21 września 2012 roku

Współczesne zachowania migracyjne są w dużym stopniu uwarunkowane (geo)politycznie. Pomijając specyficzne sytuacje, związane z występowaniem konfliktów zbrojnych czy funkcjonowaniem państw totalitarnych lub autorytarnych – migracje związane są z tworzeniem i rozwojem regionów geopolitycznych. Widoczne jest to zwłaszcza w Europie, w związku z procesem rozszerzania Unii Europejskiej (C. Bonifazi 2008). W ramach tego typu uwarunkowań głównym motywem migracyjnym pozostaje jednak zróżnicowanie procesów ekonomicznych, charakterystyce których – w warunkach regionów przygranicznych – poświęcony jest kolejny podrozdział.

3. Uwarunkowania ekonomiczne

Podstawowym uwarunkowaniem funkcjonowania gospodarki regionu przygranicznego jest specyfika systemu ekonomicznego państwa, którego jest on częścią. Przez system ekonomiczny należy rozumieć całokształt warunków, norm i reguł prowadzenia działalności gospodarczej. Dwa kluczowe kryteria typologiczne systemów ekonomicznych to:

- dominujący typ własności czynników produkcji,
- dominujący mechanizm regulacji i podejmowania decyzji.

Uwzględniając je, można – na podstawie doświadczeń historycznych i współczesnych – uzyskać cztery typy systemów ekonomicznych (tabela 5.2).

Tabela 5.2. Typologia systemów ekonomicznych

Wyszczególnienie		Dominujący typ własności	
		Własność prywatna	Własność publiczna
Proces decyzyjny i mechanizm regulacji	Zdecentralizowany z mechanizmem rynkowym	Gospodarka rynkowa	„Socjalizm rynkowy”
	Scentralizowany z systemem nakazów	Gospodarka faszystowska	Tradycyjna gospodarka socjalistyczna

Źródło: S. G. Kozłowski (2005).

Najliczniej współcześnie reprezentowane są państwa o zdecentralizowanych systemach ekonomicznych, regulowanych mechanizmem rynkowym, z dominującą rolą prywatnej własności czynników produkcji, czyli państwa o gospodarce rynkowej. Zróżnicowanie w tej grupie jest jednak dość duże, mieści się tutaj bowiem socjaldemokratyczny szwedzki system ekonomiczny, niemiecki model społecznej gospodarki rynkowej, sterowana gospodarka Japonii czy liberalny system ekonomiczny USA (S. G. Kozłowski 2005).

Kluczowym problemem w kształtowaniu modelu gospodarki rynkowej jest określenie zakresu regulacji rynkowej oraz interwencji państwa. Od czasów A. Smitha podkreśla się rolę prywatnych rynków w efektywnej alokacji zasobów. Z czasem

dostreżono jednak zawodność mechanizmu rynkowego w zaspokajaniu niektórych potrzeb społecznych, stąd pojawiła się presja na wzrost interwencji państwa w gospodarce, jednak państwo też bywa zawodne, gdyż (J. E. Stiglitz 2004):

- skutki działań podejmowanych przez państwo są bardzo złożone i trudne do przewidzenia,
- państwo ma tylko ograniczoną kontrolę nad skutkami swoich działań,
- ustawodawcy nie są w stanie w pełni kontrolować realizacji wdrażania prawa,
- politycy mogą wspierać w swych działaniach prywatne grupy interesu.

Ostateczny kształt systemu gospodarki rynkowej jest efektem różnego typu oddziaływań historycznych, politycznych, społecznych i instytucjonalnych. A sukcesy tego typu gospodarki zależą od (S. G. Kozłowski 2005):

- przyjętego modelu gospodarki rynkowej, specyficznego dla danego państwa,
- polityki gospodarczej prowadzonej przez państwo,
- warunków otoczenia międzynarodowego danego systemu ekonomicznego.

Nie ulega jednak wątpliwości, że system gospodarki rynkowej pozostaje nadal najbardziej efektywnym sposobem gospodarowania. Próby budowania systemów alternatywnych nie przyniosły sukcesów. Szczególne nasilenie budowania tradycyjnej gospodarki socjalistycznej, opartej na scentralizowanym systemie nakazowo-rozdzielczym, wystąpiło w Europie – za sprawą ZSRR – po drugiej wojnie światowej. Gospodarka ta opierała się na: dominacji własności państwowej oraz biurokratycznym, scentralizowanym mechanizmie regulacyjnym, powiązanim z dyrektywnym centralnym planowaniem, przy jednoczesnej reglamentacji środków rzeczowych i finansowych. System ten charakteryzował się przestarzałą strukturą gospodarczą, z dominacją przemysłu ciężkiego oraz bardzo niską efektywnością ekonomiczną, co w rezultacie doprowadziło do jego upadku na przełomie lat 80. i 90. XX wieku⁴.

Historyczną próbę reformowania gospodarki socjalistycznej centralnie planowanej podjęto w ramach byłej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Jugosławii, tworząc zdecentralizowany samorządowo-rynkowy model gospodarczy, który był bardziej efektywny od tradycyjnej gospodarki socjalistycznej, ale mniej – od gospodarki rynkowej. Natomiast współczesną reformę systemu socjalistycznego przeprowadzają Chiny, które przy zachowaniu monopolu partii komunistycznej budują biurokratyczny kapitalizm (S. G. Kozłowski 2005).

Ostatni z wyróżnionych w tabeli 5.2 systemów ekonomicznych, określony mianem gospodarki faszystowskiej, był trwającym kilkanaście lat epizodem historycznym, dotyczącym przede wszystkim III Rzeszy oraz Włoch za czasów B. Mussoliniego.

W Europie po drugiej wojnie światowej do przełomu lat 80. i 90. funkcjonowały generalnie dwa typy systemów ekonomicznych: rynkowy (keynesowski) w Europie Zachodniej oraz socjalistyczny nakazowo-rozdzielczy (z podejmowanymi próbami jego reformowania w wybranych państwach) w Europie Środkowo-Wschodniej. Upadek socjalizmu wywołał konieczność dokonania transformacji gospodarczej sy-

⁴ Wnikliwą krytykę gospodarki socjalistycznej przeprowadził w literaturze światowej węgierski ekonomista – J. Kornai (1992), a w polskiej – M. Bałtowski (2009).

stemów ekonomicznych państw postsocjalistycznych w kierunku gospodarki rynkowej. Transformacja ta dokonywała się na dwóch płaszczyznach (M. Bałtowski, M. Miszewski 2006), tj.: poprzez zmianę struktury własnościowej oraz zmianę mechanizmów regulacji (tabela 5.3).

Tabela 5.3. Transformacja gospodarek postsocjalistycznych

Cechy systemów ekonomicznych	Okres	
	przed transformacją	po transformacji
Struktura własnościowa	Wyraźnie dominująca własność społeczna, obejmująca własność państwową i spółdzielczą, udział własności prywatnej w wymiarze około 20%.	Udział własności państwowej od kilku do kilkunastu procent, ograniczona do sektorów strategicznych, własność prywatna wyraźnie dominująca, różnorodna.
Prawa własności	Wobec własności państwowej określone niejasno, wykonywane formalnie przez państwo, faktycznie przez różnych uczestników gospodarki (organy partii, branżowe grupy interesów, kadre nomenklaturową, samorządy, załogi, służby specjalne), wobec własności prywatnej mocno ograniczone, kontrolowane przez państwo.	Wobec własności państwowej – formalnie określone dość jasno („Skarb Państwa”), faktycznie poddawane wpływowi politycznym, wobec własności prywatnej – zgodne ze standardami przyjmowanymi w rozwiniętych gospodarkach światowych.
Mechanizmy koordynacyjno-regulacyjne	Słabo skodyfikowane, realizowane głównie przez państwo za pomocą mechanizmu rozdzielczo-quasi-nakazowego, w szcztatkowej postaci i zdegenerowanej formie realizowane przez rynek, zróżnicowane zasady funkcjonowania i uprawnienie różnych sektorów własnościowych.	Realizowane głównie przez rynek, rola państwa ograniczona, obszary ingerencji państwa ściśle skodyfikowane.
Instytucje	Instytucje formalne – zbiurokratyzowane, nieformalne – bardzo silnie upolitycznione (nomenklatura), choć niekiedy o pozytywnym oddziaływaniu na nieudolny mechanizm koordynacji.	Rozbudowana paleta instytucji formalnych i nieformalnych – odmiennych niż wymienione w okresie przed transformacją.

Źródło: M. Bałtowski, M. Miszewski (2006).

Osiem państw postsocjalistycznych (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry) w 2004 roku i dwa kolejne (Bułgaria i Rumunia) w 2007 roku zakończyły proces transformacji swoich systemów ekonomicznych, stając się pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej, co wcale nie oznacza, że ich gospodarki nie będą podlegały dalszym zmianom w przyszłości. Część państw postradzieckich i bałkańskich jest jeszcze w trakcie procesu transformacji, niektóre z nich w bardzo wczesnej jej fazie.

Zmiany w efektywności gospodarowania, mierzone wielkością PKB *per capita* – jakie dokonały się w wybranych krajach, które przed drugą wojną światową funk-

cjonowały w ramach systemu gospodarki rynkowej, następnie przeszły etap gospodarki socjalistycznej i po 1990 roku dokonały transformacji – na tle pozostałych wybranych krajów ukazuje tabela 5.4.

Tabela 5.4. PKB *per capita* w wybranych państwach w latach 1929–2010 (w hipotetycznych USD z 1990 roku)

Kraj	1929	1938	1990	2000	2010
Państwa postsocjalistyczne					
Czechosłowacja/Czechy	3.042	2.882	8.513	8.853	12.200
Polska	2.117	2.182	5.113	7.209	10.400
Rumunia	1.152	1.242	3.511	3.006	4.500
Węgry	2.476	2.655	6.459	7.136	8.600
Państwa pozostałe					
Francja	4.710	4.466	18.093	21.277	23.500
Hiszpania	2.739	1.790	12.055	15.622	19.000
Grecja	2.342	2.677	10.015	12.111	14.700
Niemcy	4.051	4.994	15.929	18.982	20.700
Portugalia	1.610	1.744	10.826	13.812	14.700
Wielka Brytania	5.503	6.266	16.430	20.159	23.700
Włochy	3.093	3.316	16.313	18.786	19.300
USA	6.899	6.126	23.201	28.403	32.800

Źródło: W. Gadomski (2013).

Wynika z niej wyraźnie bardzo wysoka dynamika PKB *per capita*, oznaczająca średnio czterokrotny wzrost w latach 1938–1990 w krajach, które nie przeszły etapu gospodarki socjalistycznej. Dotyczy to również Niemiec i Włoch, które przegrały drugą wojnę światową. W tym samym czasie w analizowanych krajach socjalistycznych wzrost ten był 2–3-krotny. W efekcie przykładowo Polska, która w 1938 roku była bogatsza od Hiszpanii i Portugalii, w roku 1990 osiągnęła około 40% PKB *per capita* Hiszpanii i około 50% – Portugalii. Zatem okres socjalistycznego systemu ekonomicznego przyczynił się do peryferyzacji tych państw, które go zastosowały, w środowisku międzynarodowym.

Z kolei okres transformacyjny i potransformacyjny (1990–2010) charakteryzuje się w przypadku państw postsocjalistycznych wzrostem PKB *per capita* o 50–100%, podczas gdy w pozostałych analizowanych państwach nie przekroczył on 20%, co oznacza nadrobienie przez państwa postsocjalistyczne dystansu do państw o gospodarce rynkowej. Konwergencja między nimi wymaga jednak odpowiednio długiego czasu.

Występujące znaczące zróżnicowanie systemów ekonomicznych sąsiadujących ze sobą państw – pomijając uwarunkowania geopolityczne, instytucjonalne i społeczno-demograficzne – uniemożliwia osiągnięcie przez granicę funkcji integracyjnej, wynika to m.in. z niekompatybilności podmiotów gospodarczych oraz mechanizmów regulacji i koordynacji, co ilustruje tabela 5.5.

Tabela 5.5. Wpływ zróżnicowania systemów ekonomicznych sąsiadujących państw na fazy rozwoju i funkcje granicy

System ekonomiczny państwa A	System ekonomiczny państwa B	Faza rozwoju granicy	Funkcja granicy	Specyfika gospodarcza regionu przygranicznego A	Specyfika gospodarcza regionu przygranicznego B
Gospodarka socjalistyczna	Gospodarka rynkowa	Granica wrogości	Funkcja dezintegrująca	Brak transgranicznych powiązań gospodarczych, rynek reglamentowany, ceny ustalane administracyjnie, ochrona celna rynku, dominacja podmiotów publicznych, nie przygotowanych do konkurencji międzynarodowej.	Granica państwa stanowi barierę ekspansji rynkowej, poziom rozwoju regionu przygranicznego zależy od siły powiązań społeczno-gospodarczych z resztą kraju.
Gospodarka postsocjalistyczna przed transformacją	Gospodarka rynkowa	Granica koegzystencji	Funkcja fragmengracyjna	Pewne ułatwienia dla transgranicznego przepływu osób (ale nie w celu podjęcia pracy), limitowany napływ towarów z regionu B w ramach handlu przygranicznego, specyfika mechanizmu regulacji cen, jak i konkurencyjności podmiotów jak w gospodarce socjalistycznej.	Ograniczony napływ klientów z regionu A, rozwój handlu przygranicznego, mającego znaczenie lokalne, rozwój regionalny nadal uzależniony od intensywności powiązań społeczno-ekonomicznych z resztą kraju.
Gospodarka postsocjalistyczna w trakcie transformacji	Gospodarka rynkowa	Granica współpracy	Funkcja fragmengracyjna	Dalsze ułatwienia dla transgranicznego przepływu osób, towarów i kapitału, ograniczanie barier celnych, urynkovienie większości cen, prywatyzowanie podmiotów publicznych, także z udziałem kapitału zagranicznego.	Wzrost znaczenia transgranicznych powiązań gospodarczych, słabnąca rola handlu przygranicznego z powodu wyrównywania się cen po obu stronach granicy, na rzecz oficjalnie rejestrowanego handlu zagranicznego.

Tabela 5.5. Wpływ zróżnicowania systemów ekonomicznych sąsiadujących państw na fazy rozwoju i funkcje granicy (dok.)

System ekonomiczny państwa A	System ekonomiczny państwa B	Faza rozwoju granicy	Funkcja granicy	Specyfika gospodarcza regionu przygranicznego A	Specyfika gospodarcza regionu przygranicznego B
Gospodarka postsocjalistyczna po transformacji (gospodarka rynkowa)	Gospodarka rynkowa	Granica współzależności	Funkcja integrująca	Swobodny przepływ osób (zasobów pracy), towarów i kapitału, znaczne ograniczenie bądź likwidacja ceł w relacjach z krajem B, harmonizacja podatków, urynkwienie cen, dominacja prywatnych, konkurencyjnych podmiotów gospodarczych.	Powstanie renty położenia przygranicznego dzięki łatwiejszej dostępności do rynku kraju A, możliwość zacieśnienia więzi z regionem przygranicznym A jako komplementarnych w stosunku do relacji z resztą kraju.

Źródło: opracowanie własne.

Ujednoczenie systemów ekonomicznych sąsiadujących ze sobą państw postsocjalistycznych i kapitalistycznych nie oznacza – zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami – wyrównania poziomu ich rozwoju. Występujący między nimi dystans społeczno-ekonomiczny jest szczególnie widoczny w strukturze i poziomie rozwoju gospodarek obszarów przygranicznych, ich zaawansowaniu technologicznym, wielkości i jakości zasobów kapitału ludzkiego oraz jakości kapitału społecznego.

W tej sytuacji pełne otwarcie granicy państwowej nie zawsze oznacza korzyści dla regionów położonych po jej obu stronach. Mogą się bowiem pojawić efekty (*The impact...* 1996):

- kohezji,
- drenażu,
- „wyspy”,
- wykluczenia.

Pierwszy z nich polega na integracji i stymulowaniu rozwoju społeczno-ekonomicznego na obszarze około 40–60 km w głąb każdego kraju. By wystąpił ten efekt, niezbędne są następujące warunki:

- korzystne warunki topograficzne umożliwiające łatwe przekraczanie granic,
- relatywnie wysoka gęstość zaludnienia po obu stronach granicy,
- brak w odległości co najmniej 100 km od granicy w głąb każdego z państwa atrakcyjnych, przyciągających ludność – dużych miast.

Warunki te są jednak trudne do spełnienia w sytuacji długotrwałego funkcjonowania granicy o funkcji dezintegrującej, ponieważ następują procesy odpływu mi-

gracyjnego i depopulacji w regionach przygranicznych, co powoduje trudność w utrzymaniu dużej gęstości zaludnienia. Z drugiej strony, przy dużym potencjale ludnościowym duże miasta mogą być zlokalizowane bliżej granicy. Niewątpliwie efekt kohezji, określane przez S. Cioka (2004) także jako efekt kontynuacji, jest najbardziej pożądany. Jest on możliwy do osiągnięcia przy niezbyt długim funkcjonowaniu granicy „wrogości” oraz komplementarnej strukturze gospodarczej regionów przygranicznych. Podkreśla się też, że szczególnie sprzyjającym integracji rodzajem aktywności gospodarczej są usługi dla ludności.

Efekt drenażu, określane także jako efekt przeskoku (S. Ciok 2004), pojawia się wówczas gdy na pograniczu brakuje odpowiednio wysokiego potencjału rozwojowego, w tym zwłaszcza osób przedsiębiorczych, oraz zasobów kapitału. Dotyczyć to może także niezbyt sprzyjających warunków topograficznych wzdłuż granicy. Jednocześnie w każdym z państw sąsiadujących zlokalizowane są w pewnej odległości od granicy duże aglomeracje miejskie (metropolie), dla których otwarcie granicy staje się ważnym impulsem rozwojowym, m.in. poprzez transgraniczny napływ pracowników i kapitału oraz rozwój wielu powiązań międzyaglomeracyjnych (międzymetropolitalnych), z pominięciem obszaru bezpośrednio przylegającego do granicy, który pogłębia swoją peryferyjną pozycję.

Trzeci z wymienionych efektów, umownie nazwany efektem „wyspy”, dotyczy pogranicza, na którym warunki geograficzne i historyczne przyczyniły się do wspólnego rozwoju aglomeracji (metropolii) pomimo przynależności jej części do różnych państw. Ta dwu- lub trzypaństwowa aglomeracja (metropolia) rozwija się w dużym stopniu autonomicznie, niezależnie od obszarów położonych w głębi poszczególnych państw. Czynniki sprzyjającymi takiej sytuacji są (C. Waack 1998):

- uwarunkowania historyczne,
- korzystne warunki topograficzne,
- wielokulturowość poszczególnych „narodowych” części aglomeracji (metropolii),
- porównywalna wielkość części aglomeracji (metropolii) należących do poszczególnych państw,
- brak znaczącej bariery językowej w ramach transgranicznej aglomeracji (metropolii).

Ostatni efekt, określane mianem wykluczenia, polega na tym, że na otwarciu granicy zyskuje tylko jedna część pogranicza kosztem drugiej. Sytuacja ta występuje wówczas, gdy poszczególne części nie reprezentują komplementarnej struktury i potencjału społeczno-gospodarczego. Efekt ten może dotyczyć m.in.:

- braku towarów po jednej stronie granicy i możliwości ich nabycia po drugiej stronie,
- zróżnicowanego poziomu cen poszczególnych towarów,
- zróżnicowanej sytuacji na rynku pracy,
- zróżnicowanego poziomu wynagrodzeń oraz świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych,
- zróżnicowanych rodzajów i wysokości podatków,
- zróżnicowanych warunków prowadzenia działalności gospodarczej,

- zróżnicowanych warunków edukacyjnych, zwłaszcza w zakresie szkolnictwa wyższego,
- zróżnicowanej dostępności do usług medycznych.

Część z przyczyn tego efektu może mieć charakter przejściowy, np. gdy po obu stronach granicy występują zróżnicowane ceny towarów lub po jednej z nich istnieją wyraźne braki określonych towarów. Otwarcie granicy doprowadza w pewnym okresie do wyrównania cen oraz zaspokojenia popytu po drugiej stronie granicy. Jednak jeśli popyt dotyczy towarów o niskim poziomie technologicznym, to jego zaspokajanie może się przyczyniać do petryfikacji przestarzałej struktury gospodarczej dostarczającego je regionu przygranicznego i opóźniać moment rozpoczęcia jego restrukturyzacji, czyli w perspektywie długookresowej wzmacniać jego peryferyjne cechy, pomimo osiągnięcia krótkotrwałych korzyści finansowych z handlu przygranicznego.

Podobnie jak ceny, również płace mają tendencje do wyrównywania się w następstwie transgranicznej mobilności zasobów pracy. Trudniej jest jednak wyrównać różnice dotyczące jakości wyspecjalizowanych usług (szkolnictwo wyższe, lecznictwo) oraz rozwiązań systemowych w zakresie ubezpieczeń społecznych, podatków państwowych, regionalnych i lokalnych, a także warunków dla rozwoju przedsiębiorczości. Ułatwieniem w tym zakresie są podejmowane działania harmonizujące w ramach regionu geopolitycznego, ale pomimo to pewne zróżnicowania występują, o czym świadczy tabela 5.6, zawierająca wybrane wyniki badania Banku Światowego – *Doing Business 2013*, dla państw Unii Europejskiej i niektórych pozostałych. Najlepsze warunki dla rozwoju przedsiębiorczości na świecie – zgodnie z tym badaniem – występują w Singapurze, bardzo dobre także w USA, a spośród państw członkowskich UE – w Wielkiej Brytanii, natomiast relatywnie gorsze – w państwach postsocjalistycznych. Posługując się przykładem Polski, można dostrzec, że korzystniejsze warunki do prowadzenia działalności gospodarczej w stosunku do naszego kraju występują w Niemczech, porównywalne w Czechach i na Słowacji, a gorsze na Ukrainie. Zróżnicowanie to może mieć wpływ na decyzje przedsiębiorców, zwłaszcza funkcjonujących w regionach przygranicznych.

Tabela 5.6. Wybrane wskaźniki klimatu dla przedsiębiorczości *Doing Business 2013*

Państwa	Czas niezbędny do założenia firmy (w dniach)	Czas niezbędny do uzyskania pozwolenia na budowę (w dniach)	Ogólna stopa podatkowa (% zysku)	Czas niezbędny do eksportu towaru (w dniach)*	Czas niezbędny do importu towaru (w dniach)*	Czas niezbędny do likwidacji firmy (w latach)
Państwa członkowskie UE						
Austria	25	194	53,1	8	8	1,1
Belgia	4	205	57,7	9	9	0,9
Bułgaria	18	107	28,7	21	17	3,3
Cypr	8	677	23,0	7	7	1,5
Czechy	20	120	49,2	16	17	3,2

Tabela 5.6. Wybrane wskaźniki klimatu dla przedsiębiorczości
Doing Business 2013 (dok.)

Państwa	Czas niezbędny do założenia firmy (w dniach)	Czas niezbędny do uzyskania pozwolenia na budowę (w dniach)	Ogólna stopa podatkowa (% zysku)	Czas niezbędny do eksportu towaru (w dniach)*	Czas niezbędny do importu towaru (w dniach)*	Czas niezbędny do likwidacji firmy (w latach)
Dania	6	68	27,7	5	5	1,0
Estonia	7	148	67,3	5	5	3,0
Finlandia	14	66	40,6	8	7	0,9
Francja	7	184	65,7	9	11	1,9
Grecja	11	89	44,6	19	15	2,0
Hiszpania	28	182	38,7	9	9	1,5
Holandia	5	159	40,1	6	6	1,1
Irlandia	10	156	26,4	7	12	0,4
Litwa	20	142	43,7	9	8	1,5
Luksemburg	19	157	21,0	7	7	2,0
Łotwa	16	203	36,6	10	11	3,0
Malta	40	237	41,6	11	9	3,0
Niemcy	15	97	46,8	7	7	1,2
Polska	32	301	43,8	17	16	3,0
Portugalia	5	108	42,6	13	12	2,0
Rumunia	10	287	44,2	12	13	3,3
Słowacja	16	286	47,9	17	17	4,0
Słowenia	6	197	34,7	16	14	2,0
Szwecja	16	116	53,0	8	6	2,0
Wielka Brytania	13	99	35,5	7	6	1,0
Włochy	6	234	68,3	19	18	1,8
Węgry	5	102	50,3	17	19	2,0
Wybrane państwa pozostałe						
Chiny	33	270	63,7	21	24	1,7
Japonia	23	193	50,0	10	11	0,6
Rosja	18	344	54,1	21	36	2,0
Singapur	3	26	27,6	5	4	0,8
Ukraina	22	375	55,4	30	39	2,9
USA	6	27	46,7	6	5	1,5

* W przypadku państw członkowskich dotyczy eksportu poza obszar celny UE oraz importu spoza tego obszaru.

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-Chapters/Country-tables.pdf> [dostęp: 5.02.2013].

Stanem docelowym funkcjonowania gospodarek tego typu regionów jest ich spójność, rozumiana jako konwergencja poziomów rozwoju między nimi, oraz intensywność powiązań społeczno-ekonomicznych, komplementarna w stosunku do ich relacji z pozostałymi regionami państw, których stanowią części. By tak się stało, konieczne jest budowanie konkurencyjności regionów przygranicznych, wspierane działaniami w zakresie polityki regionalnej. Temu zagadnieniu poświęcone są rozważania zawarte w rozdziale VI.

Rozdział VI

Możliwości przewyższenia peryferyjności regionu przygranicznego

1. Konkurencyjność regionu przygranicznego

Konkurencyjność stanowi bardzo popularną i dynamicznie rozwijającą się kategorię pojęciową, a przy tym różnie definiowaną, co wynika z jej złożoności, względności i wieloaspektowości¹. Może być ona rozpatrywana z punktu widzenia zróżnicowanych kryteriów w wymiarze: mikroekonomicznym (przedsiębiorstwa), mezoekonomicznym (sektory gospodarki), makroekonomicznym (regiony administracyjne, w tym przygraniczne, państwa) i globalnym (regiony geopolityczne, korporacje transnarodowe). Dalsze rozważania – ze względu na cel opracowania – zostały zawężone do konkurencyjności regionalnej obszarów przygranicznych.

Jedną z bardziej popularnych jest definicja OECD, odnosząca się zarówno do regionów, jak i państw; zgodnie z nią konkurencyjność jest rozumiana jako zdolność do wytwarzania towarów i świadczenia usług oraz ich sprzedaży na rynkach międzynarodowych w celu zapewnienia relatywnie wysokiego i stabilnego poziomu dochodów oraz zatrudnienia (L. Budd 2002). Jest to jednak ujęcie nieco zawężające. Zdaniem A. Klasika (2006), zjawisko to można postrzegać szerzej, traktując je jako:

- przewagę lub dystans,
- atrakcyjność lub repulsywność.

Charakterystykę tych dwóch podejść ujmowania zjawiska konkurencyjności ukazuje tabela 6.1.

Zdaniem G. Gorzelaka (2003), region jest konkurencyjny, jeżeli:

- zlokalizowanym na jego obszarze przedsiębiorstwom stwarza takie warunki, że są one w stanie wygrać konkurencję z przedsiębiorstwami, zlokalizowanymi w innych regionach,
- jest w stanie wygrać konkurencję z innymi regionami o przyciągnięcie kapitału inwestycyjnego, zwłaszcza lokującego się w przedsięwzięciach o wysokim poziomie innowacyjności.

Dotychczas scharakteryzowane podejścia traktowały konkurencyjność regionu z punktu widzenia jego potencjału (konkurencyjność potencjalna) lub osiągniętych

¹ Krytyczne omówienie definicji konkurencyjności zawierają m.in. opracowania autorstwa: U. Bronisz (2013) i A. Raczyk, S. Dołzbłasz, M. Leśniak-Johann (2012).

efektów (konkurencyjność wynikowa). Ich uzupełnieniem i rozszerzeniem może być potraktowanie tego zjawiska w ujęciu procesowym, jako 3-czynnikowego modelu, na który składają się (R. Huggins, W. Davis 2006)²:

- kreatywność,
- stan gospodarki,
- infrastruktura i dostępność komunikacyjna.

Czynnik kreatywność można opisać poprzez nakłady, którymi są:

- inwestycje w sferze badawczo-rozwojowej (B+R),
- zatrudnienie w sferze badawczo-rozwojowej (B+R),
- gęstość zaludnienia w sektorze wiedzy, rozumiana jako liczba pracujących w następujących podsektorach: biotechnologii, chemii, IT, usługach ICT, badawczo-rozwojowym, telekomunikacyjnym, maszynowym i samochodowym w przeliczeniu na 1000 mieszkańców.

Tabela 6.1. Dwie wiodące idee konkurencyjności regionu

Konkurencyjność regionu	Konkurencyjność jako przewaga lub dystans	Konkurencyjność jako atrakcyjność lub repulsywność
Istota konkurencyjności	Konkurencyjność jako wypadkowa mocnych stron regionu.	Konkurencyjność jako kombinacja atutów wyróżniających region.
Rodzaj konkurencyjności	Konkurencyjność ogólna regionu i/lub konkurencyjność regionu w określonej dziedzinie.	Konkurencyjność specyficzna regionu znamionująca jego unikatowość.
Metody analizy konkurencyjności	Analiza porównawcza ranking regionów, benchmarking regionów.	Analiza atrakcyjności regionu, identyfikacja tożsamości regionalnej.

Źródło: A. Klasik (2006).

Efektom tak zdefiniowanych nakładów na kreatywność jest gęstość patentowa, rozumiana jako liczba wniosków patentowych przypadająca na 1 zatrudnionego w sektorze wiedzy.

Drugi czynnik konkurencyjności, jakim jest stan gospodarki, można opisać od strony nakładów za pomocą współczynnika aktywności ekonomicznej ludności, rozumianego jako udział ludności czynnej zawodowo w jej ogólnej liczbie, co w efekcie wpływa na produktywność pracy i kształtowanie się PKB *per capita*, a ostatecznym rezultatem są dochody ludności, stopa bezrobocia oraz stopa bezrobocia długotrwałego.

Trzeci czynnik konkurencyjności związany z rozwojem infrastruktury i dostępnością transportową od strony nakładów można opisać za pomocą gęstości sieci autostrad i linii kolejowych oraz natężenia ruchu pojazdów, co w efekcie wywołuje zagęszczenie lotów oraz liczby pasażerów, w ostateczności oznacza zjawisko kongestii.

² Próbie wykorzystania tak rozumianej konkurencyjności podjęto w typologii polskich województw w pracy: U. Bronisz, W. Hejman, A. Miszczuk (2008).

Z kolei w *The Global Competitiveness Report 2012–2013* (K. Schwab, X. Sala-i-Martin 2012) zidentyfikowano 12 filarów konkurencyjności. Są to:

- jakość instytucji publicznych i prywatnych,
- dostępność i jakość infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej,
- stabilność makroekonomiczna,
- ochrona zdrowia oraz szkolnictwo podstawowe,
- szkolnictwo wyższe oraz szkolenia zawodowe,
- efektywność rynku towarów,
- efektywność rynku pracy,
- skłonność do zmian technologicznych,
- rozmiar rynku,
- zaawansowanie rozwoju biznesu (struktura firm, ich usieciowienie itp.),
- innowacje technologiczne i nietechnologiczne.

Czynniki (filary) te są ważne w zróżnicowanym stopniu w poszczególnych fazach rozwoju gospodarek poszczególnych państw i ich regionów. W nawiązaniu do zestawienia koncepcji rozwoju regionalnego, zawartego w tabeli 1.2, oraz do poglądów jednego z najbardziej znanych klasyków konkurencyjności – M. E. Portera (1990) – można wyróżnić gospodarkę opartą na:

- zasobach,
- inwestycjach, podnoszących efektywność gospodarowania,
- wiedzy i innowacjach.

W pierwszym przypadku gospodarka specjalizuje się w eksploatacji zasobów surowcowych, często korzystając z importowanych technologii oraz oferując zestandaryzowane produkty³. Kluczowe znaczenie mają dla niej podstawowe czynniki konkurencyjności (K. Schwab, X. Sala-i-Martin 2012), takie jak:

- jakość instytucji publicznych i prywatnych,
- dostępność i jakość infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej,
- stabilność makroekonomiczna,
- ochrona zdrowia oraz szkolnictwo podstawowe.

Przykładem gospodarki opartej na zasobach jest Portugalia, której rozwój polegał na unowocześnianiu istniejącego tradycyjnego potencjału endogenicznego obszarów wiejskich poprzez: turystykę, rolnictwo i przemysł obuwniczy (T. G. Grosse 2007). Przyczyną słabości tych działań były: brak polityki regionalnej, słabość instytucji regionalnych, brak infrastruktury badawczo-rozwojowej oraz niski poziom kapitału społecznego.

Gospodarka oparta na inwestycjach sprzyja podnoszeniu efektywności gospodarowania, ulepszeniu importowanych technologii, oferowaniu zróżnicowanych produktów. Kluczowe znaczenie dla niej mają czynniki konkurencyjności wzmacniające efektywność (K. Schwab, X. Sala-i-Martin 2012), tj.:

³ Ten model gospodarczy był typowy dla państw socjalistycznych. Inwestycje w nich realizowane miały przede wszystkim na celu aspekt ilościowy bez zasadniczej poprawy efektywności gospodarowania.

- szkolnictwo wyższe oraz szkolenia zawodowe,
- efektywność rynku towarów,
- efektywność rynku pracy,
- skłonność do zmian technologicznych,
- rozmiar rynku.

Skuteczne przyciąganie inwestycji, zwłaszcza zagranicznych, przyczynia się do poprawy podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Przez wiele lat za lidera tego typu działań w Europie uchodziła Irlandia, której gospodarkę można było określić mianem stymulowanej napływem kapitału zagranicznego, co było efektem polityki gospodarczej rządu nastawionej na pozyskiwanie tego typu inwestorów (T. G. Grosse 2007). Jednak okazało się, że – zgodnie z teorią cyklu produktu R. Vernona – inwestorzy wykazywali małą innowacyjność technologiczną, wytwarzanie innowacji odbywało się bowiem poza Irlandią, natomiast w kraju tym lokalizowano montownie o dopracowanych technologiach, których celem była produkcja przy niskich kosztach pracy. Jednocześnie inwestorzy dokonywali znacznego transferu zysków za granicę, nie reinwestując ich w gospodarkę irlandzką. Firmy krajowe zostały zepchnięte do nisz rynkowych. Jednocześnie pojawiła się groźba „ucieczki” firm zagranicznych w poszukiwaniu jeszcze niższych kosztów pracy. Wszystko to przyczyniło się do zmiany polityki rządu w zakresie przyciągania inwestycji na bardziej selektywną oraz do większego wspierania finansowych badań krajowych.

Gospodarka oparta na wiedzy i innowacjach jest obecnie typowa dla obszarów rdzeniowych w Europie i na świecie. Charakteryzuje się wytwarzaniem wiedzy, innowacji, rozwojem sektora B+R, kreowaniem nowych rynków. Kluczowe znaczenie dla niej mają czynniki konkurencyjności, związane z innowacyjnością i zaawansowaniem (K. Schwab, X. Sala-i-Martin 2012), tj.:

- zaawansowanie rozwoju biznesu (struktura firm, ich usieciwienie itp.),
- innowacje technologiczne i nietechnologiczne.

Przykładem tego typu nowoczesnej gospodarki zbudowanej na peryferiach kontynentu jest Finlandia, która obecnie uchodzi za jedno z najbardziej innowacyjnych państw w Europie. Kraj ten przeszedł przez wszystkie wcześniej wymienione stadia rozwoju, tj. gospodarki (K. Stachowiak 2008):

- opartej na obfitych i tanich zasobach drewna, importowanych technologiach i standaryzowanych produktach, w latach 1850–1940,
- opartej na inwestycjach, samodzielnie ulepszanych importowanych technologiach i zróżnicowanych produktach, w latach 1940–1990,
- opartej na rodzimym wytwarzaniu wiedzy, innowacjach, własnych badaniach i technologiach oraz produktach kreujących nowe rynki (których symbolem stał się telefon komórkowy Nokia), od 1990.

Sukces Finlandii związany był (T. G. Grosse 2007):

- z konsekwentną realizacją długofalowych programów rządowych dotyczących budowania konkurencyjnej gospodarki,
- ze wspieraniem oświaty, nauki i szkolnictwa wyższego,

- z instytucjonalnym wspieraniem innowacyjności krajowych firm, m.in. poprzez tworzenie centrów innowacyjności,
- z tworzeniem sieci technologicznych,
- ze wzmacnianiem zasobów endogenicznych.

Konkurencyjność regionu, w tym przygranicznego, zależy od cech jego potencjału endogenicznego w stosunku do kryteriów lokalizacji. Kryteria te ulegają zmianie wraz ze zmianami paradygmatu rozwoju (od gospodarki zasobochłonnej po opartą na wiedzy). W przypadku gospodarki zasobochłonnej, ale także opartej na inwestycjach podnoszących efektywność gospodarowania, istotna była dostępność i wielkość poszczególnych zasobów oraz jak najniższy koszt ich pozyskania. W przypadku regionów przygranicznych, położonych wzdłuż granicy pełniącej w dłuższym okresie funkcję dezintegracyjną, dostępność i jakość zasobów (np. pracy) jest ograniczona na skutek negatywnych procesów demograficznych, opisanych w poprzednim rozdziale, co może spowodować ich niekonkurencyjność. Regiony bogate w zasoby charakteryzowały się natomiast konkurencyjnością kosztową, czego przejawem była renta położenia regionu przygranicznego w stosunku do kraju sąsiedniego, przy funkcjonowaniu co najmniej granicy fragmentacyjnej. Ryzyko konkurencyjności kosztowej polega jednak na tym, że zawsze może się znaleźć region oferujący niższe koszty pozyskiwania zasobów i w ten sposób dotychczasowy region przestaje być konkurencyjny.

Inne kryteria lokalizacyjne są istotne w gospodarce opartej na wiedzy. Są nimi m.in.: jakość kapitału ludzkiego i społecznego, instytucje gromadzące wiedzę (uniwersytety, jednostki badawczo-rozwojowe), możliwość stworzenia regionalnego systemu innowacyjnego. W tego typu gospodarce konkurencyjność oparta jest na tworzeniu wiedzy i generowaniu innowacji, w związku z czym jest ona zdecydowanie bardziej trwała niż konkurencyjność kosztowa. Ten typ konkurencyjności jest trudny do osiągnięcia w regionach przygranicznych, położonych wzdłuż granic dezintegrujących. Może się natomiast pojawić w warunkach granicy o funkcji co najmniej fragmentacyjnej. Szczególną rolę w budowaniu tego typu konkurencyjności w regionach przygranicznych – zdaniem M. Smahó (2010) – odgrywają uniwersytety, które powinny współpracować z podobnego typu placówkami w państwach sąsiednich poprzez:

- nieformalne kontakty osobiste uczonych (wstępny etap współpracy),
- wspólne projekty badawcze i edukacyjne,
- międzynarodowe programy stypendialne,
- wszechstronne kontakty,
- wspólnie wydawane dyplomy dla absolwentów oraz wspólne ustalanie strategicznych kierunków badań (najwyższy etap współpracy).

Lokalizacja i rozwój uniwersytetów w regionach przygranicznych przynoszą szereg korzyści z punktu widzenia tworzenia konkurencyjności innowacyjnej, gdyż:

- przyciągają one młodzież oraz pracowników naukowych, zwiększając ilość i jakość kapitału ludzkiego w regionie,
- mogą się przyczyniać do budowania kapitału społecznego,

– stają się instytucjonalnym źródłem wiedzy w ramach regionalnego systemu wspierania innowacyjności.

Mała adekwatność lub nieadekwatność potencjału endogenicznego regionu przygranicznego w stosunku do kryteriów lokalizacyjnych oznacza, że w budowaniu konkurencyjności regionalnej mogą być pomocne impulsy zewnętrzne w postaci (G. Gorzelak 2003):

- napływu kapitału zewnętrznego,
- pomocy publicznej,
- popytu zewnętrznego na produkty regionu.

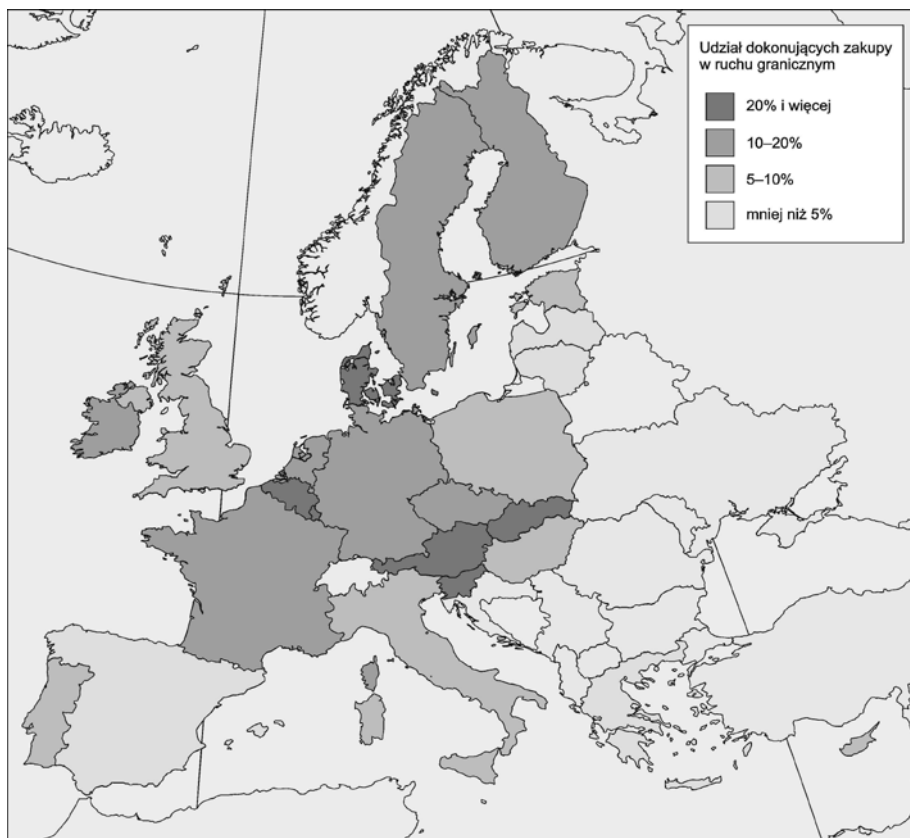
Napływ kapitału zewnętrznego do regionu przygranicznego następuje, kiedy zapewnia on rentę położenia w stosunku do atrakcyjnego rynku zbytu, jakim jest sąsiednie państwo. Atrakcyjność tego rynku mierzy się nie tylko liczbą konsumentów, ale przede wszystkim ich siłą nabywczą. Warunkiem koniecznym jest jednak likwidacja bądź znaczące ograniczenie bariery przestrzennej, jaką jest granica. W przypadku granicy zamkniętej nie ma bowiem sensu lokowanie inwestycji w regionie przygranicznym, jako że brak dostępu do części rynku położonego w państwie sąsiednim wymusza konieczność poszukiwania rynku kompensacyjnego w znacznej odległości od lokalizacji inwestycji, co podnosi koszty jej funkcjonowania (A. Niebuhr, S. Stiller 2002).

Pomoc publiczna jest następstwem zastosowania zróżnicowanych instrumentów polityki regionalnej. Zagadnieniu temu poświęcone są rozważania zawarte w kolejnym podrozdziale.

Zewnętrzny popyt na towary i usługi oferowane w regionach przygranicznych ma szansę w znaczącym stopniu pojawić się w warunkach granicy o funkcji co najmniej fragementacyjnej. Może on przybierać formę handlu przygranicznego, który staje się źródłem dochodów, zwłaszcza dla wielu drobnych podmiotów gospodarczych i osób fizycznych. Jest on motywowany brakiem towarów po jednej ze stron granicy, ich niższymi cenami lub może wynikać ze specyfiki systemów podatkowych⁴. W warunkach granicy integracyjnej tego typu popyt na ogół się zmniejsza, ale całkowicie nie zanika (rycina 6.1), w jego miejsce pojawia się bardziej trwałe

⁴ Dobrym przykładem ilustrującym to zjawisko jest handel na pograniczu polsko-ukraińskim. Pierwszy jego etap (1990–1993) polegał na napływie tanich, często niezbyt wysokiej jakości towarów z Ukrainy do Polski. Dochody ze sprzedaży tych towarów, wymienione na dolary, wywożone były na Ukrainę. Etap drugi (1994–1998) charakteryzował się odwróceniem strumieni towarowo-pieniężnych. Braki towarów na rynku ukraińskim spowodowały, że Ukraińcy przyjeżdżali do Polski po towary (spośród artykułów spożywczych szczególnie powodzeniem cieszyły się owoce, warzywa i ryby, a spośród artykułów nieżywnościowych – odzież, meble, materiały budowlane). Rozkwit handlu przygranicznego odczuwały gminy, na których obszarze położone są przejścia graniczne, a także miasta, zwłaszcza większe, usytuowane do 100 km od granicy. Od roku 1999 handel przygraniczny wkroczył w trzecią fazę. Jego znaczenie zaczęło relatywnie maleć, co niewątpliwie stanowi następstwo wzrostu aktywności gospodarczej po stronie ukraińskiej i zaspokajania popytu na towary i usługi przez producentów miejscowych lub zagranicznych rozwijających swoją działalność na Ukrainie oraz ograniczeń ilości przewożonych towarów, wprowadzanych przez władze ukraińskie. Wejście Polski do UE w 2004 roku otworzyło nowe możliwości handlu przygranicznego. Ukraińcy kupują sprzęt IT, RTV, AGD, a wywożąc go na Ukrainę, czyli poza obszar Unii Europejskiej, korzystają z prawa do zwrotu podatku VAT, który stanowi ich zarobek.

zapotrzebowanie na usługi oferowane w regionie (turystyczne, edukacyjne) czy kooperację w zakresie tworzenia i wdrażania innowacji produktowych lub technologicznych. Natomiast w warunkach granicy framentacyjnej spontaniczny handel przygraniczny ma szansę się utrzymywać, co wynika ze sztucznie podtrzymywanych różnicowań celnych, podatkowych itp., które tego typu przedsięwzięciom zapewniają opłacalność.



Rycina 6.1. Podróże transgraniczne w Europie w celu dokonania zakupów

Źródło: B. Spierings, M. van der Velde (2008).

Impulsy zewnętrzne, które stanowią uzupełnienie potencjału endogenicznego mogą zostać przez regiony, w tym przygraniczne, wykorzystane w sposób następujący (G. Gorzelak 2003):

- dodatkowe korzyści uzyskane poprzez oddziaływanie czynników zewnętrznych służą przyspieszeniu zmian strukturalnych i uzyskaniu lepszego dostosowania cech regionu do współczesnych i przyszłych kryteriów lokalizacji,
- korzyści uzyskanie dzięki impulsom zewnętrznym przeznaczone są na pokrywanie kosztów ograniczonej restrukturyzacji,

– dodatkowe korzyści przeznaczone są na pokrywanie strat, wynikających z pogłębiającego się niedostosowania cech regionu do kryteriów lokalizacji i wynikającego z tego spadku konkurencyjności regionu, czemu towarzyszy zaniechanie działań restrukturyzacyjnych.

Uwzględniając trzy powiązane ze sobą kryteria: paradygmat rozwoju i wynikające z niego kryteria lokalizacji, szeroko ujmowane cechy regionu oraz impulsy zewnętrzne, można wyróżnić cztery modelowe typy regionów (tabela 6.2).

Tabela 6.2. Typy regionów według kryterium paradygmatu rozwoju, cech regionu i impulsów zewnętrznych

Typy regionów	Charakterystyka
Regiony silne – „liderzy”	Utrzymują swoje pozycje pomimo zmiany paradygmatu rozwoju. Ich cechy są zgodne z kryteriami lokalizacji, a najsilniejsze z nich kryteria te wyznaczają. Są atrakcyjne dla napływu kapitału oraz kształtują wytwarzane u siebie innowacyjne produkty.
Regiony tradycyjnego przemysłu – „przegrani”	Utraciły konkurencyjność w wyniku zmiany paradygmatu rozwoju, a tym samym czynników lokalizacji. Uzyskując silne impulsy zewnętrzne, część z nich dokonała restrukturyzacji, a część wykorzystała je w celu łagodzenia skutków utraty konkurencyjności.
Regiony słabo rozwinięte – „zapóźnieni”	Ich niska konkurencyjność utrzymuje je w stanie stagnacji, co wynika ze zbyt niskiego potencjału endogenicznego, któremu towarzyszą zbyt słabe impulsy zewnętrzne lub nie wykorzystywane w celu dokonania restrukturyzacji.
Regiony sukcesu – „wygrani”	Zdołały przezwyciężyć negatywne sprzężenie między swoimi cechami a kryteriami lokalizacji dzięki umiejętnemu wykorzystaniu impulsów zewnętrznych.

Źródło: G. Gorzelak (2003).

W przypadku regionów przygranicznych szczególnym impulsem zewnętrznym są uwarunkowania geopolityczne, które wpływają na charakter i funkcje granic. Jeśli granica w sposób długotrwały jest zamknięta, obniża potencjał endogeniczny regionu, czego przejawem jest przede wszystkim zmniejszanie się ilości i jakości kapitału ludzkiego oraz obniżanie się kapitału społecznego, ale jednocześnie osłabia ona oddziaływanie impulsów zewnętrznych. Stąd najczęściej regiony przygraniczne mają charakter „zapóźnionych”. Jednak otwarcie granicy może stanowić na tyle silny impuls restrukturyzacyjny, że region przygraniczny stanie się „wygranym”. Pozostałe typy regionów, zidentyfikowane w tabeli 6.2, trafiają się rzadziej, i to w sytuacji, gdy pogranicze nie było podzielone granicą dezintegrującą bądź okres jej działania w tej funkcji był krótki. Takim przykładem są regiony przygraniczne Niemiec i Holandii, będące miejscem lokalizacji tradycyjnego przemysłu włókienniczego, powołały one do życia pierwszy w Europie – euroregion *Euregio*. Jednym z jego zadań było lobbowanie na rzecz restrukturyzacji gospodarczej. Obszar ten jest podawany jako przykład udanej restrukturyzacji, przestał zatem mieć charakter „przegranego”.

Stymulująco-korygujący charakter wobec potencjału endogenicznego regionów przygranicznych oraz pozostałych impulsów zewnętrznych ma polityka regionalna, której genezie oraz ewolucji poświęcony został kolejny podrozdział.

2. Geneza i ewolucja polityki regionalnej

Charakter państwa oraz wynikający z niego zakres kompetencji struktur regionalnych, a także skala problemów oraz wyzwań rozwojowych, występujących w regionach, wpływają na kształt polityki regionalnej, jej cele oraz instrumentarium. Polityka regionalna jest definiowana jako całokształt działań państwa i występujących w jego imieniu władz centralnych, regionalnych i lokalnych na rzecz rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów (B. Winiarski 1976). Jest ona reakcją władz publicznych na występujące w ramach państwa zróżnicowania regionalne poziomu i procesów rozwoju.

W systemie polityki regionalnej państwa wyodrębnia się dwa jej zasadnicze elementy (P. Churski 2008):

- politykę interregionalną, związaną z aktywnością władz centralnych na rzecz poszczególnych regionów,
- politykę intraregionalną, obejmującą aktywność władz regionalnych i lokalnych.

W ramach regionów geopolitycznych polityka regionalna może być prowadzona także na poziomie ponadpaństwowym, czego najbardziej znanym przykładem jest polityka regionalna Unii Europejskiej, określana także mianem polityki spójności lub strukturalnej.

Geneza polityki regionalnej wiąże się z jej wymiarem interregionalnym i sięga lat 30. XX wieku. Była przejawem interwencjonizmu państwowego wobec regionów słabiej rozwiniętych – zwanych także peryferyjnymi czy problemowymi – w USA, Wielkiej Brytanii i Polsce. O ile w krajach anglosaskich polegała na wyposażaniu obszarów peryferyjnych w infrastrukturę, o tyle w Polsce przejawiała się realizacją przede wszystkim państwowych inwestycji przemysłowych w ramach tworzonego Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP). Inwestycje te dotyczyły nowoczesnych gałęzi przemysłu (lotniczego, maszynowego, chemicznego, zbrojeniowego).

W okresie międzywojennym polityka regionalna – zwłaszcza w USA i Wielkiej Brytanii – miała bardziej charakter interwencji regionalnych niż systematycznie prowadzonych działań. Rozwój polityki intraregionalnej wiąże się z procesem decentralizacji państw europejskich po drugiej wojnie światowej, a polityka spójności UE została zapoczątkowana z chwilą wstąpienia Wielkiej Brytanii do Unii Europejskiej w 1973 roku.

Współcześnie w sposobie prowadzenia polityki regionalnej można zidentyfikować dwa podejścia modelowe (J. Hasusner 2001):

- centralistyczno-wyrównawcze (tradycyjne),
- decentralistyczno-konkurencyjne (nowoczesne).

Podejście centralistyczno-wyrównawcze jest odpowiedzią władz publicznych, głównie szczebla centralnego, na występujące zróżnicowania w rozwoju społeczno-ekonomicznym poszczególnych regionów administracyjnych. Podstawowym problemem regionów peryferyjnych jest zahamowanie ich marginalizacji społeczno-ekonomicznej oraz zainicjowanie procesów rozwojowych. Skala i koncentracja negatywnych zjawisk występujących w regionach słabo rozwiniętych (problemowych, peryferyjnych) są na tyle duże, że władze regionalne samodzielnie – bez pomocy rządu – nie są w stanie ich rozwiązać. Zatem konieczne jest prowadzenie polityki interregionalnej, a jej celem jest egalitaryzm, określane także mianem spójności, osiągnięty w wyniku redystrybucyjnych działań rządu, czyli finansowania regionów peryferyjnych kosztem regionów dobrze prosperujących. Działania takie są prowadzone głównie na bazie instrumentów:

- infrastrukturalnych (w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej) i – obecnie rzadko spotykanych – produkcyjnych (przemysłowych) inwestycji publicznych w regionach peryferyjnych,
- finansowo-ekonomicznych (podatkowych) dla inwestycji prywatnych, lokujących się w regionach słabo rozwiniętych.

Ponadto wykorzystywane są także instrumenty legislacyjne, związane z tworzeniem podstaw prawnych polityki regionalnej, oraz informacyjne, służące rozwojowi sektora otoczenia biznesu (P. Churski 2008). Próby tego typu działań podejmowane są w różnych krajach, w tym europejskich. Ich skuteczność jest jednak zróżnicowana.

Najbardziej spektakularnym przykładem nieskuteczności takiego modelu polityki regionalnej są południowe Włochy (Mezzogiorno). Północna część Włoch dzięki inwestycjom rządowym z lat 50. i 60. XX wieku, lokalizowanym w dużych ośrodkach przemysłowych, wspieraniu innowacji, migracjom taniej siły roboczej z południa Włoch osiągnęła sukces gospodarczy na tyle znaczący, że zaliczana jest do rdzenia ekonomicznego Europy. Na południu kraju polityka rządu włoskiego nie przyniosła natomiast takich rezultatów. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy można wymienić m.in. (T. G. Grosse 2007):

- brak współpracy pomiędzy przedsiębiorcami, a wręcz konkurowanie między nimi o dotacje,
- uzależnienie gospodarcze od Północy (filie przedsiębiorstw),
- mała innowacyjność (brak bazy naukowej i badawczej),
- wyuczona bezradność (uzależnienie od pomocy finansowej rządu włoskiego oraz Unii Europejskiej),
- układy mafijne.

Porażka w przełamywaniu peryferyjności południowych Włoch ma zatem przede wszystkim podłoże społeczno-kulturowe i związana jest z niskim kapitałem społecznym tam występującym. A. Kukliński (2011) zwraca uwagę także na błędną politykę rządu włoskiego i Unii Europejskiej. Wspomniany autor uważa, że porażką polityki regionalnej – podobną do Mezzogiorno – są Niemcy Wschodnie i Polska Wschodnia. Niemcy Wschodnie, pomimo sprawności instytucji publicznych (które zawiodły w południowych Włoszech) i niespotykanej pod względem finansowym interwencji

zewewnętrznej, nadal pozostają peryferyjne. Nie uwzględniono bowiem konieczności wzmacniania ich potencjału endogenicznego zgodnie z logiką gospodarki innowacyjnej (opartej na wiedzy). Polska Wschodnia nie otrzymała aż tak dużego wsparcia zewnętrznego, jednak i tak w znacznym stopniu zostało ono przeznaczone na cele socjalne, a nie rozwojowe, co nie przełamało jej peryferyjnego charakteru⁵.

W tej sytuacji coraz bardziej dostrzegana jest słabość centralistyczno-wyrównawczego modelu polityki regionalnej, opartego na kryterium egalitaryzmu. Wraca na nowo tradycyjny dylemat kryteriów tej polityki: egalitaryzm czy efektywność, który w złagodzonej nieco formie można przedstawić jako: poprawę w regionie (pomoc słabszym) czy poprawę w kraju (równoważenie struktury przestrzennej). Coraz popularniejszy staje się wybór kryterium efektywności, co oznacza akceptację podejścia decentralistyczno-konkurencyjnego do polityki regionalnej.

Nowy paradygmat polityki regionalnej opiera się przede wszystkim na polityce intraregionalnej, traktowanej jako polityka dyfuzji rozwoju związanego z wykorzystaniem potencjału endogenicznego, oraz na strategicznych – z punktu widzenia interesów całego kraju – interwencjach regionalnych ze strony rządu, m.in. w formie kontraktów regionalnych. Głównym celem polityki regionalnej jest wspieranie regionów – tzw. „lokomotywy rozwoju”, dzięki którym następuje dyfuzja impulsów rozwojowych do regionów peryferyjnych, problemowych.

W sposób syntetyczny różnice między tradycyjnym i nowym modelem polityki regionalnej ukazuje tabela 6.3.

Tabela 6.3. Tradycyjny i nowy paradygmat polityki regionalnej

Wyszczególnienie	Tradycyjny paradygmat: centralistyczno-wyrównawcza polityka regionalna	Nowy paradygmat: decentralistyczno-konkurencyjna polityka regionalna
Strategie	Podejście sektorowe	Zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe
Cele	KONKURENCYJNOŚĆ: słowo-wytrych: wskazywanie wielu elementów jako czynników konkurencyjności, w efekcie nakładanie się różnorodnych nieskoordynowanych działań.	KONKURENCYJNOŚĆ: główny element nowej polityki regionalnej (dyfuzja wzrostu), precyzyjnie określone czynniki konkurencyjności i strategicznie wybrane kierunki jej podnoszenia, wielosektorowe podejście ukierunkowane terytorialnie.
	WYRÓWNYWANIE: duży nacisk na działania wyrównawcze, jednak efekt przeciętny w stosunku do zamierzonego – pogłębianie się zróżnicowań, rozpraszenie środków.	WYRÓWNYWANIE: działania wyrównawcze w węższym zakresie, istotne dla całego kraju, na wybranych obszarach, dla odkrywania i wykorzystywania ich potencjałów, pozwalające osiągnąć „masę krytyczną” niezbędną do dalszego rozwoju.

⁵ O trwałości dystansu rozwojowego wschodnich obszarów Niemiec i Polski w stosunku do ich części zachodnich w ostatnim dziesięcioleciu pisał M. Smętkowski (2012).

Tabela 6.3. Tradycyjny i nowy paradygmat polityki regionalnej (dok.)

Wyszczególnienie	Tradycyjny paradygmat: centralistyczno-wyrównawcza polityka regionalna	Nowy paradygmat: decentralistyczno-konkurencyjna polityka regionalna
Narzędzia	Subsydia i pomoc publiczna	Zintegrowane instrumenty „miękkie” i „twarde”, otoczenie biznesowe, kapitał społeczny, sieciowanie, lepsza koordynacja.
Wymiar terytorialny	Regiony traktowane homogenicznie, bez uwzględniania ich wewnętrznej i zewnętrznej różnorodności, słabo uwzględniony wymiar terytorialny, prymat podejścia sektorowego, „algorytm biedy”.	Podejście terytorialne we wszystkich działaniach rozwojowych, dostrzeganie różnorodności, silna koordynacja, zarządzanie wielopoziomowe, zintegrowane programy dedykowane obszarom strategicznej interwencji.
Jednostki terytorialne	Jednostki administracyjne, brak uwzględniania relacji miasto-wieś w instrumentach polityki, obszary wiejskie postrzegane jednakowo w całym kraju.	Jednostki funkcjonalne, zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów, polityka dostosowana do miejsc z uwzględnieniem zależności obszarów generujących wzrost, obszarów powiązanych funkcjonalnie i obszarów peryferyjnych.
Aktorzy	Rząd i samorząd	Wszystkie szczeble administracji publicznej, aktorzy społeczni i przedstawiciele biznesu – <i>empowerment of multi-level governance</i> .

Źródło: *Regional Development...*(2010).

Dyfuzja z obszarów centralnych („lokomotyw rozwoju”) na peryferyjne odbywa się dzięki powiązaniom infrastrukturalnym, przyczyniającym się do zwiększenia dostępności komunikacyjnej. Nie oznacza to jednak, że nie należy podejmować innych działań wobec regionów peryferyjnych. Niezbędne w tym zakresie jest m.in. (T. G. Grosse 2007):

- formułowanie długofalowych rządowych, regionalnych i lokalnych strategii i programów budowania konkurencyjności obszarów peryferyjnych oraz ich konsekwentna realizacja,
- wspieranie regionalnej i lokalnej przedsiębiorczości poprzez podnoszenie atrakcyjności lokalizacyjnej,
- podnoszenie innowacyjności poprzez wzmacnianie pozycji uniwersytetów i innych instytucji badawczych,
- podnoszenie jakości kapitału społecznego,
- realizowanie publicznych inwestycji rozwojowych oraz tworzenie zachęt finansowych dla inwestycji prywatnych (kredyty bankowe, *venture capital*),
- selektywne przyciąganie inwestycji zagranicznych,
- kreowanie i wzmacnianie regionalnych centrów rozwoju.

Ważna jest hierarchia podejmowanych działań. W regionach peryferyjnych często przecenia się znaczenie dostępności komunikacyjnej, uzależniając od niej w sposób absolutny możliwości rozwoju regionu. R. Crescenzi i A. Rodriguez-Pose (2012) zbadali wpływ infrastruktury transportowej na rozwój regionów w Unii Europejskiej. Wnioski, jakie wyciągnęli na podstawie badań, sprowadzają się do stwierdzenia, że zmienna, jaką jest wyposażenie w infrastrukturę transportową, w niewielkim stopniu wyjaśnia poziom rozwoju regionalnego. Znacznie ważniejsze okazały się:

- odpowiedni kapitał społeczny,
- wysoka zdolność innowacyjna w samym regionie, jak i w obszarze go otaczającym,
- zdolność przyciągania migrantów.

Uzyskane wyniki badań są spójne z paradygmatem gospodarki opartej na wiedzy oraz z czynnikami lokalizacyjnymi z niego wynikającymi.

3. Polityka regionalna Unii Europejskiej wobec regionów peryferyjnych i przygranicznych

Nadal w dużym stopniu redystrybucyjny charakter, ukierunkowany na wspieranie regionów peryferyjnych, zwłaszcza w znaczeniu społeczno-ekonomicznym, ma także polityka regionalna Unii Europejskiej, realizowana ze szczebla ponadpaństwowego, określana także mianem polityki spójności (ze względu na cele) lub strukturalnej (gdyż jej głównymi instrumentami są Fundusze Strukturalne). Pochłania ona około 1/3 budżetu UE. Jest prowadzona według zasad (tabela 6.4):

- generalnych, obejmujących: subsydiarność, elastyczność i koordynację,
- organizacyjnych, na które składają się: programowanie, partnerstwo, kompatybilność i spójność,
- finansowych, czyli koncentracji, dodawalności i komplementarności,
- zarządzania programami rozwoju regionalnego, związanymi z monitorowaniem, ewaluacją oraz kontrolą finansową.

Istotną kwestią – z punktu widzenia polityki regionalnej UE – jest identyfikacja obszaru regionu. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, w państwach członkowskich występuje bardzo duże zróżnicowanie w zakresie wielkości regionów administracyjnych i jednostek subregionalnych. W celu zapewnienia porównywalności obszarów wspieranych przez politykę regionalną UE wprowadzono klasyfikację statystycznych jednostek terytorialnych NUTS, obejmującą pięć poziomów: NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3 oraz LAU 1, LAU 2. Poziom regionalny związany jest z pierwszymi trzema typami jednostek, a lokalny – z pozostałymi dwoma.

Dla delimitacji jednostek regionalnych przyjęto następujące kryteria:

- zgodność z istniejącym podziałem terytorialnym, co nie oznacza, że wszystkie trzy poziomy (NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3) muszą mieć swój odpowiednik w strukturze administracyjno-terytorialnej państwa członkowskiego, ale mogą być sumą jednostek administracyjnych niższego rzędu,

Tabela 6.4. Zasady polityki regionalnej UE

Zasada	Charakterystyka
Zasady generalne	
Subsydiarność (pomocniczość)	Zasada ta polega na tym, że Unia Europejska w zakresie, który nie podlega jej bezpośredniej kompetencji, podejmuje działania tylko wtedy, gdy cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez państwa członkowskie. Polityka regionalna nie należy do wyłącznych kompetencji UE, a jest domeną poszczególnych państw członkowskich, stąd działania unijne mają jedynie charakter uzupełniający.
Elastyczność	Zasada ta oznacza respektowanie różnicowań regionalnych oraz specyfiki instytucjonalno-organizacyjnej państw członkowskich.
Koordynacja	Zasada ta dotyczy: zintegrowanego wykorzystywania wszystkich dostępnych instrumentów finansowych, koordynowania polityk regionalnych krajów członkowskich oraz dążenia do harmonijnego rozwoju przestrzeni europejskiej.
Zasady organizacji polityki regionalnej	
Programowanie	Zasada ta oznacza, że wsparcie UE odbywa się poprzez realizację kompleksowych programów rozwoju regionalnego, a nie pojedynczych projektów inwestycyjnych.
Partnerstwo	Zasada ta obejmuje: partnerstwo instytucjonalne między władzami publicznymi różnych szczebli (unijnego, krajowego, regionalnego, lokalnego) oraz partnerstwo publiczno-prywatne między władzami publicznymi, podmiotami publicznymi i organizacjami społecznymi.
Kompatybilność	Zasada ta odnosi się do spójności polityki regionalnej z innymi politykami UE, w tym zwłaszcza z polityką ochrony konkurencji, przejrzystości zamówień publicznych, ochrony środowiska oraz równości szans między kobietami i mężczyznami.
Spójność	Zasada ta związana jest z koordynowaniem polityki ekonomicznych państw członkowskich z ich politykami regionalnymi.
Zasady finansowania	
Koncentracja	Zasada ta przejawia się w przeznaczaniu funduszy na ograniczoną liczbę celów oraz w doborze kryteriów, służących wyselekcjonowaniu regionów dotkniętych problemami rozwojowymi.
Dodawalność	Zasada ta zakłada, że fundusze unijne nie zastępują, ale uzupełniają środki państw członkowskich na politykę regionalną.
Komplementarność	Zasada ta powiązana jest z zasadami: dodawalności oraz partnerstwa i polega na uzupełnianiu się działań podejmowanych z inicjatywy podmiotów krajowych i unijnych.
Zasady zarządzania programami rozwoju regionalnego	
Monitorowanie	Zasada ta oznacza obowiązek śledzenia realizacji programu w celu nadzorowania jego realizacji zgodnie z wcześniej przyjętymi ustaleniami.
Ewaluacja	Zasada ta postuluje konieczność oceny programów rozwoju <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> .
Kontrola finansowa	Zasada ta nakłada odpowiedzialność finansową na państwa członkowskie i Komisję Europejską za realizację programów.

Źródło: I. Pietrzyk (2004).

– określoną wielkość wyrażoną liczbą mieszkańców, wynoszącą dla NUTS 1 – od 3 do 7 mln mieszkańców, NUTS 2 – od 800 tys. do 3 mln, NUTS 3 – od 150 do 800 tys.

Liczbę jednostek NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3 w poszczególnych państwach członkowskich, państwach kandydujących oraz państwach członkowskich EFTA zawiera tabela 6.5.

Tabela 6.5. Liczba jednostek NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3 w państwach członkowskich UE i pozostałych państwach

Państwo	Liczba jednostek		
	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Państwa członkowskie UE			
Austria	3	9	35
Belgia	3	11	44
Bułgaria	2	6	28
Cypr	1	1	1
Czechy	1	8	14
Dania	1	5	11
Estonia	1	1	5
Finlandia	1+1 (Wyspy Alandzkie)	4 +1 (Wyspy Alandzkie)	19 +1 (Wyspy Alandzkie)
Francja	8+1 (departamenty zamorskie)	22+4 (departamenty zamorskie)	96 +4 (departamenty zamorskie)
Grecja	4	13	51
Hiszpania	7	17+2 (Ceuta i Melilla)	57+2 (Ceuta i Melilla)
Holandia	4	12	40
Irlandia	1	2	8
Luksemburg	1	1	1
Litwa	1	1	10
Łotwa	1	1	6
Malta	1	1	2
Niemcy	16	39	429
Polska	6	16	66
Portugalia	1+2 (Azory i Madera)	5+2 (Azory i Madera)	28+2 (Azory i Madera)
Rumunia	4	8	42
Słowacja	1	4	8
Słowenia	1	2	12
Szwecja	3	8	21
Węgry	3	7	20
Wielka Brytania	Anglia	9	93
	Walnia	1	2

Tabela 6.5. Liczba jednostek NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3 w państwach członkowskich UE i pozostałych państwach (dok.)

Państwo		Liczba jednostek		
		NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Wielka Brytania (dok.)	Szkocja	1	4	23
	Irlandia Północna	1	1	5
Włochy		5	21	107
UE-27		97	271	1303
Państwa kandydujące do UE				
Chorwacja		1	3	21
Macedonia		1	1	8
Turcja		12	26	81
Razem		14	30	110
Państwa EFTA				
Islandia		1	1	2
Liechtenstein		1	1	1
Norwegia		1	7	19
Szwajcaria		1	7	26
EFTA		4	16	48
Państwa spoza UE		18	46	158

Źródło: Eurostat.

Jak wspomniano, polityka regionalna UE – pomimo ewolucji celów (tabela 6.6) – adresowana jest głównie do regionów słabo rozwiniętych („zapóźnionych” – zgodnie z typologią zawartą w tabeli 6.2), tj. tych, w których poziom PKB *per capita*, wyliczony według parytetu siły nabywczej jako średnia dla trzech ostatnich lat, poprzedzających kolejny okres programowania, nie przekracza 75% średniej unijnej (cel 1). Regionem w tym przypadku jest jednostka terytorialna NUTS 2. Obszar jednostek NUTS 2 objętych celem 1 w latach 2007–2013 ukazuje rycina 6.2.

Realizacja celu 1 w latach 1989–1993 pochłonęła około 60% z kwoty 57 mld euro przeznaczonych na politykę regionalną UE. W kolejnym okresie – 1994–1999 – było to około 70% ze 137 mld euro (łącznie z celem 6), a w następnych odpowiednio: około 75% ze 183 mld euro (2000–2006) i około 80% z 308 mld euro (2007–2013). Dominacja celu 1 powoduje, że polityka regionalna UE określana jest także jako polityka spójności.

Cel drugi adresowany jest do regionów (co w tym przypadku oznacza jednostki terytorialne NUTS 3), wcześniej dobrze rozwiniętych, ale przeżywających trudności związane ze zmianą paradygmatu rozwoju, co spowodowało spadek ich konkurencyjności („przegranii” w tabeli 6.2). W latach 1989–1999 cel ten został uzupełniony trzema celami horyzontalnymi (3, 4, 5a). Od 2000 do 2013 roku dokonano koncentracji celów polityki regionalnej, łącząc cel 2 z 5a, a cel 3 z 4. Cel 2 (dla lat 1989–

1999 cel 2 + cel 5b) pochłoniął odpowiednio: około 17% budżetu UE na politykę regionalną (1989–1993 i 1994–1999), około 22% (2000–2006) i około 16% (2007–2013). W okresie 2007–2013 pojawił się nowy cel 3 – ważny z punktu widzenia celu pracy – określony jako europejska współpraca terytorialna, z udziałem w budżecie polityki regionalnej poniżej 3%.

Tabela 6.6. Cele polityki spójności w latach 1989–2020

Okres programowania				
1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020
Cel 1 (regionalny): rozwój i dostosowanie strukturalne w regionach słabiej rozwiniętych	Cel 1 (regionalny): rozwój i dostosowanie strukturalne w regionach słabiej rozwiniętych	Cel 1 (regionalny): rozwój i dostosowanie strukturalne w regionach słabiej rozwiniętych (dawne cele 1 i 6)	Cel 1 (regionalny): konwergencja	Cel 1 (regionalny): inwestowanie dla wzrostu i zatrudnienia
Cel 2 (regionalny): restrukturyzacja regionów, w których następuje upadek przemysłu	Cel 2 (regionalny): restrukturyzacja regionów, w których następuje upadek przemysłu	Cel 2 (regionalny): ekonomiczna i społeczna konwersja obszarów dotkniętych trudnościami strukturalnymi (dawne cele 2 i 5b)	Cel 2 (regionalny): regionalna konkurencyjność i zatrudnienie	Cel 2 (regionalny): europejska współpraca terytorialna
Cel 3 (horyzontalny): zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz umożliwianie ludziom młodym wejście w życie zawodowe	Cel 3 (horyzontalny): zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz umożliwianie ludziom młodym wejście w życie zawodowe	Cel 3 (horyzontalny): wsparcie adaptacji i modernizacji polityki edukacji i szkoleń i zatrudnienia	Cel 3 (regionalny): europejska współpraca terytorialna	–
Cel 4 (horyzontalny): umożliwianie pracownikom adaptacji do zmian w przemyśle i systemie produkcji	Cel 4 (horyzontalny): umożliwianie pracownikom adaptacji do zmian w przemyśle i systemie produkcji	–	–	–
Cel 5a (horyzontalny): przyspieszenie dostosowania struktur rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej	Cel 5a (horyzontalny): przyspieszenie dostosowania struktur rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej	–	–	–

Tabela 6.6. Cele polityki spójności w latach 1989–2020 (dok.)

Okres programowania				
1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020
Cel 5b (regionalny): pomoc w rozwoju i zmianach strukturalnych obszarów wiejskich	Cel 5b (regionalny) pomoc w rozwoju i zmianach strukturalnych obszarów wiejskich	–	–	–
–	Cel 6 (regionalny): rozwój i dostosowania strukturalne w regionach o małej gęstości zaludnienia (poniżej 8 osób na 1 km ² – dotyczy Finlandii i Szwecji)	–	–	–

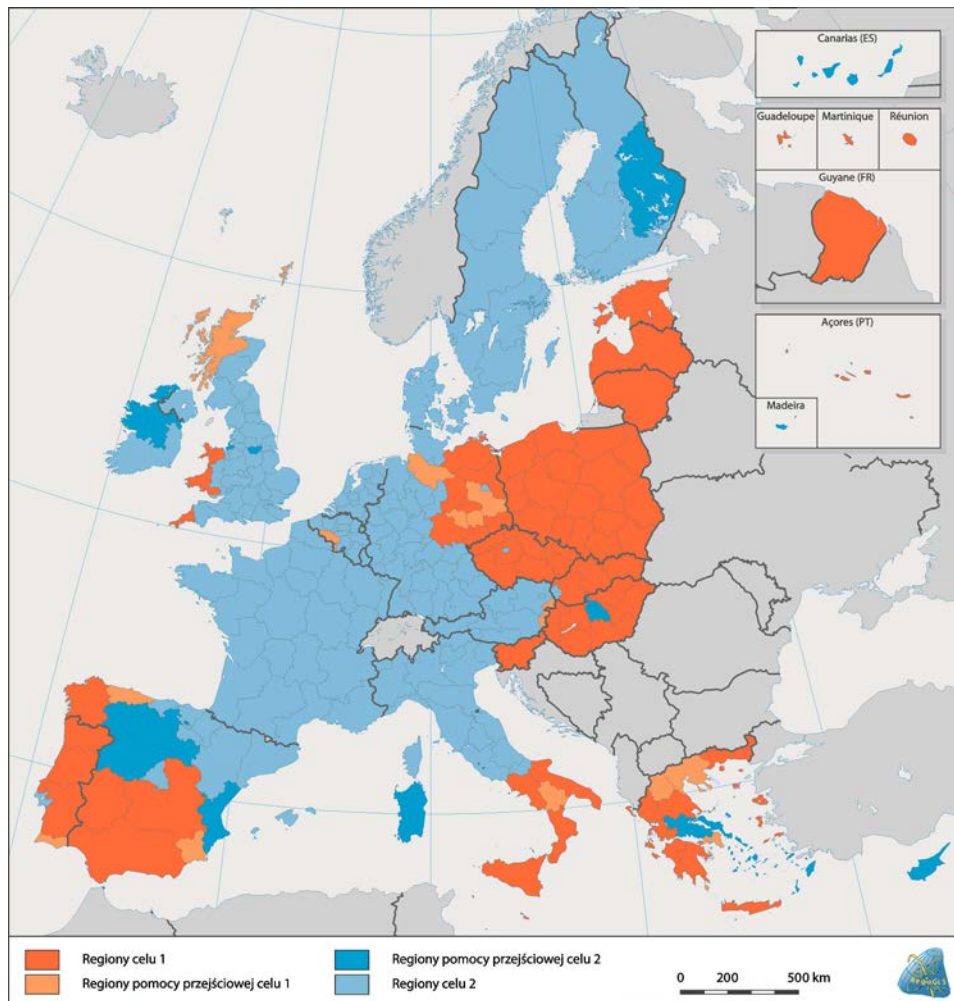
Źródło: opracowanie własne na podstawie: I. Pietrzyk (2004) oraz MRR.

Realizacja celów polityki regionalnej odbywa się poprzez tzw. inicjatywy krajowe, które przybierają formę programów operacyjnych, uzgodnionych z Komisją Europejską. Przykładowo w Polsce, która była w całości objęta celem 1, w latach 2004–2006 w ramach polityki spójności UE były realizowane następujące sektorowe programy operacyjne (SPO)⁶:

- *Wzrost Konkurencyjności Gospodarki*, związany z rozwojem przedsiębiorczości i ze wzrostem innowacyjności, adresowany do przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich, placówek badawczo-rozwojowych i instytucji otoczenia biznesu (2,6 mld euro, co stanowiło 19% funduszy UE zaangażowanych w Polsce),
- *Rozwój Zasobów Ludzkich*, dotyczący przeciwdziałania długotrwałemu bezrobociu, aktywizacji zawodowej i społecznej młodzieży, zwłaszcza zagrożonej wykluczeniem społecznym, kobiet oraz osób niepełnosprawnych, dostosowania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy (2,5 mld euro, 18%),
- *Transport i Gospodarka Morska*, mający na celu budowę i modernizację dróg krajowych i autostrad, poprawę dostępności portów morskich oraz rozwój infrastruktury kolejowej służącej obsłudze pasażerskiej aglomeracji miejskich (1,1 mld euro, 8%),
- *Ochrona Środowiska i Gospodarka Wodna*, obejmujący: duże inwestycje gospodarki wodnej oraz inwestycje ochrony przeciwpożarowej, ochronę środowiska w obszarach zanieczyszczonych, działania wspierające rozwój zrównoważony oraz rozwój systemów informacyjnych w ochronie środowiska (0,8 mld euro, 6%),

⁶ Pominięto SPO Pomoc Techniczna, służący finansowaniu instytucji zarządzających, pośredniczących i wdrażających pozostałe SPO oraz ZPORR i którego udział nie przekroczył 1% zaangażowanych w Polsce środków UE.

– *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)*, którego celem było podniesienie konkurencyjności 16 województw polskich na tle regionów europejskich (4,2 mld euro, 30%).



Rycina 6.2. Regiony celu 1 polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2007–2013

Źródło: Eurostat.

W drugim okresie akcesyjnym, obejmującym lata 2007–2013, zaangażowanie finansowe UE w Polsce, nadal objętej w całości celem 1, było bez porównania większe, a polityka spójności realizowana za pomocą programów operacyjnych (PO)⁷:

⁷ Pominięto PO Pomoc Techniczna, służący finansowaniu instytucji zarządzających, pośredniczących i wdrażających pozostałe PO oraz RPO i którego udział wyniósł 0,8% środków UE zaangażowanych w Polsce.

- *Infrastruktura i Środowisko* – 41,9% całości środków (27,9 mld euro), którego celem jest zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów oraz polepszenie życia mieszkańców poprzez rozwój infrastruktury technicznej (energetyka, dostarczanie wody, usuwanie ścieków, usuwanie odpadów, transport), przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej,
- *Kapitał Ludzki* – 14,6% całości środków (9,7 mld euro), służy umożliwieniu pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym, a w szczególności chodzi o podniesienie poziomu zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, poprawę poziomu wykształcenia, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego, wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa oraz zwiększenie spójności społecznej i terytorialnej, co ma wpłynąć na zwiększenie konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości.
- *Innowacyjna Gospodarka* – 12,4% całości środków (8,3 mld euro), jego zadaniem jest wspieranie szeroko rozumianej innowacyjności (w skali kraju lub na poziomie międzynarodowym), co oznacza, że wsparcie mogą otrzymać przedsiębiorstwa, instytucje otoczenia biznesu oraz jednostki naukowe, które chcą pomóc firmom we wdrażaniu najnowszych rozwiązań technologicznych, finansowane są duże projekty, mające stworzyć odpowiednie warunki rozwoju dla przedsiębiorstw, realizujących innowacyjność produktową (wytworzenie nowego, lepszego produktu), procesową (wytworzenie produktu w inny, nowocześniejszy sposób), marketingową lub organizacyjną.
- *16 regionalnych programów operacyjnych (RPO)* – 24,9% całości środków (16,6 mld euro), którymi zarządzają organy wykonawcze samorządów województw.

Nowością w porównaniu z okresem 2004–2006 jest PO *Rozwój Polski Wschodniej* – 3,4% całości środków (2,3 mld euro). Powstał on z inicjatywy Rady Europejskiej, która przekazała część środków finansowych na jego realizację w ramach wsparcia najbiedniejszych regionów Unii Europejskiej (UE-25). Jego celem jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz wzmocnienie działania innych programów operacyjnych na tym obszarze. Polska Wschodnia na potrzeby tego programu, obok województw przygranicznych, tj. warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego, obejmuje również słabe ekonomicznie, ale nie leżące przy granicy państwowej – województwo świętokrzyskie (rycina 6.3). Najprawdopodobniej program ten będzie kontynuowany w latach 2014–2020.

Został on stworzony, aby przyspieszyć tempo, w którym rozwija się Polska Wschodnia. Sposobem na dokonanie tego ma być pomoc finansowa dla firm, które chcą poszerzać swoją działalność, unowocześniać swoje zasoby i swoje produkty. Równie ważnym elementem jest zapewnienie jak największej liczbie mieszkańców Polski Wschodniej dostępu do szybkiego Internetu oraz poprawienie sieci dróg. Poza tym część środków w ramach tego programu została zarezerwowana na projek-

ty dotyczące rozwoju turystyki. Mogą to być akcje reklamujące Polskę Wschodnią i zapraszające turystów do skorzystania z istniejących atrakcji albo np. budowa ścieżek rowerowych.



Rycina 6.3. Obszar objęty realizacją PO Rozwój Polski Wschodniej w latach 2007–2013

Źródło: MRR.

Pierwszą poważną próbą uwzględniającą problem efektywności rozwoju i pogodynienia go z polityką spójności na obszarze Unii Europejskiej była *Strategia Lizbońska*⁸. Jej realizacja w latach 2000–2010 miała uczynić z UE:

- najbardziej dynamiczny i konkurencyjny obszar gospodarczy świata,
- oparty na wiedzy i zdolny do zapewnienia zrównoważonego rozwoju,
- oferujący więcej lepszych miejsc pracy, większą spójność społeczną i poszanowanie środowiska naturalnego.

⁸ Dostępna w Internecie: <http://www.europarl.europa.eu/highlights/pl/1001.html> [dostęp: 15.12.2012].

Pierwszy etap realizacji Strategii Lizbońskiej nie przyniósł zakładanych efektów, stąd w latach 2004–2005 dokonano jej modyfikacji poprzez: zawężenie priorytetów, zreorganizowanie sposobu wdrażania i skierowanie środków polityki spójności na realizację trzech celów: wzrostu gospodarczego zatrudnienia, wiedzy oraz innowacji.

Przeprowadzona w 2010 roku ewaluacja Strategii Lizbońskiej wykazała jednak, że osiąganie jej celów nadal nie było zadowalające, co oznacza, że regionalna polityka rozwoju UE zdominowana została w latach 2000–2010 przez działania wyrównawcze, które nie były w stanie skutecznie podnieść poziomu konkurencyjności gospodarczej regionów państw członkowskich.

W tej sytuacji na kolejne dziesięciolecie (2010–2020) przyjęto nową, średniookresową strategię dla krajów członkowskich UE, zatytułowaną: *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*⁹. Obejmuje ona następujące priorytety:

- rozwój inteligentny, oparty na wiedzy i innowacjach,
- rozwój zrównoważony, uwzględniający: efektywne wykorzystanie zasobów naturalnych, konkurencyjność gospodarki, jednocześnie przyjaznej środowisku,
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu poprzez zatrudnienie, spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Strategia *Europa 2020* zawiera szczegółowy zestaw wskaźników, których osiągnięcie w roku 2020 zapewni realizację priorytetów sformułowanych w 2010 roku. Wskaźniki te określone są dla całej Unii Europejskiej, a także dla poszczególnych krajów, przy czym bardziej restrykcyjny poziom przyjmują dla państw członkowskich „starej” Unii (sprzed akcesji w 2004 roku), a łagodniejszy dla nowych członków, w tym dla Polski (tabela 6.7).

W nawiązaniu do strategii *Europa 2020* na lata 2014–2020 przewiduje się realizację tylko dwóch celów polityki regionalnej:

- celu 1: *Inwestowanie dla Wzrostu i Zatrudnienia*, finansowanego przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności,
- celu 2: *Europejska Współpraca Terytorialna* (EWT), finansowanego przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

Oznacza to dalszą koncentrację celów polityki regionalnej Unii Europejskiej. Nowy cel 1 adresowany jest zarówno do regionów „zapóźnionych”, jak i „przegraanych”. Ze wsparcia finansowego w ramach celu 1 polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2014–2020 będą mogły skorzystać:

- wszystkie regiony europejskie, przy czym zostały one podzielone – w zależności od kształtowania się ich PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej – na trzy kategorie (rycina 6.4): regiony mniej rozwinięte (PKB < 75% średniej unijnej), regiony przejściowe (75% < PKB < 90%) oraz regiony bardziej rozwinięte (PKB > 90%),

⁹ Dostępna w Internecie: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm [dostęp: 15.12.2012].

– państwa członkowskie, których produkt narodowy brutto (PNB) kształtuje się na poziomie poniżej 90% średniej wspólnotowej.

Celem drugim polityki spójności – tak jak dotychczas – objęto regiony przygraniczne i obszary ponadnarodowe.

Tabela 6.7. Wskaźniki realizacji strategii Europa 2020 w roku 2020 średnio dla Unii Europejskiej i dla Polski

Wskaźniki	UE – średnia zakładana	Polska
Stopa zatrudnienia ludności w wieku 20–64 (w %)	75,0	71,0
Udział wydatków na badania i rozwój w PKB (w %)	3,00	1,7
Redukcja emisji CO ₂ (w %) (1990=100,0%)	–20	–14
Udział odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym (w %)	20,0	15,48
Efektywność energetyczna – redukcja zużycia energii (w Mtoe)	20% poprawy efektywności energetycznej, co jest równoważne 368 Mtoe	14,0
Udział osób przedwcześnie kończących edukację (w %)	10,0	4,5
Udział osób z wyższym wykształceniem (w %)	40,0	45,0
Redukcja liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym (w tys.)	20 000	1500

* szacunek na podstawie Narodowych Programów Reform.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm [dostęp: 16.12.2012].

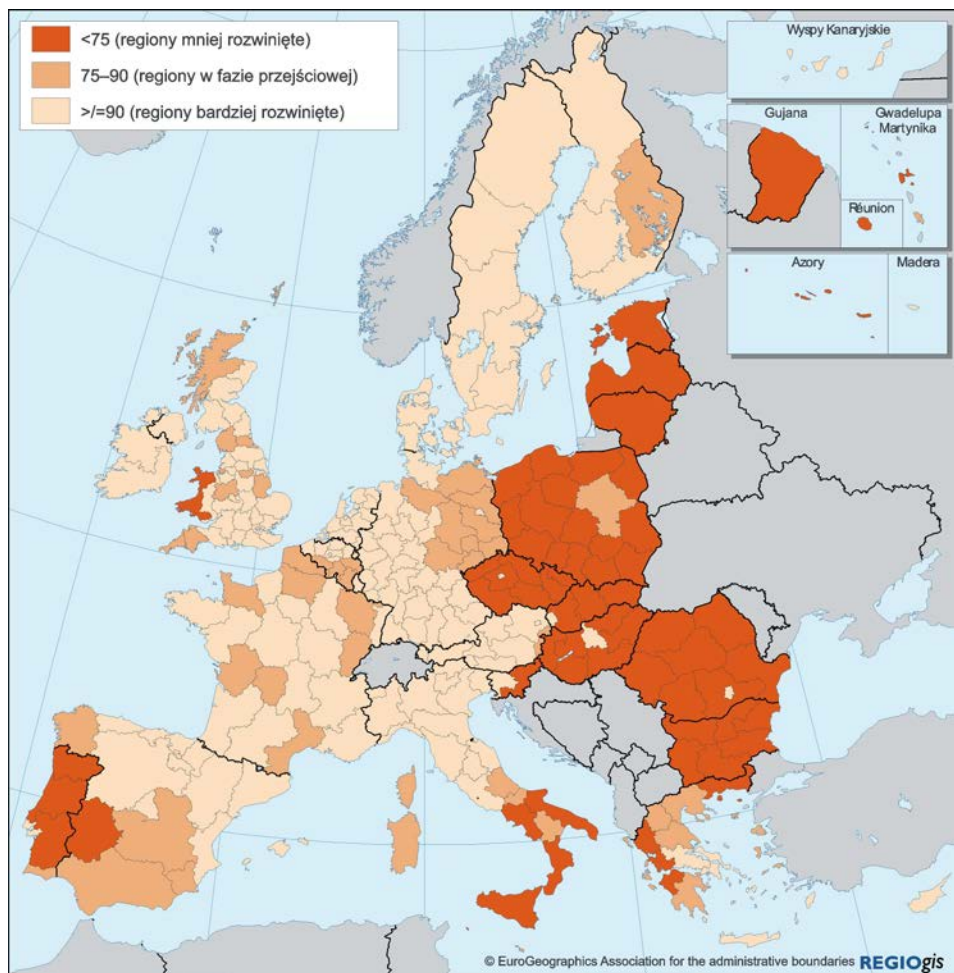
W zależności od kategorii regionu zróżnicowana będzie stopa współfinansowania projektów, wynosząca odpowiednio dla regionów:

- słabiej rozwiniętych – 85%, 80% lub 75%,
- przejściowych – 60%,
- lepiej rozwiniętych – 50%,
- przygranicznych i obszarów ponadnarodowych – w ramach EWT – 75%.

Z propozycji budżetowych Komisji Europejskiej wynika, że Fundusz Spójności, współfinansujący projekty w państwach członkowskich, w których PNB jest niższy niż 90% średniej unijnej, będzie dysponował w latach 2014–2020 kwotą 68,7 mld euro. Z kolei na wsparcie regionów mniej rozwiniętych – w ramach Funduszy Strukturalnych – przewiduje się kwotę 162,6 mld euro, dla regionów przejściowych –

39,0 mld euro, regionów bardziej rozwiniętych – 53,1 mld euro, a dla regionów przygranicznych i obszarów ponadnarodowych w ramach EWT – 11,7 mld euro.

Związki polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020 ze strategią *Europa 2020* widoczne są w przyjętej zasadzie koncentracji. Wsparcie finansowe UE może bowiem dotyczyć tylko jedenastu priorytetów (celów tematycznych), bezpośrednio wynikających ze strategii *Europa 2020*. Obejmują one¹⁰:



Rycina 6.4. Typologia regionów Unii Europejskiej dla potrzeb polityki spójności w latach 2014–2020 według kryterium PKB *per capita* (PKB UE-27 = 100,0)

Źródło: Eurostat.

¹⁰ Dostępny w Internecie: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Debata/Strony/Fundusze_Europejskie_na_lata_2014_2020_Propozycje_MRR_110612.aspx [dostęp: 16.12.2012].

- badania naukowe, rozwój technologiczny i innowacje,
- zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- podnoszenie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury,
- wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach,
- promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,
- ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystania zasobów,
- promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych,
- wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników,
- wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem,
- inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie,
- wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

Powyższe „menu” tematyczne określa zakres przedmiotowy zarówno dokumentów strategicznych na poziomie krajowym, jak i regionalnym w państwach członkowskich, w tym także w Polsce.

Dodatkowo dla zapewnienia realizacji zasady koncentracji polityki spójności Unii Europejskiej, służącej osiągnięciu priorytetów strategii *Europa 2020*, przyjęto, że projekty inwestycyjne realizowane w regionach bardziej rozwiniętych i przejściowych, a współfinansowane przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w latach 2014–2020, muszą co najmniej w 80% dotyczyć trzech priorytetów:

- efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii,
- badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji,
- wspierania konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw.

W odniesieniu do regionów mniej rozwiniętych udział tych priorytetów nie może być mniejszy niż 50% wartości projektów inwestycyjnych.

Podsumowując tę część rozważań, można stwierdzić, że polityka regionalna UE jest ukierunkowana przede wszystkim na wsparcie regionów peryferyjnych w znaczeniu społeczno-ekonomicznym, przy czym drugorzędne znaczenie ma ich położenie. Propozycje dotyczące kolejnego okresu programowania tej polityki (2014–2020) zakładają jednak stopniowe zmniejszanie komponentu redystrybucyjno-egalitarnego na rzecz wzmacniania komponentu konkurencyjno-innowacyjnego.

Polityka regionalna UE dotyczy również – aczkolwiek w znacznie mniejszych rozmiarach finansowych – wspierania regionów przygranicznych i sieci regionalnych. W roku 1991 po raz pierwszy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach tzw. Inicjatywy Wspólnoty wydzielono program INTERREG. Pierwsza jego edycja w latach 1991–1993 skierowana była na:

- pomoc obszarom granicznym w przewyższeniu ich peryferyjności,
- rozwój współpracy transgranicznej na wewnętrznych granicach UE,

– stymulowanie współpracy na zewnętrznych granicach UE z partnerami z krajów trzecich.

W tym okresie sfinansowano 31 projektów na łączną kwotę 1082 mln euro.

Druga edycja programu INTERREG w latach 1994–1999 przyniosła realizację 60 projektów na łączną kwotę 3500 mln euro. Program podzielono na trzy ścieżki:

A – wspomaganie rozwoju współpracy transgranicznej i przewyżnianie istniejących problemów z nią związanych (43 projekty na kwotę 2600 mln euro),

B – likwidowanie luk w transeuropejskich sieciach transportowych i energetycznych (3 projekty na kwotę 500 mln euro),

C – tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju Europy w zakresie planowania przestrzennego i gospodarki wodnej (14 projektów na kwotę 400 mln euro).

W latach 2000–2006 realizowana była trzecia edycja programu, tzw. INTERREG III. Łączna kwota przeznaczona na jego realizację to 4875 mln zł. Realizowany był on w trzech komponentach:

A – lokalna i regionalna współpraca transgraniczna,

B – współpraca międzynarodowa władz regionalnych i krajowych dużych regionów europejskich (np. Region Morza Bałtyckiego), mająca na celu zrównoważony i skoordynowany rozwój przestrzenny,

C – współpraca międzyregionalna w skali europejskiej, obejmująca m.in. wymianę informacji i doświadczeń dotyczących rozwoju regionalnego oraz polityk i technik kohezyjnych.

W ramach INTERREG III A wzdłuż granic Polski realizowano w latach 2004–2006:

– trzy programy polsko-niemieckie: Polska (województwo dolnośląskie) – Saksonia, Polska (województwo lubuskie) – Brandenburgia, Polska (województwo zachodniopomorskie) – Meklemburgia Pomorze Przednie/Brandenburgia,

– Polska–Czechy,

– Polska–Słowacja,

– Polska–Litwa,

– Program Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina,

– Program Sąsiedztwa Polska–Litwa–Rosja (obwód kaliningradzki).

Na realizację powyższych programów w Polsce przeznaczono w ramach Inicjatywy Wspólnoty INTERREG III A kwotę 177 mln euro, z tego na granicę zachodnią wydatkowano około 49%, na wschodnią – ponad 21%, na południową – 16%, a na północno-wschodnią – 14%. Ocena ich realizacji została zawarta w kolejnym podrozdziale.

W latach 2007–2013 współpraca w wymiarze transgranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym realizowana jest w ramach nowego celu 3 polityki spójności Unii Europejskiej, jakim jest: Europejska Współpraca Terytorialna (EWT), na którą przewidziano 7,75 mld euro, natomiast na granicach zewnętrznych UE współpraca transgraniczna z krajami partnerskimi jest wspierana ze środków Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Europejska Współpraca Terytorialna zawiera w sobie trzy typy programów:

- współpracy transgranicznej,
- współpracy transnarodowej,
- współpracy międzyregionalnej.

Przykładowo Polska, która w ramach EWT otrzymała kwotę 0,7 mld euro, realizuje następujące (rycina 6.5):

- a) programy operacyjne współpracy transgranicznej:
 - Polska (zachodniopomorskie) – Niemcy (Meklemburgia–Pomorze Przednie–Brandenburgia) (132,8 mln euro¹¹),
 - Polska (lubuskie) – Niemcy (Brandenburgia) (50,1 mln euro),
 - Polska (dolnośląskie, lubuskie) – Niemcy (Saksonia) (70,1 mln euro),
 - Polska – Czechy (258,2 mln euro),
 - Polska – Słowacja (185,2 mln euro),
 - Polska – Litwa (71,6 mln euro),
 - Południowy Bałtyk (Polska–Szwecja–Dania–Litwa–Niemcy) (60,7 mln euro)
- b) programy w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa:
 - Polska–Litwa–Federacja Rosyjska (obwód kaliningradzki) (132,1 mln euro),
 - Polska–Białoruś–Ukraina (186,2 mln euro).

Projekty mogą być różnorodne (inwestycyjne i nieinwestycyjne), ale zawsze chodzi o wspólne przedsięwzięcia z inną instytucją czy jednostką samorządu terytorialnego po drugiej stronie granicy. Współpraca w ramach EISP w zakresie realizowanych projektów obejmuje co najmniej dwóch partnerów, przy czym jeden musi pochodzić z kraju członkowskiego Unii Europejskiej i jeden z kraju partnerskiego. W projektach tych ważny jest tzw. efekt transgraniczny.

Podstawową jednostką wykorzystywaną w delimitacji regionów przygranicznych dla potrzeb realizacji programów współpracy transgranicznej zarówno w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej, jak i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa jest jednostka terytorialna NUTS 3. Jednostki te dzieli się na: przygraniczne i przyległe. W przypadku tych drugich wsparcie projektów realizowanych na ich terenie wynosi do 20% całej alokacji programu, przy czym wspierane mogą być wyłącznie projekty nieinwestycyjne.

Z kolei w przypadku programów współpracy transnarodowej w latach 2007–2013 Polska jest zaangażowana w dwóch, dotyczących:

- *Regionu Morza Bałtyckiego* – oprócz Polski w tym programie uczestniczą: Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Niemcy (wybrane regiony), Szwecja oraz 3 państwa spoza Unii Europejskiej: Białoruś (wybrane regiony), Norwegia i Rosja (wybrane regiony),
- *Europy Środkowej* – oprócz Polski w tym programie uczestniczą: Austria, Czechy, Niemcy (wybrane regiony), Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy (wybrane regiony), Ukraina (wybrane regiony).

¹¹ Kwoty dotyczą wartości łącznie z wkładem własnym.

niu koncepcji nowoczesnych rozwiązań z dziedzin: transportu, rozwoju miast, ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, tworzenia sieci współpracy, wymiany doświadczeń. W projektach musi uczestniczyć przynajmniej trzech finansujących partnerów z trzech krajów, z których co najmniej dwa to państwa członkowskie Unii Europejskiej, leżące w obszarze Programów *Region Morza Bałtyckiego* lub *Europa Środkowa*.

Ostatni z charakteryzowanych to program współpracy międzyregionalnej, realizowany w latach 2007–2013 – INTERREG IV C, którego zasięg terytorialny obejmuje 27 państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Norwegię i Szwajcarię. W projektach realizowanych w ramach tego programu powinny uczestniczyć podmioty reprezentujące co najmniej trzy kraje, w tym przynajmniej dwóch partnerów musi pochodzić z państw członkowskich Unii Europejskiej. Tematyka projektów powinna wiązać się:

- z innowacyjnością, badaniami i rozwojem technologii, przedsiębiorczością, społeczeństwem informacyjnym, zatrudnieniem i kwalifikacjami,
- ze środowiskiem naturalnym oraz z zapobieganiem ryzyku, a w szczególności z kwestiami związanymi z zagrożeniami naturalnymi i technologicznymi, gospodarką wodną, gospodarką odpadami, różnorodnością biologiczną oraz zachowaniem dziedzictwa naturalnego, energetyką, zrównoważonym transportem, dziedzictwem kulturowym i krajobrazem.

Zatem widać wyraźnie, że polityka spójności Unii Europejskiej – oprócz tego, że jest ukierunkowana na wspieranie regionów peryferyjnych w znaczeniu społeczno-ekonomicznym, w tym także przygranicznych – ma również na celu rozwijanie współpracy międzyregionalnej, której jedną z form jest współpraca transgraniczna. Powstaje jednak pytanie o skuteczność działań w ramach tego typu polityki. Problematyce tej poświęcony jest kolejny podrozdział.

4. Ocena polityki przeciwdziałania peryferyjności regionów przygranicznych

Do oceny polityki regionalnej państw członkowskich, skoordynowanej z polityką spójności UE wobec regionów peryferyjnych, w tym przygranicznych, posłużono się kryterium identyfikacji obszarów celu 1, czyli kształtowaniem się wartości PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej (UE-27). Ponadto dokonano oceny projektów współpracy transgranicznej na przykładzie Polski w latach 2004–2006.

Punktem wyjścia oceny realizacji celu 1 jest tabela 6.8, zawierająca dane dotyczące kształtowania się PKB ogółem oraz *per capita* (według PPS) w krajach członkowskich UE w latach 2000–2010.

Z jej analizy wynikają następujące wnioski:

- przyjmując PKB *per capita* poniżej 75% średniej UE-27 jako miarę peryferyjności, można stwierdzić, że taki charakter – pomimo że w latach 2000–2010 wykazywały bardzo dużą dynamikę wzrostu – ma 8 państw członkowskich,

w tym dwa przyjęte w 2007 roku (Bułgaria i Rumunia) oraz 6 w 2004 roku (Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja i Węgry), jedynie Czechy, które w roku 2000 miały charakter peryferyjny, w roku 2010 przekroczyły próg 75% średniej PKB *per capita* UE-27,

Tabela 6.8. Dynamika zmian PKB krajów członkowskich UE w latach 2000–2010

Państwa członkowskie	PKB w mld euro(PPS)			PKB <i>per capita</i> w euro			PKB <i>per capita</i> UE-27=100,0	
	2000	2010	2010 2000=100,0	2000	2010	2010 2000=100,0	2000	2010
Austria	200	257	128,5	24.900	30.700	123,3	131	125
Belgia	246	314	127,6	24.000	28.900	120,4	126	118
Bułgaria	44	80	181,8	5.300	10.600	200,0	28	43
Cypr	12	19	158,3	17.200	24.000	139,5	89	98
Czechy	134	205	153,0	13.100	19.500	148,9	68	82
Dania	134	169	126,1	25.100	30.400	121,1	132	124
Estonia	12	21	175,0	8.800	15.900	180,7	45	65
Finlandia	116	152	131,8	22.400	28.300	126,3	117	116
Francja	1333	1692	126,9	21.900	26.100	119,2	115	107
Grecja	175	246	140,6	16.000	21.700	135,6	84	89
Hiszpania	747	1140	152,6	18.500	24.700	133,5	97	101
Holandia	407	544	133,7	25.500	32.800	128,6	134	134
Irlandia	96	139	144,8	25.000	31.100	124,4	132	127
Litwa	26	47	180,8	7.500	14.200	189,3	39	58
Luksemburg	20	35	175,0	45.600	69.100	151,5	245	283
Łotwa	17	28	164,7	7.200	12.600	175,0	37	52
Malta	6	8	133,3	15.300	20.400	133,3	84	83
Niemcy	1855	2369	127,7	22.600	29.000	128,3	118	118
Polska	352	583	165,6	9.200	15.300	166,3	48	62
Portugalia	158	210	132,9	15.400	19.800	128,6	81	81
Rumunia	111	236	212,6	5.000	11.000	220,0	26	45
Słowacja	52	98	188,5	9.700	18.100	186,6	50	74
Słowenia	30	44	146,7	15.000	21.200	141,3	80	87
Szwecja	216	282	130,6	24.300	30.100	123,9	128	123
Węgry	108	157	145,4	10.600	15.700	148,1	55	64
Wielka Brytania	1335	1723	129,1	22.600	27.800	123,0	119	114
Włochy	1268	1472	116,1	22.300	24.300	109,0	117	100
Strefa euro	6715	8760	130,5	21.300	26.400	123,9	112	108
UE-27	9208	12268	133,2	19.000	24.500	128,9	100	100

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych EUROSTAT.

– rozpiętość między najbogatszym państwem członkowskich UE w 2000 roku – Luksemburgiem, a najbiedniejszym – Rumunią, wyniosła 9:1, z kolei w 2010 relacja między Luksemburgiem a najbiedniejszą Bułgarią kształtowała się na poziomie: 7:1, co oznacza rosnącą konwergencję między państwami członkowskimi, co jest m.in. następstwem przemian w strukturze wytwarzania wartości dodanej, polegających na rosnącej roli usług, w tym niematerialnych, głównie kosztem rolnictwa, oraz w krajach wyżej rozwiniętych – także przemysłu i budownictwa (tabela 6.9).

Tabela 6.9. Przemiany w strukturze wytwarzania wartości dodanej w latach 2000–2010 w państwach członkowskich UE

Państwa członkowskie	Struktura wytwarzania wartości dodanej (udział %)											
	Rolnictwo, leśnictwo, rybolówstwo		Przemysł		Budownictwo		Handel, transport, komunikacja		Usługi biznesowe i finansowe		Pozostałe usługi	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Austria	2,0	1,5	23,3	22,3	7,5	6,9	24,6	23,3	21,5	24,1	21,1	21,9
Belgia	1,4	0,7	22,1	16,6	5,0	5,3	21,2	21,8	27,8	30,3	22,5	25,3
Bułgaria	13,6	5,3	21,3	23,2	4,6	8,1	23,5	23,6	19,3	23,6	17,7	16,3
Cypr	3,6	2,3	12,2	9,2	6,8	7,2	31,2	25,5	23,8	29,9	22,3	25,9
Czechy	3,9	2,4	31,6	30,5	6,5	7,2	25,8	24,0	16,2	18,4	16,0	17,5
Dania	2,6	1,2	21,3	17,8	5,5	4,3	21,8	20,7	22,3	26,8	26,4	29,3
Estonia	4,8	3,5	22,0	22,7	5,6	5,7	28,3	25,2	22,4	23,8	17,0	19,1
Finlandia	3,5	2,9	28,4	22,3	6,2	6,6	20,2	19,8	20,9	24,1	20,7	24,2
Francja	2,8	1,8	17,8	12,5	5,2	6,5	18,9	19,2	30,7	34,1	24,8	27,0
Grecja	6,6	3,3	13,9	13,8	7,0	4,1	30,1	33,3	20,6	20,5	21,7	25,1
Hiszpania	4,4	2,7	20,9	15,6	8,3	10,1	26,1	25,3	19,5	22,8	20,8	23,5
Holandia	2,6	1,9	19,3	18,4	5,6	5,3	23,1	20,5	27,3	27,7	22,1	26,1
Irlandia	3,2	1,0	34,3	26,3	7,5	5,6	17,9	17,2	21,3	27,2	15,8	22,8
Litwa	6,3	3,4	23,8	22,3	6,0	5,7	30,2	33,5	12,5	16,1	21,2	19,1
Luksemburg	0,7	0,3	12,6	8,1	5,7	4,9	21,8	22,1	43,8	48,4	15,4	16,2
Łotwa	4,6	4,1	17,4	16,8	6,2	5,0	32,0	30,2	18,9	23,6	20,9	20,2
Malta	2,3	1,9	24,4	15,8	4,1	3,5	30,2	23,6	18,5	24,9	20,4	30,3
Niemcy	1,3	0,9	25,1	23,7	5,2	4,1	18,2	17,2	27,5	30,5	22,8	23,6
Polska	5,0	3,5	24,0	24,6	7,7	7,1	27,3	27,5	18,1	18,2	18,0	19,2
Portugalia	3,7	2,4	20,4	17,0	7,6	6,0	25,3	25,5	20,3	23,1	22,7	26,0
Rumunia	12,1	6,7	29,0	29,7	5,4	10,0	23,8	23,8	16,4	15,7	13,4	14,1
Słowacja	4,5	3,8	29,1	25,8	7,0	9,0	25,2	24,2	17,1	19,1	17,0	18,0
Słowenia	3,3	2,4	29,0	24,3	6,7	6,7	20,4	22,2	20,2	23,4	20,0	21,3
Szwecja	2,1	1,9	24,5	21,1	4,3	5,5	18,9	19,6	24,9	24,6	25,3	27,4
Węgry	5,4	3,5	26,6	26,8	5,0	4,0	20,1	20,4	20,9	23,3	22,0	22,1

Tabela 6.9. Przemiany w strukturze wytwarzania wartości dodanej w latach 2000–2010 w państwach członkowskich UE (dok.)

Państwa członkowskie	Struktura wytwarzania wartości dodanej (udział %)											
	Rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo		Przemysł		Budownictwo		Handel, transport, komunikacja		Usługi biznesowe i finansowe		Pozostałe usługi	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Wielka Brytania	1,0	0,7	22,0	15,7	5,3	6,1	22,9	20,6	27,0	33,7	21,8	23,2
Włochy	2,8	1,9	23,4	19,4	5,0	6,0	23,9	22,2	24,7	28,4	20,1	22,2
Strefa euro	2,4	1,7	22,2	18,6	5,6	5,9	21,0	20,5	26,6	29,3	22,1	24,0
UE-27	2,3	1,7	22,4	18,8	5,6	6,0	21,5	20,8	26,2	29,0	22,0	23,8

Źródło: jak w tabeli 6.8.

Powstaje pytanie, czy na poziomie regionalnym (NUTS 2 i NUTS 3) także zachodzą procesy konwergencji. Z tabeli 6.10 zawierającej współczynniki dyspersji PKB *per capita* w układzie jednostek NUTS 2 w latach 2000–2009 oraz odsetek ludności mieszkającej w regionach NUTS 2, w których PKB *per capita* jest mniejszy niż 75% średniej unijnej oraz powyżej 125% tej średniej, wynika, że sytuacja poszczególnych państw członkowskich UE jest zróżnicowana. Z rycin 6.6 i 6.7 można wysnuć wniosek, że regiony NUTS 2 nowych państw członkowskich wykazują większą dynamikę przyrostu PKB, jednak ich poziom rozwoju jest nadal dość niski w porównaniu z regionami państw pozostałych.

Tabela 6.10. Zróżnicowanie (dyspersja) PKB *per capita* w regionach NUTS 2 państw członkowskich UE w latach 2000–2009

Państwa członkowskie	Dyspersja regionalnego PKB <i>per capita</i>		Udział ludności mieszkającej w regionach NUTS 2, w których PKB <i>per capita</i> w 2009 jest	
	2000	2009	< 75% średniej UE-27	> 125% średniej UE-27
Austria	18,2	15,1	0,0	39,4
Belgia	25,5	24,5	0,0	36,0
Bułgaria	18,1	39,6	72,1	0,0
Cypr	–	–	0,0	0,0
Czechy	22,0	26,9	72,3	11,8
Dania	15,5	15,2	0,0	30,3
Estonia	–	–	100,0	0,0
Finlandia	17,4	15,6	0,0	50,4
Francja	20,9	23,1	2,9	18,2
Grecja	12,8	23,9	21,7	0,0
Hiszpania	20,6	18,5	2,4	19,8

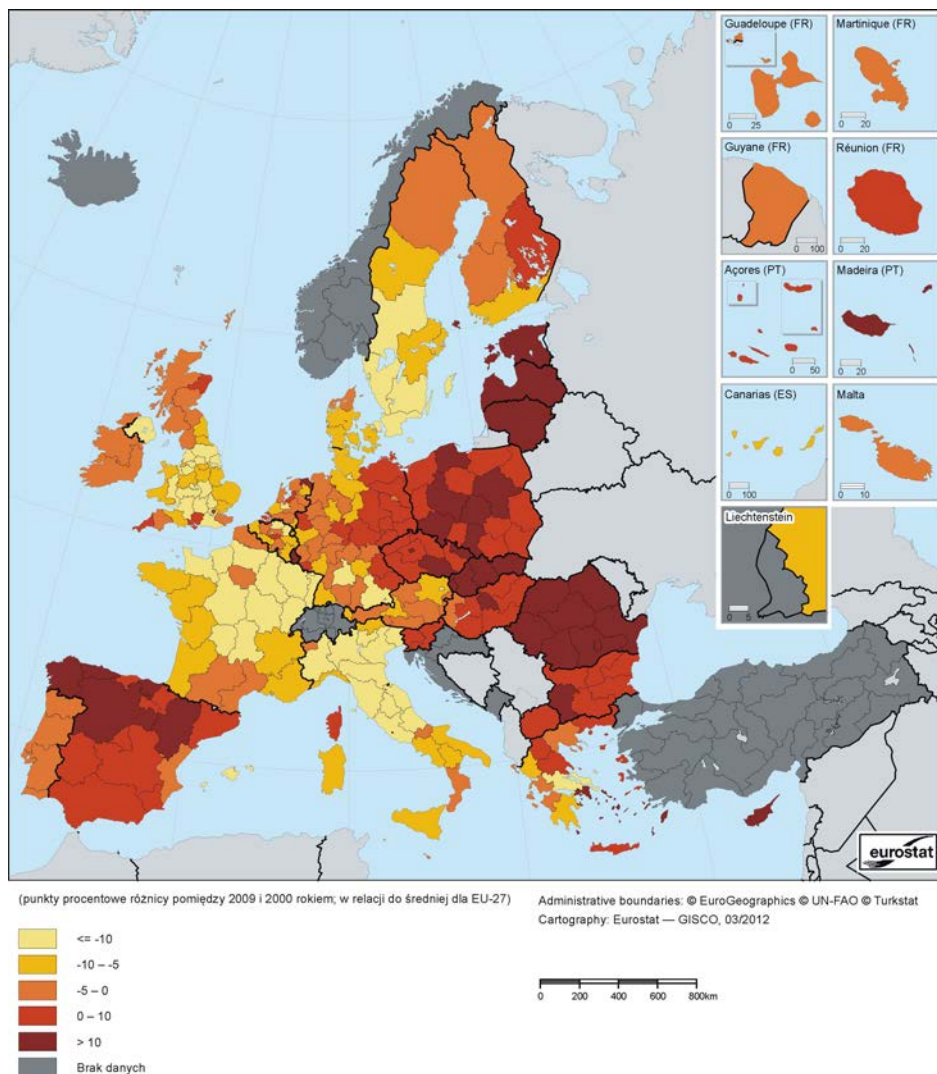
Tabela 6.10. Zróżnicowanie (dyspersja) PKB *per capita* w regionach NUTS 2 państw członkowskich UE w latach 2000–2009 (dok.)

Państwa członkowskie	Dyspersja regionalnego PKB <i>per capita</i>		Udział ludności mieszkającej w regionach NUTS 2, w których PKB <i>per capita</i> w 2009 jest	
	2000	2009	< 75% średniej UE-27	> 125% średniej UE-27
Holandia	10,6	10,6	0,0	62,8
Irlandia	15,5	16,5	0,0	73,0
Litwa	–	–	100,0	0,0
Luksemburg	–	–	0,0	100,0
Łotwa	–	–	100,0	0,0
Malta	–	–	0,0	0,0
Niemcy	17,6	16,1	0,0	29,5
Polska	17,4	20,7	86,3	0,0
Portugalia	22,5	23,6	64,7	0,0
Rumunia	25,1	30,4	89,5	0,0
Słowacja	26,8	33,2	88,6	11,4
Słowenia	16,7	18,7	53,1	0,0
Szwecja	15,9	19,0	0,0	21,5
Węgry	32,5	39,8	70,7	0,0
Wielka Brytania	21,7	24,9	3,9	9,3
Włochy	24,8	22,3	28,2	24,5
UE-27	32,3	27,2	23,3	19,0

Źródło: jak w tabeli 6.8.

W skali całej Unii Europejskiej następuje proces konwergencji jednostek NUTS 2. Wyraźnie jednak widać, że w krajach najbogatszych maleje współczynnik dyspersji, co świadczy o wyrównywaniu się poziomu rozwoju między poszczególnymi regionami, natomiast w nowych krajach członkowskich mamy do czynienia z wyraźną polaryzacją rozwojową, oznaczającą, że szybciej rozwijają się i tak dość dobrze rozwinięte regiony, a słabsze wykazują niższe tempo rozwoju, co oznacza proces dywergencji. Można przypuszczać na podstawie doświadczeń państw rozwiniętych, że proces dywergencji zostanie zahamowany po osiągnięciu odpowiednio wysokiego poziomu rozwoju, który wzmocni intensywność procesów dyfuzyjnych (rozprzestrzeniania się impulsów rozwojowych) w stosunku do procesów „wymywania” zasobów z regionów peryferyjnych.

Na podstawie tabeli 6.11 można stwierdzić, że rozpiętość między najbogatszym regionem NUTS 2, jakim był w roku 2004 Inner London, a najbiedniejszym rumuńskim Nord-Est wyniosła 13:1. W roku 2009 zmniejszyła się ona minimalnie między Inner London a bułgarskim Severozapaden do 12:1.

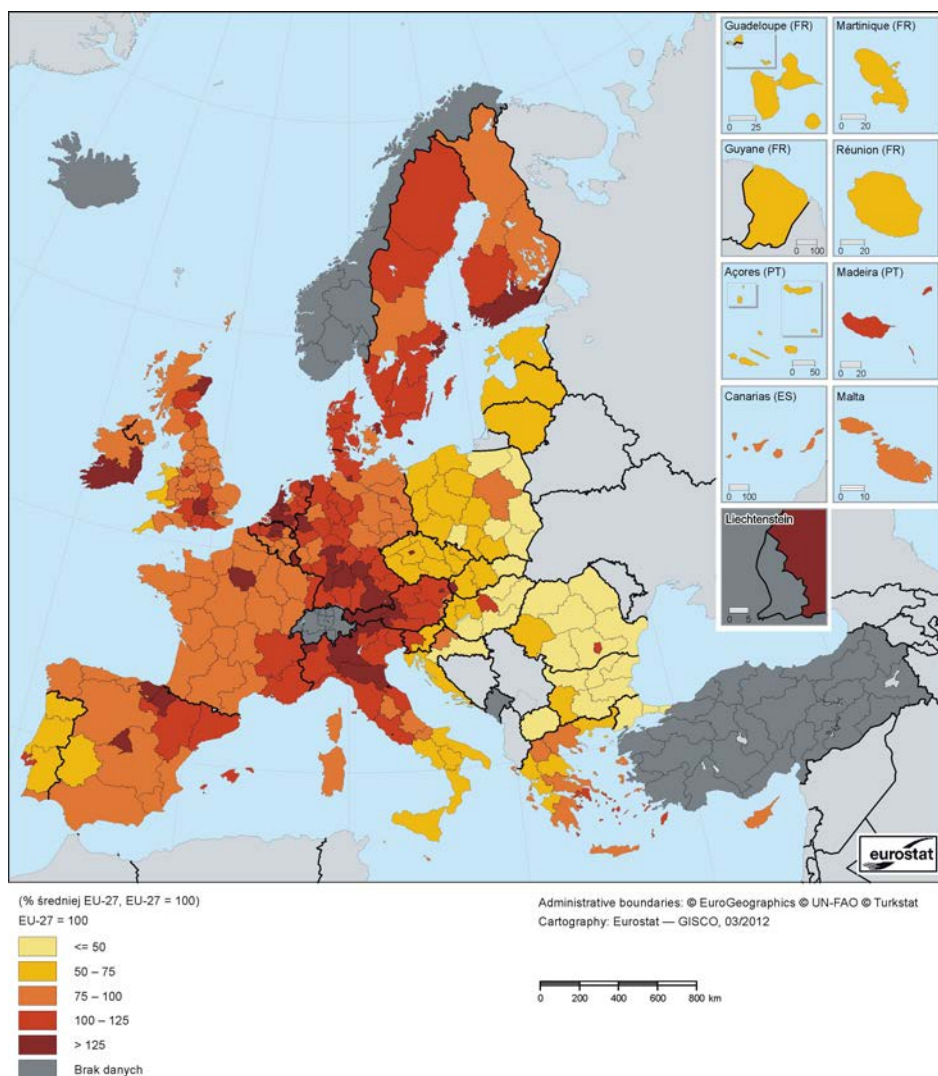


Rycina 6.6. Dynamika PKB *per capita* w latach 2000–2009 (NUTS 2)

Źródło: Eurostat.

W przekroju jednostek NUTS 3 (rycina 6.8) ujawnia się dodatkowo niższy poziom rozwoju wzdłuż wschodniej zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Można nawet mówić o dywergencji jednostek NUTS 3 położonych bezpośrednio wzdłuż tej granicy w ramach przygranicznych jednostek NUTS 2¹².

¹² Potwierdzają tę obserwację szczegółowe studia prowadzone dla poszczególnych regionów. Por. m.in.: J. Bański [i in.] (2010).



Rycina 6.7. Zróżnicowanie PKB *per capita* w 2010 roku (NUTS 2)

Źródło: Eurostat.

Ocenę projektów współpracy transgranicznej, realizowanych w ramach polityki regionalnej UE, służących przełamywaniu negatywnego efektu granicy dla procesów rozwojowych w regionach przygranicznych, oparto na doświadczeniach polskich z lat 2004–2006¹³. I tak w analizowanym okresie na pograniczu polsko-niemieckim po stronie polskiej w ramach programów INTERREG III A zrealizowano 300 projektów, w większości niewielkich, gdyż przeciętna ich wartość wyniosła około 267 tys.

¹³ Okres 2007–2013 nie został jeszcze zakończony, więc trudno go w sposób pogłębiony ocenić.

Tabela 6.11. Piętnaście najbogatszych i najbiedniejszych regionów NUTS 2 Unii Europejskiej pod względem PKB *per capita* (PPS, UE 27 = 100) w latach 2004 i 2009

15 najbogatszych NUTS 2 w 2004			15 najbiedniejszych NUTS 2 w 2004		
1.	Inner London (Wielka Brytania)	303	1.	Nord-Est (Rumunia)	24
2.	Luksemburg (Luksemburg)	251	2.	Severozapaden (Bułgaria)	26
3.	Bruksela (Belgia)	248	3.	YuzhenTsentralen (Bułgaria)	26
4.	Hamburg (Niemcy)	195	4.	SeverenTsentralen (Bułgaria)	26
5.	Wiedeń (Austria)	180	5.	Sud-Muntenia (Rumunia)	28
6.	Ile de France (Francja)	175	6.	Sud-VestOltenia (Rumunia)	29
7.	Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire (Wielka Brytania)	174	7.	Severoiztochen (Bułgaria)	29
8.	Oberbayern (Niemcy)	169	8.	Yugoiztochen (Bułgaria)	30
9.	Sztokholm (Szwecja)	166	9.	Sud-Est (Rumunia)	31
10.	Utrecht (Holandia)	158	10.	Nord-Vest (Rumunia)	33
11.	Darmstadt (Niemcy)	157	11.	Lubelskie (Polska)	35
12.	Praga (Czechy)	157	12.	Podkarpackie (Polska)	35
13.	Southern and Eastern (Irlandia)	157	13.	Centru (Rumunia)	35
14.	Brema (Niemcy)	156	14.	Podlaskie (Polska)	38
15.	Północno-Wschodnia Szkocja (Wielka Brytania)	154	15.	Vest (Rumunia)	39
15 najbogatszych NUTS 2 w 2009			15 najbiedniejszych NUTS 2 w 2009		
1.	Inner London (Wielka Brytania)	332	1.	Severozapaden (Bułgaria)	27
2.	Luksemburg (Luksemburg)	266	2.	SeverenTsentralen (Bułgaria)	29
3.	Bruksela (Belgia)	223	3.	Nord-Est (Rumunia)	29
4.	Hamburg (Niemcy)	188	4.	YuzhenTsentralen (Bułgaria)	31
5.	Bratislavsky kraj (Słowacja)	178	5.	Severoiztochen (Bułgaria)	36
6.	Ile de France (Francja)	177	6.	Sud-VestOltenia (Rumunia)	36
7.	Praga (Czechy)	175	7.	Yugoiztochen (Bułgaria)	36
8.	Sztokholm (Szwecja)	172	8.	Sud-Est (Rumunia)	38
9.	Groningen (Holandia)	170	9.	Eszak-Magyarország (Węgry)	40
10.	Wyspy Alandzkie (Finlandia)	166	10.	Sud-Muntenia (Rumunia)	40
11.	Wiedeń (Austria)	161	11.	Lubelskie (Polska)	41
12.	Oberbayern (Niemcy)	160	12.	Podkarpackie (Polska)	42
13.	Brema (Niemcy)	160	13.	Eszak-Alföld (Węgry)	42
14.	Północno-Wschodnia Szkocja (Wielka Brytania)	158	14.	Del- Alföld (Węgry)	43
15.	Darmstadt (Niemcy)	158	15.	Nord-Vest (Rumunia)	43

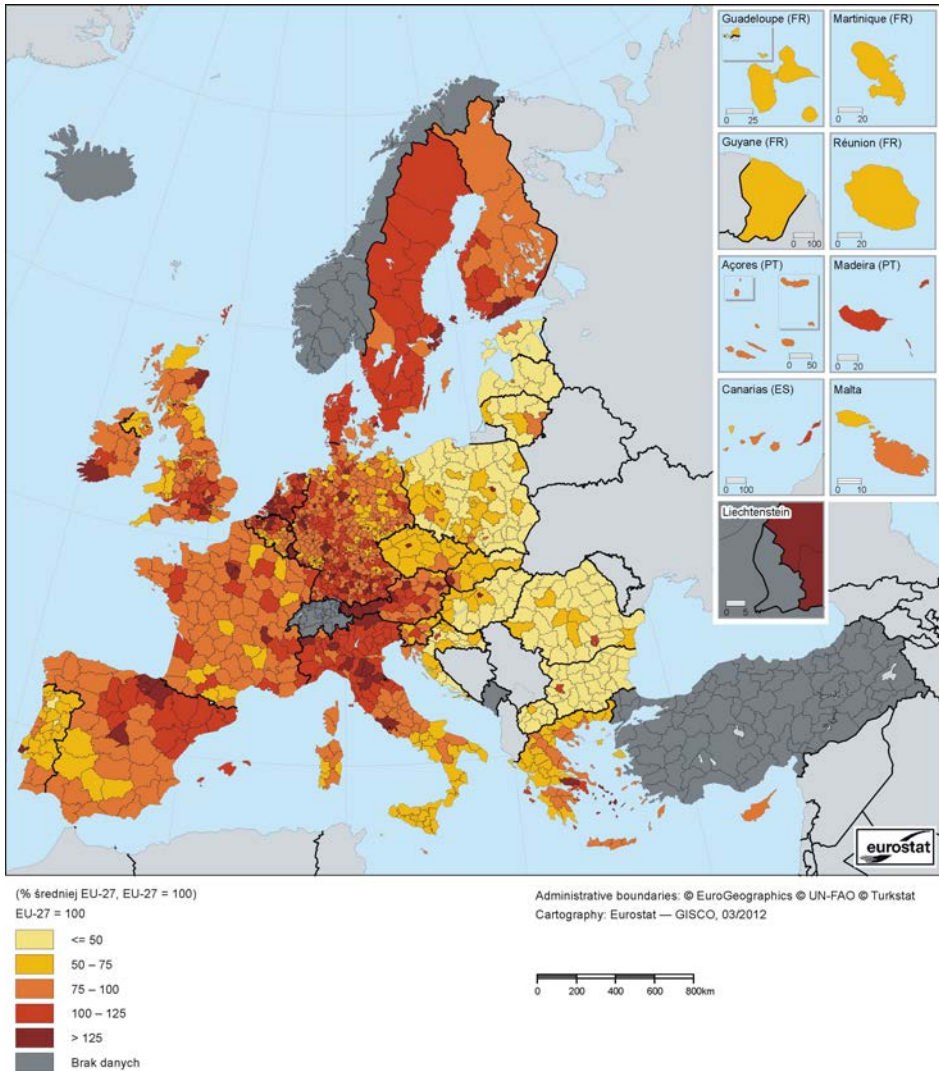
Źródło: jak w tabeli 6.8.

euro, a połowa nie przekroczyła 103 tys. euro¹⁴. Dotyczyły one głównie infrastruktury społecznej (budowa i modernizacja obiektów i urządzeń rekreacyjno-sportowodydaktycznych oraz domów kultury), inwestycji turystycznych, remontów i budowy dróg lokalnych oraz budowy i modernizacji sieci kanalizacyjnych. W małym stopniu natomiast związane były ze współpracą kulturalną czy rozwojem zasobów ludzkich. Pewną przeszkodą w tym względzie mogła być bariera językowa oraz funkcjonowanie negatywnych stereotypów. Projekty skoncentrowane były przede wszystkim w największych miastach pogranicza od Szczecina po Jelenią Górę. Łącznie wydano ponad 450 mln euro.

Z kolei wzdłuż granicy południowej: na pograniczu polsko-czeskim wydatkowano zdecydowanie mniej w porównaniu z pograniczem polsko-niemieckim, bo 18 mln euro, a z polsko-słowackim – 10,5 mln euro, realizując odpowiednio: 103 i 47 projektów. Były to przede wszystkim projekty małe i bardzo małe (ponad 60% z nich nie przekroczyło wartości 100 tys. euro). Ich cechą charakterystyczną jest dominacja przedsięwzięć z zakresu turystyki, a ponadto: relatywnie wysoki udział zaawansowanych naukowo projektów badawczych realizowanych przez uniwersytety i instytuty badawcze, występowanie projektów z zakresu odnawialnych źródeł energii, wysoki udział projektu z zakresu infrastruktury podstawowej (drogowa, społeczna, ochrony zdrowia i kanalizacyjna), niski udział w zakresie zasobów ludzkich. O przestrzennym rozmieszczeniu projektów decydowała bliskość granicy. Nie występowała ich koncentracja w największych miastach. Jedynym dużym miastem, znacząco zaangażowanym w programy współpracy transgranicznej, było Opole.

Współpraca transgraniczna wzdłuż polskiej granicy wschodniej i północno-wschodniej obciążona była znacznie mniejszą przenikalnością zewnętrznej granicy UE w porównaniu z pograniczem polsko-niemieckim, polsko-czeskim czy polsko-słowackim, których osiami były granice wewnętrzne. Na wschodnim pograniczu zrealizowano 141 projektów o łącznej wartości ponad 35 mln euro, przy czym dominowały projekty małe i średnie (do 150 tys. euro). Dotyczyły one głównie: infrastruktury transportowej, społecznej, środowiskowej oraz współpracy kulturalnej i turystyki. Relatywnie większy w porównaniu z innymi pograniczami był udział projektów skierowanych do MŚP oraz naukowo-badawczych. W rozmieszczeniu projektów ważną rolę odgrywał czynnik bliskości granicy. Zaangażowane były także duże miasta, głównie Lublin i Białystok. Natomiast wzdłuż północno-wschodniej granicy Polski zrealizowano 125 projektów, głównie małych i bardzo małych (poniżej 100 tys. euro), na łączną kwotę 24,2 mln euro. W strukturze projektów dominowały nieinwestycyjne przedsięwzięcia z zakresu turystyki i kultury oraz projekty dotyczące zasobów ludzkich, przy jednocześnie niewielkim udziale projektów inwestycyjnych z zakresu infrastruktury podstawowej. Lokalizacja projektów była związana z jedną stroną z bliskością granicy, ale także z rozmieszczeniem większych ośrodków miejskich.

¹⁴ Analizę projektów współpracy transgranicznej przygotowano na podstawie publikacji: S. Dołzbłasz, A. Raczyk (2010).



Rycina 6.8. Zróżnicowanie PKB *per capita* w 2010 roku (NUTS 3)

Źródło: Eurostat.

Oceniając realizację projektów transgranicznych w ramach Inicjatywy Wspólnoty INTERREG III A (a na granicy wschodniej i północno-wschodniej także INTERREG/TACIS) w pierwszym okresie akcesyjnym Polski (2004–2006), można dostrzec niebezpieczeństwo polaryzacji i asymetrii rozwoju regionów przygranicznych, stąd programy współpracy transgranicznej w większym stopniu powinny być efektem polityki intraregionalnej samorządów województw. Istotne jest także nadanie im w większym i bardziej efektywnym stopniu charakteru wielopodmiotowego, zwłaszcza uwzględniającego udział firm, organizacji pozarządowych czy uczelni.

Wnioski te po części zostały wykorzystane w obecnej perspektywie finansowej (2007–2013) przy konstrukcji programów transgranicznych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej, jak i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, jednak na ocenę ich skuteczności należy poczekać do zakończenia obecnego okresu programowania.

Podsumowując, można stwierdzić, że dotychczasowa polityka regionalna UE ukierunkowana była przede wszystkim na wspieranie regionów peryferyjnych, w tym przygranicznych, których wyróżnikiem był niski PKB *per capita*. Polityka ta przyczynia się do stopniowej konwergencji wewnątrz UE, przy czym w słabiej rozwiniętych państwach członkowskich przyspieszanie rozwoju prowadzi jednak do – najprawdopodobniej przejściowej – dywergencji, co oznacza szybki wzrost regionów, i tak relatywnie dobrze rozwiniętych, oraz dalszą peryferyzację regionów peryferyjnych. Szczególna koncentracja tego typu regionów słabszych występuje wzdłuż wschodniej zewnętrznej granicy UE. Programy współpracy transgranicznej, realizowane zarówno wzdłuż granic zewnętrznych, jak i wewnętrznych UE, nie są w stanie w zasadniczy sposób przyczynić się do przełamania peryferyjności regionów przygranicznych. Dla ich aktywizacji istotna jest konsekwentna i skoordynowana polityka interregionalna państw członkowskich, intraregionalna, prowadzona z poziomu regionów administracyjnych, oraz polityka spójności UE, ewoluująca od uzupełniania infrastrukturalnych zapóźnień cywilizacyjnych w kierunku budowania konkurencyjności opartej na innowacyjności. O tym, jakie mogą być efekty tego typu działań w perspektywie roku 2030, traktuje następny podrozdział.

5. Scenariusze rozwoju peryferyjnych regionów przygranicznych w UE

W roku 2007 w ramach programu ESPON (*Scenarios...2007*) sformułowano trzy możliwe, alternatywne wobec siebie, scenariusze rozwoju Europy do 2030 roku, w ramach każdego ukazując, jakie są możliwości rozszerzania obszarów rdzeniowych i stopniowej likwidacji peryferyjności regionów, w tym także regionów przygranicznych. Podstawowe założenia, na jakich oparto scenariusze rozwoju, zawiera tabela 6.12, a przestrzenne skutki ich realizacji ilustrują ryciny: 6.9, 6.10 i 6.11.

Analiza scenariuszy: zorientowanego na spójność i na efektywność, jest kolejnym ukazaniem tradycyjnego dylematu polityki regionalnej: egalitaryzm czy efektywność. Realizacja scenariusza zorientowanego na efektywność oznacza szybszy rozwój regionów najlepiej rozwiniętych, przy pozostawieniu – w dłuższej perspektywie – wielowymiarowej peryferyjności regionów słabiej rozwiniętych, w tym przygranicznych, zwłaszcza położonych wzdłuż wschodniej zewnętrznej granicy UE. Z kolei scenariusz zorientowany na spójność oznacza wolniejszy rozwój obszaru rdzeniowego Europy, przy jednoczesnym tworzeniu (powstaje pytanie: na ile efektywnych) możliwości rozprzestrzeniania się impulsów rozwojowych do regionów peryferyjnych. Scenariusz kohezyjny przyczyniłby się także do zwiększenia –

w następstwie kolejnego poszerzenia UE – liczby regionów słabiej rozwiniętych, oczekujących wsparcia w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej. W tej sytuacji najbardziej kompromisowy, a jednocześnie chyba realny, wydaje się scenariusz bazowy, zakładający ekstrapolację dotychczasowych trendów rozwojowych, przy stopniowym wzmacnianiu akcentów efektywnościowych.

Tabela 6.12. Założenia scenariuszy rozwoju Europy do 2030 roku

Bazowy (ekstrapolacji trendów)	Zorientowany na spójność	Zorientowany na konkurencyjność
Rozszerzanie Unii Europejskiej		
<ul style="list-style-type: none"> – kombinacja pogłębiania i poszerzania, – Bałkany Zachodnie w 2020 roku, – Turcja w 2030 roku, 	<ul style="list-style-type: none"> – priorytet dla rozszerzania, – Bałkany Zachodnie i kraje EFTA w 2015 roku, – Turcja w 2020 roku, 	<ul style="list-style-type: none"> – priorytet dla pogłębiania, – wstrzymanie dalszego rozszerzania.
Demografia		
<ul style="list-style-type: none"> – stabilna liczba ludności, – znaczące procesy starzenia się ludności, – rosnące, ale kontrolowane migracje zewnętrzne, – niezmiennie zasady migracji wewnętrznych, 	<ul style="list-style-type: none"> – selektywny, zewnętrzny napływ migracyjny, brak reguł migracji wewnętrznych, – wzrost ludności w wieku emerytalnym, – zachęcanie do wzrostu stopy urodzeń poprzez instrumenty fiskalne, 	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczony zewnętrzny napływ migracyjny, – bardziej elastyczny wiek emerytalny, – zachęcanie do wzrostu stopy urodzeń poprzez elastyczne instrumenty opieki nad dziećmi.
Gospodarka		
<ul style="list-style-type: none"> – wolno rosnąca stopa aktywności zawodowej, – zmniejszające się wydatki publiczne, – rosnące wydatki na sferę B+R, 	<ul style="list-style-type: none"> – utrzymanie budżetu UE na dotychczasowym poziomie, – wzmocnienie Funduszy Strukturalnych i koncentracja na regionach słabo rozwiniętych, 	<ul style="list-style-type: none"> – duża redukcja budżetu UE, – dalsza liberalizacja i prywatyzacja usług publicznych, – duży wzrost wydatków na sferę B+R.
Energia		
<ul style="list-style-type: none"> – ciągły wzrost cen energii, – stabilne zużycie energii, – rosnące zużycie energii ze źródeł odnawialnych, 	<ul style="list-style-type: none"> – realizacja transeuropejskich sieci energetycznych, – promocja zdecentralizowanej produkcji energii, szczególnie ze źródeł odnawialnych, 	<ul style="list-style-type: none"> – rosnące zużycie energii, – realizacja transeuropejskich sieci energetycznych, dostosowana do potrzeb rynkowych.
Transport		
<ul style="list-style-type: none"> – kontynuacja wzrostu ruchu pojazdów, – systematyczne inwestycje w infrastrukturę, ale za mało w stosunku do potrzeb, – częściowo zastosowanie Protokołu z Kioto, 	<ul style="list-style-type: none"> – rozwój transeuropejskich sieci transportowych, w sposób priorytetowy w regionach peryferyjnych, – wspieranie usług transportowych na obszarach wiejskich i słabo rozwiniętych, 	<ul style="list-style-type: none"> – realizacja transeuropejskich sieci transportowych poprzez inwestycje mające uzasadnienie rynkowe, – priorytetowe potraktowanie powiązań między obszarami metropolitalnymi.

Tabela 6.12. Założenia scenariuszy rozwoju Europy do 2030 roku (dok.)

Bazowy (ekstrapolacji trendów)	Zorientowany na spójność	Zorientowany na konkurencyjność
Rozwój obszarów wiejskich		
<ul style="list-style-type: none"> – dalsza liberalizacja międzynarodowego handlu, – postępująca redukcja budżetu Wspólnej Polityki Rolnej, – szybka industrializacja produkcji rolnej, 	<ul style="list-style-type: none"> – mniejsza reforma Wspólnej Polityki Rolnej: przesunięcie z filaru I do II, – priorytetowe potraktowanie środowiska i zdrowia zwierząt, – priorytetowe potraktowanie słabiej rozwiniętych obszarów, 	<ul style="list-style-type: none"> – szybka i radykalna liberalizacja Wspólnej Polityki Rolnej: likwidacja taryf celnych, budżetu i subsydiów, – redukcja wsparcia dla obszarów wiejskich.
Zarządzanie		
<ul style="list-style-type: none"> – rosnąca współpraca między regionami transgranicznymi, – wzrost znaczenia podejść wielopodmiotowych i międzysektorowych, dostosowanych do specyfiki programów, 	<ul style="list-style-type: none"> – aktywne, wielopodmiotowe, terytorialne zarządzanie na obszarach wspieranych przez Fundusze Strukturalne, – więcej interwencji publicznych, 	<ul style="list-style-type: none"> – zniesienie transgranicznych barier rynkowych, – mniej interwencji publicznych, – szersze zastosowanie otwartych metod koordynacji.
Zmiany klimatyczne		
<ul style="list-style-type: none"> – wzrost temperatury o 1° i zwiększona częstotliwość występowania ekstremalnych zjawisk, – spowolnienie zmian oparte na nowych technologiach, – działania adaptacyjne, 	<ul style="list-style-type: none"> – stały poziom zanieczyszczenia, – szeroki zakres spowolnienia zmian i procesów adaptacyjnych, 	<ul style="list-style-type: none"> – rosnący poziom emisji, – spowolnienie zmian i działań adaptacyjnych w sposób elastyczny i uzasadniony efektywnością kosztów.

Źródło: *Scenarios...*(2007).



Hierarchia miast

- miasto globalne
- metropolia europejska
- silne MEGA (Metropolitan Growth Area)
- średnie MEGA
- słabe MEGA
- miasto o znaczeniu regionalnym/lokalnym



potencjał grawitacji i polaryzacji
obszaru metropolitalnego



obszary koncentracji przepływów
i aktywności gospodarczej

Rycina 6.9. Scenariusz bazowy rozwoju Europy do roku 2030

Źródło: ESPON.



Hierarchia miast

- miasto globalne
- metropolia europejska
- silne MEGA (Metropolitan Growth Area)
- średnie MEGA
- słabe MEGA
- miasto o znaczeniu regionalnym/lokalnym



potencjał grawitacji i polaryzacji
obszaru metropolitalnego



obszary koncentracji przepływów
i aktywności gospodarczej



wylaniające się zintegrowane
strefy peryferyjne

Rycina 6.10. Scenariusz rozwoju Europy do roku 2030 zorientowany na spójność

Źródło: ESPON.



Hierarchia miast

- miasto globalne
- metropolia europejska
- silne MEGA (Metropolitan Growth Area)
- średnie MEGA
- słabe MEGA
- miasto o znaczeniu regionalnym/lokalnym



potencjał grawitacji i polaryzacji
obszaru metropolitalnego



obszary koncentracji przepływów
i aktywności gospodarczej

Rycina 6.11. Scenariusz rozwoju Europy do roku 2030 zorientowany na konkurencyjność

Źródło: ESPON.

Zakończenie

Celem pracy było dokonanie identyfikacji uwarunkowań peryferyjności regionów przygranicznych, wskazanie zależności między nimi i sekwencji oddziaływań oraz ukazanie możliwości ich przewyciężenia. Na podstawie analizy koncepcji i teorii rozwoju regionalnego wskazano najistotniejsze przyczyny peryferyjności, na które składają się czynniki:

- historyczne – związane z procesami rozprzestrzeniania się kapitalistycznego modelu produkcji, co oznacza, że obszary, które ze względu na swą atrakcyjność lokalizacyjną zostały wcześniej uprzemysłowione, nabrały charakteru rdzeniowego i uzależniły od siebie obszary peryferyjne;
- ekonomiczne – stymulujące proces dalszego koncentrowania się aktywności gospodarczej w obszarach rdzeniowych ze względu na korzyści zewnętrzne osiąmane w dużych skupiskach przestrzennych, które są na tyle cenne, że przewyższają korzyści z tytułu użycia tańszych zasobów, zlokalizowanych w obszarach peryferyjnych;
- innowacyjności – jako że jednym z najważniejszych przejawów występowania korzyści zewnętrznych w obszarach rdzeniowych jest tworzenie warunków sprzyjających wytwarzaniu innowacji, natomiast obszary peryferyjne co najwyżej uczestniczą w ich rozprzestrzenianiu;
- polityczno-administracyjne – gdyż ważną rolę w stymulowaniu rozwoju obszarów peryferyjnych odgrywają lokalne elity polityczne i gospodarcze; ich brak lub niska jakość są dodatkowymi barierami przełamania peryferyjności.

Czynniki te oddziałują na wszystkie obszary peryferyjne, natomiast nie uwzględniają specyfiki regionów przygranicznych, które często mają charakter unikalny, a ich delimitacja i znaczenie mogą podlegać dramatycznym zmianom (J. Anderson, L. O'Dowd 1999). Dla funkcjonowania peryferyjnych (administracyjnych) regionów przygranicznych najważniejsze – zdaniem autora – są uwarunkowania geopolityczne, wynikające z położenia w środowisku międzynarodowym, a w konsekwencji określające zmienność przestrzenną, charakter i funkcje granicy państwowej.

Współczesne środowisko międzynarodowe wykazuje dużą dynamikę, wynikającą ze zmieniającej się roli państw w stosunkach międzynarodowych i z rosnącą pozycją podmiotów transnarodowych. Procesy w nim zachodzące można określić mianem framentacji, co oznacza łączne współwystępowanie fragmentacji i integracji, które jest spowodowane m.in.: rewolucją wiedzy, kryzysem władzy, bifurkacją struktury globalnej, eksplozją organizacyjną, zmianami mobilności, rozwojem

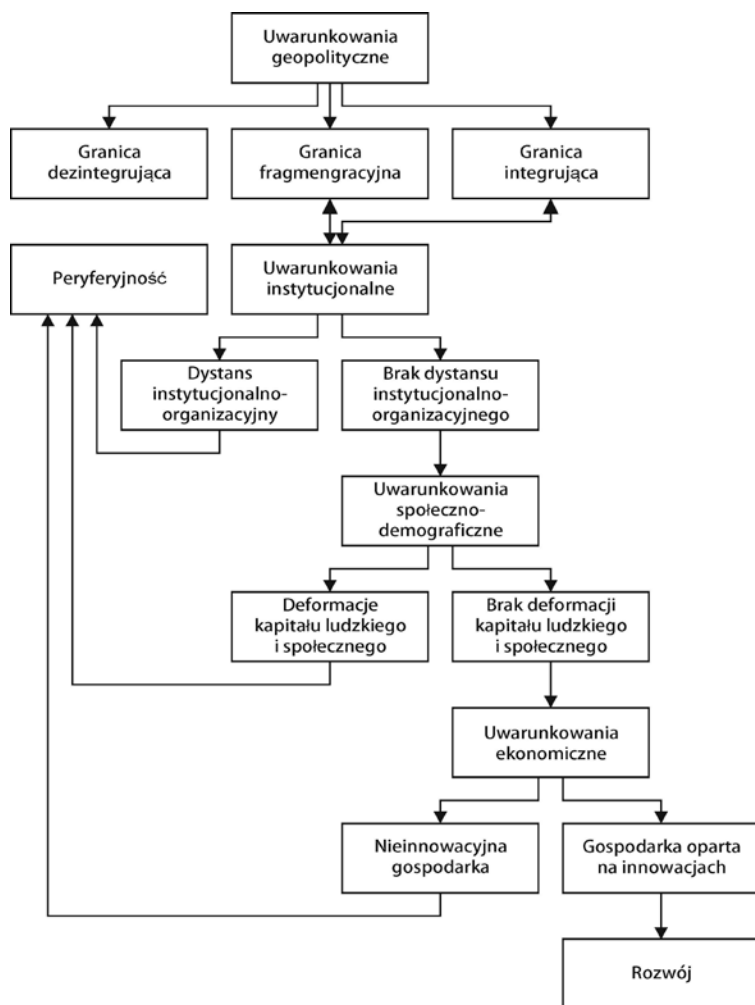
technologii informatycznych, osłabieniem terytorialności, instytucji państwa i suwerenności oraz globalizacją gospodarek narodowych (J. N. Rosenau 2000). Przejawem procesów integracyjnych jest tworzenie przez państwa regionów geopolitycznych, dla realizacji wspólnych celów strategicznych. Wewnątrz regionów geopolitycznych granice państwowe wykazują dużą stabilność przestrzenną i nabierają charakteru integrującego, czego dobitnym przykładem jest Unia Europejska. Jednak poza ich obszarami występujące między sąsiadującymi państwami (czy też regionami geopolitycznymi) konflikty, których podłożem może być m.in. subsekwentny charakter granic, sprzyjają utrzymywaniu ich dezintegracyjnej funkcji, co przyczynia się do pogłębiania peryferyjnego charakteru regionów przygranicznych.

Korzystne uwarunkowania geopolityczne są konieczne, ale niewystarczające dla przełamania peryferyjności regionów przygranicznych (schemat 1). Kolejnymi, sekwencyjnie oddziałującymi są – zdaniem autora – uwarunkowania instytucjonalne. Daleko posunięta decentralizacja funkcji państwa na szczebel regionalny i lokalny, której towarzyszą brak dystansu instytucjonalno-organizacyjnego wobec regionów państw sąsiednich oraz rozwój transnarodowych podmiotów o charakterze zwartych lub rozproszonych sieci terytorialnych, sprzyja rozwojowi regionów przygranicznych i jednostek subregionalnych, z których się on składa. Tak rozumiane uwarunkowania instytucjonalne mogą równocześnie przyczynić się do zmiany jakościowej uwarunkowań geopolitycznych. Oba typy uwarunkowań, tj. geopolityczne i instytucjonalne, tworzą pewne istotne ramy funkcjonowania regionów przygranicznych, jednak zasadnicza zmiana poziomu i dynamiki ich rozwoju zależy w dużym stopniu od uwarunkowań społeczno-ekonomicznych.

Stanem docelowym funkcjonowania gospodarek regionów przygranicznych jest ich spójność, rozumiana jako konwergencja poziomów rozwoju między nimi oraz intensywność powiązań społeczno-ekonomicznych, komplementarna w stosunku do ich relacji z pozostałymi regionami własnych państw. By taki stan osiągnąć, konieczne jest, z jednej strony, znoszenie transgranicznych barier ekonomiczno-finansowych, czemu sprzyja funkcjonowanie państw i ich regionów przygranicznych w ramach regionu geopolitycznego, a z drugiej – budowanie konkurencyjności regionów przygranicznych, związane z adekwatnością ich potencjału endogenicznego – korygowanego przez działania zewnętrzne (polityka regionalna) – do współczesnych czynników i wymogów lokalizacji podmiotów gospodarczych. Pod tym względem najważniejszą rolę odgrywa kapitał ludzki i społeczny. Długotrwałość dezintegracyjnej funkcji granicy – na skutek zaawansowanych procesów depopulacyjnych – może zmniejszać zasoby kapitału ludzkiego i obniżać jakość kapitału społecznego, stając się barierą rozwojową. Dodatkowo na wspomniane oba kapitały może wpływać pozytywnie lub negatywnie – zależnie od stopnia zróżnicowania – struktura narodowościowo-etniczna ludności, zamieszkującej regiony przygraniczne.

Stymulująco-korygujące działania, zwłaszcza wobec uwarunkowań instytucjonalnych i społeczno-ekonomicznych, mogą być następstwem polityki regionalnej prowadzonej z poziomu regionu geopolitycznego, państwa i regionu przygranicznego. Polityka regionalna stanowi bowiem ważny typ interwencji zewnętrznej w przy-

padku regionów peryferyjnych, w tym przygranicznych. Współcześnie ulega ona stopniowej ewolucji: od modelu centralizacyjno-wyrównawczego w kierunku modelu decentralistyczno-konkurencyjnego. Widać to także w przypadku polityki regionalnej UE, która dotychczas ukierunkowana była przede wszystkim na wsparcie regionów peryferyjnych w wymiarze społeczno-ekonomicznym, przy czym drugorzędne znaczenie miało ich położenie. Propozycje dotyczące kolejnego okresu programowania tej polityki (2014–2020) zakładają jednak stopniowe zmniejszanie komponentu redystrybucyjno-egalitarnego na rzecz wzmacniania komponentu konkurencyjno-innowacyjnego, przy jednoczesnym wspieraniu tworzenia i rozwoju europejskich sieci terytorialnych, także z udziałem regionów przygranicznych.



Schemat 1. Model uwarunkowań peryferyjności i rozwoju regionu przygranicznego

Źródło: opracowanie własne.

Efektom dotychczasowej polityki regionalnej Unii Europejskiej była stopniowa konwergencja wewnątrz Unii na poziomie państw i wolniejsza – na poziomie regionalnym. W słabiej rozwiniętych krajach członkowskich przyspieszanie rozwoju prowadzi jednak do – najprawdopodobniej przejściowej, co potwierdzają doświadczenia historyczne państw wysoko rozwiniętych – dywergencji. Oznacza to szybki wzrost regionów i tak relatywnie dobrze rozwiniętych oraz dalszą peryferyzację regionów słabszych. Szczególna koncentracja tego typu regionów występuje wzdłuż wschodniej, zewnętrznej granicy UE. Programy współpracy transgranicznej, realizowane wzdłuż granic zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych UE, nie są w stanie w zasadniczy sposób przyczynić się do przełamania peryferyjności regionów przygranicznych. Dla aktywizacji tych regionów istotna jest konsekwentna i skoordynowana polityka interregionalna państw członkowskich, polityka intraregionalna, prowadzona z poziomu regionów administracyjnych oraz polityka spójności UE, ewoluująca od uzupełniania infrastrukturalnych zapóźnień cywilizacyjnych w kierunku budowania konkurencyjności opartej na innowacyjności.

Literatura

- Anderson J., O'Dowd L., 1999, Borders, Border Regions and Territoriality. Contradictory Meanings, Changing Significance, „Regional Studies”, vol. 33, no. 7, pp. 593–604.
- Antonowicz L., 2006, Podręcznik prawa międzynarodowego, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze „Lexis Nexis”.
- Antoszewski A., Herbut R., 2006, Systemy polityczne współczesnej Europy, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Babiński G., 1995, Europa państw – Europa narodów. Problemy etniczne Europy Środkowo-Wschodniej, Kraków: Zakład Wydawniczy „Nomos”.
- Baczarow M., Suliborski A., 2002, Kompendium wiedzy o geografii politycznej i geopolityce. Terminologia, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bałtowski M., 2009, Gospodarka socjalistyczna w Polsce. Geneza – rozwój – upadek, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bałtowski M., Miszewski M., 2006, Transformacja gospodarcza w Polsce, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bański J. [i in.], 2010, Wpływ granicy państwowej na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego wschodniej części województwa lubelskiego, „Studia Obszarów Wiejskich”, t. XXI.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., 1998, Ekonomia. Makroekonomia, tłum. B. Czarny [i in.], Czarny B., Matkowski Z., Rapacki R. (red.), Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Bennett R. J., 1997, Administrative Systems and Economic Spaces, „Regional Studies”, vol. 31, no. 3, pp. 323–336.
- Berry B. J. L., Conkling E. C., Ray D. M., 1976, The Geography of Economic Systems, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Blij H. J. de, Muller P. O., 1988, Geography. Regions and Concepts, New York: John Wiley & Sons.
- Boisier S., 1995, Modernization of the State. The Regional Perspective, Santiago de Chile.
- Bonifazi C., 2008, Evolution of Regional Patterns of International Migration in Europe, [in:] Bonifazi C., Okólski M., Schoorl J., Simon P. (eds.), International Migration in Europe, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Borkowski P. J., 2009, Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej, Warszawa: „Difin”.
- Bronisz U. (red.), 2013, Metody badania konkurencyjności regionów, „Studia KPZK PAN”, t. CL.

- Bronisz U., Heijman W., Miszczyk A., 2008, Regional Competitiveness in Poland. Creating an Index, „Jahrbuch für Regionalwissenschaft”, Bd. 28, Teil 2, s. 133–143.
- Bucher H., Mai R., 2005, Depopulation and its Consequences for the Regions of Europe, Brussels: DG III – Social cohesion.
- Budd L., 2002, Competitiveness. Briefing for a Debate, „Regions”, vol. 240, no. 1, pp. 9–14.
- Celińska-Janowicz D. [i in.], 2010, Aktualne problemy demograficzne regionu Polski Wschodniej, „Raporty i Analizy EUROREG”, nr 5.
- Chałupczak H., 2006, Liczba mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce w świetle powszechnego spisu ludności z 2002 roku oraz badań naukowych, [w:] Michalik E., Chałupczak H. (red.), Mniejszości narodowe i etniczne w procesach transformacji oraz integracji, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 263–270.
- Chałupczak H., Browarek T., 2000, Mniejszości narodowe w Polsce 1918–1995, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Chmaj M., Sokół W., Żmigrodzki M., 1995, Teoria partii politycznych, Lublin: Lubelskie Towarzystwo Naukowe.
- Chojnicki Z., 1988, Koncepcja terytorialnego systemu społecznego, „Przegląd Geograficzny”, z. 4, s. 491–510.
- Chojnicki Z., 1996, Region w ujęciu geograficzno-systemowym, [w:] Czyż T. (red.), Podstawy regionalizacji geograficznej, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, s. 7–43.
- Chojnicki Z., 1998, Uwarunkowania rozwoju regionu nadgranicznego. Koncepcje i założenia teoretyczne, [w:] Gruchman B., Parysek J. J. (red.), Studia rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, t. 2, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, s. 11–48.
- Chojnicki Z., Czyż T., 1992, Region – regionalizacja – regionalizm, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 2, s. 1–18.
- Churski P., 2008, Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Ciok S., 2004, Pogranicze polsko-niemieckie. Problemy współpracy transgranicznej, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Cohen S. B., 1973, Geography and Politics in a World Divided, New York: Oxford University Press.
- Cohesion Policy and Catching-up Regions. Post-conference Volume, 2012, Warsaw: Ministry of Regional Development.
- Crescenzi R., Rodríguez-Pose A., 2012, Infrastructure and Regional Growth in the European Union, „Papers in Regional Science”, vol. 91, no. 3, pp. 487–513.
- Czarnocki A., 2006, Pojęcie regionu, [w:] M. Pietraś (red.), Międzynarodowe stosunki polityczne, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 238–240.
- Davies N., 2002, Europa. Rozprawa historyka z historią, tłum. E. Tabakowska, Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Dawkins C. J., 2003, Regional Development Theory. Conceptual Foundations, Classic Works and Recent Developments, „Journal of Planning Literature”, vol. 18, no. 2, pp. 131–172..

- Dijkstra L., Poelman H., 2011, Regional typologies – a compilation, „Regional Focus”, no. 1.
- Długosz D., 1996, Samorząd terytorialny a federalizm, Warszawa: Centrum Europejskie UW.
- Dołzbłasz S., Raczyk A., 2010, Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Domański R., 2002, Gospodarka przestrzenna, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dumała H., 2012, Transnarodowe sieci terytorialne w Europie, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Dziewoński K., 1957, Niektóre problemy badania regionów gospodarczych w Polsce, „Przegląd Geograficzny”, t. XXIX, z. 4, s. 719–739.
- Dziewoński K., 1961, Elementy teorii regionu ekonomicznego, „Przegląd Geograficzny”, t. XXXIII, z. 4, s. 593–613.
- Dziewoński K., 1967, Teoria regionu ekonomicznego, „Przegląd Geograficzny”, t. XXXIX, z. 1, s. 33–50.
- Eberhardt P., 1996, Między Rosją a Niemcami. Przemiany narodowościowe w Europie Środkowo-Wschodniej w XX wieku, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Eberhardt P., 2010, Migracje polityczne na ziemiach polskich (1939–1950), Poznań: Instytut Zachodni.
- Eberhardt P., 1993, Polska granica wschodnia 1939–1945, Warszawa: Editions Spotkania.
- Eberhardt P., 2004, Polska i jej granice. Z historii polskiej geografii politycznej, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Ekins P., 1992, A Four-capital Model of Wealth Creation, [in:] Ekins P., Max-Neef M. (eds.), Real-life Economics. Understanding Wealth Creation, London–New York: Routledge, pp. 147–155.
- Ekins P., Dresner S., Dahlström K., 2008, The Four-capital Method of Sustainable Development Evaluation, „European Environment”, vol. 18, no. 2, pp. 63–80.
- Ercole E., Walters M., Goldsmith M., 1997, Cities, Networks, Euregions, European Offices, [in:] Goldsmith M. J. F., Klausen K. K. (eds.), European Integration and Local Government, Cheltenham–Brookfield: Edward Elgar, pp. 219–236.
- Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych, 2004, Gronau: AEBR.
- Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, 1993, Dz. U. nr 61, poz. 287.
- Flint C., Taylor P. J., 2007, Political Geography. World-Economy, Nation-State and Locality, Harlow, Ess.: Pearson Education Limited.
- Furmaniewicz M., 2002, Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1, s. 5–24.
- Gadomski W., 2013, Budowa, którą przerwał Hitler, „Ale Historia. Tygodnik Historyczny”, nr 5, s. 12–13 [dodatek do „Gazety Wyborczej”].
- Galbraith J. K., 1991, Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna, przekł. z ang. W. Rączkowska, S. Rączkowski, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gilbert A., 1988, The New Regional Geography in English and French-speaking Countries, „Progress in Human Geography”, vol. 12, no. 2, pp. 208–228.

- Gorzela G., 2003, Bieda i zamożność regionów, [w:] Sagan I., Czepczyński M. (red.), Wymiar i współczesne interpretacje regionu, Gdańsk–Poznań: UG KGE, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, s. 57–77.
- Gorzela G., 1989, Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy, Warszawa: Uniwersytet Warszawski WGiSR, s. 33–35.
- Gorzela G., Płoszaj A., Smętkowski M., 2006, Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów na przykładzie województwa lubuskiego, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 6, s. 67–82.
- Grosse T. G., 2007, Innowacyjna gospodarka na peryferiach?, Warszawa: Fundacja Instytutu Spraw Publicznych.
- Halizak E., 2006, Regionalizm w stosunkach międzynarodowych, [w:] Halizak E., Kuźniar R. (red.), Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, s. 269–296.
- Hall P., 2008, Opportunities for Democracy in Cross-border Regions? Lessons from the Oresund Region, „Regional Studies”, vol. 42, no. 3, pp. 423–435.
- Hartshorne R., 1936, Suggestions on the Terminology of Political Boundaries, „Annals of the Association of American Geographers”, vol. 26, no. 1, pp. 56–57.
- Hausner J., 2001, Modele polityki regionalnej w Polsce, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1, s. 5–24.
- Heffner K., Rochmińska A., 2000, Regionalizacja polityczno-administracyjna Polski. Geneza i współczesność – uwarunkowania układu, [w:] Ciok S., Inicki D. (red.), Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych, Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geograficzny, Zakład Geografii Społecznej i Ekonomicznej, Zakład Zagospodarowania Przestrzennego, Wydawnictwo „Mar-Mar”, s. 129–143.
- Herbut R., 1999, Administracja publiczna – modele, funkcje, struktura, [w:] Ferens A., Macek I. (red.), Administracja i polityka. Wprowadzenie, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 29–54.
- Holland S., 1976, The Regional Problem, London: Macmillan.
- Houtum H. von, 2005, The Geopolitics of Borders and Boundaries, „Geopolitics”, vol. 10, no. 4, pp. 672–679.
- Hryniewicz J. T., 2011, Imigracja i wielokulturowość w warunkach dużego dystansu kulturowego, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3, s. 5–25.
- Huggins R., Davis W., 2006, European Competitiveness Index 2006–2007, Cardiff–UWIC: Robert Huggins Associates Ltd.
- Investing in Europe’s Future. Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Foreword. Summary. Conclusions. Maps and Comments, 2010, European Commission, Brussels: Publications Office.
- Izdebski H., Kulesza M., 1998, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa: „Liber”.
- Jałowiecki B., 1996, Przestrzeń historyczna, regionalizm, regionalizacja, [w:] Jałowiecki B. (red. nauk.), Oblicza polskich regionów, Warszawa: Uniwersytet Warszawski. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, s. 19–88.

- Janusz G., 2011, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Janusz G., 2006, *Statystyczny obraz mniejszości narodowych we współczesnej Europie*, [w:] Michalik E., Chalupczak H. (red.), *Mniejszości narodowe i etniczne w procesach transformacji oraz integracji*, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 11–51.
- John P., 2001, *Local Governance in Western Europe*, London–Thousand Oaks–New Delhi: SAGE Publications.
- Kaczmarek T., 1995, *Przekształcenia sfery administracji w miastach średnich Wielkopolski*, [w:] Jagielski A. (red.), *Zadania badawcze geografii społecznej i ekonomicznej w obliczu transformacji ustrojowej i restrukturyzacji gospodarczej*, Wrocław–Szklarska Poręba: Zakład Geografii Regionalnej i Turystycznej, Instytut Geografii Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 153–165.
- Kaczmarek T., 2005, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Kałuski S., 1992, *Rzeki graniczne a kształtowanie się więzi regionalnych w Europie*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kantyka Z., 1999, *Regionalizm*, [w:] Sokół W., Żmigrodzki M. (red.), *Encyklopedia politologii*, t. I, Kraków: Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, s. 254–255.
- Kaplan M. A., 2005, *System and Process in International Politics*, Colchester: European Consortium for Political Research Press.
- Klasik A., 2006, *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny – wprowadzenie*, [w:] Klasik A. (red.), *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny*, Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, s. 15–58.
- Komornicki T., 1999, *Granice Polski. Analiza przemian przenikalności w latach 1990–1996*, „Geopolitical Studies”, vol. 5.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Kondrakiewicz D., 2006, *Państwo*, [w:] Pietraś M. (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 65–91.
- Kornai J., 1992, *The Socialist System. The Political Economy of Communism*, Oxford: Clarendon Press.
- Koter M., 1998, *Frontier Peoples – Origin and Classification*, „Region and Regionalism”, no. 3, pp. 28–38.
- Koter M., 2003, *Multicultural Border Regions of Europe – Forms of Ethnic Composition and Process of their Differentiation*, „Region and Regionalism”, no. 6, vol. 1, pp. 13–22.
- Kowerski M., Matkowski S., 2005, *Gospodarka*, [w:] Kawałko B., Miszczuk A. (red.), *Pogranicze polsko-ukraińskie. Środowisko. Społeczeństwo. Gospodarka*, tłum. z ang. J. Adamko, J. Rywacki, tłum. z ukr. J. Kargul, Zamość: WSZiA, s. 105–130.
- Kozłowski S. G., 2005, *Systemy ekonomiczne*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Kuciński K., 2009, *Organizacja przestrzenna gospodarki*, [w:] Kuciński K. (red.), *Geografia ekonomiczna*, Kraków: Wolters Kluwer Polska, s. 35–58.

- Kukliński A., 1993, *Geografia nowej Europy*, [w:] Kukliński A. (red.), *Polonia, quo vadis?*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, s. 149–166.
- Kukliński A., 2009, *Klimaty innowacji a rozwój regionów. Referat na konferencję „Wspieranie procesów innowacyjnych w gospodarce regionu”* (WSEI, Lublin 18 maja 2009), s. 1–7 [mps].
- Kukliński A., 1998, *Region w systemie organizacji państwa – Memoriał dla Komitetu Badań Naukowych*, Warszawa [mps].
- Kukliński A., 2011, *Węzły Gordyjskie – Nowa Trajektoria. Program Przyszłości Regionów. Potrójne Europejskie Mezzogiorno*, [w:] Artymowska P., Kukliński A., Zuber P. (red.), *Rozwój regionalny, polityka regionalna, studia regionalne – nowe interpretacje*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 169–182 („Forum Rozwoju Regionalnego i Polityki Regionalnej Regio Forum”, t. 2).
- Kulesza M., 1991, *W sprawie reformy terytorialnej, „Samorząd Terytorialny”*, nr 7–8, s. 47–54.
- Kuźniar R., 2002, *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, [w:] Haliżak E., Parzymies S. (red. nauk.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa: Fundacja Studiów Międzynarodowych, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, s. 25–44.
- Lamentowicz W., 1996, *Państwo współczesne*, Warszawa: WSiP.
- Lewandowski J., Mądzik M. (red.), 1999, *Od rozbiorów Rzeczypospolitej do niepodległych państw narodowych*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Loughlin J., 2004, *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press.
- Łastawski K., 2006, *Procesy integracyjne w Europie*, [w:] Pietraś M. (red. nauk.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 223–237.
- Łoś-Nowak T., 2000, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Machlup F., 1986, *Integracja gospodarcza – narodziny i rozwój idei*, tłum. z ang. H. Hagemeyer, K. Hagemeyer, przedm. W. Maciejewski, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Markowski T., 1996, *Wspieranie wzrostu konkurencyjności w polityce rozwoju regionalnego*, [w:] Broszkiewicz R. [i in.], *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Warszawa: Friedrich Ebert Stiftung.
- Martinez O. J., 1999, *The Dynamics of Border Interaction. New Approaches to Border Analysis*, [in:] Schofield C. H. (ed.), *Global Boundaries, „World Boundaries”*, vol. 1, London–New York: Routledge, pp. 1–15.
- Mayhew S., 1997, *A Dictionary of Geography*, Oxford–New York: Oxford University Press.
- Miszczuk A., 1993, *Wyludnianie się wsi a rolnictwo wschodniej Lubelszczyzny, „Dokumentacja Geograficzna”*, nr 2.
- Miszczuk A., 2003, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej – koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.

- Miszczuk A., 2012, Dysproporcje społeczno-ekonomiczne jako uwarunkowanie współpracy transgranicznej (na przykładzie pogranicza polsko-ukraińskiego), [w:] Kowerski M., Pieczykolan I. (red.), Kadry dla gospodarki transgranicznej, Zamość: WSZiA, s. 37–50.
- Miszczuk A. (red. nauk.), 1997, Zagadnienia wielokryterialnej delimitacji Euroregionu na pograniczu polsko-białorusko-ukraińskim, Lublin: Wydawnictwo „Norbertinum” („Euroregion Bug”, t. 9).
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 2007, Gospodarka samorządu terytorialnego, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Moraczewska A., 2008, Transformacja funkcji granic Polski, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Morgenthau H. J., 1978, Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace, New York: Alfred A. Knopf.
- Natter W., 2008, Geopolitics in Germany, 1919–1945 Karl Haushofer, and the Zeitschrift für Geopolitik, [in:] Agnew J., Mitchell K., Toal G. (eds.), A Companion to Political Geography, Malden: Blackwell Publishing, pp. 187–203.
- Newman D., Paasi A., 2001, Rethinking Boundaries in Political Geography, [in:] Antonich M., Kolossov V., Pagnini M. P. (eds.), Europe Between Political Geography and Geopolitics, vol. 1, Roma: Società Geografica Italiana, pp. 301–316.
- Niebuhr A., Stiller S., 2002, Integration Effects in Border Regions – A Survey of Economic Theory and Empirical Studies, Hamburg: Hamburg Institute of International Economies.
- OECD Territorial Reviews, 2010, Sweden, Paris: OECD Publishing.
- Okólski M., 2005, Demografia. Podstawowe pojęcia, procesy i teorie w encyklopedycznym zarysie, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Olechnicka A., 2004, Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Paasi A., 1986, The Institutionalization of Regions. A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity, „Fennia”, vol. 164, no. 1, pp. 105–146.
- Paasi A., 2002, Place and Region. Regional Worlds and Words, „Progress in Human Geography”, vol. 26, no. 6, pp. 802–811.
- Paasi A., 2008, Territory, [in:] Agnew J., Mitchell K., Toal G. (eds.), A Companion to Political Geography, Malden: Blackwell Publishing, pp. 109–122.
- Parzymies S., 2002, Proces instytucjonalizacji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, czyli permanentne reformowanie mechanizmu podejmowania decyzji, [w:] Halizak E., Parzymies S. (red. nauk.), Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej, Warszawa: Fundacja Studiów Międzynarodowych, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, s. 63–94.
- Parzymies S., 2012, Unia dla Śródziemnomorza a Europejska Polityka Sąsiedztwa, [w:] Pietraś M., Stachurska-Szczesiak K., Misiągiewicz J. (red. nauk.), Europejska polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 211–241.
- Pawłowska A., 2012, Instytucje samorządu regionalnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej – studium porównawcze, [w:] Pawłowska A., Rykiel Z. (red.), Re-

- gion i regionalizm w socjologii i politologii, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, s. 155–176.
- Perkmann M., 2003, Cross-border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-border Co-operation, „European Urban and Regional Studies”, vol. 10, no. 2, pp. 153–171.
- Peters B. G., 1999, Administracja publiczna w systemie politycznym, przekł. K. W. Frieske, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Piasecki A. K., 2011, Europeizacja polskich gmin, [w:] Nawrot B., Pokładecki J. (red. nauk.), Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, s. 135–144.
- Piasecki A. K., 2009, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Piechocka-Błaszke E., Jakubowski W., 2003, Człowiek w grupie, [w:] Wojtaszczyk K. A., Jakubowski W. (red.), Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych, Warszawa: Oficyna Wydawnicza „Aspra-Jr”, s. 77–116.
- Pietraś M., 2006, Pozimnowojenny ład międzynarodowy, [w:] Pietraś M. (red. nauk.), Międzynarodowe stosunki polityczne, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 294–320.
- Pietraś M., Piórko K., 2006, Podmioty transnarodowe, [w:] Pietraś M. (red. nauk.), Międzynarodowe stosunki polityczne, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 139–165.
- Pietraś Z. J., 1998, Decydowanie polityczne, Warszawa–Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pietraś Z. J., 1996, Miejsce wschodniego pogranicza Polski w nowym porządku politycznym Europy, [w:] Bałtowski M. (red.), Regiony, euroregiony, rozwój regionalny, Lublin: Wydawnictwo „Norbertinum”, s. 17–31 („Euroregion Bug”, t. 4).
- Pietrzyk I., 2004, Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Piskozub A., 1968, Gniazdo Orła Białego, Warszawa: Wydawnictwo „Pax”.
- Piskozub A., 1987, Dziedzictwo polskiej przestrzeni. Geograficzno-historyczne podstawy struktur przestrzennych ziem polskich, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Polak E., 2001, Integracja i dezintegracja jako współzależne procesy współczesnych przemian cywilizacyjnych, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Pomian K., 2009, Europa i jej narody, przeł. M. Szpakowska, Gdańsk: Wydawnictwo „Słowo/obraz terytoria”.
- Popiuk-Rysińska I., 2006, Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływanie, [w:] Halizak E., Kuźniar R. (red.), Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 88–116.
- Porter M. E., 1990, The Competitive Advantage of Nations, Basingstoke–London: Macmillan.

- Potocki L., 2012, Od „Szerszej Europy” do Partnerstwa Wschodniego, [w:] Pietraś M., Stachurska-Szczesiak K., Misiągiewicz J. (red. nauk.), Europejska polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 53–67.
- Prawelska-Skrzypek G., Matykowski R., 2001, Współczesne oblicza regionalizmu: analiza przypadków w Polsce, „Regiony Polski”, nr 2, s. 45–73.
- Raczyk A., Dołzbłasz S., Leśniak-Johann M., 2012, Relacje współpracy i konkurencji na pograniczu polsko-niemieckim, Wrocław: Wydawnictwo „Gaskor”.
- Ratzel F., 1897, Politische Geographie oder die Geographie der Staaten, des Verkehrs und des Krieges, München–Leipzig: Verlag von R. Oldenbourg.
- Regional Development Policies in OECD Countries, 2010, Paris: OECD Publishing. – Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for UE Regions, 2008, Commission of European Communities, Brussels.
- Ricq C., 2006, Handbook on Transfrontier Co-operation for Local and Regional Authorities in Europe, Strasbourg: Council of Europe.
- Rosenau J. N., 1997, Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau J. N., 1990, Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity, Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau J. N., 2000, The Governance of Fragmentation. Neither a World Republic nor a Global Interstate System, p. 21 (a paper prepared for presentation at the Congress of the International Political Science Association, Quebec City, 1–5 August 2000).
- Rydlewski G., 2007, Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa: Dom Wydawniczy „Elipsa”.
- Rykiel Z., 1991, Rozwój regionów stykowych w teorii i badaniach empirycznych, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo PAN.
- Rykiel Z., 1993, Typologia ruchów regionalnych w Polsce, [w:] Handke K. (red.), Region, regionalizm – pojęcia i rzeczywistość. Zbiór studiów, Warszawa: Sławistyczny Ośrodek Wydawniczy, s. 87–95.
- Rykiel Z., 2001, Krytyka teorii regionu społeczno-ekonomicznego, Białystok: Wydawnictwo WSiFZ.
- Rykiel Z., 2006, Podstawy geografii politycznej, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Sapała M., 2010, Etapy integracji gospodarczej, [w:] Małuszyńska E., Gruchman B. (red. nauk.), Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 35–43.
- Scenarios on the Territorial Future of Europe, 2007, Luxembourg: ESPON.
- Schwab K., Sala-i-Martin X., 2012, The Global Competitiveness Report 2012–2013, Geneva: World Economic Forum.
- Scott J. W., 2006, Szersza Europa: procesy włączania i wyłączenia na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, [w:] Gorzelak G., Krok K. (red. nauk.), Nowe granice Unii Europejskiej – współpraca czy wykluczenie?, tłum. D. Szmajda [i in.], Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, s. 16–36.

- Smahó M., 2010, Inter Universities Co-operations in the Austrian-Hungarian Border Region, „Europa XXI”, vol. 21, pp. 63–75.
- Smętkowski M., 2012, Wschodnie obszary problemowe i ich trajektorie rozwojowe na przykładzie Polski i Niemiec, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4, s. 29–53.
- Sobczyński M., 1994, The Influence of Past Political Divisions of the Territory of Poland upon the Regional Structure of the Country, [w:] Koter M. (ed.), Inner Divisions Region and Regionalism, Łódź–Opole: University of Łódź, Silesian Institute in Opole, pp. 103–116 („Region and Regionalism”, no. 1).
- Sobczyński M., 1999, Województwo łódzkie w dziejach podziału administracyjnego Polski, „Studia Regionalne RCSS”, nr 25, s. 7–25.
- Sokół W., 2002, Ewolucja systemu wyborczego do samorządu terytorialnego (1990–1997) – zasady i konsekwencje, [w:] Michałowski S. (red.), Samorząd Terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 91–102.
- Sokół W., 1997, System wyborczy, [w:] Chmaj M., Sokół W. (red.), Mały leksykon politologiczny, Lublin: Lubelskie Towarzystwo Naukowe, s. 348–352.
- Spierings B., Van der Velde M., 2008, Shopping, Borders and Unfamiliarity. Consumer Mobility in Europe, „Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie”, vol. 99, no. 4, pp. 497–505.
- Stachowiak K., 2008, Czynniki instytucjonalne w budowaniu i funkcjonowaniu gospodarki opartej na wiedzy – przykład Finlandii, [w:] Parysek J. J., Strykiewicz T. (red.), Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, s. 121–151.
- Stiglitz, J. E., 2004, Ekonomia sektora publicznego, przekł. R. Rapacki i in., R. Rapacki (red. nauk.), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szczerski K., 2001, Z zagadnień regionalizacji w Unii Europejskiej, „Samorząd Terytorialny”, nr 10, s. 3–11.
- Szmulik B., Żmigrodzki M., 2007, Pojęcie, sposoby definiowania oraz cechy państwa, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Szul R., 1991, Przestrzeń, gospodarka, państwo, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Jan Szumacher.
- Szul R., 2009, Język, naród, państwo. Język jako zjawisko polityczne, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szul R., 2012, Regionalizm. Refleksje na temat ewolucji idei i praktyki regionalizmu w Europie, [w:] Pawłowska A., Rykiel Z. (red.), Region i regionalizm w socjologii i politologii, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, s. 31–46.
- The Impact of the Development of the Countries of Central and Eastern Europe on the Community Territory, 1996, „Regional Development Studies”, vol. 16.
- Waack C., 1998, Divided Border Cities in the Baltic States, „Region and Regionalism”, no. 3, pp. 270–277.
- Whittlesey D., 1957, Pojęcie regionu i metoda regionalna, „Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej”, nr 3–4, s. 100–152.

- Więckowski M., 2010, Turystyka na obszarach przygranicznych Polski, G. Węclawowicz [i in.] (red.), Warszawa: PAN IGiPZ („Prace Geograficzne”, nr 224).
- Winiarski B., 1976, Polityka regionalna, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Winiarski B., Winiarska F., 1994, Diagnoza stanu zagospodarowania i sytuacji społeczno-ekonomicznej regionów w Polsce, [w:] Winiarski B. (red.), Polityka regionalna – kierunki i instrumentacja, Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, s. 11–42.
- Wojtaszczyk K. A., 2003, Państwo współczesne, [w:] Wojtaszczyk K. A., Jakubowski W. (red.), Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych, Warszawa: Oficyna Wydawnicza „Aspra-Jr”, s. 233–284.
- Wolters M., 1994, Euroregions along the German Border, [in:] Bullmann U. (ed.), Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 407–418.
- Zawadzka B., 1993, Województwo i region. Wnioski z doświadczeń francuskich, Warszawa: PAN Instytut Nauk Prawnych i Agencja Scholar.
- <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-Chapters/Country-tables.pdf>
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Regional_population_projections
- <http://www.europarl.europa.eu/highlights/pl/1001.html>
- http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm
- http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Debata/Strony/Fundusze_Europejskie_na_lata_2014_2020_Propozycje_MRR_110612.aspx

Conditions of Border Region Peripherality

(summary)

Social and economic development processes are distinctly uneven, which is down to historic reasons and the ever changing availability and quality of the human, social, natural and economic capitals. In effect, a clear distinction is made on a global scale between core and periphery areas of individual countries. Worse still, the gap between them continues to grow, and this tendency is down to the advantage of external benefits which core areas enjoy over the benefits of lower costs of resources, a feature of periphery areas.

Border regions are a specific type of periphery areas, and their weakness comes in part from the quality of their potential and the national policy of its use. In reality, besides conditions that are characteristic of other periphery areas, development success (or failure) largely depends on geopolitical considerations linked with the intensity and quality of relations between neighbouring states. This, in turn, is reflected in the nature and functions of the state borders.

Naturally, a favourable geopolitical climate offers numerous opportunities. Whether they are taken advantage of depends on the remaining conditions. The author argues that institutional conditions relating to the status of the administrative region within the system of governance and a possible organisational and institutional gap between border regions of neighbouring states are of particular importance. Institutional conditions also include the capacity of border regions to establish cooperation schemes.

Equally important are social and demographic as well as economic considerations, which may generate either favourable or unfavourable conditions of growth of border regions. The regional policy carried out on the regional, national, and supranational levels (relating to the geopolitical region) which accounts for diverse conditions may, in fact, foster the process of overcoming the peripheral character of border regions.

The aim of this elaboration is to identify key conditions of peripherality of border regions, to indicate how they feed on themselves, and to demonstrate ways of overcoming such inter-dependencies. This monographic study is largely theoretical and method-oriented, and reflects two decades of research into the subject matter conducted by the author. Compared to other Polish studies on border regions, this one offers a comprehensive and largely inter-disciplinary approach to a broad canvas

of conditions which, until recently, were studied separately by scholars of various social sciences. The elaboration also contains a great deal of empirical material taken from the European Union which illustrate and supplement theoretical considerations discussed.

The study is divided into six chapters. The first one focuses on the definition of peripherality and the basic dimensions of this phenomenon. The mechanism of peripherality is described with due consideration for the key theories of development, and types of periphery regions are defined. The second chapter is an in-depth analysis of the notion of region, including geopolitical and administrative regions. This chapter also explains the specific nature of border regions. A detailed analysis of conditions of border region peripherality extends over the next three chapters. Chapter Three focuses on geopolitical conditions relating to the physical and functional changes of national borders and their effects on peripherality. Chapter Four discusses a diversity of statuses of administrative border regions in the system of state governance and translational territorial cooperation schemes developed by border regions. Chapter Five, in turn, is devoted to social, cultural, demographic, and economic conditions specific to border regions. The last chapter show the evolution of the regional policy concerning periphery areas, including border regions, and its implementation on the example of the EU cohesion policy.