

Spis treści

Wstęp	7
I. Współpraca transgraniczna	15
1. Sieci współpracy transgranicznej – ramy teoretyczne	15
2. Uwarunkowania współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim	21
3. Formalne podstawy działalności euroregionu	26
1.1. Prawo unijne	27
1.2. Dokumenty międzykrajowe	27
1.3. Polskie dokumenty prawne	28
1.4. Wewnętrzne regulacje ESNB	29
II. Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr jako instytucja współpracy transgranicznej pogranicza polsko-niemieckiego	31
1. Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr – budowa i funkcjonowanie	31
2. Kreowanie współpracy transgranicznej	36
3. Ocena funkcjonowania Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr	41
III. Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr jako sieć współpracy transgranicznej	49
1. Partnerstwa transgraniczne – społeczne sieci współpracy. Rdzeń i peryferie	49
1.1. Partnerstwo transgraniczne w ujęciu sieciowym	50
1.2. Budowa sieci współpracy w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr	51
1.3. Relacje w sieci współpracy transgranicznej i rodzaje partnerstw	54
2. Relacje Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr z instytucjami demokracji przedstawicielskiej	63
3. (Współ)decydowanie w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr	65
IV. Ku społeczności pogranicza?	75
1. Relacje pomiędzy Polakami i Niemcami	76
2. Kontakty osobiste mieszkańców Euroregionu	88
3. Wymiana wartości materialnych i niematerialnych	94
Zakończenie	101
Literatura	109
Pozostałe źródła	117
Aneks	119

Współczesne euroregiony pełnią funkcję skupienia społecznego. Jest to jedna z podstawowych funkcji instytucji społecznych. Poprzez nią organizacje publiczne, działając zgodnie z wytyczonymi celami, zaspokajają potrzeby społeczności, które obejmują swoją działalnością. Owo oddziaływanie przybiera postać dwojakiego rodzaju. Zazwyczaj dotyczy zaspokajania szeroko rozumianych potrzeb jednostek w ramach procesu rozdziału dóbr i usług. Jednocześnie ma ono szerszy zasięg i uwidacznia się również w inspirowaniu do podejmowania działań, tworzeniu powiązań i kooperacji, których efektem jest zmiana jakości życia, a w szerszym kontekście zmiany kulturowe. W tak ukierunkowanej działalności euroregionów dostrzegamy źródło sieci społecznych w obszarze współpracy transgranicznej. Pierwotnie jedną z najczęstszych przyczyn tworzenia takiego rodzaju powiązań była współpraca na rzecz rozwiązywania ponadgranicznych problemów infrastrukturalnych i komunikacyjnych. Obecnie mamy do czynienia z tworzeniem sieci powoływanych także w celu rozwiązywania problemów społecznych, występujących na terenach objętych działalnością euroregionów. Ich istnienie zakłada występowanie całego systemu relacji społecznych, o sile i natężeniu których można wnioskować na podstawie szczegółowych analiz.

Proces powstawania sieci społecznych jest funkcją oddziaływań formalnych i nieformalnych. Studia na temat zasad współpracy transgranicznej wskazują, że zazwyczaj prowadzone w jej ramach projekty są inicjowane przez niewielką liczbę osób mocno zmotywowanych, przy raczej słabym instytucjonalnym umocowaniu ram tej działalności. Zdaniem Dorte Jagetić Andersen i Marie Sandberg euroregiony stosując pewien rodzaj miękkiego zarządzania, są w stanie inicjować wiele transgranicznych działań, ale nie są w stanie usuwać, czy choćby zredukować wielu utrudnień tej współpracy, np. infrastrukturalnych czy prawnych (Andersen, Sandberg 2012, s. 22). Funkcjonowanie euroregionów bowiem jest skierowane na wspólnie podejmowane działania, których celem jest poprawa i rozwój kontaktów sąsiedzkich pomiędzy społecznościami lokalnymi oraz lokalnymi władzami reprezentującymi dwa lub więcej państw w takim samym stopniu, jak podpisanie umów i zgoda na porozumienie, niezbędne dla osiągnięcia tego celu (Pinelli, Giacometti, Lewney, Fingleton 1998). Euroregiony tym samym nadają formalną strukturę jednej z podstawowych form transgranicznej współpracy (Perkmann 2002a, s. 126). Stwarzają podłoże do powstawania transgranicznej sieci powiązań, umożliwiającej współdziałanie w dziedzinie

gospodarki i infrastruktury oraz zmiany w sferze kulturalnej poprzez znoszenie barier socjalnych oraz inicjowanie kontaktów ponadgranicznych z przedstawicielami wszystkich części euroregionu, prowadzące do wzrostu zaufania między sąsiadami i uświadamiania wspólnych interesów (Frątczak-Müller, Mielczarek-Żejmo 2016a; Greta, Lewandowski 2008, s. 224; Lepik 2009, s. 267; Perkmann 2002b, s. 3–4). Jakość działania tych instytucji można więc mierzyć poprzez analizę ich aktywności w budowaniu sieci społecznej widzianej w inicjowaniu projektów partnerskich, częstotliwości i charakterze kontaktów oraz trwałości więzi między członkami społeczności z obu stron granicy i poziomie wypracowanego zaufania, ale również opinii mieszkańców na temat ich funkcjonowania (Bellini, Hilpert 2013; Zielińska, Koszyk-Białobrzeska 2009). Instytucje, jako podmioty stanowiące reguły współdziałania, są obecne w każdej aktywności ludzi. Oddziałują wielostronnie na jej charakter, intensywność a także skuteczność podejmowanych inicjatyw. Wywierają silny wpływ na przedsiębiorczość jednostek i współdziałanie, szczególnie w sytuacji braku nieformalnych substytutów sprawnie działających norm (Anderson, Francois 2008, s. 411). Rola euroregionu w kształtowaniu więzi ponadgranicznych jest tu szczególnie interesująca. Jest to ważny przypadek instytucji budowanej oddolnie, w której nastąpiło przesunięcie działań wspierających rozwój sieci współpracy transgranicznej z peryferii zadań do centrum funkcjonowania i zdefiniowania ich jako jednej z podstawowych ról.

Niniejsza praca stanowi próbę poznawczego spojrzenia na przedstawioną kwestię. Przyjęte w niej założenia analizowałyśmy korzystając z koncepcji wypracowanych w ramach trzech perspektyw teoretycznych dotyczących regionalizacji (*regionalization and soft spaces*), teorii sieci (*network theory*) oraz zarządzania sferą publiczną (*governance*). Jej celem jest prezentacja procesów integracyjnych, zachodzących na pograniczu polsko-niemieckim w kontekście działań podejmowanych na rzecz tworzenia i animowania sieci współpracy euroregionalnej. Za sieć współpracy euroregionalnej uznajemy sieć partnerstw powstających i funkcjonujących w obszarze działania euroregionu. Podstawowe obszary analiz, które zostały sformułowane w niniejszym tekście, odnoszą się do następujących trzech sfer funkcjonowania badanej sieci: jej budowy, relacji sieciowych w niej występujących (wewnętrznych i zewnętrznych – również w odniesieniu do instytucji demokracji przedstawicielskiej), stosowanych zasad zarządzania siecią i przyjętych w niej zasad podejmowania decyzji. Zastanawiamy się tutaj nad rolą euroregionu w powstawaniu sieci współpracy (inicjowaniu partnerstw transgranicznych) oraz tworzeniu zasad jej funkcjonowania. Punktem wyjścia jest założenie, że zasady działania sieci nie rozprzestrzeniają się przypadkowo. Tworzą konkretne struktury i oddziałują na kierunek i jakość

przeplwów (Christakis, Fowler 2009). Oczekiwane relacje przyjmują postać dwójakiego rodzaju. Są to powiązania nieformalne o słabym natężeniu oraz formalne sieci współdziałania, z dużym zasięgiem oddziaływania i cyklicznością podejmowanych działań. Opis tego procesu dokonany został poprzez analizę funkcjonowania Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr (dalej: Euroregion, ESNB), powołanego zgodnie z przyjętym statutem dla stymulacji, inicjowania i umacniania współpracy mieszkańców, instytucji i organizacji na pograniczu polsko-niemieckim¹.

Tworzenie euroregionów w Europie Wschodniej przebiegało w odmiennych warunkach niż w przypadku pozostałych euroregionów w Europie. Pierwsze euroregiony, powstające od połowy XX wieku, były powoływane w ramach wielkiego procesu integracji europejskiej w celu unifikacji pogranicz. Natomiast euroregiony tworzone we wschodniej części Europy u schyłku XX wieku miały raczej osłabiać bariery współpracy i przygotowywać reprezentowane państwa do procesu integracji z Unią Europejską (Greta, Stanisławski 2008, s. 228). Przykładem instytucji działającej zgodnie w wytyczonych powyżej ramach jest ESNB, powstały w roku 1993 na granicy polsko-niemieckiej na podstawie porozumienia Stowarzyszenia Gmin RP „Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr” i niemieckiego Stowarzyszenia „Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr”. Prezentowana instytucja może być uznana za organizację modelową dla analizy roli euroregionów w kreowaniu sieci współpracy euroregionalnej. Istnieją przynajmniej cztery przesłanki wyboru tego euroregionu jako istotnego przypadku dla prowadzonych analiz. Pierwsza z nich odnosi się do jego pochodzenia. Jego utworzenie miało charakter oddolny. ESNB był jednym z nielicznych regionów zainicjowanych przez lokalne elity polityczne (Solarz 2009). Euroregiony z udziałem Polski najczęściej były powoływane w efekcie oddziaływania władz centralnych. Druga związana jest z typowością cech ESNB w odniesieniu do pozostałych euroregionów działających na pograniczach Polski. Jest jednym z najdłużej działających euroregionów, w pełni odzwierciedlającym charakterystyczne cechy euroregionów z Europy Środkowej i Wschodniej. Chodzi tu o pewną specyfikę funkcjonowania tego typu instytucji, wynikającą z odmiennych tradycji uzyskania niepodległości po obu stronach granicy państw je tworzących w porównaniu do państw z Europy Zachodniej i odmiennego charakteru wewnętrznych i międzynarodowych relacji politycznych. Dotyczy to również różnic ekonomicznych, społecznych i kulturowych graniczących ze sobą państw. Trzecia przesłanka jest wynikiem doświadczenia jego kadr we wdrażaniu polityki spójności UE. W okresie przedakcesyjnym ESNB był bardzo skuteczny w absorpcji środków

¹ Umowa o utworzeniu Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr; źródło: http://euroregion-snb.pl/o_nas/powstanie [dostęp z dnia 30.04.2019].

europejskich skierowanych do krajów kandydujących (Dołzbłasz, Raczyk 2010). Czwarta i ostatnia jest związana z działaniami przedstawicieli Euroregionu w rozpowszechnianiu idei współpracy transgranicznej. ESNB jako instytucja jest ważnym punktem odniesienia dla kolejnych, podobnych jemu organizacji. Jego przedstawiciele zasiadali i zasiadają w wielu gremiach mających wpływ na decyzje o kierunkach rozwoju idei euroregionów w Polsce i UE, jak Forum Polskich Regionów Granicznych, Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych oraz Komitet Współpracy Transgranicznej. Z tego powodu próba ustalenia rodzaju i charakteru sieci współpracy powstałej na bazie działalności ESNB oraz jego roli w jej kreowaniu i podtrzymywaniu jej działania wydaje się interesująca.

Inną inspiracją do badań dostarczyło przekonanie o szczególności podejmowanej tematyki. Dwadzieścia pięć lat działalności instytucji euroregionalnych w granicach Polski skłania do analizy funkcjonowania podejmowanych form współpracy, oceny ich potencjału, osiągnięć oraz sposobu realizacji funkcji integracyjnych. Uznajemy, że funkcjonowanie ESNB wzmacnia proces instytucjonalizacji współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim. Naszym zdaniem ESNB zastępuje lokalne instytucje w tworzeniu współpracy transgranicznej, a realizowane w jego działaniach cele polityki transgranicznej są określone przez jego uczestników.

Prezentowana diagnoza opiera się na wynikach badań przeprowadzonych w ESNB w latach 2013–2018. Trzon analiz jest wynikiem projektu badawczego „Zaufanie ponad granicami. Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr a procesy integracyjne na pograniczu polsko-niemieckim” realizowanego w latach 2013–2014 przez pracowników Instytutu Socjologii Uniwersytetu Zielonogórskiego i Brandenburskiego Uniwersytetu Technicznego². Terenem badań był ESNB. Badania przeprowadzono przy wykorzystaniu trzech metod: analizy treści (zawartości), sondażu, wywiadów swobodnych. Celem badania była analiza funkcjonowania Euroregionu jako instytucji podejmującej działania na rzecz integracji polskich i niemieckich społeczności pogranicza oraz zidentyfikowanie czynników sprzyjających wzmocnieniu integracji i wzajemnego zaufania. Analiza treści objęła oficjalne strony internetowe ESNB (polską i niemiecką) oraz dokumenty związane z liczbą i rodzajem realizowanych projektów. Dobór

² Projekt badawczy „Zaufanie ponad granicami. Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr a procesy integracyjne na pograniczu polsko-niemieckim” był finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach programu operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013. Były to środki z Funduszu Małych Projektów i Projektów Sieciowych Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr oraz budżetu państwa. Pełny raport z badań jest zamieszczony na stronie: http://www.is.uz.zgora.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=390:zaufanie&catid=64:lobs&Itemid=124 [dostęp z dnia 30.04.2019].

dokumentów do badań był wyczerpujący. Analizie poddano wszystkie informacje zamieszczone na stronie ESNB dotyczące jego utworzenia i działalności oraz raporty z realizacji jego zadań. W rezultacie uzyskano informacje dotyczące pochodzenia ESNB i procesu jego rozwoju, dane ilościowe i jakościowe dotyczące utworzonych partnerstw oraz wdrożonych projektów i wykorzystanych zasobów, a także dokumenty formalne niezbędne do współpracy transgranicznej i tworzące podstawy funkcjonowania tej instytucji. W diagnozie wykorzystaliśmy również dane z analizy przeprowadzonej w roku 2017, zawierającej badanie treści dokumentów związanych z liczbą i rodzajem realizowanych projektów euroregionalnych (raporty z realizacji zadań euroregionalnych na lata 2000–2013, analizy były zlecone firmom zewnętrznym) oraz oficjalne strony internetowe Euroregionu.

Do badań sondażowych użyto techniki wywiadu kwestionariuszowego. Próba kwotowa została skonstruowana na podstawie danych o strukturze demograficznej mieszkańców ESNB w 2010 roku opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny oraz Statistisches Bundesamt. Kontrolowano wiek, płeć oraz miejsce zamieszkania respondentów. W sondażu udział wzięło 600 mieszkańców polskiej części ESNB oraz 200 mieszkańców części niemieckiej. O liczbie polskich i niemieckich uczestników badania decydowała wielkość populacji po obu stronach ESNB. Pytania zawarte w ankiecie dotyczyły wiedzy i opinii na temat Polaków/Niemców, kontaktu z Polakami/Niemcami, a także wiedzy i opinii na temat ESNB. Struktura próby założonej i zrealizowanej została przedstawiona w aneksie (tabela 7).

Opinie liderów współpracy transgranicznej uzyskano w ramach wywiadów swobodnych zrealizowanych z osobami posiadającymi największy dorobek w zakresie będącym przedmiotem prezentowanych badań. Przeprowadzono łącznie 70 wywiadów: 50 z polskimi liderami współpracy transgranicznej i 20 z niemieckimi³. W trakcie badań wykorzystano dwa narzędzia badawcze: jedno do wywiadów z osobami, które były zaangażowane w tworzenie i/lub rozwój instytucji Euroregionu, drugie do wywiadów z osobami, które uczestniczyły we współpracy transgranicznej (beneficjentami). Pierwsza lista poszukiwanych informacji dotyczyła kwestii: genezy i charakteru współpracy z Euroregionem, oceny jego działań na rzecz współpracy transgranicznej, największych osiągnięć w realizacji projektów, trudności i barier w ich realizacji, kontaktów między Polakami a Niemcami, osobistych relacji z Niemcami/Polakami, perspektyw

³ Zapis dźwiękowy oraz transkrypcje wywiadów znajdują się w siedzibie Wydziału Pedagogiki, Psychologii i Socjologii Uniwersytetu Zielonogórskiego. W przedkładanym czytelnikowi tekście znajdują się oznaczenia przykładowych wywiadów, które zawierają przesłanki formułowanych wniosków (De – wywiady z niemieckimi liderami, Pl – wywiady z polskimi liderami).

rozwoju Euroregionu. Druga natomiast dostarczyła informacji na temat zaangażowania liderów w pracę ESNB, genezy Euroregionu, etapów jego rozwoju, największych osiągnięć, niepowodzeń, problemów i barier oraz perspektywy dalszego funkcjonowania. Wykaz uczestników wywiadów został zamieszczony w aneksie (tabela 8).

W prezentowanej diagnozie analiza treści i wywiady stanowią podstawowe źródła wiedzy o strukturze sieci współpracy transgranicznej na granicy polsko-niemieckiej, relacjach między jej uczestnikami oraz metodach podejmowania decyzji. Badania nad budową i wydajnością sieci zakładają możliwość wykorzystywania reguł matematycznych, biologicznych, psychologicznych i społecznych w ich diagnozie (Powell, White, Koput, Owen-Smith 2005; Fowler, Christakis 2010). Przedstawione analizy odnoszą się do ostatniego z wymienionych. Są to analizy jakościowe skoncentrowane na badaniu wzorców tworzenia sieci i zasad ich działania.

Prezentowana książka składa się z czterech części. Rozdział pierwszy obejmuje trzy podrozdziały poświęcone tematyce współpracy transgranicznej. Charakteryzujemy tu przyjęte perspektywy teoretyczne odnoszące się do koncepcji z zakresu regionalizacji, teorii sieci, zarządzania sferą publiczną. Rozdział zawiera także analizę uwarunkowań współpracy transgranicznej w odniesieniu do społeczno-gospodarczego rozwoju relacji polsko-niemieckich oraz uwarunkowań natury historycznej i prawnej.

Kolejne części mają charakter empiryczny. Zawarte w nich wyniki zostały usystematyzowane zgodnie z przyjętymi celami badań. W rozdziale drugim prezentujemy ESNB jako ważny element instytucjonalizacji współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim. Wychodząc z założenia, że instytucje euroregionalne są podstawowym czynnikiem umacniania współdziałania w obszarach przygranicznych i jednocześnie szczególnym jego przejawem, prezentujemy budowę i zasady funkcjonowania Euroregionu. Szczególne miejsce zajmują w nim analizy z zakresu zadań podejmowanych przez ESNB w odniesieniu do inicjowania i upowszechniania treści zasad tej współpracy. Rozdział kończy ocena instytucji sformułowana przez uczestniczących w sondażu mieszkańców Euroregionu.

Trzeci rozdział książki dotyczy charakterystyki działalności ESNB z wykorzystaniem koncepcji sieciowej. Jego celem jest analiza Euroregionu jako twórcy i organizatora sieci współpracy. Przyjmujemy w nim, że siła i jakość działających w jego obszarze partnerstw jest funkcją aktywności Euroregionu w tworzeniu współpracy transgranicznej. Szczególną uwagę skupiamy w nim na analizie działania funkcjonującej w jego obszarze sieci społecznej. Przyjęty program badawczy wytyczył zadania w odniesieniu do diagnozy jej budowy i zasad funkcjonowa-

nia, z uwzględnieniem charakteru tworzonych w niej relacji, zasad zarządzania siecią, komunikowania i podejmowania decyzji.

Ostatnia czwarta część książki prezentuje skutki działania Euroregionu. Zastanawiamy się w niej, czy zadania podejmowane w ramach funkcjonowania ESNB są na tyle skuteczne, że można dzisiaj mówić o formułowaniu się społeczności pogranicza polsko-niemieckiego. W tym celu poświęcamy uwagę ocenom relacji pomiędzy Polakami i Niemcami, częstotliwości i zadowolenia z kontaktów osobistych mieszkańców Euroregionu oraz rodzaju i zasad transgranicznej wymiany wartości materialnych i niematerialnych pomiędzy nimi. Opracowanie uzupełnia zakończenie, w którym odwołujemy się do najważniejszych ustaleń z badań oraz wskazujemy dalsze kierunki prac, mając jednocześnie nadzieję, że otrzymane rezultaty dadzą wkład w dyskusję nad skutecznością stosowanych rozwiązań w działaniu sieci współpracy transgranicznej na obszarach przygranicznych.