

CZŁOWIEK, GOSPODARKA, SPOŁECZEŃSTWO

*KSIĘGA JUBILEUSZOWA DEDYKOWANA
PROFESOROWI JERZEMU BABIAKOWI*

Redakcja naukowa

Tadeusz WALLAS, Krzysztof URBANIAK, Krzysztof HAJDER

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Poznań 2019

Recenzent:

Prof. UAM dr hab. Andrzej Stelmach

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 17

Wydawca: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 17

ISBN 978-83-65817-59-4

Skład komputerowy – „MRS”

60-408 Poznań, ul. P. Złotowa 23, tel. 605087690

Druk i oprawa – Zakład Graficzny UAM – 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

Spis treści

Przebieg kariery Profesora zw. dr. hab. Jerzego Babiaka	9
Iwetta ANDRUSZKIEWICZ	
Wokół kwestii równouprawnienia kobiet i mężczyzn na rynku pracy	35
Paweł ANTKOWIAK	
Jednolity patent europejski – czyli rzecz o sporze rządu z samorządem zawodowym rzeczników patentowych	47
Paulina BARAN	
Wokół pojęcia polityki rodzinnej	61
Ryszard BODZIACKI	
Organizacje pozarządowe i ich udział w aplikacji środków unijnych	73
Zbigniew CZACHÓR	
Unia Europejska a perspektywy współpracy międzyparlamentarnej krajów Europy Środkowej i Wschodniej, ze szczególnym uwzględnieniem Polski i Węgier	91
Łukasz DONAJ	
Przewidywanie a współczesne procesy społeczno-ekonomiczne. Wybrane problemy	101
Przemysław FRĄCKOWIAK	
O wolności, nauczycielstwie i zaufaniu społecznym	115
Maciej GÓRNY	
Zasada subsydiarności a gospodarka społeczna w Niemczech	125
Krzysztof HAJDER	
Determinanty skuteczności polityki stymulacyjnej w dobie współczesnego kryzysu. Keynesizm – powrót Mistrza?	133
Bartosz HORDECKI	
Studia nad politykami językowymi obszaru postradzieckiego – wybrane uwagi metodologiczne	145
Natalia JANOWSKA	
Zasady wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	153
Jarosław JAŃCZAK	
Euroentuzjazm w dobie kryzysu integracji. Współpraca transgraniczna na poziomie regionalnym i lokalnym jako manifestacja poparcia dla projektu europejskiego	161
Wacław JARMOŁOWICZ	
Eko-fraszka od Waszka	171
Edward JELIŃSKI	
O kondycji duchowej Europy – uwagi sceptyczne	173

Ewa JURGA-WOSIK	
Kryzys na Ukrainie i stosunki polsko-ukraińskie. Przyczynek do badań nad zawartością treści w mediach	181
Magdalena KACPERSKA	
Kryzys finansowy – istota, przyczyny, przebieg	199
Włodzimierz KACZOCHA	
Znaczenie dobra wspólnego w demokracji	217
Ryszard KAMIŃSKI	
Nowe trendy w systemie raportowania osiągnięć przez przedsiębiorstwa	225
Artur KISIOŁEK	
Praca zawodowa i motywacja z perspektywy pokoleniowej XYZ	239
Robert KMIĘCIAK	
Samorząd zawodowy w systemie władz publicznych Polski	253
Marceli KOSMAN	
Polityka w cieniu wielkiej ekranizacji. Nad Trylogią Jerzego Hoffmana	263
Bogumiła KOSMANOWA	
Z Szymborza na Harendę. Dzieje jednego awansu społecznego	283
Bogdan KOSZEL	
Frank-Walter Steinmeier i Peer Steinbrück jako kandydaci SPD na kanclerza Niemiec w 2009 i 2013 r.	293
Ryszard KOWALCZYK	
Zamówienia publiczne na łamach prasy lokalnej w pierwszym etapie transformacji systemowej (na przykładzie byłego woj. poznańskiego).	311
Elżbieta LESIEWICZ	
Polityka rozszerzania Unii Europejskiej i jej konsekwencje	327
Marcin ŁUKASZEWSKI	
Udział głowy państwa w procesie legislacyjnym w monarchii konstytucyjnej. <i>Casus</i> księcia Monako	339
Włodzimierz MALENDOWSKI	
System bezpieczeństwa zbiorowego Organizacji Narodów Zjednoczonych – prawne i strukturalne podstawy ładu międzynarodowego	349
MAŁYSZKO	
Prasa codzienna w Białymstoku w latach 1989–1991	373
Dominika NAROŻNA	
Instytucja zniesławienia prasowego w programach telewizyjnych w Polsce	383
Bogdan NAWROT	
Kobiety w organach polskiego samorządu powiatowego i regionalnego	393
Wojciech NOWIAK	
Nordyckie welfare state wobec problemu starzejących się społeczeństw. Przykład Norwegii	411
Szymon OSSOWSKI	
„Budżet obywatelski” – nowa forma partycypacji mieszkańców miast czy narzędzie PR urzędu? <i>Casus</i> Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego	421

Wojciech PIOTR	
Dobro wspólne na rynku pracy	433
Jacek POKŁADECKI	
Organ wykonawczy gminy w Polsce: od kolegalności do monokratyczności	441
Arkadiusz PTAK	
Rola wyglądu w postrzeganiu lokalnych władz samorządowych	453
Zdzisław W. PUŚLECKI	
Bezpieczeństwo żywnościowe w warunkach niestabilności cen na artykuły rolne	461
Marcin RACHWAŁ	
Inicjatywa ludowa w Polsce na przykładzie wniosku o przeprowadzenie referendum edukacyjnego	471
Andrzej SAKSON	
Upadek systemu kołchozowo-sowchozowego w Obwodzie Kaliningradzkim	485
Łukasz SCHEFFS	
Raz jeszcze o micie w polityce i kilka uwag o możliwym rozłamie socjopolitycznym	497
Jędrzej SKRZYPCZAK	
Konsekwencje ekonomiczne i społeczne cyfrowej transformacji mediów	511
Waldemar SŁUGOCKI	
Zarys polityki spójności Unii Europejskiej realizowanej w Polsce po roku 2013	521
Jacek SOBCZAK	
Europejska Rada Ochrony Danych – nowy organ Unii Europejskiej chroniący osoby fizyczne w związku z przetwarzaniem danych osobowych	533
Ewa SZEWCZYK, Marek SZEWCZYK	
Ekonomiczne aspekty jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego	545
Krzysztof URBANIAK	
Geneza polskiego systemu wyborczego do Parlamentu Europejskiego	553
Monika URBANIAK	
Zasady odpowiedzialności cywilnej personelu medycznego we Włoszech a zjawisko medycyny defensywnej	563
Jolanta VOGT-HAJDER	
Polityka prorodzinna w świetle modeli polityki społecznej	573
Maciej WALKOWSKI	
Na czym polega współczesny patriotyzm gospodarczy w Polsce? Rozważania na temat istoty, roli i znaczenia problemu w wymiarze podatkowym	583
Sebastian WOJCIECHOWSKI	
Teoretyczne aspekty zapobiegania i zwalczania terroryzmu. Analiza wybranych determinantów	595
Stanisław WÓJCIK	
Analiza sposobu i treści społecznej funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego	603

Edward WRZEŚNIEWSKI	
Polityczno-kulturowe funkcjonowanie muzyki od czasów dawnych do wieku XX	611
Stanisław Piotr ZAKRZEWSKI	
Problemy współczesnej rodziny polskiej	623
Marek ŻYROMSKI	
Władza ekonomiczna	641

Jarosław JAŃCZAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Euroentuzjizm w dobie kryzysu integracji. Współpraca transgraniczna na poziomie regionalnym i lokalnym jako manifestacja poparcia dla projektu europejskiego

1. Wprowadzenie

Przełom pierwszego i drugiego dziesięciolecia nowego millenium odznacza się na mapie politycznej i ekonomicznej integracji starego kontynentu poważnym kryzysem. Jest on zazwyczaj osadzany w kontekście kryzysu finansowego, który dotarł do Europy ze Stanów Zjednoczonych. Kryzys finansowy bardzo szybko przekształcił się w ekonomiczny i zadłużeniowy. Te natomiast oznaczały początek kryzysu politycznego. Wyrażnemu podziałowi na zagrożone w ekonomicznych trudnościach południe i efektywnie przewyciężającą perturbację gospodarcze północ, towarzyszył wzrost nastrojów eurosceptycznych i coraz mocniej artykułowanych partykularyzmów narodowych. W opinii wielu komentatorów zanik „europejskiego ducha” w debacie o stanie i przyszłości Unii Europejskiej ma jednak szerszy kontekst i związany jest z rozszerzeniem wschodnim z lat 2004, 2007 i 2013. Znaczący rozrost terytorialny Unii Europejskiej w tych latach uważany jest przez widoczne części społeczeństw i elit zachodniej części kontynentu za nadal problemowy i skutkujący nie tylko znacznymi kosztami finansowymi, ale także społecznymi w postaci migracji, problemów z asymilacją, wzrostu przestępczości itd. We wschodniej części kontynentu natomiast zauważalna stała się tendencja do integracyjnego sceptycyzmu osadzanego w kontekście erodującej suwerenności oraz płynącej z zachodu liberalizacji. Na tym tle zasadnym wydaje się zdziwienie europejskiej opinii publicznej, związane z faktem, iż to Ukraińcy „ginęli za Europę” na Majdanie na przełomie lutego i marca 2014 roku. Obraz ten nie pasował do dominujących nastrojów wewnątrz Unii Europejskiej.

Jednakże ten pesymistyczny obraz osłabienia idei integracyjnej – jakkolwiek nie byłby on dominującym w mediach i dyskursie politycznym – wydaje się nie być pełnym. Idea integracji znajduje nadal szereg zwolenników, do których zaliczają się beneficjenci i potencjalni beneficjenci procesów integracyjnych: duża część elit politycznych, przedsiębiorcy, ale także studenci, pracownicy transgraniczni, migranci zarobkowi itd. Niniejszy artykuł stawia sobie za cel zaprezentowanie kolejnej kategorii strukturalnie wspierającej procesy integracyjne: położone przy granicach jednostki samorządu terytorialnego. To one właśnie – podobnie do wcześniej zasygnalizowanych grup – korzystają na projekcie integracyjnym, przełamując wraz z jego postęпами własne ograniczenia rozwojowe (O’Dowd, Wilson, 2002). Jednocześnie jednak w wie-

lu przypadkach transgraniczne zaangażowanie ma głównie instytucjonalny charakter, mieszkańcy tych jednostek podejmują głównie interakcje o komercyjnym charakterze. Nie zmienia to jednak faktu, iż zarówno lokalne i regionalne struktury administracyjne, jak i społeczności zamieszkujące nad granicami wydają się być zwolennikami projektu europejskiego, którego pozytywne skutki stanowią tam element codziennego doświadczenia. Dla poparcia powyższej tezy, w kolejnych fragmentach zostaną przedstawione główne elementy debaty o granicach i współpracy transgranicznej w kontekście integracji europejskiej, na ich podstawie dokonana zostanie teoretyczna interpretacja współpracy transgranicznej.

2. Granice, współpraca transgraniczna i integracja europejska

Podstawową funkcją granic jest separacja. Polityczno-terytorialny porządek, który ukształtował się w Europie w wyniku pokoju westfalskiego, spowodował stopniowe zanikanie granic rozumianych jako strefy przenikających się wpływów politycznych, ekonomicznych, kulturowych i językowych (w rozumieniu granicy jako „frontier”; Evans, Newnham, 1998; Kristof 1959). Granice stawały się stopniowo precyzyjnie wyznaczanymi liniami, które rozgraniczały wyłączne suwerenności sąsiadujących państw. Oznaczało to nie tylko stopniowe zaostrenie form kontroli granicznej, ale także wewnętrzną homogenizację i unifikację (zazwyczaj związaną z tworzeniem państw narodowych wewnątrz zdefiniowanych granic). Granica zaczęła przybierać nową formę, stając się izolującą linią oznaczającą koniec władzy państwowej i suwerenności państwowej, ale także koniec określonego i relatywnie homogenicznego systemu politycznego, kulturowego i ekonomicznego.

Konsekwencją opisanych procesów stała się peryferyalizacja obszarów granicznych (Matthiesen, Bürkner, 2001), choć należy zauważyć, iż występowała ona także wcześniej. Nadgranicznie położone terytoria stały się „końcami państw”, położonymi niebezpiecznie blisko innych organizmów państwowych, a więc blisko zagrożenia. Wraz z centralizacją władzy i konsolidacją państw narodowych następowała rosnąca koncentracja zasobów w ich centralnych częściach. Ośrodki władzy, administracji, centra kultury i zasoby gospodarcze musiały znajdować się na obszarach trudnodostępnych dla potencjalnego wroga, a więc w centralnych częściach terytorium państwowego. I odwrotnie, obszary położone bliżej granic państwowych miały pełnić rolę obronną, chroniącą centra i zasoby. Nie były więc miejscami, gdzie należało lokować zasoby inne niż związane z obroną granicy (twierdze, umocnienia itp.), lub jej kontrolą (służby celne, wojska graniczne itd.). Efektem była pogłębiająca się peryferyalizacja widoczna przede wszystkim w niedorozwoju ekonomicznym terenów granicznych. Zazwyczaj pogłębiała się ona w wyniku napięć i konfliktów międzynarodowych, ale także procesów rozwojowych. Industrializacja dokonywała się najczęściej w obszarach centralnych, peryferie dopiero po jakimś czasie (jeżeli w ogóle) włączane były w system za pomocą połączeń kolejowych, drogowych itd.

Przedefiniowanie tradycyjnej roli odgrywanej przez granice państwowe stało się wynikiem procesów integracji europejskiej po drugiej wojnie światowej, początkowo w zachodniej części kontynentu. Zapoczątkowana traktatem paryskim i traktatami

rymskimi współpraca państw ustanowiła w ciągu kilku dekad środowisko międzynarodowe (Modzelewski, Żukowski, 2013), oparte o wzajemne zaufanie, poszanowanie integralności terytorialnej oraz prawa mniejszości narodowych, eliminując (w znacznym stopniu) tym samym konflikt terytorialny z politycznego krajobrazu Europy Zachodniej. Jednocześnie dominacja neofunkcjonalnego modelu integracji powodowała silny nacisk na współpracę gospodarczą, opartą o swobodę handlu. Ta skutkująca lepszym zaspokajaniem potrzeb metoda bazowała na ponadnarodowym systemie instytucjonalnym, wyrażającym się w cedowaniu kompetencji tradycyjnie przypisanych władzy państwowej na poziom wspólnotowy. Proces ten, jak i jego samonapędzający się w logice „spill over” charakter, zasadały się na eliminacji barier. To bariery w swobodnym przepływie dóbr, usług, osób i kapitałów uznano z czasem za główną przeszkodę rozwojową. A izolująca granica stała się symboliczną i faktyczną emanacją barier (O’Dowd, Wilson, 2002). Ograniczanie i znoszenie barier oznaczać musiało osłabianie lub eliminację separującego charakteru granic państwowych, przynajmniej pomiędzy państwami uczestniczącymi w procesach integracyjnych.

Okazało się więc, iż proces integracji europejskiej w oczywisty sposób prowadził do redefinicji roli granicy (Ruszkowski, 2013), ale także granicy samej w sobie, a co za tym następuje, także koncepcji państwowości, terytorialności, suwerenności itd. Zbiegło się to z procesami globalizacji, ale także decentralizacji (Lagendijk, 2010) w państwach Europy zachodniej, co wyposażyło lokalne i regionalne jednostki samorządu terytorialnego w szereg kompetencji, także w dużo bardziej słyszalny głos w procesie zarządzania sprawami publicznymi.

Opisane tendencje zostały wzmocnione czterema wolnościami jednolitego rynku wewnętrznego, a następnie układem z Schengen. Ten ostatni, znosząc bezpośrednio kontrole graniczne pomiędzy państwami sygnatariuszami doprowadził do rewolucji granicznej, podważającej dotychczasowe rozumienie roli granic państwowych. Ale przede wszystkim reorganizujących środowisko polityczne i ekonomiczne, w którym funkcjonowały graniczne położone jednostki terytorialne (Modzelewski, Żukowski, 2013). Nagle okazało się, iż lokowanie zasobów poza centrum nie jest już niebezpieczne, a więc nie jest także niepożądane. Dodatkowo, jednostki znajdujące się po drugiej stronie granicy dysponowały zazwyczaj potencjałem brakującym po stronie własnej i *vice versa*. W warunkach możliwości nieskrępowanego i szybkiego przekraczania granicy oraz przewozu przez nią dóbr i kapitału, występujące asymetrie (Matthiesen, Bürkner, 2001) spowodowały bardzo szybkie nawiązywanie kontaktów i transgraniczne zaspokajanie potrzeb, oparte o neofunkcjonalną logikę. Komercyjny charakter interakcji transgranicznych stał się bardzo szybko podstawą kontaktów mieszkańców terenów położonych nad granicami, ożywienia lokalnych gospodarek i rozkwitu sektorów handlu i usług, doświadczanych – z różnym nasileniem – praktycznie na wszystkich granicach, na których zaaplikowano „acquis Schengen”.

Jednakże także jednostki samorządu terytorialnego stały się aktywnymi uczestnikami procesów współpracy transgranicznej. Z jednej strony był to efekt strategii rozwojowej opartej na próbie uzupełnienia braków we własnych zasobach poprzez współpracę z partnerami z drugiej strony granicy. Istniejący tam potencjał był odległościowo znacznie bliższy niż ten, ulokowany we własnym narodowym centrum. Dodatkowo

(potencjalni) partnerzy zazwyczaj znajdowali się w podobnej sytuacji. Z drugiej strony współpraca transgraniczna stała się jednym z priorytetów Unii Europejskiej i przedmiotem udzielanego przez nią wsparcia finansowego (Perkmann, 1999; Boman, Berg, 2007). Programy INTERREG, a następnie Europejska Współpraca Terytorialna stanowiły narzędzia wspierające dynamizację rozwoju terenów przygranicznych poprzez osłabianie problemów rozwojowych wynikających z faktu istnienia granic (nie tylko w sensie fizycznym, ale także prawnym, systemowym, językowym itd.). Projekty angażujące partnerów z obu stron granic stały się więc sposobem na pozyskiwanie środków finansowych, wspólny rozwój ekonomiczny i społeczny oraz dalsze osłabianie izolującej funkcji granicy. Warto przywołać tutaj także instrumenty prawno-institutionalne warunkujące i umożliwiające współpracę transgraniczną, przede wszystkim Euroregiony (Dispiney-Zachowska, 2013) oraz Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej.

Należy jednocześnie zauważyć, iż opisana skłonność władz lokalnych do angażowania się we współpracę transgraniczną nie zawsze napotykała na jednoznaczne poparcie społeczności lokalnych. Ów „pragmatyzm instytucjonalny” struktur administracyjnych ścierał się nierzadko z „alienacją” społeczną mieszkańców. Widoczne to było w szczególności w przypadku granic rozdzielających różniące się znacznie grupy narodowe, funkcjonujące przez dłuższy czas w warunkach izolacji i osadzone w historycznym dziedzictwie konfliktu międzypaństwowego. Efektem było przesunięcie debaty o współpracy transgranicznej z wymiaru prawno-politycznego do społecznego oraz w kierunku społecznego konstruowania granic (Scott, 2013). Uznano za prawdziwy pogląd, iż osłabienie granic państwowych jest procesem szybszym i dużo łatwiejszym, niż osłabienie bądź eliminacja granic kulturowych, etnicznych, społecznych itd. Dlatego aktywności jednostek samorządowych, organizujących zazwyczaj bardzo efektywnie współpracę w logice odgórnego „top-down” muszą być uzupełnione o elementy oparte o schemat odolny „bottom-up”. A więc angażujące mieszkańców oraz organizacje pozarządowe. To natomiast wymaga dalszego wsparcia, między innymi z Unii Europejskiej.

Do zaprezentowanych rozważań warto dołączyć jeszcze jedną uwagę definiującą nowy kontekst współpracy transgranicznej na poziomie lokalnym i regionalnym. Jest to wykorzystywanie przez władze centralne jednostek położonych przy granicy państwowej do osiągania własnych celów, związanych z polityką zagraniczną (Dumała, 2012). Umożliwienie lub wsparcie jednostek samorządowych w ich współpracy z partnerami z drugiej strony granicy pokazywało z jednej strony proeuropejski kurs danego państwa, chęć budowy przyjacielskich relacji z sąsiadami, ale także zrozumienie i akceptację dla szeregu zasad definiujących polityczną rzeczywistość kontynentu (Joenniemi, 2014). Przykładowo państwa Europy Środkowej i Wschodniej, starające się o przyjęcie do Unii Europejskiej, zazwyczaj chętnie angażowały się we wsparcie współpracy transgranicznej. Po roku 2004 i 2007 w niektórych przypadkach, polityka ta uległa jednak zastopowaniu lub nawet odwróceniu, gdy „argument integracyjny” nie kreował już konieczności dostosowania, a stare animozje międzypaństwowe czasami odżywały (Jańczak, 2013).

Opisane tendencje zdają się przekonująco definiować kontekst współpracy transgranicznej i w efekcie europejskiego nastawienia przygranicznych jednostek terytorial-

nych na poziomie lokalnym i regionalnym, które w procesach integracji kontynentalnej dostrzegają i dzięki nim doświadczają deperyferalizacji. Jednakże wyjaśnienie mechanizmu tego procesu wymaga dalszej refleksji, żywo obecnej skądinąd w debacie akademickiej. Dotyczy to przede wszystkim mechanizmu motywacyjnego jednostek samorządu terytorialnego oraz dominujących przyczyn, przejawów i korzyści, które integracja kontynentalna wnosi w lokalną i regionalną współpracę transgraniczną. Jak wykorzystywana jest więc „idea europejska”? Oraz, czy mieszkańcy w podobny sposób definiują swoje przywiązanie do projektu integracyjnego, lokując go w zmniejszonej skali na „własnych” granicach”?

3. Interpretacja – ku modelowi poparcia projektu integracyjnego na europejskich granicach. Perspektywa instytucjonalna

Kluczowe elementy przyczyn współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego lokowane są w literaturze przedmiotu w jednej z dwóch grup motywacji: wewnętrznej lub zewnętrznej.

Wewnętrzna motywacja do angażowania się we współpracę transgraniczną związana jest z próbą poprawienia własnej pozycji względem innych jednostek terytorialnych wewnątrz tego samego systemu państwowego (Ehlers, Buursink, Boekema, 2001). Przyjmuje się tutaj założenie, iż miasta i gminy z jednej strony granicy konkurują z innymi miastami i gminami, lecz położonymi po tej samej stronie granicy. Kontekst systemu wewnątrzpaństwowego uważany jest za kluczowy. To w nim jednostki terytorialne położone przy granicy funkcjonują, tak w wymiarze prawnym, ekonomicznym, kulturowym, jak i politycznym. Współpraca transgraniczna jest jedynie strategią, która poprawia własną pozycję wewnątrz systemu. Partner zagraniczny z jednej strony pozwala na bliski i łatwy dostęp do brakujących zasobów o różnorodnym charakterze. Mogą one mieć charakter infrastrukturalny (połączenia kolejowe, obiekty sportowe itp.), funkcjonalny (centra handlowe, szkoły itd.) czy też są związane z kapitałem ludzkim (zasoby pracy, festiwale kulturalne itd.). Warunkiem jest efektywna współpraca oraz otwarte granice o reżimie kontroli nieutrudniającym dostępu w praktyce codziennego wspólnego funkcjonowania. Inne jednostki terytorialne położone z dala od granicy nie dysponują taką możliwością multiplikacji zasobów. Z drugiej strony natomiast współpraca transgraniczna powoduje, że jednostki położone przy granicy mogą stać się beneficjentami przywołanych wcześniej polityk Unii Europejskiej, adresowanych do podmiotów współpracujących ponad granicami państwowymi. Ponownie warunkiem jest instytucjonalna zdolność do współdziałania, nagrodą natomiast środki finansowe przeznaczane na wspólne projekty. Środki, co warto szczególnie podkreślić, niedostępne dla jednostek terytorialnych ulokowanych poza obszarem przygranicznym.

Motywacja wewnętrzna traktuje więc współpracę transgraniczną jako instrument służący do osiągnięcia wewnętrznie zorientowanych celów. Jednakże może być ona implementowana dzięki politycznym, prawnym i finansowym aspektom procesu integracji kontynentalnej. Dlatego jest nie tylko przez nią warunkowana,

ale także napędzana. W efekcie przygraniczne jednostki samorządu terytorialnego zazwyczaj otwarcie popierają procesy integracyjne, jak i samą Unię Europejską.

Zupełnie inaczej zbudowana jest grupa argumentów związanych z zewnętrznym wymiarem współpracy. Tutaj to nie kontekst wewnątrzpaństwowy stanowi główny punkt odniesienia, lecz kontekst międzypaństwowy lub nawet wprost europejski (van Houtum, Ernste, 2001). Jednostki terytorialne angażują się we współpracę nie po to aby konkurować z innymi wewnątrznie ulokowanymi graczami, lecz stają się częścią szerszego, europejskiego systemu wzajemnych powiązań i interakcji. Jest to emanacja projektu integracyjnego jako takiego. Jednostki przygraniczne przyjmują więc rolę laboratoriów integracji oraz przeskalowują ten proces, stając się forpocztą integracji kontynentalnej. Wyjaśnienie zaprezentowanej grupy motywacji wymaga więc krótkiego omówienia obydwu pojęć.

Jednostki przygraniczne określane są nierzadko jako „laboratoria integracji europejskiej” (Gasparini, 1999–2000). Metafora ta oznacza możliwość testowania określonych rozwiązań o wymiarze kontynentalnym w warunkach kontrolowalnych i umożliwiających lepszy poziom obserwacji. Nawiązuje ona także symbolicznie do metodologii nauk naturalnych, które bazują na kontrolowanym eksperymencie przeprowadzonym w laboratoryjnych warunkach. Metafora laboratorium integracji europejskiej zakłada, iż tereny przygraniczne, właśnie z uwagi na swoje położenie, dużo szybciej i intensywniej doświadczają procesów i zjawisk integracyjnych, szczególnie w porównaniu z centrami. Obecność innych systemów prawnych, ekonomicznych, politycznych i kulturowych w najbliższym sąsiedztwie, w warunkach otwierania i zanikania granic powoduje, iż to tam właśnie dochodzi do najbardziej intensywnych interakcji pomiędzy nimi. Tutaj więc można zaobserwować tak sukcesy, jak i porażki wielu rozwiązań, co ponownie warto jest podkreślić – w sposób relatywnie łatwo obserwowalny i kontrolowalny. Wiąże się to z koncepcją przeskalowania (Kaiser, Nikiforova, 2008). Ten zabieg metodologiczny pozwala, poprzez zmianę skali analizy i przyjęcie perspektywy mikro, na ocenę procesów kontynentalnych na przykładzie interakcji transgranicznych.

Nadgraniczne jednostki terytorialne w wymiarze motywacji zewnętrznych nie instrumentalizują więc procesów integracji europejskiej, stanowią natomiast ich składową o kluczowym charakterze. Są ich emanacją i najbardziej widocznym przykładem, który oczywiście – tak jak uczestnikom w innych skalach analizy – przynosi im korzyść. Zmieniając swój charakter z końca terytorium, i obronnej flanki w mosty, bramy czy też nowe centra (Blatter, 2004), ukazują one logikę integracyjną bazującą na otwartości i znoszeniu barier, co tworzy szanse dla podmiotów w procesach tych uczestniczących (O’Dowd, Wilson, 2002).

Obydwa zaprezentowane wymiary motywacji stanowią kontekst interpretacyjny dla analizy współpracy transgranicznej, wywołując żywą debatę pomiędzy badaczami. Jednakże niezależnie od przyjętego stanowiska to integracja europejska determinuje zmiany zachodzące na granicach i postrzegana jest jako element pozytywny, pożądany i przynoszący korzyści. Generujący tym samym poparcie dla procesu integracji europejskiej wśród aparatów administracyjnych jednostek położonych przy granicach państwowych.

4. Interpretacja – ku modelowi poparcia projektu integracyjnego na europejskich granicach. Perspektywa społeczna

Kolejną wymagającą omówienia kwestią, która determinuje euroentuzjazm graniczny jest rozróżnienie pomiędzy odgórnie i oddolnie motywowaną współpracą.

Pierwszy z przypadków stanowił dominującą perspektywę w dotychczas przedstawionych rozważaniach. Administracje jednostek terytorialnych, zgodnie w zaprezentowaną logiką, popierają integrację i angażują się w nią. Z uwagi na wybieralny charakter organów samorządowych muszą jednak przynajmniej legitymizować swoje działania poparciem społecznym dla określonego modelu interakcji transgranicznych. W ambitniejszym wymiarze, muszą natomiast wychodzić naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców, którzy sami popierają idee transgraniczne. O ile integracja w logice odgórnej „top-down” jest więc uzasadniona wizją aparatu administracyjnego (niezależnie czy wewnątrz, czy też zewnętrznie motywowanego), o tyle presja mieszkańców (obrazująca proces w schemacie „bottom-up”) wydaje się nie być tak samo oczywista. Kolejny fragment poświęcony zostanie temu właśnie zagadnieniu.

Wydaje się, iż komercyjny charakter kontaktów transgranicznych dominuje na większości wewnętrznych granic Unii Europejskiej. Ucieleśnia on neofunkcjonalnie (Haas, 1964) rozumiane korzyści, które proces integracji niesie za sobą dla zwykłych obywateli państw członkowskich. Dodatkowo w stopniu dużo bardziej intensywnym, niż dla mieszkańców terenów centralnych. To tutaj właśnie, dzięki bliskości przestrzennej, w warunkach zliberalizowanych kontroli granicznych można w codziennej praktyce nabywać tańsze/lepsze towary i usługi po drugiej stronie granicy, lub też pracować tam, mieszkając po stronie „własnej”. Generuje to powszechne poparcie dla rozwiązań integracyjnych. Problemem bywają natomiast pozakomercyjne formy relacji. Tutaj w wielu przypadkach odnotować można sceptycyzm wobec bliskich form interakcji lub nawet opór wobec nich, jeżeli są one odgórnie inicjowane. Zauważalnym jest wpływ przynajmniej trzech czynników generujących niechęć do zbyt bliskich kontaktów: różnice etniczne i kulturowe, historyczne dziedzictwo konfliktu oraz asymetrie społeczne (Jańczak, 2011).

Separacja etniczna i będąca jej następstwem separacja kulturowa, językowa itd. związana jest z wcześniejszym typem reżimu granicznego. Granice o wysokim stopniu boundaryzacji (często będące wynikiem konfliktów zbrojnych, przesiedleń ludności itd.) powodowały poczucie niezajomości, obcości lub nawet wrogości pomiędzy społecznościami zamieszkującymi przeciwne strony granicy. Efektem jest często nie tylko brak poczucia tożsamości transgranicznej, ale także zwykła niechęć i obawa przed wchodzeniem w pozakomercyjne interakcje.

Podobnie oddziałuje dziedzictwo konfliktu. Jest to zazwyczaj konflikt międzypaństwowy, którego emanacją są relacje pomiędzy sąsiadującymi społecznościami. Jednakże paradoksalnie nierzadko polityka centrów zmierzająca do normalizacji stosunków, pojednania itd., testowana jest w logice laboratorium na pograniczach poprzez tworzenie wspólnych ośrodków edukacyjnych, wydarzeń kulturalnych, centrów naukowych. W efekcie odgórnie inspirowane polityki przekładają się na wytworzenie zasobów ludzkich multiplikujących prointegracyjne zachowania i postawy. Jest to jednak proces długotrwały i trudny, angażujący znaczne zasoby ludzkie i materialne.

Ostatnie z elementów to asymetrie społeczne. Zdecydowana większość europejskich pograniczy reprezentuje asymetryczne relacje w jednym lub wielu obszarach: ekonomicznym, infrastrukturalnym, demograficznym itd. (Lundén, 2009). Jednakże o ile wiele z nich generuje komercyjny kontekst interakcji mieszkańców (co przekłada się ponownie na ich poparcie dla przynoszącego korzyść procesu integracji europejskiej), to asymetrie społeczne wydają się działać w oparciu o odwrotną logikę. Ich istotą jest kulturowo warunkowane poczucie wyższości/lepszości jednej strony nad drugą, istniejące w widoczny sposób w wyobraźni zbiorowej mieszkańców. Ogranicza ona pozakomercyjne relacje społeczności w obszarach kultury, edukacji, kontaktów towarzyskich. To ich przełamywaniem zajmują się inicjowane w logice odgórnej „top down” polityki struktur administracyjnych przygranicznych jednostek terytorialnych. Częstokroć napotykać one na niezrozumienie lub opór mieszkańców.

Jednocześnie warto zauważyć, iż istnieje w Europie szereg pograniczy o silnym społecznym wsparciu dla niekomercyjnych kontaktów transgranicznych. Tutaj integracja europejska postrzegana jest jako kontekst pozwalający na funkcjonalną (re)integrację (ale także symboliczną, kulturową, a nawet semi-polityczną) obszarów położonych po obu stronach granicy i zazwyczaj rozdzielonych w wyniku procesów historycznych. Są to odpowiednio pogranicza o występowaniu tych samych lub podobnych grup etnicznych, językowych i kulturowych po obu stronach granicy. Czasami jest to mniejszość narodowa jednego państwa, która dominuje po drugiej stronie granicy. Czasami grupa narodowa pozbawiona własnej państwowości, które zamieszkuje w dwóch sąsiadujących państwach na ich terenach pogranicznych. Czasami natomiast społeczność o silnej tożsamości lokalnej lub regionalnej, współistniejącej (i niewykluczającej) z tożsamościami narodowymi sąsiadujących państw. Integracja kontynentalna w tym przypadku utożsamiana jest z jej lokalnym wymiarem w procesie przeskalowania. Zboundaryzowana granica państwowa postrzegana jest jako element obcy lokalnej specyfice i narzucony przez westfalski porządek państw narodowych rywalizujących o zasoby terytorium na szkodę rozdzielonych społeczności. Unia Europejska, poprzez osłabianie tych barier lub ich funkcjonalną eliminację stanowi więc kontekst lokalnej reintegracji w schemacie frontierizacji.

5. Wnioski

Podsumowując przedstawione rozważania należy zauważyć, iż deficyt poparcia dla idei europejskiej w warunkach kryzysu nie obejmuje w równym stopniu wszystkich uczestników procesów integracyjnych. Do strukturalnych euroentuzjastów należą jednostki terytorialne ulokowane na wewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Jest to efekt liberalizacji granicznej i neofunkcjonalnej logiki eliminacji barier oraz swobody przepływów (dóbr, usług, osób i kapitałów), co powoduje deboundaryzację (Germond, 2010) wcześniej izolujących granic i otwarcie nowych możliwości przed peryferyjnymi i gospodarczo, politycznie oraz społecznie zapóźnionymi obszarami. Jednakże struktura poparcia dla integracji w tej kategorii jest złożona i odzwierciedla podział na transgraniczne kontakty inicjowane w logice odgórnej „top-down” i oddolnej „bottom-up”.

Z jednej strony orientacja proeuropejska wydaje się być dość silna w przypadku struktur administracyjnych. Można zauważyć, iż administracje nadgranicznych jednostek terytorialnych szeroko implementują deperyfializacyjne strategie rozwojowe oparte na współpracy transgranicznej (które możliwe są dzięki procesowi integracji kontynentalnej). Czynią to zarówno w oparciu o instrumentalizujące integrację motywacje wewnętrzne, jak i partycypacyjnie zorientowane motywacje zewnętrzne. W obydwu przypadkach jednak korzystają one na integracji europejskiej i popierają ją.

Z drugiej strony pojawiają się społeczności lokalne. Mieszkańcy nierzadko wspierają ideę integracyjną, korzystając z komercyjnych korzyści płynących z otwartych granic. W przypadku jednak kontaktów pozakomercyjnych istnieje cały szereg przesłanek osłabiających to poparcie, należą do nich izolująca struktura narodowa i językowa, dziedzictwo konfliktu międzypaństwowego i asymetrie społeczne.

Warto odnotować, iż zasygnalizowane procesy, pomimo, iż doczekały się już szeregu opracowań akademickich, wymagają dalszych badań. W szczególności na poziomie empirycznym i dotyczących konstruowania postaw proeuropejskich w społecznościach nadgranicznych.

Bibliografia

- Blatter J. (2004), *'From Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and Northe America*, „International Journal of Urban and Regional Research”, Vol. 28, nr 3.
- Boman J., Berg E. (2007), *Identity and Institutions Shaping Cross-border Co-operation at the Margins of the European Union*, „Regional and Federal Studies”, Vol. 17, nr 2, June.
- Dispiney-Zachowska B. (2013), *Euroregions. Emerging New forms of Cross-Border Cooperation*, w: *Borders and Boredr Regions in Europe. Changes, Challenges and Chances*, red. A. Lechevalier, J. Wielgoths, transcript Verlag, Bielefeld.
- Dumała H. (2012), *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Ehlers N., Buursink J., Boekema F. (2001), *Introduction. Binational cities and their regions: From diverging cases to a common research agenda*, „GeoJournal”, nr 54.
- Evans G., Newnham J. (1998), *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books, London.
- Gasparini A. (1999–2000), *European Border Towns as Laboratories of Differentiated Integration*, „ISIG Quarterly of International Sociology”, nr 4.
- Germond B. (2010), *From Frontier to Boundary and Back Again: The European Union's Maritime Margins*, „European Foreign Affairs Review”, Vol. 15.
- Haas E. (1964), *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organisation*, Stanford University Press, Stanford.
- Jańczak J. (2011), *Cross-border Governance in Central European Border Twin Towns. Between De-bordering and Re-bordering*, w: *De-bordering, Re-bordering and Symbols on the European Boundaries*, red. J. Jańczak, Logos Verlag, Berlin.
- Jańczak J. (2013), *Revised boundaries and re-frontierization. Border twin towns in Central Europe*, „Revue d'études comparatives Est-Ouest”, Vol. 44, Issue 4.
- Joenniemi P. (2014), *City-twinning as Local Foreign Policy: The Case of Kirkenes-Nickel*, CEURUS EU-Russia Paper, March.

- Kaiser R., Nikiforova E. (2008), *The performativity of scale: the social construction of scale effects in Narva, Estonia*, „Environment and Planning D: Society and Space”, Vol. 26.
- Kristof L. K. D. (1959), *The Nature of Frontiers and Boundaries*, „Annals of the Association of American Geographers”, nr 3, Vol. 49.
- Lagendijk A. (2010), *Regionalization in Europe. Stories, Institutions and Boundaries*, w: *B/ordering Space*, H. van Houtum, O. Kramsch, W. Zierhofer, Ashgate, Surrey.
- Lundén T. (2009), *Valga-Valka, Narva-Ivangorod. Estonia's Divided Border Cities – Co-operation and Conflict Within and beyond the EU*, w: *Conflict and Cooperation in Divided Cities*, red. J. Jańczak, Logos Verlag, Berlin.
- Matthiesen U., Bürkner H.-J. (2001), *Antagonistic structures in border areas: Local milieux and local politics in the Polish-German twin city Gubin/Guben*, „GeoJournal”, nr 54.
- Modzelewski W. T., Żukowski A. (2013), *Kategoria pogranicza w politologii. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Pogranicze. Polish Borderland Studies”, nr 1.
- O'Dowd L., Wilson T. (2002), *Frontiers of sovereignty in the new Europe*, w: *Borders of Europe*, red. N. Alkan, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn.
- Perkmann M. (1999), *Building governance institutions across European Borders*, „Regional and Federal Studies”, Vol. 33(7).
- Ruszkowski J. (2013), *Pogranicze jako kategoria w naukach o polityce*, „Pogranicze. Polish Borderland Studies”, nr 1.
- Scott J. (2013), *Mapping Conceptual Change in Thinking European Borders*, Call for Papers, Conference Bergamo, Italy, 3–5.07.2013.
- van Houtum H., Ernste H. (2001), *Re-imagining spaces of (in)difference: Contextualising and reflecting on the intertwining of cities across borders*, „GeoJournal”, nr 54.