

Expertise

Część nr 20

„Regiony i stosunki międzynarodowe. Polska perspektywa” (Regions and international relations. Polish perspective)

prof. dr hab. Olga Wasiuta

Wykonana na rzecz Activity: 6,7,8

We współczesnych warunkach globalizacji i transformacji ładu światowego w kierunku wzmocnienia integracji wieloparametrowej wiele dziedzin stosunków międzynarodowych i transgraniczny charakter procesów wpływa na bezpośrednie interesy regionów, wchodzących w skład różnych państw, niezależnie od ich statusu polityczno-prawnego, co ma znaczący wpływ na stosunki wewnątrzpaństwowe¹. Udział regionów w stosunkach międzynarodowych komplikuje proces zarządzania państwowego i prowadzi do konieczności uwzględnienia szerszego zakresu interesów krajowych w dziedzinie rozwoju i wdrażania polityki zagranicznej².

Regionalizacja jest jedną z najbardziej charakterystycznych tendencji rozwojowych współczesnych stosunków międzynarodowych. Podział świata na regiony stanowi nie tylko zagadnienie czysto teoretyczne, ale także występuje w praktyce życia międzynarodowego. Rozwój współpracy międzynarodowej pomiędzy regionami jest nierozzerwalnie związany ze skomplikowanymi problemami stabilności politycznej państw. Szczególna uwaga musi być

¹ A. Lecour, When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism, w: Conference «Globalization, Multilevel Governance and Democracy», May 3-4, 2002, Queen's University, s. 1-12.

² H. Dumała, I. Topolski, Regiony w stosunkach międzynarodowych, Lublin 2009, passim; *Stosunki międzynarodowe: historia, regiony, polityka*, red. P. Czachorowski, R. Ożarowski, Gdańsk 2004, passim.

skierowana na relacje między pojęciami suwerenności państwa a prawami regionów w stosunkach międzynarodowych³.

Udział regionów w sferze stosunków międzynarodowych przez długi czas należał do wyłącznej kompetencji państwa, co wymagało jasnego opracowania aspektów politycznych i prawnych, w jakiej dziedzinie regiony mogą współpracować, żeby była integralność terytorialna państwa oraz zapewnienie jednolitości polityki zagranicznej, stosunków między grupami etnicznymi oraz rozwój makroekonomicznej i regionalnej współpracy⁴.

Z czasem w wielu krajach regiony wypracowały swoje akty prawne co do współpracy międzynarodowej dotyczące handlu zagranicznego, ochrony środowiska naturalnego czy kultury. Istnieje szeroki wybór modeli relacji między rządami centralnych i regionalnymi władzami, co sprzyja rozwojowi współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej. Region występuje jako pośrednie ogniwo zarządzania pomiędzy władzą centralną a lokalną⁵.

Skomplikowane relacje wynikające z projekcji międzynarodowych problemów na interesy regionalne i lokalne, znacznie komplikuje proces zarządzania państwowego, zmusza szukać rozwiązań, opartych na priorytetach krajowych i uwzględniających lokalne specyfiki. Ponadto zmusza do zaangażowania wszystkie poziomy władzy⁶.

Unia Europejska coraz większy nacisk kładzie na regionalizm i politykę regionalną. We Wspólnotowej Karcie Regionalizacji uchwalonej w 1988 roku Parlament Europejski określa region jako „obszar stanowiący wyraźną jednostkę geograficzną, która występuje na najwyższym poziomie podziału administracyjnego kraju, której ludność wyróżnia się określonymi cechami, tj. kulturą, językiem i tradycją, a głównymi cechami regionu powinna być samodzielność finansowa i prawo do współdecydowania o przedsięwzięciach podejmowanych przez państwa i Wspólnoty Europejskie”.

Unia Europejska odnosi się do regionów głównie w kategoriach rozwoju gospodarczego wdrażania własnych polityk. Regiony występują jako podmioty polityki regionalnej UE, czyli jako jednostki, do których kierowane są środki z funduszy strukturalnych, tj. Europejskiego

³ I. D. Duchacek, *Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations*, w: *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, eds. H.J. Michelmann, P. Soldatos, Oxford 1990, s. 1-34.

⁴ I. D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics Within, Among and Across Nations*, Boulder 1986, *passim*; P. Soldatos, *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors*, w: *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford 1990, s. 34-53.

⁵ A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7-8, s. 52-59.

⁶ O.B. Плотникова, *Международное сотрудничество регионов: концептуальные подходы*, Новосибирск 2005.

Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji oraz Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa⁷. Regiony Unii Europejskiej są bardzo zróżnicowane. Różnią się zarówno potencjałem terytorialnym i ludnościowym, jak również poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego⁸.

Na obszarze Unii Europejskiej istnieje w sumie ponad 200 regionów, o różnym stopniu zaludnienia, warunkach geograficznych czy wskaźnikach ekonomicznych. Są wśród nich najbogatsze miasta świata takie jak: Londyn (222% średniego dochodu w Unii), Bruksela czy Paryż, ale również takie jak grecki Epir, gdzie średni dochód na głowę mieszkańca jest pięć razy niższy niż w stolicy Wielkiej Brytanii.

Aby zmniejszyć różnice w rozwoju najbogatszych i najuboższych regionów Europy Unia prowadzi szereg działań określanych mianem polityki regionalnej. Chodzi o wsparcie finansowe i strukturalne regionów zacofanych, stref przygranicznych i terytoriów, dotkniętych upadkiem tradycyjnych przemysłów: węglowego, stalowego, stoczniowego i tekstylnego.

Podstawową przyczyną zainteresowania polityką rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej były zróżnicowania regionalne oraz ich negatywne konsekwencje występujące na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturowej. Dlatego już w preambule do Traktatu Rzymskiego z 1958 roku przyjęto następujący zapis: „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju poprzez redukcję zróżnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”.

Podstawową misją polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej jest wzrost poziomu spójności wewnętrznej w ramach całej organizacji. Zbyt duże zróżnicowania regionalne są bowiem niekorzystne nie tylko dla obszarów biednych, ale także dla obszarów bogatych. Spójność rozumiana jest w ujęciu ekonomicznym, społecznym i przestrzennym (terytorialnym). Spójność ekonomiczna oceniana jest za pomocą produktu krajowego brutto na mieszkańca weryfikowanego parytetem siły nabywczej. Spójność społeczna charakteryzowana jest zróżnicowaniami stopy bezrobocia. Spójność przestrzenna (terytorialna) oceniana jest najczęściej miernikiem liczby konsumentów osiągniętych w danym czasie.

⁷ Zob. szerzej: Fundusze strukturalne w polityce regionalnej, red. S. Naruszewicz, Białystok 2005.

⁸ A.B. Баранов, Региональная политическая идентичность: методы исследования в Западной Европе, „Социальная политика и социология” 2006, № 1, s. 23-31; И.М. Бусыгина, Политическая регионалистика, Москва 2006.

Istotne znaczenie dla kształtowania polityki regionalnej Unii Europejskiej mają raporty na temat spójności oraz strategiczne studia dotyczące rozwoju społecznego, ekonomicznego i przestrzennego Unii Europejskiej w okresie perspektywicznym. W pracach tych uczestniczą wszystkie kraje członkowskie (ministrowie odpowiadający za politykę regionalną) oraz Komisja Europejska (Dyrekcja Generalna Regio).

Przedmiotem zainteresowania polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej są obszary lub sektory problemowe określane Celami. Instrumentami polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej są cztery fundusze strukturalne, z których znacznie ponad połowę środków koncentruje Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Pozostałe fundusze to: Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej - Sekcja Orientacji oraz Instrument Finansowy ukierunkowania Rybołówstwa⁹.

Kierunki interwencji publicznych, zgodnie z aktualnie obowiązującym paradygmatem rozwoju, powinny wzmacniać endogenne czynniki rozwoju, umożliwiając obszarom przygranicznym rozwój „od dołu”, stymulowany działaniami proaktywnymi, podejmowanymi przez społeczności lokalne; w sprzyjających warunkach kierunki interwencji mogą przyczyniać się na tych obszarach do kształtowania regionu transgranicznego o charakterze funkcjonalnym, zdolnego nawiązać pozytywne relacje z innymi obszarami, w szczególności obszarami metropolitalnymi, znajdującymi się we względnie niewielkiej odległości od obszaru wsparcia.

W jaki sposób i w jakich obszarach regiony Polski mogłyby skorzystać ze współpracy międzynarodowej? Aby koncerny niemieckie, rosyjskie czy litewskie chciały zaangażować się kapitałowo i technologicznie w modernizację polskiej energetyki i zapewnić poprawę ochrony środowiska, niezbędne jest określenie warunków istotnych dla potencjalnego inwestora. Konieczne jest też określenie zasad współpracy tak, aby można było zmniejszyć tzw. koszty transakcyjne i ryzyko inwestycyjne¹⁰.

Niezbędnym warunkiem poprawy współpracy na szczeblu gospodarczym jest poprawa wizerunku poprzez jasny przekaz, iż w Polsce jest klimat i wola oraz instytucje tworzą przyjazne otoczenie, które sprzyja przedsiębiorczości i innowacjom rynkowym oraz

⁹ Zob. szerzej: Gajda A., Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych, Warszawa 2005; L. Kwieciński, Regionalna polityka strukturalna Unii Europejskiej – w stronę spójności czy konkurencyjności?, w: Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku, red. M. Stolarczyk, Toruń 2007, s. 149-162; J.J. Węc, Regionalizacja w państwach Unii Europejskiej, „Przegląd Zachodni” 1994, nr 2, s. 129-146.

¹⁰ О.Е. Новикова, Основные направления развития регионов России с учетом внешнеэкономических факторов, Москва 2005.

międzynarodowej współpracy gospodarczej. Polska gospodarka jest nadal na etapie rozwoju ekstensywnego (zwiększenie zatrudnienia, wykorzystania mocy wytwórczych itp.), ale infrastruktura, a w niej np. energetyka (elektrownie, sieć przesyłowa itp.) potrzebują natychmiastowych i ogromnych nakładów inwestycyjnych. Ich realizacja wymaga nie tylko udziału funduszy Unii Europejskiej, ale także krajów, które dysponują największymi zasobami kapitałowymi i potencjałem technologicznym oraz globalnymi sieciami biznesowymi.

Duże znaczenie dla Polski mają wizyty na najwyższym szczeblu dla pobudzenia współpracy między przedsiębiorstwami sąsiadujących państw. Dobre relacje polityczne i ekonomiczne na szczeblu rządowym zachęcają przedsiębiorstwa do zacieśniania współpracy, zwłaszcza inwestycyjnej, technologicznej, finansowej ze względu na zmniejszenie niepewności i ryzyka we wzajemnych stosunkach.

Polska potrzebuje reform i otwarcia na różne rodzaje współpracy. Rozpoczęcie w lipcu 2013 roku w Waszyngtonie negocjacji w sprawie zawarcia Transatlantyckiego Handlowego i Inwestycyjnego Partnerstwa otwiera nowe możliwości. Oczekuje się, że poszerzenie wolności, wyboru, alternatyw zintensyfikuje konkurencję, pobudzi przedsiębiorczość i innowacje rynkowe, poprawi dyscyplinę rynkową. Zwiększy siłę nabywczą pieniądza, zachęci do inwestycji, modernizacji, wzrostu konsumpcji i poprawy zatrudnienia. Zwiększy korzyści przedsiębiorców i konsumentów.

Polska jest atrakcyjnym miejscem do inwestowania, na co wpływ mają zarówno uwarunkowania zewnętrzne, takie jak stabilizacja polityczna i gospodarcza jak i wewnętrzne, czyli historyczne stosunki z partnerami czy międzynarodowe rankingi Polski w przyciąganiu inwestycji zagranicznych. W rankingu 2013 Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) Polska zajęła 4. pozycję w Europie jako najbardziej atrakcyjne miejsce dla inwestycji zagranicznych na lata 2013-2015. W badaniu firmy konsultingowej Ernst&Young, Atrakcyjność Inwestycyjna Europy 2013, Polska zajęła 1. miejsce jako najbardziej atrakcyjna lokalizacja dla nowych projektów inwestycyjnych w Europie Środkowo-Wschodniej oraz 1. miejsce pod względem liczby projektów inwestycyjnych w Europie Środkowo-Wschodniej¹¹. W rankingu Polsko-Niemieckiej Izby Handlowo-Przemysłowej,

¹¹ Inwestycje zagraniczne: Polska liderem wzrostu w Europie i najatrakcyjniejsza w regionie, <http://ey.media.pl/pr/244098/inwestycje-zagraniczne-polska-liderem-wzrostu-w-europie-i-najatrakcyjniejsza-w-regionie>.

Polska również została wybrana jako najbardziej perspektywiczne miejsce do lokowania inwestycji i aż 94% respondentów odpowiedziało, że zainwestowałoby w Polsce raz jeszcze¹².

Jednym z najważniejszych elementów hamującym rozwój współpracy regionalnej Polski na arenie międzynarodowej jest słabe kolejowe i drogowe połączenia, najpierw z Rosją i Litwą. Szansą dla przełamania bariery słabej dostępności zewnętrznej regionu północno-wschodniego Polski jest Europejska Polityka Transportowa, która promuje nowoczesną infrastrukturę transportową i musi być podstawowym elementem intensyfikacji procesów rozwojowych regionów Polski.

Kolejnym zagrożeniem jest nasilenie negatywnych procesów demograficznych, w tym starzenie się społeczeństwa, które przy niskiej gęstości zaludnienia obszaru, może okazać się bardzo poważnym wyzwaniem.

Dla współpracy regionalnej, budowy wspólnej infrastruktury, zwłaszcza komunikacyjnej, istotną kwestią jest brak naturalnych barier geograficznych oraz relatywnie wysoki poziom wykształcenia Polaków. Również istnienie uniwersytetów w Olsztynie, Gdańsku, Białymstoku, jak również wyższych szkół zawodowych należy uznać za mocną stronę współpracy regionalnej północno-wschodniej Polski.

Natomiast jako mocną stronę można wymienić zasoby naturalne i obiekty dziedzictwa kulturowego sprzyjające rozwojowi turystyki. Oprócz tego północno-wschodnia część Polski ma dobre warunki dla lokalizacji farm wiatrowych. Trend ten dotyczy koncentracji na wspieraniu energetyki opartej na OZE, co w długim okresie może okazać się również stale rosnąca zamożność społeczeństw skutkująca wzrostem szans na wykorzystanie potencjału turystycznego.

Wybrana literatura:

- Balcerowska A., Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7-8.

¹² Polska liderem w rankingu atrakcyjności inwestycyjnej, http://www.paiz.gov.pl/20130528/badanie_koniunkturalne_2013_kraje_esw.

- Duchacek I.D., Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations, w: Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units, eds. H.J. Michelmann, P. Saldatos, Oxford 1990.
- Duchacek I.D., The Territorial Dimension of Politics Within, Among and Across Nations, Boulder 1986.
- Dumala H., Topolski I., Regiony w stosunkach międzynarodowych, Lublin 2009.
- Fundusze strukturalne w polityce regionalnej, red. S. Naruszewicz, Białystok 2005.
- Gajda A., Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych, Warszawa 2005.
- Kwieciński L., Koncepcje rozwoju Unii Europejskiej – dogonić USA czy nie dać się prześcignąć Chinom, w: Regionalizacja w stosunkach międzynarodowych. Aspekty polityczno-gospodarcze, red. L. Kwieciński i inni, Toruń 2008.
- Kwieciński L., Regionalna polityka strukturalna Unii Europejskiej – w stronę spójności czy konkurencyjności?, w: Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku, red. M. Stolarczyk, Toruń 2007.
- Kwilecki A., Region i badania regionalne w perspektywie socjologii, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 2.
- Lecour A., When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism, w: Conference «Globalization, Multilevel Governance and Democracy», May 3-4, 2002, Queen’s University.
- Lejeune Y., Participation of Subnational Units in the Foreign Policy of the Federation, w: Federalism in a Changing World: Learning from Each Other, Montreal 2003.
- Mączka L., Pudełko J., Polityka regionalna Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską, Kraków 2005.
- Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych, red. J. Szomburg, Gdańsk 2001.
- Soldatos P., An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors, w: Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units, eds. H.J. Michelmann, P. Saldatos, Oxford 1990.
- *Stosunki międzynarodowe: historia, regiony, polityka*, red. P. Czachorowski, R. Ożarowski, Gdańsk 2004.

- Węc J. J., Regionalizacja w państwach Unii Europejskiej, „Przegląd Zachodni” 1994, nr 2.
- Wiśniewski G., Określenie potencjału energetycznego regionów Polski w zakresie odnawialnych źródeł energii - wnioski dla Regionalnych Programów Operacyjnych na okres programowania 2014-2020, Instytut Energetyki Odnawialnej (EC BREC IEO), Warszawa, grudzień 2011.
- Баранов А.В., Региональная политическая идентичность: методы исследования в Западной Европе, „Социальная политика и социология” 2006, № 1.
- Бусыгина И.М., Политическая регионалистика, Москва 2006.
- Вардомский Л.Б., Внешнеэкономическая деятельность регионов России, АРКТИ, Москва 2002.
- Иванов И.Д., Европа регионов. Международные отношения, Москва 1998.
- Кузнецов В.В., Вопросы трансграничной регионализации и строительства еврорегионов в Европе, w: Федерализм: российское и международное измерения, Казань 2004.
- Медведев Н.П., Политическая регионалистика, Москва 2002.
- Новикова О.Е., Основные направления развития регионов России с учетом внешнеэкономических факторов, Москва 2005.
- Плотникова О.В., Международное сотрудничество регионов: концептуальные подходы, Новосибирск 2005.
- Скотт Д., Стимулирование кооперации : могут ли еврорегионы стать мостами коммуникации, w: Кочующие границы : материалы межд. семинара. Нарва, 12-16 ноября 1998 г. СПб, 1999.
- Столяров М.В., Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа, Казань 1998.