

Anna Mielczarek-Żejmo*

WSPÓLDECYDOWANIE W EUROREGIONIE SPREWA-NYSA-BÓBR

Pierwsze euroregiony powstały w Europie w latach 50. XX w. Ich rozwój miał charakter oddolny. Nadanie euroregionom formalnej struktury poprzedzone było wieloletnią współpracą lokalnych aktorów w rozwiązywaniu wspólnych problemów w zakresie gospodarki, transportu i związanego z nimi planowania przestrzennego. Doświadczenia pierwszych euroregionów, ich potrzeby i oczekiwania stały się podstawą zasad zawartych w programach Unii Europejskiej, ukierunkowanych na wspieranie współpracy transgranicznej i rozwój relacji pomiędzy samorządami, przedsiębiorcami i organizacjami społecznymi funkcjonującymi wzdłuż wewnętrznych i zewnętrznych granic wspólnoty. Euroregiony stały się ważnym podmiotem realizującym ideę współrzędzenia wielopoziomowego (*multi level governance*). UE potrzebuje subnarodowych aktorów, niepowiązanych bezpośrednio z narodowymi władzami centralnymi, służącymi do wdrażania założeń polityki terytorialnej dotyczącej regionów transgranicznych (Perkman 2002). Realizacja idei współrzędzenia wielopoziomowego wymaga współpracy pomiędzy przedstawicielami wszystkich sektorów, w tym obywatelskiego.

Geneza polskich euroregionów jest odmienna. Powstanie euroregionów miało przede wszystkim postać decyzji odgórnych, które podejmowane były przez lokalnych polityków głównie w latach 90. XX w. Ważną motywacją formalizacji relacji polskich gmin z partnerami zza granicy była możliwość korzystania ze środków unijnych. Fundusze wspierające współpracę transgraniczną przeznaczone były – poza krajami członkowskimi – dla państw ościennych UE (w tym kandydujących do niej) oraz ich sąsiadów.

Przebieg procesu powstawania polskich euroregionów skłania do stawiania pytań o realizację przez nie idei współrzędzenia, której podstawą jest udział sektora obywatelskiego w podejmowaniu decyzji na wszystkich poziomach. Celem artykułu jest opis sposobów włączania mieszkańców Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr (ESNB) w kształtowanie jego działalności. Artykuł zawiera odpowiedzi na trzy kluczowe pytania. Jakie są strategie komunikacyjne wykorzystywane przez administrację ESNB do informowania mieszkańców i jakie są ich efekty? Jak przebiega komunikacja pomiędzy

* **Anna Mielczarek-Żejmo** – doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: partycypacja obywatelska, rozwój współpracy transgranicznej, rewitalizacja, zagadnienia struktury społecznej; e-mail: a.mielczarek-zejmo@wpps.uz.zgora.pl

urzędnikami a mieszkańcami? Jakie miejsce w procesie decyzyjnym zajmują mieszkańcy?

Wybór ESNB na przykład wdrażania idei współzrządzenia poprzez włączenie mieszkańców w procesy decyzyjne wynika z co najmniej trzech przesłanek. (1) Euroregion jest jednym z najstarszych w Polsce¹. Powstał w 1993 roku. Można przyjąć, że niemal ćwierć wieku doświadczeń pozwoliło choć na częściową adaptację zasad formułowanych przez UE. (2) W okresie przedakcesyjnym ESNB odznaczał się wysoką skutecznością w absorbowaniu środków unijnych kierowanych do państw kandydujących (Dołzbłasz, Raczyk 2010). (3) Wiodąca rola Euroregionu w Polsce przejawia się także w integrowaniu i edukowaniu środowiska (przedstawiciele ESNB byli działaczami Forum Polskich Regionów Granicznych, Stowarzyszenia Europejskich Regionów Przygranicznych, Komitetu ds. Współpracy Transgranicznej).

Podstawą empiryczną analiz są badania zrealizowane w latach 2013-2014². Zastosowano w nich: analizę treści (zawartości), sondaż, wywiad swobodny. Analizą treści objęto głównie oficjalne strony internetowe (polską i niemiecką) ESNB oraz dokumenty formalne. W badaniach sondażowych wykorzystano technikę wywiadu kwestionariuszowego. Próba kwotowa została skonstruowana na podstawie danych o strukturze demograficznej mieszkańców ESNB w 2010 roku (wiek, płeć, miejsce zamieszkania). Sondaż został zrealizowany w maju i czerwcu 2013 r. na próbie 600 mieszkańców

¹ESNB znajduje się w środkowej części pogranicza polsko-niemieckiego. Tworzy go Stowarzyszenie Gmin RP Euroregionu „Sprewa-Nysa-Bóbr” oraz Stowarzyszenie Sprewe-Neiße-Bober. Polska część Euroregionu – południowa część województwa lubuskiego – jest dwukrotnie większa. Zajmuje powierzchnię 8709 km² i liczy 654 352 mieszkańców. W jej skład wchodzi 55 gmin i 7 powiatów na prawach członka zwyczajnego i Wojewoda Lubuski jako członek wspierający. Część niemiecka – południowa część Brandenburgii i północna część Saksonii liczy 27 członków (gmin, organizacji społecznych, instytucji gospodarczych, związków, instytucji oświatowych oraz osób prywatnych). Zajmuje 1812 km² i obejmuje 229 221 mieszkańców. Strukturę organizacyjną Euroregionu tworzą: Rada Euroregionu składająca się z Konferencji Stowarzyszenia Gmin RP oraz Zgromadzenia Członków Stowarzyszenia Niemieckiego; podlegające jej Prezydium, do którego należą siedmioosobowe Konwent Stowarzyszenia Gmin RP i Zarząd Stowarzyszenia Miast i Powiatów RFN oraz obsługujący je Sekretariat, tworzony przez polskie biuro Euroregionu i biuro stowarzyszenia niemieckiego (źródło: http://euroregion-snb.pl/o_nas/wladze; [data dostępu: 1.08.2017]).

²Projekt 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 Sietciowych 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=60:projekt&Itemid=124 [data dostępu: 10.03.2014].

polskiej części ESNB oraz 200 mieszkańców Niemiec. Kwestionariusze wywiadu, w języku polskim i niemieckim, zawierały takie same lub analogiczne pytania (np. Polaków pytano o stosunek do Niemców, a Niemców o stosunek do Polaków). Opinie liderów współpracy transgranicznej pochodzą z wywiadów swobodnych, zrealizowanych z osobami posiadającymi największy doświadczenie w zakresie będącym przedmiotem badań (liderami). Lista rozmówców została utworzona w trakcie wywiadu z Czesławem Fiedorowiczem, prezesem Konwentu ESNB, na podstawie wstępnej analizy działalności Euroregionu i podczas wywiadów z kolejnymi liderami (tzw. metoda „kuli śniegowej”). Należeli do nich aktualni i byli samorządowcy, urzędnicy, nauczyciele, beneficjenci (np. działacze organizacji pozarządowych) i pracownicy ESNB. Przeprowadzono łącznie 70 wywiadów; 50 z polskimi liderami współpracy transgranicznej i 20 z niemieckimi. Badania zostały zrealizowane w lecie 2013 roku.

Tło teoretyczne

Tło teoretyczne niniejszego artykułu tworzą koncepcje (1) współzrządzenia wielopoziomowego oraz (2) partycypacji obywatelskiej. Idea współzrządzenia jest upowszechniana w UE od końca lat 80. XX w. (Wódz 2012; Wódz, Wódz 2007). Jest odpowiedzią na złożoność współczesności, kryzys sfery publicznej oraz wyłanianie się nowych (pozapolitycznych) środowisk reprezentujących interesy zróżnicowanych grup (Houghton, Allmendinger 2017). Zależność współczesnych władz od aktorów publicznych i prywatnych zauważa także Susan Clark (2002). Lokalni urzędnicy stają się jednym z wielu uczestników procesu podejmowania decyzji. Współcześnie żaden aktor nie jest zdolny do indywidualnego podejmowania działań i osiągania satysfakcjonujących efektów w odniesieniu do współzależnych potencjałów i problemów. Wartością staje się podejmowanie decyzji w drodze interakcji, negocjacji, w oparciu o zaufanie i konsensus.

Współzrządzenie jest na ogół rozumiane jako interakcja ludzi i instytucji, w oparciu o odpowiednie normy, dla wspierania jednostki politycznej lub ekonomicznej i osiągania jej celów (Niżnik 2006). W UE przyjmuje postać wielopoziomową (*multi level governance*), opartą na partnerstwie władzy publicznej z podmiotami społecznymi, reprezentującymi interesy obywateli (np. organizacje pozarządowe, stowarzyszenia zawodowe czy gospodarcze, biznes i media) (Wódz 2012).

Zasady uspołecznienia procesów podejmowania decyzji publicznych jako element Polityki Spójności UE zostały sformułowane w jej kluczowych dokumentach (Kurczewska 2014) dla wzmocnienia reguły proporcjonalno-

ści i subsydiarności na poziomie ponadnarodowym, narodowym, regionalnym i lokalnym. Według Kazimierzy Wódcz (2012) należą do nich: (1) otwartość w funkcjonowaniu instytucji europejskich, (2) partycypacja wszystkich zainteresowanych stron w formułowaniu i wdrażaniu polityki europejskiej, (3) jasne określenie odpowiedzialności wszystkich instytucji europejskich za procesy legislacyjne i wykonawcze, (4) efektywność wdrażania polityk oraz ich spójność. Partycypacyjny charakter rządzenia wielopoziomowego podkreśla Simona Piattoni (2010). Uczestniczenie przedstawicieli środowisk pozarządowych w procesach politycznych na różnych poziomach jest jednym z trzech warunków realizacji idei. Obok niego autorka wymienia kryterium jednoczesnego zaangażowania w proces polityczny władz różnego poziomu oraz przybieranie przez relacje pomiędzy ich uczestnikami postaci sieci niehierarchicznych.

Partycypacja obywatelska jest zatem jednym z filarów podejmowania decyzji publicznych wzmocnionym i upowszechnionym przez główne organy UE. Odnosi się do zorganizowanych form obywatelskiej aktywności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego (Poławski 2014). Paweł Poławski zwraca uwagę na dopuszczalną niższą formalizację i uporządkowanie partycypacji obywatelskiej w porównaniu z dialogiem społecznym, który zachodzi pomiędzy uczestnikami rynku pracy (instytucjami państwa oraz organizacjami pracobiorców i pracodawców).

W opracowaniach dotyczących partycypacji obywatelskiej podkreśla się kluczową rolę aktywnej postawy obywateli oraz dobrowolność zaangażowania (Rokicki 2016). Wyróżnione na podstawie aktywności postaw rodzaje partycypacji wskazują na jej stopniowość. Według Anny Olech (2012) najniższy poziom aktywności obywatelskiej mieści się w modelu informacyjnym (asymetrycznym). Charakteryzuje się on ograniczeniem do przekazywania opinii publicznej informacji o planowanych działaniach. Model opiniodawczo-konsultacyjny polega na przyjmowaniu do wiadomości władzy opinii mieszkańców o planowanych przedsięwzięciach. Model symetryczny „charakteryzuje się zrównoważoną relacją »władza lokalna – członkowie społeczności«, zakładającą (względnie) partnerskie wypracowywanie stanowiska” (Olech 2012, s. 26). W delegacyjnym modelu partycypacji wiodącą rolę w podejmowaniu decyzji publicznych odgrywają członkowie społeczności. Zadaniem władz publicznych jest sprawowanie kontroli nad poprawnością procesu legislacyjnego.

Według Marcusa Perkamana (2002) możliwość zaangażowania aktorów sektora obywatelskiego w realizację programów unijnych jest kluczowym warunkiem realizacji idei współrządzenia w euroregionach. Pozwala na znalezienie i zaangażowanie zaufanych aktorów posiadających wysokie kom-

petencje i kapitał społeczny, niezbędnych do wdrażania unijnych założeń programowych.

Reguły współzrządzenia w euroregionach tworzone są bez politycznej ramy (Clark 2002). Formułowanie reguł jest wyrazem nastawienia ich inicjatorów i liderów (por.: Kwiatkowski 2013) wobec idei formułowanych na poziomie ponadnarodowym, przekazywanych do realizacji na poziomie najniższym, lokalnym. Sposób implementacji idei współzrządzenia w ESNB postaram się nakreślić rozpoczynając od przejawów zaangażowania jego mieszkańców poprzez informowanie, następnie przejdę do komunikacji obustronnej, a zakończę wskazaniem tych momentów procesu decyzyjnego, w których dochodzi do formułowania przez obywateli kierunków rozwoju Euroregionu.

Strategie komunikacyjne i ich efekty

Informowanie opinii publicznej o działalności instytucji i kierunkach jej rozwoju jest podstawowym warunkiem podejmowania decyzji przez obywateli. W ESNB, który realizuje zadanie delegowane przez UE, polegające na dysponowaniu środkami finansowymi, powstaje także konieczność upowszechniania informacji praktycznych o zasadach pozyskiwania dofinansowania oraz jego rozliczaniu. Wymogi te realizowane są głównie przez takie kanały informacyjne jak strona internetowa oraz kontakty bezpośrednie z beneficjentami (warsztaty, szkolenia, spotkania). Na stronie internetowej osoby zainteresowane odnajdą (1) dokumenty zawierające podstawy formalne funkcjonowania ESNB (statuty, umowa), (2) charakterystykę Euroregionu i historię jego powstania, (3) wiadomości z życia Euroregionu (np. relacje i sprawozdania z posiedzenia Konwentu, spotkań i uroczystości), (4) informacje o wydarzeniach w sferze współpracy międzynarodowej, (5) informacje dotyczące ubiegania się o środki (harmonogramy, zasady opracowywania wniosków, sprawozdań, listy projektów i in.). Spotkania bezpośrednie służą przede wszystkim przekazaniu beneficjentom informacji praktycznych o funduszach oraz promocji Euroregionu.

Strona internetowa ESNB pełni przede wszystkim funkcję informacyjną i promocyjną. Służy głównie upowszechnianiu informacji publicznych. Jej zaletą jest możliwość publikowania tekstów o znacznej objętości (Przybylska 2007) i stałego dostępu do nich mieszkańców bez ponoszenia kosztów (wspomniane wcześniej statuty, zasady opracowywania i rozliczania projektów). Strona nie daje jednak możliwości komunikacji z beneficjentami – dwustronnej wymiany informacji. Brakuje narzędzi niezbędnych do pełnienia przez nią funkcji interaktywnej, takich jak forum, formularz wiadomości. Uzupełnienie strony WWW o funkcjonalności tego rodzaju mogłoby się przyczynić

do podniesienia poziomu partycypacji mieszkańców. Miałoby również walor organizacyjny (poprawiłoby obsługę beneficjentów). Usprawniłoby także realizację funkcji informacyjnej. Jednak zapotrzebowanie co do tego wydaje się znikome. Beneficjenci wysoko ocenili kompetencje i pomoc urzędników Euroregionu w tym zakresie, o czym będzie mowa poniżej.

Jakie efekty przynoszą działania informacyjne podejmowane przez sekretariat ESNB? Pytanie to znalazło odzwierciedlenie w badaniach sondażowych zrealizowanych w 2013 roku wśród mieszkańców Euroregionu. Kwestionariusz wywiadu umożliwił sprawdzenie, w jakim stopniu znana jest mieszkańcom idea euroregionów, jaki udział mieszkańców posiada wiedzę o zamieszkiwaniu na terenie ESNB, jaka jest ich wiedza o Euroregionie oraz o przedsięwzięciach realizowanych ze środków EWT, przeznaczonych na współpracę transgraniczną, którymi dysponował ESNB. Uczestników badań charakteryzował wysoki poziom poparcia dla idei euroregionów. Za dobrą inicjatywę, którą warto kontynuować uznało ją 82,5% uczestników badań. Spośród osób, które słyszały wcześniej o euroregionach³ 50% znało nazwę ESNB. Zarówno wśród polskich, jak i niemieckich respondentów wyróżniały się osoby najmłodsze (18-29 lat), które najrzadziej deklarowały, że słyszały o ESNB (odpowiednio 36,1% i 20% respondentów).

Pytania sprawdzające wiedzę o ESNB dotyczyły położenia siedziby instytucji oraz nazwisk Prezesa Konwentu polskiej części i Prezesa Zarządu niemieckiej części. Spośród osób, które wcześniej słyszały o ESNB⁴, 43,6% prawidłowo wskazało miasta, w których znajdują się siedziby jego polskiej i niemieckiej części (Gubin i Guben), 17,1% polskich i niemieckich respondentów prawidłowo wymieniło nazwiska przewodniczących głównych organów Euroregionu.

Respondenci zostali zapytani także o to, czy w ciągu ostatniego roku brali udział w wydarzeniach finansowanych ze środków ESNB. Niemcy ponad dwukrotnie częściej niż Polacy deklarowali, że uczestniczyli w takim wydarzeniu (odpowiednio 29,1% i 11,8%)⁵. Uzyskany wynik dotyczy osób, które wcześniej zadeklarowały, że słyszały o ESNB. W odniesieniu do wszystkich respondentów, udział osób, które w ciągu ostatniego roku uczestniczyły w wydarzeniach finansowanych ze środków, którymi dysponuje

³Polacy N=529, Niemcy N=178.

⁴Polacy N=276, Niemcy N=86. W tej części kwestionariusza zastosowano pytania prekategoryzowane. Respondentom odczytano pytania otwarte, natomiast ankieterzy kodowali odpowiedzi w trakcie badania zaznaczając w kwestionariuszu, czy były poprawne (np. Gubin/Guben), błędne, czy też wyrażały brak wiedzy.

⁵Polacy N=272, Niemcy N=86.

ESNB, wynosił 5,3% w przypadku Polaków i 12,5% w przypadku Niemców.

Podsumowując należy podkreślić znaczenie działalności informacyjnej ESNB w upowszechnianiu idei integracji europejskiej i udział w ukształtowaniu wysokiego poparcia dla niej wśród mieszkańców. Stosunkowo niski wydaje się poziom wiedzy o przedsięwzięciach realizowanych przy wykorzystaniu środków z EWT w odniesieniu ich liczby (do 21 sierpnia 2013 r. zrealizowano 2765 projektów) (Frątczak-Müller, Mielczarek-Żejmo 2014). Cele i zasady działania, aktualne przedsięwzięcia i sposoby ich realizacji są dobrze znane partnerom projektów (beneficjentom). Wskazuje na to wysoki poziom wykorzystania środków (Dołzbłasz, Raczyk 2010), który oznacza, że projekty były prawidłowo opracowane i rozliczone. Upowszechnienie wśród mieszkańców wiedzy o realizowanych przedsięwzięciach wydaje się być na znacznie niższym poziomie.

Komunikacja między urzędnikami i mieszkańcami ESNB

O otwartości instytucji i organizacji świadczy między innymi gotowość jej przedstawicieli do korzystania z sugestii i uwag obywateli. Gromadzenie opinii beneficjentów przybiera w ESNB postać nieformalną. Dokumenty ustanawiające Euroregion nie dają możliwości prowadzenia sformalizowanych konsultacji społecznych⁶. Głównym źródłem opinii są rozmowy urzędników z beneficjentami w trakcie kontaktów bezpośrednich.

Okazje do rozmów z beneficjentami są liczne. Należą do nich warsztaty, szkolenia dotyczące korzystania ze środków unijnych na współpracę transgraniczną oraz spotkania w siedzibie Euroregionu, które mają miejsce w trakcie opracowywania lub składania wniosków projektowych itp. Uwagi, sugestie i prośby dotyczą na ogół (1) formalności związanych z przygotowaniem i rozliczeniem projektów, (2) barier w inicjowaniu, realizacji i rozliczaniu projektów oraz (3) zmian zasad podziału i przyznawania środków w kolejnych okresach programowania i związanych z nimi niepokojów (5PL; 35P1)⁷.

Deklaracje liderów współpracy transgranicznej świadczą o dużej otwartości, elastyczności i zaangażowaniu zarówno pracowników biura polskiego, jak i niemieckiego. Wynika z nich, po pierwsze, że przedstawiciele organizacji borykający się z wymaganiami związanymi z przygotowaniem wniosków na ogół uzyskują pomoc pracowników ESNB. Dotyczy ona rozwiązywania

⁶Uwagi mogą być zgłaszane pisemnie przez członków Konferencji ESNB. Są nimi wyłącznie przedstawiciele samorządów (gmin i powiatów).

⁷Oznaczenia kolejnych wywiadów zawierają informację o narodowości rozmówcy (Pl – Polacy; De – Niemcy).

takich problemów, jak niejasności prawne (regulaminowe) i trudności w realizacji zasad promowania projektów, a także porad dotyczących zawartości merytorycznej projektów (5De). *Współpraca z naszą stroną Euroregionu jest właściwie bardzo przyjemna. To jest pierwszy adres przy składaniu dużych projektów. Tzn. oni kontrolują, czy nasz wniosek jest poprawny, jakie szanse mamy, dają nam wskazówki i potem możemy oddać ostateczną wersję wniosku (6De). Polska strona także nas wspiera, jeśli chodzi o polskie prawo i tak mocny zespół jak strona niemiecka. Przewodniczący po polskiej stronie, pan Fiedorowicz, jest bardzo aktywny i pomocny [...] Tylko niektóre przepisy powinny zostać ujednolicone (6De).*

Po drugie, w odpowiedzi na dostrzegane przez beneficjentów bariery współpracy transgranicznej urzędnicy Euroregionu podejmowali w przeszłości kompleksowe działania na rzecz ich rozwiązania. Przykładem działań tego rodzaju był projekt realizowany przez ESNB w latach 2007-2013, ukierunkowany na tworzenie nowych partnerstw polsko-niemieckich. W efekcie podejmowanych działań (warsztaty, spotkania konsultacyjne, narady, pomoc prawna) utrwalono lub utworzono 24 partnerstwa pomiędzy jednostkami komunalnymi oraz 130 partnerstw placówek oświatowych, kulturalnych i organizacji społecznych⁸ (17Pl, 11De).

Po trzecie, urzędnicy i liderzy ESNB reprezentują interesy beneficjentów przed organami zwierzchnimi (33Pl). Miało to np. miejsce w 2013 r. W kolejnej perspektywie finansowej ograniczono zasięg saksońskiej części programu Interreg do województwa dolnośląskiego. Pierwotnie oznaczało brak dostępu gmin powiatu żarskiego do środków na współpracę z partnerami z Saksonii. Władze Euroregionu i województwa lubuskiego interweniowały w tej sprawie w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Ostatecznie część programu dolnośląsko-saksońskiego została przeznaczona na wsparcie współpracy gmin powiatu żarskiego.

Liderzy współpracy transgranicznej w ESNB bardzo wysoko ocenili pracowników Sekretariatu Euroregionu. Ich opinie znajdują potwierdzenie w odpowiedziach uczestników badań sondażowych. Ponad 70% respondentów⁹ uznało, że osobom działającym na rzecz ESNB udaje się realizować założone cele w całości lub częściowo. Większość opinii polskich i niemieckich respondentów wskazuje na to, że dobrze oceniają realizację podstawowej funkcji ESNB i dostrzegają jego pozytywne oddziaływanie na stosunki panujące wśród przedstawicieli badanej zbiorowości. Zarówno Polacy, jak i Niemcy najczęściej twierdzili, że utworzenie ESNB spowodowało poprawę stosunków między Polakami i Niemcami (odpowiednio 64,4% i 69,4%).

⁸Dane zgodnie z opracowaniem otrzymanym z ESNB z dnia 23.05.2014.

⁹Razem Polacy i Niemcy, którzy znali nazwę ESNB, N=360.

Wyjaśnieniem podejmowania działań w wyniku zgromadzonych w sposób nieformalny opinii jest wskazywany przez liderów profesjonalizm urzędników oraz osobiste zaangażowanie w rozwijanie współpracy transgranicznej. Tak motywy osobistego zaangażowania w tworzenie partnerstw transgranicznych wyjaśnia jedna z pracownic biura polskiej części ESNB: *[...] to traktuję tak jakby naturalnie. [...] człowiek pracując w Euroregionie jakby ma taką potrzebę, że no nie jest możliwe wyjść stąd o 16 godz., zamknąć biuro i właściwie już się współpracą transgraniczną nie zajmować. [...] Zresztą przykład idzie z góry od samego prezesa, który łączy pracę zawodową z prywatnym jeżdżeniem i to wszystko się tak miesza [...]* (5Pl).

Miejsce mieszkańców Euroregionu w procesie podejmowania decyzji

Zasady doboru przedstawicieli podmiotów tworzących ESNB do gremiów podejmujących ważne decyzje jest różny w Polsce i Niemczech. Uczestnikami polskiej części Euroregionu są wyłącznie samorzady (gminy i powiaty). Zauważalny jest całkowity brak możliwości udziału organizacji reprezentujących sektor obywatelski i gospodarczy w podejmowaniu decyzji w ramach funkcjonowania gremiów decyzyjnych. Do stowarzyszenia utworzonego po stronie niemieckiej należą zarówno przedstawiciele jednostek podziału administracyjnego Brandenburgii, jak i przedsiębiorcy oraz organizacje pozarządowe.

Przyjmijmy na potrzeby analizy, że udział mieszkańców w kształtowaniu działalności Euroregionu odbywa się poprzez samorzady, które reprezentują ich interesy (por.: Tanaka 2006). Wówczas uwagę zwraca ograniczony dostęp większości gmin do gremiów decyzyjnych pochodzących z wyborów (Konwent, Komisja Rewizyjna). Wynika to z ograniczonej rotacji ich członków. W Konwencie zasiada siedmioro członków, w Komisji troje. Wybierani są na czteroletnią kadencję w momencie wygaśnięcia mandatów samorządowców wchodzących w ich skład. W ciągu ostatnich trzech kadencji (2007-2011, 2011-15, 2015-2019) łącznie do Konwentu i Komisji należeli przedstawiciele 14 gmin. Co najmniej dwukrotnie swoje stanowisko zajmowali przedstawiciele 9 gmin. Od początku istnienia Euroregionu jako przewodniczący Konwentu zarządza nim jego inicjator i współzałożyciel, Czesław Fiedorowicz. Niepożądanym skutkiem braku dostępu przedstawicieli z pozostałej znacznie większej liczby gmin do podejmowania decyzji może być obniżenie poziomu identyfikacji i zaangażowania we współpracę transgraniczną (wskazują na to m.in. wyniki dotyczące wiedzy o ESNB, której poziom obniża się wraz z wiekiem).

Dostęp obywateli do podejmowania decyzji po niemieckiej stronie Euroregionu różni się: jest znacznie większy. Członkami stowarzyszenia po stronie niemieckiej mogą być podmioty reprezentujące wszystkie sektory. Są to samorządy, osoby prawne reprezentujące obywateli oraz przedsiębiorców, a także osoby prywatne. W 2017 roku do stowarzyszenia należało 10 samorządów, 6 organizacji pozarządowych i 7 przedsiębiorstw oraz 3 osoby prywatne. Wszyscy członkowie tworzą Zgromadzenie. Jednak głosy w Zgromadzeniu nie rozkładają się proporcjonalnie do liczby reprezentantów poszczególnych sektorów. Na mocy statutu przedstawicielom jednostek podziału terytorialnego przysługuje 10 głosów, osobom prawnym (z wyłączeniem stowarzyszeń) 2 głosy, pozostali członkowie dysponują 1 głosem. W Zarządzie reprezentowani są wszyscy mieszkańcy Euroregionu. Statut określa, że swoich przedstawicieli w zarządzie mają wszystkie powiaty i miasta na prawach powiatów należące do Euroregionu. Wpływanie na decyzje daje poczucie odpowiedzialności i wspólnoty. Sprzyja identyfikacji z organizacją (może uzasadniać wyższy poziom wiedzy o ESNB wśród mieszkańców jego niemieckiej części).

Inaczej, w porównaniu ze sposobem podejmowania decyzji strategicznych zarówno w Polsce, jak i w Niemczech, przedstawia się proces tworzenia projektów przez partnerstwa polsko-niemieckie. O ich założeniach decydują autorzy projektów. Zadaniem urzędników Euroregionu jest weryfikacja projektów pod względem formalnym i merytorycznym, sprawdzenie, czy są zgodne z wytycznymi unijnymi.

Omówione powyżej mechanizmy podejmowania decyzji w polskiej części ESNB plasują się na dwóch krańcach kontinuum zaangażowania obywatelskiego (Olech 2012). Podejmowanie kluczowych decyzji i kształtowanie kierunków rozwoju odbywa się bez udziału przedstawicieli sektora obywatelskiego i gospodarczego. Przyjmuje postać asymetrycznego modelu informacyjnego, w którym zainteresowani obywatele mają możliwość dotarcia do komunikatów o podjętych decyzjach. Udział obywateli w niemieckiej części Euroregionu we współrzędzeniu jest większy i plasuje się pomiędzy biegunami kontinuum. Podejmowanie decyzji o charakterze przedsięwzięć także charakteryzuje się asymetrią zarówno w Polsce, jak i w Niemczech (model delegacyjny). W tym przypadku jednak główne decyzje podejmują partnerzy, wśród których swój udział mają organizacje pozarządowe, placówki edukacyjne i kulturalne, związki przedsiębiorców (Dołzbłasz, Raczyk 2010). Swoboda w podejmowaniu decyzji oraz deklarowane profesjonalne wsparcie w realizacji zamierzeń ze strony biur Euroregionu tłumaczą wysoki poziom zadowolenia beneficjentów ze współpracy z jego pracownikami.

Zakończenie

Sformułowany we wstępie cel artykułu dotyczył charakterystyki udziału mieszkańców ESNB w podejmowaniu decyzji o jego funkcjonowaniu. Uzasadnieniem dla podejmowanej problematyki jest upowszechnianie się modelu współzrządzenia na różnych poziomach życia społecznego. Współzrządzenie, wspólne rozwiązywanie problemów, zaspokajanie potrzeb, stawianie czoła wyzwaniom leży u podstaw powstawania pierwszych euroregionów. Zróżnicowana geneza euroregionów w Europie Wschodniej i Zachodniej przejawia się między innymi w odmiennym definiowaniu miejsca zajmowanego przez mieszkańców w procesie podejmowania decyzji o jego działalności. Formalne reguły funkcjonowania polskiej części Euroregionu stwarzają znacznie więcej ograniczeń dla udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji o Euroregionie.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można sformułować następujące wnioski dotyczące miejsca mieszkańców ESNB w podejmowaniu decyzji.

Po pierwsze, ograniczenia dla współdecydowania obywateli o działalności Euroregionu nasilają się wraz ze stopniem formalizacji procesu podejmowania decyzji. Po stronie polskiej udział przedstawicieli sektora obywatelskiego w gremiach decyzyjnych jest zupełnie wykluczony. Niesie to ze sobą ryzyko braku odpowiedzialności za funkcjonowanie Euroregionu i „zamierania” partnerstw. Zapowiedzią jest obniżanie się poziomu wiedzy o ESNB wraz z wiekiem mieszkańców.

Po drugie, urzędnicy wykorzystują nieformalne kanały do prowadzenia dialogu z beneficjentami. Ich zaangażowanie w realizację nieformalnych postulatów beneficjentów sprzyja pozytywnym ocenom funkcjonowania Sekretariatu Euroregionu i jest jednym ze źródeł identyfikacji z organizacją.

Po trzecie, także w ten sposób złagodzeniu ulega asymetria uprzywilejowania niektórych (nielicznych) samorządów województwa lubuskiego w podejmowaniu kluczowych dla ESNB decyzji. Swoboda w kształtowaniu projektów realizowanych przez partnerów sprzyja utrzymywaniu się pozytywnych relacji pomiędzy sąsiadami i leżącemu u podstaw współzrządzenia zaufania.

Literatura

- CLARKE S. (2002), Spatial Concepts and Cross-border Governance Strategies: Comparing North - American and Northern Europe Experiences (Presented at the EURA Conference on Urban and Spatial European Policies, Turin 18-20 aprilie 2002), 2, adres internetowy: https://www.researchgate.net/profile/Susan_Clarke10/publication/268201057_Spatial_concepts_and_cross_border_governance_strategies_Comparing_North_American_and_Northern_Europe_experiences/links/55628e0008ae6f4dcc952fd9.pdf [data dostępu: 15.08.2017].
- DOŁZBŁASZ S., RACZYK A. (2010), Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE, Oficyna Wolters Kulwer business, Warszawa.
- FRĄTCZAK-MÜLLER J., MIELCZAREK-ŻEJMO A. (2014), Partnerstwa transgraniczne – udział instytucji w inicjowaniu sieci społecznych (na przykładzie Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr), „Opuscula Sociologica”, nr 3.
- HOUGHTON G., ALLMENDINGER P. (2017), Alternative Planning Spaces, [w:] Territorial policy and governance. Alternative Pats, red. I. Deas, S. Hinks, Rutledge, Oxtun, Nowy Jork.
- KURCZEWSKA U. (2014), Partycypacja obywatelska w zarządzaniu politykami publicznymi Unii Europejskiej, [w:] Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej, red. A. Przybylska, A. Giza, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- KWIATKOWSKI M. (2013), Konkurs jako instytucja fasadowa, „Studia Socjologiczne”, nr 1(208).
- NIŻNIK J. (2006), EU Governance from a Central and Eastern European Perspective, [w:] Multilevel Governance: Patterns and Degrees of Political Integration. The EU Eastern Enlargement Challenge, IFiS Publishers, Warszawa.
- OLECH A. (2012), Modele partycypacji publicznej w Polsce, [w:] Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce, t. 1, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- PERKMAN M. (2002), Policy entrepreneurs, multilevel governance and policy networks in the European polity: The case of the EUREGIO, published by the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster; data dostępu: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Policy-Entrepreneurs.pdf> [data dostępu: 1.08.2017].
- PIATTONI S. (2010), The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges, Oxford University Press, New York.

-
- POŁAWSKI P. (2014), Technologie partycypacji, [w:] Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej, red. A. Przybylska, A. Giza, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- PRZYBYLSKA A. (2007), Wzory komunikowania w Internecie między samorządowcami a mieszkańcami, „Studia Socjologiczne”, 3 (186).
- ROKICKI J. (2016), Partycypacja społeczna (pojęcie, aspekty teoretyczne), [w:] Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym, red. M. Grudek, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec.
- TANAKA H. (2006), Carpathian Euroregion and Cross-Border Cooperation, „The Journal of Comparative Economic Studies”, nr 2.
- WÓDZ K. (2012), Dyskurs publiczny – dialog obywatelski – partycypacja publiczna? Przyczynek do analizy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, [w:] Governance i wyzwania partycypacji publicznej, red. K. Wódz, P. Kulas, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza.
- WÓDZ K., WÓDZ J. (2007), Partnerstwo społeczne i kultura dialogu. Droga do przezwyciężenia deficytu demokratycznego w UE, [w:] Negocjowana demokracja czyli europejskie governance po polsku, red. K. Wódz, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Anna Mielczarek-Żejmo

THE INHABITANT PARTICIPATION IN THE FUNCTIONING OF THE SPREWA-NYSA-BÓBR EUROREGION

Keywords: Euroregion, citizens' participation, co-governing.

The aim of the article is to describe the participation of the inhabitants of the Sprewa-Nysa-Bóbr Euroregion (SNBE) in shaping its activities. The research questions concerned communication strategies in the Euroregion, the position occupied by the inhabitants in its organisational structure, and the assessment of its functioning. The presented analysis is based on the research conducted between 2013 and 2014, which included: a survey involving the quota sample of 400 Polish and 200 German inhabitants of the SNBE, in-depth interviews with 70 leaders in cross-border cooperation, and the analysis of documentation (documents of the SNBE, analysis of the website). In conclusions, the author notes that the possibilities of shaping the Euroregion activities are not fully used. This results from the fact that neither inhabitants nor activists in the SNBE are interested in co-deciding.

Anna Mielczarek-Żejmo

WSPÓŁDECYDOWANIE W EUROREGIONIE SPREWA-NYSA-BÓBR

Słowa kluczowe: euroregion, partycypacja obywatelska, współzrządzenie.

Celem artykułu jest opis sposobów uczestniczenia mieszkańców Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr (ESNB) w kształtowaniu jego działalności. Kluczowe dla artykułu pytania dotyczą strategii komunikacyjnych ESNB, miejsca zajmowanego przez mieszkańców w strukturze organizacyjnej Euroregionu oraz oceny jego funkcjonowania. Podstawą analiz są badania zrealizowane w latach 2013-2014, które obejmowały: sondaż przeprowadzony na próbie kwotowej 400 Polaków i 200 Niemców zamieszkujących ESNB, wywiady pogłębione z 70 liderami współpracy transgranicznej oraz analizę dokumentarną (dokumenty ESNB, analiza strony internetowej). We wnioskach autorka zwraca uwagę, że możliwości kształtowania działalności Euroregionu tworzone przez przepisy prawa unijnego, nie są w pełni wykorzystywane. Wynika to z niskiego zainteresowania współdecydowaniem zarówno wśród mieszkańców, jak i działaczy ESNB.