

**Zbigniew Przybyła**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

## **MIKRORESTRUKTURYZACJA EUROREGIONU NYSA**

### **1. Wstęp**

Euroregion Nysa (ERN) powstał 21 grudnia 1991 r., tworząc tym samym pierwszą w Europie Środkowej strukturę zinstytucjonalizowanej współpracy transgranicznej, wzorującą się na rozwiązaniach Wspólnoty Europejskiej. Należy podkreślić, że zdecydowana większość spośród 15 obecnie funkcjonujących euroregionów polskiego pogranicza rozwiązywała swoje problemy organizacyjno-strukturalne w procesie tworzenia, korzystając z doświadczeń euroregionu Nysa. Taki sposób postępowania jest zachowaniem naturalnym, tak jak za oczywiste w kontekście zmieniających się uwarunkowań należy uznać przekształcenia w obrębie wcześniej funkcjonujących struktur organizacyjnych. Jednak kierunek zmian struktury gremiów Euroregionu Nysa ustanowiony w 2004 r. budzi poważne wątpliwości i skłania do refleksji<sup>1</sup>. Szczególną uwagę i troskę budzi usytuowanie **grup roboczych**. Jak sama nazwa wskazuje, grupy te realizują podstawowe zadania każdego euroregionu, koncentrując swoją uwagę na profilu specjalności, z którą się kojarzą. Na przykład w ramach grupy roboczej Turystyka powstają pomysły przekształcające się w cel wspólnych działań dotyczących m.in. nowych przejść granicznych, szlaków turystycznych i ścieżek rowerowych, folderów euroregionalnych, przewodników, map turystycznych itd. Istotną cechą tych przedsięwzięć są jak najczęstsze, przy w miarę szerokim uczestnictwie stron porozumienia, kontakty bezpośrednie zainteresowanych obywateli euroregionu. Wspólne spotkania, dyskusje, wybór rozwiązań, zapadające decyzje tworzą atmosferę autentycznej współpracy, kreując przesłanki do niefasadowej integracji społeczeństw, co stanowi podstawowy cel każdego euroregionu. Działania przeciwstawne temu celowi są szczególnie niepokojące. Zaliczamy do nich wspomniany proces zmiany struktury organizacji

---

<sup>1</sup> Zmiany struktury organizacyjnej ERN zaproponowano na posiedzeniu trójstronnej Rady 15 listopada 2003 r., ich sformalizowanie zaś nastąpiło przez Uchwałę 4/12/2004 zatwierdzającą Porozumienie ramowe euroregionu Nysa (przyp. autora).

ERN. Zmiany te, w opinii autora, wyrażają się w swoistym odchodzeniu władz euroregionu od zadań prowadzących do autentycznego integrowania się międzynarodowej społeczności ERN, na rzecz **formalizacji** struktury organizacyjnej euroregionu oraz **technizacji** wzajemnych powiązań jej komponentów. Oto krótki przegląd zmian struktury organizacyjnej ERN.

## 2. Struktura organizacyjna ERN do 2004 r.

Jak już wspomniano, w obrębie struktury organizacyjnej ERN następowały zmiany będące wyrazem zmian okoliczności, nowych rozwiązań i kryteriów oceny. Właśnie taką elastyczność oraz pewną ewolucyjność tej struktury ilustrują przekształcenia strukturalne od „stanu wyjściowego” w 1991 r. (struktura 1) do rozwiązań charakterystycznych w 2004 r. (struktura 2). Przystawiamy je skrótowo.

### Struktura 1

Graficzną prezentację struktury organizacyjnej ERN z 1991 r. przedstawiono na rys. 1.

Podstawowymi organami trójstronnej wspólnoty gmin i powiatów Polski, Czech i Niemiec są tu:

- Rada Euroregionu,
- Prezydium Euroregionu,
- Sekretariat Euroregionu,
- grupy robocze euroregionu.

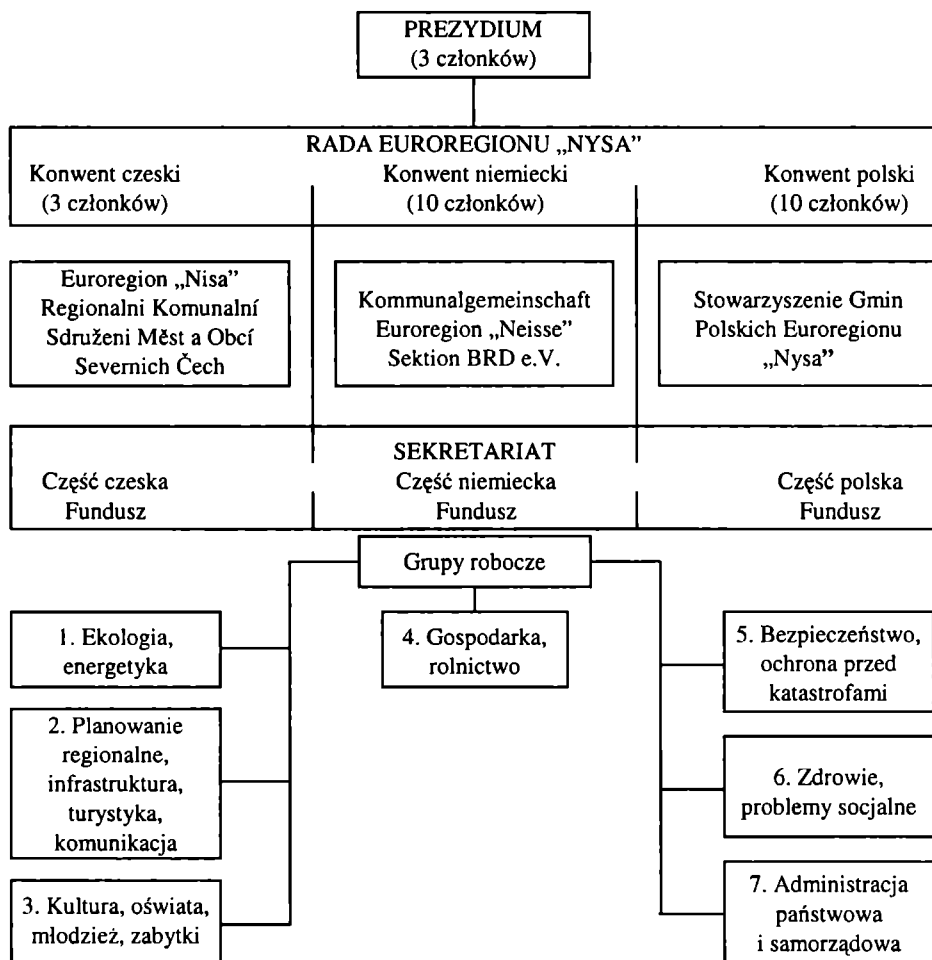
Rada ma status *quasi*-parlamentu i jest najwyższym organem ERN. Ustala kierunki wspólnych działań, hierarchizuje działania itp.

Prezydium Euroregionu Nysa jest swoistą reprezentacją polityczną tej organizacji, utworzoną przez ścisłe kierownictwo ERN. Wiąże ono władze ERN z instytucjami administracji państwowej i regionalnej.

Sekretariat jest stałym organem wykonawczym i koordynującym ERN. Tworzy go trzech krajowych koordynatorów. Ich praca przebiega na terenie własnym, w obrębie oddziaływania sekretariatów „krajowych” (dla strony Polskiej z siedzibą w Jeleniej Górze), wspólna siedziba Sekretariatu ERN zlokalizowana jest w Zittau (Niemcy).

Grupy robocze euroregionu tworzą podstawowy komponent struktury organizacyjnej i zostały utworzone jako służące „pilotowaniu” i rozpracowywaniu merytorycznych problemów stanowiących obszar wspólnych zainteresowań i działań [4, s. 10].

Z doświadczeń autora wynika, że kontakty bezpośrednie na forum grup roboczych stanowiły **kwintesencję idei euroregionalnej**. W trakcie dyskusji, wspólnych prac przedstawicieli środowisk polskich, czeskich i niemieckich, często przy zróżnicowanym poziomie zaangażowania, tworzyła się jednak autentyczna aura sprzyjająca integracji. Warto zauważyć, że grupy robocze reprezentują podsystem cechujący się znaczną elastycznością w procesie doskonalenia funkcjonalnego euroregionu. Jak wynika z rys. 1, w okresie wyjściowym podział ten obejmował 7 grup.



Rys. 1. Struktura organizacyjna ERN z 1991 r.

Źródło: [4, s. 6].

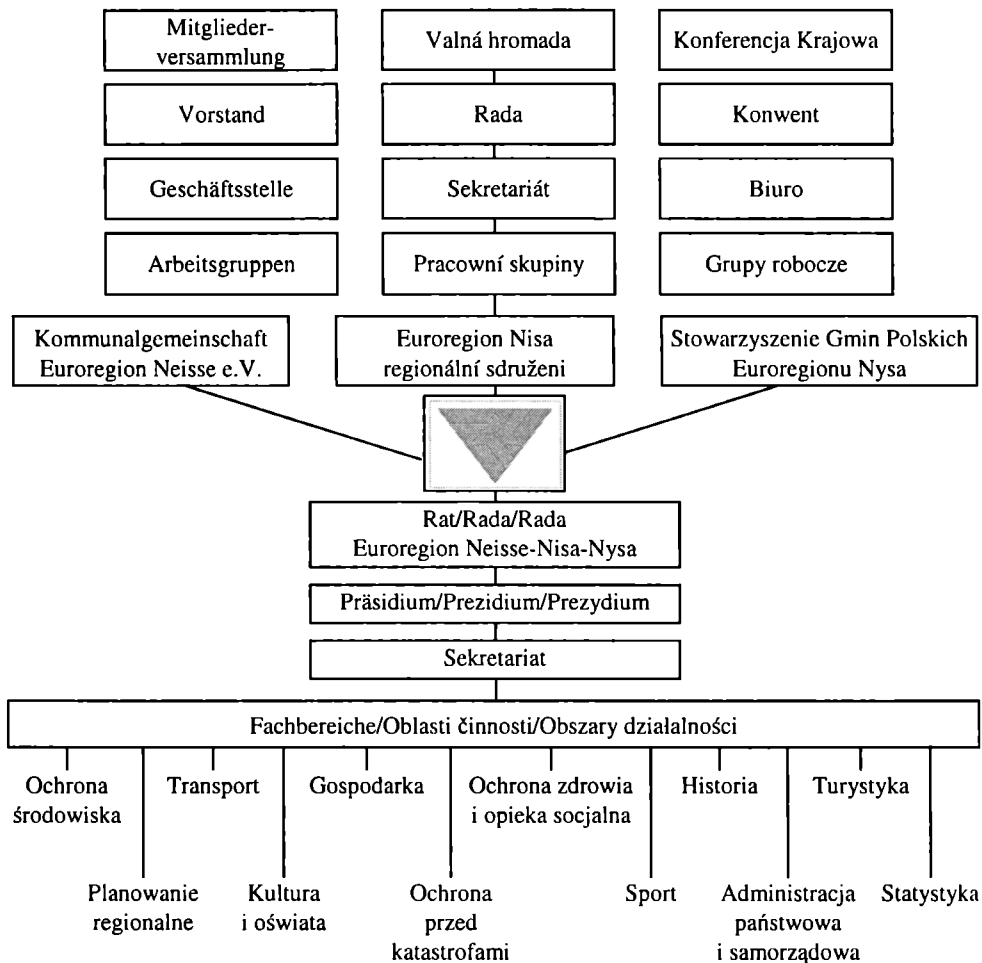
## Struktura 2

Na rys. 2 ukazano, jak przekształciła się struktura organizacyjna ERN do momentu zmian w 2004 r.

Jak wynika z rys. 2, zmiany, które zaszły, dotyczą zarówno nazw, jak i powoływania nowych bądź rozszerzenia istniejących instytucji euroregionu. Istotne jest to,

że na poziomie stron „krajowych” pojawiły się: Konferencja Krajowa, Konwent oraz (pominięte na rys. 2) Prezydium Forum Polskich Grup Roboczych<sup>2</sup>.

Konferencja Krajowa, np. w polskiej części ERN jest najwyższym organem władzy. Stanowi ona reprezentację jednostek samorządu terytorialnego, a więc gmin i powiatów wchodzących w skład Stowarzyszenia Gmin. W gestii Konferencji jest także wybór Komisji Rewizyjnej oraz Konwentu.



Rys. 2. Struktura organizacyjna ERN do 2003 r.

Źródło: [2].

<sup>2</sup> Regulamin statusu członków Rady, Konferencji Krajowej, Konwentu Stowarzyszenia, Forum Polskich Grup Roboczych Stowarzyszenia Gmin Polskich ERN (druki powielone w posiadaniu autora).

Konwent Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Nysa jest organem władzy Stowarzyszenia reprezentującym jego interesy i opcje oraz innych podmiotów polskich w trójstronnej Radzie ERN.

Prezydium Forum Polskich Grup Roboczych stanowi formalną grupę składającą się z przewodniczących grup roboczych. Jest organem doradczym Konwentu. Należy podkreślić, że właśnie na poziomie usytuowania grup roboczych dostrzegamy pierwsze negatywne symptomy **formalizacji** struktury organizacyjnej ERN.

Przypomnijmy zatem, że w myśl rozporządzeń, w nowym kształcie grupy robocze powstają i są rozwiązywane na podstawie uchwał Rady. Grupy robocze składają się z przedstawicieli narodowych grup roboczych – po 3 osoby z każdej strony, w tym: przewodniczącego grupy narodowej i jego zastępcy. Każda strona wskazuje dodatkowo 2 osoby jako przedstawicieli rezerwowych. Bez ryzyka popełnienia błędu można stwierdzić, że nastąpiło tym samym stopniowe „regulacyjne wygaszanie” nurtu współdziałania autentycznego opartego na kontaktach spontanicznych o względnie szerokim przekroju międzynarodowym.

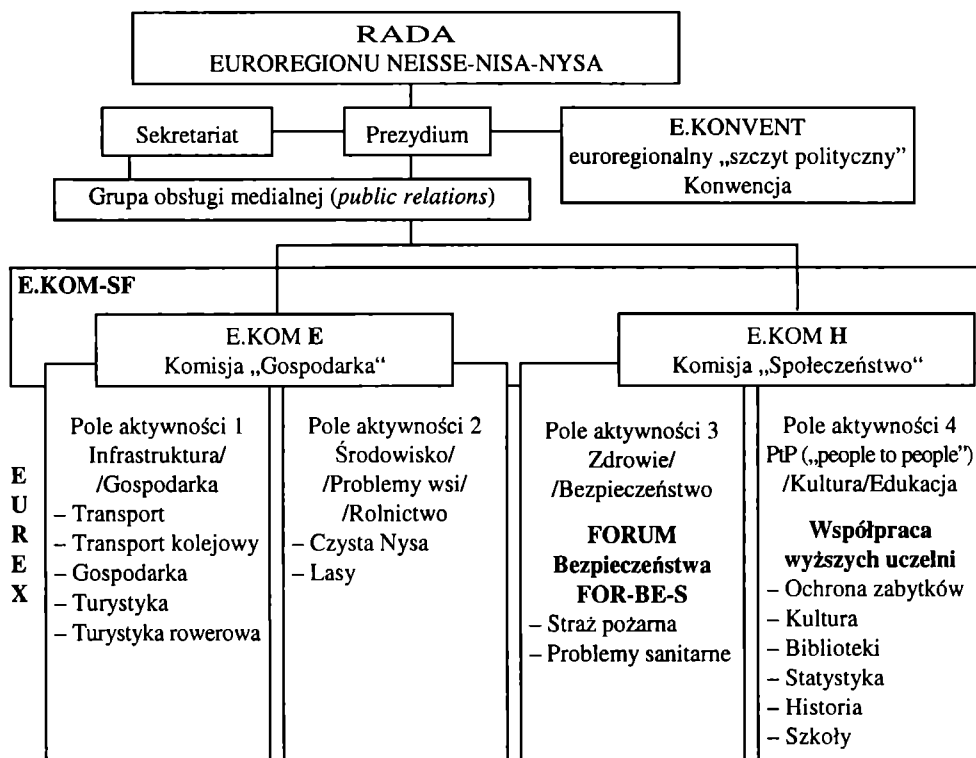
W omawianym okresie znacznie wzrosła liczba grup roboczych; w 2000 r. było ich 13, tj.:

- I Ochrona środowiska,
- II Planowanie regionalne, transport,
- III Kultura i oświata,
- IV Gospodarka,
- V Ochrona przed katastrofami, bezpieczeństwo,
- VI Ochrona zdrowia,
- VII Administracja,
- VIII Sport,
- IX Turystyka,
- X Nauka,
- XI Statystyka,
- XII Historycy,
- XIII Parlamentarzyści [5].

Oprócz grup roboczych w strukturze ERN funkcjonowały m.in. samodzielne komisje: Prasa, Ochrona zabytków, Akademickie Centrum Koordynacyjne, w jego polskiej części zaś: Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzi oraz Euroregionalne Centrum Informacji Europejskiej.

### 3. Struktura organizacyjna ERN w 2005 r.

Obecnie obowiązujący i szczególnie dyskusyjny kształt struktury organizacyjnej ERN określa ramowe porozumienie, będące efektem uchwały Rady Euroregionu 4/12/2004 z 5 czerwca 2004 r. Graficzną ilustrację tej struktury stanowi rys. 3.



Rys. 3. Struktura organizacyjna ERN w 2005 r.

Źródło: [1].

Niewątpliwie zmiany struktury organizacyjnej, a tym samym funkcjonowania ERN, mają charakter rewolucyjny. W tym jednak kontekście zamiarem autora nie jest komentowanie charakteru zmian całościowych, kompozycji strukturalnej czy też nazewnictwa. Płaszczyzną zainteresowania jest w dalszym ciągu problematyka grup roboczych, określonych jako „**grupy ekspertów**” EUREX.

Poniżej przedstawiono kilka informacji na ich temat. Otóż według regulaminu organizacyjnego euroregionalnych grup ekspertów (EUREX):

- EUREX-y są organami trójstronnymi,
- członków-uczestników grup krajowych delegują Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa, Akademickie Centrum Koordynacyjne Euroregionu Nysa,
- powoływanie oraz rozwiązywanie grup ekspertów należy do kompetencji Prezydium Wspólnoty,
- przewodnictwo i kontrola grup ekspertów należy do kompetencji Euroregionalnych Komisji Wspólnoty (E.KOM).

Jako zadania EUREX określono: „pracują na rzecz rozwoju obszarów transgranicznych. Działają w oparciu o euroregionalne priorytety, ustalają główne cele, inicjują przedsięwzięcia i wypracowują swoje stanowisko w zakresie określonych projektów. Przygotowują wnioski i propozycje dla Rady Prezydium, Euroregionalnych Komisji i Sekretariatu...”. W paragrafie 3 regulaminu bardzo szczegółowo przedstawiono regulacje organizacyjne grup ekspertów [4].

Dokonując wnikliwej analizy porównawczej wcześniejszych „grup roboczych” oraz aktualnych „grup ekspertów”, trudno dostrzec zasadnicze różnice o charakterze merytorycznym. Jak się wydaje, istota problemu przejawia się w sygnalizowanym już procesie formalizowania się struktur ERN. Z jednej strony obserwujemy kontynuację regulacyjnego formowania działalności grup roboczych przez władzę Euroregionu, z drugiej zaś ich swoiste i symboliczne ograniczanie do **ekspertów**. Nasuwa się pytanie: jaki cel temu przyświeca? W jakim trybie owi eksperci konsultują swoje opinie ze środowiskiem obywatelskim euroregionu? Na ile są reprezentatywni? Warto zauważyć, że w istotnym dokumencie, jakim jest *Sprawozdanie z działalności Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Nysa za rok 2004*, w pkt 4 stwierdza się, że „w porównaniu z latami poprzednimi zwiększyła się aktywność grup roboczych”. Zarazem w innym miejscu informuje się, że „ze względu na działania konstytuujące nie zebrało się w roku 2004 Forum Grup Roboczych” [6]. Jest to zastanawiająca sprzeczność.

Za zdecydowanie niewystarczające wyjaśnienie tej kwestii można traktować przyczyny „aktualizacji” porozumienia ramowego sygnującego prezentowane zmiany strukturalne, „gdyż w Republice Czeskiej nastąpiła reforma struktury administracyjnej o dużej skali”. Podobny charakter posiada przyczyna „dużych zmian w Euroregionie ze względu na fundusze wspierające”, chodzi o dofinansowanie INTERREG IIIA [3, s. 3].

#### 4. Zakończenie

Można zatem stwierdzić, że przekształcenia strukturalne ERN dokonane w ostatnim czasie na pewno nie były poprzedzone „szeroką dyskusją” [3] w gremiach euroregionalnych i są przejawem woluntaryzmu decyzyjnego władz ERN, który – miejmy nadzieję – w efekcie nie będzie stanowił wzorca postępowania dla innych polskich instytucji euroregionalnych.

Jak się wydaje, ukazany proces mikrostrukturyzacji organizacyjnej ERN jest przejawem wysokiego i niestety rosnącego poziomu **zbiurokratyzowania** struktur Unii Europejskiej. Problem ten jest powszechnie znany i nie wymaga komentarza. Jednak za szczególnie niepokojące zjawisko swoistego naśladownictwa formalizacji życia w mikrostrukturach unijnych, jakimi są euroregiony, należy uznać tempo tego procesu w instytucjach relatywnie niedawno powstałych, do jakich zalicza się ERN. I to budzi obawy i zastrzeżenia.

## Literatura

1. *ERN. Regulamin organizacyjny*, EUREX, Bautzen 2004.
2. *Euroregiony mosty přes hranice*, ICEU, Praha 2004.
3. „Euroregion Neisse-Nisa-Nysa” 2004, nr 1.
4. Jakubiec J., *Euroregion „Nysa” (geneza, struktura, funkcjonowanie)*, [w:] *Euroregion „Nysa” trzy lata doświadczeń*, PAN IGiPZK, Warszawa 1994.
5. *Sprawozdanie z działalności Euroregionu Nysa 2000 r.* Jelenia Góra 2001.
6. *Sprawozdanie z działalności Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Nysa za rok 2004* (kserokopia).

## MICRORESTRUCTURING OF EUROREGION NYSA

### Summary

The article presents historical process of structural changes in Euroregion Nysa. Special attention has been paid to the working groups of this Euroregion. In the author's judgment, proceeding formalization of organizational structure of this institution can be noticed.