

**Kooperacja ponadgraniczna:
Kształtowanie i zarządzanie procesów kooperacyjnych
w dziedzinie rozwoju przestrzennego na
pograniczu niemiecko-polsko-czeskim**

Praca doktorska (Dr.-Ing.)
Uniwersytet Dortmund, Katedra Planowania Przestrzennego

- Streszczenie -



Robert Knippschild

Leibniz Instytut Ekologicznego Rozwoju Przestrzennego w Dreźnie (IÖR)

Promotorzy

Prof. a. D. Dr. techn. Klaus R. Kunzmann

Univ.-Prof. Dr. rer. nat. Dr. rer. hort. habil. Dr. h. c. Bernhard Müller

Egzaminator

Univ.-Prof'in Dr.-Ing. Sabine Baumgart

15 sierpnia 2007

Streszczenie

Tłumaczenie Katarzyna Książek

Dlaczego ta praca? Problematyka, cele, struktura

Kooperacja ponadgraniczna w dziedzinie rozwoju przestrzennego na granicy niemiecko-polsko-czeskiej znajduje się obecnie w dylemacie. Z jednej strony warunki ramowe dla współpracy nigdy dotąd nie były tak dobre, a potrzeba ponadgranicznej koordynacji tak duża. W okresie wspomaganie z europejskich funduszy strukturalnych w latach 2007-2013 stoi do dyspozycji znaczna suma środków pomocowych na cele współpracy terytorialnej. Nowy instrument prawny, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, umożliwia przezwyciężenie niewystarczających ram prawnych. Proces integracji europejskiej postępuje w dalszym ciągu, a podpisanie Układu z Schengen przez Polskę i Republikę Czeską nastąpi już wkrótce. Na tle zachodzących przemian demograficznych, pożądanego polycentralnego rozwoju przestrzennego oraz zapobiegania nieprawidłowego rozwoju strukturalnego europejska i narodowa polityka rozwoju przestrzennego wymaga ponadgranicznej koordynacji. Z drugiej strony zauważa się procesy kooperacyjne, które nie mają ciągłego charakteru bądź nie spełniają postawionych im wysokich wymagań. To prowadzi do zmęczenia kooperacją wśród zaangażowanych podmiotów. Celem tej pracy są odpowiedzi na następujące pytania badawcze.

- Co może przynieść kooperacja ponadgraniczna rozwojowi przestrzennemu w obszarach przygranicznych?
- Jakie czynniki sukcesu współpracy na niemiecko-polsko-czeskim obszarze przygranicznym dają się zidentyfikować?
- Jak rozwija się kooperacja ponadgraniczna wraz z postępującym doświadczeniem kooperacji?
- Jaką rolę odgrywa przy tym przede wszystkim wymiar przestrzenny?

Dla praktyków ponadgranicznej kooperacji sformułowane zostaną dodatkowo informacje i zalecenia dla kształtowania i zarządzania ponadgranicznymi procesami kooperacji w rozwoju przestrzennym. Celem jest zestawienie wiedzy wspomagającej długotrwałe, uwiecznione sukcesem procesy kooperacyjne.

Jaką wiedzę posiadamy obecnie o ponadgranicznych procesach koordynacji?

Celem opracowania stanu wiedzy naukowej przedyskutowane zostaną trzy istniejące nurty teorii pod względem ich przydatności dla zakresu badawczego tej pracy. Przede wszystkim są to ogólne teorie nawiązywania i przebiegu kooperacji pomiędzy licznymi stronami, teorie planowania dotyczące kierowania i kooperacji oraz teorie dotyczące powiązań sieciowych, współpracy podmiotów oraz komunikacji w transnarodowym kontekście. Z tego punktu widzenia wyróżnione zostanie dziewięć teoretycznych założeń dotyczących czynników wpływających na procesy ponadgranicznej kooperacji w dziedzinie planowania przestrzennego, w oparciu o które zebrane zostały dane empiryczne oraz dokonana została ich ocena. Czynniki te podzielić można na egzogeniczne i endogeniczne:

Czynniki egzogeniczne:

- wielkość obszaru kooperacji i doświadczenie kooperacyjne uczestniczących w niej miast i regionów,
- potrzeba kooperacji w miastach i regionach,
- procesy transformacji, różnorakie struktury administracyjne, wzajemny stosunek polityki i administracji,
- organizacje transgraniczne i instrumenty prawne,
- języki, uprzedzenia, różnice kulturowe

endogeniczne czynniki wpływu:

- koszty transakcyjne, środki finansowe i środki pomocowe,
- cele, oczekiwania i tematy,
- podmioty działań, ich kompetencje i zasoby personalne,
- kształtowanie, zarządzanie, moderowanie procesów kooperacji.

Badania empiryczne trzech studiów przypadku

Następujące trzy studia przypadku procesów kooperacji na różnej wielkości obszarach kooperacji stanowią bazę badań empirycznych:

- „Miasto 2030 – Wspólna wizja Europa-Miasta Zgorzelec/Goerlitz”
- „Zittau, Bogatynia, Hradec na Nysą – Związek Miast Małego Trójkąta” oraz
- „ENLARGE-NET - Ponadgraniczne sieci powiązań pomiędzy miastami i regionami w Saksonii, Dolnym Śląsku i Północnych Czechach celem przygotowania do rozszerzenia UE”.

Głównymi zmiennymi powyższych studiów przypadku są: wielkość obszaru kooperacyjnego, dotychczasowe doświadczenie kooperacyjne, obrane cele i czas trwania procesów kooperacyjnych, wsparcie finansowe oraz formy zarządzania. Wszystkie studia przypadku mają charakter ponadsektorowy, znajdują się na niemiecko-polsko-czeskiej granicy i stoją przed podobnymi wyzwaniami rozwoju miast i regionów.

Zebraniu danych służy 16 wywiadów eksperckich opartych na jednolitym schemacie rozmów prowadzonych w języku niemieckim, polskim i czeskim, analiza dokumentów oraz w dwóch z trzech studium przypadku również metoda obserwacji uczestniczącej. Zbiór danych i ich analiza usystematyzowane zostaną na podstawie powyżej przedstawionych założeń teoretycznych. Analiza danych nastąpi dwupoziomowo, z jednej strony na podstawie dziewięciu założeń teoretycznych, z drugiej strony na podstawie trzech studium przypadku.

Najistotniejsze czynniki wpływu na ponadgraniczne procesy kooperacji

Badanie empiryczne ukazuje, iż przyjęte teoretycznie czynniki wpływu są znaczące dla procesów kooperacji, jednakże w różnorakim zakresie oraz na różnoraki sposób:

Wielkość obszaru kooperacji na wpływ na ponadgraniczne procesy kooperacji. Im większa odległość pomiędzy partnerami kooperacyjnymi, tym bardziej abstrakcyjne tematy współpracy oraz bardziej pracochłonne procesy komunikacji. Wraz z wzrastającym doświadczeniem kooperacji zauważa się rozszerzenie obszaru kooperacji.

Pomimo oczywistych wyzwań w rozwoju przestrzennym obszaru przygranicznego *potrzeba kooperacji* jest niejasna, lub istnieją różnorodne wyobrażenia, co do niej. Intensywne fazy identyfikacji potrzeb kooperacji okazują się znaczące dla dalszego przebiegu kooperacji.

Różnorodne struktury administracyjne wpływają wprawdzie negatywnie na kooperację, dają się jednak przewyciężyć. Znacznie większą przeszkodą jest różnica w wielkości zasobów personalnych współpracujących jednostek administracyjnych. Przede wszystkim z reguły większe administracje po stronie niemieckiej widziane są przez partnerów kooperacji jako nieprzejrzyste i nieelastyczne.

Brak *transgranicznych organizacji i instrumentów prawnych* utrudnia kooperację. Im współpraca ma bardziej konkretny charakter, tym bardziej odczuwany jest brak prawnych warunków ramowych. Rozszerzenie UE w roku 2004 stworzyło pozytywny klimat dla współpracy, lecz oczekiwania zostały niespełnione, a miejscami wytworzyła się atmosfera rezygnacji. Euroregiony jako instytucje ponadgraniczne nie miały prawie żadnego pozytywnego wpływu na przebadane studia przypadku.

Różne języki, uprzedzenia i różnice kulturowe mają również wpływ na procesy kooperacyjne. Różnorodne języki i różnice kulturowe w zaawansowanej fazie doświadczeń kooperacyjnych widziane będą raczej jako wzbogacenie niż jako bariera. Uprzedzenia pomiędzy narodami ustępują.

Koszty transakcyjne, zasoby finansowe i środki pomocowe odgrywają ważną rolę. Koszty transakcyjne kooperacji są w ponadgranicznych procesach kooperacji z reguły wysokie, w szczególności w ramach dużych obszarów kooperacyjnych. Dlatego też, celem ich kompensacji, stojące do dyspozycji środki pomocowe odgrywają dużą rolę szczególnie na początku kooperacji. Nieodzownym jest również wkład własny celem zobowiązania partnerów kooperacji. Ponadto znaczący okazuje się równoprawny podział środków pomocowych.

Cele, oczekiwania i tematy procesów kooperacyjnych wymagają ich świadomej identyfikacji. Cele i oczekiwania na początku procesu są na małych obszarach kooperacyjnych rozproszone i heterogeniczne. Zagrożeniem są tu zbyt wygórowane cele i oczekiwania. Intensywne fazy określania celów i tematów mają doniosłe znaczenie.

Zaangażowane podmioty, ich kompetencje i zasoby personalne odgrywają doniosłą rolę w kooperacji ponadgranicznej. Również zinstytucjonalizowane procesy kooperacyjne wymagają centralnych postaci kooperacji. Współpraca ponadgraniczna nie następuje samoczynnie. Podmioty administracji państwowej są tylko w ograniczonym stopniu przygotowane na procesy wymagające elastyczności działania, gotowości do podjęcia ryzyka i kreatywności. Wczesne i regularne zaangażowanie podmiotów politycznych okazało się centralnym elementem. Rozszerzenie procesów o podmioty spoza administracji okazało się we wszystkich studiach przypadku jako trudne.

Ponad to *kształtowanie, zarządzanie i moderowanie procesów komunikacji* mają doniosłe znaczenie. Ponadgraniczne procesy kooperacji wymagają ich świadomego kształtowania i profesjonalnego zarządzania. Równouprawnione jednostki kooperacyjne dla zabezpieczenia kontynuacji procesów kooperacyjnych jak i moderacja zewnętrzna miały doniosłe znaczenie.

Na podstawie obserwacji studiów przypadku można wyznaczyć pięć najważniejszych czynników wpływu, na podstawie których da się wyodrębnić jednocześnie czynniki sukcesu ponadgranicznych procesów kooperacji:

- kontynuacja i długofalowa perspektywa procesów kooperacji,
- odpowiednio dostosowane cele i wspólne strategie,
- osoby kluczowe w administracji i polityce,
- jednostka kooperacyjna oraz
- środki pomocowe stojące do dyspozycji na początku procesu.

Najistotniejsze wyniki ze studiów przypadku

Po zakończeniu projektu *Miasto 2030 Zgorzelec/Goerlitz* intensywność procesów kooperacji pomiędzy miastami Goerlitz i Zgorzelec nie została utrzymana. W ramach projektu osiągnięte zostały doniosłe porozumienia i wyniki, które znalazły odzwierciedlenie w zmodyfikowanej umowie kooperacyjnej. Wiele z powziętych porozumień pozostało jednak bez politycznych konsekwencji, nie znalazło miejsca w podejmowanych decyzjach oraz nie zostało zrealizowanych. W chwili obecnej wydaje się brakować kluczowych podmiotów współpracy pomiędzy oboma miastami. Zaplanowana jednostka kooperacji, która miałyby na celu zabezpieczenie ciągłości procesów kooperacyjnych nie powstała.

Umocnienie współpracy, jej zinstytucjonalizowanie oraz ukierunkowanie działań politycznych na osiągnięte wyniki kooperacji w przypadku *Związku Miast Małego Trójkąta Zittau, Bogatynia, Hradec nad Nysą* udało się znacznie lepiej. Wspólnie opracowane strategie i powstałe ponadgraniczne struktury organizacyjne umożliwiają ciągły proces kooperacji i realizację wspólnych projektów oraz zamierzeń, jak np. strefa przemysłowa czy wspólna koncepcja zarządzania przestrzenią mieszkalną. Wspólny fundusz zacieśni dodatkowo kooperację i umożliwi łatwiejsze współfinansowanie wspólnych zamierzeń. Wprawdzie wspólna jednostka kooperacyjna obecnie nie istnieje, jednakże wszystkie miasta posiadają wewnętrznych koordynatorów.

Dzięki projektowi *ENLARGE-NET* zainicjowana została okresowa współpraca na dużym obszarze kooperacyjnym o małym doświadczeniu kooperacyjnym. Założenia sprawdziły się tylko częściowo. Intensywny proces komunikacji w znacznym stopniu przerwany został wraz z zakończeniem projektu. Zbyt wysoko określone cele i postawione oczekiwania zostały osiągnięte tylko częściowo. Nie należy jednakże zbyt nisko oceniać osiągniętych w procesie, źle mierzalnych „miękkich” wyników, jak np. wzajemne poznanie się podmiotów, wymiana doświadczeń i burzenie stereotypów, będące bazą przyszłej kooperacji.

Jak kształtować i zarządzać ponadgraniczną kooperacją?

Na podstawie przedstawionych praktycznych wyników sformułowane zostaną zalecenia kształtowania i zarządzania ponadgraniczną kooperacją w dziedzinie planowania przestrzennego na niemiecko-polsko-czeskim obszarze przygranicznym. Prezentacja ta nastąpi z jednej strony ogólnie w stosunku do głównych czynników wpływu, z drugiej strony specyficznie do trzech studiów przypadku. Ogólne zalecenia brzmią:

- świadome kształtowanie i zarządzanie ponadgraniczną kooperacją,
- potrzeba zwrócenia uwagi na wielkość obszaru kooperacyjnego i doświadczenie kooperacyjne współpracujących miast i regionów; rozpoczęcie współpracy w przejrzystych obszarach kooperacyjnych, w miarę potrzeby ich rozszerzane,
- tworzenie ponadgranicznych struktur organizacyjnych i zapewnienie kontynuacji,
- utworzenie jednostki koordynacyjnej,
- zaangażowanie zewnętrznej moderacji i controlingu naukowego,
- pokonywanie barier prawnych,
- identyfikacja stosownych i wspólnych celów,
- wspólne opracowywanie i zapisanie strategii, zorientowanie dalszych decyzji na przyjętą strategię,
- włączenie kluczowych podmiotów z administracji i polityki,
- umożliwienie ciągłości i regularności w komunikacji,
- zapewnienie politycznej konsekwencji, podejmowanie wspólnych decyzji,

- zdobywanie środków pomocowych, postawienie do dyspozycji własnych zasobów,
- ewaluacja kooperacji i sprzężenie zwrotne.

Co dalej w studiach przypadku?

W *Europa-Mieście Zgorzelec/Goerlitz* zaleca się ponowne zintensyfikowanie współpracy, zacieśnienie jej na wysokim poziomie oraz zinstytucjonalizowanie. Celowym jest założenie jednostki kooperacyjnej, która zapewniłaby regularną komunikację w grupach roboczych i byłaby punktem wyjściowym komunikacji. Osiągnięte w ramach projektu Miasto 2030 Zgorzelec/Goerlitz wyniki kooperacji powinny zostać znowu podjęte, sprawdzone pod względem ich aktualności i realizowane oraz odzwierciedlać się w przyszłych politycznych decyzjach.

Wyzwaniem w przypadku *Związku Miast Małego Trójkąta Zittau, Bogatynia, Hradek nad Nysą* jest umocnienie istniejących ponadgranicznych struktur i konsekwentne zorientowanie działań trzech miast na potrzeby wspólnego rozwoju miast i regionu. Celem przezwyciężenia brakujących prawnych podstaw kooperacji powinna zostać sprawdzona możliwość założenia do celów projektu Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT). Poza tym środki celu 3-go terytorialnej współpracy (w następstwie programu INTERREG IIIA) nowego okresu finansowego Unii Europejskiej oferują nowe możliwości współpracy. Zaplanowana wspólna jednostka koordynująca powinna zostać założona. Istniejące dokumenty strategiczne powinny być regularnie aktualizowane.

Zalecenia dla całego obszaru kooperacji projektu *ENLARGE-NET* mają tylko w ograniczonym zakresie sens. Pomimo tego zaistniałe pomysły projektów powinny zostać sprawdzone, a ich opracowanie na nowo podjęte. Warte przemyślenia byłaby regionalna strategia rozwoju dotycząca dużego obszaru celem uniknięcia tendencji niekorzystnego rozwoju jak również lepszego wspólnego przygotowania się do przyszłego okresu wspomagania z europejskich środków pomocowych, przede wszystkim środków celu 3-go mającego na celu wsparcie współpracy terytorialnej. Zawiązane kontakty mogą być w tym celu wykorzystane.

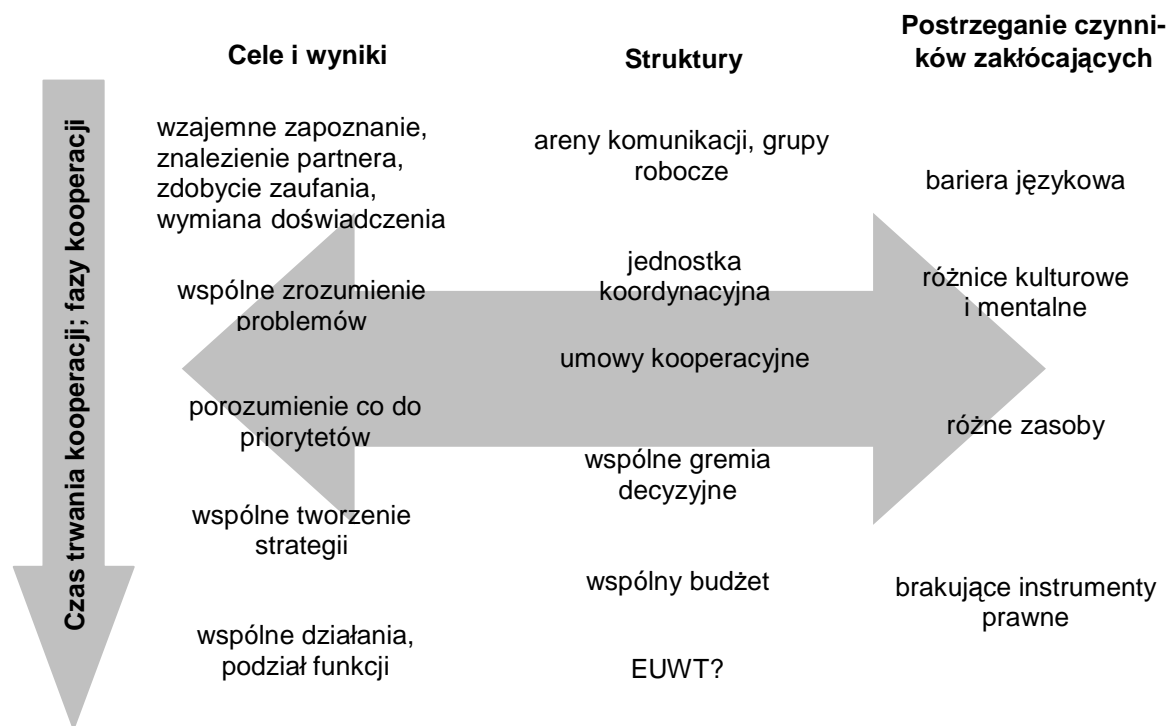
Ewolucja kooperacji, różnica pomiędzy wynikami i potrzebą kooperacji oraz wymiar przestrzenny

Na zakończenie pracy przedstawiony zostanie jej teoretyczny wynik. Istniejące teorie dotyczące typologii ponadgranicznych procesów kooperacji mogą zostać skonkretyzowane. Przy tym zakres merytoryczny kooperacji, struktury organizacyjne, jak i istotne czynniki wpływu utrudniające kooperację przebadane zostaną w uzależnieniu od czasu trwania kooperacji.

Podczas gdy na początku ponadgranicznego procesu kooperacji źle mierzalne „miękkie” cele i wyniki pozostają osiągnięte, tak w przypadku długofalowych kooperacji spodziewać się można w znaczącej mierze realizacji konkretnych wyników oraz osiągnięcia lepiej mierzalnych celów. Struktury organizacyjne kooperacji podlegają również przemianom. Podczas trwającej kooperacji stają się one bardziej wiążące oraz nabierają coraz bardziej formalnego charakteru. W różnych fazach kooperacji zauważa się również różnorakie negatywne czynniki wpływu, lub takie, które za nie są uważane. Podczas gdy bariera językowa, różnice kulturowe i mentalne utrudniają kooperację w jej początkowym stadium, tak podczas długotrwałej kooperacji partnerzy przyzwyczajają się do nich i uważają je nawet za wzbogacającą kooperację. Podczas gdy brak prawnych instrumentów podczas realizacji „miękkich” wyników kooperacji nie zostaje prawie zauważony, uniemożliwia on realizację wspólnych konkretnych „mierzalnych” przedsięwzięć.

Przy nierównowadze pomiędzy powyższymi trzema wymiarami oraz nieadekwatnie określonymi celami, strukturami i potencjalnymi czynnikami wpływu w stosunku do określonej

fazy kooperacji może dojść do zakłóceń w procesie kooperacji. Proces kooperacji może zostać zakłócony, gdy kooperacji zagrażają nieadekwatne cele powodujące niewystarczające lub zbyt duże obciążenie podmiotów kooperacji, nieodpowiednie struktury organizacyjne lub nieoczekiwane czynniki upośledzające kooperację (por. schemat).



Ewolucja ponadgranicznej kooperacji w dziedzinie rozwoju przestrzennego na niemiecko-polsko-czeskiej granicy.

Osiągnięte wyniki kooperacji nie są porównywalne z korzyścią pochodzącą z kooperacji. Źle mierzalne „miękkie” wyniki – jak np. wzajemne poznanie się, czy wymiana doświadczeń – mogą stanowić dużą korzyść na początku procesu kooperacyjnego i bazę dalszej współpracy. Bardziej konkretne wyniki – jak np. wspólne strategie – mogą być mało wartościowe, jeżeli nie wynikną z nich żadne polityczne decyzje dotyczące obszaru kooperacji lub ciągłość kooperacji nie zostanie zachowana. Osiągnięty wynik kooperacji niesie za sobą dużą korzyść kooperacji dla partnerów uczestniczących, wtedy, gdy dopasowany jest on do odpowiedniej fazy, w której znajduje się kooperacja. Przede wszystkim kontynuacja kooperacji, zapisanie wyników we wspólnych dokumentach, jak również uwzględnienie wyników w działaniach administracyjnych jak i decyzjach politycznych są przesłankami przekształcenia wyników kooperacji w korzyści kooperacji.

Wymiar przestrzenny odgrywa ważną rolę w ponadgranicznych procesach kooperacji. Im większy obszar kooperacji, tym pracochłonna jest komunikacja pomiędzy podmiotami biorącymi w niej udział i tym trudniejsza, ze względu na ich nikłe obszarowo i funkcjonalnie powiązania, jest definicja celów i korzyści. Obszary kooperacji wraz z postępującym doświadczeniem kooperacyjnym zostają poszerzone, a opracowywane tematy bardziej abstrakcyjne.

Dalsza potrzeba badań naukowych dotyczy przede wszystkim sprawdzenia możliwości przenoszenia doświadczeń na inne rodzaje obszarów przygranicznych oraz na transnarodowe i międzyregionalne kooperacje oraz długoterminowego badania dotyczącego ewolucji kooperacji w różnych typach obszarów przygranicznych.