

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 348

## Polityka ekonomiczna

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Arkadiusz Żabiński



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-422-6**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	11
<b>Franciszek Adamczuk:</b> Dyfuzja innowacji w regionach transgranicznych...	13
<b>Joanna Buks, Robert Pietrzykowski:</b> Efekty produkcji gospodarstw w Polsce w odniesieniu do WPR w latach 2005-2008 .....	22
<b>Marek Chrzanowski:</b> Wykorzystanie analizy przepływów międzygałęziowych do badania obszarów kooperacji w gospodarce regionu na przykładzie województwa lubelskiego .....	34
<b>Paweł Dziekański:</b> Metoda taksonomiczna w ocenie środowiskowej konkurencyjności powiatów województwa świętokrzyskiego.....	44
<b>Monika Fabińska:</b> Prorozwojowa gotowość polskich MŚP do absorpcji wsparcia w ramach nowej perspektywy programowej 2014-2020.....	54
<b>Małgorzata Fronczek:</b> Przewaga komparatywna Polski w handlu z Chinami w latach 1995-2012 .....	66
<b>Małgorzata Gasz:</b> Reguły nowego modelu zarządzania gospodarczego na tle kondycji ekonomicznej państw Unii Europejskiej .....	76
<b>Alina Grynia:</b> Obciążenia fiskalne a konkurencyjność litewskich przedsiębiorstw .....	91
<b>Anna Jankowska:</b> Struktura obszarowa gospodarstw w krajach bałkańskich kandydujących do UE.....	103
<b>Elżbieta Jantón-Drozdowska, Maciej Stępiński:</b> Formy aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych w kontekście strategii Europa 2020.....	112
<b>Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk:</b> Podatek bankowy w krajach Unii Europejskiej – ocena implementacji .....	124
<b>Dariusz Klimek:</b> Transakcje offsetowe jako instrument polityki ekonomicznej w Polsce .....	134
<b>Aleksandra Koźlak, Barbara Pawłowska:</b> Kierunki działań Unii Europejskiej na rzecz podniesienia konkurencyjności gospodarki .....	145
<b>Barbara Kutkowska, Ireneusz Ratuszniak:</b> Możliwości finansowania rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020 w ramach Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej.....	157
<b>Renata Lisowska:</b> Wpływ otoczenia regionalnego na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w obszarach rozwiniętych i zmarginalizowanych ...	172
<b>Agnieszka Malkowska:</b> Program INTERREG IV A jako instrument wspierania turystyki w województwie zachodniopomorskim .....	181
<b>Arkadiusz Malkowski:</b> Mały ruch graniczny jako element kształtowania współpracy transgranicznej.....	190
<b>Natalia Mańkowska:</b> E-administracja a efektywność sektora publicznego...	200

<b>Wiesław Matwiejczuk, Tomasz Matwiejczuk:</b> Koncepcja usprawnienia procesu ofertowania w przetargach publicznych.....	210
<b>Elżbieta Izabela Misiewicz:</b> Łączne opodatkowania dochodów małżonków – preferencja podatkowa wspierająca rodzinę.....	220
<b>Andrzej Miszczuk:</b> Dystans instytucjonalny jako uwarunkowanie rozwoju regionów przygranicznych.....	230
<b>Karolina Olejniczak:</b> Polityka klastrów w regionach jako wzmacnianie konkurencyjności MSP.....	239
<b>Małgorzata Pawłowska:</b> Wpływ kapitału zagranicznego oraz własności państwowej na zmiany konkurencji w polskim sektorze bankowym.....	249
<b>Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś:</b> Problem starzejącego się społeczeństwa w dokumentach strategicznych wybranych polskich województw .....	263
<b>Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś:</b> Social issues in the program's documents of Polish political parties in the elections to the European Parliament of the VIII term.....	274
<b>Robert Pietrzykowski:</b> Rozwój gospodarczy a ceny ziemi rolniczej na przykładzie wybranych państw z Unii Europejskiej .....	285
<b>Piotr Podsiadło:</b> Pomoc regionalna jako przykład dopuszczalnej warunkowo pomocy publicznej w Unii Europejskiej.....	297
<b>Gabriela Przesławska:</b> Instytucjonalne aspekty w aktualnej debacie ekonomicznej.....	309
<b>Małgorzata Raczkowska:</b> Nierówności ekonomiczne w krajach europejskich.....	319
<b>Jarosław Ropęga:</b> Ograniczenia małych firm w wykorzystaniu zewnętrznych źródeł wsparcia dla ich przetrwania .....	328
<b>Jerzy Sokolowski:</b> Strategie sprzedaży ofert turystycznych biur podróży.....	339
<b>Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka:</b> Bariery rozwoju przedsiębiorczości sektora MSP na przykładzie województwa lubelskiego.....	349
<b>Andrzej Szuwarzyński:</b> Model DEA do oceny efektywności funkcjonowania publicznych uniwersytetów w Polsce .....	361
<b>Dariusz Tłoczyński:</b> Accessibility jako instrument kształtowania polskiego rynku usług transportu lotniczego .....	371
<b>Agnieszka Tomczak:</b> Konwergencja czy dywergencja – kierunki zmian w polityce monetarnej po 1999 r. ....	384
<b>Adam Wasilewski:</b> Skuteczność wybranych instrumentów finansowych wspierania rozwoju przedsiębiorczości w gminach wiejskich w Polsce....	394
<b>Anetta Waśniewska:</b> Potencjał społeczny gmin Zalewu Wiślanego w latach 2003-2012.....	404
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Źródła informacji dla działalności innowacyjnej w Unii Europejskiej .....	415

<b>Lucyna Wojcieszka:</b> Społeczna odpowiedzialność biznesu wybranych banków komercyjnych na świecie – ocena wymiarów CSR.....	424
<b>Jarosław Wołkonowski:</b> Przyczyny i struktura emigracji obywateli Litwy w okresie 2003-2013 .....	437
<b>Urszula Zagóra-Jonszta:</b> Proces polonizacji górnośląskiego przemysłu w latach 30. XX wieku .....	449

## Summaries

<b>Franciszek Adamczuk:</b> Diffusion of innovation in cross-border regions .....	21
<b>Joanna Buks, Robert Pietrzykowski:</b> Effects of farms production in Poland with respect to the CAP in the period of 2005-2008 .....	33
<b>Marek Chrzanowski:</b> The use of input-output analysis for the cooperation areas determination in regions on the basis of Lubelskie Voivodeship.....	43
<b>Paweł Dziekański:</b> Taxonomic method in the examination for environmental competitiveness of poviats of Świętokrzyski Voivodeship .....	53
<b>Monika Fabińska:</b> Pro-development readiness of Polish SMEs for absorption of support under the new programming perspective 2014-2020 .....	65
<b>Małgorzata Fronczek:</b> Revealed Comparative Advantage of Poland in trade with China in the years 1995-2012 .....	75
<b>Małgorzata Gasz:</b> Rules of the new economic model management against economic condition of the European Union states .....	89
<b>Alina Grynia:</b> Fiscal charges and competitiveness of Lithuanian enterprises	102
<b>Anna Jankowska:</b> The structure of holdings in the Balkan states candidating to the European Union .....	111
<b>Elżbieta Jantoni-Drozdowska, Maciej Stępiński:</b> Forms of activation of long-term unemployed in the context of the Europe 2020 strategy .....	123
<b>Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk:</b> The bank tax: an assessment of implementation in the EU member states .....	133
<b>Dariusz Klimek:</b> Offsets – an instrument of economic policy in Poland .....	144
<b>Aleksandra Koźlak, Barbara Pawłowska:</b> The European Union activities to improve the regions competitiveness.....	156
<b>Barbara Kutkowska, Ireneusz Ratuszniak:</b> Opportunities of financing the development of rural areas in the years 2014-2020 within the frames of cohesion policy and Common Agricultural Policy .....	171
<b>Renata Lisowska:</b> Impact of the regional environment on the development of small and medium-sized enterprises in developed and marginalised areas .....	180
<b>Agnieszka Malkowska:</b> The Program INTERREG IVA as an instrument to support tourism in the West Pomeranian Voivodeship .....	189

<b>Arkadiusz Malkowski:</b> The small cross-border movement as an element of the cross-border co-operation.....	199
<b>Natalia Mańkowska:</b> E-government and the efficiency of public sector .....	209
<b>Wiesław Matwiejczuk, Tomasz Matwiejczuk:</b> Concept of public procurement offering process improvement .....	219
<b>Elżbieta Izabela Misiewicz:</b> Joint taxation of spouses – tax allowance supporting family .....	229
<b>Andrzej Mischuk:</b> Institutional distance as a condition for the development of cross-border regions .....	238
<b>Karolina Olejniczak:</b> Cluster policy in the regions as strengthening the competitiveness of SME .....	248
<b>Małgorzata Pawłowska:</b> The impact of foreign capital and state capital on competition in the Polish banking sector .....	261
<b>Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś:</b> Aging population in strategic documents of selected Polish voivodeships .....	273
<b>Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś:</b> Problematyka społeczna w dokumentach programowych polskich ugrupowań politycznych w wyborach do Parlamentu Europejskiego VIII kadencji ...	284
<b>Robert Pietrzykowski:</b> Economic development and agricultural land prices in selected countries of the European Union.....	296
<b>Piotr Podsiadło:</b> Regional aid as an example of permitted conditionally state aid in the European Union .....	308
<b>Gabriela Przesławska:</b> Institutional aspects in contemporary economic debate .....	318
<b>Małgorzata Raczkowska:</b> Economic inequality in the European countries ..	327
<b>Jarosław Ropęga:</b> Limitations of small firms in using external sources of support for their survival .....	337
<b>Jerzy Sokolowski:</b> Strategies for the sale of tourist travel agencies offers .....	348
<b>Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka:</b> Barriers to the development of enterprise of SMEs sector on the example of the Lublin Voivodeship ..	360
<b>Andrzej Szuwarzyński:</b> DEA model to evaluate the efficiency of the public universities in Poland.....	370
<b>Dariusz Tłoczyński:</b> Accessibility as an instrument for shaping Polish air transport market .....	383
<b>Agnieszka Tomczak:</b> Convergence or divergence – directions of the monetary policy development after the year 1999 .....	393
<b>Adam Wasilewski:</b> Effectiveness of selected financial instruments supporting entrepreneurship development in rural counties of Poland .....	403
<b>Anetta Waśniewska:</b> Social potential of communities of the Vistula Lagoon in 2003-2012 .....	414
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Sources of information on innovation within the European Union .....	423

---

<b>Lucyna Wojcieszka:</b> CSR of selected commercial banks in the world – dimensions of CSR ratings .....	436
<b>Jarosław Wolkonowski:</b> Causes and structure of emigration of Lithuania citizens in the period between 2003 and 2013.....	448
<b>Urszula Zagóra-Jonszta:</b> The process of Polonization of Upper Silesian industry in the 30s of the twentieth century.....	458

## Andrzej Miszczuk

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
e-mail: miszczuk.andrzej@gmail.com

---

# DYSTANS INSTYTUCJONALNY JAKO UWARUNKOWANIE ROZWOJU REGIONÓW PRZYGRANICZNYCH

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest ukazanie przyczyn i konsekwencji występowania dystansów instytucjonalnych (nieadekwatności kompetencyjnych) oraz dokonanie ich typologii w odniesieniu do przygranicznych regionów administracyjnych sąsiadujących państw. Z zaprezentowanych rozważań wynika wniosek, że dystans instytucjonalny w przypadku tego typu regionów może: stanowić zagrożenie rozwoju (wzmagać peryferyjność) ze względu na niedobór kompetencji otoczenia albo stanowić szansę (stymulować rozwój), gdyż otoczenie charakteryzuje nadwyżka kompetencji. Podejmowanie próby niwelowania dystansu instytucjonalnego może stać się przesłanką do reformowania podziału regionalnego i ustroju regionów administracyjnych sąsiadujących państw.

**Słowa kluczowe:** dystans instytucjonalny, region przygraniczny, współpraca transgraniczna.

DOI: 10.15611/pn.2014.348.21

## 1. Wstęp

Dla funkcjonowania regionów przygranicznych zasadnicze znaczenie ma charakter oraz funkcje granicy państwowej, wzdłuż której są one położone, co w dużym stopniu zależy od uwarunkowań geopolitycznych, w tym zwłaszcza od stanu i dynamiki stosunków między sąsiadującymi państwami. Współczesne podejście do problematyki granicznej – ma charakter wielowymiarowy i traktuje granicę jako konstrukcję społeczno-przestrzenną, ukazującą i artykułującą istniejące różnicowania. Szczególne zainteresowanie budzi zjawisko zanikania granic państwowych oraz jego konsekwencje [Newman, Passi 2001, s. 303-313]. Zakłada się, że stanem docelowym jest granica otwarta, niezauważalna. Dochodzenie do niej obejmuje następujące etapy [Martinez 1999, s. 1-15]:

- wrogości,
- koegzystencji,
- współpracy,
- współzależności.



Etap wrogości jest na ogół następstwem gwałtownych wydarzeń politycznych, związanych z zagrożeniem bytu państwa, nienaruszalności jego terytorium oraz granic. Granica państwowa pełni wówczas funkcję dzielącą (dezintegracyjną), co oznacza zamykanie się na wszelkie kontakty międzypaństwowe, w tym transgraniczne. Taki stan rzeczy może być też następstwem sankcji międzynarodowych nałożonych na dane państwo [Moraczewska 2008, s. 28].

Przejęcie z etapu wrogości do etapu koegzystencji wymaga czasu. Jest ono łatwiejsze w sytuacji, gdy jednym z impulsów do podjęcia współpracy między regionami przygranicznymi jest wykraczanie przestrzeni funkcjonalnej (ekonomicznej, społeczno-kulturowej itp.) poza granice państw, a etap granicy wrogości nie trwał na tyle długo, by wywołać nieodwracalne lub trudno odwracalne skutki np. w zakresie zjawisk demograficznych na obszarach przygranicznych.

Fazę granicy koegzystencji można określić też mianem fazy wymiany informacji. Dokonuje się ona na różnych płaszczyznach i pomiędzy różnymi podmiotami. Służy poznaniu partnerów z drugiej strony granicy, sposobu zorganizowania administracji publicznej, przepisów celnych, podatkowych i innych związanych z działalnością gospodarczą, walorów przyrodniczo-turystycznych, kultury materialnej i niematerialnej.

Faza granicy współpracy pogłębia intensywność kontaktów transgranicznych.. Ich płaszczyznami są przede wszystkim: bezpieczeństwo publiczne, zwłaszcza działania związane z przeciwdziałaniem skutkom klęsk żywiołowych, a także przestępczości, edukacja, badania naukowe, kultura oraz sport. Rozwija się także handel, w tym także żywiłowy, nie ewidencjonowany, dla którego impulsem są różnice cen towarów po obu stronach granicy.

Funkcję, jaką pełni granica w fazach koegzystencji i współpracy, można określić – w nawiązaniu do rozważań J. Rosenau – mianem frangmentacyjnej, co oznacza otwieranie się na niektóre czynniki bądź różnicowanie otwartości wobec poszczególnych państw [Moraczewska 2008, s. 28].

Etap granicy współzależności to dalsze zacieśnienie więzi regionów przygranicznych, poprzez powiązania technologiczne, kapitałowe, przepływy pracowników, podejmowanie wspólnych przedsięwzięć na zasadach partnerskich. Granica, pełniąc funkcję integracyjną, nabiera charakteru niezauważalnego. Jego osiągnięcie jest możliwe w warunkach zawansowanej integracji gospodarczej państw, znajdującej się na etapie unii ekonomicznej lub unii celnej oraz wspólnego rynku.

Proces przechodzenia od granicy dzielącej (zamkniętej), poprzez filtrującą do granicy łączącej (otwartej) ma charakter długotrwały oraz niekonieczne jednokierunkowy. Na tempo i charakter tych zmian oraz efektywność współpracy transgranicznej mają między innymi wpływ istniejące dystanse między regionami przygranicznymi. Można w tym względzie wyróżnić [Gorzela 2003, s. 57-77]:

- dystans geograficzny, przejawiający się zróżnicowanymi walorami środowiska geograficznego oraz dostępnością komunikacyjną,

- dystans społeczno-ekonomiczny, ujawniający się w strukturze i poziomie rozwoju gospodarek obszarów przygranicznych, ich zaawansowaniu technologicznemu, zasobach kapitału ludzkiego czy też jakości kapitału społecznego,
- dystans instytucjonalny, związany z nieadekwatnością kompetencyjną sąsiadujących ze sobą regionów administracyjnych oraz jednostek subregionalnych.

Celem artykułu jest ukazanie przyczyn i konsekwencji występowania dystansów instytucjonalnych oraz dokonanie ich typologii w odniesieniu do regionów przygranicznych, traktowanych jako regiony administracyjne położone wzdłuż granic państwowych.

## **2. Pozycja regionu przygranicznego w systemie administracyjnym państwa jako przesłanka występowania dystansu instytucjonalnego**

Przyjmując założenie, że region przygraniczny jest regionem administracyjnym, położonym wzdłuż granicy państwowej, punktem wyjścia do analizy jego pozycji w państwie jest wyróżnienie, ze względu na reżim polityczny, czyli styl rządzenia, obejmujący ogół metod, jakimi posługuje się aparat państwowy, oddziałując na zachowania wielkich grup społecznych, trzech typów państw [Wojtaszczyk 2003, s. 233-284], tj.:

- państwa totalitarnego, w którym władza ma pełną kontrolę nad obywatelami, rozwija się kult jednostki, obowiązuje jedynie słuszna ideologia, stosowany jest terror wobec obywateli, a media są podporządkowane propagowaniu obowiązującej ideologii,
- państwa autorytarnego, w ramach którego większość regulatorów zachowań społecznych (ideologia, prawo, rynek) jest mało skuteczna i odgrywa drugorzędną rolę, społeczeństwo cechuje bierność i apatia, a jego udział w życiu politycznym ma charakter rytualny i odbywa się pod ścisłą kontrolą,
- państwa demokratycznego, które jest państwem prawa, realizującym zasady: suwerenności narodu, pluralizmu politycznego i podziału władzy.

Dwa pierwsze typy państw są z reguły izolowane we współczesnym środowisku międzynarodowym, same zresztą także prowadzą politykę izolacjonizmu, zatem ich granice mają charakter dezintegrujący. Charakter ten zachowują również granice wewnętrzne i zewnętrzne regionów geopolitycznych, tworzonych przez tego typu państwa. Jeśli dodać do tego ich anachroniczny (nierynkowy) system ekonomiczny, to można stwierdzić, że peryferyjność regionów przygranicznych państw totalitarnych i autorytarnych jest ich trwałą, systemową cechą.

W przypadku państw demokratycznych można dokonać ich dalszego podziału na [Wojtaszczyk 2003, s. 233-284]:

- państwa o demokracji skonsolidowanej, co oznacza: wolne wybory, konkurencję partii politycznych, zagwarantowane prawa i wolności polityczne, powszechną akceptację instytucji politycznych i demokratycznych reguł gry,
- państwa o demokracji nieskonsolidowanej, charakteryzujące się: wolnymi wyborami, konkurencją partii politycznych, zagwarantowaniem praw i wolności politycznych, ale brakiem konsensusu elit politycznych w sprawie porządku demokratycznego,
- państwa o ograniczonej demokracji, cechujące się zawężeniem uczestnictwa politycznego do grup społecznych o wyższym statusie materialnym,
- państwa pseudodemokratyczne, w których ograniczona jest rywalizacja polityczna, a wybory odbywają się w warunkach zastraszania społeczeństwa.

Wśród najwyżej rozwiniętych państw świata oraz zdecydowanej większości państw europejskich dominuje model demokracji skonsolidowanej i dlatego dalsze rozważania będą dotyczyły tego typu państw. Ich gospodarka ma charakter rynkowy, co oznacza, że jest oparta na zdecentralizowanych systemach ekonomicznych, regulowanych mechanizmem rynkowym, z dominującą rolą prywatnej własności czynników produkcji. Rola administracji publicznej w gospodarce tego typu państw jest niewspółmiernie mała wobec roli jaką ona pełni w scentralizowanych systemach ekonomicznych o charakterze nakazowo-rozdzielczym [Kozłowski 2005, s. 14-30].

Fundamentem ustroju współczesnych państw demokratycznych o gospodarce rynkowej jest zasada subsydiarności (pomocniczości), która zakłada, że władze centralne zajmują się tylko tymi sprawami, których nie mogą rozwiązać poszczególni obywatele lub ich grupy, zorganizowane w sposób formalny lub nieformalny. Przejawem realizacji tej zasady jest zjawisko decentralizacji, które oznacza w przypadku regionów administracyjnych przejęcie przez nie większej lub mniejszej części dotychczasowych kompetencji organów centralnych państwa.

Uwzględniając zakres wpływu decentralizacji władzy publicznej na terytorialno-prawną strukturę państw, posługując się przykładem krajów Unii Europejskiej, J. Loughlin zaproponował wydzielenie czterech typów państw [Loughlin 2004, s. 14], tj.:

- państwa federalnego (Austria, Belgia, Niemcy),
- regionalnego państwa unitarnego (Francja, Hiszpania, Włochy),
- zdecentralizowanego państwa unitarnego (Dania, Finlandia, Holandia, Szwecja),
- scentralizowanego państwa unitarnego (Grecja, Irlandia, Luksemburg, Portugalia).

Wyznacznikiem pozycji regionów administracyjnych w ramach wskazanych powyżej typów państw są następujące cechy:

- bezpośrednia wybieralność władz regionalnych,
- prawo regionów do udziału w tworzeniu polityki krajowej,
- prawo regionów do zawierania umów międzynarodowych,
- prawo do politycznej/prawnej kontroli nad władzami subregionalnymi.

Ich występowanie w regionach administracyjnych w wymienionych wcześniej typach państw ukazuje tabela 1.

**Tabela 1.** Cechy regionów administracyjnych w różnych typach państw

Typ państwa	Cechy regionów administracyjnych:			
	wybieralność władz	udział w tworzeniu polityki krajowej	zawieranie traktatów międzynarodowych	polityczna/prawna kontrola nad władzami subregionalnymi
Federalne	++	++	+	+
Regionalne unitarne	++	+	-	-
Zdecentralizowane unitarne	++ / +	-	-	-
Scentralizowane unitarne	-	-	-	-

Oznaczenia: ++ cecha występuje w dużym natężeniu, + cecha występuje w średnim natężeniu, - cecha nie występuje.

Źródło: [Loughlin 2004].

Z tabeli 1 wynika, że z punktu widzenia uwarunkowań polityczno-prawnych mogą istnieć cztery typy regionów administracyjnych, tj.:

- regiony autonomiczne w państwach federalnych, które uczestniczą w suwerenności tych państw (AF),
- regiony autonomiczne w państwach unitarnych, które uczestniczą w sprawowaniu nie tylko władzy wykonawczej, ale także ustawodawczej (AU),
- regiony samorządowe w państwach unitarnych, które są częścią władzy wykonawczej (SU),
- regiony administracyjno-funkcjonalne w państwie unitarnym, mające na ogół charakter planistyczno-statystyczny (FU).

Dwa pierwsze z nich są częścią władzy wykonawczej oraz ustawodawczej, region samorządowy – tylko wykonawczej, a region administracyjno-funkcjonalny – ani wykonawczej ani ustawodawczej. Rodzi to określone konsekwencje w przypadku regionów przygranicznych. O ile regiony położone wewnątrz państwa funkcjonują – na ogół – w dość spójnym pod względem kompetencyjno-ustrojowym otoczeniu terytorialnym, o tyle regiony przygraniczne mogą mieć niespójne otoczenie, bowiem wobec części regionów (położonych po drugiej stronie granicy) zakres kompetencji może być nadmierny lub zbyt mały, co wywołuje konieczność interwencji instytucji centralnych dla złagodzenia dystansu instytucjonalnego.

### 3. Typologia dystansów instytucjonalnych oraz ich konsekwencje w regionach przygranicznych

Możliwe rodzaje dystansów instytucjonalnych regionów przygranicznych zestawiono w tabeli 2.

**Tabela 2.** Dystanse instytucjonalne między przygranicznymi regionami administracyjnymi sąsiadujących państw: A i B

Typ przygranicznego regionu administracyjnego		Oznaczenie dystansu	Charakter dystansu A→B	Konsekwencje dla regionu przygranicznego państwa A
państwa A	państwa B			
1	2	3	4	5
autonomiczny w państwie federalnym	autonomiczny w państwie federalnym	AF-AF	brak	spójne otoczenie transgraniczne
autonomiczny w państwie federalnym	autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	AF-AU	mały	dość spójne otoczenie transgraniczne, z niewielkimi ograniczeniami po stronie regionu przygranicznego państwa B
autonomiczny w państwie federalnym	samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	AF-SU	duży	otoczenie transgraniczne mało spójne, konieczne wsparcie instytucji centralnych państwa B
autonomiczny w państwie federalnym	administracyjno-funkcyjny w państwie unitarnym scentralizowanym	AF-FU	bardzo duży	otoczenie transgraniczne dysfunkcyjne
autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	autonomiczny w państwie federalnym	AU-AF	mały	dość spójne otoczenie transgraniczne, z większymi możliwościami po stronie regionu przygranicznego państwa B
autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	AU-AU	brak	spójne otoczenie transgraniczne
autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	AU-SU	duży	otoczenie transgraniczne mało spójne, konieczne wsparcie instytucji centralnych państwa B
autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	administracyjno-funkcyjny w państwie unitarnym scentralizowanym	AU-FU	bardzo duży	otoczenie transgraniczne dysfunkcyjne
samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	autonomiczny w państwie federalnym	SU-AF	duży	otoczenie transgraniczne mało spójne, z wyraźnie większymi możliwościami po stronie regionu przygranicznego państwa B, do ich wykorzystania konieczne wsparcie instytucji centralnych państwa A

Tabela 2, cd.

1	2	3	4	5
samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	SU-AU	duży	otoczenie transgraniczne mało spójne, z większymi możliwościami po stronie regionu przygranicznego państwa B, do ich wykorzystania konieczne wsparcie instytucji centralnych państwa A
samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	SU-SU	brak	spójne otoczenie transgraniczne
samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	administracyjno-funkcjonalny w państwie unitarnym scentralizowanym	SU-FU	duży	otoczenie transgraniczne niespójne
administracyjno-funkcjonalny w państwie unitarnym scentralizowanym	autonomiczny w państwie federalnym	FU-AF	bardzo duży	otoczenie transgraniczne bardzo niespójne, z bardzo dużymi możliwościami po stronie regionu przygranicznego państwa B, wobec których partnerem mogą być jedynie instytucje centralne państwa A
administracyjno-funkcjonalny w państwie unitarnym scentralizowanym	autonomiczny w państwie regionalnym unitarnym	FU-AU	bardzo duży	otoczenie transgraniczne bardzo niespójne, z dużymi możliwościami po stronie regionu przygranicznego państwa B, wobec których partnerem mogą być jedynie instytucje centralne państwa A
administracyjno-funkcjonalny w państwie unitarnym scentralizowanym	samorządowy w państwie zdecentralizowanym unitarnym	FU-SU	duży	otoczenie transgraniczne niespójne, z większymi możliwościami po stronie regionu przygranicznego państwa B, wobec których partnerem mogą być instytucje centralne i branżowe państwa A
administracyjno-funkcjonalny w państwie unitarnym scentralizowanym	administracyjno-funkcjonalny w państwie unitarnym scentralizowanym	FU-FU	brak	spójność dysfunkcjonalna otoczenia transgranicznego

Źródło: opracowanie własne.

Na jej podstawie można dokonać typologii, zgodnie z którą dystans instytucjonalny regionu przygranicznego wobec otoczenia transgranicznego może:

- stanowić zagrożenie rozwoju (wzmagać peryferyjność) ze względu na niedobór kompetencji otoczenia (AF-AU, AF-SU, AF-FU, AU-SU, AU-FU, SU-FU),
- stanowić szanse (stymulować rozwój), gdyż otoczenie charakteryzuje nadwyżka kompetencji (AU-AF, SU-AF, SU-AU, FU-AF, FU-AU, FU-SU),
- nie występować (AF-AF, AU-AU, SU-SU, FU-FU).

Można jeszcze dodatkowo wzbogacić tę typologię, uwzględniając wcześniej omówione funkcje granicy państwowej. Pominąć należy funkcję dezintegracyjną, bo jeśli ona dominuje to rozważanie istnienia bądź nieistnienia dystansu instytucjonalnego pomiędzy regionami przygranicznymi, ze względu na zamknięty charakter granicy i tak nie ma sensu, gdyż nie występuje współpraca transgraniczna. Z kolei w przypadku funkcji fragementacyjnej nadwyżka kompetencji w otoczeniu może sprzyjać podejmowaniu procesów reformowania podziału regionalnego i ustroju regionów administracyjnych, w tym przygranicznych. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w Polsce w związku z reformą administracji publicznej z 1999 roku, kiedy 49 małych województw rządowych, zastąpiono znacznie większymi 16 województwami samorządowo-rządowymi. Nadal jednak w stosunkach z Niemcami występuje nadwyżka kompetencji niemieckich jednostek regionalnych (AF) w stosunku do polskich (SU). Z kolei niedobór kompetencji w otoczeniu może zahamować ewolucję funkcji granicę w kierunku integracyjnym. Natomiast w przypadku, kiedy granica pełni już funkcję integracyjną, dystans instytucjonalny pomiędzy regionami przygranicznymi sąsiadującymi państw został na ogół ograniczony. Nie występują zatem znaczące różnice kompetencyjne regionów przygranicznych utrudniające współpracę transgraniczną.

#### 4. Zakończenie

W przypadku tak specyficznych regionów jakimi są regiony przygraniczne, mamy do czynienia ze zróżnicowanymi uwarunkowaniami rozwojowymi. Niewątpliwie najważniejszymi z nich są uwarunkowania geopolityczne, dzięki którym granica państwowa może zmienić swoją funkcję z dezintegracyjnej poprzez fragementacyjną po integracyjną. Korzystne uwarunkowania geopolityczne są konieczne, ale niewystarczające dla stymulowania rozwoju regionów przygranicznych. Nie mniej istotne są uwarunkowania instytucjonalne. Wiązą się one z występowaniem nieadekwatności kompetencyjnej sąsiadujących ze sobą regionów administracyjnych oraz jednostek subregionalnych. Występujący w tym zakresie dystans może – w przypadku regionów przygranicznych:

- stanowić zagrożenie rozwoju (wzmagać peryferyjność), ze względu na niedobór kompetencji otoczenia,
- stanowić szansę (stymulować rozwój), gdyż otoczenie charakteryzuje nadwyżka kompetencji.

Podejmowanie próby niwelowania dystansu instytucjonalnego może stać się przesłanką do podejmowaniu procesów reformowania podziału regionalnego i ustroju regionów administracyjnych sąsiadujących państw.



## Literatura

- Gorzelał G., 2003, *Bieda i zamożność regionów*, [w:] I. Sagan, M. Czepczyński (red.), *Wymiar i współczesne interpretacje regionu*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk-Poznań.
- Kozłowski S.G., 2005, *Systemy ekonomiczne. Analiza porównawcza*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Loughlin J., 2004, *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford University Press.
- Martinez O.J., 1999, *The dynamics of border interaction: new approaches to border analysis*, [w:] C.H. Schofield (red.), *Global Boundaries*, World Boundaries, vol. I, Routledge, London, s. 1-15.
- Moraczewska A., 2008, *Transformacja funkcji granic Polski*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Newman D., Passi A., 2001, *Rethinking Boundaries in Political Geography*, [w:] M. Antonisch, V. Kolossov, M.P. Pagnini (red.), *Europe Between Political Geography and Geopolitics*, Societa Geografica Italiana, Roma, vol. I, s. 301-316.
- Wojtaszczyk K.A., 2003, *Państwo współczesne*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spoleczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa, s. 233-284.

### INSTITUTIONAL DISTANCE AS A CONDITION FOR THE DEVELOPMENT OF CROSS-BORDER REGIONS

**Summary:** The aim of the article is to illustrate both causes and consequences of the presence of institutional distances (competence inadequacies), and to provide their classification regarding the cross-border administrative regions of the neighbouring countries. From the presented considerations, one can conclude that the institutional distance in the case of such regions may:

- endanger the development (enforce the peripherality) due to the lack of competence of the surrounding areas,
- represent opportunities (stimulate development), for the surrounding areas as they are characterised by the excess of the competencies.

Trying to overcome the institutional distance may become a premise for reforming the regional division and the system of the administrative regions of the neighbouring countries.

**Keywords:** institutional distance, cross-border region, transborder cooperation.