

*Mgr Bogdan Kościuch**
*Mgr Anna Poźniak***

EUROREGIONY A WSPÓŁPRACA ZAGRANICZNA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

„Euroregiony” są obecnie podstawowym forum gospodarczej, społeczno-kulturalnej i naukowej współpracy zagranicznej samorządów oraz społeczności lokalnych z terenów leżących w pobliżu granic Polski. Mają też znaczny dorobek. Pierwszy euroregion w Europie Środkowo-Wschodniej (Euroregion Nysa) powstał w 1991 roku na polskiej granicy zachodniej. Szybko organizowano następne, w pierwszej kolejności na zachodniej i południowej, a nieco później na wschodniej i północnej granicy Polski.

Euroregiony w Polsce

Obecnie w Polsce działa 16 euroregionów, w ramach których realizowana jest współpraca ze wszystkimi sąsiadami, zaś w ramach „Euroregionu” Bałtyk – również z Danią i Szwecją. Nazwa euroregion wywodzi się od Euroregio, powołanego w 1958 r. na obszarze przylegającym do granicy holendersko-niemieckiej, pomiędzy rzekami Ren, Ems i Jssel, w celu ograniczenia skutków kryzysu rolnego.

Według stanu na grudzień 2012 r. wymienić możemy następujące euroregiony funkcjonujące na terenie Polski:

- Euroregion Nysa (1991, Polska/Niemcy/Czechy),
- Euroregion Karpacki (1993, Polska/Słowacja/Ukraina/Węgry/Rumunia),
- Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr (1993, Polska/Niemcy),
- Euroregion Pro Europa Viadrina (1993, Polska/Niemcy),

* Bogdan Kościuch – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach; wiceprezes Agencji Rozwoju Regionalnego Ares S.A. w Suwałkach, przewodniczący Rady Funduszy Pożyczkowych prowadzonych przez Agencję; kierownik Regionalnego Ośrodka Europejskiego Funduszu Społecznego w Suwałkach.

** Anna Natalia Poźniak – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach. Zastępca Kanclerza, prowadząca komórkę odpowiedzialną za przygotowanie, pozyskiwanie finansowania, realizację i rozliczanie projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

- Euroregion Tatry (1994, Polska/Słowacja),
- Euroregion Bug (1995, Polska/Ukraina/Białoruś),
- Euroregion Pomerania (1995, Polska/Niemcy/Szwecja),
- Euroregion Glacensis (1996, Polska/Czechy),
- Euroregion Niemen (1997, Polska/Litwa/Białoruś),
- Euroregion Pradziad (1997, Polska/Czechy),
- Euroregion Bałtyk (1998, Polska/Rosja/Litwa/Szwecja/Dania)
- Euroregion Śląsk Cieszyński (1998, Polska/Czechy),
- Euroregion Silesia (1998, Polska/Czechy),
- Euroregion Beskidy (2000, Polska/Czechy/Słowacja),
- Euroregion Puszcza Białowieska (2002, Polska/Białoruś),
- Euroregion Łyna-Ława (2003, Polska/Rosja).

Biura tych struktur obsługiwane są przez powołane w tym celu Stowarzyszenia. Jako przykład struktury zarządzania euroregionem posłuży Euroregion Niemen. Związek Transgraniczny Euroregion Niemen został utworzony 6 czerwca 1997 roku na mocy trójstronnego porozumienia zawartego przez przedstawicieli: województwa suwalskiego (Polska), rejonów Alytus i Mariampol (Litwa) i województwa grodzieńskiego (Białoruś). Idea utworzenia Euroregionu podyktowana była potrzebą podniesienia poziomu życia społeczności lokalnych przygranicza, poprzez wykorzystanie szansy, jaką stworzyły przemiany społeczno-polityczne i transgraniczne położenie obszaru Mazur i Suwalszczyzny. Obecnie w skład Euroregionu Niemen wchodzi:

- ze strony polskiej: województwo podlaskie (z wyłączeniem części byłego województwa łomżyńskiego), część województwa warmińsko-mazurskiego (gminy wchodzące w skład byłego województwa suwalskiego);
- ze strony litewskiej: rejony Alytus, Mariampol i Wilno;
- ze strony białoruskiej: województwo grodzieńskie;
- ze strony rosyjskiej: rejony Czerniachowski, Gusiew, Oziorsk, Krasnoznamensk i Niestierow (Obwód Kaliningradzki)

Jako cele działania Euroregionu wymieniane są:

- pokonanie wzajemnych animozji i uprzedzeń między mieszkańcami regionów granicznych,
- rozszerzenie demokracji,
- przezwyciężenie ujemnych skutków peryferyjnego położenia i izolacji,
- wspieranie wzrostu i rozwoju gospodarczego,
- podnoszenie stopy życiowej mieszkańców przygranicza,

- szybka asymilacja ze zintegrowaną Europą, przy zachowaniu szerokiej niezależności.

Struktura Euroregionu Niemen przedstawia się w następujący sposób:



Biura Krajowe Stron funkcjonują w Suwałkach, Mariampolu, Grodnie i Czerniachowsku. Ponadto w ramach stałych organów powoływanych przez Radę Euroregionu Niemen funkcjonują Grupy Robocze: ds. Gospodarczych, ds. Społecznych, ds. Ochrony Środowiska i Turystyki, ds. Zagospodarowania Przestrzennego, mające za zadanie wspieranie inicjatyw prowadzących do rozwoju współpracy transgranicznej.

Analizując historyczną strukturę zarządzania Euroregionem Niemen wskazać należy na jego dualizm w początkowym okresie istnienia. Do 2003 roku funkcjonowało Biuro Krajowe Euroregionu działające przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego oraz zupełnie niezależnie – Stowarzyszenie Samorządów Polskich Euroregionu „Niemen”. Taka struktura była źródłem wielu nieporozumień, szczególnie odnośnie kompetencji tych organizacji. Samorząd Województwa Podlaskiego 14 lutego 2003 r. na podstawie „Umowy o współpracy w zakresie powierzenia zadań” powierzył Stowarzyszeniu rolę koordynatora działań strony polskiej Euroregionu Niemen. Do zadań Stowarzyszenia należy między innymi prowadzenie biura Euroregionu Niemen oraz Sekretariatu Strony Polskiej Rady Euroregionu. Następnym tych działań była przeprowadzona w dniu 10 października 2003 r. zmiana nazwy na Stowarzyszenie „Euroregion Niemen”, co dzięki ujednoczeniu

nazwy z Euroregionem Niemen ma służyć ułatwieniu postrzegania Stowarzyszenia jako głównej instytucji Euroregionu Niemen.

Według Statutu Stowarzyszenia Euroregion Niemen: „Najwyższym celem Stowarzyszenia jest wszechstronna działalność na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego części polskiej Euroregionu Niemen, w tym wspieranie trwałego rozwoju, w zgodzie z prawami natury, poprawianie warunków życia mieszkańców, rozkwit wszelkich prawem dozwolonych form współpracy przygranicznej i transgranicznej z regionami sąsiednich krajów oraz promocja uczestnictwa Polski w strukturach Wspólnoty Europejskiej.”¹⁰⁴

Cel ten realizowany jest poprzez aktywny udział samorządów leżących na polskim terytorium Euroregionu Niemen w pracach Stowarzyszenia. Jako jego największe sukcesy, oprócz działań typowo administracyjnych, wymienić należy aktywne pozyskiwanie środków finansowych i przekazywanie dalszym beneficjentom w formie projektów. Mowa tutaj zarówno o projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej, jak i z innych środków europejskich (np. norweskich).

Polscy praktycy – działacze samorządów wielokrotnie (np. na III Forum Gospodarczym Polska – Litwa, Augustów 2002) podnosili, że euroregiony są najwyższą i najefektywniejszą formą współpracy transgranicznej. W Polsce umożliwia ona przede wszystkim:

- bezpośrednie kontakty wszystkich grup społecznych z pogranicza;
- rozwijanie współpracy gospodarczej i społeczno-kulturalnej;
- wyrównywanie dysproporcji między regionami granicznymi, a centrami gospodarczymi i naukowo-kulturalnymi;
- lobbowanie na rzecz rozbudowy i budowy połączeń kolejowych i drogowych;
- pozyskiwanie środków i budowę odnawialnych źródeł energii;
- współpracę w zapobieganiu i zwalczaniu katastrof i klęsk żywiołowych;
- kompleksową, transgraniczną ochronę środowiska;
- organizowanie i kontrolę przygranicznego ruchu osobowego;
- inicjowanie i prowadzenie transgranicznej współpracy kulturalnej, naukowej i sportowej;
- wymianę doświadczeń w tworzeniu rynku pracy i zwalczaniu bezrobocia;
- tworzenie produktu turystycznego w tym troska o zachowanie tradycji i dziedzictwa kulturowego.

104 Statut Stowarzyszenia „Euroregion Niemen” par. 7.1, załącznik do Uchwały Nr XVII/163/07 Rady Miasta Elką z dnia 27 listopada 2007 roku, tryb dostępu: bip.warmia.mazury.pl/elk_gmina_miejska/system/.../Załącznik.pdf?, dnia 14.12.2012 r.

Euroregiony powstały w reakcji na ograniczenia gospodarcze, instytucjonalne i polityczne przed 1989 rokiem. Rozporządzając endogenicznymi (czyli własnymi) zasobami regionalnymi – kapitałem społecznym, terytorium, zasobami gospodarczymi i kulturowymi – szukały one możliwości powiększenia swych zasobów. Ważnym czynnikiem była próba instytucjonalizacji współpracy na terenach, gdzie ludność miała często tragiczne doświadczenia historyczne, przed, w czasie i po II wojnie światowej. W zasadniczym dla „euroregionów” dokumencie – „Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych” z 1981 roku ujęto nawet sformułowanie, że „granice są bliźnami historii”. Wysiłek skierowany na przezwyciężenie owych „bliźni historii” umożliwił mieszkańcom pogranicza lepszą współpracę we wszystkich dziedzinach życia, a w konsekwencji realizację idei „Europy obywateli”.

W regionach granicznych i transgranicznych ograniczane jest, do niezbędnego minimum, funkcjonowanie różnych szczebli administracji. Rozwijają się natomiast różne formy kooperacji, umożliwiające jak najdalej idące współdziałanie „tworzą w twarz”. Kontakty międzyludzkie, wzajemne poznawanie się, dyskusje, jawne nazywanie problemu czy szacunek dla partnera są równie ważne, jak efekt ekonomiczny działań euroregionalnych.

Twierdzimy, na podstawie obserwacji własnych i relacji działaczy Euroregionów: Niemen, Bałtyk i Bug, że nie ma sygnałów o zamieraniu idei europejskiej. Mimo kryzysu ekonomicznego w Europie samorzady zmierzają do integracji europejskiej i rozwijają tak ukierunkowaną współpracę. Programy pomocowe, wypracowane struktury kooperacyjne, realne efekty współpracy, a przede wszystkim polityczna wola samorządów na poziomie regionalnym i lokalnym decydują o sukcesie współpracy transgranicznej.

Prawny wymiar euroregionalnej współpracy transgranicznej

Ramy prawne i programowe dla współpracy transgranicznej i euroregionów tworzą dokumenty sporządzane przez instytucje międzynarodowe, przede wszystkim przez Radę Europy czy Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych. Najważniejsze z nich to:

- Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, tzw. Konwencja Madrycka z 21 maja 1980 roku wraz z protokołem Dodatkowym do Konwencji,¹⁰⁵
- Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych z 1981 roku,¹⁰⁶

105 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 268.

106 Tryb dostępu: www.karpacki.pl/download/gfx/karpacki/.../ekrg200805032703.pdf, dnia 14.12.2012 r.

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 1985 roku, zwana Kartą Samorządu Lokalnego,¹⁰⁷
- Europejska Karta Samorządu Regionalnego z 1997 roku, znana jako Karta Samorządności Regionalnej.¹⁰⁸

We wstępie do Konwencji Madryckiej (obowiązującej Polskę od czerwca 1993 roku) wskazano, że państwa sygnatariusze powinny wspierać współpracę transgraniczną, by stymulować rozwój gospodarczo-społeczny obszarów przygranicznych oraz wzmacniać poczucie wspólnoty, która powinna łączyć narody i regiony Europy.

Jednocześnie Konwencja silnie akcentuje, że „współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne” (art. 2 ust. 1). Przyjęto zasadę prymatu prawa wewnętrznego państwa w odniesieniu do umów zawieranych przez poszczególne podmioty. Regiony podejmując współpracę międzyregionalną i transgraniczną, stosują się do procedur nakładanych przez prawo wewnętrzne i zobowiązania międzynarodowe państwa.

Ważnym elementem współpracy transgranicznej jest możliwość tworzenia przez regiony, w zgodzie z ustaleniami systemów prawnych partnerów i prawa międzynarodowego, wspólnych organów wykonawczych lub uchwałodawczych. Wydawane przez nie dokumenty podlegają wówczas właściwości sądów przewidzianej w odpowiednich traktatach międzynarodowych.

Finansowanie euroregionalnej współpracy transgranicznej

Ramy prawne współpracy transgranicznej w latach 90. XX wieku pozwalały Unii Europejskiej promować i wspierać integrację z krajami Europy Środkowej i Wschodniej. W 1994 roku z inicjatywy Parlamentu Europejskiego stworzono program finansowania współpracy transgranicznej ze środków PHARE. Przeznaczono nań 150 mln ECU dla wszystkich graniczących z Unią państw. Była to Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG II i w okresie od 1994 do 1999 roku przeznaczano na nią średnio 400 mln euro rocznie. W latach 2000-2006 było to 5 mld euro na INTERREG III, a także inicjatywy takie jak: URBAN, EQUAL i LEADER. W latach 2007-2013 współpraca transgraniczna (ujęta w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej) jest celem polityki spójności Unii Europejskiej, z zapleczem finansowym na poziomie 7,75 mld euro.

107 Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

108 Tryb dostępu: www.karpacki.pl/pliki/eksr200804124345.doc, dnia 14.12.2012 r.

Finansowanie współpracy zagranicznej JST nie jest samo w sobie celem nadrzędnym przyświecającym działaniom podejmowanym przez samorzady różnych państw. Brak tego finansowania skutkuje natomiast bardzo poważnym ograniczeniem aktywności transgranicznej. Budżety JST są po ostatnim okresie programowania bardzo zaangażowane w regulowanie zobowiązań wynikających z ponoszenia wkładów własnych do realizowanych projektów infrastrukturalnych – finansowania budowy dróg, wodociągów, kanalizacji czy budynków kubaturowych użyteczności publicznej.

Według danych za I półrocze 2012 r., spośród ponad 2,8 tys. samorządów tylko 62 nie miało żadnych długów. Największą grupę zadłużonych samorządów (664 jednostki) stanowiły te, których długi wynosiły około 20-30% wykonanych dochodów. Z kolei 60-procentowy limit zadłużenia przekroczyło w pierwszym półroczu 2012 roku 56 samorządów, w tym 48 gmin, 5 miast na prawach powiatu i 3 powiaty.¹⁰⁹ Budzi to wśród samorządowców niepokój o możliwość dalszego zadłużania budżetów JST ograniczonego przecież programami ustawowymi.

Dla współpracy transgranicznej JST konieczne jest zapewnienie trwałych źródeł jej finansowania. W perspektywie finansowej 2007-2013 są instrumenty w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT). Zasadniczą cechą odróżniającą go od innych instrumentów Unii Europejskiej jest jego międzynarodowy charakter – konieczne jest współdziałanie projektodawców wywodzących się z co najmniej dwóch państw. W obecnej perspektywie finansowej Polska uczestniczy w 10 programach EWT, tj.: w 7 współpracy transgranicznej, w 2 programach transnarodowych: Region Morza Bałtyckiego i Europa Środkowa oraz w programie współpracy międzyregionalnej INTERREG IV C. Oprócz wymienionych programów obejmujących kraje Unii Europejskiej Polska bierze udział w 2 programach transgranicznych (Litwa-Polska-Rosja oraz Polska-Białoruś-Ukraina) w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP).¹¹⁰

Przyszłość euroregionalnej współpracy transgranicznej – bariery i próby ich zniwelowania

Programowanie instrumentów wspierających współpracę transgraniczną w przyszłej perspektywie finansowej 2014-2020 powinno wziąć pod uwagę wyniki badań i ewaluacji realizowanych obecnie programów. Skupmy się na przykładzie badania zrealizowanego przez Opolską Fundację Inicjatyw Międzynarodowych obejmującego trzy programy realizowane z udziałem Polski (Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej PL-SN, CZ-PL, PL-SK). Beneficjenci tych programów

109 Tryb dostępu: www.mf.gov.pl, dnia 14.12.2012 r.

110 Tryb dostępu: www.ewt.gov.pl, dnia 14.12.2012 r.

wymieniają jako problematyczne głównie bariery ekonomiczne, prawne, administracyjne oraz – w o wiele mniejszym stopniu – językowe czy kulturowe.¹¹¹

Największą bolączką beneficjentów był – jak dotąd – brak możliwości zaliczkowego rozliczania projektów – 70 % respondentów wskazywało to jako główne utrudnienie. Odpowiednio – 69 % wskazywało skomplikowane procedury rozliczania i realizacji, a 59 % zwracało uwagę na różnice w przepisach krajowych państw uczestniczących w realizacji programów.

Kontynuując zagadnienie najbardziej nas interesujące w tym artykule, czyli bariery natury prawnej we współpracy transgranicznej, badani wskazywali na:

- różne struktury i kompetencje organów administracji;
- różnice w ubezpieczeniach społecznych, podatkach;
- różne przepisy i normy w zakresie ochrony środowiska.

Jako praktyczne formy niedostosowania prawodawstwa państw sąsiadujących ze sobą podano np.: niemożność podjęcia interwencji straży pożarnej na sąsiadującym terytorium bez zgody organów na poziomie centralnym czy zakaz noszenia broni przez policjantów sąsiednich państw podczas wspólnych kontroli.

Próbą zniwelowania powyższych barier może być funkcjonowanie Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (EUWT). Podstawę prawną funkcjonowania EUWT stanowi rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, zaś w prawodawstwie krajowym ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej.

EUWT to nowy instrument prawny, zakorzeniony w prawie Unii Europejskiej. Odróżnia go od euroregionów fakt bycia podmiotem prawnym tworzonym z zasady na terenie UE. EUWT mogą być tworzone przez państwa członkowskie, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty prawa publicznego, ewentualnie stowarzyszenia składające się z powyżej wymienionych instytucji. Warunkiem jest, aby instytucje te pochodziły z co najmniej dwóch państw członkowskich Unii Europejskiej. Dodatkowo od października 2011 roku trwają prace w Komisji Europejskiej nad aktualizacją rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 między innymi o możliwość przystąpienia do EUWT członków z państw trzecich lub terytoriów zamorskich. Rozszerzy to dotychczas obowiązującą formułę funkcjonowania o możliwość powstawania organizacji wykraczającej poza teren Unii Europejskiej. W praktyce chodzi o kraje leżące poza zewnętrznymi granicami UE, które są krajami kandydującymi do członkostwa bądź w najbliższym okresie takimi mogą się stać. Możli-

111 M. Huk, M. Molak, Badanie ewaluacyjne polityki spójności w wymiarze terytorialnym – tworzenie funkcjonalnych obszarów transgranicznych (raport ewaluacyjny), Opole 2011.

wość taka zbliża wymiar terytorialny EUWT do struktury euroregionów, co może być w przyszłości bardzo dużym dla nich wyzwaniem.

Jest to odpowiedź na stanowisko komitetu Regionów zawarte w Badaniu Ewaluacyjnym „Rozwój EUWT w terenie: wartość dodana i rozwiązania problemów”, w którym autorzy zalecają:

- Promować udział państw trzecich w EUWT dzięki wspomnieniu o państwach trzecich w art. 1 i 3 (charakter i skład) oraz stworzeniu powiązania z rozporządzeniami dotyczącymi Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI).
- Dalej badać możliwości zezwolenia na udział organizacji prywatnych (art. 3 rozporządzenia nr 1082/2006) pod określonymi warunkami.¹¹²

Komitet Regionów ocenił: EUWT jako nowy instrument, umożliwiający tworzenie stabilnej struktury na rzecz współpracy terytorialnej (priorytet) na szczeblu transgranicznym, ponadnarodowym i międzyregionalnym, co dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi interesującą perspektywę.¹¹³

Współpraca transgraniczna zarówno na wewnętrznych jak i zewnętrznych granicach Unii Europejskiej stanowi bardzo ważny element kształtowania polityki gospodarczej, społecznej i kulturowej tych terenów. Wyodrębnienie specjalnych źródeł finansowania zasilających współpracę na terenach Euroregionów umożliwi jej intensyfikację. Trwające prace nad przyszłą perspektywą finansową UE na lata 2014-2020 wzmacniają znaczenie obszarów transgranicznych dla całego rozwoju Unii Europejskiej. Podsumowując można więc stwierdzić, że Euroregiony oraz bliższe im inne formy prawne współpracy transgranicznej stanowią skuteczny i potrzebny instrument realizacji szeroko pojmowanej polityki regionalnej.

112 Rozwój EUWT w terenie: wartość dodana i rozwiązania problemów, tryb dostępu: „<http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Developments%20on%20the%20Ground-added%20value%20and%20solutions%20to%20problems-Executive%20summary/PL.pdf>”, dnia 14.12.2012 r.

113 Strona internetowa poświęcona przygotowaniom do stworzenia EUWT w Euroregionie Nisse-Nisa-Nysa, tryb dostępu: <http://www.egtc-neisse-nisa-nysa.eu/pl>, dnia 14.12.2012 r.

EUROREGIONS AND INTERNATIONAL CO-OPERATION OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Euroregions are one of the basic forms of local government co-operation at the international level. Condition for the development of cross-border activity is to provide adequate funding. It is one of the elements in the united Europe that promote the idea of “Europeanness”, strengthen international co-operation and also counteract with observed manifestations of the economic crisis. The main challenge facing the European Union is to simplify the law to allow simpler and more effective cross border cooperation. One such attempt at simplification is a regulation introducing a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) as a response to the barriers that greater integration of countries, regions are facing.

Keywords:

Euroregion, cross-border cooperation, cooperation of local government units