

dr Marzanna Poniatowicz
dr Tadeusz Truskolaski
Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Ekonomiczny

REGION TRANSGRANICZNY JAKO BENEFICJENT POMOCY UNIJNEJ

1. Wprowadzenie

Transgraniczność, obok globalizacji, stanowi jedną z ważniejszych cech współczesnych stosunków międzynarodowych. Relacje transgraniczne mogą być rozpatrywane w trzech różnych poziomach: globalnym, regionalnym i lokalnym. Są one źródłem ponadpaństwowych powiązań w takich dziedzinach, jak: gospodarka, wymiana handlowa, finanse, infrastruktura, ekologia itp.

Współczesna polityka regionalna Unii Europejskiej traktuje regiony transgraniczne w sposób priorytetowy, zakładając że współpraca transgraniczna stanowi ważny instrument łagodzenia negatywnych skutków istnienia granic państwowych¹. Problem ten dostrzegali już Alfred Mozer (1905–1979), czołowy holenderski socjaldemokrata, jeden z założycieli pierwszego euroregionu. Pisał o tym w następujący sposób: „Granice to bliźny historii, przypadkowe pasy, które powodują dużo ludzkich cierpień. Dlatego integracja powinna zaczynać się od stref przygranicznych, symbolizujących podział Europy i likwidować negatywne skutki granic”.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie roli, jaką odgrywają regiony transgraniczne w polityce regionalnej UE. Scharakteryzowano w nim teoretyczne, prawne, instytucjonalne oraz ekonomiczne aspekty współpracy transgranicznej, ze szczególnym uwzględnieniem związanych z nią programów pomocowych Unii Europejskiej. Jako materiał egzemplifikacyjny posłużył Eureregion Niemen i wdrażane w nim programy pomocowe.

2. Wyjaśnienie podstawowych pojęć

Nasze rozważania rozpoczynamy od wyjaśnienia najważniejszych pojęć związanych z problematyką współpracy transgranicznej. W literaturze przedmiotu występuje wiele różnych definicji. Wobec złożoności analizowanych problemów, zdaniem autorów niniejszego opracowania, celowe jest dokonanie pewnej terminologicznej syntezy. Jej efekty zaprezentowano w tabeli 1.

¹ Szerzej na ten temat: [Balawajder 2003, s. 68–76].

Tabela 1. Pojęcia teoretyczne związane ze współpracą transgraniczną

Pojęcie	Definicja
Obszar przygraniczny	Obszar stykowy, położony przy granicy państwa. Dla celów planistycznych przyjmuje się, że jest to pas do 100 km od granicy w głąb kraju.
Strefa przygraniczna	Pas zlokalizowany wzdłuż granicy państwa o szerokości około 20–30 km. Według kryteriów administracyjnych, oznacza po polskiej stronie granicy pas dwóch gmin lub jednego powiatu i pas jednego powiatu po stronie niemieckiej, czeskiej lub słowackiej lub, jako odpowiednik powiatu, obwód poza naszą wschodnią i północno-wschodnią granicą.
Strefa nadgraniczna	Pas zlokalizowany wzdłuż granicy państwa o szerokości od 2 do 6 km.
Obszar transgraniczny	Obszar zlokalizowany po obu stronach granicy, w którym dochodzi do współpracy ponadgranicznej.
Region przygraniczny	Region położony w bezpośrednim sąsiedztwie granicy państwa. Jedną z jego granic przestrzennych jest granica państwowa.
Region transgraniczny	Region zlokalizowany po obu stronach granicy, stanowiący stosunkowo jednorodny obszar wykazujący pewne wspólne cechy np. kulturowe, etniczne, historyczne, gospodarcze itp.
Współpraca transgraniczna	Współpraca przylegających do siebie regionów granicznych położonych po obu stronach granicy.
Euroregion	Region transgraniczny charakteryzujący się znacznym stopniem zinstytucjonalizowania współpracy transgranicznej, posiadający stałe organy oraz wypracowane mechanizmy współdziałania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Białobrzaska, Kisiel 2003, s. 8–9].

3. Instrumenty prawne i zasady współpracy transgranicznej regionów

Współpraca transgraniczna w Europie opiera się na kilku podstawowych aktach prawnych. Jednym z nich jest **Europejska Karta Samorządu Terytorialnego** podpisana 15 października 1985 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy i obowiązująca od 1 września 1989 r. Polska ratyfikowała ją w 1993 r.² Zgodnie z art. 10 EKST:

- społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeczać się z nimi – w granicach określonych prawem – w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania;
- prawo społeczności lokalnych do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie;
- społeczności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem.

Kolejnym aktem regulującym kwestie współpracy transgranicznej jest **Europejska Karta Samorządu Regionalnego**, która została przyjęta przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych w dniach 3–5 czerwca 1997 r.

² Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

w Strasburgu. W Preambule tego dokumentu stwierdza się, że „współpraca międzyregionalna i transgraniczna stanowi wartościowy i nieodzowny wkład w konstrukcję Europy”. Z kolei w art. 8 znalazły uregulowanie następujące kwestie:

- regiony powinny być upoważnione do podejmowania współpracy międzyregionalnej lub transgranicznej zgodnie z procedurami nałożonymi przez prawo wewnętrzne, przy czym współpraca ta powinna być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym i międzynarodowymi zobowiązaniami państwa;
- regiony tworzące część obszaru transgranicznego mogą, z poszanowaniem przepisów wszystkich systemów prawnych, których to dotyczy oraz prawa międzynarodowego utworzyć sobie wspólne organy wykonawcze lub ustawodawcze;
- akty prawne wydawane przez te organy powinny być poddawane procedurom kompetentnych sądów w takim samym zakresie, jak akty stanowione przez ciała regionalne, zgodnie z zasadami ustalonymi w istniejących traktatach regulujących te sprawy.

Innym ważnym dokumentem jest **Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej**. Przyjęto ją 21 maja 1980 r. w Madrycie, stąd potocznie określana jest Konwencją Madrycką. Polska ratyfikowała ją w 1993 r.³ Konwencja składa się z dwóch części. W pierwszej z nich zawarto Preambułę oraz 12 artykułów, w których sygnatariusze zobowiązują się między innymi do popierania i ułatwiania współpracy transgranicznej pomiędzy korporacjami terytorialnymi oraz usuwania wszelkich przeszkód i trudności poprzez odpowiednie ukształtowanie swoich regulacji wewnętrznych. Część druga zawiera aneks wraz ze wzorami umów oraz porozumień międzyrządowych, statutów oraz umów na szczeblu regionalnym i lokalnym. Część ta ma charakter niewiążący i stanowi jedynie propozycje możliwe do zastosowania przez regiony podejmujące taką współpracę.

Kolejny dokument to **Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych**. Uchwalono ją w 1981 r. w EUROREGIO⁴ podczas spotkania Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (SERG). Początkowo nosiła nazwę „Europejska Karta Regionów Przygranicznych”. Podczas spotkania SERG w 1995 r. w Szczecinie, w Euroregionie Pomerania, przyjęto obecną nazwę i dostosowano jej postanowienia do zmienionej sytuacji politycznej w Europie. Karta jest próbą podsumowania doświadczeń współdziałania transgranicznego w obrębie UE. Reguluje zasady współpracy regionów i tworzenia wzajemnego zaufania oraz współpracy między najbliższymi sąsiadami, określając kierunki wspólnego działania oraz rozwoju w regionach granicznych⁵. Karta nie jest międzynarodowym aktem prawnym i nie ma mocy obowiązującej. Stanowi przykład tzw. „miękkiego prawa międzynarodowego”. Jest to swoisty rodzaj kodeksu postępowania współpracy transgranicznej.

³ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 278.

⁴ Jest to pierwszy w Europie holendersko-niemiecki euroregion.

⁵ Szerzej na ten temat: [Europejska Karta... 1998, s. 197–209].

Analizowany dokument wymienia następujące cele tej współpracy:

- zmianę charakteru granic i przewyciężenia ich przeszłości jako „blizn historii”;
- uczynienia z nich miejsca spotkań i pomostów łączących sąsiadów, a także wspieranie poprawy warunków gospodarczych i społeczno-kulturalnych w regionach jako infrastruktury współpracy;
- stworzenia odpowiednich podstaw prawnych dla współpracy przygranicznej na zasadach partnerstwa i subsydiarności;
- ujednoczenia zagospodarowania przestrzennego i planowania w skali Europy;
- niwelowania gospodarczych i infrastrukturalnych przeszkód i dysproporcji międzyregionalnych.

W warunkach polskich do najważniejszych regulacji prawnych związanych z regionalną współpracą transgraniczną zaliczamy:

- Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶;
- Ustawę z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych⁷;
- Ustawę z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach⁸.

Współpraca transgraniczna jako element europejskiej polityki regionalnej opiera się na pewnych zasadach zgodnych z zasadami tej polityki. Do najważniejszych z nich zalicza się [*Euroregiony w nowym...* 1999, s. 40]:

- zasada pomocniczości (subsidiarności) – przejawia się w delegowaniu kompetencji instytucji centralnych do realizacji zadań na poziomie międzynarodowym na najniższe szczeble administracji lokalnej⁹;
- zasada partnerstwa – dotyczy stosunków między uczestnikami współpracy transgranicznej i składa się z dwóch zagadnień partnerstwa pionowego i partnerstwa poziomego; partnerstwo pionowe dotyczy stosunków między szczeblem UE a centralnym danego kraju oraz szczeblem lokalnym (regionalnym) po każdej stronie granicy, natomiast partnerstwo poziome dotyczy partnerów regionów po obu stronach granicy;
- zasada istnienia strategii rozwoju transgranicznego – chodzi głównie o wyznaczenie i konkretyzację celów i priorytetów, terminów, dziedzin dla stworzenia ram długotrwałej współpracy; wcześniej należy zanalizować silne i słabe strony, możliwości i zagrożenia regionu granicznego;
- zasada solidarności obszarów transgranicznych – zachowanie równowagi i kompromisu pomiędzy opcjami dwóch stron, silniejszy nie powinien

⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590.

⁷ Dz.U. Nr 91, poz. 1009, z późn. zm.

⁸ Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.

⁹ „Koncepcja powierzenia najniższemu szczeblowi wszystkiego tego, co może być na tym poziomie skutecznie realizowane, nie może być nadużywane. Powinna być równoważona utrzymaniem na wyższym szczeblu funkcji koordynacyjnych. Współpraca regionów jest dziedziną, w której uzyskanie odpowiedniej równowagi jest szczególnie ważne”. Cyt. za: [*Międzynarodowa współpraca...* 1997, s. 24].

wykorzystywać swojej sytuacji, jeśli miałyby to wywołać poczucie nieuzasadnionej straty u partnera;

- zasada dobrego sąsiedztwa mieszkańców pogranicza;
- zasada zachowania tożsamości (narodowej, państwowej i regionalnej) przez współpracujące jednostki terytorialne i społeczności;
- zasada dobrowolności uczestnictwa we współpracy;
- zasada dążenia do symetrii i parytetów – wyraża się w równowadze stron w reprezentowaniu interesów regionu w strukturach organizacyjnych i finansowych;
- zasada pragmatyzmu oraz analizy kosztów i korzyści;
- zasada consensusu, czyli ciągłego szukania wspólnego stanowiska w drodze negocjacji;
- zasada rotacji – wyraża się w zmianach miejsc organizacji i przeprowadzania różnych inicjatyw, spotkań itp.

4. Instytucjonalne aspekty współpracy transgranicznej

Regionalna współpraca transgraniczna wymaga wsparcia instytucjonalnego. W celu zwiększenia swojej roli we współpracy europejskiej regiony przygraniczne utworzyły wspomnianą już wcześniej międzynarodową organizację pozarządową – **Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG)**. SERG powstało w lipcu 1971 r. w Niemczech. Członkami stowarzyszenia mogą być jednostki współpracujące ze sobą (np. w ramach Euroregionu albo Związku Gmin) lub pojedyncze regiony z poszczególnych państw. SERG działa przede wszystkim na rzecz wzmocnienia i zacieśnienia współpracy pomiędzy regionami granicznymi. Do jego zadań należy w szczególności:

- realizowanie wspólnych programów i projektów, wnioskowanie o środki finansowe, deponowanie i dysponowanie nimi;
- organizowanie imprez związanych z problematyką współpracy transgranicznej;
- współdziałanie przy rozwiązywaniu problemów transgranicznych i wspieranie szczególnie ważnych, modelowych inicjatyw;
- przygotowywanie i realizacja wspólnych akcji;
- rozbudowa „centrum europejskich regionów granicznych i transgranicznych” w ścisłej współpracy z Unią Europejską i Radą Europy;
- informowanie polityków i opinii publicznej w Europie o kwestiach współpracy transgranicznej.

Ważną instytucją, również w aspekcie współpracy międzyregionalnej, jest założona w Genewie w 1951 r. **Rada Gmin i Regionów Europy**. Organizacja ta zrzesza samorządy z całej Europy. Jest jednocześnie najstarszą organizacją samorządową, która liczy obecnie około 100 tys. członków zrzeszonych w 46 organizacjach władz lokalnych w 33 krajach. Jednym z podstawowych celów Rady jest propagowanie i ułatwianie nawiązywania współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego pochodzącymi z różnych krajów europejskich.

Inną instytucją jest powołany w 1994 r. **Komitet Regionów** stanowiący swoisty organ doradczy oraz przedstawicielstwo organów regionalnych i lokalnych państw członkowskich Unii Europejskiej. W tym samym roku powstał również **Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy**. Posiada funkcje konsultacyjne. Wyraża swoje opinie (również dotyczące kwestii współpracy międzyregionalnej) w formie rezolucji i kieruje stosowne rekomendacje do Komitetu Rady Ministrów, będącego już z kolei organem decyzyjnym [Pietrzyk 2003, s. 273].

Kończąc kwestie instytucjonalnych uwarunkowań współpracy transgranicznej regionów, należałoby jeszcze chociażby wspomnieć o polskich instytucjach zajmujących się koordynacją tych zagadnień. Na szczeblu centralnym należą do nich:

- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej;
- odpowiednie departamenty Ministerstwa Gospodarki i Pracy (np. Departament Stosunków Europejskich i Wielostronnych, Departament Unii Europejskiej, Departament Międzynarodowej Współpracy Dwustronnej itp.);
- odpowiednie departamenty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Departament Integracji Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej, a w nim Wydział Współpracy Transgranicznej, a także Wydział Integracji Europejskiej);
- Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej – jest to jednostka podległa MSWiA, uczestnicząca w zarządzaniu Funduszami Strukturalnymi Unii Europejskiej, w szczególności Inicjatywą Komisji Europejskiej – INTERREG, a wcześniej programami współpracy przygranicznej Phare;
- odpowiednie departamenty Ministerstwa Spraw Zagranicznych (np. Departament Unii Europejskiej).

Niezwykle istotnym instytucjonalnym aspektem współpracy transgranicznej są **euoregiony**. Należą one do najbardziej interesujących zjawisk – wręcz fenomenów – w dziedzinie stosunków międzynarodowych między regionami transgranicznymi, a Polska należy do niezwykle zaangażowanych krajów w tej dziedzinie [Greta 2003, s. 7]. Aktualnie na jej pograniczach funkcjonuje 17 euoregionów¹⁰. Stanowią one zinstytucjonalizowaną formę współpracy transgranicznej dwóch lub więcej jednostek reprezentujących regiony dwóch lub więcej państw (przynajmniej po jednym z każdego), z których każda jest powoływana na podstawie prawa wewnętrznego swojego kraju [*Euroregiony...* 2003]. Posiadają swoje własne rady, prezydium, biura, grupy robocze oraz komisje rewizyjne, a także swoją wspólną reprezentację – **Forum Polskich Regionów Granicznych**.

¹⁰ Są to: Euroregion Bałtyk, Bug, Glacensis, Karpacki, Neisse–Nisa–Nysa, Niemen, Euroregion Pomerania, Pradziad, Silesia, Sprewa–Nysa–Bóbr, Śląsk Cieszyński, Pro Europa Viadrina, Tatry, Dobrawa, Puszcza Białowieska, Łyna–Ława.

5. Fundusze europejskie wspierające współpracę transgraniczną

Unia Europejska poprzez określone fundusze i programy wspiera rozwój współpracy transgranicznej. Fundusze te możemy podzielić na dwojakiego rodzaju: po pierwsze, przeznaczone na wsparcie obszarów przygranicznych krajów ubiegających się o członkostwo w UE, po drugie, przeznaczone na ten sam cel, ale w odniesieniu do krajów członkowskich UE.

Pierwsza z wymienionych kategorii programów pojawiła się w 1994 r., kiedy to Unia Europejska postanowiła wesprzeć regiony nie leżące w krajach członkowskich, przylegające do zewnętrznych granic UE. Jednym z takich programów był wielonarodowy program **Phare CREDO** służący wsparciu współpracy transgranicznej między krajami objętymi programem Phare (środkowoeuropejskim) i programem TACIS (wschodnioeuropejskim), skierowanym do państw wchodzących w skład byłego Związku Radzieckiego oraz Mongolii. Jego zasięg terytorialny był ograniczony tylko do województw przygranicznych. Program zakończył swoją działalność 31 grudnia 1999 r. [Kozak, Pyszkowski, Szewczyk 2003, s. 11].

Kolejny program to **Phare Cross Border Cooperation Programme**, inaczej **Phare CBC**, odnoszący się do krajów Europy Środkowowschodniej. Pierwsza edycja Phare CBC obejmowała lata 1994–1999. Uruchomiono wówczas nową linię budżetową w wysokości 150 mln euro na wsparcie współpracy przygranicznej pomiędzy krajami ubiegającymi się o członkostwo w UE a krajami członkowskimi UE. Od roku 2000 Polska otrzymuje pomoc w ramach zreformowanego programu Phare II. Jako jeden z podprogramów funkcjonuje Phare CBC II, z którego mogą liczyć na pomoc gminy położone w pasie dwóch powiatów wzdłuż granicy oraz całe euroregiony. Wysokość wydatków na realizację tego programu w Polsce na lata 2000–2006 wynosi trochę mniej niż w latach poprzednich i mieści się w granicach 30–40 mln euro rocznie.

Celem programu jest pomoc regionom przygranicznym w przezwyciężaniu konkretnych problemów, trudności rozwojowych wynikających z ich względnej izolacji w gospodarce kraju. Środki przeznaczone są na wspieranie współpracy między samorządami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i mieszkańcami po obu stronach granicy oraz równoważenie poziomu życia mieszkańców terenów przygranicznych. W ramach Phare CBC mogą być współfinansowane zarówno projekty inwestycyjne, jak i nieinwestycyjne, dotyczące takich dziedzin, jak: ochrona środowiska, infrastruktura komunalna, turystyka, rozwój gospodarczy, demokracja lokalna, transport, zasoby ludzkie, wymiana kulturalna oraz transgraniczne studia i koncepcje rozwojowe.

Aktualnie Phare CBC składa się z pięciu komponentów, których zasięg geograficzny przedstawiono na rysunku 1. Natomiast w tabeli 2 scharakteryzowano alokację finansową poszczególnych komponentów.



Rys. 1. Zasięg przestrzenny poszczególnych komponentów Phare CBC

Źródło: [www.wwpwp.it.pl/ maps/, 2004.06.04].

Tabela 2. Środki dostępne w ramach poszczególnych komponentów programu Phare CBC (w mln euro)

Wyszczególnienie	Phare 2003	Phare 2002	Phare 2001	Phare 2000
Program Phare CBC Polska–Niemcy (Dolnośląskie, Lubuskie i Zachodniopomorskie)	44,0	44,0	44,0	44,0
Program Phare CBC Polska–Czechy (Dolnośląskie, Opolskie i Śląskie)	5,0	5,0	5,0	5,0
Program Phare CBC Polska–Słowacja (Śląskie, Małopolskie i Podkarpackie)	4,0	4,0	4,0	4,0
Program Współpracy Przygranicznej Phare CBC Region Morza Bałtyckiego (Zachodniopomorskie, Pomorskie, Warmińsko-Mazurskie i Podlaskie)	3,0	3,0	3,0	2,0
Zintegrowana Granica Wschodnia (Podlaskie, Lubelskie i Podkarpackie)	–	–	–	40,7

Źródło: jak przy rysunku 1.

W przypadku krajów członkowskich UE po 1990 r. programy dotyczące współpracy międzyregionalnej i transgranicznej otrzymały status **Inicjatywy Wspólnoty** (*Community Initiative*). Tą nazwą określa się specyficzne instrumenty polityki strukturalnej UE skierowane do państw członkowskich w celu rozwiązywania szczególnie ważnych problemów UE. Aktualnie realizowana Inicjatywa Wspólnotowa w płaszczyźnie współpracy transgranicznej to **Interreg**. Inicjaty-

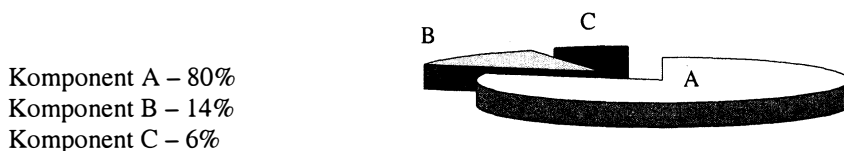
wa weszła w trzeci już z rzędu okres budżetowy UE, dlatego też w latach 2000–2006 jest nazywana Interreg III. Jest finansowana ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF). Jej celem jest wspieranie współpracy przygranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej zarówno na zewnętrznych, jak i wewnętrznych granicach Unii. W ramach Interreg III wydzielone zostały trzy komponenty:

- Komponent A: służy wspieraniu przygranicznej współpracy lokalnej i regionalnej, realizowane są zarówno projekty infrastrukturalne, jak projekty „miękkie”;
- Komponent B: służy wsparciu współpracy międzynarodowej w zakresie:
 - zrównoważonego i skoordynowanego rozwoju przestrzennego, planowania przestrzennego;
 - infrastruktury transeuropejskiej, zagadnień łączności i energii oraz ochrony środowiska;
- Komponent C: dotyczy współpracy międzyregionalnej w aspekcie wymiany informacji i doświadczeń w zakresie rozwoju regionalnego i przestrzennego oraz technik kohezyjnych w celu zwiększenia efektywności polityki rozwoju przestrzennego.

Budżet dla Polski na lata 2004–2006 wynosi **221,32 mln euro**, z czego na poszczególne komponenty przypada:

- Interreg III A – 177,05 mln euro;
- Interreg III B – 30,98 mln euro;
- Interreg III C – 13,27 mln euro.

Na rysunku 2 przedstawiono udziały procentowe poszczególnych komponentów w ogólnej alokacji programu.



Rys. 2. Struktura finansowa poszczególnych komponentów Programu Interreg III w latach 2004–2006 w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

W ramach Inicjatywy **Interreg III A** na zachodniej granicy Polski realizowane są trzy programy polsko-niemieckie (Polska–Meklemburgia, Polska–Brandenburgia, Polska–Saxonia) o łącznej wartości 86,60 mln euro. Na granicy południowej dwa programy jeden program Polska–Czechy (18 mln euro) oraz jeden program Polska–Słowacja (10,5 mln euro).

Na wschodniej granicy Polski funkcjonują dwa programy sąsiedztwa: Polska–Rosja (Obwód Kaliningradzki)–Litwa oraz Polska–Ukraina–Białoruś. Ich

wartość nie może być mniejsza niż 35% środków przeznaczonych na cały komponent A, tj. 61,98 mln euro. Obszary wsparcia w ww. programach zostały wydzielone na poziomie NUTS III i po stronie polskiej są to:

- Polska–Meklemburgia Pomorze Przednie – szczeciński i koszaliński;
- Polska–Brandenburgia – zielonogórski i gorzowski;
- Polska–Saksonia – jeleniogórsko-wałbrzyski;
- Polska–Czechy – jeleniogórsko-wałbrzyski, opolski, rybnicko-jastrzębski i bielsko-bialski;
- Polska–Słowacja – bielsko-bialski, nowosądecki, krośnieńsko-przemyski;
- Polska–Litwa–Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki) – słupski, gdański, Gdańsk–Gdynia–Sopot, elbląski, olsztyński, ełcki, białostocko-suwalski i łomżyński;
- Polska–Białoruś–Ukraina – białostocko-suwalski, łomżyński, bialsko-podlaski, chełmsko-zamojski, lubelski, rzeszowsko-tarnobrzeski, krośnieńsko-przemyski i ostrołęcko-siedlecki.

Programy Interreg III B i Interreg III C realizowane są w ramach struktur ponadnarodowych. W ramach **Interreg III B** cały obszar Polski objęty jest 2 programami operacyjnymi dla:

- Regionu Morza Bałtyckiego (Baltic Sea Region – BSR);
- Regionu Europy Środkowej, Adriatyckiej, Naddunajskiej i Południowo-Wschodniej (Central Adriatic Danubian South-Eastern European Space).

Oznacza to, iż każdy region może uczestniczyć zarówno w BSR, jak i CADSES. Z kolei w ramach Interreg III C wyróżnia się następujące programy:

- Program Strefy Północnej (East Zone) – realizowany w następujących województwach: zachodniopomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie i kujawsko-pomorskie;
- Program Strefy Wschodniej (North Zone) – realizowany w województwach: dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, śląskie i świętokrzyskie;
- Program ESPON – Europejska Sieć Monitorowania Planowania Przestrzennego, którego celem jest tworzenie naukowej i technicznej bazy planowania przestrzennego w Europie;
- Program INTERACT – program pomocy technicznej służący wykorzystaniu doświadczeń z ubiegłych edycji Interreg przy realizacji programów Interreg III.

Finansowe szczegóły dotyczące alokacji wymienionych programów scharakteryzowano w tabeli 3.

Tabela 3. Alokacja środków przeznaczonych dla Polski na poszczególne programy realizowane w ramach Interreg III w latach 2004–2006 (w euro)

Programy	Lata			
	2004–2006	2004	2005	2006
Interreg IIIA	177 086 753	49 462 809	56 037 865	71 586 079
Polska–Meklemburgia	29 942 930	8 363 479	9 475 231	12 104 220
Polska–Brandenburgia	30 048 271	8 392 903	9 508 565	12 146 803
Polska–Saksonia	26 610 520	7 432 691	8 420 713	10 757 116
Polska–Czechy	18 002 947	5 028 475	5 696 907	7 277 565
Polska– Słowacja	10 501 719	2 933 277	3 323 196	4 245 246
Polska–Litwa–Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki)	24 161 496	6 748 644	7 645 736	9 767 116
Polska–Ukraina–Białoruś	37 818 870	10 563 340	11 967 517	15 288 013
Interreg IIIB	30 990 182	8 655 992	9 806 626	12 527 564
BSR	18 594 109	5 193 595	5 883 976	7 516 538
CADSES	12 396 073	3 462 397	3 922 650	5 011 026
Interreg IIIC	13 281 506	3 709 724	4 202 811	5 368 971
Strefa Północ	3 597 452	984 217	1 131 844	1 481 391
Strefa Wschód	8 394 054	2 296 507	2 640 967	3 456 580
ESPO	160 000	53 000	53 000	54 000
INTERACT	1 130 000	376 000	377 000	377 000
Całkowita alokacja	221 358 441	61 828 525	70 047 302	89 482 614

Źródło: [Błęszyńska, Kniaziuk, Kryzan 2003].

6. Programy Współpracy Transgranicznej UE wdrażane w Euroregionie Niemen – studium empiryczne

Analiza źródeł finansowania współpracy transgranicznej prowadzi do spostrzeżenia, że istnieje wielość tego typu instrumentów, programami zarządzają różne instytucje, a beneficjenci muszą spełniać często bardzo trudne wymagania. Pomimo widocznych różnic inicjatywom tym przyświeca wspólny cel, a mianowicie zmniejszenie negatywnych skutków istnienia granicy. Dążenia te są szczególnie ważne na północnym wschodzie Polski, gdzie w bezpośrednim sąsiedztwie żyją Polacy, Litwini, Rosjanie i Białorusini.

Programy współpracy transgranicznej owocują wspólnymi projektami realizowanymi z partnerami Białorusi i Litwy. Zestawienie programów, które wdraża Stowarzyszenie Samorządów Polskich Euroregionu Niemen znajduje się w tabeli 4.

W ramach Funduszu Małych Projektów Program Współpracy Przygranicznej Phare Polska Region Morza Bałtyckiego 1999 dofinansowanie uzyskało 32 projekty na łączną kwotę ponad 284 tys. euro. Wartość alokacji wynosiła łącznie 300 tys. euro, z czego 15 tys. euro stanowiły koszty zarządzania. Wśród wykonanych przedsięwzięć 4 zrealizowano przy współpracy strony białoruskiej, zdecydowaną większość, bo aż 26, wraz z partnerami litewskim, a 1 był projektem trójstronnym. Trzydziesty drugi projekt był wewnętrznym przedsięwzięciem euroregionalnym i polegał na wzmocnieniu instytucjonalnym Stowarzyszenia

Samorządów Polskich Euroregionu Niemen. Największy projekt opiewał na kwotę dofinansowania 22 075 euro, najmniejszy na kwotę 1850 euro (zrealizowany został przez Suwalskie Towarzystwo Muzyczne; nosił tytuł *Rzeczpospolita Obojga Narodów w Muzyce Barokowej*).

Tabela 4. Programy wdrażane przez Stowarzyszenie Samorządów Polskich Euroregionu Niemen (w euro)

Lp.	Nazwa Programu	Liczba projektów	Średnie dofinansowanie projektu	Kwota dofinansowania
1.	Fundusz Małych Projektów Program Współpracy Przygranicznej Phare Polska Region Morza Bałtyckiego 1999	32	8 886,3	284 362,41
2.	Fundusz Małych Projektów Phare 2000 Specjalny Projekt na rzecz Regionu Morza Bałtyckiego Polska	13	19 765,4	256 950,36
3.	Fundusz Małych Projektów Program Narodowy Phare Polska Granica Wschodnia – edycja Phare 2000	15	12 361,1	185 414,04
4.	Fundusz Małych Projektów oraz Schemat Wsparcia – Program Współpracy Przygranicznej Phare w Regionie Morza Bałtyckiego – edycja Phare 2001	12	48 719,3	584 631,93
5.	Fundusz Małych Projektów Narodowy Program Polski, Polska Granica Wschodnia – edycja Phare 2001	26	18 876,8	490 795,75
6.	Razem	86	20 955,3	1 802 154,49

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Stowarzyszenia Samorządów Polskich Euroregionu Niemen.

Główne cele skupiały się na poznaniu kultur ludności zamieszkałej w pobliżu granicy i integrację społeczności lokalnych, a szczególnie młodzieży. Specyfika programu decyduje o charakterze projektów, które mają nieinwestycyjny, tzw. miękki charakter. Dotyczą najczęściej przedsięwzięć o charakterze kulturalnym i wymiany doświadczeń w rozwijaniu różnorodnych form współpracy.

Kolejny program był realizowany w ramach Funduszu Małych Projektów Phare 2000 Specjalny Projekt na rzecz Regionu Morza Bałtyckiego Polska. Wartość alokacji wynosiła 330 000 euro, z czego 23 100 euro przeznaczono na koszty zarządzania. Zrealizowano 13 projektów na łączną kwotę 256 950,36 euro, przewidzianą dotację wykorzystując w prawie 84%. We wszystkich programach uczestniczył kooperant z Litwy, w tym po jednym programie realizowano z partnerami z Niemiec – *Tydzień Polsko-Niemiecki w Euroregionie Niemen – partnerstwo europejskie* i z Rosji – *I Gołdapskie Spotkania Transgraniczne*.

Największy z tych projektów – *Wakacyjna Wioska Bałtów* – złożony przez gminę Rutka Tartak opiewał na kwotę 43 333,14 euro.

Następna linia finansowania to Fundusz Małych Projektów Program Narodowy Phare Polska Granica Wschodnia – edycja Phare 2000. Kwota alokacji wynosiła 250 000 euro. Zakwalifikowano łącznie 15 wniosków na kwotę 185 416,04, co stanowi 76,18% dostępnego budżetu. W trzynastu przypadkach projekty realizowano z partnerem litewskim, a w dwóch z białoruskim.

Rok 2000 przyniósł realizację sześciu projektów w ramach Funduszu Małych Projektów (SPF) wraz z partnerami z Białorusi 4 projekty oraz po jednym polsko-białorusko-litewskim i polsko-białorusko-ukraińskim. Kwoty dofinansowania z Phare w ramach tej linii pomocowej oscylowały od 1900 euro do 14 800 euro, łącznie ponad 51 100 euro. Ponadto w 2000 r. w ramach **Interreg II C** opracowano projekt polsko-niemiecko-szwedzko-łotewski *Ochrona środowiska i turystyka wysokiej jakości* – realizowany przez Urząd Miejski w Suwałkach przy współpracy z Polsko-Litewską Izbą Gospodarczą.

W ramach programu Phare CREDO na pogranicze polsko-litewskie zrealizowano dwa projekty na łączną kwotę 348 710 euro:

- projekt Suwalskiej Izby Rolniczo-Turystycznej *Komputerowy system informacji turystycznej i promocji regionu przygranicznego Polski i Litwy*;
- projekt Stowarzyszenia Gmin „Wigry” w Suwałkach – *Zrównoważony rozwój polskich i litewskich obszarów chronionych*.

Z Programu Współpracy Przygranicznej w Regionie Morza Bałtyckiego w 2000 r. zrealizowane zostały dwa projekty na łączną kwotę 63 tys. euro:

- polsko-niemiecki projekt Fundacji Rozwoju Przedsiębiorczości w Suwałkach *Strategia Rozwoju obszarów przygranicznych Euroregionu Niemen*;
- polsko-duński projekt Polsko-Litewskiej Izby Gospodarczej w Suwałkach *Energia dla przyszłości. Energetyka odnawialna a samorząd terytorialny*.

Projekty partnerskie:

Euroregion Niemen uczestniczył też w projekcie duńsko-białorusko-litewsko-polskim *Zdobywanie doświadczeń w zarządzaniu Euroregionem*. Celem projektu było wypracowanie wspólnych dziedzin współpracy w zakresie energii odnawialnej, poprawy infrastruktury turystycznej, uzdatniania wody i ochrony środowiska oraz hodowli koni i terapii jeździeckiej. Ponadto zapoznano się z doświadczeniami w zakresie zarządzania euroregionem na przykładzie Amtskommune, opracowano harmonogram działań promocyjnych dla Euroregionu Niemen.

W celu przyspieszenia rozwoju terenów pogranicza Polski i Litwy, realizowano też projekt Powiatu Marijampola finansowanego z Funduszu Komisji Europejskiej Small Project Fund *Zwiększenie wydajności lokalnych i transgranicznych działań innowacyjnych w regionach transgranicznych Marijampola i Suwałk*. Celem projektu było zwiększenie konkurencyjności gospodarczej poprzez tworzenie w wymienionych powiatach sieci działań innowacyjnych. Efektem końcowym było opracowanie studium wykonalności dotyczącego

podejmowania wspólnych, transgranicznych działań innowacyjnych na pograniczu polsko-litewskim.

Kolejny program to Fundusz Małych Projektów oraz Schemat Wsparcia – Program Współpracy Przygranicznej Phare w Regionie Morza Bałtyckiego – edycja Phare 2001. Zakwalifikowano 12 projektów na kwotę 584 631,93 euro. Współuczestniczą w nich partnerzy z Litwy w 10 projektach, z Białorusi (projekt realizowany przy udziale 3 partnerów), Niemiec i Finlandii (por. załącznik 1). Rozpiętość dofinansowania waha się od **20 183,55** euro do 182 828,00 euro. Większość projektów dotyczy rozwoju turystyki, a największy projekt to *Baltic Sea Cycling Project* – zintegrowana sieć tras rowerowych Suwalszczyzny.

Ostatnim rozstrzygniętym konkursem na dofinansowanie działalności na obszarze Euroregionu Niemen jest program – Fundusz Małych Projektów Narodowy Program Polski, Polska Granica Wschodnia – edycja Phare 2001. Całkowita kwota alokacji wynosiła 500 000 euro. Zakwalifikowano 26 wniosków na kwotę 490 795,75 euro; poziom wykorzystania kształtuje się na poziomie 98%. W siedmiu projektach uczestniczą partnerzy z Białorusi, w dwóch – z Rosji, a w pozostałych – z Litwy. Trzy projekty mają charakter porozumień trójstronnych, dwa są polsko-litewsko-rosyjskie i jeden jest polsko-litewsko-białoruski.

7. Podsumowanie

Regiony transgraniczne to swoiste pomosty integracji europejskiej. Ich rozwój ma strategiczne znaczenie w polityce rozwoju regionalnego Polski. Współpracę transgraniczną można rozpatrywać jako przejaw „unionizacji” polskiej przestrzeni. Stwarza ona przesłanki do osiągnięcia wielu korzyści ekonomicznych (fundusze publiczne, rządowe czy pomocowe, przyciąganie atrakcyjnych inwestorów i kapitału zagranicznego, rozwój infrastruktury, zasobów ludzkich, przedsiębiorczości) oraz społecznych (zapewnienie łączności społecznej i kulturowej). Liczne programy pomocowe wspierania współpracy transgranicznej regionów są dowodem na to, że Unia Europejska traktuje ten problem jako ważny priorytet polityki strukturalnej.

W ostatnim dziesięcioleciu Polska otrzymała ponad 520 mln euro na pomoc finansową regionom przygranicznym. Około 80% z tej sumy przeznaczono na finansowanie współpracy polskich regionów położonych na zachodzie Polski z partnerami niemieckimi. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało powstanie nowej sytuacji w rozwoju stosunków z regionami sąsiednimi leżącymi po wschodniej i północno-wschodniej stronie granicy Rzeczypospolitej. Polska, jako łącznik między bogatymi regionami Zachodniej Europy, a słabszymi pod względem ekonomicznym obszarami Europy Wschodniej, będzie miała do wypełnienia ważną misję w dziedzinie promocji integracji tych państw z UE. Przyjmując taki scenariusz rozwoju sytuacji w przyszłości, należy podkreślić, jak ważną rolę odgrywa już dziś nawiązywanie i podtrzymywanie więzi społecznych, kulturalnych, a nade wszystko gospodarczych, które stanowią mogącą trwać podstawę współpracy pomiędzy sąsiednimi regionami.

Korzystanie z połączonych programów pomocowych niejako zmusza do poszukiwania partnerów po drugiej stronie granicy. Powoduje to powstawanie trwałych więzi kulturalnych i gospodarczych, lepsze poznanie się i zrozumienie partnerów na różnych szczeblach: administracji samorządowej, organizacji pozarządowych i lokalnych społeczności.

Literatura

- Balawajder G., *Funkcje granicy w transgranicznym układzie regionalnym*, [w:] Barański M. (red.), *Samorząd – Rozwój – Integracja*, Wydawnictwo UŚ, Katowice 2003.
- Białobrzeska R., Kisiel R., *Współpraca transgraniczna wschodnich regionów Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2003.
- Błeszyńska A., Kniaziuk P., Kryzan P., *Inicjatywa Wspólnotowa Interreg III*, Szczecin 2003.
- Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych*, [w:] Molendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 1998.
- Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, GUS, Warszawa–Wrocław 1999.
- Euroregiony*, fiszka informacyjna Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, UKIE, Warszawa 2003.
- Greta M., *Euroregiony a integracja europejska*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2003.
- Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R., *Słownik rozwoju regionalnego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2001.
- Międzynarodowa współpraca regionów. Raport Uzupełniający*, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa 1997.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- www.wppw.it.pl/maps/,

Streszczenie

Rozwój współpracy transgranicznej ma strategiczne znaczenie w polityce rozwoju regionalnego Polski. Dzięki niej osiąga się wiele korzyści ekonomicznych (głównie w postaci funduszy pomocowych, przyciągania atrakcyjnych inwestorów i kapitału zagranicznego, rozwoju infrastruktury, zasobów ludzkich, przedsiębiorczości) oraz społecznych (zapewnienie rozwoju więzi społecznych i kulturowych). Programy pomocowe wspierania współpracy transgranicznej regionów nadają jej nowy konkretny wymiar.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało powstanie nowej sytuacji w rozwoju stosunków z regionami sąsiednimi leżącymi po wschodniej i północno-wschodniej stronie granicy Rzeczypospolitej. Polska, jako łącznik między bogatymi regionami Zachodniej Europy, a słabszymi pod względem ekonomicznym obszarami Europy Wschodniej, będzie miała do wypełnienia ważną misję w dziedzinie promocji integracji tych państw z UE. Zdobyte doświadczenia w pozyskiwaniu środków unijnych będą wykorzystywane w przyszłości. Nawiązane i utrzymane więzi społeczne są dobrem, które nie jest przeliczalne na pieniądze, ponieważ likwidują historyczne bariery i stereotypy we wzajemnych stosunkach pomiędzy bliskimi sąsiadami.

THE CROSS – BORDER REGION AS A BENEFICIAR OF THE EU AID

Summary

Evolution of over boundary cooperation has strategic meaning in Polish policy of regional development. Not only many economic benefits are achieved due to it (in the form of support funds, attracting of desirable investors and foreign capital, development of infrastructure, human resources, enterprise), but also social benefits (affirmation of development of social and cultural. attachment. Support Programs transmit new dimension of over boundary cooperation.

Poland's access to European Union has generated new situation between us and our eastern and north-eastern bordered lands. Poland, as a bond between rich regions of Western Europe and economically weaker eastern countries, will have important mission to fulfill, mainly in promotion of this regions' integration with EU.

Earned experience in winning union funds will be taken as advantage in future. Establishing and maintaining social attachments are goods which could not be converted on money, as far as they liquidate historical barriers and stereotypes in mutual relations among close neighbors.