

Tomasz DĘBOWSKI¹

EUROREGIONY – ZMIERZCH CZY RENESANS FUNKCJONOWANIA?

Streszczenie

W problematyce rozwoju regionalnego euroregiony stanowią kategorię ekonomiczną rozpatrywaną zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym. W niniejszym artykule zostały zawarte akademickie rozważania nad: pojęciem, modelami i zasadami funkcjonowania euroregionów, celami ich działalności oraz perspektywami rozwoju w przyszłości. W wymiarze praktycznym przybliżono działalność Euroregionu Karpackiego, uwzględniając jego osiągnięcia ze współpracy w latach 2000-2013. Szczególne znaczenie przypisano unijnej polityce spójności, która mając ogromne oddziaływanie na procesy rozwojowe, wywiera również pozytywny wpływ na działalność euroregionalną. W perspektywie lat 2014-2020 (podobnie jak i w poprzednim okresie programowania 2007-2013) nowy wymiar polityki spójności Unii Europejskiej (UE) będzie miał silny związek z rozwojem euroregionów. Jest to możliwe dzięki m.in. środkom unijnym przeznaczonym na programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Słowa kluczowe: euroregiony, programy operacyjne, Euroregion Karpacki, Europejska Współpraca Terytorialna

EUROREGIONS – DECLINE OR REBIRTH?

Summary

In the field of research into regional development, Euroregions are an economic category that is analysed both from the theoretical and practical perspectives. The paper offers an academic discussion of the concept, the models and the principles of the functioning of Euroregions, the goals of their activities and their development prospects in the future. As regards the practical dimension, the author discusses in greater detail the activity of the Carpathian Euroregion and its achievements in the years 2000-2013. Special significance is assigned to the EU Cohesion Policy, which has a huge influence on the development processes and exerts a positive impact on regional activity. In the years 2014-2020 (as in the previous programming period 2007-2013), a new dimension of Cohesion Policy of the European Union (EU) will have a strong association with the development of Euroregions. It is possible, for instance, thanks to EU funds allocated to the European Territorial Cooperation programmes.

Key words: Euroregions, operational programmes, Carpathian Euroregion, European Territorial Cooperation

¹ Dr Tomasz Dębowski – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: debal@poczta.onet.pl.

1. Wstęp

Działalność euroregionów ma głównie wymiar praktyczny. Jednak jest także przedmiotem wielu rozważań podejmowanych w pracach naukowych. *Boom* związany z powstawaniem euroregionów na granicy Polski przypadł na okres kilkunastu lat obejmujących koniec XX i początek XXI wieku, a ściślej na lata 1991-2003. Funkcjonowanie euroregionów jawiące się współcześnie jako przedmiot dwudzielnego zainteresowania – zarówno teorii ekonomii, jak i praktyki gospodarczej – ostatnio budzi pewne wątpliwości. W Polsce uwidaczniają się liczne dylematy dotyczące: zasadności funkcjonowania tego typu ugrupowań, celowości ich działania, odgrywanej roli w zintegrowanej Unii Europejskiej bądź też oddziaływania na procesy gospodarcze. Rodzi się zatem pytanie o ich przyszłość. Uwzględniając powyższe spostrzeżenia, warto zastanowić się, czy w perspektywie najbliższych lat euroregiony zaczną zamierać i powoli rozwiązywać się, czy też będą funkcjonowały nadal w dotychczasowej, niezminionej formule? Może nastąpi wzmocnienie ich działalności z uwagi na uwarunkowania zmieniające się w gospodarce?

2. Pojęcie, modele i zasady działania euroregionów

Pojęcie euroregionu jest często definiowane w literaturze ekonomicznej. Jednakże w istocie nie doczekało się swoich uregulowań prawnych. Nie pojawia się w oficjalnych dokumentach unijnych. Nie występuje również w większości umów międzynarodowych dotyczących kwestii współpracy transgranicznej. Przyjąć zatem należy, że jest to termin potoczny, używany przede wszystkim w dokumentach (umowach, porozumieniach) formalizujących współpracę transgraniczną, w opracowaniach naukowych oraz w informacjach medialnych. Brak legislacyjnego ujęcia terminu deprecjonuje jego znaczenie prawne. Natomiast wyraźnie jest widoczne jego znaczenie psychologiczne, mające na celu podkreślenie pozytywnego nastawienia Unii Europejskiej do rozwoju obszarów przygranicznych, szczególnie w państwach Europy Środkowo-Wschodniej [Małecka, 2004, s. 16].

W literaturze poświęconej problematyce współpracy transgranicznej istnieją liczne definicje euroregionu. Przykładowo w *Praktycznym Przewodniku Współpracy Transgranicznej LACE* euroregion jest traktowany jako sformalizowana struktura współpracy transgranicznej skupiająca przedstawicieli szczebla lokalnego i regionalnego, a także nierzadko partnerów gospodarczych i społecznych, w którego strukturze organizacyjnej należy wyróżnić: radę, zarząd, tematyczne grupy robocze oraz sekretariat [*Praktyczny Przewodnik...*, 1997, rozdział 7.].

Z kolei w *Praktycznym Podręczniku Współpracy Transgranicznej* euroregion jest definiowany jako: „platforma strategicznej i długofalowej współpracy władz regionalnych i lokalnych po obu stronach granicy państwowej, we wszystkich dziedzinach życia codziennego, niekiedy posiadająca zgromadzenie parlamentarne” [Gabbe, Malchus, Martinos, 2000, s. 8].

Próbę określenia pojęcia euroregionu podejmuje także wielu autorów krajowych. Na przykład M. Greta zwraca uwagę na fakt, iż euroregion jest formalną współpracą transgraniczną, zorientowaną na instytucje, którego obszar przekracza jedną lub więcej granic państwowych; jest również wielostronną, ponadgraniczną wspólnotą oraz „małą integracją” krajów sąsiadujących ze sobą [Greta, 2013, s. 55].

Słowińska przyjmuje inne spojrzenie. Interpretując kategorię euroregionu, wskazuje na cechy, które nie są mu przypisywane. Zatem nie jest on ani organizacją wspierania gospodarki, ani instytucją stworzoną na żądanie Unii Europejskiej, ani też urzędem ze specjalnymi zadaniami. Nie może być zarazem traktowany jak narzędzie, za pomocą którego w krótkim czasie można zlikwidować bariery strukturalne w regionie [Słowińska, 2005, s. 326].

Tymczasem Borys analizuje pojęcie euroregionu dwojako – w wąskim i szerokim ujęciu. Wąskie ujęcie oznacza rozumienie euroregionu wyłącznie w interpretacji geograficznej (obszarowej) lub wyłącznie w interpretacji prawno-instytucjonalnej. Szerokie ujęcie uwzględnia obie z nich. Zdaniem autora, w interpretacji geograficznej euroregion to: „szczególna odmiana regionu transgranicznego (regionu przekraczającego co najmniej jedną granicę państwową). Używając tej interpretacji, mówi się o narodowych częściach euroregionu”. W interpretacji prawno-instytucjonalnej zaś euroregionem jest: „zlokalizowana w regionie transgranicznym dobrowolna wspólnota interesów jednostek terytorialnych (miast, gmin, powiatów etc.), wyróżniająca się najwyższym stopniem instytucjonalizacji struktur współpracy transgranicznej”. Borys opowiada się za rozumieniem euroregionu w ujęciu szerszym, obejmującym jednocześnie obie interpretacje [Borys, 2004, s. 55].

Nie jest zasadne przytaczanie zbyt wielu definicji euroregionu. W istocie są one bowiem do siebie zbliżone. Już te przedstawione powyżej pozwalają na zorientowanie się, czym w rzeczywistości jest euroregion. Niemniej jednak warto podkreślić, iż każdy euroregion to²:

- zinstytucjonalizowany związek formalny,
- pomiędzy organizacjami państwowymi i/lub samorządowymi sąsiadujących ze sobą państw,
- powstały w celu nawiązania współpracy transgranicznej.

Instytucjonalny charakter euroregionów podkreśla ich struktura organizacyjna. Euroregiony są podmiotami, które mają własne organy zarządzające, takie jak: prezydium, rady, sekretariaty i biura. Posiadają więc specyficzną wewnętrzną organizację, która w tradycyjnej, pozaeuroregionalnej współpracy transgranicznej nie jest potrzebna.

Natomiast traktowanie euroregionów jako związek formalny wynika z przepisów prawnych określających sposób ich powstawania. W Polsce euroregiony są tworzone na podstawie przepisów *Ustawy Prawo o stowarzyszeniach* [Ustawa z dnia

² Pogląd taki reprezentuje m.in. Z. Przybyła w artykule pt.: *Euroregiony w polityce regionalnej*. Zauważa przy tym, iż euroregiony również mogą występować jako związki nieformalne i być tworzone przez stowarzyszenia naukowe, zawodowe itd.

7 kwietnia 1989 roku..., 1989]. W legislacji międzynarodowej działalność euroregionalną kształtują zaś następujące akty prawne:

- *Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi* (tzw. *Konwencja Madrycka*),
- *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*,
- *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*,
- *Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych*.

Tworzenie euroregionów w postaci stowarzyszeń pomiędzy organizacjami państwowymi i/lub samorządowymi sąsiadujących ze sobą państw wynika z dwóch powodów. Pierwszym jest ukształtowana struktura administracyjna krajów, których regiony przygraniczne zamierzają funkcjonować w ramach euroregionu. Nie zawsze jest możliwe podpisanie porozumienia o współpracy euroregionalnej między organizacjami samorządowymi, zwłaszcza gdy po jednej stronie granicy samorządności nie ma lub gdy władza samorządowa nie jest prawnie umocowana do podejmowania decyzji o współpracy euroregionalnej. Drugim powodem jest wola stron (bądź jej brak) na szczeblu państwowym i samorządowym w sprawie zawarcia porozumienia.

Biorąc pod uwagę zdolność do utworzenia euroregionu zarówno przez organy władzy rządowej, jak i samorządowej, w literaturze przedmiotu pod tym względem wyróżnia się dwa modele euroregionów:

- model samorządowy,
- model administracyjno-samorządowy (administracyjny).

Model samorządowy kształtuje się wskutek inicjatywy lokalnej. Pierwszym krokiem do współpracy w ramach takiego modelu jest utworzenie przez gminy celowego związku i zarejestrowanie go w sądzie. Następnie niezbędne jest podpisanie porozumienia z podobnym związkiem po drugiej stronie granicy oraz ukształtowanie właściwej struktury euroregionalnej. Model samorządowy jest charakterystyczny dla zachodniej i południowej granicy Polski, gdzie zostały utworzone euroregiony obszarowo małe i średnie. Euroregiony typu samorządowego często nie obejmują zwartego terytorium. Wiąże się to z brakiem zainteresowania gmin przystępowaniem do sformalizowanych struktur. Jednak występują także przypadki podwójnego członkostwa gmin w strukturach euroregionalnych, bowiem nie ma w tym zakresie żadnych wiążących ograniczeń. Model samorządowy euroregionu jest określany zamiennie jako celowy związek gmin [Lewkowicz, 2013, s. 35].

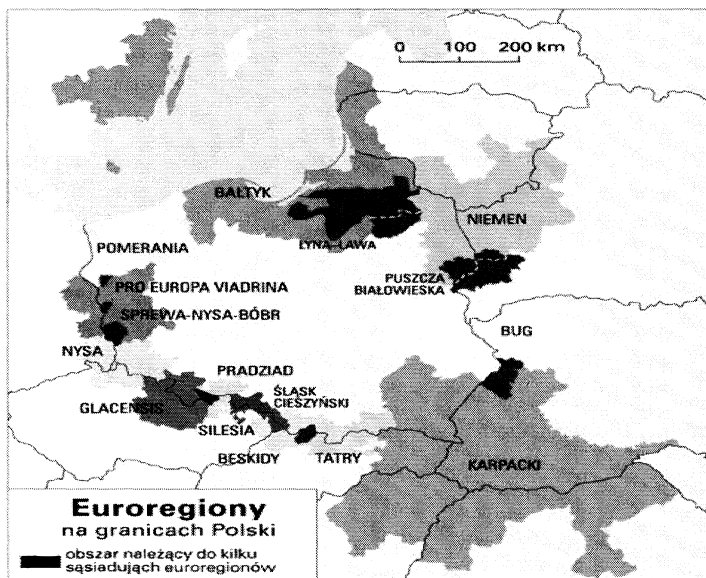
Model administracyjny, odmiennie do samorządowego, powstaje z inicjatywy organów administracji rządowej na szczeblu wojewódzkim przy znacznym współudziale szczebla centralnego. W Polsce jest on symptomatyczny dla granicy wschodniej i północnej. Szczególnie wschodnie pogranicze (Rosja, Białoruś, Ukraina) okazuje się pod względem politycznym bardzo specyficzne. Brak kompetentnych władz samorządowych w tych państwach oznacza konieczność nawiązywania współpracy na szczeblu wojewódzkim z podobnymi strukturami (okręgami, obwodami) po drugiej stronie granicy. Stąd też członkami euroregionów są najczęściej struktury ponadlokalne, a same euroregiony są obszarowo duże. Model administracyj-

ny euroregionu jest także określany jako związek międzyregionalny [Dumała, 2000, s. 60-62]. Mapę euroregionów na granicy Polski prezentuje rysunek 1. [*Euroregion Silesia...*].

W okresie swojego funkcjonowania euroregiony jako instytucje współpracujące w płaszczyźnie transgranicznej wypracowały wiele zasad, na podstawie których powinna opierać się współpraca członków stowarzyszenia. Wśród nich należy wyróżnić:

- dobrego sąsiedztwa mieszkańców pogranicza;
- zachowania tożsamości (narodowej, państwowej, regionalnej, lokalnej) przez członków porozumienia;
- dobrowolności uczestnictwa w euroregionie;
- dążenia do symetrii i parytetów (chodzi o taką samą liczbę miejsc/głosew w organach euroregionu, równorzędność stron w reprezentowaniu go na zewnątrz oraz proporcjonalność w finansowaniu działalności);
- pragmatyzmu oraz analizy rachunku zysków i kosztów;
- kierowania się przyjaźnią i zaufaniem przy realizacji wspólnych przedsięwzięć;
- konsensusu, tj. poszukiwania wspólnego stanowiska w drodze: rozmów, negocjacji i uzgodnień;
- rotacji, tj. zmianie miejsc organizacji i prowadzenia wspólnych inicjatyw, a także zmianie w przewodniczeniu różnym gremiom i instytucjom transgranicznym [Borys, Panasiewicz, 1996, s. 12-13].

Rysunek 1. Euroregiony na granicach Polski



Źródło: [*Euroregion Silesia...*].

Szczegółowe zasady działalności euroregionów są zawarte w dokumentach formalizujących ich współpracę, tj.: w porozumieniach, umowach, statutach i regulaminach. Weryfikacja istniejących tam zapisów pozwala na stwierdzenie, iż większość z wyżej wymienionych zasad jest uwzględniana przez euroregiony. Jednak stosowanie zasad występuje z różną (mniejszą lub większą) intensywnością i jest zależne m.in. od: ukształtowanego modelu współpracy euroregionalnej, kompetencji władz współdziałających w stowarzyszeniu, jak również od poziomu otwartości euroregionu na wspólne inicjatywy.

3. Cele i zadania euroregionów pogranicza wschodniego – przykład Euroregionu Karpackiego

Rozkwit euroregionów w Polsce zaczął się z chwilą przejścia od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej. Cele funkcjonowania tych podmiotów były i są wszechstronnie formułowane. Koncentrują się głównie na: współpracy gospodarczej, rozbudowie infrastruktury, ochronie środowiska, turystyce, a także działalności kulturalno-edukacyjnej. Jednakże w początkowym okresie istnienia było podkreślane przede wszystkim polityczne znaczenie euroregionów. W tym sensie euroregiony stanowiły i stanowią po dzień dzisiejszy pomost w procesie integracji europejskiej³.

Cele i zadania euroregionów są formułowane w ich dokumentach założycielskich, tj. umowach o utworzeniu oraz statutach. Są one ukazywane w oddzielnych rozdziałach o podobnie brzmiących nazwach, tj.: „Cele i płaszczyzny współpracy”, „Cele wspólnoty i formy współpracy”, „Cele i zadania”, „Cele i motywy współpracy”, „Formy współpracy”, „Cele”. Szczegółowe zapisy odnoszące się do celów i zadań realizowanych przez euroregiony zlokalizowane na wschodniej granicy Polski przedstawia tabela 1.

Analiza celów i zadań przypisanych euroregionom na wschodniej granicy Polski pozwala na stwierdzenie, że podstawowym przesłaniem uczestników porozumienia jest współpraca w szerokim wymiarze, obejmująca: rozmaite dziedziny, obszary i zagadnienia. Jednak w niektórych przypadkach można dostrzec pewien zarys pojawiającej się „specjalizacji euroregionalnej”. Tak jest chociażby w przypadku Euroregionu Puszcza Białowieska, który swoje cele i zadania formułuje w kontekście troski o środowisko i kwestie ekologiczne. Z kolei cele Euroregionu Niemen przenoszą środek ciężkości w stronę współpracy opartej na realizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

³ Obecnie uwaga ta dotyczy euroregionów na granicy wschodniej, które obejmują obszar między państwami będącymi członkami Unii Europejskiej i pozostającymi poza nią.

Tabela 1. Cele i zadania euroregionów ze wschodniej granicy Polski

Nazwa euroregionu	Cele i zadania
Niemen	<ul style="list-style-type: none"> – organizowanie i koordynowanie całokształtu współpracy transgranicznej podmiotów strony polskiej z podmiotami regionu innych krajów w ramach euroregionu – zarządzanie środkami Unii Europejskiej w ramach popierania współpracy przy granicznej – prowadzenie Punktu Informacji Europejskiej Euroregionu Niemen – prowadzenie Sekretariatu Strony Polskiej Rady Euroregionu Niemen – realizacja projektów własnych w ramach programów pomocowych – prowadzenie działalności szkoleniowej i edukacyjnej
Puszcza Białowieska	<ul style="list-style-type: none"> – ochrona środowiska naturalnego i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych w ramach euroregionu – transgraniczna ekologiczna i kulturalna turystyka na terytorium euroregionu – społeczno-gospodarcza, kulturalna i naukowo-oświatowa współpraca na przygranicznych terytoriach stron – zbliżenia narodów obu państw przy zachowaniu korzystnego środowiska dla życia przyszłych pokoleń – zachowanie w Europie unikalnego kompleksu przyrodniczego Puszczy Białowieskiej w znaczącej mierze wpływającego na klimat kontynentu
Bug	<ul style="list-style-type: none"> – zagospodarowanie przestrzenne – komunikacja, transport i łączność – oświata, ochrona zdrowia, kultura, sport i turystyka – ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego – likwidacja zagrożeń i klęsk żywiołowych – rozwijanie kontaktów między mieszkańcami obszarów przygranicznych oraz współpracy instytucjonalnej, a także współpraca podmiotów gospodarczych
Karpacki	<ul style="list-style-type: none"> – organizowanie i koordynowanie działań na rzecz rozwoju współpracy pomiędzy członkami w dziedzinie: gospodarki, ekologii, kultury, nauki i edukacji – pomaganie i wspieranie konkretnych projektów i planów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania – rozwijanie i ułatwianie kontaktów pomiędzy mieszkańcami obszaru działania związku, w tym kontaktów między ekspertami różnych dziedzin – rozwijanie dobrosąsiedzkich stosunków pomiędzy członkami – identyfikowanie potencjalnych obszarów wielostronnej współpracy między członkami – pośredniczenie i ułatwianie współpracy członków z organizacjami, agencjami i instytucjami

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy umów założycielskich i statutów euroregionów.

Bez wątpienia, współpraca w ramach euroregionów jest w stanie przynieść wiele korzyści. Dobrym na to przykładem są liczne projekty zrealizowane dzięki środkom unijnym w największym euroregionie na wschodniej granicy Polski – Karpackim. Szeroki przekrój tematyczny podjętych tam działań doskonale wpisuje się w osią-

ganie celów i zadań euroregionu. W latach 2000-2013 w Euroregionie Karpackim miały miejsce [*Euroregion Karpacki...*]:

- 87 projektów zrealizowanych w ramach programu PHARE – edycje 2000-2003;
- 89 projektów zrealizowanych w ramach Programu Sąsiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006;
- realizacja projektu parasolowego Promocja Wspólnego Dziedzictwa Historyczno-Kulturalnego Polski i Ukrainy „Twierdzy Przemysł” w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013;
- 111 mikroprojektów zatwierdzonych do realizacji w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Republika Słowacka 2007-2013.

Euroregion Karpacki, kierując się misją rozwoju społeczno-gospodarczego dzięki wspieraniu procesów rozwojowych w zakresie współpracy terytorialnej, oferuje także fundusze grantowe rozdzielane w ramach „Alpejsko-Karpackiego Mostu Współpracy”. Pochodzą one w całości ze środków Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, będącego bezzwrotnym programem pomocowym skierowanym do nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej, ustanowionym przez Rząd Federacji Szwajcarskiej [*Fundusze Grantowe...*].

Jednocześnie euroregion uczestniczy w realizacji idei stworzonej dla obszaru objętego jego działaniem pod nazwą Marka Carpathia. Skupia ona karpackie regiony pięciu państw: Polski, Rumunii, Słowacji, Ukrainy oraz Węgier i jest postrzegana jako impuls do rozwoju turystyki opartej na bogatym dziedzictwie kulturowym Karpat oraz unikalnej przyrodzie. Jest to idea łącząca mieszkańców euroregionu w tworzeniu unikalnej oferty turystycznej. Założenia marki zostały wpisane do „Strategii dla rozwoju zrównoważonej turystyki w Karpatach” w ramach „Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat”. Zgodnie z założeniami, Marka Carpathia powinna przede wszystkim:

- wzmocnić już posiadane kompetencje związane z wykorzystaniem unikalnych walorów kulturowych i przyrodniczych regionu;
- rozwinąć formy turystyki dotyczące: poznawania autentycznej tradycji i kultury regionu, karpackiej mistyki i doznawania przestrzeni;
- rozwinąć potencjał międzynarodowych wydarzeń: kulturalnych, sportowych, rozrywkowych itp.;
- zidentyfikować produkty regionalne i kulinaria oraz wesprzeć ich sprzedaż, a także podjąć działania obejmujące ich upowszechnianie zarówno na obszarze państw Euroregionu Karpackiego, jak i w skali Europy [*Czym jest Marka Carpathia...*].

Realizacja wyżej wymienionych założeń wymaga ścisłej współpracy pięciu uczestników mających największy wpływ na działania prorozwojowe w regionie Karpat, tj.: samorządów, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, jednostek naukowo-badawczych oraz mediów.

W Euroregionie Karpackim funkcjonuje także koncepcja pod nazwą „Karpacki Horyzont 2020”. Przewiduje ona przyjęcie dwóch perspektyw czasowych dla określenia celów przedsięwzięcia. Pierwszą jest długoterminowa perspektywa, której rezultatem ma być rozwój społeczno-gospodarczy Euroregionu Karpackiego, a najważniejszym produktem specjalny Program Operacyjny „Carpathian Space Programme” realizowany w perspektywie finansowej 2014-2020.

W średniookresowej perspektywie celami są: stworzenie w ramach Euroregionu Karpackiego współpracy profesjonalnej, opartej na krajowych stowarzyszeniach samorządów struktury, zapewnienie dla tej struktury instytucjonalnych i proceduralnych rozwiązań, które zagwarantują rzeczywistą koordynację działań oraz zdolność organizacji do zarządzania poważnymi zadaniami w imieniu Unii Europejskiej. Innym celem jest przygotowanie wspólnej Strategii Rozwoju Euroregionu Karpackiego wyznaczającej strategiczne kierunki rozwoju Euroregionu, wskazującej priorytety i działania, jak również stanowiącej podstawę do synchronizacji przygotowania programów krajowych i regionalnych oraz Programu „Carpathian Space Programme” [*Cele i założenie...*].

Jednocześnie w Euroregionie Karpackim są wykorzystywane inne (systemowe i instytucjonalne) narzędzia współpracy transgranicznej, wśród których należy wyróżnić:

- Euroregionalny System Współpracy – w ramach którego następuje programowanie (strategiczne i operacyjne), organizacja, koordynacja, realizacja i promocja działań (strategii, programów, projektów) transgranicznych, międzyregionalnych i międzynarodowych na obszarze Euroregionu Karpackiego;
- Karpacka Agencja Rozwoju Regionalnego – instrument instytucjonalny, którego celem jest współdziałanie w zakresie wsparcia rozwoju polsko-słowackiej oraz międzynarodowej współpracy partnerskiej w celu zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego na obszarze Euroregionu Karpackiego;
- Sieć Miast Euroregionu Karpackiego – której zadaniem jest wsparcie współpracy samorządów miejskich z euroregionu w ich rozwoju społeczno-gospodarczym;
- Karpackie Forum Organizacji Pozarządowych – transgraniczna platforma współpracy i wymiany doświadczeń utworzona w ramach Euroregionalnego Systemu Współpracy, umożliwiająca zarządzanie informacją pomiędzy podmiotami sektora publicznego i pozarządowego [*Euroregionalny System Współpracy...*].

Analiza działalności Euroregionu Karpackiego wskazuje na różnorodność form współpracy oraz dużą aktywność stowarzyszenia na rzecz rozwoju jego obszaru. Fakt realizacji wielu projektów unijnych (w tym mikroprojektów) w latach 2000-2013 świadczy o wysokim zaangażowaniu euroregionu w uzyskiwanie korzyści płynących z europejskiej polityki regionalnej. W tym obszarze jest również zauważalny efekt synergii w postaci dodatkowego zasilania funduszami spoza

Unii Europejskiej, tj. bezzwrotnymi środkami w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Przy tym rozwój euroregionu jest wzmocniony przez: inicjatywę Marka Carpathia, koncepcję „Karpackiego Horyzontu 2020” oraz dodatkowe instrumenty natury instytucjonalnej i systemowej.

Reasumując, można stwierdzić, że działalność Euroregionu Karpackiego w wysokim stopniu koncentruje się na realizacji jego celów rozwojowych. Natomiast szeroki przekrój współcześnie realizowanych zadań potwierdza zasadność istnienia i prowadzenia współpracy w ramach struktury euroregionalnej.

4. Euroregiony – jaka wizja przyszłości?

Euroregiony funkcjonujące na granicach Polski są traktowane przez niektóre gremia jako relikwiny przeszłości, szczególnie w kontekście dokonanego już na szeroką skalę procesu rozszerzenia Unii Europejskiej. Rodzi się zatem pytanie o przyszły byt tej formy współpracy. Należy sądzić, iż w tej kwestii może sprawdzić się jeden z trzech następujących scenariuszy:

- scenariusz dezintegracji,
- scenariusz kontynuacji,
- scenariusz dominacji.

Scenariusz dezintegracji opiera się na przypuszczeniu, że integracja europejska zostanie zahamowana, wskutek czego ujawnią się liczne czynniki uniemożliwiające dalsze funkcjonowanie euroregionów. Osiągnięcie wysokiego poziomu integracji przez państwa europejskie będzie oznaczać brak zasadności związanej z dalszym istnieniem euroregionów. Scenariusz zakłada, iż w Unii Europejskiej może pojawić się rosnący sceptycyzm decydentów i lokalnych społeczności w stosunku do realizacji wizji europejskiej federacji regionów różniących się przecież: statusem, kompetencjami, potencjałem demograficznym i gospodarczym oraz cechujących się słabszą pozycją wobec biurokracji unijnej niż państwa narodowe. Państwa europejskie zaczną mniej entuzjastycznie postrzegać procesy integracji i współpracę transgraniczną, a nawet mogą to wiązać z utratą tożsamości narodowej i upatrywać w tym zagrożenie dla własnej suwerenności [Lewkowicz, 2013, s. 246-247].

Scenariusz kontynuacji opiera się na założeniu, że euroregiony będą kontynuowały swoją działalność w kontekście współpracy transgranicznej i w celu jej pogłębiania będą reformowały się pod względem instytucjonalno-prawnym. Nie przewiduje się, aby pojawiły się jakiegokolwiek czynniki, które mogłyby uniemożliwić działalność euroregionalną. Nie przewiduje się także, aby euroregiony uzyskały niezależność polityczną. W scenariuszu kontynuacji jest akcentowana szczególnie rola środków unijnych. Wysokość środków przeznaczonych do dyspozycji euroregionów, a następnie poziom ich wykorzystania przyczyni się do realizacji optymistycznego lub pesymistycznego wariantu tego scenariusza [Lewkowicz, 2013, s. 243-245].

Natomiast scenariusz dominacji zakłada (w najbardziej prawdopodobnym wariantcie), że w okresie programowania 2014-2020 euroregiony będą realizowały wyodrębnione programy operacyjne współpracy terytorialnej i dokonają ostatecznego przekształcenia się w Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Wskutek nabycia „nowej” osobowości prawnej, dysponowania znacznymi środkami finansowymi oraz skłonności do innowacji uzyskują one realny wpływ na procesy decyzyjne w instytucjach Unii Europejskiej. Końcowym efektem zjawiska euroregionalizacji jest w tym scenariuszu nowy porządek w Unii Europejskiej dający euroregionom pełną swobodę działania. Wzmocnienie pozycji euroregionów ma oznaczać przypisanie im znaczącej roli: społecznej, gospodarczej i politycznej w ramach Unii Europejskiej, Rady Europy i innych subregionalnych organizacji międzynarodowych [Lewkowicz, 2013, s. 239].

Analiza funkcjonowania euroregionów w Polsce wskazuje na pewne, choć nieznaczne, symptomy realizacji scenariusza dezintegracji. Świadectwem na to jest zaprzestanie działalności, powstałego w 2001 roku, polsko-czeskiego Euroregionu Dobrawa (zlikwidowanego w roku 2004). Inny przykład to nieprzystąpienie gmin: Gołdap i Kowale Oleckie do współpracy w ramach Euroregionu Szeszupa. Z kolei w styczniu bieżącego roku pojawiła się informacja medialna o zamiarze wystąpienia Białej Podlaskiej z Euroregionu Bug. Jednak zjawiska te nie są wywołane skutkami procesów integracyjnych. Warto podkreślić, że Euroregion Dobrawa w praktyce nie podjął w ogóle działania. Gmina Kowale Oleckie nie uzyskała zgody na współpracę w Euroregionie Szeszupa ze strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych (autorowi nie udało się ustalić przyczyn niepodjęcia współpracy przez gminę Gołdap). Tymczasem władze miasta Biała Podlaska chęć opuszczenia struktury euroregionu tłumaczyli generowaniem jedynie kosztów współpracy wobec braku korzyści. Obserwowane zmiany przemawiają za nieznacznym ukierunkowaniem funkcjonowania euroregionów w stronę scenariusza dezintegracji.

Jednakże o wiele bliższy euroregionom jest scenariusz kontynuacji. Jego realizacja została potwierdzona w perspektywie finansowej 2007-2013, kiedy to euroregiony aktywnie uczestniczyły w pozyskiwaniu środków europejskich w ramach celu trzeciej unijnej polityki spójności – Europejska Współpraca Terytorialna. Współpraca euroregionalna wpisała się w tym okresie w programy operacyjne EWT. Na ten rodzaj współpracy w Unii Europejskiej przeznaczono łącznie 7,75 mld euro. Alokację środków EWT realizowanej w programach na pograniczu Polski prezentuje tabela 2.

Cztery polskie euroregiony z granicy zachodniej (i wszystkie należące do nich obszary) podjęły się uczestnictwa w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT), takich jak: Polska – Czechy, Polska – Saksonia, Polska – Brandenburgia oraz Polska – Meklemburgia – Pomorze Przednie/Brandenburgia. Przy tym swoją obecność w więcej niż jednym programie zaznaczyły: Euroregion Nysa oraz Euroregion Nysa-Szprewa-Bóbr, co należy tłumaczyć zdobytym doświadczeniem euroregionalnym oraz dążeniem do osiągnięcia skonkretyzowanych priorytetów.

Tabela 2. Alokacja środków EWT realizowanej w programach na pograniczu Polski w latach 2007-2013

Lp.	Program EWT	Budżet programu w euro
Polska granica zachodnia		
1.	Polska – Czechy	258 000 000
2.	Polska – Saksonia	124 000 000
3.	Polska – Brandenburgia	146 470 982
4.	Polska – Meklemburgia – Pomorze Przednie/Brandenburgia	156 250 000
Polska granica południowa i wschodnia		
5.	Polska – Słowacja	185 185 633
6.	Polska – Litwa	71 680 000
7.	Południowy Bałtyk	75 342 210
Programy EWT w ramach Partnerstwa Wschodniego		
8.	Polska – Białoruś – Ukraina	186 200 000
9.	Litwa – Polska – Rosja	132 130 000

Źródło: [Greta, 2013, s. 205].

Z kolei realizacja programu operacyjnego EWT Polska – Słowacja miała istotne znaczenie dla euroregionów: Karpackiego, Tatry i Beskidy. Program ów został skierowany w stronę: rozwoju i poprawy infrastruktury transgranicznej, wzmocnienia rozwoju społeczno-gospodarczego, wsparcia inicjatyw lokalnych oraz pomocy technicznej.

Program operacyjny EWT Polska – Litwa objął swoim zasięgiem obszar: Euroregionu Niemen, Bałtyk i Szeszupa, natomiast program operacyjny EWT Południowy Bałtyk odznaczył się współpracą partnerów tworzących Euroregion Bałtyk, z tym że poza programem pozostali członkowie euroregionu z Łotwy i Rosji.

W ramach Partnerstwa Wschodniego, będącego jednym z wymiarów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, euroregiony z pogranicza południowo-wschodniego, tj.: Karpacki, Bug, Niemen, Puszcza Białowieska, Łyna – Ława oraz Szeszupa, zaznaczyły swoją aktywność w realizacji programu operacyjnego EWT Polska – Białoruś – Ukraina oraz Polska – Litwa. Część z nich (Euroregion: Niemen, Szeszupa i Łyna – Ława) oraz Euroregion Bałtyk były w obszarze wpływu programu operacyjnego EWT Litwa – Polska – Rosja [Greta, 2013, s. 181-195].

W perspektywie finansowej 2014-2020 ponownie Europejska Współpraca Terytorialna stanowi jeden z celów polityki spójności Unii Europejskiej – tym razem cel drugi. Jest zatem wzorem poprzedniego okresu programowania, istotnym elementem wzmocnienia spójności społeczno-gospodarczej wspólnoty. W ramach EWT w Polsce zostały przewidziane do realizacji programy finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Ich nazwy wraz z finansową alokacją zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3. Programy EWT w Polsce przewidziane do realizacji w latach 2014-2020

Lp.	Program EWT	Budżet programu w euro
1.	Polska – Słowacja	155 000 000
2.	Czechy – Polska	226 000 000
3.	Polska – Saksonia	70 000 000
4.	Brandenburgia – Polska	100 000 000
5.	Meklemburgia – Pomorze Przednie – Brandenburgia – Polska	134 000 000
6.	Południowy Bałtyk	83 100 000
7.	Litwa – Polska	51 500 000
8.	Region Morza Bałtyckiego	264 000 000
9.	Europa Środkowa	246 000 000
10.	Interreg Europa	359 000 000
11.	INTERACT 2014-2020	39 000 000
12.	URBACT III	74 000 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej...*].

Euroregiony na granicach Polski znalazły się przed kolejną szansą, by po raz kolejny stać się aktywnym beneficjentem środków zagwarantowanych w programach EWT. Zdobyte w poprzednim okresie programowania doświadczenia powinny wzmocnić działalność euroregionalną w kontekście realizacji celów i zadań własnych oraz celów unijnej polityki spójności. Czy tak się stanie? Nie wiadomo. Ocena tego stanu rzeczy w pełni będzie możliwa dopiero po roku 2020. Jednak wydaje się, że funkcjonowanie euroregionów w Polsce nadal będzie wpisywać się w realizację scenariusza kontynuacji. Bowiem w chwili obecnej na szeroką skalę nie są identyfikowane żadne istotne przesłanki skłaniające do podążania przez euroregiony inną drogą, niż nakreśloną przez scenariusz dezintegracji czy dominacji.

5. Podsumowanie

Euroregiony funkcjonujące od początku lat dziewięćdziesiątych na granicy Polski na stałe już wpisały się w obraz gospodarczy kraju. Fakt, iż w ostatniej dekadzie nie miało miejsca powstanie żadnego nowego stowarzyszenia nie przesądza o zamieraniu działalności tych, które dotychczas funkcjonują. Ukazany w artykule przykład Euroregionu Karpackiego dobitnie wskazuje na dużą aktywność stowarzyszenia w wielu przekrojach, w tym zwłaszcza w ramach realizacji projektów opartych na wykorzystaniu środków Unii Europejskiej. Jednak odniesienie tego wniosku do wszystkich euroregionów nie jest możliwe, gdyż wymaga przeprowadzenia badań w szerszym zakresie. Przedwczesne wydaje się głoszenie tezy o zaniku działalności euroregionalnej. Mimo wszystko, takiego rozwoju zdarzeń

nie można absolutnie wykluczyć. Obserwacja i analiza działalności euroregionów w latach 2007-2013 utwierdza w przekonaniu, iż najbardziej prawdopodobna jest realizacja scenariusza kontynuacji. Przemawia za tym zarówno dotychczasowe zaangażowanie euroregionów w osiąganie celu Europejskiej Współpracy Terytorialnej, jak i perspektywa spełnienia tego celu w latach 2014-2020. Realizowane w latach 2007-2013 programy w ramach EWT, jak i te przyjęte do realizacji obecnie, stanowią wyraźną przesłankę traktowania euroregionów jako stabilnego uczestnika wnoszącego istotny wkład w rozwój współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej.

Literatura

1. Borys T. 2004 *Euroregiony jako nowe wyzwanie dla statystyki*, Śląski Przegląd Statystyczny nr 3, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław.
2. Borys T., Panasiewicz Z. 1996 *Współpraca transgraniczna w Polsce – efekty i możliwości współpracy strony polskiej na przykładzie Euroregionu Neisse-Nisa-Nysa*, Urząd Statystyczny w Jeleniej Górze, Jelenia Góra.
3. *Cele i założenie / Karpacki Horyzont 2020 / Euroregion Karpacki*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.karpacki.pl/karpacki-horyzont-2020/cele-i-zalozenie/>], data wejścia: 06.03.2015].
4. *Czym jest Marka Carpathia / Marka Carpathia / Euroregion Karpacki*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.karpacki.pl/marka-carpathia/marka-carpathia/>], data wejścia: 06.03.2015].
5. Dumala H. 2000 *Czy istnieje model „polskiego” euroregionu?*, [w:] *Euroregiony – mosty do Europy bez granic*, W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
6. *Euroregion Karpacki*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.karpacki.pl/>], data wejścia: 06.03.2015].
7. *Euroregion Silesia – Stowarzyszenie Gmin Dorzecza Górnej Odry*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.euroregion-silesia.pl/>], data wejścia: 22.02.2015].
8. *Euroregionalny System Współpracy / Narzędzia współpracy / Euroregion Karpacki*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.karpacki.pl/narzedzia-wspolpracy/esw/>], data wejścia: 06.03.2015].
9. *Fundusze Grantowe – opis/Granty Szwajcarskie/Euroregion Karpacki*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.karpacki.pl/granty-szwajcarskie/undusze-rantowe-opis/>], data wejścia: 06.03.2015].
10. Gabbe J., Malchus V., Martinos H. 2000 *Praktyczny Podręcznik Współpracy Transgranicznej*, SERG- Komisja Europejska, Gronau.
11. Greta M. 2013 *Euroregiony polskie w procesie integracji europejskiej oraz w przewyciężaniu peryferyjności i dysproporcji regionalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
12. Lewkowicz Ł. 2013 *Euroregiony na pograniczu polsko-słowackim. Geneza i funkcjonowanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

13. Małecka E. 2004 *Euroregiony na granicach Polski 2003*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław.
14. *Praktyczny Przewodnik Współpracy Transgranicznej LACE*, 1997, wyd. 2, Komisja Europejska, Gronau – Bruksela.
15. *Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach/>], data wejścia: 08.03.2015].
16. Słowińska B. 2005 *Międzynarodowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, W. Kosiedowski (red.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności DOM ORGANIZATORA, Toruń.
17. *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. z 1989, Nr 20, poz. 104.