

Jerzy Ładysz, Henryk Z. Oziem

EUROPEJSKIE UGRUPOWANIA WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ JAKO NOWA FORMA EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ

1. WPROWADZENIE

W lipcu 2004 r. Komisja Europejska złożyła wniosek w sprawie utworzenia tzw. europejskich ugrupowań współpracy transgranicznej (*European Grouping of Cross-border Cooperation – EUWT*) [1]. Nowa instytucja z założenia ma służyć realizacji Celu 3 wspólnotowej polityki spójności w okresie budżetowym 2007-2013, którym jest wspieranie europejskiej współpracy terytorialnej. Inicjatywa powołania tej instytucji ma na celu ułatwienie władzom krajowym, regionalnym i lokalnym oraz podmiotom publicznym współpracy transgranicznej, a także międzynarodowej i międzyregionalnej, w szczególności w zakresie przedsięwzięć finansowanych zarówno ze źródeł wspólnotowych, jak również z budżetów państw członkowskich. Współpraca ma być realizowana w ramach nowej jednostki organizacyjnej o charakterze ponadnarodowym, wyposażonej w osobowość prawną oraz reprezentującej zrzeszonych w niej członków wobec osób trzecich, działającej w oparciu o jednolite procedury. Szczegółowe zadania przekazane tej strukturze przez jej członków będą zdefiniowane w tzw. konwencji (porozumieniu) w sprawie współpracy transgranicznej (*Convention of European Cross-border Cooperation*), której interpretacja i stosowanie (także w przypadku sporów) będzie się odbywać na podstawie systemu prawnego jednego z państw członkowskich. EUWT będą instrumentem o charakterze fakultatywnym. Zgodnie z projektem rozporządzenia [1], powołanie EUWT nie będzie miało wpływu na odpowiedzialność finansową jej członków oraz państw członkowskich, na budżet państwa, w którym zostaną utworzone, na ustrój terytorialny państwa oraz kompetencje w zakresie administracji i policji. Ugrupowania te powinny podejmować działania bądź w celu wdrażania programów współpracy przygranicznej UE, bądź też bez finansowej interwencji Wspólnoty powinny realizować projekty z zakresu współpracy terytorialnej z

inicjatywy państw członkowskich, ich regionów oraz władz i społeczności lokalnych. W przypadku pomyślnego przebiegu prac przygotowawczych, decyzja o utworzeniu każdego nowego ugrupowania będzie publikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Od tego momentu zdolność prawna EUWT będzie uznawana przez każde z państw członkowskich.

Proponowane przez Komisję Europejską rozwiązanie należy uznać za dojrzałe, od dawna oczekiwane, a wręcz konieczne, pozwala bowiem stworzyć ujednoczone podstawy prawne prowadzenia wszystkich rodzajów współpracy terytorialnej na obszarze Unii Europejskiej. EUWT powinny przyczynić się także do wzmocnienia zasady programowania współpracy oraz oparcia jej na wspólnym opracowaniu i bardziej efektywnej realizacji strategii i koncepcji rozwoju.

2. STOSOWANIE NOWEJ TERMINOLOGII

Pewne wątpliwości budzi sama nazwa nowej instytucji. Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej ma ona zajmować się nie tylko współpracą transgraniczną. A więc bardziej stosownym określeniem mogłoby być np. „europejskie stowarzyszenia współpracy” (*European Grouping for Co-operation*) [2] lub – co wydaje się być najbardziej odpowiednie – „europejskie stowarzyszenia współpracy terytorialnej”. W dalszej kolejności będziemy się posługiwać nazwą „europejskie ugrupowania współpracy transgranicznej” oraz skrótem „EUWT” – tak jak to zostało przetłumaczone z najważniejszego dokumentu zapowiadającego tak daleko idące zmiany – z *Wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskich ugrupowań współpracy transgranicznej* [1].

Uporządkowania wymaga również terminologia dotycząca różnych rodzajów współpracy, którą powinny zajmować się EUWT. Jedną z propozycji jest klasyfikacja Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (SERG), zgodnie z którą terminem zbiorczym na określenie współpracy transgranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej powinna być „współpraca transeuropejska” (*Trans-European Co-operation*) [2]. W literaturze polskojęzycznej termin ten jak dotąd nie był wystarczająco rozpowszechniony. Ponadto jak się wydaje, warto bazować na już istniejącej terminologii z dziedziny integracji europejskiej. Bardziej precyzyjnym określeniem byłaby „europejska współpraca terytorialna”, co odzwierciedla obszar geograficzny współpracy, a jednocześnie charakteryzuje jej zróżnicowaną podmiotowość.

3. ZASADNOŚĆ OPRACOWANIA KONCEPCJI EUWT I JEJ WDRAŻANIA

Kluczową przesłanką powstania propozycji powołania EUWT jest zbyt słabe przystosowanie obecnych rozwiązań instytucjonalnych do organizowania współpracy terytorialnej w ramach inicjatywy wspólnotowej INTERREG III w okresie

programowania 2000-2006. Powołanie EUWT wydaje się być konieczne i mocno uzasadnione istniejącymi obecnie na obszarze Wspólnoty rozbieżnościami w prowadzeniu współpracy transgranicznej, międzynarodowej, a także międzyregionalnej. Postulat utworzenia EUWT wynika z faktu, iż do tej pory współpraca pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w zakresie wspólnego wdrażania projektów współfinansowanych ze środków Wspólnoty rozwijała się zbyt wolno i napotykała liczne bariery. Państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne doświadczają istotnych trudności w zakresie przeprowadzania i zarządzania działaniami dotyczącymi współpracy transgranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej, w ramach zróżnicowanych narodowych systemów prawnych i procedur. Wymaga to zastosowania odpowiednich środków na poziomie wspólnotowym w celu ograniczenia tych barier i dysproporcji. Harmonijny rozwój całego terytorium Wspólnoty oraz wzmocnienie gospodarczej, społecznej i przestrzennej spójności wymagają intensyfikacji współpracy terytorialnej oraz podejścia kroków, które poprawią warunki prowadzenia różnych rodzajów tej współpracy. Aby zmniejszyć przeszkody utrudniające europejską współpracę terytorialną, konieczne jest wprowadzenie na poziomie wspólnotowym nowego instrumentu współpracy. Spodziewana intensyfikacja współpracy terytorialnej na obszarze Unii Europejskiej powinna przyczynić się do lepszej realizacji podstawowego celu funkcjonowania Unii, jakim jest niwelowanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy poszczególnymi regionami.

W opinii Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (SERG), europejskie ugrupowania współpracy transgranicznej wydają się być odpowiednim rozwiązaniem na przyszłość, jeśli chodzi o usprawnienie i wzmocnienie współpracy transgranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej; zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż mają one działać na poziomie Wspólnoty, a jednocześnie mają mieć charakter dobrowolny i opcjonalny [2]. Członkami ugrupowań mogą być zarówno poszczególne państwa tworzące UE, jak i władze regionalne czy lokalne. Nowe organizacje mają być wyposażone we własny budżet oraz organy służące realizacji powierzonych im zadań. Ugrupowania będą realizować swoje zadania jako podmioty mający osobowość prawną. Ich działalność będzie polegała na przydzielaniu wyznaczonych zadań do realizacji swoim członkom. Bardzo ważne dla funkcjonowania EUWT będzie nadanie im uprawnień do podejmowania działań przy wdrażaniu programów współpracy transgranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej realizowanych w ramach funduszy strukturalnych, jak i specjalnych programów zainicjowanych przez poszczególne państwa członkowskie i niewspółfinansowanych przez Unię Europejską.

4. ROLA EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ W POLITYCE SPÓJNOŚCI UE

Propozycja Komisji Europejskiej w zakresie powołania nowego instrumentu polityki spójności o charakterze wspólnotowym – europejskich ugrupowań współpracy transgranicznej – wskazuje na znaczącą i stale powiększającą się rolę współpracy terytorialnej w kontekście polityki spójności UE. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie programów Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG ujawniły trudności, jakie występują w dochodzeniu do wspólnych struktur wdrażających programy, wynikające przede wszystkim z różnych uwarunkowań formalno-prawnych w poszczególnych krajach partnerskich. Obawy budzi jednak zasadność tworzenia dodatkowych struktur na szczeblu wspólnotowym oraz kwestia, czy rozwiązanie to pozwoli uniknąć problemów, jakie pojawiają się obecnie przy opracowywaniu i realizacji projektów dofinansowywanych z programu INTERREG.

W krajach Unii Europejskiej dobiega końca debata nad kształtem kolejnej perspektywy finansowej na lata 2007-2013, w tym przyszłości wspólnotowej polityki spójności. Nowe cele wspólnotowej polityki spójności oraz planowane środki przeznaczona na ich realizację zostały zaprezentowane w tabeli 1.

Tabela 1. Planowane kierunki działań oraz budżet polityki spójności UE w latach 2007-2013

| | Cele | Planowane środki, mld euro | Udział pro- centowy |
|---------------------------------------|---|-------------------------------|------------------------|
| 1 | Wsparcie konwergencji – wspieranie przyspieszonego wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych miejsc pracy w regionach słabiej rozwiniętych (PKB poniżej 75% średniej UE-25); działania finansowane z EFRR, EFS i Funduszu Spójności. | 264,0 | 78,5% |
| 2 | Wsparcie regionalnej konkurencyjności i zatrudnienia – wspieranie zmian strukturalnych w regionach nie kwalifikujących się do wsparcia konwergencji; finansowanie z EFRR i EFS. | 57,9 | 17,2% |
| 3 | Wsparcie europejskiej współpracy terytorialnej – wspieranie terytorialnej konkurencyjności oraz promowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju terytorium UE – beneficjentami będą wewnętrzne i zewnętrzne regiony graniczne; finansowanie z EFRR. | 13,2 | 3,94% |
| Łącznie wydatki na politykę spójności | | 336,1 | |

Źródło: [3].

Na cel 3 polityki spójności UE w najbliższej perspektywie budżetowej składa się wspieranie trzech rodzajów współpracy wspieranych w dotychczasowych okresach budżetowych przez Inicjatywę Wspólnotową INTERREG: współpracy trans-

granicznej, współpracy międzyregionalnej oraz współpracy transnarodowej (międzynarodowej).

W dniu 14 lipca 2004 r. Komisja Europejska opublikowała część pakietu legislacyjnego dotyczącego nowej perspektywy finansowej 2007-2013, w tym projekty rozporządzeń dotyczących zasad realizacji wspólnotowej polityki spójności (rozporządzenie ogólne oraz cztery rozporządzenia szczegółowe dla poszczególnych instrumentów: Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz europejskich ugrupowań współpracy transgranicznej). Projekty te są uszczegółowieniem propozycji zawartych w Komunikacie Komisji nt. nowej perspektywy finansowej z 10 lutego 2004 r. oraz w Trzecim Raplocie na temat spójności gospodarczej i społecznej z 18 lutego 2004 r. [4]. Zaproponowane zmiany wynikają z potrzeby wzmocnienia niektórych obszarów interwencji wspólnotowej w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej.

4. WYBRANE RÓŻNICE MIĘDZY EUWT A EUROREGIONEM

Jak wynika z analizy rozporządzenia nr 496/2004 Komisji Europejskiej [1], najważniejsze różnice między proponowaną nową instytucją współpracy transgranicznej a modelowym euroregionem są następujące:

- EUWT z założenia będą posiadać osobowość prawną, euroregiony jako całość nie posiadają osobowości prawnej,
- dokument założycielski ugrupowania będzie publikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, co oznacza, że zdolność prawna ugrupowania będzie uznawana w każdym z państw członkowskich Unii, co nie jest praktykowane w przypadku współpracy euroregionalnej,
- członkami EUWT mogą być państwa, władze regionalne i lokalne oraz inne lokalne organizacje publiczne; do euroregionów nie mogą należeć całe państwa,
- celem EUWT będzie „ułatwianie i promowanie współpracy transgranicznej członków w celu zwiększenia spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej” Unii Europejskiej, euroregiony natomiast realizują najczęściej kilka różnych celów,
- zadaniem EUWT może być również wspieranie i promowanie współpracy transnarodowej i międzyregionalnej, euroregiony wspierają wyłącznie współpracę w regionie transgranicznym,
- EUWT będzie mogło zarządzać wdrażaniem programów współpracy przygranicznej UE, a nie tylko ich małą częścią w postaci Funduszu Mikroprojektów w ramach INTERREG III A, jak dzieje się w przypadku euroregionów,
- dokument założycielski będzie ograniczał współpracę w ramach ugrupowania wyłącznie do jednej, wybranej przez jego członków, dziedziny; euroregiony inicjują i koordynują współpracę w wielu dziedzinach wyznaczonych w ich statutach,

- ugrupowanie będzie funkcjonować w oparciu o system prawa wewnętrznego jednego z państw członkowskich; euroregiony bazują na prawie wewnętrznym państw do których należą ich członkowie.

Należy zauważyć, że projekt rozporządzenia przewidujący powołanie instrumentu współpracy terytorialnej o charakterze wspólnotowym odbiega od dotychczasowej filozofii Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi Rady Europy z 1980 roku, opartej na zasadzie zachęcania władz państwowych do ułatwiania współpracy władz lokalnych i nie nakładającej ponadnarodowych rozwiązań. Ustosunkowanie się do propozycji Komisji odnośnie EUWT wymaga kompleksowej analizy wszystkich regulacji odnoszących się do kwestii współpracy terytorialnej, w tym dotyczących Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (*European Neighborhood Instrument*), jak i szczegółowych zasad zarządzania i kontroli działań realizowanych w ramach celu 3 polityki spójności. Wyjaśnienia wymaga kwestia, w jakim zakresie EUWT ma realizować w okresie programowania 2007-2013 programy celu 3, jakie będą zależności między ewentualnymi strukturami EUWT oraz strukturami planowanymi dla wdrażania celu 3, a także w jakich relacjach pozostawać ze sobą będą EUWT i euroregiony.

Występuje także wątpliwość co do zasadności zaproponowanych przez Komisję Europejską rozwiązań w zakresie składu EUWT (władze lokalne, regionalne, inne lokalne organy publiczne, państwa członkowskie) oraz odpowiedzialności finansowej członków, ze względu na nie równorzędny status podmiotów. Należy zwrócić także uwagę, że osiągnięcia w zakresie współpracy transgranicznej zależą przede wszystkim od zaangażowania stron, atmosfery stosunków oraz uregulowań w zakresie innych obszarów (np. swobodny przepływ osób), a nie od przyjętego instrumentarium prawnego. Ponadto projekt rozporządzenia nie reguluje kwestii współpracy z regionami nie leżącymi w granicach Unii Europejskiej.

5. PODSUMOWANIE

Ze wstępnej analizy wynika, że projekt rozporządzenia Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie europejskich ugrupowań współpracy transgranicznej należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia generalnych założeń dotyczących uregulowania na szczeblu wspólnotowym kwestii związanych z utrudnieniami we współpracy terytorialnej, powodowanymi odmiennymi przepisami prawa regulującymi te kwestie w poszczególnych państwach. Ewentualne przyjęcie projektu rozporządzenia w wersji zawierającej kolizję z obowiązującymi przepisami prawa wewnętrznego nie będzie stanowiło przeszkody, z uwagi na specyfikę rozporządzenia jako instrumentu prawa wspólnotowego, do jego stosowania z pierwszeństwem przed pozostającymi z nim w kolizji przepisami ustaw. Należy jednak dążyć do wyeliminowania nasuwających się wątpliwości, chociażby ze względu na konieczność zapewnienia nowym rozwiązaniom właściwego stosowania wraz z koegzystującymi unormowaniami prawa krajowego, w tym przepisom związanym z funkcjonowa-

niem EUWT jako uczestników obrotu prawnego. Zakładając, że zaproponowany przez Komisję nowy instrument polityki spójności będzie prowadzić do poprawy warunków współpracy terytorialnej, realizacja zapisów rozporządzenia może przyczynić się do harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty, wzmocnienia spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz poprawy sytuacji na lokalnych rynkach pracy. Projekt rozporządzenia zakłada ułatwienie podmiotom władz regionalnych i lokalnych oraz lokalnym podmiotom publicznym prowadzenia współpracy transgranicznej, transnarodowej oraz międzyregionalnej, mając na uwadze znaczne trudności napotymane przez państwa członkowskie we wdrażaniu i zarządzaniu działaniami w zakresie tej współpracy spowodowane odmiennymi uwarunkowaniami prawnymi i proceduralnymi, a także ze względu na wzrost liczby granic lądowych i morskich związany z rozszerzeniem UE. Zakładając, że zaproponowany przez Komisję instrument EUWT będzie prowadzić do poprawy warunków współpracy terytorialnej, realizacja zapisów rozporządzenia może przyczynić się do harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty, wzmocnienia spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz poprawy konkurencyjności regionów.

Ze względu na brak szczegółowej informacji odnośnie finansowania EUWT, trudno na tym etapie określić bezpośrednie finansowe skutki rozporządzenia [2]. Zgodnie z zapisami projektu, powołanie EUWT nie zdejmie z jego członków odpowiedzialności finansowej za zarządzanie funduszami wspólnotowymi oraz krajowymi. Wyjaśnienia wymaga sposób finansowania budżetu EUWT oraz ustalenie wysokości wkładów poszczególnych członków. Wątpliwości może budzić odpowiedzialność finansowa członków EUWT. Istotna jest również kwestia efektywności wydatkowania środków w ramach celu 3, w tym również na nowy instrument. Wydaje się, że podobnie jak w przypadku inicjatywy INTERREG – koszty przygotowania i obsługi programów na poszczególne pogranicza będą relatywnie wysokie w odniesieniu do środków wydatkowanych na realizację projektów.

Powołanie europejskich ugrupowań współpracy transgranicznej będzie kolejnym krokiem w kierunku centralizacji, ujednoczenia i harmonizacji współpracy terytorialnej na obszarze Unii Europejskiej. Niewątpliwie, przyczyni się to do wzmocnienia wszystkich trzech rodzajów tej współpracy, a jednocześnie – do lepszej realizacji celów wspólnotowej polityki spójności poprzez włączenie we współpracę organów administracji centralnej, stworzenia mocnej bazy prawnej wiążącej partnerów zagranicznych itd. Należy także oczekiwać wystąpienia związanej z tym formalizacji i biurokratyzacji współpracy ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. Europejskie ugrupowania współpracy transgranicznej powinny stanowić alternatywną, opartą na zasadzie dobrowolności formę podejmowania wspólnych działań z partnerem zagranicznym w stosunku do już istniejących form współpracy zagranicznej.

Inicjatywa utworzenia europejskich ugrupowań współpracy transgranicznej znajduje się na zaawansowanym etapie przygotowania i implementacji tego pomy-

ślu. Wspomniane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskich ugrupowań współpracy transgranicznej, po jego zatwierdzeniu, ma obowiązywać od 1 stycznia 2007 roku.

BIBLIOGRAFIA

[1] *Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskich ugrupowań współpracy transgranicznej*, COM nr 496/2004.

[2] *Comments of the Association of European Border Regions (AEBR) on the proposal of the European Commission for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Grouping of Crossborder Co-Operation (EGCC)*, AEBR, 06.09.2004, <http://www.aebr.net/>

[3] Chałas M., *Fundusze strukturalne. Przewodnik*, Warszawa 2004.

[4] *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Europejska, Luksemburg 2004.

EUROPEAN GROUPINGS OF CROSS-BORDER COOPERATION AS A NEW FORM OF EUROPEAN TERRITORIAL COOPERATION

SUMMARY

The aim of creation of European Groupings of Cross-border Cooperation (EGCC) should be improvement and facilitation of European territorial cooperation. The main issue of analysis, has been carried out in this article, is that proposal of creation EGCC should be assessed positively in spite of many existing yet vaguenesses regarding to the principles of functioning of new institution and to some essential threats, which it brings for the interest of municipal and local authorities participating in cross-border, transnational and interregional cooperation.

Dr Jerzy Ładysz
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu
Katedra Gospodarki Przestrzennej
ul. Nowowiejska 3, 58-500 Jelenia Góra
jladysz@ae.jgora.pl

Mgr Henryk Z. Oziem
Białoruski Państwowy Uniwersytet
Wydział Geografii
Katedra Geografii Ekonomicznej Białorusi i Państw Wspólnoty
Prospekt F. Skoriny, 4, 220050 Mińsk, Białoruś