



POLICY PAPER

Nr 17 (100), październik 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Wojciech Lorenz (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Współpraca samorządowa na pograniczu polsko-czeskim

Adriana Skorupska

Polsko-czeskie pogranicze stało się modelowym przykładem najbardziej innowacyjnej współpracy transgranicznej. Tutaj powstawały pierwsze w Polsce euroregiony, a następnie Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT). Wciąż jednak istnieje tam niewykorzystany potencjał. Przewyciężenie trudności w kontaktach i skuteczne zastosowanie nowych form współpracy może zwiększyć szanse na rozwój tego regionu.¹

Pierwsze kontakty w latach 90. i euroregiony

Społeczności lokalne Polski i Czech szukają szans na ożywienie współpracy od lat 90. dwudziestego wieku. Wspólne działania koncentrowały się początkowo na wznowieniu dawnych powiązań oraz przewyciężaniu problemów demograficznych, gospodarczych i infrastrukturalnych. Dodatkową motywacją były przygotowania władz samorządowych i innych podmiotów lokalnych do stowarzyszenia z Unią Europejską, a następnie do członkostwa. Ważnym bodźcem do intensyfikacji kontaktów okazała się możliwość otrzymania środków przedakcesyjnych, wspierających współpracę transgraniczną.

Po sprecyzowaniu najważniejszych celów i nawiązaniu pierwszych kontaktów samorządy polskie i czeskie zdecydowały się na instytucjonalizację współpracy poprzez założenie euroregionów. Chociaż nie występują one w ustawodawstwie krajowym ani unijnym, przez wiele lat stanowiły najbardziej zaawansowaną formę współpracy transgranicznej między instytucjami i organizacjami dwóch lub większej liczby państw².

Pierwszy euroregion, o nazwie Nysa, został utworzony przez polskie samorządy w 1991 r. we współpracy z Czechami oraz Niemcami. W kolejnych latach z udziałem partnerów czeskich powstały euroregiony Glacensis (1996), Pradziad (1997), Śląsk Cieszyński (1998), Silesia (1998) i Beskidy (2000).

¹ Analiza została przygotowana po podróży studyjnej w czerwcu 2014 r. po pograniczu polsko-czeskim. Głównym źródłem informacji są wywiady z przedstawicielami euroregionów: Beskidy, Śląsk Cieszyński, Pradziad, Glacensis, Silesia, Nysa, oraz urzędów marszałkowskich województw: śląskiego, opolskiego i dolnośląskiego. Projekt „Na granicy/Na hranici. PISM i AMO na rzecz polsko-czeskiej współpracy transgranicznej”, w którym udział brali PISM (jako lider) oraz czeski think tank Stowarzyszenie Spraw Międzynarodowych (AMO, jako partner), otrzymał dofinansowanie w konkursie Forum Polsko-Czeskiego. Publikacja wyraża poglądy autorki i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.

² Euroregiony z udziałem polskich podmiotów tworzą stowarzyszenia zrzeszające samorządy lokalne, które powstawały po obu stronach granicy.

Euroregiony – nie bez powodu nazywane mostami do Europy bez granic czy też laboratoriami integracji europejskiej – pomogły szybko i skutecznie przygotować samorządy oraz społeczności lokalne z terenów pogranicza do członkostwa w UE. Trudno obecnie na terenie objętym współpracą terytorialną znaleźć jednostkę samorządu, która nie miałaby kontaktów z partnerami z Czech. Za relacjami samorządowymi poszła kooperacja szkół, domów kultury, jednostek straży pożarnej i izb gospodarczych, realizacja projektów infrastrukturalnych oraz rozwój współpracy w zakresie turystyki, która stała się w ostatnich latach głównym motorem rozwoju tych obszarów.

Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej w UE i Polsce

Aby zintensyfikować współpracę transgraniczną, Unia Europejska zaczęła nadawać jej nowy wymiar instytucjonalny i przeznaczać na nią większe środki finansowe. w odpowiedzi na problemy wynikające ze zróżnicowanych systemów prawnych i instytucjonalnych w różnych państwach w 2006 r. przyjęto rozporządzenie w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej³, czyli obecnie najbardziej zaawansowanego instrumentu współpracy terytorialnej w UE. Jego celem jest usprawnienie kooperacji, a przez to zwiększanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej państw Unii. Tworząc nowy instrument, opierano się na doświadczeniach dotychczasowej współpracy transgranicznej, programach Interreg oraz dorobku Komitetu Regionów i Rady Europy, w tym szczególnie popularnych od lat euroregionach⁴.

Wartością dodaną w stosunku do euroregionów jest posiadanie osobowości prawnej i zdolności do czynności prawnych przez EUWT. Nowy instrument może działać jako niezależny podmiot, posiadać własny budżet, nabywać i zbywać mienie oraz zatrudniać pracowników. Obowiązującym systemem prawnym staje się prawo państwa, w którym EUWT ma siedzibę. w praktyce zadania ugrupowań koncentrują się na realizacji projektów i programów współpracy terytorialnej współfinansowanych z budżetu UE⁵.

EUWT w Europie Środkowej skupiają się głównie na współpracy w sferze turystyki i edukacji oraz na projektach społecznych i infrastrukturalnych⁶. Tymczasem ugrupowania powstałe na pograniczach krajów zachodnich w większym stopniu koncentrują się na dialogu naukowym i badawczym, programach edukacyjnych oraz polityce energetycznej. Bardziej ambitny zakres tematycznych EUWT zachodnioeuropejskich wynika z tego, że zaraz po przyjęciu odpowiednich regulacji prawnych w ustawodawstwie krajowym mogły one zazwyczaj liczyć na specjalne, dodatkowe finansowanie. Ponadto niektóre z nich powstały na obszarach, gdzie od lat miały miejsce niesformalizowane kontakty transgraniczne.

Chociaż rozporządzenie UE o EUWT weszło w życie w 2006 r., a pierwsze ugrupowania zarówno w Europie zachodniej, jak i na granicy węgiersko-słowackiej powstały już w 2008 r., Polska przyjęła ustawę o nich dopiero w 2009 r.⁷ Mimo tego opóźnienia polskie samorządy lokalne i regionalne oraz stowarzyszenia tworzące euroregiony zainteresowały się nową formą współpracy, szybko rozwijającą się na innych granicach. w EUWT pokładano nadzieję na wzmocnienie kontaktów oraz osiągnięcie celów niemożliwych w małych dwustronnych projektach, ale też na dodatkowe fundusze.

Podobnie jak w związku z powoływaniem euroregionów, pojawiały się jednak obawy i pytania o rację bytu nowych podmiotów ze strony władz zarówno centralnych, jak i lokalnych. Nie brakowało opinii, że EUWT jako najwyższy poziom instytucjonalizacji współpracy transgranicznej i międzyregionalnej

³ Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (rozporządzenie 1082/2006 o EUWT).

⁴ T. Grosse, *Uwarunkowania wykorzystania nowego europejskiego instrumentu prawnego i rozwojowego*, Opinie i Ekspertyzy, OE-171, Kancelaria Senatu, maj 2011 r.

⁵ Są to głównie środki w ramach celu Europejskiej Współpracy Terytorialnej: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności.

⁶ T. Grosse, op. cit.

⁷ W Polsce funkcjonowanie EUWT reguluje ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (ustawa EUWT).

może zastąpić istniejące euroregiony. Przedstawiciele samorządów ostrzegali, że przekształcenie w EUWT sprawdzonej i dobrze prosperującej struktury, za jaką uważali euroregiony, przyniosłoby więcej szkód niż korzyści. Stowarzyszenia współtworzące euroregion cieszą się bowiem dużą niezależnością i swobodą ruchów, a współpracując ze swoimi odpowiednikami po drugiej stronie granicy, uwzględniają opinie i zainteresowania partnera oraz planują przyszłe działania. Natomiast do powołania EUWT konieczna jest decyzja o tym, która ze stron będzie zarządzać współpracą, co bywa barierą trudną do pokonania. EUWT oznacza też dużo większą zależność partnerów od siebie. Doświadczenia innych państw pokazały jednak, że EUWT nie musi zastępować euroregionów i może stanowić niezależny instrument.

W efekcie w 2013 r. zarejestrowano pierwsze EUWT z udziałem polskich samorządów – Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej Tritia, zrzeszające województwa śląskie i opolskie oraz czeski kraj morawsko-śląski i kraj żyliński na Słowacji. Tritii udało się przygotować dokumenty strategiczne, potrzebne do wnioskowania o fundusze przy kolejnych konkursach, i zdobyć środki na realizację trzech projektów. Ugrupowanie nie uzyskało natomiast oddzielnego finansowania na zasadzie pilotażowego programu z Komisji Europejskiej. Może jednak korzystać z programów współpracy transgranicznej i innych źródeł, jak choćby Fundusz Wyszehradzki, z którego obecnie finansowane są dwa projekty. Powołanie Tritii przetrąciło szlak i ułatwiło zakładanie kolejnych ugrupowań⁸.

Pomimo początkowych obaw przed wchłonięciem euroregionów przez EUWT, niemal każdy z euroregionów na pograniczu z Czechami rozważał z czasem możliwość stworzenia nowego ugrupowania. Niektóre podjęły się opracowania analiz na temat związanych z tym korzyści. Bliskie rejestracji jest EUWT Novum⁹, skupiające po stronie polskiej zarówno euroregiony Nysa i Glacensis, jak i województwo dolnośląskie. Celem tego ugrupowania stanie się efektywniejsze wykorzystanie funduszy na realizację projektów transgranicznych. Novum ma między innymi wspierać ochronę zasobów naturalnych i kulturowych oraz przedsiębiorczość, a także poprawiać dostęp do usług oraz sieci transportowych, informacyjnych i komunikacyjnych. Siedzibą ugrupowania będzie Jelenia Góra.

Do powołania EUWT niezależnie od istniejącego euroregionu przygotowują się też przedstawiciele Śląska Cieszyńskiego. Opierając się na doświadczeniach swojego partnerskiego regionu transgranicznego, Eurodystryktu Regio Pamina, planują wykorzystać instrument EUWT do powołania EuroInstytutu Polsko-Czesko-Słowackiego, który miałby charakter instytutu badawczego do spraw współpracy transgranicznej. Byłoby to EUWT o charakterze celowym, bliższe więc charakterystyce ugrupowań z pograniczy zachodniej części Europy.

Przy powoływaniu EUWT, podobnie jak przedtem w przypadku euroregionów, warunkiem sukcesu jest zbudowanie struktury z udziałem partnerów mających duże doświadczenie we współpracy i określone cele, którym EUWT byłoby podporządkowane. Nie potwierdziły się obawy, że tworzenie EUWT to nieodwracalny proces prowadzący do zaniku euroregionów. Ugrupowania nie zamierzają też konkurować z euroregionami o członków czy o fundusze europejskie. Chociaż na pograniczu polsko-słowackim zdecydowano się na założenie EUWT Tatry na podstawach euroregionu, to już wszystkie inne ugrupowania z polskim udziałem powstają albo w kooperacji z euroregionami, albo obok nich.

Wsparcie finansowe i cele współpracy transgranicznej

Chociaż współpraca transgraniczna z powodzeniem rozwijała się na zasadzie inicjatyw oddolnych, swoją dynamikę w dużym stopniu zawdzięcza wsparciu finansowemu. Pierwsze programy unijne wspierające współpracę transgraniczną na południowej granicy Polski pojawiły się w latach 90. w 1995 i 1996 r. w programie Polska–Czechy–Niemcy na działania stymulujące kontakty społeczności pogranicza trzech państw przeznaczono co roku 1,5 mln euro. w roku 1999 powołano program polsko-czeski ze środkami

⁸ W tym samym roku powołano EUWT Tatry, a w 2014 EUWT na pograniczu z Niemcami.

⁹ Założycielami i członkami Ugrupowania są: województwo dolnośląskie, kraje: liberecki, kralowohradecki, pardubicki i ołomuniecki, Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa, Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Glacensis, Euroregion Nysa – Stowarzyszenie Regionalne oraz Euroregion Pogranicza Czech, Moraw i Ziemi Kłodzkiej – Euroregion Glacensis.

początkowo na poziomie 3 mln euro, a w latach 2000–2003 – 5 mln euro. Dla porównania, w tych samych latach wsparcie dla programu Polska–Niemcy wynosiło co roku 44 mln euro. Wsparciem tym objęte były przede wszystkim duże projekty inwestycyjne, choć funkcjonował też tzw. Wspólny Fundusz Małych Projektów, zarządzany przez euroregiony. w ramach tego ostatniego wspierano projekty skoncentrowane na bezpośrednich kontaktach społeczności po obu stronach granicy.

W pierwszych latach po wejściu Polski i Czech do UE obowiązywał Program Inicjatywy Wspólnotowej Interreg IIIA Czechy–Polska 2004–2006. Miał na celu głównie poprawę jakości infrastruktury transportowej, komunikacyjnej, turystycznej, okołobiznesowej oraz w zakresie ochrony środowiska. Jednym z priorytetów było też wspieranie struktur wzmacniających współpracę oraz kontaktów między społecznościami lokalnymi po obu stronach granicy w ramach mikroprojektów. Po stronie polskiej przeznaczono na to ok. 18 mln euro¹⁰, więc kwotę podobną jak w programie Polska–Słowacja.

Program Interreg nie różnił się zasadniczo od programów Phare, jeśli chodzi o cele działań. Zmieniły się w nim natomiast niektóre kwestie techniczne, jak np. zasady finansowania. Podczas gdy w poprzednich latach obowiązywał system zaliczek, od 2004 r. wprowadzono zasadę refundacji kosztów. Zmiana ta wpłynęła negatywnie na dostępność programu, gdyż znacząco ograniczyła udział organizacji pozarządowych w konkursach grantowych. Uzyskiwanie płatności po zakończeniu działań nie jest bowiem problemem dla większości jednostek terytorialnych czy innych podmiotów państwowych, lecz stanowi barierę dla mniejszych organizacji pozarządowych, które nie dysponują własnymi środkami.

Wraz z Programem Operacyjnym Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007–2013 (POWT)¹¹ na znaczeniu zyskały działania transgraniczne. Stały się one samodzielnym celem europejskiej polityki spójności, co doprowadziło do zwiększenia środków finansowych. Na program ten przeznaczono ok. 219 mln euro, podniesiono również maksymalną wysokość dofinansowania do 85%. Beneficjentami tych projektów były przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, uczestniczyły w nich też szkoły i uczelnie wyższe.

Wraz z uruchamianiem kolejnych programów transgranicznych zmieniał się zasadniczy cel współpracy transgranicznej. Na przełomie XX i XXI wieku polegał on na przygotowaniu samorządów i innych podmiotów lokalnych do wejścia Polski i Czech do UE. Głównym zadaniem kolejnego etapu było skoncentrowanie uwagi na wejściu obu krajów do strefy Schengen, co miało szczególne znaczenie dla rozwoju kontaktów transgranicznych. Po osiągnięciu tych celów niektóre partnerstwa straciły motywację do działania wskutek braku jasno określonych nowych wyzwań. Aby ożywić współpracę, niektóre samorządy i euroregiony zaczęły się interesować nową inicjatywą unijną – EUWT. w innych przypadkach współpraca osłabła bądź stała się prowizoryczna. Pojawiły się działania określane przez niektórych przedstawicieli strony czeskiej jako „polsko-polskie”. Dotyczyło to sytuacji, gdy samorząd lokalny z Polski współpracował z organizacjami polonijnymi w Czechach.

Po pozytywnej ocenie programu transgranicznego na lata 2007–2013 zdecydowano o jego kontynuacji. W programie na lata 2014–2010 zachowany zostanie obszar wsparcia i struktura wdrażania, a przyznane mu finansowanie będzie zbliżone do dotychczasowego – ok. 226 mln euro. w proponowanym projekcie podkreślono potrzebę kontynuacji działań w ramach mikroprojektów, którymi dalej będą zarządzać euroregiony. Nowym rozwiązaniem jest natomiast wprowadzenie zasady koncentracji tematycznej i skupienie się na czterech głównych obszarach: wspólnym zarządzaniu ryzykiem, rozwoju potencjału przyrodniczego i kulturowego na rzecz wspierania zatrudnienia, edukacji i podnoszeniu kwalifikacji oraz współpracy instytucji i społeczności. Po konsultacjach publicznych, które odbyły się w czerwcu i lipcu 2014 r., projekt trafi we wrześniu 2014 r. do KE, a jego uruchomienie przewidywane jest na I kwartał 2015 r.

¹⁰ Program Inicjatywy Wspólnotowej Interreg IIIA Czechy-Polska 2004-2006, Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta, maj 2005 r., www.slaskie.pl/interreg/i_32_pl_cz_pb_03_05.pdf.

¹¹ Obszar Programu obejmuje 5 czeskich krajów: liberecki, hradecki, pardubicki, ołomuniecki i morawsko-śląski oraz 6 polskich podregionów: bielski i rybnicki (śląskie), jeleniogórski i wałbrzyski (dolnośląskie), nyski i opolski (opolskie), a także powiaty strzeliński i pszczyński. Instytucją zarządzającą programem jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Republiki Czeskiej, natomiast koordynatorem krajowym w Polsce Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Różnice utrudniające współpracę

W licznych analizach oraz kolejnych programach unijnych pogranicze polsko-czeskie jest traktowane jako jednolity obszar. Niektóre jego cechy, jak np. bezrobocie wyższe niż średnie w kraju oraz niższe wykształcenie mieszkańców, są wspólne dla całego pogranicza z Czechami. Jednak poszczególne części pogranicza południowego mają własną specyfikę geograficzną, historyczną i społeczną, co poważnie utrudnia wypracowanie jednolitych mechanizmów kooperacji. Zjawiskiem różnicującym jest np. problem odpływu ludności. Wyróżnia się tu powiat bielski, który jako jedyny na tym obszarze ma dodatnie saldo migracji. Lokalizacja Beskidów czy Dolnego Śląska wymusza koncentrację na samorządach z dwóch państw sąsiednich, podczas gdy środkowa część pogranicza utrzymuje relacje jedynie z czeskimi partnerami.

Istotnym czynnikiem jest również gęstość sieci większych miast. Na niektórych odcinkach granicy polskim samorządom miejskim brakuje odpowiednika po stronie czeskiej. Znaczna część projektów koncentruje się w dużych miastach – większe jednostki administracyjne mają więcej możliwości realizacji wspólnych projektów w różnych dziedzinach, dysponują też lepszym potencjałem finansowym i organizacyjnym oraz szerszym zapleczem partnerów społecznych. Brak dużych miast po stronie czeskiej na niektórych odcinkach granicy ogranicza wybór tematyki i zakres działań.

Różnice w strukturze administracyjnej występują na całym obszarze pogranicza. Dużym gminom wiejskim i miejskim po polskiej stronie, liczącym zwykle po kilka lub kilkanaście tysięcy mieszkańców, odpowiadają małe gminy po stronie czeskiej. Podczas gdy po stronie polskiej struktura urzędów jest rozbudowana, często z oddzielną jednostką do pozyskiwania funduszy unijnych bądź współpracy, urzędy po stronie czeskiej zatrudniają 2–3 osoby. Powoduje to różnice kompetencyjne i ogranicza możliwości współdziałania przy większych projektach.

Znacznie różnią się także preferowane obszary współpracy. Chociaż na całym pograniczu priorytetem pozostaje rozwój turystyki, funkcjonują też lokalne inicjatywy charakterystyczne dla danego obszaru. Bielsko-Biała i jej okolice kojarzone są np. z projektami energetycznymi, a wiele gmin należy do Energy Cities, stowarzyszenia współpracującego z samorządami na rzecz kształtowania lokalnej polityki energetycznej.

Kolejnym czynnikiem różnicującym jest historia. Przeszłość Śląska Cieszyńskiego wpływa na relacje polsko-czeskie w tym regionie, utrudniając podejmowanie inicjatyw np. o charakterze edukacyjnym. Na pozostałych terenach granicy polsko-czeskiej nie ma już tak silnych uwarunkowań historycznych. Dlatego np. w ramach jednego z projektów w euroregionie Silesia wydano polsko-czeski podręcznik dla gimnazjalistów pt. *Wspólne raciborsko-opawskie dziedzictwo. Podręcznik do edukacji regionalnej*¹² – na Śląsku Cieszyńskim raczej nie byłoby to jeszcze możliwe. Fakt, że wzajemne relacje kształtuje w dużym stopniu przeszłość, nie musi jednak oznaczać braku współpracy ani jej słabej jakości. Doświadczenia euroregionu Śląsk Cieszyński pokazują, że trudna historia oraz chęć przewyciężenia jej skutków poprzez wzajemne zbliżenie mogą także stanowić silną motywację dla nowych form współdziałania.

Jedną z głównych barier we współpracy transgranicznej pozostaje niewystarczająca liczba liderów stymulujących wspólne projekty. Odnosi się to zwłaszcza do samorządów lokalnych i stowarzyszeń tworzących euroregiony, gdzie bez zaangażowania partnerów z obu stron granicy współpraca traci swoją dynamikę. Przykładem może być euroregion Pradziad. Pomimo usilnych starań polskiej strony euroregionu w sprawie zintensyfikowania kontaktów, strona czeska nie wykazuje większego zainteresowania współpracą – każda ze stron realizuje swoje projekty i tylko niewielka ich część dotyczy faktycznie działań transgranicznych. Nie przeszkadza to jednak w utrzymywaniu bliskich relacji przez samorządy po obu stronach granicy w ramach euroregionu. Często pomimo braku wsparcia ze strony euroregionu czy też przeszkód formalno-organizacyjnych (małe gminy czeskie versus duże gminy polskie) zaangażowanie poszczególnych osób prowadzi do opracowywania nowych projektów transgranicznych. Powiat prudnicki,

¹² N. Mika, Š. Bělástová, *Wspólne raciborsko-opawskie dziedzictwo. Podręcznik do edukacji regionalnej / Společné ratibořsko-opavské dědictví. Příručka k regionální výuce*, Gimnazjum nr 3 im. Augustyna Weltzla w Raciborzu, Racibórz–Opava, 2003.

gdzie znajduje się siedziba euroregionu, był jednym z samorządów o największej liczbie zrealizowanych projektów w ostatnich latach.

Różnice w podejściu do współpracy transgranicznej i wsparcia władz lokalnych dla jej rozwoju widoczne są także między poszczególnymi województwami. Relacje z wyższymi szczeblami samorządów wynikają często z kontaktów personalnych, zaangażowania danego urzędu w kontakty transgraniczne oraz wagi, jaką w danym regionie przywiązuje się do współdziałania z samorządem czeskim. Widoczne jest to choćby w strukturze organizacyjnej urzędów marszałkowskich i usytuowaniu w niej pracowników odpowiedzialnych za kontakty transgraniczne¹³. z tym związane są też relacje samorządów lokalnych oraz euroregionów z władzami regionalnymi – zarówno samorządem, jak i administracją wojewódzką, która pełni funkcje kontrolne w stosunku do samorządów lokalnych.

Wnioski i rekomendacje

EUWT jest nowym instrumentem, niezależnym od innych form współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Znajduje on szerokie zastosowanie, którego zasięg może się jeszcze zwiększyć, ponieważ samorządy oraz inne podmioty państwowe będą wypracowywały różne modele EUWT, zależnie od swoich wizji, celów i możliwości. Ugrupowania mają też szansę stać się nowatorskim rozwiązaniem dla współpracy terytorialnej nie tylko między podmiotami z obszarów przygranicznych. Samorządy, państwa członkowskie UE, podmioty prawa publicznego oraz stowarzyszenia różnych państw mogą się zrzeczać bez konieczności podpisywania międzynarodowych umów. Podobnie jak wiele lat temu pogranicze polsko-czeskie przecierało polityczno-formalne ścieżki do powołania euroregionów, tak teraz południe Polski znów odgrywa nowatorską rolę w tworzeniu EUWT na polskich granicach. Jednak aby wykorzystać istniejące formy współpracy i zapewnić im odpowiednią dynamikę, należy przeanalizować mechanizmy na poziomie regionalnym, krajowym i unijnym.

- Współpracę można wzmocnić przez wspólne planowanie i realizowanie budżetu. Chociaż projekty transgraniczne zakładają udział partnerów z dwóch stron granicy, w praktyce często uczestniczy w nich tylko jedna strona. Przykładem mogą być mikroprojekty zarządzane przez euroregiony, w których formalnie wymagane jest współdziałanie w przynajmniej dwóch spośród czterech obszarów (wspólne przygotowanie, realizacja, personel, finansowanie). Nietrudno jednak we wniosku zadeklarować wspólne projektowanie i działanie, np. poprzez udział eksperta w konferencji, a faktycznie projekt zrealizować po jednej stronie granicy. Dlatego należałoby wprowadzić wymóg projektowania wspólnego budżetu, co zapewniłoby wyższy poziom współpracy, a także silniejsze zaangażowanie społeczności po obu stronach granicy. By wzmocnić pozytywny efekt mikroprojektów, które koncentrują się na budowaniu relacji między ludźmi, należy zwiększyć udział organizacji pozarządowych w ich realizacji oraz dążyć do tego, by liczba przedstawicieli z obu państw była zbliżona.
- Wprowadzenie systemu zaliczek w projektach zwiększyłoby udział organizacji pozarządowych w programach transgranicznych. Możliwość taka istniała w czasie trwania programu Phare CBC, co przekładało się na duże zaangażowanie tych organizacji w działania transgraniczne. Wraz z wycofaniem systemu zaliczek, odsetek organizacji społecznych wśród beneficjentów programów transgranicznych znacznie się obniżył na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Polska podnosiła kwestię zaliczek w dyskusji nad projektami Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) w UE i podczas negocjacji przepisów dotyczących wsparcia ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego dla EWT. w tej chwili jednak przepisy UE nie przewidują systemu zaliczek

¹³ Przykładowo na Dolnym Śląsku istnieje oddzielny referat zajmujący się współpracą transgraniczną. Na Górnym Śląsku powołano oddzielny Departament Współpracy Zagranicznej, który zajmuje się kontaktami z innymi regionami świata. Departament koncentruje się na procedurach i obsłudze wizyt zagranicznych, natomiast za współpracę transgraniczną i środki europejskie odpowiada Wydział Rozwoju Regionalnego.

dla beneficjentów, więc ich ewentualne uruchomienie wymagałoby wkładów z budżetów narodowych. Ponieważ programy EVT mają charakter międzynarodowy, utworzenie systemu zaliczek w przypadku programu polsko-czeskiego wymagałoby zgody strony czeskiej, która obecnie jako instytucja zarządzająca nie widzi możliwości takiego rozwiązania. Polska powinna podjąć działania dyplomatyczne zmierzające do zmiany czeskiego stanowiska. w razie niepowodzenia należy rozważyć wprowadzenie zaliczek tylko dla polskich beneficjentów ze środków budżetowych Polski, co wymagałoby zgody partnerów zagranicznych i Ministerstwa Finansów. Dodatkowo można wystąpić o zgodę na udzielanie zaliczek tylko dla organizacji pozarządowych, które są teraz bardzo słabo reprezentowane wśród beneficjentów programów transgranicznych.

- Ponieważ obszar pogranicza – z uwagi na położenie na obszarze górzystym stanowiącym naturalną barierę dla transportu – jest w gorszej sytuacji gospodarczej, do jego ożywienia konieczne będą inwestycje w infrastrukturę kolejową i drogową. Utrzymywanie się peryferyjności oznacza mniejszą atrakcyjność dla kapitału, a to prowadzi do wysokiego bezrobocia i emigracji mieszkańców. W dalszej kolejności wpływa to negatywnie na strukturę wiekową oraz na poziom wykształcenia. Młodzi, dobrze wyedukowani ludzie wyjeżdżają do większych ośrodków w poszukiwaniu pracy. Chociaż potencjał tego obszaru leży w turystyce i uzdrowiskach po obu stronach granicy, niedostateczna infrastruktura turystyczna i komunikacyjna nie pozwala na optymalne wykorzystanie tych walorów. Lepsza transgraniczna i krajowa dostępność tych terenów poprawiłaby sytuację w regionie¹⁴. Jest to jednak przykład działań, które wymagają zaangażowania wyższego szczebla administracji samorządowej i rządowej.
- Lepsza znajomość języka sąsiada, zarówno wśród osób odpowiedzialnych za współpracę, jak i grup z niej korzystających, zwłaszcza młodzieży, przyczyniłaby się do większego zaangażowania stron. Opisując kontakty transgraniczne z Czechami, jako jedną z zalet wskazuje się brak barier komunikacyjnych. Podobieństwo kultur, historii najnowszej i języka bez wątpienia ułatwia kontakty, jednak przy bardziej zaawansowanej współpracy i szerszych kontaktach różnych grup społecznych język staje się barierą. Należy rozważyć nauczanie języka czeskiego w gminnych szkołach pogranicza czy dofinansowanie kursów językowych dla różnych grup społecznych zainteresowanych współpracą z Czechami. Obecnie tylko niektóre urzędy organizują takie kursy dla swoich pracowników.
- Priorytetem powinno być nasilenie działań promocyjnych. Pomimo wielu lat funkcjonowania programów współpracy transgranicznych i euroregionów, społeczności lokalne wciąż mało wiedzą o ich szczegółach. Często dostrzegają efekty projektów, ale nie kojarzą ich z kontaktami transgranicznymi ani euroregionami. Podejmuje się próby promocji programów, informacja taka dociera jednak do ich potencjalnych beneficjentów, ale już niekoniecznie do innych przedstawicieli społeczności lokalnych. Bez tej wiedzy i prawdziwego zaangażowania trudno będzie przenieść wzajemne stosunki na wyższy poziom. Szczególnie inwestycjom w infrastrukturę transgraniczną powinny towarzyszyć działania promocyjne po obu stronach granicy.
- Do wzmocnienia współpracy niezbędne jest większe zaangażowanie polskich władz regionalnych i rządowych. Współpracę transgraniczną na południu postrzega się w Polsce jako najbardziej skuteczną, wręcz wzorcową, w związku z tym niewymagającą interwencji z poziomu centralnego. Na oficjalnych spotkaniach dotyczących programów transgranicznych Czechów reprezentuje wysoki przedstawiciel ministerstwa (od lat są to te same osoby) bądź odpowiednik marszałka województwa, natomiast Polaków – najczęściej jedynie przedstawiciele euroregionów. To utrudnia negocjacje i osłabia pozycję polskiej strony. Częstsza obecność przedstawicieli ministerstw czy nawet marszałków, poza symbolicznym wsparciem osób angażujących się w pracę na pograniczu, pokazywałaby znaczenie, jakie władze regionalne i centralne przypisują kontaktom transgranicznym.
- Traktowanie pogranicza polsko-czeskiego jako jednej całości jest niekorzystne z punktu widzenia problemów jego poszczególnych części, które przez władze centralne są traktowane jako lokalne

¹⁴ Projekt Programu Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2014–2020, sierpień 2014, www.ewt.gov.pl/2014_2020/Documents/Projekt_Programu_CZ_PL_2014_2020_po_konsultacjach.pdf.

i w efekcie niedostrzegane. z drugiej jednak strony oddolne wykreowanie pogranicza jako całości oraz realizacja i promocja projektów obejmujących cały obszar dałoby mu szansę na lepszy rozwój. Znalezienie sfery stanowiącej motor rozwoju i inwestycję w przyszłość przyczyniłoby się do uniezależnienia od funduszy unijnych, które w kolejnej perspektywie finansowej po 2020 r. mogą się zmniejszyć. Takim rozwiązaniem mogłaby być wspólna strategia rozwoju i promocji regionu po obu stronach granicy jako atrakcji turystycznej.



Forum Polsko-Czeskie



Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Projekt współfinansowany przez Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych w ramach konkursu „Forum Polsko-Czeskie 2014: wspieranie rozwoju stosunków polsko-czeskich 2014”.