



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 59 (1501), 20 czerwca 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej – ocena i perspektywy

Adriana Skorupska

Ustanowienie w 2006 r. instrumentu współpracy, jakim są europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), miało służyć celom wpisanym w politykę spójności UE oraz strategię Europa 2020. Jednak w Polsce narzędzie to jest mało wykorzystywane. Powstałe na polskich granicach cztery EUWT koncentrują się na projektach, które można realizować przez inne formy współpracy. Wśród wyzwań, jakie mogłyby podejmować tego typu ugrupowania, jest wspólne zarządzanie środowiskiem czy transportem.

EUWT to narzędzie UE umożliwiające władzom centralnym, jednostkom samorządu terytorialnego (JST) oraz innym podmiotom (np. uniwersytetom, szpitalom) prowadzenie efektywnej współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej. Od innych instrumentów kooperacji (euroregionów, stowarzyszeń) odróżnia je przede wszystkim osobowość prawna i zdolność do czynności prawnych. Wyższy poziom instytucjonalizacji daje szansę na stworzenie trwałych struktur współpracy. Usuwa konieczność każdorazowego zawierania umów projektowych między partnerami. EUWT finansowane są ze składek członkowskich oraz środków zewnętrznych. Poza funduszami z programów europejskiej współpracy terytorialnej, korzystają m.in. z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, programów Horyzont 2020, LIFE, „Łącząc Europę” (CEF), Erasmus i Europa dla Obywateli.

Ugrupowania są tworzone do wykonania konkretnego zadania (np. zarządzanie szpitalem) lub szeregu zadań w różnych sferach. Wiele EUWT to kontynuacja wcześniejszych kontaktów i współpracy, często związanych z formułą euroregionu. Prawo dopuszcza też udział podmiotów spoza UE.

EUWT w Europie. Obecnie zarejestrowanych jest 65 EUWT z udziałem podmiotów z 20 państw UE, w tym dodatkowo jedno z partnerami z Ukrainy, dwa ze Szwajcarii oraz jedno z miastem z Palestyny. Większość ugrupowań (56) ma charakter transgraniczny i koncentruje się na zagadnieniach lokalnych i regionalnych. Rzadziej jest to współpraca międzyregionalna czy też sieciowa, wykraczająca poza granice Europy. Członkami są najczęściej JST, rzadziej jednostki naukowo-badawcze, instytucje służby zdrowia, parki narodowe, zrzeszenia samorządowe oraz państwa (jak Luksemburg i Francja EUWT – Grand Region). Różny jest poziom ich aktywności. Niektóre z ugrupowań w 2016 r. nie podejmowały żadnych działań bądź nie wywiązały się z zadań wpisanych w statutach.

Najwięcej EUWT z udziałem JST powstało na Węgrzech i we Francji (po 24). Węgry były jednym z pierwszych państw, które przyjęło unijną regulację dotyczącą EUWT. Takie ugrupowanie powołano tam już w 2008 r. i uczyniono z niego ważny instrument polityki w regionie. Węgry są też jedynym państwem, które wspiera ze środków budżetowych działania EUWT na swoim terytorium. Początkowo traktowały je jako narzędzie wspierania mniejszości węgierskiej w sąsiednich państwach. Ostatnio większy nacisk położono na zarządzanie i rozwój gospodarczy regionów przygranicznych.

Powyżej 15 ugrupowań na swoich granicach mają Słowacja (17) i Hiszpania (16). Z kolei na terytorium państw bałtyckich, Finlandii, Danii, Wielkiej Brytanii i Irlandii nie ma żadnego. W pozostałych państwach liczba EUWT waha się od 1 do 9.

Widoczna jest różnica między ugrupowaniami tworzonymi w Europie Zachodniej i Środkowej. Te pierwsze nastawione są w większym stopniu na współpracę badawczo-naukową, kwestie energetyczne czy administrowanie określonym obiektem (EUWT Cerdanya powołano do zarządzania szpitalem na pograniczu francusko-hiszpańskim). Natomiast te drugie, w Europie Środkowej, koncentrują się na turystyce, projektach edukacyjno-społecznych i transportowych. Pomimo podobieństw, różnice w funkcjonowaniu EUWT widać także wśród państw tego samego regionu. Przykładem są ugrupowania tworzone z udziałem samorządów węgierskich, sposobem działania znacząco różniące się od ugrupowań tworzonych z podmiotami z Polski.

EUWT w Polsce. Polskie władze centralne dość nieufnie podchodziły do powoływania EUWT (przygotowanie odpowiednich dokumentów i otrzymanie zgody z odpowiednich ministerstw zajmowało po kilka lat). JST, przygotowując się do tworzenia ugrupowań, liczyły na dostęp do dodatkowych środków celowych. W ramach unijnych programów współpracy transgranicznej wydzielane są bowiem fundusze na mniejsze projekty (tzw. mikroprojekty) i zarządzanie nimi powierzane jest najczęściej euroregionom. Tworzone EUWT zakładały, że uda im się uzyskać status instytucji zarządzającej mikroprojektami w perspektywie finansowej 2014–2020. Obecnie jednak, w przeciwieństwie do niektórych ugrupowań węgierskich, żadne z EUWT z polskim udziałem nie pełni funkcji zarządzającej w programie.

Pierwsze ugrupowanie – EUWT TRITIA – powołano na granicy polsko-czesko-słowackiej w 2013 r. Formalizacja poprzeczona była współpracą władz regionalnych. W tym samym roku, również na granicy południowej, powstało EUWT TATRY. Ugrupowanie stworzone zostało na bazie już funkcjonującego euroregionu, a jego członkami są stowarzyszenia samorządowe po obu stronach granicy. Tworzone było z myślą o zarządzaniu funduszem małych projektów na pograniczu polsko-słowackim. Dotychczasowe działania obu ugrupowań koncentrowały się na realizacji projektów związanych z turystyką, kulturą, szkoleniami i nie różniły się od wcześniejszej formuły współpracy.

Odmienny charakter ma EUWT Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy, którego członkami są JST ze Szwecji, Polski, Węgier i Chorwacji. Głównym celem powołanego w 2014 r. ugrupowania jest wspieranie współpracy w zakresie transportu w ramach wspomnianego korytarza (pierwszego tego typu w Europie). Ugrupowanie jest jednak otwarte na szerszą działalność. Innowacyjnym projektem jest analiza inteligentnych specjalizacji regionów członkowskich w celu znalezienia nowych sfer współpracy dla EUWT.

Ostatnie EUWT, NOVUM, powołane na pograniczu polsko-czeskim z udziałem zarówno samorządów regionalnych, jak i euroregionów, wyznacza sobie podobne cele jak pozostałe ugrupowania na południowym pograniczu (turystyka, transport, ochrona środowiska).

Perspektywy. Przystępując do projektu EUWT, polskie JST liczyły na stworzenie skutecznego instrumentu współpracy z większym wsparciem finansowym. Długoletnie tworzenie, brak celowych funduszy oraz nieuzyskanie statusu instytucji zarządzającej mikroprojektami utrudniły rozwój EUWT. Wszystkie cztery ugrupowania mają siedzibę w Polsce, dzięki czemu podlegają pod polskie prawodawstwo. Dużym zasobem pozostaje ich chęć współpracy – wszystkie tworzone były oddolnie i poprzedzone analizą potrzeb. Powołanie oddzielnego funduszu na wsparcie tego instrumentu współpracy pomogłoby bardziej zaktywizować polskie EUWT, jak stało się w przypadku Węgier.

EUWT TATRY, przygotowując się do nowej perspektywy finansowej UE, stworzyło Strategię na lata 2014–2020, która jest spójna z polskimi i słowackimi strategiami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi oraz dokumentami unijnymi. Stwarza to szansę na lepsze wykorzystanie nowego instrumentu, choćby przez większy nacisk na innowacyjne działania wpisujące się w strategię Europa 2020.

W celu znalezienia innowacyjnych i efektywnych rozwiązań warto szukać nowych partnerów i sfer współpracy. Przykładem może być wsparcie kooperacji klastrów z terenów przygranicznych i tworzenia ich międzynarodowych odpowiedników. Szczególnie klastry energetyczne wpisywałyby się w cele strategii 2020. Idąc z kolei za przykładem Węgier, ugrupowania mogłyby położyć większy nacisk na sferę gospodarczą.

W miarę rozwoju inicjatywy Trójmorza EUWT Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy – jako podmiot nastawiony na rozwój infrastruktury transportowej w osi północ-południe, ale też otwarty na szerszą współpracę – może stać się jednym z instrumentów realizacji jej celów.

W dłuższej perspektywie istotne znaczenie może mieć możliwość włączenia podmiotów z państw trzecich do EUWT. Na takie rozwiązanie niedawno zdecydowali się Węgrzy, zakładając EUWT Tisza z Ukrainą. Mimo bardzo rozległych planów co do wspólnych inicjatyw działalność ugrupowania jest wciąż w fazie organizacyjnej. Formuła ta może jednak być atrakcyjna również dla JST położonych przy polskiej granicy wschodniej.