

EWA PANCER-CYBULSKA

Akademia Ekonomiczna im. O. Langego we Wrocławiu

POLSKIE EUROREGIONY W PRZESTRZENI EUROPEJSKIEJ

Abstract: Polish Regions in European Space. In Europe there are various concepts and regulations concerning external cooperation between regions. One of these concepts, called euroregion, bases on formal and legal agreements between regional authorities from European countries. In the 90s in Poland there were established 15 euroregions (the latest in 2001) based on western, southern, eastern and northern border. The main objective is to reach the higher level of life, to minimize the differences in development level, to arrange the cooperation between society over borders. The activity of Polish euroregions faces a lot of obstacles, the most important is financial one.

1. Koncepcje współpracy zewnętrznej regionów

Wśród krajów członkowskich Unii Europejskiej zauważa się pewne różnice w sposobie i zakresie podejmowania współpracy zewnętrznej (czyli wykraczającej poza granice państwowe) przez władze terytorialne różnych szczebli. W grupie państw federalnych największe kompetencje pod tym względem mają regiony Belgii, zaś w grupie państw regionalnych i unitarnych współpraca tego typu jest poddana ścisłej kontroli władz centralnych, w gestii których pozostają sprawy zawierania umów międzynarodowych. Zewnętrzna współpraca władz terytorialnych występuje jako współpraca transgraniczna (przygraniczna) lub międzyterytorialna. Pierwsze doświadczenia władz samorządowych w tym zakresie polegały na podejmowaniu współpracy transgranicznej w dziedzinie ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego. Od pewnego czasu obserwuje się wzrost liczby i różnorodności inicjatyw, angażujących nie tylko społeczności krajów członkowskich UE, ale także innych krajów europejskich. Ten korzystny klimat do rozwoju współpracy zewnętrznej jest

wynikiem zainteresowania się tą ideą organizacji samorządowych i pozarządowych o międzynarodowej skali działania¹. Znajduje także potwierdzenie w polityce regionalnej UE, zwłaszcza realizowanej przez specjalne programy i inicjatywy wspólnotowe (np. Interreg). W ich ramach wspiera się współpracę **przygraniczną** władz publicznych sąsiadujących ze sobą obszarów, która ma na celu ich stabilny wzrost gospodarczy i rozwój społeczny. Drugi rodzaj współpracy – **transnarodowa** – dotyczy przedsięwzięć między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi w ramach dużych regionów paneuropejskich; jest realizowana w celu zrównoważonego i skoordynowanego rozwoju przestrzennego. Trzeci rodzaj to współpraca **międzyregionalna**, adresowana do władz regionów z różnych krajów europejskich należących zarówno do UE, jak i pozostających poza jej strukturami. Jej celem jest podejmowanie różnych działań i inicjatyw zwiększających spójność społeczną, ekonomiczną i przestrzenną.

Szczególny charakter funkcjonowania regionów przygranicznych od dawna jest przedmiotem zainteresowań różnych instytucji o międzynarodowym zasięgu oddziaływania. Dorobek Rady Europy w zakresie dokumentowania tej specyfiki jest istotny, obejmuje m.in. charakterystykę regionów przygranicznych, z której wynika szczególna rola tych obszarów w działaniach integracyjnych. Na podkreślenie zasługują następujące aspekty ich funkcjonowania:

- ludność w regionach przygranicznych najsilniej odczuwa problemy integracyjne, zatem kooperacja w regionie przygranicznym jest sprawdzianem integracji europejskiej;
- regiony przygraniczne ponoszą skutki sytuacji na granicy, co powoduje, że ich naturalne więzi handlowe i komunikacyjne są częściowo osłabione, a one same – odcięte od wewnętrznej części kraju;
- w zakresie zaopatrzenia i planowania regiony przygraniczne są uzależnione od współpracy komunalnej i regionalnej z sąsiadami po drugiej strony granicy.

Istnieje zatem wiele uzasadnień tego, aby gminy przygraniczne miały możliwość nawiązywania bezpośrednich kontaktów z sąsiadami, prowadzenia z nimi rokowań oraz podejmowania uchwał i decyzji w sprawach lokalnych².

¹ I. Pietrzyk: *Zewnętrzna współpraca samorządów terytorialnych*, [w:] *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1999, s. 11-13.

² J. P. Delamuraz: *Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa*. Strasburg 1980. Podają za: E. Nowińska: *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, [w:] *Strategie rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*. Poznań 2000, s. 69.

Tworzenie regionów transgranicznych odbywa się na obszarach przygranicznych współdziałających ze sobą ze względu na bliskie sąsiedztwo. Może też obejmować grupy państw, bezpośrednio ze sobą nie sąsiadujących, w których wspólne dziedzictwo kulturowe, ideały polityczne, interesy gospodarcze i społeczne tworzą szczególną świadomość społeczną³. Niezależnie od koncepcji integracji Europy, rola idei regionalizmu w tym procesie jest niepodważalna⁴. Regionalizm to proces zmierzający do organizowania się społeczności lokalnych w obrębie naturalnych regionów lub ruch w kierunku budowy wspólnot regionalnych i subregionalnych, na podstawie historycznych więzów, wspólnej przestrzeni geograficznej, przynależności do grupy etnicznej, religijnej, kulturowej, itp. Regionalizm jest procesem integrowania się społeczności lokalnych przez eliminowanie barier utrudniających współpracę regionalną. Przejawia się w tworzeniu podstaw prawnych do takiej współpracy oraz budowie międzynarodowych organizacji o charakterze regionalnym.

Pojęcie *euromregion* jest stosowane w odniesieniu do dowolnej współpracy przygranicznej na płaszczyźnie społecznej, gospodarczej, kulturalnej między dwoma lub większą liczbą państw i ich władzami lokalnymi. Euroregion stanowi ograniczony geograficznie obszar składający się z części terytoriów państw, które zgodziły się na koordynowanie swych działań w różnych dziedzinach, z poszanowaniem prawa wewnętrznego. Funkcjonowanie takich związków jest oparte na istniejącej między władzami lokalnymi możliwości współdziałania w różnych dziedzinach bez potrzeby angażowania władz centralnych danego kraju. Cechą charakterystyczną jest podejmowanie wspólnych działań, koordynowanie własnych przedsięwzięć, rozwiązywanie sytuacji konfliktowych i zapobieganie im w myśl podstawowego celu polityki euroregionalnej, jakim jest respektowanie korzyści każdej ze stron na zasadzie równorzędnego partnerstwa⁵.

³ T. Łoś-Nowak: *Euroregion jako czynnik kreujący tożsamość europejską. Przesłanki, możliwości, zagrożenia*, [w:] *Euroregiony mosty do Europy bez granic*, W Malendowski, M. Szczepaniak (red.). Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2000, s. 42.

⁴ Dwie zasadnicze wizje zjednoczonej Europy bazują na koncepcji federalizmu (budowa europejskich struktur ponadnarodowych) i funkcjonalizmu (Europa ojczyzn oparta na odrębnych państwach narodowych), zgłasza się także koncepcję Europy etnik, opartej na grupach etnicznych: Zob. W. Malendowski, M. Ratajczak: *Euroregiony. Polski krok do integracji*. Wyd. ATLA 2, Wrocław 2000, s. 35. Należy także wskazać na inne teoretyczne koncepcje integracyjne, które rozwinęły się w Europie Zachodniej poza federalizmem i funkcjonalizmem. Są to częściowo z nimi zbieżne, a częściowo przeciwstawne koncepcje konfederalizmu i neofunkcjonalizmu. Zob. K. Szelaąg: *Unia Europejska – federacja czy konfederacja?* „Wspólnoty Europejskie” 2001, nr 9 (121), s. 4.

⁵ W. Malendowski, M. Ratajczak: *Euroregiony, op. cit.*, s. 10.

Euroregiony, których powstawanie jest jedną z praktycznych form realizowania idei regionalizmu, mają już długoletnie doświadczenia w krajach Europy Zachodniej⁶. Pierwsze euroregiony powstały po II wojnie światowej, głównie w rejonach przygranicznych Niemiec, Francji i Luksemburga. Ich tworzenie miało na celu umacnianie procesów pokojowej stabilizacji w drodze współpracy ekonomicznej i kulturalnej lokalnych społeczności, co sprzyjało także redukcji napięć oraz decentralizacji polityki zagranicznej⁷. Uznane za bardzo istotne elementy dorychczasowej integracji europejskiej (pomosty integracji), euroregiony mają do spełnienia ważne zadania w dobie rozszerzania Unii o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Obecnie w Europie funkcjonuje ok. 140 euroregionów, z których co najmniej połowa jest zlokalizowana na pograniczach państw Europy Środkowej i Wschodniej⁸.

2. Euroregiony w Polsce

W latach 90. na terytorium Polski powstało 15 euroregionów (tab. 1) z udziałem jednego lub kilku innych państw, nie tylko bezpośrednio sąsiadujących. Są one w następujący sposób rozlokowane wzdłuż granic Polski:

- 4 na granicy zachodniej – polsko-niemieckie Pro Europa Viadrina i Sprewa-Nysa-Bóbr, polsko-niemiecko-szwedzki Pomerania oraz polsko-czesko-niemiecki Euroregion Nysa na styku Polski Czech i Niemiec;
- 8 na granicy południowej – polsko-czeskie euroregiony Dobrava, Glacensis, Pradziad, Śląsk Cieszyński i Silesia, polsko-czesko-słowacki Euroregion Beskidy, polsko-słowacki Euroregion Tatry oraz polsko-słowacko-ukraińsko-rumuńsko-węgierski Euroregion Karpacki (na styku pogranicza wschodniego i południowego);
- 2 na granicy wschodniej – polsko-białorusko-ukraiński Euroregion Bug oraz polsko-białorusko-litewski Euroregion Niemen (częściowo także na pograniczu północnym);

⁶ Według raportu Rady Europy z 1995 r. w Europie powstało ponad 70 regionów transgranicznych z udziałem 235 regionów z 32 państw. Podają za: T. Łoś-Nowak, *op. cit.*, s. 44.

⁷ Z. Szymła: *Determinanty rozwoju regionalnego*. Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 2000, s. 116.

⁸ U. Wich: *Transgraniczny model współpracy Polski w Europie*, [w:] *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*. Wyd. UMK w Toruniu, Toruń 2001, s. 293.

Tabela 1

Udział polskich władz terytorialnych w euroregionach (stan na 31.05.2001 r.)

Nazwa i siedziba	Data powstania	Liczba członków					Lokalizacja według województw
		ogółem	w tym				
			gminy	powiaty	województwa	członkowie wspierający	
Nysa, Jelenia Góra	9.12.1991	60	50	9	-	1	dolnośląskie, lubuskie
Karpacki, Krosno	14.02.1993	1	-	-	1	-	podkarpackie
Sprewa-Nysa-Bóbr, Gubin	21.09.1993	65	58	6	-	1	lubuskie, wielkopolskie, dolnośląskie
Pro Europa Viadrina, Słubice	21.12.1993	28	28	-	-	-	lubuskie, zachodniopomorskie
Tatry, Nowy Targ	26.08.1994	25	21	4	-	-	małopolskie
Bug, Chełm	29.09.1995	1	-	-	1	-	lubelskie
Pomerania, Szczecin	15.12.1995	89	88	-	-	1	zachodniopomorskie
Glacensis, Kłodzko	5.12.1996	20	20	-	-	-	dolnośląskie
Niemen, Suwałki	6.06.1997	103	103	-	-	-	podlaskie, warmińsko-mazurskie
Pradziad, Prudnik	2.07.1997	18	18	-	-	-	opolskie
Bałtyk, Elbląg	22.02.1998	88	86	-	2	-	pomorskie, warmińsko-mazurskie
Śląsk Cieszyński, Cieszyn	22.04.1998	16	15	1	-	-	śląskie
Silesia, Racibórz	20.09.1998	19	19	-	-	-	opolskie, śląskie
Beskidy, Bielsko- Biała	9.06.2000	26	23	3	-	-	śląskie, małopolskie
Dobrava, Wałbrzych	25.01.2001	4	2	1	-	1	dolnośląskie
Ogółem		563	531	24	4	4	

Źródło: Euroregiony..., op. cit., s. 17, 25.

- 1 na granicy północnej – Euroregion Bałtyk, w skład którego wchodzi jednostki terytorialne z sześciu krajów: Polski, Danii, Litwy, Łotwy, Rosji i Szwecji⁹.

Polskie doświadczenia z zakresu funkcjonowania euroregionów wskazują na zróżnicowany poziom zaangażowania władz terytorialnych w realizowanie tej idei. Euroregiony są efektem realizacji inicjatyw oddolnych (ich inicjatywa może być wysunięta na szczeblu lokalnym albo regionalnym), stanowią także ważny element procesu integracji europejskiej prowadzonej odgórnie, z poziomu rządów centralnych. Wśród euroregionów utworzonych z udziałem polskich jednostek terytorialnych można wyróżnić obydwa modele tworzenia podstaw prawnych i instytucjonalnych – samorządowy oraz administracyjno-samorządowy. Model samorządowy (oddolny) polega na tym, że celowe związki gmin działające po stronie polskiej (na podstawie polskich przepisów prawa o stowarzyszeniach) zawierają umowę o utworzeniu euroregionu z ich odpowiednikami za granicą. Taki model tworzenia obowiązywał w przypadku następujących euroregionów zlokalizowanych na pograniczu zachodnim i południowym: Nysa, Sprewa-Nysa-Bóbr, Pro Europa Viadrina, Pomierania, Glacensis, Pradziad, Śląsk Cieszyński, Silesia, Dobrava i Beskidy. Model administracyjno-samorządowy (odgórny) polega na tworzeniu przez lokalne i regionalne władze administracyjne i samorządowe (często także przy wsparciu władz centralnych) transgranicznego lub ponadgranicznego związku międzyregionalnego. Na podstawie takich procedur powstawały przede wszystkim euroregiony na granicy wschodniej i południowo-wschodniej, tj. Karpacki, Bug, Niemen, Bałtyk, Tatry¹⁰. Jest to wynikiem traktatowego uregulowania współpracy regionalnej i transgranicznej z nowo powstałymi państwami sąsiedzkimi w układach o przyjaźni i dobrosąsiedzkiej współpracy, zawartych przez Polskę w latach 1991-1992 (z Litwą w 1994 r.). Dla realizacji traktatowych zapisów powołano siedem międzyrządowych komisji ds. współpracy międzyregionalnej i transgranicznej.

Podstawowa przyczyna zróżnicowania sposobu formalizacji i instytucjonalizacji współpracy na pograniczu zachodnim i wschodnim jest związana z poziomem demokratyzacji życia, dojrzałości struktur samorządowych oraz doświadczeń partnerów zagranicznych. W odniesieniu do euroregionów utworzonych wzdłuż zachodniej granicy Polski należy podkreślić zasadniczą rolę niemieckich związków jednostek komunalnych

⁹ *Euroregiony na granicach Polski 2001*. Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 16-17.

¹⁰ Tamże, s. 18.

(międzygminnych) w ich powstawaniu. Doświadczenia tych jednostek, potwierdzone także przez ich duży udział w Stowarzyszeniu Europejskich Regionów Granicznych, znalazły na przełomie 1990 i 1991 r. odzwierciedlenie w inicjowaniu powstawania euroregionów z udziałem partnerów z Polski¹¹. Z oczywistych powodów procesy formalizacji współpracy transgranicznej na pograniczu wschodnim i południowym wymagały znacznego udziału i istotnego zaangażowania rządów centralnych. Należy jednak dodać, że w praktyce na szczeblu lokalnym funkcjonuje wiele porozumień transgranicznych, które mają charakter nieformalny, wynikają natomiast z wieloletnich więzi społeczno-ekonomicznych łączących społeczności współpracujących jednostek terytorialnych. Na skutek reformy administracyjno-terytorialnej z 1999 r. w przypadku wielu euroregionów niezbędne było skorygowanie członkostwa i dostosowanie do obecnego kształtu struktury administracyjnej. Udział władz szczebla regionalnego w liczbie członków działających inicjatyw euroregionalnych jest względnie duży (4 z 16 regionów), powiatowego raczej niewielki (24 z 380 powiatów), natomiast głównymi uczestnikami są gminy, których ok. 25% uczestniczy formalnie w omawianych przedsięwzięciach.

Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń współpracy przygranicznej, przesłankami tworzenia euroregionów jest dążenie do lepszego zaspokojenia potrzeb społeczności pogranicza, efektywniejsze wykorzystanie potencjału gospodarczego i lokalnych możliwości rozwoju, wspieranie rozwoju regionalnego, zwalczanie skutków katastrof ekologicznych i klęsk żywiołowych oraz przeciwdziałanie im, możliwość podejmowania skutecznych działań prowadzących do poznania, zrozumienia i zbliżenia społeczności po obu stronach granicy, podzielonych niekiedy tylko na skutek decyzji politycznych i administracyjnych. Cele deklarowane w statutach euroregionów działających na terytorium Polski wyrosły z takich właśnie przesłanek, są one zawarte we wszystkich lub prawie wszystkich statutach (tab. 2).

Wśród powszechnie realizowanych należy wymienić dwa cele: „wspieranie rozwoju regionalnego” oraz „rozwój gospodarki i handlu”. Takie cele, jak „ochrona i poprawa stanu środowiska”, „współpraca w zapobieganiu i zwalczaniu klęsk i katastrof” oraz „współpraca w zakresie planowania przestrzennego” są zawarte w czternastu spośród piętnastu statutów euroregionów, natomiast „wymiana kulturalna i opieka nad wspólnym dziedzictwem kulturowym” oraz „rozwój turystyki w obszarze przygranicznym” – w trzynastu. Należy pamiętać, że uwarunkowania

¹¹ *Polityka gospodarcza*. B. Winiarski (red.). PWN, Warszawa 2000, s. 658.

Tabela 2

Główne cele współpracy euroregionów na granicach Polski

Lp.	Główne cele współpracy	Pomierania	Pro Europa	Viadrina	Sprewa-Nysa-Bóbr	Nysa	Dobra	Glacensis	Pradziad	Silesia	Śląsk Cieszyński	Beskidy	Tatry	Karpacki	Bug	Niemien	Baltyk	
1	Aktywizacja współpracy, wymiana doświadczeń i informacji	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T
2	Wyrównywanie i stała poprawa warunków życia	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T
3	Wspieranie rozwoju regionalnego	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T
4	Wymiana doświadczeń i informacji dotyczących rynku pracy	T				T			T	T								T
5	Rozwój gospodarki i handlu	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T
6	Rozwój infrastruktury, zwłaszcza technicznej			T	T	T	T		T	T	T	T	T		T	T		T
7	Rozwój turystyki w obszarze przygranicznym	T	T	T	T		T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T
8	Usprawnianie ruchu granicznego	T	T			T	T	T	T	T	T	T						T
9	Ochrona i poprawa stanu środowiska	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T
10	Współpraca w zapobieganiu i zwalczaniu klęsk i katastrof	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T		T	T	T	T
11	Współpraca w zakresie planowania przestrzennego	T		T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T
12	Współpraca w dziedzinie działalności humanitarnej i socjalnej							T	T									
13	Współpraca służb górskich							T			T							
14	Współpraca w dziedzinie szkolnictwa	T	T	T			T	T			T	T	T	T	T	T	T	T
15	Współpraca w dziedzinie sportu		T				T				T	T	T		T	T		
16	Współpraca w dziedzinie ochrony zdrowia		T										T		T	T		
17	Wymiana kulturalna i opieka nad wspólnym dziedzictwem kulturowym		T	T	T	T	T	T			T	T	T	T	T	T	T	T
18	Wymiana grup społecznych, zawodowych i młodzieży	T					T	T		T	T	T	T	T				T
19	Ogólna poprawa stosunków międzyludzkich	T	T				T					T		T	T			
20	Rozpatrywanie skarg obywateli w przypadkach o znaczeniu ponadgranicznym					T												
21	Budowa struktur transgranicznych								T									
22	Inne	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T

Źródło: Euroregiony...op. cit. s. 22-23.

społeczno-gospodarcze, w jakich następowało zawieranie porozumień o współpracy transgranicznej, wpłynęły na sformułowanie także innych specyficznych jej celów, np. „współpraca służb górskich” (w regionach górskich), czy „wymiana doświadczeń i informacji dotyczących rynku pracy” (w regionach dotkniętych szczególnie wysokim bezrobociem). Jak wynika z analizy celów statutowych funkcjonujących euroregionów głównym i bezpośrednim powodem podejmowania współpracy przez polskie jednostki terytorialne jest oczekiwanie korzyści ekonomicznych oraz możliwość skutecznieszego rozwiązania dotkliwych problemów lokalnych (np. ekologicznych czy społecznych). Należy mieć jednak nadzieję, że stopniowe wyrównywanie dysproporcji rozwojowych spowoduje, że coraz częściej motywem współpracy będą przede wszystkim inicjatywy kulturalne, sportowe czy społeczne (sformułowane w postaci celów 12-19). Obecnie ustępują one motywom o charakterze ekonomicznym.

3. Finansowanie działalności euroregionów

Rozwój współpracy euroregionalnej napotyka na liczne bariery, wśród których, poza prawnymi, za najistotniejsze należy uznać bariery finansowe. Zakres i zasady finansowania działalności euroregionów przez uczestniczące w porozumieniu strony określają ich statuty, zakładając, że strony mają równy dostęp do informacji dotyczących dysponowania funduszami euroregionu oraz finansują działalność w ramach wzajemnych uzgodnień, stosownie do swoich możliwości¹². Wśród typowych źródeł finansowania działalności znajdują się opłaty wpisowe i składki członkowskie, dotacje, darowizny, spadki, subwencje jednostek administracyjnych (miast, gmin, a także regionów i szczebla centralnego), przychody z majątku i własnej działalności związku oraz inne źródła zewnętrzne. Rola i znaczenie zewnętrznych źródeł, wśród których dominują środki programów pomocowych Unii Europejskiej, jest nie do przecenienia. Nie zmienia to jednak kondycji finansowej euroregionów, których potrzeby są nieproporcjonalnie większe od możliwości ich finansowania. W dotychczasowym okresie funkcjonowania euroregionów, wśród najważniejszych zewnętrznych źródeł finansowania ich działalności należy wymienić środki unijnych programów pomocowych (PHARE-STRUDER, PHARE-CROSSBORDER, PHARE-LOCAL INITIATIVES PROGRAMME) oraz środki finansowe z międzynarodowych fun-

¹² Zob. np. Statut Euroregionu Glacensis, Silesia, Niemen i inne.

dacji: Fundacji Rockefellera i Fundacji Motta, Fundacji Friedricha Eberta, Fundacji Stefana Batorego¹³.

Do unijnych programów pomocowych, których celem jest finansowanie projektów współpracy przy- i transgranicznej należą m.in.:

- Program Współpracy Przygranicznej PHARE CBC (Cross Border Cooperation), którego celem jest finansowanie współpracy przygranicznej krajów objętych pomocą PHARE i krajów UE (powstał w 1994 r. z inicjatywy Parlamentu Europejskiego). Jest on nakierowany na modernizację infrastruktury transportowej oraz ochronę środowiska naturalnego, realizowany w dwóch obszarach – wokół granicy polsko-niemieckiej oraz wokół Morza Bałtyckiego (PHARE-BALTIC SEA REGION).
- INTERREG, który ma charakter inicjatywy Wspólnoty, w latach 2000-2006 przewidziano do realizacji jako INTERREG III. Stanowi kontynuację i rozszerzenie inicjatywy INTERREG II z okresu 1994-1999. Głównym celem obecnego programu jest wzmocnienie współpracy transgranicznej, międzyregionalnej i międzynarodowej. Ma to służyć zrównoważonemu rozwojowi oraz integracji terytorium Unii Europejskiej. W ramach INTERREG III kładzie się dodatkowy nacisk na współpracę z regionami granicznymi krajów kandydujących do Unii i z krajami korzystającymi ze wsparcia PHARE (Europa Środkowa), TACIS (kraje byłego ZSRR) i MEDA (kraje śródziemnomorskie i Bliski Wschód).
- ECOS, OUVERTURE, OBSERVER, LACE – grupa programów nakierowanych na finansowanie projektów aktywizujących współpracę miast i regionów Unii Europejskiej z regionami i miastami Europy Środkowej i Wschodniej, realizowanych ze współudziałem organizacji pozarządowych. Główne cele to współpraca i wymiana doświadczeń między partnerami lokalnymi i regionalnymi, podniesienie zdolności działania i metod pracy w dziedzinie rozwoju ekonomicznego i społecznego, przepływ technologii *know-how*, współpraca gospodarcza i wymiana handlowa¹⁴.
- PHARE CREDO – wielonarodowy program finansowania projektów w zakresie współpracy przygranicznej poza granicami Wspólnoty, między krajami Europy Środkowej i Wschodniej lub między krajami Europy Środkowej i Wschodniej a krajami Wspólnoty Niepodległych Państw. Jest to inicjatywa UE z 1997 r. uzupełniająca program CBC.

¹³ N. Tomkiewicz: *Wielkie nadzieje i skromne możliwości*. „Rzeczpospolita” 1998, nr 203.

¹⁴ J. Szlachta: *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*. Studia KPZK PAN, t. CV, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 143.

- Program Współpracy Przygranicznej Polska-Niemcy (dwustronny, podprogram PHARE CBC) – obejmuje euroregiony Nysa, Sprewa-Nysa-Bóbr, Pro Europa Viadrina, Pomerania.
- Program Współpracy Przygranicznej Region Morza Bałtyckiego (wielostronny, podprogram PHARE CBC) – uczestnikami są jednostki terytorialne z Polski, Danii, Szwecji, Finlandii, Niemiec, Estonii, Łotwy, Litwy.

Jak wynika z przeglądu dostępnych programów, stanowią one istotny potencjalny sposób na sfinansowanie różnorodnych projektów zarówno z dziedziny infrastruktury technicznej (przejścia graniczne, terminale, itp.), jak i ekologii, kultury, czy wymiany naukowej w rejonach przygranicznych, zwłaszcza na zewnętrznych obszarach Unii Europejskiej. Na podkreślenie zasługuje konieczność uwzględnienia licznych wymogów formalnych i merytorycznych, które są związane z wykorzystaniem środków pomocowych, do których należy np. podporządkowanie projektów priorytetom programu. Struktura podziału środków w dwóch podprogramach PHARE CBC jest zasadniczo różna, ale dostosowana do specyficznych problemów istniejących na tych obszarach (tab. 3).

Korzystanie z funduszy pomocowych wymaga jednak nie tylko zaangażowania własnych środków, ale przede wszystkim spójnej koncepcji przedsięwzięcia, biznes planu i prawidłowo opracowanego wniosku. Mimo istotnych postępów w tym zakresie, dla władz wielu jednostek terytorialnych zdobywanie środków pomocowych było i jest nadal szczególnie utrudnione ze względu na formalne wymagania związane z ich wykorzystaniem. Świadczy o tym np. liczba projektów zakwalifikowanych do wsparcia, która różni się zasadniczo od liczby projektów zakończonych (tab. 4). Na etapie realizacji projektów i wyko-

Tabela 3

Struktura finansowania projektów ze środków PHARE CBC (%)

Dziedziny finansowania (priorytety)	Polska/Niemcy	Bałtyk
Środowisko	25	55
Transport	55	15
Infrastruktura komunalna	5	10
Rozwój gospodarczy	3	10
Zasoby ludzkie	4	5
Zarządzanie	5	5
Rolnictwo	3	

Źródło: *Materiały Władzy Wdrażającej Programu PWP PHARE CBC*. Podają za: N. Tomkiewicz: *Wielkie nadzieje i skromne możliwości*. „Rzeczpospolita” 1998, nr 203.

rzystania przyznanych środków występują niekorzystne sytuacje, skutkujące w konsekwencji wykorzystaniem kwot mniejszych niż przyznane. Na podkreślenie zasługuje także zróżnicowanie udziału środków własnych euroregionów w stosunku do kwot wsparcia; w niektórych projektach kwoty dofinansowania są równe lub niższe od udziału własnego.

Programy Współpracy Przygranicznej Phare w ramach budżetów na lata 1994-2003 charakteryzują się wyraźną przewagą projektów infrastrukturalnych. Z punktu widzenia charakteru umów zawieranych

Tabela 4

Przyznane środki z funduszu Małych Projektów Euroregionalnych (SPF) PHARE CBC

Euroregion	Liczba projektów zgłoszonych	Liczba projektów zakończonych	Kwota przyznana	Kwota przekazana brutto	Udziały własne
			tys. ecu/euro		
1998					
Pomerania	61	24	537,2	518,0	410,5
Pro Europa Viadrina	157	74	526,2	450,3	508,1
Nysa	113	82	500,0	468,7	431,2
Sprewa-Nysa-Bóbr	111	65	529,2	546,2	391,9
1999					
Program PL 9911					
Sprewa-Nysa-Bóbr	38	1	80,0	72,9	80,9
Glacensis	25		80,0	77,6	47,4
Śląsk Cieszyński	35		80,0	79,8	71,5
Pradziad	28		80,0	78,4	53,8
Silesia	19		80,0	80,0	42,1
Program PL 9913					
Pomerania	44		500,0	458,5	114,2
Pro Europa Viadrina	102	29	500,0	464,3	147,4
Nysa	125	25	500,0	486,9	502,4
Pro Europa Viadrina	133	34	500,0	494,8	568,3
Program PL 9917					
Pomerania	15	1	300,0	155,1	119,6
Bałtyk	50	2	300,0	306,4	194,1
Niemen	33		300,0	308,0	164,3

Źródło: Materiały Władzy Wdrażającej Programu PWP PHARE CBC z 21.07.2001 r. Podają za: Euroregiony..., op. cit., s. 129.

w ramach programów, dominują kontrakty na dostawy urządzeń (wraz z ich montażem) oraz na roboty budowlane¹⁵.

Jedną z głównych przyczyn trudności w realizacji celów statutowych euroregionów jest brak kompleksowych rozwiązań finansowania ich działalności. Poza znaną niewydolnością finansów publicznych, która skutkuje ograniczaniem środków na finansowanie działalności samorządów, podstawowe trudności są związane z brakiem koordynacji środków z zewnętrznych źródeł finansowania przedsięwzięć, a także z brakiem rozeznania i koordynacji samych przedsięwzięć w ramach polityki rozwoju realizowanej na szczeblu regionalnym. Proces opracowywania strategii rozwoju poszczególnych regionów dał władzom terytorialnym możliwość zinventaryzowania i uporządkowania w jednym strategicznym dokumencie zarówno różnorodnych projektów inwestycyjnych, jak i sposobów ich finansowania; co jest zapewne warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym do ich realizacji. Akcesja Polski do UE otworzyła władzom euroregionów dostęp do środków funduszy strukturalnych oraz inicjatyw wspólnotowych.

4. INTERREG III jako źródło finansowania współpracy zewnętrznej regionów

INTERREG III jest jedną z czterech Inicjatyw Wspólnotowych realizowanych w perspektywie budżetowej 2000-2006 (obok Leader+, Equal i Urban). Celem tej Inicjatywy Wspólnotowej, finansowanej ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jest wspieranie współpracy przygranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej zarówno na zewnętrznych, jak i wewnętrznych granicach Unii Europejskiej. W ramach INTERREG III zostały wydzielone w związku z tym trzy komponenty:

Komponent A – dotyczy współpracy przygranicznej władz publicznych sąsiadujących ze sobą obszarów w celu rozwijania przygranicznych ośrodków gospodarczych i społecznych przez wdrażanie zarówno projektów infrastrukturalnych, jak i „miękkich” (tzw. programy sąsiedztwa na zewnętrznych granicach Unii z udziałem przynajmniej jednego kraju członkowskiego UE i sąsiadujących z nim partnerów):

- stymulowanie przedsiębiorczości i rozwoju małych firm (w tym firm sektora turystycznego);

¹⁵ Informacje statystyczne na temat Programów realizowanych przez Władzę Wdrażającą Phare w latach 1999-2003: dostawy urządzeń 390 kontraktów, roboty budowlane 235, usługi 88, inne 75, kontrakty „Pod Klucz” 4.

- rozwój wspólnego transgranicznego systemu ochrony środowiska;
- modernizacja i rozbudowa istniejącej sieci powiązań transportowych w celu zwiększenia dostępności terenów przygranicznych;
- wsparcie inicjatyw społeczności lokalnych (fundusz mikroprojektów);
- rozwój kapitału ludzkiego i instytucjonalnych form współpracy transgranicznej;
- wykorzystanie zasobów ludzkich i materialnych w dziedzinie badań naukowych, rozwoju technologicznego, edukacji, kultury w celu zwiększenia produktywności obszaru i jego zdolności do tworzenia miejsc pracy.

Komponent B – dotyczy współpracy transnarodowej między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi w ramach dużych regionów paneuropejskich, realizowanej w celu zrównoważonego i skoordynowanego rozwoju przestrzennego. W ramach komponentu B tworzone są możliwości rozwoju infrastruktury transeuropejskiej oraz opracowania strategii rozwoju przestrzennego w skali międzynarodowej, z uwzględnieniem współpracy miast i obszarów wiejskich, służącej zrównoważonemu rozwojowi. Finansowane są także projekty z zakresu ochrony środowiska i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Większość realizowanych projektów zalicza się do kategorii „miękkich”, stanowiących przygotowanie do przedsięwzięć infrastrukturalnych, wdrażanych w ramach regionalnych lub krajowych programów rozwoju (współfinansowanych z funduszy strukturalnych).

Komponent C – dotyczy współpracy międzyregionalnej w skali europejskiej, której celem jest rozwój powiązań sieciowych w zakresie polityki regionalnej, upowszechnianie przykładów systemowego rozwiązywania problemów, wymiana informacji i doświadczeń dotyczących rozwoju regionalnego oraz polityk i technik zwiększania spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej.

Środki INTERREG III przeznaczone dla Polski w latach 2004-2006 zostały podzielone w następujący sposób (tab. 5):

- komponent A – 80 % – 177,09 mln euro,
- komponent B – 14% – 30,99 mln euro,
- komponent C – 6% – 13,28 mln euro.

Adresatami środków komponentu A są regiony wschodniej, południowej i zachodniej granicy Polski. Na projekty realizowane na granicy wschodniej przewidziano 61,98 mln euro (35% środków komponentu A), na granicę zachodnią 86,6 mln euro, a na południową 28,5 mln euro (Polska – Czechy 18 mln euro, Polska – Słowacja 10,5 mln euro).

Alokacja środków finansowych INTERREG III w latach 2004-2006
(według komponentów i programów, w euro)

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

Źródło: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

Na poszczególnych granicach przewidziano finansowanie pięciu programów dwustronnych:

- Polska–Meklemburgia Pomorze Przednie;
- Polska–Brandenburgia;
- Polska–Saksonia;
- Polska–Czechy;
- Polska–Słowacja ;

oraz dwóch trójstronnych:

- Polska–Litwa–Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki);
- Polska–Białoruś–Ukraina¹⁶.

¹⁶ Instytucja Zarządzająca i Płatnicza programów realizowanych w ramach INTERREG III A: Polska–Meklemburgia Pomorze Przednie – po stronie niemieckiej; Polska–Brandenburgia – po stronie niemieckiej; Polska–Saksonia – po stronie niemieckiej; Polska–Czechy – po stronie czeskiej; Polska–Słowacja – po stronie polskiej; Polska–Białoruś–Ukraina – po stronie polskiej; Polska–Litwa–Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki) – Instytucja Zarządzająca i Instytucja Płatnicza po stronie litewskiej. W ramach programów dwustronnych i trójstronnych, w których – w wyniku ustaleń z Komisją Europejską – Instytucja Zarządzająca i Instytucja Płatnicza znajdzie się poza granicami naszego kraju, po stronie polskiej będzie działać Instytucja Subpłatnicza (Ministerstwo Finansów).

Obszary wsparcia w tych programach zostały wydzielone na poziomie NUTS III (czyli subregionów powstałych przez zgrupowanie powiatów). Dla poszczególnych programów po stronie polskiej są to:

- Polska–Meklemburgia Pomorze Przednie – szczeciński i koszaliński (reguła 20%);
- Polska–Brandenburgia – zielonogórski i gorzowski;
- Polska–Saksonia – jeleniogórsko-wałbrzyski;
- Polska–Czechy – jeleniogórsko-wałbrzyski, opolski, rybnicko-jastrzębski i bielsko-bialski;
- Polska–Słowacja – bielsko-bialski, nowosądecki, krośnieńsko-przemyski;
- Polska–Litwa–Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki) – słupski, gdański, Gdańsk–Gdynia–Sopot, elbląski, olsztyński, ełcki, białostocko-suwalski i łomżyński,
- Polska–Białoruś–Ukraina – białostocko-suwalski, łomżyński, bielsko-podlaski, chełmsko-zamojski, lubelski, rzeszowsko-tarnobrzeski, krośnieńsko-przemyski i ostrołęcko-siedlecki.

Projekty zgłoszone do INTERREG III B i INTERREG III C są realizowane w ramach struktur ponadnarodowych. Polska uczestniczy w Programie CADSES (Central Adriatic Danubian South-Eastern European Space) oraz w Programie BSR (Baltic Sea Region) – w ramach INTERREG III B. Natomiast w obszarze INTERREG III C jest przewidziany udział strony polskiej w Programie Strefy Północnej oraz w Programie Strefy Wschodniej¹⁷. Zgodnie z przyjętymi kryteriami dla poszczególnych programów wyznaczono obszary wsparcia:

- CADSES – cały obszar Polski;
- BSR – cały obszar Polski;
- Strefa Północ – województwa: zachodniopomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie i kujawsko-pomorskie;
- Strefa Wschód – województwa: dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, śląskie i świętokrzyskie.

Podział środków Inicjatywy Interreg III w okresie 2004–2006 wskazuje, że wsparcie skoncentrowano na międzynarodowej współpracy regionów realizowanej na zasadach dwu- i trójstronnych. Na wielostronne programy europejskie przeznaczono znacznie mniejszą pulę środków, podobnie jak na działania związane z upowszechnianiem do-

¹⁷ W obrębie INTERREG III C przynależność do danej strefy nie wyklucza możliwości uczestnictwa w projektach współpracy międzyregionalnej z udziałem partnerów z innych wyodrębnionych stref.

świadczeń i wymianą informacji na temat problemów rozwoju regionalnego. Taka struktura Interregu III potwierdza przede wszystkim doświadczenia z dotychczasowej współpracy zewnętrznej regionów Europy, w ramach której kontakty dwustronne należą do najczęstszych i najefektywniejszych. Wyodrębnienie komponentów B i C jest sposobem kształtowania współpracy regionów oraz jej ukierunkowania odpowiednio do zmian zachodzących w przestrzeni europejskiej.