

Jerzy Ładysz

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

EUROPEJSKIE UGRUPOWANIA WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ JAKO NOWY INSTRUMENT POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wspólnotowa polityka spójności w perspektywie budżetowej 2007-2013

W krajach Unii Europejskiej dobiega końca debata nad kształtem kolejnej perspektywy finansowej na lata 2007-2013, w tym przyszłości wspólnotowej polityki spójności. 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 na temat nowej perspektywy finansowej z 10 lutego 2004 r. oraz w Trzecim Raportie 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, w tym zwłaszcza polityki spójności, ze względu na to, że polityka spójności w sposób istotny powinna przyczyniać się do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej, w tym do wzmocnienia wzrostu gospodarczego, konkurencyjności i zatrudnienia.

Według aktualnego stanu prac w perspektywie finansowej 2007-2013 planuje się:

- utrzymanie wagi i budżetu polityki spójności – ok. 1/3 budżetu Unii Europejskiej,
- zmniejszenie ilości działań, koncentrowanie się na większych projektach,
- zmniejszenie ilości funduszy finansujących wspólnotową politykę spójności (tab. 1); planowane fundusze to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności.

Tabela 1. Instrumenty i cele polityki spójności UE w okresie budżetowym 2007-2013

Instrumenty i cele			
2000-2006		2007-2013	
Cele	Instrumenty finansowe	Cele	Instrumenty finansowe
Fundusz Spójności	Fundusz Spójności	Konwergencja i konkurencyjność	Fundusz Spójności EFRR EFS
Cel 1	EFRR EFS EFGiOR („Orientacja”) FiFG		
Cel 2	EFRR EFS	Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach: na poziomie regionalnym na poziomie krajowym (europejska strategia zatrudnienia)	EFRR EFS
INTERREG	EFRR	Europejska współpraca terytorialna	EFRR
Urban	EFRR		
Equal	EFS		
Leader +	EFGiOR („Orientacja”)		
Rozwój obszarów wiejskich i restrukturyzacja sektora rybołówstwa w zakresie nie objętym celem 1	EFRR EFGiOR („Gwarancja”) FIFG		
9 celów	6 instrumentów	3 cele	3 instrumenty

Źródło: [4, s. 42].

Tabela 2. Planowane kierunki działań oraz budżet polityki spójności UE w latach 2007-2013

	Cele	Planowane środki, mld euro	Udział procentowy
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: [1].

Komisja Europejska zakłada, że budżet Unii na lata 2007-2013 wyniesie ponad bilion euro, czyli ponad 1,14% dochodu narodowego brutto Unii. Wydatki na fundusze strukturalne i Fundusz Spójności wyniosą wtedy łącznie ponad 336 mld euro (tab. 2), z czego 140 mld euro przypadłoby nowym członkom UE. Polska popiera stanowisko Komisji Europejskiej, opowiadając się za wysokim budżetem UE na lata 2007-2013 [3, s. 13].

Na cel 3 polityki spójności UE w najbliższej perspektywie budżetowej składa się dotowanie trzech rodzajów współpracy wspieranych w dotychczasowych okresach budżetowych przez Inicjatywę Wspólnotową INTERREG: współpracy transgranicznej, współpracy międzyregionalnej oraz współpracy transnarodowej (międzynarodowej).

2. Przesłanki i perspektywy powołania europejskich ugrupowań współpracy transgranicznej

W ramach tworzenia odpowiedniego instrumentarium realizacji celu 3 wspólnotowej polityki spójności, którym jest wspieranie europejskiej współpracy terytorialnej, Komisja Europejska w lipcu 2004 r. złożyła wniosek w sprawie utworzenia tzw. europejskich ugrupowań współpracy transgranicznej (*European Grouping of Cross-border Cooperation – EUWT*) [5]. 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 i 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 na podstawie jednolitych procedur. 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 [4] 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 w celu wdrażania programów współpracy przygranicznej UE, a także bez finansowej interwencji Wspólnoty powinny realizować projekty z zakresu współpracy transgranicznej z inicjatywy państw członkowskich, ich regionów oraz władz i społeczności lokalnych.

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 konieczne i mocno uzasadnione istniejącymi obecnie na obszarze Wspólnoty rozbieżnościami w prowadzeniu współpracy transgranicznej, międzynarodowej, a także międzyregionalnej. Postulat utworzenia EUWT wynika z faktu, że do tej pory współpraca między 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 zarządzaniu działaniami dotyczącymi współpracy transgranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej, w ramach zróżnicowanych narodowych systemów prawnych i procedur, a także w przeprowadzaniu tych działań. Wymaga to zastosowania odpowiednich środków na poziomie wspólnotowym w celu ograniczenia barier i dysproporcji. Harmonijny rozwój całego terytorium Wspólnoty oraz wzmocnienie gospodarczej, społecznej i przestrzennej spójności wymagają intensyfikacji współpracy terytorialnej oraz podjęcia 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 zadania Unii, jakim jest niwelowanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między poszczególnymi regionami.

W opinii Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (SERG) europejskie ugrupowania współpracy transgranicznej wydają się odpowiednim rozwiązaniem na przyszłość, jeśli chodzi o usprawnienie i wzmocnienie współpracy transgranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę fakt, że 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 mające osobowość prawną. Ich działalność będzie polegała na przydzielaniu zadań 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, a także specjalnych programów zainicjowanych przez poszczególne państwa członkowskie i nie współfinansowanych przez Unię Europejską.

Propozycja Komisji Europejskiej w zakresie powołania nowego instrumentu polityki spójności o charakterze wspólnotowym – europejskich ugrupowań współpracy transgranicznej – wskazuje na dużą 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 podczas opracowywania i realizacji projektów dofinansowywanych z programu INTERREG.

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 r., opartej na zasadzie zachęcania władz państwowych do ułatwiania współpracy władz lokalnych i nie nakładającej ponadnarodowych rozwiązań. Ustosunkowanie się do propozycji Komisji odnośnie do EUWT wymaga kompleksowej analizy wszystkich regulacji odnoszących się do kwestii współpracy terytorialnej, w tym dotyczących zarówno Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Instrument*), jak i szczegółowych zasad zarządzania oraz 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 nierównorzędny status podmiotów. Należy zwrócić także uwagę na to, 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.

Inicjatywa utworzenia europejskich ugrupowań współpracy transgranicznej znajduje się na zaawansowanym etapie przygotowania i implementacji tego pomysłu. Wspomniane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskich ugrupowań współpracy transgranicznej, po jego zatwierdzeniu, ma obowiązywać od 1 stycznia 2007 r.

3. 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 przez odmienne przepisy prawa regulujące te kwestie w poszczególnych państwach. Ewentualne przyjęcie projektu rozporządzenia w wersji zawierającej kolizję z obowiązującymi przepisami prawa wewnętrznego nie będzie stanowiło przeszkody, ze względu 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 unormowaniami prawa krajowego, w tym przepisami związanymi z funkcjonowaniem 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 związanych 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 na temat finansowania EUWT, trudno na tym etapie określić bezpośrednio 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 ustalenia 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 wypadku inicjatywy INTERREG koszty przygoto-

wania 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 przez włączenie we współpracę organów administracji centralnej, stworzenie 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.

Literatura

1. Chałas M., *Fundusze strukturalne. Przewodnik*, Warszawa 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. „Monitor Europejski” 2005 nr 1.
4. *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Europejska, Luksemburg 2004.
5. *Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskich ugrupowań współpracy transgranicznej*, COM 2004, nr 496.

EUROPEAN GROUPINGS OF CROSS-BORDER COOPERATION AS A NEW INSTRUMENT OF THE EUROPEAN UNION'S COHESION POLICY

Summary

European Groupings of Cross-border Cooperation (EGCC) are a new proposal of creation of the appropriate instrument of common cohesion policy in the years 2007-2013. EGCC should facilitate the realization of the Objective 3, which means supporting of European territorial cooperation. The main issue of analysis that has been carried out in this article is that the proposal of creation of the EGCC should be assessed positively in spite of many existing yet vaguenesses regarding the principles of functioning of new institution and some essential threats, which it brings for the interest of municipal and local authorities participating in cross-border, transnational and interregional cooperation.