

Włodzimierz Wójcicki

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej,
Wydział Nauk Ekonomicznych, Zakład Finansów i Rachunkowości
wl.wojcicki@gmail.com

Rola euroregionów w kształtowaniu współpracy i integracji europejskiej

Streszczenie

Przedmiotem pracy jest euroregion jako forma współpracy i jego rola w procesie integracji europejskiej poprzez, mające wymiar integracyjny, transgraniczne powiązania samorządów i społeczności lokalnych, głównie w sferze wymiany szeroko rozumianych doświadczeń, koordynacji ruchu przygranicznego, pielęgnacji dziedzictwa kulturowego oraz ochrony przyrody; deklarowana współpraca gospodarcza napotyka trudności z powodu rozbieżnych przepisów regulujących działalność gospodarczą po obu stronach granicy. Celem pracy jest opisanie podmiotowości euroregionów oraz przybliżenie wiedzy o ich funkcjonowaniu.

Metodyka badania – analiza: literatury, aktów prawnych, danych statystycznych, synteza charakterystyk i spostrzeżeń oraz odwołanie się do teorii ekonomicznych.

Wynik – powstało syntetyczne ujęcie aspektów prawnych, instytucjonalnych, ekonomicznych i społecznych, dotyczące euroregionów organizujących współpracę transgraniczną. Wnioski: euroregiony okazały się czynnikiem wzmacniającym postępowanie akcesyjne oraz aktywizującym społeczności lokalne krajów członkowskich Unii Europejskiej, w kierunku budowy społeczeństwa obywatelskiego, poprzez nadanie współpracy transgranicznej form organizacyjnych, co umożliwiło upodmiotowienie tej współpracy w polityce regionalnej UE.

Słowa kluczowe: euroregion, organizacja pozarządowa, klaster, współpraca transgraniczna

Summary

The subject of the work is the Euroregion as a form of cooperation and its role in the process of European integration through, having an integration dimension, cross-border connections of local governments and communities, mainly in the sphere of exchange of broadly understood experiences, coordination of border traffic, care of cultural heritage and nature protection; the declared economic cooperation encounters difficulties due to divergent regulations governing business activity on both sides of the border. The aim of this work is to describe the subjectivity of the Euroregions and to bring closer the knowledge about their functioning.

Research methodology - analysis of: literature, legal acts, statistical data, synthesis of characteristics and observations and reference to economic theories.

Result - a synthesis of legal, institutional, economic and social aspects of Euroregions organizing cross-border cooperation was created.

Conclusions: Euroregions turned out to be a factor strengthening the accession procedure and activating local communities of the European Union member states, towards building a civil society, by giving cross-border cooperation forms of organization, which made it possible to empower this cooperation in the EU regional policy.

Keywords: Euroregion, NGO, cluster, cross-border cooperation

Wstęp

Początków ekonomicznej teorii integracji trzeba szukać w końcu XIX wieku, zaś integracji europejskiej w wymiarze praktycznym po zakończeniu II wojny światowej, z której mocno poturbowane wyszły wszystkie państwa, zwycięzcy i zwyciężeni. Jeszcze przed jej zakończeniem, w 1944 roku w Bretton Woods, zaprojektowano cztery filary nowego ładu: Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (obecnie Bank Światowy), Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu (obecnie Światowa Organizacja Handlu) oraz dolar jako pieniądź międzynarodowy. Za fundament systemu przyjęto współpracę i integrację, które miały łączyć, nie dzielić, dla zachowania pokoju. W tym też duchu integrację w Europie budowano na wielu płaszczyznach:

- a. międzynarodowej - poprzez: umacnianie demokracji i standaryzowanie systemu wartości (negacja rasizmu, faszyzmu, dyskryminacji, prawa człowieka, inne), traktaty problemowe jak porozumienie wielostronne (kraje członkowskie UE, Andora, Czarnogóra, Islandia, Norwegia, Serbia, Szwajcaria – Zielona Karta – ubezpieczenia komunikacyjne), OECD, NATO, Rada Europy, inne,
- b. międzypaństwowej - system transgraniczny Schengen, System Informacyjny Schengen, fundusze strukturalne, fundusz spójności, porozumienia wielostronne (Euroland, Trójkąt Weimarski, Grupa Wyszehradzka, Oś¹ Paryż-Berlin, Międzymorze, „stare” państwa członkowskie UE – „szóstka”, „dwunastka”, inne),
- c. samorządowej – euroregiony, miasta partnerskie.

Integracja jest procesem wielowymiarowym, obejmuje kulturę, gospodarkę, ochronę klimatu i środowiska przyrodniczego, prawa człowieka, przeciwdziałanie kryzysom, problemy migracyjne, geopolitykę, inne; jest coraz bardziej zinstytucjonalizowana.

Euroregiony nie są zaczątkiem integracji, są jej skutkiem. Są przykładem integracji inicjowanej oddolnie, odpowiadają na potrzeby społeczności lokalnych i mają swoje uzasadnienie przede wszystkim w warstwie praktycznej, aczkolwiek jako ważne zjawisko są dostrzegane i badane przez różne dziedziny/nurty nauk społecznych.

¹ Spotkaliśmy opinię, że wynalazek osi jest co najmniej równorzędny wynalazkowi koła, dopiero oś stworzyła możliwość umieszczenia platformy transportowej na kołach.

Czym jest euroregion?

Wśród euroregionów, które występują na terenie Polski, wysoki poziom rozwoju organizacyjnego osiągnął Euroregion Karpacki. Na jego portalu podano definicję euroregionu: *„jest to formalna struktura współpracy transgranicznej skupiająca przedstawicieli szczebla lokalnego i regionalnego, a także w uzasadnionych przypadkach partnerów społecznych. Są to podmioty prawne, które stawiają przed sobą cele i posiadają rozległe możliwości działania”* (Karpacki.pl/euroregion-karpacki/euroregiony-w-Polsce).

W literaturze euroregion jest opisywany jako (Greta, Otto, 2018):

- specyficzna forma współpracy,
- organizacja pozarządowa,
- rodzaj naturalnego klastra,
- struktura organizacyjna.

Spróbujmy to zinterpretować własnym sposobem, według własnego postrzegania. Specyfika zawiera się głównie w tym, że pomysł aby granica państwowa także łączyła a nie tylko dzieliła, pozostaje właściwością europejską, pomimo szerokiego upowszechniania idei w ramach procesów globalizacji. Nie bez znaczenia jest też to, że transgraniczna współpraca ma charakter oddolny, oparty na demokratycznych przesłankach samorządności lokalnej; to wyraża się poprzez zaangażowanie samorządu lokalnego oraz organizacji pozarządowych. Transgraniczny charakter wymusza relacje zwrotne typu państwo vs samorząd lokalny ponieważ polityka zagraniczna leży w gestii państwa.

Aspekt pozarządowy tworzy różnorodność inicjatyw powołujących i rozwijających euroregiony. Rada Europy, Unia Europejska, instytucje „pozarządowe” (w sensie - środowiska, pozostające poza strukturami oficjalnymi UE) opracowały konwencje, które ratyfikowane przez poszczególne państwa, stanowią prawne standardy działalności transgranicznej i regionalnej. Należą do nich (Gwizdała, 2015):

- Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (tzw. Konwencja Madrycka z 21 maja 1980 roku), ustanowiona przez Radę Europy, ma wydźwięk polityczny, określa wymianę informacji i koordynację kierunków działania, przez co służy rozwiązywaniu problemów prawnych, administracyjnych i technicznych blokujących współpracę obszarów peryferyjnych;
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego², uchwalona 15 października 1985 roku w Strasburgu przez Radę Europy, kształtuje kompetencje społeczności lokalnych i upoważnia je do zrzeszania się z innymi społecznościami lo-

² W Polsce ratyfikowana w całości (przy istniejącej możliwości ratyfikowania części artykułów) jako Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, podana do wiadomości przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Dz. U. z 1994 roku, Nr 124, poz. 607, którą to nazwę zmieniono na Europejska Karta Samorządu Lokalnego w trybie obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędów, opublikowanego w Dz. U. z 2006 r., Nr 154, poz. 1107; w obiegu jednak funkcjonują równoległe obie nazwy: EKST raz EKSL

kalnymi w celu realizacji wspólnych zadań. Ponadto sytuuje społeczności lokalne w strukturach państwowych w duchu demokratycznych zasad, co rzutując na decentralizację władzy przesądza o ustroju państwa; w Polsce uwaga jest skoncentrowana głównie na roli, zadaniach, kompetencjach gminy; gmina jako społeczność lokalna jest podstawową jednostką delimitacji euroregionu;

- Europejska Karta Samorządu Regionalnego, przenosi prerogatywy gminy ustalone w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego na poziom regionu, została uchwalona w czerwcu 1997 roku przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, określa możliwości wspólnego działania regionów, w tym dysponowania przez nie własnym budżetem. W Polsce europejskiemu pojęciu regionu odpowiada województwo; warto jednak odnotować pewien casus – Eurostat wyraził zgodę na podział, w aspekcie statystycznym, bez zmiany podziału administracyjnego, województwa mazowieckiego. Warszawa i przyległe powiaty (grodziski, legionowski, nowodworski, miński, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, wołomiński i warszawski zachodni) stanowią zamożny stołeczny region metropolitalny, w którym w 2017 roku PKB per capita wynosił 152% średniej unijnej a w pozostałej części województwa mazowieckiego ten wskaźnik był na poziomie 59%. Dzięki podziałowi druga część będzie mogła korzystać z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Petz, 2019);
- Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych, uchwalona w 1991 roku przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, do 1995 roku znana pod nazwą Europejska Karta Regionów Przygranicznych, jest deklaracją, nie prawem, propagującą zasady wspierania rozwoju ekonomicznego, polityki regionalnej, ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego i przygranicznego ruchu osobowego.

Wymienione regulacje wykraczają poza państwa członkowskie UE i tak euro-region to jednostka na obszarze dwóch albo więcej państw członkowskich oraz państw kandydujących a także ich sąsiadów. Delimitację obszaru determinuje wspólny cel działania, w mniejszym stopniu bezpośrednie sąsiedztwo, na przykład w euroregionie Bałtyk uczestniczy Polska, Rosja, Litwa, Szwecja i Dania, zaś w euroregionie Karpackim – Polska, Słowacja, Ukraina, Węgry i Rumunia. Z natury euroregionu wynikają zmiany charakteru granic i przewyciężenie barier regulacji krajowych, przez co tworzy się nurt współpracy ponad granicami. W praktycznym działaniu kształtują się zasady wzajemnego zaufania i efektywnej współpracy między instytucjami.

Rodzaj naturalnego klastra – ten termin w odniesieniu do euroregionu tłumaczy cele przyświecające jego działalności, a ściślej drugoplanowa rola ekonomicznej efektywności przedsięwzięcia; oczywiście, uzyskiwane korzyści są istotnym czynnikiem motywującym lokalne społeczności do współpracy, ale co najmniej równorzędne z nimi są cele stawiane przed euroregionami, takie jak:

- współpraca transgraniczna między regionami przygranicznymi,

- poprawa warunków gospodarczych, społecznych, kulturalnych, ekologicznych,
- umacnianie wzajemnego zaufania i współpracy między społecznościami lokalnymi,
- niwelowanie przeszkód o charakterze prawnym i instytucjonalnym w realizowaniu wymienionych celów.

Priorytetowe traktowanie współpracy i zaufania między ludnością obszarów przygranicznych wynika z doświadczeń historycznych. W Europie było wiele wojen, w tym dwie o wymiarze światowym, wskutek czego granice były wielokrotnie zmieniane, często w sposób drastyczny, kiedy prowadziło to do zaboru całych państw, ale i do odradzania się państw. Dla zapewnienia pokoju przyjęto zasadę nie kwestionowania granic ustalonych po drugiej wojnie światowej. Co jednak nie wyklucza spornych kwestii podnoszonych niekiedy przez nacjonalistyczne ugrupowania nawiązujące do okresów, które w historii danego narodu były pomyślne. A że historia różnie się toczyła, to sąsiednie państwa mają całkowicie różne resentymenty. Dlatego tak ważna jest współpraca, więzi, patrzenie w przyszłość, a nie oglądanie się wstecz. Tak widzimy metaforę naturalnego klastra, która preferuje obywatelską aktywność, nie stroniąc od wiedzy, ale wiedzę traktując jako czynnik pomocniczy; naukowe rozumienie klastra jest inne. W praktycznym działaniu realizowane są różnorodne cele (Greta, Otto, 2018):

- „zbliżanie narodów i tworzenie pomostów współpracy między krajami;
- podnoszenie poziomu życia społeczności lokalnych;
- pozyskiwanie środków i realizacja transgranicznych programów gospodarczych;
- współpraca i wymiana grup społecznych, naukowych, zawodowych, kulturowych, sportowych, i młodzieżowych, które sprzyjają wzajemnemu poznaniu społeczności zamieszkujących regiony przygraniczne;
- działalność edukacyjna i wydawnicza;
- zagospodarowanie przestrzenne i rozbudowa infrastruktury transportowej, w tym turystycznej;
- poprawa środowiska naturalnego i współpraca w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym i likwidacji ich następstw;
- cele szczegółowe w zależności od specyfiki pogranicza, na którym funkcjonuje euroregion.”

Dodatkowo Bogdan Kościuch i Anna Poźniak (2012) wymieniają: zmniejszanie różnic między regionami granicznymi a ośrodkami metropolitalnymi w kraju, lobbowanie na rzecz rozwoju połączeń kolejowych i drogowych, organizowanie i kontrolę przygranicznego ruchu osobowego, kompleksową ochronę środowiska. Listy praktycznych zadań euroregionów nie sposób wyczerpać – specyfika konkretnego pogranicza w połączeniu z kompetencjami samorządów i aktywnością obywateli może je mnożyć nieskończenie.

Struktura organizacyjna euroregionu jest kształtowana oddolnie, ale wypracowane wzorce wykazują występowanie: rady (parlamentu, kongresu, walnego zgromadzenia) euroregionu, prezydium, sekretariatu i tematycznych grup robo-

czych, oczywiście dopuszczalne są modyfikacje, na przykład w strukturze Euroregionu Niemen występuje Komisja Rewizyjna. Najprostsze rozwiązanie to utworzenie związku gmin i zarejestrowanie go w sądzie, a następnie zawarcie porozumienia z podobnym związkiem po drugiej stronie granicy i budowa organizacyjnej struktury euroregionu; euroregion jako taki nie posiada osobowości prawnej i nie może być uczestnikiem rynku kapitałowego. W skład euroregionu może też wejść wspólnota położona w głębi kraju, jak na przykład gmina Biały Bór położona 150 km od granicy będąca w składzie euroregionu Pomerania. Z kolei po stronie niemieckiej do euroregionów wchodzi oprócz jednostek samorządu organizacje społeczne, przedsiębiorstwa, a nawet osoby fizyczne. Warto przy tym podkreślić, że *„Euroregiony działają tylko w ramach kompetencji i zadań jednostek terytorialnych, które wchodzi w ich skład oraz zgodnie z prawem wewnętrznym i polityką zagraniczną poszczególnych państw”* (Stachura, Sikora-Gaca, 2014). Autorki podają spektakularny przykład rangi nadanej euroregionom: oto w trzydniowej konferencji (23-25.05.1991) założycielskiej pierwszego w Europie Środkowej i Wschodniej euroregionu Nysa z udziałem Polski, Czechosłowacji i Niemiec udział wzięli prezydenci Vaclav Havel, Richard von Weizsäcker i Lech Wałęsa.

Współpracę transgraniczną wspierają też regiony; utworzyły one międzynarodową organizację pozarządową.

Geneza euroregionu

Za prekursora naukowej koncepcji klastra jest uznawany A. Marshall, który na gruncie efektów zewnętrznych skali (*external economics of scale*), wskazał przewagę gospodarki, opartej na przepływającej wiedzy specjalistycznej w gronie ekspertów, praktyków i między tymi grupami, kształtującymi lokalny rynek pracy. W polskich realiach klastry łączy przedsiębiorców, wiedzę ekspertów/naukę oraz administrację samorządową.

Samą koncepcję spopularyzował jednak Michael Porter, który klastrom przypisuje następujące role:

- kreowanie warunków do tworzenia nowych przedsiębiorstw, inicjowanie działalności gospodarczej, zwiększanie produktywności firm w obszarze klastra,
- zwiększanie poziomu innowacyjności dzięki łatwiejszemu dostępowi do zewnętrznych źródeł wiedzy, co promuje otwarty model innowacji, *open innovation*, na gruncie współpracy,
- wykorzystanie efektu synergii poprzez dyfuzję know-how i rotacje kadr w obrębie klastra, koncentrację zasobów, otwartość na innowacje i zdolność do ich absorpcji, umacnianie i wykorzystanie kapitału społecznego.

Idea klastra, naszym zdaniem, posłużyła za teoretyczną podstawę euroregionów. Idee ukształtowane przez teorie ekonomiczne aby się zmaterializowały muszą trafić na podatny grunt. Praktycznych przesłanek euroregionów upatrujemy w odbudowie gospodarki powojennej Europy, która poniosła dramatyczne,

katastrofalne, straty ludzkie i materialne. Służył temu celowi European Recovery Program – Program Odbudowy Europy, wykreowany przez Stany Zjednoczone, znany jako Plan Marshalla, przedstawiony w 1947 roku przez amerykańskiego sekretarza stanu. Pomoc w postaci surowców mineralnych, produktów żywnościowych, kredytów i dóbr inwestycyjnych koordynowała międzynarodowa Organizacja Europejskiej Współpracy Gospodarczej, powołana w 1948 roku. Plan Marshalla był jednym z pierwszych impulsów do integracji europejskiej ze względu na adresowanie pomocy do wszystkich krajów europejskich. Stanowił też ważną przesłankę historyczną inspirującą organizację euroregionów. Pomoc w ramach planu, z powodów politycznych, nie objęła bloku wschodniego (wyjątek stanowiła Jugosławia).

Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (Organization for European Economic Cooperation – OEEC) powołało 15 państw zachodnioeuropejskich i Turcja. Do OEEC przyjęto też zachodnie strefy okupacyjne Niemiec. To sprawiło, że pomoc trafiała do różnych obszarów, a jednocześnie była jednolicie sterowana, czyli rozwój był wspierany, można rzec, transgranicznie, a stąd już blisko do późniejszych euroregionów. W 1950 roku na bazie OEEC powołano Europejską Unię Płatniczą, a w 1961 roku większość tych krajów wprowadziła wymienialność walut. Po przystąpieniu do OEEC Stanów Zjednoczonych i Kanady powstała Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD); powołano ją na mocy Konwencji Paryskiej w 1960 roku, a rok później rozpoczęła działalność, obecnie skupia 36 państw. Jej celem jest osiągnięcie możliwie najwyższego wzrostu gospodarczego, zatrudnienia oraz standardu życia, przy jednoczesnym utrzymaniu stabilności finansowej ([www.gov.pl>web>nauka>oecd-organizacja-wspolpracy-gospodarczej-i-rozwoju.html](http://www.gov.pl/web/nauka/oecd-organizacja-wspolpracy-gospodarczej-i-rozwoju.html)). Powołanie organizacji współpracy najpierw pomocowej, następnie rozwojowej, świadczy o wyciąganiu wniosków z dwukrotnego rozpoczęcia wojen światowych w Europie; destynację działania charakteryzuje jego powszechność i współpraca – postęp ogarniający wszystkie kraje zmniejsza różnice między nimi, wymaga współpracy, akcentuje malejącą rolę granic.

Najstarszy euroregion założono w 1958 roku na pograniczu niemiecko-holenderskim, później powstał na pograniczu Belgii i Holandii. Do roku 1990 kolejne powstawały w Europie Zachodniej. Euroregion Nysa powołany w roku 1991 na trzydniowej konferencji z udziałem prezydentów Niemiec, Czechosłowacji i Polski, miał szczególną wymowę: włączył do procesu kreowania euroregionów Europę Środkową i stworzył w tym względzie pomost między Europą Środkową i Zachodnią (encyklopedia.pwn.haslo/euroregiony;3899216.html). Skoro zaś konwencja madrycka powstała w 1980 roku, to nasuwa się refleksja, iż praktyka wyprzedziła regulacje prawne, te z kolei korzystały z doświadczeń zachodnich.

Według stanu z maja 2011 roku funkcjonowały 62 euroregiony (pl.wikipedia.org/wiki/Euroregion), z tego dwa gromadziły po 5 państw (Euroregion Bałtyk i Euroregion Karpaty), trzy gromadziły po 4 państwa (Euroregion Niemen, Euroregion Pomerania, Rada Morza Barentsa), w pozostałych uczestniczyły 2-3 pań-

stwa. Polska uczestniczyła w 16 euroregionach³, wśród nich były organizacje grupujące nie tylko państwa bezpośrednio sąsiedzkie, przykładowo – w Euroregionie Karpackim obok Polski uczestniczą odległe Węgry i Rumunia, zaś w Euroregionie Pomerania uczestniczy Szwecja, w Euroregionie Bałtyk – Szwecja i Dania.

Poza pojednaniem, niepisany motyw tworzenia wspólnot transgranicznych, są oczywiście pieniądze wspierające rozwój gospodarki, turystyki, demokracji, kultury, wiedzy, uzyskiwane ze środków unijnych i poza unijnych, jak granty szwajcarskie. Spore znaczenie mogła mieć chęć zmanifestowania przez kraje byłego bloku wschodniego swojej destynacji politycznej, i tak większość euroregionów powstała w końcu XX wieku; na szesnaście euroregionów, w których uczestniczyła Polska (mówimy o danych z 2011 roku) tylko dwa powstały po roku 2000 – Euroregion Puszcza Białowieska (Polska, Białoruś) i Euroregion Łyna-Ława (Polska, Rosja). Aspirowaliśmy o członkostwo w Unii Europejskiej i chcieliśmy okazać skłonności do różnych form integracji. To jest normalne zjawisko w polityce międzynarodowej. Motywy powołania poszczególnych regionów są różne i różne są ich cele strategiczne, od ochrony zasobów naturalnych i środowiska naturalnego (jak w przypadku Euroregionu Puszcza Białowieska czy Euroregionu Bałtyk), przez uleganie pewnej tendencji, (w latach 50. powstał 1 euroregion, w 60. też jeden, w 70. – 9, w 80. – 5, w 90. – 34, od 2000 do 2003 – 7, w pięciu przypadkach brak danych) aż po dostrzegalne zbieżności uwarunkowań niepolitycznych i politycznych – jak w przypadku Euroregionu Karpackiego, gdzie integracji gospodarczej towarzyszy polityczna idea międzymorza z budowaną osią Via Carpatia, która połączy Kłajpedę na Litwie z Salonikami w Grecji. Do celów strategicznych często zalicza się ponadto koordynację zagospodarowania przestrzennego, usuwanie różnic infrastrukturalnych oraz budowanie i utrwalanie wzajemnych więzi, aktywizację lokalnych podmiotów i rozwój kapitału ludzkiego. Strategia w oczywisty sposób wkracza w dziedzinę stosunków między państwami, wybiegając poza lokalny charakter euroregionów.

Tendencja manifestowania skłonności do integracji miała uwarunkowanie polityczne. W dniu 9 listopada 1989 roku upadł mur berliński, budowany od 13 sierpnia 1961 roku, oddzielający Berlin Zachodni od Berlina Wschodniego i Niemieckiej Republiki Demokratycznej, o łącznej długości 156 km. Stąd przyzwolenie w społeczeństwach zachodnich na pomoc przedakcesyjną dla krajów Europy należących do bloku radzieckiego. Zanim wyklarowała się sytuacja polityczna, wsparcie dla reform demokratycznych i prorynkowych skierowano jako Program Pomocy Technicznej także do Wspólnoty Niepodległych Państw; program TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*) uruchomiony w 1991 roku objął 12 państw: Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Kazachstan, Kirgistan, Mołdawię, Rosję, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukrainę, Uzbekistan, a w latach 2001-2003 także Mongolię. W latach 1991-1999 pomoc wyniosła 4,2213 mld euro, a w latach 2000-2006 jeszcze 3,138 mld euro. Warto przypomnieć, że upadek

³ Według innego źródła było to 17 euroregionów, wątpliwości wzbudza euroregion Szeszupa, powstała w 2003 roku, w składzie którego wymieniono: Polskę, Rosję, Litwę i Szwecję.

muru nie przesądzał sprawy jednoznacznie, w NRD nadal były obecne radzieckie wojska okupacyjne i trwały rozmowy o warunkach ich wycofania, między innymi o kosztach przekwaterowania. Oddolnie kreowaną formą integracji jest też współpraca miast partnerskich. „Sieć kontaktów bliźniaczych w Europie liczy ponad 20 000 partnerstw między różnymi jednostkami samorządu, z czego blisko 4000 nawiązały polskie miasta, gminy, powiaty i regiony. Współpraca partnerska wciąż jest jedną z najważniejszych dla Europejczyków możliwości spotkania twarzą w twarz, dzielenie się doświadczeniami codziennego życia i korzystanie ze swojej wiedzy w różnych dziedzinach (...) Pomaga również w tworzeniu poczucia jedności europejskiej.” (samorząd.infor.pl...). Umożliwia dyskusję na trudne tematy w przyjaznej atmosferze, jest wyrazem aktywnego obywatelstwa europejskiego. Rada Gmin i Regionów Europy (www.miaasta.pl/wspolpraca-miast-partnerskich) prowadzi stronę internetową ułatwiającą znalezienie partnera zagranicznego (<http://www.twinning.org>). Polskie podmioty często nawiązują współpracę z niemieckimi, przydatne informacje są w Internecie (<http://miasto.lh.pl/twinning/mapa.pl.html>). Warto dodać, że jest to zgodne z projektem Komisji Europejskiej *Europa dla Obywateli*. Podobny charakter ma platforma współpracy i wymiany doświadczeń Karpackie Forum Organizacji Pozarządowych, utworzona przez Euroregionalny System Współpracy, będące „klubem” organizacji pozarządowych w ramach Euroregionu Karpackiego, z zadaniem wzmocnienia wewnętrznego i zewnętrznego środowiska skupionych w nim organizacji oraz współpracy na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Euroregiony z udziałem Polski

Spośród różnych form współpracy euroregiony są jej najbardziej dojrzałą formą. Opierają się na idei obopólnej korzyści płynących z wzajemnego poznawania się, pomocy w przezwyciężaniu trudności na różnych płaszczyznach, przy zachowaniu odrębności tradycji i kultury, w duchu wzajemnego poszanowania i kreowania społeczeństwa obywatelskiego. W 2006 roku Wojewódzki Urząd Statystyczny we Wrocławiu zbadał: *Stan współpracy euroregionalnej w Polsce* (Czekaj, 2007) analizując: 4 euroregiony na granicy zachodniej, 7 na południowej, 3 na wschodniej i 2 na północnej; w poszczególnych euroregionach współpracuje od dwóch do pięciu krajów, a sformułowanie zadań/celów ich działania jest dość odległe od stereotypu, co podważa podawane w literaturze uogólnienia w tym względzie, a przynajmniej pozwala sądzić o znacznych uproszczeniach. Tym niemniej daje się zauważyć, że na bogactwo palety celów nie wpływa liczba uczestniczących krajów - najszerzej zarysowano cele w polsko-niemieckim euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr, skromniejsze cele przyjęto w euroregionach na granicy wschodniej; istotne znaczenie ma różna dostępność środków europejskich dla krajów członkowskich i dla krajów spoza UE i różne uwarunkowania ich współpracy. Przykładowo wśród celów w euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr zapisano sanację ekologiczną, rozkwit gospodarki i kulturalny oraz stałą poprawę warunków

życia mieszkańców, w tym zniwelowanie różnic ich sytuacji ekonomicznej, współdziałanie z niemieckimi podmiotami działalności komunalnej (...) harmonizowanie działalności komunalnej (...) wzajemne dostosowanie systemów infrastruktury technicznej i społeczno-usługowej (...) dążenie do zwiększania potencjału ekonomicznego przy zachowaniu zasad i rygorów ekologicznych; to wymaga istnienia określonych standardów ekologicznych i działalności komunalnej, dostępu do unijnego wsparcia finansowego dla wszystkich krajów uczestniczących w euroregionie oraz podlegania podobnym przepisom prawa, np. w aspekcie procedur realizacji i rozliczeń projektów. Łatwo zauważyć, że te wymogi są trudne do spełnienia w euroregionach przy granicy wschodniej. W opracowaniu wyszczególniono bariery współpracy transgranicznej:

- „skomplikowane procedury realizacji i rozliczania projektów, zbyt wiele instytucji pośredniczących (8 euroregionów wskazało te bariery),
- obowiązek wizowy na granicy (5),
- trudność w znalezieniu partnera zagranicznego, mniejsza liczba podmiotów uczestniczących we współpracy, mniejsze ich zainteresowanie (4),
- bariera językowa (3),
- zmiana zasad funkcjonowania w trakcie realizacji projektów (3),
- brak możliwości uzyskania zaliczki na realizację projektu w programie INTE-REG III A (3),
- długi okres oczekiwania na zwrot poniesionych kosztów realizacji projektów (3),
- niedostateczne ilości środków na wpieranie współpracy (3),
- asymetrie potencjałów gospodarczych i finansowych uczestników współpracy (3).”

Próbując uogólnić charakter barier można zauważyć, że większość z nich dotyczy kwestii finansowych, na drugim miejscu widzimy niedopasowanie/asymetrię uczestników współpracy. Podobne bariery uwidoczniły się w euroregionach na granicy wschodniej, we wszystkich obowiązkach wizowych na granicy, a ponadto w poszczególnych euroregionach:

- Niemen – trudności w znalezieniu partnera zagranicznego, asymetria potencjałów gospodarczych i finansowych, różnice w zakresach kompetencji organów państwowych i samorządowych,
- Bug – dysproporcje w dostępie do programów i funduszy Unii Europejskiej, brak możliwości pokrywania honorariów artystów ze środków programów unijnych,
- Puszcza Białowieska – słabe zainteresowanie środowisk gospodarczych, uciążliwe odprawy paszportowe i celne.

Euroregion Bug ma powierzchnię 80 922 km², w tym udział Polski wynosi 31%, Białorusi 40,6%, Ukrainy 28,4%; ludność liczy 4 853,6 tys., udział Polski wynosi 44,7%, Białorusi 29,7%, Ukrainy 25,6%. Euroregion Puszcza Białowieska ma powierzchnię 2 215 km², z czego na Polskę przypada 56,8%, zaś ludność liczy 99 tys., w tym udział Polski wynosi 59%. Powierzchnia euroregionu Niemen w 2006

roku liczyła 10 774 km², a ludność liczyła 905 176 tys.; brak danych od partnerów zagranicznych uniemożliwił określenie udziałów.

Literatura

1. Petz, J. (2019). *Dane Eurostatu dotyczące PKB. Bogata stolica ciąży biednym regionom, jak kula u nogi*. Pobrane z: echodnia.eu/radomskie/dane-eurostatu-dotyczace-pkb-bogata-stolica-ciazy-biednym-regionom-jak-kula-u-nogi/ar/13936372; (dostęp 24.07.2020).
2. encyklopedia.pwn.pl/haslo/euroregiony;3899216,html (dostęp 24.07.2020).
3. Greta, M., Otto, J. (2018). *Euroregion jako organizacja pozarządowa i potencjalny stimulator rozwoju turystyki transgranicznej*, *Ekonomiczne problemy turystyki* nr 1(41) 2018, 75-84.
4. Gwizdała, J. P. (2015). *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* nr 855, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* nr 74, t. 2.
5. karpacki.pl/euroregion-karpacki/euroregiony-w-Polsce (dostęp 22.07.2020).
6. Kościuch, B., Poźniak, A. (2012). *Euroregiony a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*. UwB, Białystok.
7. pl.wikipedia.org/wiki/Euroregion (dostęp 09.06.2020).
8. samorzad.infor.pl/sektor/rozwój-i-promocja/wspolprac/2960129,Miasta-partnerskie-dlacze-go-warto-wspolpracowac.html (dostęp 10.06.2020).
9. Stachura, A., Sikora-Gaca, M. (2014). *Działalność i zróżnicowanie euroregionów na terenie Polski*, *Studia Gdańskie, Wizje i rzeczywistość*, t. XI, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, 129-148.
10. Czekaj M. (red.) (2007). *Stan współpracy euroregionalnej w Polsce, W: Euroregiony na granicach Polski 2007*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław.
11. www.miasta.pl/strony/wspolpraca-miast-partnerskich (dostęp 07.06.2020).
12. www.gov.pl/web/nauka/oecd-organizacja-wspolpracy-gospodarczej-i-rozwoju.html; (dostęp 09.06.2020).