

Ewa Pancer-Cybulska*

EUROPEJSKIE UGRUPOWANIA WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ W POLSCE I W UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Po upływie ponad sześciu lat od udostępnienia przez Unię Europejską nowego instrumentu polityki spójności, jakim jest Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT), nie jest on w polskich warunkach wykorzystywany. Mimo potencjalnego zwiększenia dostępu do środków europejskich, nakłada on na władze publiczne, od lokalnych po krajowe, jako członków EUWT, wymóg utworzenia nowego bytu prawnego, przyjęcia nowych obowiązków i odpowiedzialności, także finansowej. Powołanie EUWT nie rozwiązuje wprost problemów związanych z funkcjonowaniem euroregionów, nie gwarantuje finansowania ich działalności i realizacji ich celów w ramach Europejskiej współpracy terytorialnej (EWT). Przyjęta formuła może przyczynić się do wzmocnienia i poszerzenia zakresu współpracy transgranicznej oraz powiększenia spójności we wszystkich jej wymiarach – społecznym, ekonomicznym i terytorialnym, jednakże nie odbywa się to w sposób automatyczny.¹

Tematyka artykułu dotyczy funkcjonowania EUWT w krajach członkowskich Unii Europejskiej oraz przyczyn niewielkiego jak dotąd zainteresowania tym instrumentem polityki spójności w Polsce. Mimo znacznego zaawansowania prac nad kilkoma potencjalnymi

* Dr hab., profesor Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Katedra Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych

¹ E. Pancer-Cybulska, *Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej jako element polityki spójności Unii Europejskiej*, [w:] *Problemy współpracy gospodarczej w regionie bałtyckim w kontekście integracji europejskiej*, red. nauk. A. Ignasiak-Szulc i W. Kosiedowski. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2008, s. 29–41.

ugrupowaniami, formalnie w Polsce powołano jedno – w grudniu 2012 r. Zagadnienie EUWT jako nowego instrumentu polityki spójności wpisuje się w problematykę rozwoju lokalnego i regionalnego, znalazło dotychczas niewielki oddźwięk w opracowaniach naukowych, chociaż istnieje zapotrzebowanie na teoretyczne i praktyczne oceny jego skuteczności.² Przez bezpośrednie związki i skojarzenia ze współpracą terytorialną w obszarach przygranicznych rozwój EUWT wpisuje się ściśle w procesy integracji europejskiej.

1. Istota Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej

Prawne podstawy powoływania EUWT zawarto w rozporządzeniu (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (weszło w życie w lipcu 2007 r.). Za cel tych instytucji uznaje się realizację programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych, na rzecz Europejskiej Współpracy Terytorialnej (transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej). EUWT mogą pełnić funkcje Instytucji Zarządzającej i/lub Wspólnego Sekretariatu Technicznego dla programów EWT; w latach 2007–2013 współpraca ta stanowi Cel 3 polityki spójności UE. Poza realizacją programów EWT chodzi o prowadzenie innych działań w ramach współpracy terytorialnej z dofinansowaniem UE lub bez niego. Można zatem wyróżnić następujące rodzaje zadań przypisanych tym instytucjom:

- realizacja programów w ramach EWT;
- realizacja projektów EWT współfinansowanych ze środków UE (projekty transgraniczne, transnarodowe, międzyregionalne);
- realizacja innych przedsięwzięć finansowanych przez UE dotyczących współpracy terytorialnej;
- podejmowanie innych form współpracy terytorialnej poza systemem finansowania przez UE.

EUWT wykonuje zadania powierzone mu przez członków, które polegają na ułatwianiu, wspieraniu i upowszechnianiu współpracy

² Istniejące opracowania dotyczą aspektów prawnych i administracyjnych funkcjonowania EUWT, zob: B. Dolnicki, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, 2012; R. Włazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, 2010; R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, 2011. Pozaprawne aspekty podnoszą: S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, 2009.

terytorialnej w celu osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej oraz terytorialnej. EUWT ma w zamyśle stanowić prawny instrument współpracy na rzecz wielokierunkowego rozwoju sfery publicznej na obszarach należących do ugrupowania, a formalnie oddzielonych granicami państw. Współpraca ta ma mieć charakter zinstytucjonalizowany. Główną rolę w EUWT powinny odgrywać organy regionalne i lokalne, tj. podmioty członkowskie euroregionu, ale w jego skład mogą także wchodzić państwa, podmioty prawa publicznego oraz ich związki. Zasady funkcjonowania EUWT są określone w jego statucie i konwencji oraz wynikają z systemu prawnego państwa członkowskiego, właściwego dla jego siedziby. W pewnym sensie EUWT są wzorowane na Europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych (EZIG), które dotychczas nie odegrało spodziewanej roli jako instrument współpracy terytorialnej w ramach inicjatywy Interreg. W każdym z państw EUWT musi posiadać osobowość prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przysługującym osobom prawnym w kraju, gdzie mieści się jego siedziba. Oznacza to m.in. prawo do nabywania i zbywania mienia ruchomego i nieruchomego oraz zatrudniania pracowników i występowania jako strona w postępowaniu sądowym. Funkcjonowanie EUWT jest finansowane przez instytucje powołujące to ugrupowanie. Koszt założenia ugrupowania i prowadzenia jego bieżącej działalności pokrywany jest ze środków własnych, przykładowo ze składek członkowskich. Charakterystyczną cechą EUWT jest możliwość ubiegania się o środki europejskie na realizację projektów współfinansowanych przez UE, ale na zasadach obowiązujących wszystkich wnioskodawców. Nie istnieją preferencje ani przywileje czy gwarancje dla EUWT w dostępie do środków z budżetu UE.

EUWT samo odpowiada za swoje zobowiązania w zakresie wynikającym z jego formy organizacyjno-prawnej (np. stowarzyszenia czy spółki z o.o.), zapisów statutu oraz konwencji, które regulują jego działanie. Członkowie ugrupowania ponoszą jednak odpowiedzialność finansową w zakresie, w jakim istniejące zobowiązania przewyższają aktywa EUWT. Jeżeli odpowiedzialność jednego z członków EUWT jest ograniczona na mocy prawa krajowego, pozostali członkowie mogą także ograniczyć swoją odpowiedzialność w statucie.

Inną formą koordynacji współpracy między podmiotami z różnych krajów jest EZIG. Wprawdzie forma ta powstała głównie w odpowiedzi na potrzeby podmiotów gospodarczych, ale jest także – często z powodzeniem – stosowana przez samorządy terytorialne. Głównym mankamentem EZIG jest jednakże brak osobowości prawnej. Z uwagi na brak własnej podmiotowości prawnej członkowie EZIG ponoszą subsydiarną odpowiedzialność za jego działania w przypadku niewypłacalności.

2. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej w Europie

Pierwsze EUWT zaczęły powstawać nie w Europie Środkowo-Wschodniej, jak można by było przypuszczać, ale właśnie w zachodniej części UE. Od momentu powołania pierwszego EUWT w 2008 r. w ciągu pięciu lat do rejestru prowadzonego przez Komitet Regionów trafiło łącznie 31 instytucji (3 października 2012 r.); w kolejnych latach powołano odpowiednio: 4, 5, 7, 11 oraz 4 EUWT.

Tabela 1. Wykaz EUWT, których utworzenie zgłoszono Komitetowi Regionów UE³

Nr	EUWT (Nazwa skrócona)	Siedziba	Państwa członkowskie	Data tworzenia
1	2	3	4	5
1	Eurométropole Lille–Kortrijk–Tournai Eurometropool Lille–Kortrijk–Tournai (Lille–Kortrijk–Tournai)	Lille, FR	Francja /FR Belgia /BE	22/01/2008 (Publikacja)
2	Ister–Granum Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás Európske zoskupenie územnej spolupráce s ručným obmedzením Ister–Granum Ister–Granum European Grouping of Territorial Co–operation Ltd. (Ister–Granum Korlátolt Felelősségű Csoportosulás)	Ostrzyhom, HU	Węgry/ HU Słowacja /SK	12/11/2008 (R, rejestracja)
3	Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia – Norte de Portugal (GNP AECT)	Vigo, ES	Hiszpania/ ES Portugalia/ PT	23/10/2008 (R)
4	EGTC Amphictyony of Twinned Cities and Areas of the Mediterranean (Amphictyony / ΑΜΦΙΚΤΥΟΝΙΑ / Anfizionia)	Ateny, EL	Grecja /EL Włochy/IT Francja /FR Cypr /CY	01/12/2008 (R)
5	Ung–Tisza–Túr–Sajó (Hernád–Bódva–Szinva) Limited Liability EGTC (UTTS)	Miskolc, HU	Węgry/ HU Słowacja /SK	15/01/2009 (P)

³ Zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady.

1	2	3	4	5
6	Európske zoskupenie územnej spolupráce Kras–Bodva s ručením obmedzeným Karszt–Bódva Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás Limited liability European Grouping of Territorial Cooperation Karst–Bodva (Zoskupenie Kras Bodva, Karszt–Bódva Csoportosulás, Karst–Bodva EGTC)	Turňa nad Bodvou, SK	Słowacja /SK Węgry/ HU	11/02/2009 (R)
7	Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero–Douro (Duero–Douro)	Trabanca, ES	Hiszpania /ES Portugalia /PT	21/03/2009 (R)
8	Groupement Européen de Coopération Territoriale West Vlaanderen / Flandre–Dunkerque–Côte d'Opale	Dunkierka, FR	Francja /FR Belgia /BE	25/03/2009 (R)
9	GECT ArchiMed	Taormina, IT	Włochy /IT Cypr /CY Hiszpania /ES Grecja /EL	06/03/2011 (R)
10	GECT Pyrénées–Méditerranée AECT Pirineos Mediterráneo AECT Pirineus Mediterrània	Tuluza, FR	Francja /FR Hiszpania /ES	25/08/2009 (R)
11	GECT Eurodistrict Strasbourg–Ortenau EVTZ Eurodistrikt Strasbourg–Ortenau	Strasbourg, FR	Francja /FR Niemcy /DE	25/01/2010 (R)
12	Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial ZASNET, AECT (ZASNET)	Bragança, PT	Portugalia /PT Hiszpania /ES	19/03/2010 (P)
13	Agrupació Europea de Cooperació Territorial Hospital de la Cerdanya (AECT HC)	Puigcerdá, ES	Hiszpania /ES Francja /FR	26/04/2010 (R)
14	GECT INTERREG "Programme Grande Région" EVTZ INTERREG "Programm Großregion" (Grande Région / Großregion)	Metz, FR	Francja /FR Niemcy /DE Luksemburg / LU Belgia /BE	29/03/2010 (R)

Tabela 1 (cd.)

1	2	3	4	5
15	Eurodistrikt SaarMoselle Eurodistrict SaarMoselle (SaarMoselle)	Sarreguemines FR	Francja /FR Niemcy /DE	06/05/2010 (R)
16	ABAÚJ – ABAÚJBAN Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Közhasznú Csoportosulás Európske zoskupenie územnej spolupráce ABOV v ABOVE v s ručením obmedzeným ABAÚJ – ABAÚJBAN European Grouping of Territorial Co-operation Ltd	Miskolc, HU	Węgry HU Słowacja /SK	11/06/2010 (R)
17	Pons Danubii EGTC	Komárno, SK	Słowacja /SK Węgry /HU	16/12/2010 (R)
18	Bánát – Triplex Confinium Limited Liability EGTC (EN)	Mórahalom, HU	Węgry /HU Rumunia /RO Serbia/SR	05/01/2011 (R)
19	Arrabona Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Közhasznú Csoportosulás (Arrabona EGTC Ltd.)	Győr, HU	Węgry /HU Słowacja /SK	07/06/2011 (R)
20	„Linieiland van Waas en Hulst” Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTC Linieiland van Waas en Hulst)	Sint-Gillis– Waas, BE	Belgia /BE Holandia /NL	15/06/2011 (R)
21	GECT Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino	Bolzano / Bozen, IT	Włochy /IT Austria /AT	13/09/2011 (R)
22	Territorio dei comuni: Comune di Gorizia (I), Mestna občina Nova Gorica (Slo) e Občina Šempeter–Vrtojba (Slo) Območje občin: Comune di Gorizia (I), Mestna občina Nova Gorica (Slo) in Občina Šempeter–Vrtojba (Slo)	Gorycja, IT	Włochy /IT Słowenia /SI	15/09/2011 (R)
23	GETC Pirineus – Cerdanya AECT Pirineus – Cerdanya	Saillagouse, FR	Francja /FR Hiszpania /ES	22/09/2011 (R)
24	Agrupación Europea de Cooperación Territorial "Espacio Portalet"	Sabiñánigo, ES	Hiszpania /ES Francja /FR	03/06/2011 (R)
25	Rába–Duna–Vág Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (Rába–Duna–Vág EGTC Ltd.)	Tatabánya, HU	Węgry /HU Słowacja /SK	10/12/2011 (R)

1	2	3	4	5
26	GECT Eurorégion Aquitaine–Euskadi	Hendaye, FR	Francja /FR Hiszpania /ES	12/12/2011 (R)
27	Európa–kapu Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás (Európakapu ETT) Gruparea Europeană de Cooperare Teritorială Poarta Europa cu Răspundere Limitata (Poarta Europa GECT) (EGTC Gate to Europe Ltd.)	Nyíradony, HU	Węgry /HU Rumunia /RO	07/05/2012 (R)
28	BODROGKÖZI Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás (BODROGKÖZI EGTC Ltd.)	Miskolc, HU	Węgry /HU Słowacja /SK	11/04/2012 (R)
29	Novohrad–Nógrád Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás (Novohrad–Nógrád ETT) Európske zoskupenie územnej spolupráce Novohrad–Nógrád s ručením obmedzeným (EZÚS Novohrad–Nógrád) Novohrad–Nógrád European Grouping of Territorial Cooperation with Limited Liability (Novohrad–Nógrád EGTC)	Salgótarján, HU	Węgry /HU Słowacja /SK	21/12/2011 (R)
30	Pannon Korlátolt Felelősségű Európai Területi Társulás (Pannon ETT) Panonsko evropsko združenje za teritorialno sodelovanje z omejeno odgovornostjo (Panonsko ETZ) Pannon European Grouping of Territorial Cooperation Ltd. (Pannon EGTC)	Pécs, HU	Węgry /HU Słowenia /SI	28/03/2012 (R)
31	EGTC EFXINI POLI – Network of European Cities for Sustainable Development (EGTC Efxini Poli – SolidarCity Network)	Acharnes Attica, EL	Grecja /EL Cypr /CY Bułgaria /BG	02/08/2012 (R)

Źródło: Komitet Regionów UE, stan na 3.10.2012 r.

Do 3 października 2012 r. zarejestrowano 31 EUWT. Tworzą je podmioty administracji różnego szczebla oraz inne podmioty prawa publicznego. Jeśli chodzi o zaangażowanie krajów członkowskich, to największym odznaczają się Francja i Węgry, które współtworzą po 11 EUWT oraz Słowacja i Hiszpania – po 9. Na ogół w skład ugrupowania wchodzi po dwa kraje, do najczęściej występujących par należą: Węgry i Słowacja (8), Francja i Hiszpania (5). Wśród utworzonych są też ugrupowania podmiotów z trzech krajów; są to: EGTC Efxini Poli – SolidarCity Network (Grecja, Cypr, Bułgaria) oraz Amphictyony, Grande Région, Archimed, Bánát Triplex Confinium. Istnieją także trzy ugrupowania obejmujące po cztery kraje: Grecja, Cypr, Włochy oraz Hiszpania lub Francja, czy też Francja, Niemcy, Luksemburg i Belgia. Należy zauważyć, że poza kilkoma wyjątkami powstające ugrupowania składają się na ogół albo z nowych, albo starych krajów UE, co jest do pewnego stopnia uzasadnione względami geograficznymi. Nieliczne dotychczas przypadki współpracy w ramach EUWT podmiotów ze starej i nowej UE dotyczą Grecji, Cypru i Bułgarii, Włoch i Słowenii oraz Włoch, Cypru, Hiszpanii i Grecji. W 2011 r. powołano EUWT „Bánát Triplex Confinium”, w którym znalazła się Serbia nie należąca do UE. W kierunku ułatwienia uczestnictwa w EUWT tzw. państw trzecich zmierzają zmiany w Rozporządzeniu (WE) nr 1082/2006, nad którymi pracuje Komisja Europejska.⁴

Większość ugrupowań powołano bezterminowo, natomiast w dwóch przypadkach w konwencji i statucie, regulujących funkcjonowanie określonych EUWT wskazano 15- lub 25-letni okres ich działalności (GECT Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino oraz EGTC Efxini Poli – SolidarCity Network).

Sposób formułowania celów jest różny, na ogół szeroki i uniwersalny, jak np. w Lille–Kortrijk–Tournai – pierwszym z utworzonych EUWT, przez podmioty z Francji i Belgii. Zgodnie z konwencją podpisaną przez 14 partnerów, głównym zadaniem tego EUWT jest zapewnienie skutecznej i spójnej współpracy transgranicznej, w celu poprawy jakości życia codziennego mieszkańców, które będą realizowane przez promowanie regularnego dialogu politycznego między partnerami, przygotowanie i zarządzanie projektami współfinansowanymi przez UE. Do ugrupowań o charakterze wyspecjalizowanym należy Grande Region z siedzibą w Metz, które powstało w celu zarządzania konkretnym programem EWT. Drugie EUWT Szpital Transgraniczny Cerdanya zostało powołane w celu budowy i zarządzania zakładem opieki zdrowotnej, obsługującym rejon przy granicy hiszpańsko-francuskiej.

⁴ R. Pietuch, *EUWT to już nie idee, lecz fakty...*, www.europrojekty.pl, Forum Regionów Granicznych pod patronatem EP.PL, 25.01.2013 r.

Celem ogólnym EUWT „Gate to Europe” jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej między jego członkami w ramach współpracy transgranicznej. Wśród celów szczegółowych, ugrupowanie zamierza realizować plany i projekty rozwoju regionalnego, pracować jako wspólna instytucja wspierania współpracy i zapewniania realizacji projektów rozwojowych w obszarze turystyki. Jest to główny sektor działalności, której rozwój obejmuje: wspólny rozwój produktów, infrastruktury turystycznej, marketingu oraz wspólne zarządzanie turystyką.

Nie istnieją żadne normy odnoszące się do wielkości EUWT. Swoim zasięgiem obejmują od 53 km kw. i 2 tys. mieszkańców (EUWT Karst–Bodva) do 110 000 km kw. i 13,5 mln mieszkańców (EUWT Euroregion Pyrénées–Méditerranée).

Dla celów sprawozdawczych w Komitecie Regionów wyróżnia się od 2011 r. pięć kategorii EUWT, odpowiadających kolejnym etapom ich tworzenia, którymi są: 1) faza operacyjna; 2) utworzenie; 3) oczekiwanie na zezwolenia; 4) przygotowanie; 5) koncepcja. Ta klasyfikacja powinna pomóc w dokładnej ocenie sytuacji i etapu rozwoju nowych EUWT, co nie było do końca 2010 r. jednoznacznie określone.⁵

„Oczekiwanie na zezwolenia” oznacza, że potencjalni członkowie EUWT powiadomili państwo członkowskie, zgodnie z prawem którego zostało ono utworzone, o swoim zamiarze uczestnictwa w EUWT i przekazano temu państwu członkowskiemu kopię proponowanej konwencji i statutu (art. 4.2 rozporządzenia). W tej grupie znajduje się aktualnie sześć ugrupowań: Parc Mariacion International des Bouches de Bonif PMIBB; Agglomération franco-luxembourgeoise ‘Alzette–Belval’; Medgidia – Silistra; TRITIA (z udziałem Polski); EUKN oraz Eurocidade Valença do Minho Tui.

Status „w przygotowaniu” oznacza, że chęć utworzenia EUWT została albo przekazana oficjalnie Komitetowi Regionów lub Komisji Europejskiej, albo ogłoszona podczas znaczącego wydarzenia o charakterze transgranicznym lub transnarodowym, albo wyrażona w liście intencyjnym lub dokumencie o podobnym charakterze przez potencjalnych członków; konwencja i statut, są w trakcie opracowywania i można wskazać oficjalnych przedstawicieli co najmniej dwóch partnerów. W tej grupie znajdują się aktualnie: Code 24; CETC – Central European Transport Corridor (z Polską); Európa közös jövő építő (Europe – building common future); Euroregion Neiße–Nisa–Nysa (z Polską); European Urban Knowledge Network (EUKN); Euroregione „Senza Confini”; Trans–Oderana.

⁵ Sprawozdanie monitorujące EUWT za 2011 r. Streszczenie. Unia Europejska 2012; <http://www.cor.europa.eu/egtc>, 17.02.2013.

„Idea” oznacza, że potencjalni członkowie podjęli wstępne działania lub wstępne negocjacje w celu utworzenia EUWT. Taki status posiadają aktualnie następujące projekty EUWT: Békés-Arad; Pro Comitatu; Donauhanse; Euregio Meuse-Rhine; Corridor VIII.⁶

3. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej w Polsce

W Polsce powoływanie i funkcjonowanie EUWT reguluje Ustawa z 7 listopada 2008 roku o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej.⁷ W 2012 r. powstało pierwsze Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TRITIA z siedzibą w Cieszynie. Podpisanie aktu założycielskiego odbyło się 4 grudnia 2012 r. W skład EUWT wchodzi: Województwo Śląskie w partnerstwie z Województwem Opolskim, Kraj Morawsko-Śląski z Republiki Czeskiej oraz Samorządowy Kraj Żyliński z Republiki Słowackiej. Regiony, które utworzyły ugrupowanie, zajmują łącznie powierzchnię ok. 34 tys. km kw. Zamieszkuje je ponad 7,5 mln ludzi. Przygotowania do powołania EUWT TRITIA Sp. z o.o. trwały od 2009 r. Główne obszary współpracy w ramach organizacji to energia i środowisko, transport, gospodarka oraz turystyka. Pod uwagę bierze się też zarządzanie kryzysowe, zasoby ludzkie, edukację, w tym zacieśnienie współpracy między uczelniami i instytucjami publicznymi, kulturę oraz sport. Regiony wchodzące w skład powołanego podmiotu stanowią łącznie obszar bardzo atrakcyjny turystycznie, do którego funkcjonowania niezbędne jest zintegrowanie systemów komunikacji publicznej. Planowana jest poprawa elementów gospodarki, turystyki i infrastruktury drogowej oraz kolejowej, co stanowić będzie jedno z najważniejszych zadań realizowanych w ramach tej organizacji utworzonej przez samorządy trzech sąsiadujących państw. Władze Opolszczyzny liczą, że za pośrednictwem ugrupowania uda się m.in. ożywić Odrę i zadbać o zabezpieczenie przeciwpowodziowe, bo zależy na tym także uczestnikom z Czech, a partnerzy ze Słowacji podkreślali znaczenie wspólnych projektów w sferze ochrony środowiska, o które wszyscy muszą dbać w równym stopniu.⁸

⁶ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Register/preparation/Pages.aspx> Aktualizowane na 10.12.2012r.

⁷ Ustawa z 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (DzU z 2008 r., nr 218, poz. 1390); weszła w życie 1 stycznia 2009 r.

⁸ <http://www.nto.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20121204/REGION/121209861>, 10.01.2013.

Powołaniu TRITII towarzyszyła konferencja podsumowująca wspólne działania na pograniczu polsko-słowackim w ramach jednego z międzynarodowych projektów Innowacyjna Współpraca. Podpisany został także list intencyjny w sprawie kontynuacji współpracy na rzecz tworzenia warunków rozwojowych pogranicza polsko-czesko-słowackiego przez województwo śląskie i Opolszczyznę oraz Stowarzyszenie Gmin Dorzecza Górnej Odry, Stowarzyszenie „Region Beskidy”, Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Pradziad, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”.⁹ EUWT TRITIA to obecnie największa inicjatywa i pierwsza w Polsce, która oczekuje na zatwierdzenie w rejestrze EGTC – GECT Komitetu Regionów.

Inną zaawansowaną inicjatywą jest EUWT Tatry z siedzibą w Nowym Targu. Statut EUWT Tatry został przyjęty na Kongresie Związku Euroregion Tatry 28 sierpnia 2012 r.

Ważnym elementem prac była konferencja pt. *Od Euroregionu „Tatry” do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej*¹⁰. Wzięli w niej udział eksperci z Komitetu Regionów, Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych, utworzonych już EUWT, a także przedstawiciele polskich i słowackich władz państwowych, regionalnych i lokalnych oraz euroregionów. Udało się zatem stworzyć możliwości wysłuchania opinii bardzo wielu podmiotów potencjalnie zainteresowanych powoływaniem EUWT. Konferencja miała charakter konsultacyjny, stworzyła płaszczyznę wymiany poglądów na temat teorii i praktyki funkcjonowania EUWT. Projekt pt. *Od Euroregionu „Tatry” do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej* to projekt sieciowy, który był realizowany w ramach działania 2. *Rozwój społeczno-gospodarczy* Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska–Republika Słowacka 2007–2013. Celem projektu było podniesienie na wyższy poziom organizacyjny, prawny i merytoryczny polsko-słowackiej współpracy transgranicznej, projekt był realizowany od stycznia 2011 r. do czerwca 2012 r.

Trzecia z inicjatyw jest realizowana od chwili ogłoszenia rozporządzenia o powoływaniu EUWT; dotyczy ona pierwszego polskiego euroregionu – Nysa, obejmującego obszary sąsiadujących krajów – Polski, Czech i Niemiec oraz Glacensis, grupującego społeczności lokalne z Polski i Czech. Zwieńczeniem przygotowań było podpisanie 5 października

⁹ polonia.pap.pl/2012/12/20121203180700.html; 14.02.2013.

¹⁰ Odbyła się 14–15 września 2011 r. w ramach projektu dofinansowanego z Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska–Republika Słowacka 2007–2013 oraz ze środków finansowych Województwa Małopolskiego. Konferencja została objęta Patronatem Polskiej Prezydencji w Radzie UE.

2011 r. w Jeleniej Górze listu intencyjnego o rozwoju, wspieraniu i pogłębianiu partnerskiej współpracy poprzez podjęcie wspólnych działań na rzecz utworzenia EUWT na czesko-polskim pograniczu z siedzibą na Dolnym Śląsku. Udział w przedsięwzięciu zadeklarowały władze Dolnego Śląska i Kraju Kralowohradeckiego, Ołomunieckiego, Pardubickiego i Libereckiego oraz polskich i czeskich części euroregionów Nysa i Glacensis. Także w euroregionie Glacensis zainicjowano prace nad analizą przekształcenia się lub utworzenia EUWT o charakterze zadaniowym.

Do głównych zadań tworzonego EUWT należeć będzie realizacja wspólnych projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych (projektów kluczowych w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska) oraz koordynacja współpracy pomiędzy Dolnym Śląskiem i czeskimi regionami z pogranicza.

Od chwili podpisania listu intencyjnego w sprawie utworzenia EUWT do planowej jego rejestracji na przełomie 2013 i 2014 r. upłynie zatem ok. 2,5 r. W tym czasie (od stycznia 2012 do grudnia 2013) jest realizowany projekt pod nazwą „*Strategia zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza*” w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska 2007–2013. Program zakończy się utworzeniem EUWT, które będzie mogło rozpocząć swą działalność w 2014 r. Do najważniejszych zadań ugrupowania należeć będzie realizacja wspólnych projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych, jak również koordynacja współpracy między Dolnym Śląskiem i czeskimi regionami z pogranicza. Chęć dołączenia do EUWT wyraziły również władze kraju związkowego Saksonia, który jest częścią euroregionu Nysa.¹¹

Wraz z zakończeniem projektu polegającego na budowie *Strategii zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza* powstanie też lista transgranicznych projektów przeznaczonych do realizacji w nowej perspektywie finansowej w latach 2014–2020.

Kolejnym EUWT znajdującym się w fazie tworzenia jest inicjatywa polskich województw: zachodniopomorskiego, lubuskiego, dolnośląskiego i wielkopolskiego oraz Szwecji, Czech i Słowacji, w 2012 r. dołączyły regiony Węgier. Chodzi o Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy, z siedzibą w Szczecinie, przedsięwzięcie, dla którego realizacji powstanie EUWT o konkretnie sprecyzowanym celu i ściśle zadaniowym charakterze. Koordynatorem jest Województwo Zachodniopomorskie.

¹¹ http://www.mzv.cz/warsaw/pl/aktualnosci/europejskie_ugrupowanie_wspolpracy.html; 10.02.2013 r.

Celem podpisanego w 2004 r. porozumienia międzyregionalnego na rzecz CETC (Central European Transport Corridor) było stworzenie, poprzez wspólne przedsięwzięcia, sprzyjających warunków komunikacyjnych i rozwojowych, służących wszystkim zaangażowanym regionom oraz ich obywatelom. Powstanie CETC sprzyja wzrostowi gospodarczemu regionów, wzmocnieniu konkurencyjności przestrzennej i społecznej wobec regionów sąsiednich, współpracy międzyregionalnej w wielu dziedzinach życia, wzrostowi inwestycji infrastrukturalnych, rozwojowi turystyki itp. W statucie CETC na równi z regionalnymi centrami badawczymi, uznaje się klastry branżowe jako podstawę „stymulowania” współdziałania wszystkich niezbędnych aktorów łańcucha transportowego.¹² Jak już wcześniej powiedziano, CETC ma status „w przygotowaniu”, a prace zostały zdynamizowane w końcu 2012 r., kiedy zorganizowano trzy kolejne konferencje – we Wrocławiu, Rijecie i Brukseli.

Wiadomo, że trwają prace nad kolejnymi EUWT w Polsce, których stan zaawansowania jest mniejszy. Należy do nich inicjatywa Euroregionu Śląsk Cieszyński, dotycząca powołania Euroinstytutu Polska–Czechy–Słowacja, jako EUWT nastawionego na działalność doradczo-szkoleniową w skali międzynarodowej.

Status „w przygotowaniu” posiada inicjatywa powołania polsko-niemieckiego EUWT „TransOderana”, tworzonego z myślą o społecznościach żyjących po obu stronach Odry. Projekt dotyczy wzmocnienia 253-kilometrowej trasy kolejowej Berlin–Gorzów Wielkopolski–Piła z możliwością przedłużenia aż do aglomeracji trójmiejskiej. Ten odcinek kolejowy może stać się osią przyszłego rozwoju gospodarczego terenów o powierzchni 7 tys. km kw., zamieszkiwanych przez 600 tys. mieszkańców. Powołanie EUWT ma ułatwić współpracę transgraniczną polskich i niemieckich władz lokalnych oraz ich współdziałanie z inwestorami prywatnymi i organami publicznymi. Przedstawiciele władz lokalnych (12 niemieckich i 10 polskich) podkreślili europejski charakter tego przedsięwzięcia. Dzięki europejskiej współpracy terytorialnej słabo zaludnione nad Odrą, Wartą i Notecią i niedoinwestowane regiony z dala od transeuropejskich korytarzy transportowych zyskują wiele możliwości kształtowania i rozwijania nowych projektów.¹³

¹² G. Buczyńska, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej instrumentem dla rozwoju współpracy klastrów transgranicznych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=71247B760B8C42F59E40456AFE5B6C02, 17.02.2013 r.

¹³ <http://cor.europa.eu/pl/regions/poland/highlights/Pages/Europejskie-ugrupowanie-wspo%C5%82pracy-terytorialnej.aspx>; 15.02.2013 r.

Prace nad tworzeniem EUWT podjęto także w Euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr. Znajdują się one na etapie rozpoznawania uwarunkowań prawodawstwa polskiego, niemieckiego oraz unijnego w kwestii utworzenia EUWT.¹⁴

4. Konkluzje

Dotychczasowa formuła realizacji wspólnych projektów o charakterze euroregionalnym polegała na odrębnym wnioskowaniu o środki finansowe przez każdego z partnerów, w ramach kwot przyznanych poszczególnym krajom na ten cel. Konieczne też było wykazanie wpływu realizowanego projektu na funkcjonowanie całego euroregionu. Powołanie EUWT jest postrzegane przede wszystkim jako sposób na zwiększenie możliwości dostępu do środków europejskich w ramach EWT. Można to uznać za jeden z najważniejszych powodów ich powoływania, ale z pewnością nie jedyny, gdyż, jak się oczekuje, współpraca w ramach EUWT nie ograniczy się do wspólnego aplikowania o środki unijne, ale będzie rozwijana na wielu innych płaszczyznach. W przyszłej perspektywie finansowej 2014–2020 EUWT będą m.in. narzędziem realizacji projektów transgranicznych, bo w zamierzeniach Komisji Europejskiej rola współpracy terytorialnej, a także euroregionów w realizacji celów polityki spójności UE będzie wzrastać. Można zatem stwierdzić, że EUWT jest nie tylko innowacyjnym instrumentem polityki regionalnej, ale także wyższą formą współpracy regionów, ważną z punktu widzenia zbliżającej się nowej perspektywy finansowej, która wprowadzi pewne zmiany w warunkach pozyskiwania środków z funduszy UE.¹⁵

Utworzenie wspólnej instytucji o ponadnarodowym charakterze, jaką jest EUWT, wpisuje się w specyfikę współpracy terytorialnej regionów, dotyczy w równej mierze wszystkich jej wymiarów, choć jak dotąd stosowane jest głównie do współpracy transgranicznej. Należy podkreślić, że rozporządzenie powołujące EUWT stwarza wspólne ramy prawne dla wszystkich państw członkowskich UE, lecz – jak pokazuje praktyka – nie wszystkie decydują się na jego wykorzystanie. Ważne jest, że EUWT nie tylko pozwala na współpracę instytucji publicznych różnego szczebla (samorządów, podmiotów prawa publicznego, ministerstw), ale wręcz jej wymaga. Ponadto, powołanie ugrupowania wiąże

¹⁴ EUWT to już nie idee, lecz fakty..., Forum Regionów Granicznych: Pod patronatem EP.PL, http://europoprojekty-pl.pl/index.php?lang=1&menu=1&menu_select=819, 10.02.2013 r.

¹⁵ K. Wysługocka, Z euroregionami o przyszłości Europejskiej Współpracy Terytorialnej, www.euroregion-snb.pl; 15.02.2013 r.

się z koniecznością zorganizowania swego forum wymiany opinii i stałego dialogu instytucji zainteresowanych rozwojem współpracy na obszarze działania ugrupowania. Formuła EUWT jest na tyle elastyczna, że pozwala na wybór formy organizacyjno-prawnej, długości okresu i charakteru celów funkcjonowania. Innym wyrazem tej elastyczności jest wyjście poza formułę euroregionów, która zdominowała wykorzystanie środków unijnych przeznaczonych na współpracę transgraniczną do 2007 r. EUWT mogą być i są tworzone do realizacji wybranego zadania, które przynosi dwu- lub wielostronne korzyści (np. szpital czy korytarz transportowy). Wprowadzenie EUWT w celu usunięcia choć części problemów komplikujących współpracę terytorialną spotkało się w UE z szerokim zainteresowaniem. Pomimo trudności wynikających często z braku większego doświadczenia wśród podmiotów lokalnych w zakresie współpracy transgranicznej, widoczne jest zainteresowanie tworzeniem tego typu ugrupowań, również w Polsce. Stanowi ono reakcję na konkretne potrzeby społeczności lokalnych i regionalnych dotyczących wspólnych interesów, planowania i realizacji strategii rozwoju oraz nawiązywania i utrwalania współpracy transgranicznej.

Na poziomie UE przy Komitecie Regionów powstała w 2011 r. platforma EGTC/GECT, która jest głównym miejscem wymiany poglądów na temat funkcjonowania EUWT. Trzeci kongres Platformy EGTC 25 lutego 2013 r., koncentruje się na zmianach w rozporządzeniu o EUWT w zakresie procedury decyzyjnej (obecnie – współdecydowania PE i Rady) oraz włączeniu idei EUWT do innych dziedzin polityki UE. Stosownie do wyników badania prowadzonego wśród członków platformy na wniosek złożony przez Komitet Regionów w 2012 r. oraz w wyniku koordynacji prac rozpoczętych przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej (DG Regio) z innymi dyrekcjami generalnymi zaproponowano dyskusję w obszarze: „EUWT i polityka transportowa” oraz „EUWT i polityka przedsiębiorczości”.¹⁶

Dotychczas ani Komitet Regionów, ani Komisja Europejska nie publikują zbiorczych zestawień na temat aktywności EUWT w ubieganiu się o środki europejskie, i co za tym idzie, na temat ich skuteczności. W zakresie finansowania działalności EUWT wdrażają liczne zróżnicowane rozwiązania, ich udział w projektach finansowanych ze środków UE jest stosunkowo ograniczony. Nie zmienia to niewątpliwie dużego zaangażowania tych ugrupowań we wszelkiego rodzaju programach UE, nie tylko w dziedzinie współpracy transgranicznej. Budżety na

¹⁶ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/news/Pages/25-February-Transport-and-enterprise-policy,-topics-for-the-annual-meeting-of-the-EGTC-Platform.aspx>; 15.02.2013 r.

projekty realizowane przez EUWT pozostają na poziomie nieprzekraczającym 1,5 mln euro (z wyjątkiem La Cerdanya Hospital), przy czym przeciętnie sięgają one 100–300 tys. euro. Niektóre EUWT zgłaszały problemy w związku z kryzysem finansowym, niemniej jednak – ogólnie rzecz ujmując – członkom udawało się zazwyczaj wywiązać ze zobowiązań, pomimo napotykanych trudności.¹⁷

Podsumowanie

W Polsce, podobnie jak w innych krajach członkowskich UE, widoczne jest indywidualne podejście do tworzenia EUWT na każdej granicy i w każdym euroregionie. EUWT są traktowane jako instrument niezbędny w realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE lub jako kolejny etap rozwoju współpracy transgranicznej, co oznacza zasadność przekształcenia każdego euroregionu w EUWT. Wyrazem dążenia euroregionów do uzyskania większego wpływu na rozwój współpracy transgranicznej jest powołanie Federacji Euroregionów Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w Gubinie. Zgodnie ze statutem, celem Federacji będzie reprezentowanie interesów polskich stowarzyszeń w euroregionach, działania promocyjno-informacyjne prowadzone na ich rzecz oraz działania na rzecz włączenia Federacji w politykę rozwoju prowadzoną przez władze RP.¹⁸

Odnosząc się do głównej kwestii sformułowanej we wstępie opracowania, dotyczącej stosunkowo niewielkiego wykorzystania inicjatywy EUWT w Polsce, można pokusić się o wskazanie potencjalnych przyczyn tej sytuacji. W prowadzonych rozważaniach skupiono uwagę głównie na zaletach EUWT, do których należy niewątpliwie elastyczność tego rozwiązania. Stawia ono jednak pewne wymagania natury prawnej, ekonomicznej czy społecznej, których wypełnianie nie należy do łatwych czy oczywistych. Wymaga od uczestników dodatkowego zaangażowania, stanowi sprawdzian dla inicjatywności władz samorządowych w zakresie poszukiwania nowych form finansowania projektów rozwojowych na poziomie lokalnym i regionalnym. Biorąc pod uwagę, że nie ma specjalnej puli środków na finansowanie działalności EUWT, podejmowanie wysiłku i ryzyka ich tworzenia nie znajduje wystarczającego uzasadnienia, zwłaszcza że o środki na wiele potencjalnych

¹⁷ Sprawozdanie monitorujące EUWT za 2011 r. Streszczenie. Unia Europejska 2012; <http://www.cor.europa.eu/egtc>, 17.02.2013 r.

¹⁸ http://europrojekty-pl.pl/index.php/??lang=1&menu=1&menu_select=879, 10.02.2013 r.

przedsięwzięć w ramach współpracy transgranicznej można aplikować bez tworzenia EUWT.

Nie należy oczekiwać istotnych zmian w zakresie EWT w okresie 2014–2020. Rozstrzygnięcia budżetowe Rady Europejskiej z 8 lutego 2013, utrzymują rangę tego celu w ramach polityki spójności. Środki na EWT (jeszcze przed zatwierdzeniem przez PE) wyniosą ogółem 8948 mln euro, w tym 6627 mln euro na współpracę transgraniczną. Głównymi odbiorcami środków EWT są regiony NTS 3, położone wzdłuż granic lądowych i morskich, oddalone od siebie o nie więcej niż 150 km. Utrzymano także dotychczasową stawkę współfinansowania projektów w maksymalnej wysokości 85% wartości projektu i rozstrzygnięto ważną sprawę kwalifikowalności VAT.¹⁹

Bibliografia

- Buczyńska G., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej instrumentem dla rozwoju współpracy klastrów transgranicznych*. http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=71247B760B8C42F59E40456AFE5B6C02.
- Dolnicki B., *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska – LEX, Warszawa 2012.
- Dołzbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Wydawnictwo Oficyna Wrocław 2009.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, [w:] *Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*. E-Monografie, Wrocław 2011.
- Pancer-Cybulska E., *Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej jako element polityki spójności Unii Europejskiej*, [w:] *Problemy współpracy gospodarczej w regionie bałtyckim w kontekście integracji europejskiej*, red. nauk. A. Ignasiak, Szulc i W. Kosiedowski. Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.
- Pietuch R., *EUWT to już nie idee, lecz fakty...*, Forum Regionów Granicznych pod patronatem EP.PL, www.europrojekty.pl.
- Rada Europejska 7–8 lutego 2013 r. Konkluzje. EUCO 37/13. Bruksela 8 lutego 2013 r. Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej.
- Sprawozdanie monitorujące EUWT za 2011 r. Streszczenie. Unia Europejska 2012; <http://www.cor.europa.eu/egtc>.
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 roku o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej DzU 2008, nr 218, poz. 1390.

¹⁹ Ustalono, że w okresie 2014–2020 „VAT nie kwalifikuje się do wkładu z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych ani z kwoty 10 000 mln euro przeznaczonych z Funduszu Spójności do instrumentu „Łącząc Europę”. Niemniej jednak kwoty VAT będą się kwalifikować, gdy nie podlegają one odzyskaniu na mocy krajowego ustawodawstwa dotyczącego VAT. Źródło: Rada Europejska 7–8 lutego 2013 r. Konkluzje. EUCO 37/13. Bruksela 8 lutego 2013, s. 10, 11, 13, 21, 36.

- Włazlak K. (2010), *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska – LEX, Warszawa.
- Wyśługocka K., *Z euroregionami o przyszłości Europejskiej Współpracy Terytorialnej*, www.euroregion-snb. Pl;
- www.polonia.pap.pl/2012/12/20121203180700.html.
- http://europrojekty-pl.pl/index.php?lang=1&menu=1&menu_select=819.
- <https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/news/Pages/25-February-Transport-and-enterprise-policy-topics-for-the-annual-meeting-of-the-EGTC-Platform.aspx>.
- <http://www.cor.europa.eu/egtc>.
- http://europrojekty-pl.pl/index.php/?lang=1&menu=1&menu_select=879.
- <https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Register/preparation/Pages/welcome.aspx>.
- <http://cor.europa.eu/pl/regions/poland/highlights/Pages/Europejskie-ugrupowanie-spo%C5%82pracy-terytorialnej.aspx>.

THE EUROPEAN GROUPING OF TERRITORIAL COOPERATION IN POLAND AND IN THE EUROPEAN UNIO

Abstract

Regulation of the European Parliament and of the Council of 2006 gave rise to the creation of formalized groupings of territorial cooperation implemented by public bodies of EU member states. It created the conditions for strengthening cross-border cooperation to facilitate and improve the use of finance resources targeted to Objective 3 of Cohesion Policy for the period 2007–2013, the European territorial cooperation. It was expected that the new facility will improve the situation Euroregions as beneficiaries of the cohesion policy and facilitate the financing of their activities.