

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie euroregionów

(2007/C 256/23)

Dnia 17 stycznia 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię sprawie: *euroregionów*.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był José María ZUFLAUR.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 11 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 108 głosami — nikt nie był przeciw, 1 osoba wstrzymała się od głosu — następującą opinię:

1. Stan rzeczy

1.1 Definicja

1.1.1 Euroregiony to stałe struktury współpracy transgranicznej między bezpośrednio sąsiadującymi ze sobą władzami jednostek lokalnych i regionalnych usytuowanych wzdłuż wspólnych granic państwowych.

1.1.1.1 Spośród ich cech charakterystycznych ⁽¹⁾ wyróżnić można następujące kwestie:

- Euroregiony i podobne struktury nie są ani nową formą administracji, ani też nowym szczeblem rządowym, lecz stanowią platformę wymiany i transgranicznej współpracy horyzontalnej pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi; tym samym wzmacniają współpracę na linii pionowej między władzami lokalnymi lub regionalnymi, rządami i instytucjami europejskimi.
- Są to stowarzyszenia władz lokalnych i regionalnych znajdujących się po obu stronach granicy państwowej, czasami dysponujących zgromadzeniem parlamentarnym.
- Są to stowarzyszenia transgraniczne, posiadające stały sekretariat, zespół techniczny i administracyjny oraz własne zasoby.
- W niektórych wypadkach są to podmioty podlegające prawu prywatnemu, oparte na organizacjach nienastawionych na zysk lub fundacjach działających po obu stronach granicy zgodnie z właściwymi systemami prawa krajowego. W innych zaś to podmioty podlegające prawu publicznemu, oparte na umowach między państwowych i odpowiedzialne m.in. za zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych oraz współpracę między nimi.
- Euroregiony są często definiowane nie tylko poprzez swój zasięg geograficzny czy polityczno-administracyjny — przejawiają również wspólne cechy gospodarcze, społeczne lub kulturowe.

1.1.2 Do określania różnych euroregionów stosuje się rozmaite terminy, jak np. euroregio, euroregion, region europejski, wielki region, regio.

1.2 Cele

1.2.1 Głównym celem euroregionów i innych podobnych struktur ⁽²⁾ jest współpraca transgraniczna; jej priorytety wybie-

rane są w oparciu o różne czynniki, w zależności od charakterystyki regionalnej i geograficznej. W początkowych fazach lub w wypadku związków roboczych o bardzo specyficznych celach, na pierwszy plan wysuwają się takie zagadnienia, jak krzewienie wzajemnego zrozumienia, budowanie stosunków kulturalnych oraz wzmocnienie współpracy gospodarczej. Euroregiony, które posiadają bardziej zintegrowane struktury i własne środki finansowe, stawiają sobie ambitniejsze cele. Dotyczą one wszelkich zagadnień związanych ze współpracą transgraniczną, począwszy od propagowania wspólnych interesów na wszystkich szczeblach, a skończywszy na realizowaniu programów transgranicznych i konkretnych projektów oraz kierowaniu nimi.

1.2.2 Działania transgraniczne obejmują nie tylko rozwój społeczno-gospodarczy i współpracę kulturalną, lecz również inne dziedziny przedstawiające interes ogólny dla społeczności przygranicznych, w szczególności zaś: kwestie społeczne, zdrowie, edukację i szkolenie, badania naukowe i rozwój, gospodarkę odpadami, ochronę środowiska i architekturę krajobrazu, turystykę i czas wolny, katastrofy naturalne, transport oraz infrastrukturę komunikacyjną.

1.2.3 Euroregiony uważane są za struktury odpowiednie do realizacji europejskich strategii na rzecz mobilności pracy oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, korzystające na obszarach przygranicznych z procedury współpracy w celu uniknięcia konfliktu kompetencji.

1.2.4 Euroregiony są czynnikiem pobudzającym oddolnie konstrukcję i integrację Unii Europejskiej, począwszy od życia codziennego obywateli.

1.2.5 Współpraca ponad granicami przyczynia się do uruchomienia transgranicznych form organizacji i działania w obliczu wspólnych problemów, takich jak międzyregionalne komitety związków zawodowych, współpraca między organizacjami przedsiębiorców i izbami handlowymi, tworzenie komitetów społeczno-gospodarczych w euroregionach itp.

1.2.6 Członkowie grupy analitycznej zajmującej się przygotowaniem niniejszej opinii mieli możliwość osobiście przekonać się o prawdziwości tego twierdzenia, ponieważ zostali zaproszeni przez Komitet Społeczno-Gospodarczy Wielkiego Regionu ⁽³⁾ do udziału w wysłuchaniu w Luksemburgu w dniu 13 lutego 2007 r.

⁽¹⁾ Charakterystyka ta oparta jest na opracowaniu pt. „Praktyczny przewodnik współpracy transgranicznej” (*Practical Guide to Cross-border Cooperation*), AEBR, 2000.

⁽²⁾ Mówiąc o euroregionach, mamy również na myśli inne podobne struktury.

⁽³⁾ Saara, Lotaryngia, Luksemburg, Nadrenia-Palatynat, Region Walonii, Wspólnota Francuskojęzyczna i Niemieckojęzyczna Belgii.

1.3 Rys historyczny

1.3.1 Rada Europy, mająca siedzibę w Strasburgu, jest organizacją europejską, która od dziesięcioleci zajmuje się tematyką euroregionów i ogólnie współpracy transgranicznej.

1.3.2 Pierwsze inicjatywy w zakresie współpracy transgranicznej miały miejsce pod koniec lat 40. Umowa ustanawiająca Benelux w 1948 r. była pierwszą próbą zniesienia podziałów między granicami państwowymi. W 1958 r. utworzono Euregio, obejmujący holenderski obszar Enschede i niemiecki obszar Gronau. Wkrótce potem — wówczas jeszcze poza Wspólnotą Europejską — powstały rozmaite inicjatywy w Skandynawii, w regionach Oresund, Północnego Kalotte i Kvarken, które obejmują obszary należące do Danii, Finlandii, Norwegii i Szwecji.

1.3.3 W latach 1975-1985 utworzono szereg roboczych związków między regionami różnych państw (np. roboczy związek Jury i roboczy związek Pirenejów), które miały jednakże ograniczony zakres działania.

1.3.4 Regionalna współpraca transgraniczna i tworzenie euroregionów przybrały na sile od 1990 r. (*) Spośród czynników, które przyczyniły się do tego procesu, należy wymienić następujące:

- postęp w integracji europejskiej, zwłaszcza z chwilą utworzenia jednolitego rynku, wprowadzenia euro i rozszerzenia UE;
- coraz większa decentralizacja i regionalizacja państw europejskich;
- częstsze podejmowanie pracy transgranicznej;
- uznanie, choć w ograniczonym stopniu, roli regionów w systemie rządów instytucji europejskich;
- uruchomienie wspólnotowych inicjatyw w zakresie współpracy transgranicznej, takich jak Interreg.

1.3.5 Dwa ostatnie rozszerzenia, w wyniku których UE powiększyła się z 15 do 27 państw członkowskich, przyniosły ze sobą znaczny wzrost liczby regionów przygranicznych oraz wzbogaciły ich charakterystykę. Konkretnie mówiąc, liczba regionów na szczeblu NUTS 2 wzrosła do 38, a długość granic wzrosła z 7 137 km do 14 300 km.

1.3.6 Parlament Europejski w swojej rezolucji (5) z grudnia 2005 r. stwierdził, że współpraca transgraniczna ma fundamentalne znaczenie dla integracji i spójności europejskiej oraz wezwał państwa członkowskie i Komisję do większego wspierania euroregionów. Współpraca transgraniczna została również uwzględniona w projekcie traktatu konstytucyjnego (art. III-220).

(*) Obecnie istnieje ponad 168 euroregionów i podobnych struktur. Należy do nich około połowy regionów w państwach członkowskich UE.

(5) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1.12.2005 r. w sprawie roli „euroregionów” w rozwoju polityki regionalnej.

1.4 Formy współpracy

1.4.1 W ramach inicjatywy Interreg III na rzecz współpracy między regionami Komisja określiła trzy obszary współpracy:

— A — współpraca transgraniczna:

celem tej współpracy jest integracja gospodarcza i społeczna poprzez wdrażanie wspólnych strategii rozwoju i przeprowadzanie zorganizowanej wymiany pomiędzy obiema stronami granicy;

— B — współpraca ponadnarodowa:

celem współpracy między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi jest pobudzanie integracji terytorialnej poprzez tworzenie dużych grup regionów europejskich lub makroregionów;

— C — współpraca międzyregionalna:

celem tej współpracy jest zwiększenie wymiany informacji i doświadczeń, przy czym niekoniecznie musi tu chodzić o regiony przygraniczne.

Przypadek euroregionów odnosi się w szczególności do części A i w coraz większym stopniu do części B.

2. Kontekst UE

2.1 W ostatnim czasie różne propozycje wspólnotowe poprawiły ogólne ramy funkcjonowania euroregionów. W pierwszej połowie 2006 r. Parlament Europejski i Rada Ministrów podjęły wiele ważnych decyzji mających konsekwencje dla współpracy transgranicznej.

2.2 Perspektywy finansowe

2.2.1 W 2004 r. Komisja przedstawiła swój pierwotny wniosek w sprawie przeglądu perspektyw finansowych 2007-2013 (6), w którym oszacowała poziom wydatków dla 27 państw UE w tym okresie na 1,14 % dochodu narodowego brutto (DNB). EKES w swojej opinii (7), mając na uwadze poważne wyzwania, przed którymi stoi Unia Europejska, opowiedział się za zwiększeniem zasobów własnych do maksymalnego pułapu 1,3 % DNB (w porównaniu z dotychczasowym pułapem 1,24 %). W grudniu 2005 r. Rada Europejska ustaliła wysokość wydatków w okresie 2007-2013 na 1,045 % DNB. Wreszcie w kwietniu 2006 r. w wyniku negocjacji między Radą a Parlamentem Europejskim ustanowiono ostateczny pułap na 864 316 mln EUR, tj. 1,048 % DNB.

2.2.2 Ta znaczna redukcja budżetu wpływa na finansowanie spójności gospodarczej i społecznej, którego wysokość spadła z 0,41 % DNB w UE-15 do 0,37 % w UE-27. A wszystko to w momencie przystąpienia nowych państw członkowskich i pojawienia się przed UE nowych wyzwań, związanych np. z globalizacją, co wymagałoby wręcz zwiększenia środków.

(6) COM(2004) 101 końcowy.

(7) Opinia w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Budowanie naszej wspólnej przyszłości: wyzwania dla polityki i środki budżetowe rozszerzonej Unii na lata 2007-2013”, Dz.U. C 74 z 23.3.2005, s. 32.

2.2.3 Jeśli chodzi o europejską współpracę terytorialną, w ramach nowego Celu 3 przewidziano 8,72 mld EUR (2,44 % z 0,37 % DNB przeznaczonego na spójność). Dla porównania, Komisja wnosila w swoim pierwotnym wniosku o 13 mld EUR. Oczywiście jest, że mniejsze środki będą musiały wystarczyć na więcej inicjatyw.

2.2.4 Środki finansowe przeznaczone przez UE na współpracę transgraniczną wzrosły w zestawieniu z okresem 2000-2006, jednak cięcia w porównaniu z pierwotnymi propozycjami Komisji Europejskiej zmuszają do większej kooperacji władz lokalnych i regionalnych oraz częstszego korzystania z partnerstwa publiczno-prywatnego. Przewidziane środki obejmują obecnie, po przystąpieniu do UE 12 nowych państw, więcej obszarów przygranicznych, zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej.

2.3 Nowe przepisy

2.3.1 W przedstawionych przez Komisję w lipcu 2004 r. wnioskach dotyczących funduszy strukturalnych na okres 2007-2013 ustanowiono cel „Konwergencja” zamiast dotychczasowego Celu 1; cel „Konkurencyjność i zatrudnienie” w miejsce Celu 2 oraz nowy Cel 3: „Europejska współpraca terytorialna”, w ramach którego przypisuje się większe znaczenie działaniom w zakresie współpracy transgranicznej.

2.3.2 Nowy Cel 3 ⁽⁸⁾, oparty na doświadczeniach zdobytych w ramach wspólnotowej inicjatywy Interreg, ma szczególnie sprzyjać równomiernej integracji na terytorium Unii poprzez współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną.

2.3.3 Komitet opracował w 2005 r. odnośne opinie w sprawie reformy funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności ⁽⁹⁾. Rada i Parlament Europejski zatwierdziły nowe wnioski w sprawie tych rozporządzeń w 2006 r. ⁽¹⁰⁾

2.4 Polityka spójności: wytyczne strategiczne

2.4.1 Komunikat Komisji ⁽¹¹⁾ w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty w dziedzinie spójności został przyjęty po zatwierdzeniu różnych rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych. W komunikacie tym potwierdzono znaczenie nowego Celu 3: „Europejska współpraca terytorialna”, w jej trzech wymiarach: współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej.

2.4.2 Przedmiotem nowego celu współpracy jest zwiększenie integracji terytorialnej UE oraz zmniejszenie „efektu bariery” poprzez współpracę transgraniczną i wymianę sprawdzonych wzorców.

2.4.3 Strategiczne wytyczne w dziedzinie spójności mają na celu:

⁽⁸⁾ COM (2004) 495 końcowy, art. 6 „Europejska współpraca terytorialna”.

⁽⁹⁾ Opinie EKES-u w sprawie przepisów ogólnych dotyczących Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Transgranicznej — EUWT, Dz.U. C 255 z 14.10.2005, ss. 76, 79, 88 i 91.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. L 210 z 31.7.2006.

⁽¹¹⁾ COM(2005) 299 końcowy oraz COM(2006) 386 wersja ostateczna, przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 5 października 2006 r.

a) zwiększenie atrakcyjności regionu, by przyciągnąć więcej inwestycji;

b) wspieranie innowacji i przedsiębiorczości;

c) tworzenie miejsc pracy, a szczególnie uwzględnianie terytorialnego wymiaru polityki spójności.

2.4.4 Wiadomo, że granice państwowe stanowią często przeszkodę dla rozwoju całości terytorium europejskiego i mogą ograniczać jego potencjał konkurencyjny. Jednym z głównych celów współpracy transgranicznej w UE jest więc wyeliminowanie „efektu bariery” między granicami państwowymi oraz zapewnienie synergii, by znaleźć wspólne rozwiązania ogólnych problemów.

2.4.5 Strategie na rzecz spójności powinny koncentrować się na działaniach wnoszących wartość dodaną do działalności transgranicznej. Jako przykłady wymienić można: zwiększenie konkurencyjności transgranicznej poprzez innowacje oraz badania naukowe i rozwój; połączenie sieci niematerialnych (usługi) lub materialnych (transport), by wzmocnić integrację transgraniczną jako cechę obywatelstwa europejskiego; wspieranie transgranicznej mobilności i przejrzystości na rynku pracy; zarządzanie zasobami wodnymi i kontrolowanie powodzi; rozwijanie turystyki; sprzyjanie zaangażowaniu podmiotów gospodarczych i społecznych; podnoszenie znaczenia dziedzictwa kulturowego; lepsze planowanie przestrzenne itd.

2.5 Nowa podstawa prawna współpracy terytorialnej

2.5.1 Z historycznego punktu widzenia, brak jednolitej europejskiej podstawy prawnej dla współpracy transgranicznej hamował rozwój stosownych działań na tym polu.

2.5.2 Komisja zaproponowała w 2004 r. utworzenie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Transgranicznej (EUWT), którego nazwę zmieniono w najnowszym wniosku Komisji, zastępując słowo „transgranicznej” słowem „terytorialnej”.

2.5.3 W rozporządzeniu ⁽¹²⁾ przyjętym 31 lipca 2006 r. stwierdza się, co następuje:

— Niezbędne jest podjęcie środków w celu zmniejszenia istotnych trudności napotykaných przez państwa członkowskie, a w szczególności przez władze regionalne i lokalne, podczas realizacji działań związanych ze współpracą terytorialną, a także w trakcie zarządzania tymi działaniami, w ramach różnych praw i procedur krajowych.

— W celu pokonania przeszkód utrudniających współpracę terytorialną konieczne jest ustanowienie na poziomie wspólnotowym instrumentu współpracy pozwalającego na tworzenie na terytorium Wspólnoty ugrupowań zajmujących się współpracą, wyposażonych w osobowość prawną, zwanych europejskimi ugrupowaniami współpracy terytorialnej (EUWT).

⁽¹²⁾ Dz.U. L 210 z 31.7.2006.

— Warunki współpracy terytorialnej powinny być tworzone zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia jego celów, przy dobrowolnym charakterze powoływania EUWT, zgodnie z porządkiem konstytucyjnym każdego z państw członkowskich.

3. Integracja gospodarcza oraz spójność społeczna i terytorialna

3.1 Integracja i specjalizacja

3.1.1 W dużych, tradycyjnych państwach znaczna część działalności gospodarczej skupia się w centrum kraju, a często w stolicy i najważniejszych miastach. W każdym państwie wystąpiła pewna regionalna specjalizacja gospodarcza.

3.1.2 Integracja europejska sprzyja tworzeniu nowych przestrzeni współpracy, takich jak euroregiony. Dzięki niej specjalizacja regionalna rozwija się już nie tylko wewnątrz każdego z państw, lecz coraz częściej ma zasięg europejski. Granice między państwami przestały stanowić barierę nie do pokonania dla handlu. Sprzyja to nawiązywaniu nowych stosunków między regionami z różnych państw członkowskich, czasami o odmiennym stopniu rozwoju, lecz o wspólnych celach w ramach wzrastającej specjalizacji na szczeblu europejskim.

3.1.3 Współpraca ta staje się konieczna zwłaszcza w wypadku działalności prowadzonych na niewielką skalę i w największym stopniu dotkniętych skutkami istnienia granic; za przykład posłużyć mogą tu MSP.

3.1.4 Zdaniem EKES-u, euroregiony powinny znacząco przyczynić się do realizacji celów polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE. W tym kontekście priorytetowym celem nowego wniosku dotyczącego polityki terytorialnej Unii Europejskiej jest konwergencja oraz wzrost konkurencyjności i zatrudnienia, zwłaszcza w słabiej rozwiniętych regionach i w regionach stojących przed wyzwaniem związanym ze specjalizacją.

3.2 Konkurencyjność

3.2.1 Euroregiony zwiększają oszczędności wynikające z ekonomii skali. Zasadniczo powstanie euroregionu prowadzi do powiększenia rynków (oszczędności dzięki zgrupowaniu), komplementarności czynników produkcyjnych oraz większych zachęt dla inwestycji. Szacuje się, że niektóre inwestycje w zakresie innowacji i rozwoju mogą wywierać bezpośredni wpływ w zasięgu 250-500 km. Chociaż niektóre euroregiony są większe, maksymalna rozciągłość średniego euroregionu wynosi 50-100 km.

3.2.2 Euroregiony mają fundamentalne znaczenie dla osiągnięcia dostatecznej masy krytycznej w niektórych dziedzinach, umożliwiając tym samym inwestycje w podstawowe usługi, co nie byłoby możliwe bez współpracy transgranicznej.

3.2.3 By zwiększyć konkurencyjność, współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi i regionalnymi może oferować różne usługi publiczne, jak np.:

- sieci informacyjne, komunikacyjne, energetyczne i transportowe oraz inną infrastrukturę transgraniczną;
- usługi publiczne, takie jak szkoły, szpitale, pomoc w nagłych wypadkach;
- instytucje i usługi wspierające prywatną działalność gospodarczą, w tym rozwój handlu, przedsiębiorczości i współpracy między firmami po obu stronach granicy, jak również tworzenie nowych miejsc pracy i mobilność pracowników.

3.3 Spójność: problemy związane z pracą transgraniczną

3.3.1 Większość euroregionów obejmuje regiony o podobnym stopniu rozwoju, ale niektóre z nich skupiają regiony różniące się poziomem rozwoju. Jednym z celów euroregionów jest wspieranie działalności gospodarczej i innych rodzajów działalności, które pomagają zmniejszać dysproporcje między regionami. Większe zaangażowanie ze strony zainteresowanych państw oraz Unii Europejskiej ma w tym wypadku pierwszorzędne znaczenie.

3.3.2 Inwestycje w podstawowe usługi społeczne są w strefach przygranicznych zazwyczaj mniejsze niż w centrum kraju, a powodem tego jest często fakt, że obszary te mają słabsze wpływy w centrum, gdzie podejmowane są decyzje. Prowadzi to wielokrotnie do niedoboru zróżnicowanych i opłacalnych usług wysokiej jakości, zwłaszcza na potrzeby najbardziej wrażliwych sektorów społeczeństwa (dzieci, imigrantów, rodzin dysponujących niewielką siłą nabywczą, osób niepełnosprawnych, osób przewlekle chorych itp.).

3.3.3 Euroregiony mogą odegrać ważną rolę w rozwijaniu tego typu usług i tym samym zapewnić wspomnianym sektorom społeczeństwa większą ochronę dzięki zastosowaniu podejścia transgranicznego. Ponadto euroregiony mogą przyczynić się do przezwyciężenia w dużym stopniu barier i dysproporcji prawnych, administracyjnych i finansowych, które hamują postęp zamieszkujących je społeczności. Pomagają również znieść uprzedzenia historyczne, przygotowywać wspólne analizy i zrozumieć istniejące między nimi różnice.

3.3.4 Problem luk prawnych i niewystarczającej harmonizacji w odniesieniu do swobodnego przepływu pracowników transgranicznych został jedynie częściowo złagodzony przez wspólnotowy dorobek prawny i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Biorąc pod uwagę coraz większą liczbę pracowników transgranicznych, kwestia ta nabrała znaczenia w skali europejskiej, szczególnie w dziedzinie podatków, ubezpieczeń społecznych i pomocy socjalnej, w których nadal stosuje się różne definicje i sposoby podejścia do takich zagadnień jak miejsce pobytu, sytuacja rodzinna, zwrot kosztów leczenia, podwójne opodatkowanie i inne ograniczenia administracyjne⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Przyszłe Centrum Monitorowania Zatrudnienia EKES-u mogłoby podjąć dalsze działania w zakresie problematyki pracy przygranicznej i pracy za granicą.

4. Współpraca transgraniczna: wartość dodana dla integracji europejskiej

4.1 Zniesienie granic

4.1.1 Potrzeba przewyższania przeszkód na drodze do integracji stanowi codzienność dla mieszkańców obszarów przygranicznych. Nie chodzi tu o zmianę granic ani naruszenie suwerenności państw, lecz o umożliwienie skutecznej współpracy we wszystkich aspektach życia w wymiarze transgranicznym, poprawę warunków egzystencji oraz urzeczywistnienie Europy obywatelskiej.

4.1.2 Granice wewnętrzne UE utraciły w dużym stopniu charakter barier, lecz nadal istnieją różnice gospodarcze, społeczno-kulturowe, administracyjne i prawne, szczególnie widoczne na granicach zewnętrznych Unii. Z tego też powodu celem współpracy w strefach transgranicznych jest rozwinięcie wspólnych struktur, procedur i instrumentów, pozwalających na zniesienie przeszkód administracyjnych i prawnych, wyeliminowanie historycznych czynników podziału i przekształcenie sąsiedztwa w siłę napędową mobilności, rozwoju gospodarczego i postępu społecznego. Ogólnie rzecz ujmując, chodzi o uczynienie regionów transgranicznych „obszarami wspólnego dobrobytu”.

4.2 Wartość dodana

4.2.1 Współpraca transgraniczna i jej urzeczywistnianie za pośrednictwem euroregionów nie tylko umożliwia zapobieganie konfliktom, reagowanie na katastrofy czy zniesienie barier psychologicznych, lecz również wyraźnie wspiera rozwój po obu stronach granicy. Ta wartość dodana może przejawiać się na płaszczyźnie politycznej, instytucjonalnej, gospodarczej, społecznej, kulturowej i w dziedzinie integracji europejskiej. Współpraca transgraniczna wnosi cenny wkład w krzewienie współistnienia oraz wspieranie bezpieczeństwa i integracji w Europie. Stanowi też bardzo skuteczny sposób wdrażania wspólnotowych zasad pomocniczości, partnerstwa oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także wspierania pełnej integracji nowych państw członkowskich w UE.

4.2.2 Takie stałe struktury współpracy transgranicznej, jak euroregiony, pozwalają na aktywne i ciągle zaangażowanie obywateli i administracji, jak również grup politycznych i społecznych o charakterze ponadnarodowym, zapewniają wzajemne zrozumienie i umożliwiają tworzenie partnerstw wertykalnych i horyzontalnych opartych na różnych krajowych strukturach i kompetencjach. Tym samym ułatwiają zarządzanie programami i projektami transgranicznymi lub rozdzielanie funduszy pochodzących z rozmaitych źródeł (fundusze wspólnotowe, państwowe, własne czy stron trzecich). Zdaniem EKES-u, wspólne rozwijanie tego typu inicjatyw ma większe szanse powodzenia i będzie skuteczniejsze, jeśli główna rola przypadnie zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu.

4.2.3 Ze społeczno-gospodarczego punktu widzenia struktury współpracy transgranicznej pełnią następujące funkcje: umożliwiają mobilizację potencjału wszystkich podmiotów (m. in. izb handlowych, stowarzyszeń, przedsiębiorstw, związków zawodowych, instytucji społecznych i kulturalnych, organizacji ekologicznych, agencji turystycznych itp.), przyczyniają się do otwarcia rynków pracy i ujednolicenia kwalifikacji zawodowych oraz wspierają rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy poprzez działania w takich sektorach jak infrastruktura, transport, turystyka, środowisko naturalne, edukacja, badania naukowe i współpraca między MŚP.

4.2.4 Pod względem społeczno-kulturowym wartość dodana współpracy transgranicznej leży w nieustannym rozpowszechnianiu wiedzy ogólnej, pewnego rodzaju „kontinuum transgranicznego”, którą można przedstawić w różnych publikacjach i formach. Podobnie umożliwia ona powstanie sieci organów tworzących efekt multiplikacji, takich jak np. centra kształcenia, instytucje ochrony środowiska naturalnego, stowarzyszenia kulturalne, biblioteki czy muzea. Ponadto współpraca transgraniczna sprzyja równości szans i dogłębnej znajomości języka kraju sąsiedniego, a nawet lokalnych dialektów — oba te elementy są niezbędne dla transgranicznego rozwoju regionalnego i stanowią wstępny warunek komunikacji.

4.2.5 Tak rozumiana współpraca transgraniczna, wzmacniana poprzez stałe struktury, jakimi są euroregiony, wnosi wartość dodaną do środków krajowych dzięki dodatkowemu charakterowi transgranicznych programów i projektów, tworzeniu synergii, wspólnym badaniom i innowacjom, budowaniu dynamicznych i stabilnych sieci, wymianie wiedzy i sprawdzonych wzorców, pośrednim skutkom zniesienia granic oraz skutecznemu zarządzaniu dostępnymi zasobami w kontekście transgranicznym.

4.3 Przeszkody

Istnieją jednakże czynniki, które utrudniają współpracę transgraniczną. Wśród najbardziej widocznych można wymienić ⁽¹⁴⁾:

- ograniczenia prawne transgranicznej działalności władz lokalnych i regionalnych wynikające z prawodawstwa krajowego;
- różne struktury i kompetencje poszczególnych szczebli administracji po obu stronach granicy;
- brak woli politycznej, zwłaszcza na szczeblu państwowym, by znieść ograniczenia, np. poprzez przepisy krajowe lub traktaty dwustronne;
- brak wspólnych ram opodatkowania i ubezpieczeń społecznych czy też uznawania tytułów naukowych i kwalifikacji zawodowych;
- strukturalne różnice gospodarcze po obu stronach granicy;
- bariery językowe, kulturowe i psychologiczne, w tym uprzedzenia i niesnaski historyczne między narodami.

4.4 Ogólne zasady współpracy transgranicznej

4.4.1 Różne przykłady w całej Europie pozwalają wskazać szereg ogólnych zasad, które służą powodzeniu współpracy transgranicznej:

- Ukierunkowanie na obywateli: mieszkańcy stref transgranicznych pragną współpracy, by rozwiązać stojące przed nimi problemy lub poprawić warunki, w których żyją.

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u z 21 kwietnia 2006 r. w sprawie zarządzania przemianami w przemyśle w obszarach transgranicznych po rozszerzeniu Unii Europejskiej — Dz.U. C 185 z 8.8.2006.

- Zaangażowanie przedstawicieli politycznych (lokalnych, regionalnych, krajowych i europejskich) jest niezbędne dla sprawnej współpracy transgranicznej.
- Zasada pomocniczości: władze lokalne i regionalne okazały się najlepiej przystosowane do urzeczywistnienia współpracy transgranicznej, choć konieczne jest porozumienie z władzami krajowymi.
- Partnerstwo: zaangażowanie wszystkich podmiotów po obu stronach granicy jest niezbędne do osiągnięcia wspólnych celów.
- Wspólne struktury dysponujące wspólnymi zasobami (instrumenty techniczne, administracyjne, finansowe i decyzyjne) stanowią gwarancję trwałej działalności i ciągłego rozwoju, a także korzystania z pewnych uprawnień, zarządzania programami, w tym programami europejskimi, osiągnięcia konsensusu ponad granicami oraz przyhamowania egoizmu narodowego.

5. W kierunku zarządzania opartego na współpracy

5.1 Nowe struktury wymagają nowych form zarządzania

5.1.1 Euroregiony są jednostkami terytorialnymi, które wdrażają nowe modele współpracy pośród sektora publicznego i prywatnego oraz między nimi, w celu zdefiniowania nowych połączonych strategii i zapewnienia szerszego udziału wszystkich rzeczywiście zainteresowanych stron.

5.1.2 Koncepcję sprawowania rządów można rozumieć jako najbardziej uczestniczącą i horyzontalną formę sprawowania władzy w przeciwieństwie do tradycyjnych form, które są bardziej hierarchiczne i wertykalne. Definicja ta jest szczególnie właściwa w wypadku euroregionów, gdyż chodzi w niej o znalezienie jednych rozwiązań dla wspólnych problemów.

5.1.3 Ze swojej strony euroregiony coraz częściej odgrywają skromną, lecz fundamentalną rolę w zarządzaniu europejską polityką spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

5.1.4 W tym kontekście EKES jest zdania, że euroregiony i podobne struktury powinny wносить znaczący wkład w pogłębianie integracji i konstrukcji europejskiej.

5.1.5 Utworzenie euroregionów oznacza współpracę między podmiotami instytucjonalnymi i społecznymi, których tradycje i sposoby myślenia często znacznie się różnią. Sąsiedztwo nie prowadzi automatycznie do ściślejszej współpracy. Stąd też instytucje i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają do odegrania ważną rolę w horyzontalnym sprawowaniu rządów.

5.1.6 Udział podmiotów gospodarczych i społecznych w sprawowaniu rządów w euroregionach wymaga ustanowienia stosownych ram instytucjonalnych. Należy zaangażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego w formułowanie i wdrażanie strategii pochodzących z różnych płaszczyzn współpracy transgranicznej między dwoma lub więcej państwami. Uczest-

nictwo partnerów społecznych w sieci EURES w obszarach transgranicznych stanowi ważny wyraz tej zasady.

6. Wnioski i zalecenia

6.1 Przyjęcie rozporządzenia w sprawie utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) i włączenie nowego celu dotyczącego współpracy terytorialnej stworzyły nowe możliwości działania dla euroregionów. Po pierwsze, dlatego że ustanowiono wspólnotowy instrument prawny na rzecz współpracy transgranicznej. Po drugie, ponieważ stwarza się władzy różnego szczebla w państwach członkowskich możliwość zaangażowania się w terytorialną współpracę transgraniczną. Ponadto przejście ze „współpracy transgranicznej” do „współpracy terytorialnej” umożliwi rozszerzenie zakresu działalności euroregionów i objęcie nią, obok kwestii związanych ze współpracą na szczeblu lokalnym i pomiędzy sąsiadującymi ze sobą społecznościami, również pełnego rozwoju większych terytoriów, które wykazują wspólne synergie i potencjał.

6.2 EKES sądzi więc, że propagowana przez euroregiony współpraca terytorialna jest niezbędna do wspierania integracji europejskiej, zmniejszania podziałów gospodarczych, społecznych i kulturowych spowodowanych istnieniem granic narodowych oraz rozwijania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Dlatego też EKES wnosi o zwrócenie szczególnej uwagi na zagadnienie transgranicznej współpracy terytorialnej podczas następnej debaty dotyczącej ostatecznego zatwierdzenia nowego traktatu europejskiego.

6.3 Aby europejska współpraca terytorialna mogła spełnić oczekiwania, które pojawiły się wraz z wyżej wspomnianymi reformami, zdaniem Komitetu niezbędne będzie większe zaangażowanie państw i podlegających im struktur pośrednich w rozwój euroregionów. Do osiągnięcia tego konieczne byłyby krajowe strategie na rzecz współpracy terytorialnej w ramach wspólnotowych. W szczególności państwa powinny wnieść wkład w rozwiązanie najpilniejszych problemów, przed którymi stoją ich społeczności transgraniczne i które dotyczą najczęściej rynku pracy, zdrowia, ubezpieczeń społecznych, edukacji i transportu.

6.4 Zdaniem EKES-u, by zwiększyć skuteczność działań w ramach współpracy terytorialnej, w zgodzie z zasadą pomocniczości, EUWT powinny częściej bezpośrednio kierować projektami transgranicznymi, a w niektórych wypadkach także ponadnarodowymi, finansowanymi z funduszy wspólnotowych lub krajowych.

6.5 Przekształcenie euroregionów w „obszary wspólnego dobrobytu” będzie wymagało większego zaangażowania ze strony sektora przedsiębiorstw prywatnych (włączając w to gospodarkę społeczną) w inicjatywy na rzecz rozwoju transgranicznego. Należy przy tym uwzględnić znaczenie MŚP dla umocnienia tkanki produkcyjnej i tworzenia miejsc pracy.

6.6 EKES uważa, że zarówno euroregiony, jak i europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej, tworzone na mocy rozporządzenia 1082/2006, stanowią doskonały przykład wprowadzania w życie zasad sprawowania rządów w Europie, przedstawionych przez Komisję w białej księdze z 2001 r. Komitet sądzi zatem, że skuteczność działań i strategii transgranicznych oraz, ogólnie, współpracy terytorialnej zależy od ustanowienia rzeczywistego partnerstwa między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami terytorialnymi i społeczno-gospodarczymi. Wzywa więc do opracowania sposobów zaangażowania organizacji przedstawicielskich społeczeństwa obywatelskiego w projekty współpracy terytorialnej.

6.7 W szczególności Komitet opowiada się za przekształceniem sieci EURES w instrument europejski, który faktycznie pełniłby centralną funkcję pośrednika między podażą a popytem na rynku pracy. W tym kontekście wymiar transgraniczny stanowi ważne pole badawcze. Dlatego też EKES ubolewa, iż w ostatnich latach widoczna jest tendencja do „renacjonalizacji” zarządzania siecią EURES i wzywa do kierowania nią w sposób prawdziwie transgraniczny. Należy dodać, że sieć EURES, oprócz roli mediatora na rynku pracy, pełni również ważną funkcję pobudzania dialogu społecznego w powiązanych dziedzinach ponadnarodowych.

6.8 Nie do zaprzeczenia jest fakt, że organizacje społeczno-gospodarcze odgrywają istotną rolę w integracji europejskiej. EKES z zadowoleniem obserwuje więc doświadczenia w zakresie działalności ponad granicami, jakie stanowią międzyregionalne rady związków zawodowych, rozmaite formy współpracy i part-

nerstwa ponadnarodowego organizacji przedsiębiorców, izb handlowych, ośrodków badawczych i uniwersytetów, a także tworzenie komitetów społeczno-gospodarczych w euroregionach. Wzywa do ich konsolidacji i rozwoju i jednocześnie oferuje pomoc w miarę swoich możliwości.

6.9 Zdaniem Komitetu euroregiony odgrywają ważną rolę (a mogą odgrywać jeszcze ważniejszą) w wypadku regionów graniczących z państwami trzecimi, zarówno z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, jak i bezpieczeństwa obywateli i integracji społecznej. Dlatego też EKES wzywa, by tego rodzaju organy i przeprowadzane przez nie działania stały się częścią polityki sąsiedztwa i polityki przedakcesyjnej UE.

6.10 Mając na uwadze bogactwo doświadczeń w ramach współpracy transgranicznej (niektóre przykłady przytaczamy w załączniku do niniejszej opinii) i fakt, że są one bardzo mało znane, nawet między samymi euroregionami, Komitet uważa, że Komisja powinna opracować „poradnik sprawdzonych wzorców” w tej dziedzinie, zamieszczając w nim też przykłady odnoszących powodzenie partnerstw publiczno-prywatnych.

6.11 Oczywiste jest, że analiza tak złożonej kwestii, jaką jest omawiane przez nas zagadnienie, nie da się ograniczyć do jednej opinii. EKES uważa za wskazane głębsze przestudiowanie tej tematyki (transgranicznej współpracy terytorialnej i odpowiedzialnych za nią struktur) w innych opiniach dotyczących kwestii transgranicznych będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, jak np. rynek pracy, turystyka, ośrodki badań i rozwoju itp.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS
