

# **Rozwój EUWT w terenie: wartość dodana i rozwiązania problemów**

## **Streszczenie**

**Niniejsze streszczenie zostało przygotowane przez  
METIS GmbH  
Zawarte w nim opinie nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska  
Komitetu Regionów.**

Więcej informacji na temat Unii Europejskiej i Komitetu Regionów można znaleźć na stronach internetowych <http://www.europa.eu> i <http://www.cor.europa.eu>.

Numer katalogowy: QG-80-10-186-EN-C

ISBN: 978-92-824-2522-0

DOI: 10.2860/41298

© Unia Europejska 2010

Częściowa reprodukcja jest dozwolona pod warunkiem wyraźnego podania źródła.

*Wydrukowano w Belgii.*

## Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie ogólnej sytuacji europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), pokazanie wartości dodanej wnoszonej przez EUWT na płaszczyźnie politycznej i w praktyce oraz wniesienie wkładu w dyskusje nad zmianą prawodawstwa i w trwające obecnie prace dotyczące wielopoziomowego sprawowania rządów (*multi-level governance*). Metodologia łączy badanie stanu faktycznego i sondaż wśród istniejących EUWT. W niniejszym dokumencie przedstawione zostały aktualne informacje o przyjmowaniu przepisów krajowych, dogłębna analiza dziesięciu studiów przypadku, podsumowanie najważniejszych ustaleń, trendów i wzorców oraz konkretne zalecenia.

Idea EUWT zrodziła się z faktu uznania przez polityków potrzeby wprowadzenia struktury prawnej, w ramach której mogłyby współpracować publiczne – i prywatne – podmioty z różnych państw członkowskich. Problem braku takiej struktury był odczuwalny zwłaszcza w przypadkach, gdy środki publiczne były wydatkowane na projekty transgraniczne.

### **Postępy w przyjmowaniu przepisów krajowych jako warunek sprzyjający tworzeniu nowych EUWT**

Rozporządzenie w sprawie EUWT (nr 1082/2006) zostało przyjęte 5 lipca 2006 r. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do uchwalenia przepisów krajowych i regionalnych do 1 sierpnia 2007 r. Faktyczne procedury wdrażania zajęły więcej czasu niż się początkowo spodziewano:

23 państwa członkowskie zakończyły już proces wdrażania. Pierwsza grupa państw (BG, HU, UK, GR, PT, RO) przyjęła przepisy dotyczące EUWT już w 2007 r., druga grupa (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) w 2008 r., a trzecia (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL, SE) zakończyła ten proces w 2009 r. W marcu 2010 r. AT, DE i BE musiały jeszcze dokończyć procedury na szczeblu federalnym, a MT nie wdrożyła jeszcze rozporządzenia.

### **Rozwój sytuacji w terenie: coraz większa różnorodność tworzonych EUWT**

- **EUWT „Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai”**, pierwsze EUWT utworzone w styczniu 2008 r., zapewnia ramy współpracy między znacznie różniącymi się władzami z trzech różnych poziomów administracyjnych w Belgii i Francji. Jego terytorium to *de facto* poszerzony zespół miejski zamieszkały przez około 2 mln osób. Ugrupowanie obejmuje 145 gmin, państwo francuskie, francuski region i departament, belgijskie państwo federalne, regiony Flandria i Walonia oraz wspólnotę walońską i flamandzką.

Języki robocze to niderlandzki i francuski, oficjalna siedziba znajduje się we Francji, a władze francuskie zaakceptowały rozporządzenie WE jako prawo bazowe. Pozwala to na zatrudnianie pracowników zgodnie z prawem belgijskim. Organizacyjnie ugrupowanie to wywodzi się z powstałej w 1991 r. stałej konferencji (COPIT) służącej współpracy między władzami lokalnymi.

- **EUWT „Ister-Granum”** obejmuje 51 węgierskich i 38 słowackich władz lokalnych z regionów przygranicznych Węgier i Słowacji leżących wokół Ostrzyhomia. Utworzone we wrześniu 2008 r. było to drugie EUWT, jakie powstało. Jego podstawowym zadaniem jest realizacja programów i projektów współpracy transgranicznej współfinansowanych przez Unię Europejską. Postrzega się ono także jako organ przedstawicielski wnoszący wkład w procesy decyzyjne UE i ma zamiar otworzyć własne biuro w Brukseli.
- **EUWT „Galicia-Norte de Portugal”** łączy Xunta de Galicia (Hiszpania) i Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (Portugalia). Ugrupowanie to zostało utworzone w październiku 2008 r. w oparciu o hiszpańsko-portugalską przygraniczną wspólnotę roboczą, która powstała w 1993 r. Skupia władze zdecentralizowane o różnym poziomie kompetencji. Ma szeroki zakres zadań i jest zaangażowane w zarządzanie podprogramem operacyjnym.
- **EUWT „Amphictyony”** zostało utworzone w grudniu 2008 r. jako podmiot prawny na potrzeby współpracy między 63 władzami lokalnymi z 9 krajów śródziemnomorskich, rozpoczętej w 1991 r. Obecnie jego członkami są 42 gminy greckie, 7 gmin cypryjskich, 3 gminy włoskie i 1 gmina francuska. Planuje się poszerzenie członkostwa w tym EUWT, które jest otwarte dla podmiotów z państw nienależących do UE. Ugrupowanie opracowało dla swych członków białą księgę dotyczącą kwestii środowiskowych, w tym rozwoju zrównoważonego i efektywności energetycznej.
- **EUWT „Karst-Bodva”**, zarejestrowane w lutym 2009 r., skupia władze lokalne z obszaru wzgórz krasowych Gömör-Torna i doliny Bodvy położonego przy granicy węgiersko-słowackiej. Wywodzi się z „Euroregionu Kras” utworzonego w 2001 r. Na etapie rozpoczynania działalności zmagają się z szeregiem wyzwań w zakresie finansów, stosunków z sąsiednimi samorządami lokalnymi i regionalnymi oraz administracjami krajowymi. Wspomina się także o problemach związanych ze znajomością języków.
- **EUWT „Duero – Douro”** zostało utworzone w marcu 2009 r. Powstało na bazie hiszpańsko-portugalskiej przygranicznej wspólnoty roboczej powołanej w 1993 r. Skupia 188 władz lokalnych (poziom NUTS III), dwa stowarzyszenia, jeden organ autonomiczny i dwa uniwersytety – obejmuje ok. 120 000 mieszkańców. Napotyka pewne problemy

w zakresie kwalifikowania się w ramach procedur przewidzianych w różnych unijnych zaproszeniach do składania wniosków (z wyjątkiem INTERREG).

- **EUWT „West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerquerque-Cote d'Opale”** zostało zarejestrowane pod koniec marca 2009 r. Po stronie francuskiej należą do niego państwo francuskie, region Nord-Pas-de-Calais, departamenty Nord i Pas-de-Calais oraz wspólnota miejska Dunkierki. Wśród jego belgijskich członków są belgijskie państwo federalne, region Flandria oraz prowincja Flandria Zachodnia. Wywodzi się ono z trwającej od dziesięcioleci współpracy transgranicznej wzmocnionej dzięki programom INTERREG. Ugrupowanie to jest postrzegane jako poletko doświadczalne w zakresie wielopoziomowego sprawowania rządów oraz jako platforma służąca promowaniu interesów regionu.
- Utworzenie **EUWT „Eurorégion Pyrénées-Méditerranée”** wynikało w dużej mierze z potrzeby powołania do życia podmiotu prawnego dla procesu współpracy i działań podejmowanych wspólnie przez dwa regiony francuskie (Midi-Pyrénées i Langwedocja-Roussillon) i dwie *wspólnoty autonomiczne* Hiszpanii (Katalonia i Baleary). Ugrupowanie zostało zarejestrowane w sierpniu 2009 r. na podstawie euroregionu utworzonego w 2004 r.<sup>1</sup>, aby obsługiwać 13 mln mieszkańców. Czterej członkowie-założyciele nadali ugrupowaniu uprawnienia do rozwijania i wdrażania programów w różnych sektorach. Zamierza ono reprezentować i promować swe interesy na różnych szczeblach i forach.
- **EUWT „Strasbourg-Ortenau”** zostało utworzone w lutym 2010 r. Przymierza się już do zatrudnienia pracowników. Skupia francuską wspólnotę miejską Strasburga, niemiecki powiat Ortenau i miasta Offenburg, Lahr, Kehl, Achem, Oberkirch. Charakteryzuje się szczególnie silnymi wewnętrznymi powiązaniem w zakresie integracji gospodarczej, obecnością instytucji europejskich oraz wyjątkowymi doświadczeniami w dążeniu do integracji obywatelskiej. Politycy szczebla krajowego okazali znaczne poparcie dla tej inicjatywy.
- **EUWT „Hospital de la Cerdanya”**, utworzone w kwietniu 2010 r., stanowi szczególnie interesujące i ambitne przedsięwzięcie. Jest to nowy sposób zarządzania szpitalem, który będzie miał bezpośredni wpływ na ludność transgranicznej strefy zasięgu szpitala w dolinie zamieszkałej przez ok. 30 tys. osób (17 tys. po stronie hiszpańskiej i 13 tys. po stronie francuskiej). Partnerzy zaangażowani w to ugrupowanie to w Hiszpanii rząd

---

<sup>1</sup>

Euroregion obejmował także hiszpańską wspólnotę autonomiczną Aragonia.

Katalonii, a we Francji Ministerstwo Zdrowia, Narodowy Zakład Ubezpieczeń Zdrowotnych oraz Regionalna Agencja ds. Szpitali z Langwedocji-Rousillon.

- **EUWT „Grande Region”**, utworzone w kwietniu 2010 r., jest pierwszym przykładem EUWT pełniącego rolę instytucji zarządzającej dla programu transgranicznego. Punktem wyjścia była decyzja o ustanowieniu programu współpracy transgranicznej obejmującego cztery państwa członkowskie. Niełatwo było osiągnąć porozumienie w sprawie podziału funkcji między kraje uczestniczące. Dlatego też EUWT uznane zostało za interesujące rozwiązanie.

Informacja o utworzeniu **EUWT „ZASNET”**, **„ARCHIMED”** i **„UTTS”** nadeszła w chwili, gdy tekst niniejszej analizy był już gotowy: *EUWT „ZASNET”* ma siedzibę w Bragançy (PT), a w jego ramach współpracują partnerzy wywodzący się z Portugalii (związki gmin z Terra Fria do Nordeste Transmontano i Terra Quente Transmontana) i Hiszpanii (prowincje Zamora i Salmanka oraz miasto Zamora). Ugrupowanie to zamierza wspierać transgraniczne stosunki między swymi członkami w dziedzinie środowiska, kultury, turystyki i rozwoju gospodarczego, realizować wspólne projekty, promować obszar poza jego granicami oraz tworzyć synergie w celu odwrócenia negatywnych tendencji demograficznych w regionie. *EUWT „ARCHIMED”* (Archipelago Mediterraneo) zostało utworzone przez region Sycylia (IT), rząd Balearów (ES) oraz Agencję Rozwoju Regionalnego Larnaki (CY). Na siedzibę ugrupowania wybrano Taorminę (IT). Ugrupowanie to ma zapewnić stabilną platformę współpracy między wyspami na Morzu Śródziemnym należącymi do terytorium Włoch, Hiszpanii i Cypru, promować wspólne interesy na forum Unii Europejskiej, a także służyć wymianie między jego członkami oraz realizacji programów, projektów i działań w zakresie współpracy terytorialnej. Działalność EUWT dotyczyć będzie takich dziedzin, jak zrównoważony rozwój, rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo, transport, kultura, turystyka, innowacje, współpraca terytorialna, energia i migracja. Integrowanie partnerów spoza Unii Europejskiej: *EUWT UTTS* zostało utworzone przez władze lokalne z Węgier, Słowacji i Rumunii. Priorytetowe cele tego ugrupowania obejmują promowanie wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej oraz celów konwergencji na geograficznym terytorium jego członków. Poprzez realizację swoich podstawowych celów ugrupowanie to ma w szczególności służyć rozwojowi współpracy między jednostkami terytorialnymi i różnymi organizacjami działającymi w regionach granicznych, przyczynić się do poprawy jakości życia okolicznych mieszkańców, a także niwelować różnice między poszczególnymi regionami.

## **Wspólne tendencje, kluczowe zagadnienia i perspektywy na przyszłość**

**W 2010 r. nastąpiła zasadnicza zmiana kontekstu politycznego w porównaniu z sytuacją, jaka panowała, gdy opracowywano, propagowano, a następnie pomyślnie przyjęto rozporządzenie w sprawie EUWT.** Wraz z przyjęciem traktatu lizbońskiego „spójność terytorialna” oraz „spójność gospodarcza i społeczna” zaliczone zostały do głównych celów Unii, a instrument EUWT powstał właśnie z myślą o „współpracy terytorialnej”. Okres programowania 2007–2013 funduszy strukturalnych osiągnął już pełną funkcjonalność, a w całej Unii obserwuje się nasilającą się tendencję do przyjmowania zregionalizowanego podejścia do opracowywania i realizacji programów, co oznacza nowe okazje dla EUWT. Ten obszar działań rozszerzają także włączenie inicjatywy INTERREG do głównego nurtu polityki oraz propagowanie strategii terytorialnych na rzecz określonych makroregionów (strategia na rzecz Morza Bałtyckiego, strategia UE na rzecz regionu Dunaju itp.). I wreszcie pewne niedoskonałości strategii lizbońskiej wyeliminować ma strategia „Europa 2020”. Braki te dotyczą zwłaszcza mechanizmów realizacji – obszaru, w którym znaczny potencjał wykazują EUWT.

**W kontekście strategii makroregionalnych dla EUWT pojawiają się nowe możliwości, by stały się „liderami” w zakresie wspierania zaangażowania na rzecz wspólnych strategii politycznych oraz „motorem” długookresowych zobowiązań dotyczących wspólnej realizacji konkretnych działań.** Jedną z najważniejszych korzyści wynikających ze strategii makroregionalnych jest fakt, iż skupiają się one na instytucjach i partnerach mających kierować realizacją priorytetowych działań. I tutaj EUWT, które zapewnia nowe ramy dyskusji i jest instrumentem nadającym się do realizacji różnych zadań, jawi się jako jedna z możliwości rozwoju nowych wspólnych zadań i wzmocnienia zaangażowania w ich realizację.

**Opóźnienie we wdrażaniu przepisów krajowych oraz dostępność innych mechanizmów współpracy oddziałują na struktury terytorialne i warunkują stopień rozwoju inicjatyw EUWT.** W państwach członkowskich, w których wspomniane opóźnienie z różnych przyczyn jest większe, miało to wyraźny wpływ na liczbę i etap rozwoju pojawiających się EUWT.

W przypadku EUWT, których od wielu lat nie udało się utworzyć, przyczyny takiego stanu rzeczy mogą być różnorakie. Opóźnienia w przyjmowaniu przepisów krajowych miały znaczenie zwłaszcza w Austrii i we Włoszech. W innych przypadkach przekształcenia krajobrazu politycznego w wyniku wyborów spowodowały zmianę poparcia politycznego. W większości przeanalizowanych przypadków jednym z powodów był ogólnie bardzo skomplikowany proces analizowania, a następnie skutecznego zastosowania instrumentu, jakim jest EUWT.

**W utworzonych EUWT obserwuje się rozwój współpracy od mniej sformalizowanej po bardziej formalną i bardziej nasiloną.** Euroregiony, eurookręgi, wspólnoty robocze i inne sformalizowane formy współpracy były ważnymi poprzednikami wielu EUWT.

**Jeśli chodzi o strukturę członkostwa, EUWT zasadniczo charakteryzują się występowaniem kilku partnerów regionalnych lub wielu partnerów lokalnych, natomiast partnerzy szczebla ogólnokrajowego ciągle jeszcze pojawiają się dość rzadko.** Wielopoziomowa struktura EUWT jest raczej wyjątkiem niż zasadą: większość EUWT to partnerstwa między podmiotami na tym samym szczeblu administracji.

**Szereg EUWT przewidziało silną rolę organów przedstawicielskich, a niektóre wdrażają nawet bardziej zdecydowane podejście partycypacyjne: niektóre EUWT tworzą mechanizmy mające zapewnić lepsze powiązania ze społeczeństwem obywatelskim (np. parlament obywatelski w „Ister Granum”, konferencja burmistrzów w „Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai”).** Podejmowanie decyzji przez partnerów w ramach EUWT stało się procesem poszukiwania równowagi w odniesieniu do takich kwestii, jak personel, siedziby, języki.

**Większość utworzonych EUWT nie zatrudnia jeszcze pracowników, choć wiele z nich przewiduje posiadanie personelu w najbliższej przyszłości.** Jest to uwarunkowane budżetem EUWT oraz zróżnicowanymi krajowymi przepisami prawa pracy.

Choć we wszystkich EUWT ustanowiono budżety roczne zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 1082/2006, tworzenie budżetów wieloletnich nadal należy do rzadkości. Jest ono jednak ważne dla zatrudniania pracowników przez EUWT. Niektóre EUWT przewidziały specjalny budżet na działania promocyjne.



## Zalecenia dotyczące zmiany rozporządzenia nr 1082/2006

### a) Członkostwo

- Promować udział państw trzecich w EUWT dzięki wspomnieniu o państwach trzecich w art. 1 i 3 (charakter i skład) oraz stworzeniu powiązania z rozporządzeniami dotyczącymi Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI).
- Dalej badać możliwości zezwolenia na udział organizacji prywatnych (art. 3 rozporządzenia nr 1082/2006) pod określonymi warunkami.

### b) Rola państw członkowskich

- Zwiększyć wykorzystanie istniejących EUWT i ich pole manewru w zakresie prawa właściwego (art. 2) dzięki przedstawieniu uwag i przykładów pokazujących konsekwencje hierarchii przepisów prawnych określonej w art. 1 rozporządzenia.
- Podkreślić wagę podejmowania decyzji o zatwierdzeniu EUWT w przewidzianym w rozporządzeniu terminie trzech miesięcy (art. 4).
- Zapewniać szkolenia i pomoc techniczną właściwym organom.
- Rozważyć dalszą harmonizację rozporządzenia o EUWT z myślą o uzyskaniu przez EUWT statusu organu publicznego we wszystkich państwach członkowskich.
- Unikać systemów podwójnej kontroli zarządzania funduszami publicznymi (art. 6) dzięki odpowiedniemu informowaniu właściwych organów.

### c) Zadania i misje

- Unikać wąskiej lub wprowadzającej w błąd interpretacji „zadań” EUWT dzięki odpowiedniemu dostosowaniu brzmienia art. 7 ust. 3.
- Poprzeć uwzględnienie „rozwoju obszarów wiejskich” jako potencjalnego zadania EUWT dzięki otwartemu sformułowaniu art. 7 ust. 3.
- Stwierdzić, że EUWT *de iure* kwalifikują się do uczestnictwa we wszystkich programach finansowanych ze środków UE, bez konieczności przyłączania dodatkowych partnerów.
- Zapewnić dalsze wskazówki co do wyłączenia w art. 7 ust. 4 „uprawnień policyjnych i regulacyjnych, wymiaru sprawiedliwości i polityki zagranicznej”.

### d) System prawny

- Wyraźnie rozgraniczyć treść konwencji i statutów dzięki zmianie art. 8 (konwencja) i art. 9 (statut) lub rozważeniu wykreślenia jednego z nich.
- Ułatwić zatrudnianie pracowników dzięki rozważeniu możliwości stworzenia statusu zatrudnienia wykraczającego poza uregulowania krajowe.

- Zapewnić dalsze wskazówki co do stosowania art. 10 (struktura) przy tworzeniu EUWT w celu promowania zasad proporcjonalności i demokracji uczestniczącej.
- Dalej wyjaśnić lub zmienić art. 10 ust. 3 dotyczący odpowiedzialności EUWT „nawet w przypadku gdy działania takie nie są objęte zakresem zadań EUWT”.
- Zapewnić dalsze wskazówki co do stosowania art. 11 (budżet) przy tworzeniu EUWT i co do jego praktycznych konsekwencji dla zatrudniania pracowników.
- Zapewnić dalsze wskazówki co do art. 13 (interes publiczny) w celu wyjaśnienia interpretacji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.