

Sprawozdanie monitorujące EUWT za 2010 r.

Streszczenie

**Niniejsze streszczenie zostało przygotowane przez METIS, GmbH
(autorzy: Jürgen Pucher i Alice Radzyner).
Zawarte w nim opinie nie odzwierciedlają
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>.

© Unia Europejska 2011

Częściowe powielanie jest dozwolone pod warunkiem wyraźnego podania źródła.

Streszczenie

KR wprowadził procedurę regularnego monitorowania rozwoju EUWT jako europejskiego instrumentu prawnego służącego transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej współpracy organów publicznych. Utworzenie platformy EUWT, organizowanie konferencji i debat poświęconych dyskusji na ten temat, prowadzenie kompleksowej strony internetowej oraz regularne sprawozdania monitorujące stanowią łącznie podstawę rozwoju dalszych ukierunkowanych działań. W opinii KR-u w sprawie przeglądu rozporządzenia (WE) 1082/2006¹ przedstawiono krytyczną ocenę osiągnięć i wyzwań związanych z EUWT oraz perspektywy ich rozwoju. Opinia ta stanie się przyczynkiem do dyskusji na szczeblu europejskim. Jednocześnie należy rozważyć kolejne kroki mające na celu ukierunkowane wsparcie inicjatyw EUWT.

Wzrosła liczba funkcjonujących EUWT, a w niektórych regionach Europy na etapie przygotowań znajdują się liczne nowe ugrupowania. Spoglądając na mapę UE-27, można stwierdzić, że łączna liczba EUWT już funkcjonujących bądź znajdujących się na etapie tworzenia osiągnęła już około 30, a działające już EUWT zrzeszają ponad 350 samorządów lokalnych i regionalnych reprezentujących 20 mln Europejczyków. Liczba utworzonych i powstających EUWT nadal jeszcze pozwala na uważne monitorowanie ich rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem aspektów jakościowych. Dzięki nawiązaniu bezpośrednich kontaktów z osobami pracującymi w EUWT oraz przedstawicielami organów właściwych do otrzymywania powiadomień, można było zdobyć nowe informacje i szczegółową wiedzę na temat funkcjonowania ugrupowań.

Przegląd przepisów prawnych i problemów w tym zakresie

Na początku 2011 r. krajowe przepisy prawne w przedmiotowym zakresie przyjęte były w niemal wszystkich państwach członkowskich – tylko w trzech krajach o wysoce sfederalizowanej strukturze brakuje jeszcze pewnych elementów prawodawstwa. Na udział w różnych EUWT zdecydowali się partnerzy z 11 państw członkowskich. Doświadczenia w posługiwaniu się instrumentem prawnym, jakim jest EUWT, zdobyło już bardzo wiele państw członkowskich. Jednakże znaczna liczba państw członkowskich wciąż nie ma żadnego praktycznego doświadczenia w zakresie stosowania przepisów krajowych.

1 Opinia z inicjatywy własnej „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT”, przyjęta 27 lutego 2011 r. Sygn.: CdR 100/2010; sprawozdawca: Alberto NÚÑEZ FEIJÓO (ES/PPE), przewodniczący rządu autonomicznego regionu Galicja.

Po raz pierwszy w zakres badania włączeni zostali także eksperci prawni oraz organy właściwe do otrzymywania powiadomień. Dla niektórych EUWT procedura powiadamiania mogła być wyzwaniem, choć według ustaleń poczynionych w ramach tego badania nie odnosi się to do większości przypadków. Należy jednak pamiętać, że jest to wyzwaniem dla obu stron. W rzeczywistości w miarę funkcjonowania EUWT pojawiać się mogą niespotykane dotąd skutki prawne, które wymagać będą oceny prawnej. Organy administracji muszą nauczyć się rozumieć swoje odpowiedniki z sąsiedniego kraju, natomiast w niektórych przypadkach dokumenty przedstawione przez EUWT świadczyły zwyczajnie o potrzebie zadbania o bardziej zwięzłą treść.

Z perspektywy obu stron jedna kwestia nie budzi żadnych wątpliwości: jest najlepiej, gdy procedura powiadamiania przebiega jako proces oparty na dialogu. Uproszczenia w oparciu o zdobyte doświadczenia ułatwiają nawiązywanie należytego dialogu, co z kolei jest kluczem do bezproblemowego i niezwłocznego uzyskania prawnego uznania.

Największe wyzwania prawne zgłaszane przez zainteresowane podmioty uczestniczące w EUWT są następujące:

- Długotrwałość procesu uruchamiania EUWT z uwagi na brak wyjaśnienia kwestii prawnych. Można się spodziewać, że problem ten nadal będzie występować w najbliższej przyszłości, ponieważ większość państw członkowskich nie ma jeszcze praktycznych doświadczeń ze stosowaniem przepisów krajowych.
- Zdecydowanie najwięcej problemów na etapie tworzenia EUWT dotyczy rekrutacji personelu. Rozwiązaniem mogłoby w tym przypadku być delegowanie pracowników – tzn. pracownicy zatrudniani byłiby przez inną instytucję i oddelegowywani do EUWT (które zwracałoby koszty).
- Struktury decyzyjne i ich konsekwencje dla rozszerzenia oraz decyzji operacyjnych: Po pierwsze, w większości przypadków proporcje lub parytet reprezentacji członków w organach EUWT są raczej sztywne. Może to być utrudnieniem w przypadku planowanego rozszerzenia ugrupowania o nowych członków, gdyż wówczas proces decyzyjny może utknąć w sztywnych ramach uniemożliwiających jakiegokolwiek elastyczne podejście. Najistotniejsze kwestie strategiczne powinny zatem być rozstrzygane w drodze jednomyślniej decyzji.
- EUWT określające się jako otwarte ramy na rzecz inicjatyw o charakterze transgranicznym mogą napotykać nieznanе wcześniej problemy prawne przy wdrażaniu pewnych działań. Miało to na przykład miejsce w przypadku ubezpieczenia zdrowotnego w związku z wymianą praktykantów.

Analiza przypadków

W poniższej tabeli przedstawiono funkcjonujące już EUWT².

Nazwa EUWT	Kraje ³	Rozwój EUWT w terenie
Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai	<u>FR</u> , BE	Rozwiązano kwestię obsady personelu i kontynuowane są prace w zakresie zarządzania transgraniczną konurbacją: prace koncentrują się na konsolidacji procedur, tworzeniu strategii i niewielkich projektach pilotażowych.
Ister-Granum	<u>HU</u> , SK	W oparciu o doświadczenia wieloletniej współpracy (pierwszy euroregion w „nowych” państwach członkowskich), EUWT Ister-Granum stawia sobie za cel zwiększenie spójności społecznej i gospodarczej zrzeszonych w nim 89 gmin.
Galicja-Norte de Portugal	<u>ES</u> , PT	Mimo że to EUWT zostało utworzone już w 2008 r., gotowość operacyjną osiągnęło dopiero w 2010 r. Galicja wyjątkowo boleśnie odczuła skutki kryzysu gospodarczego, dlatego ugrupowanie, organ wykonawczy wspólnoty roboczej, skupia się zasadniczo na działalności na rzecz zwiększania spójności społeczno-gospodarczej w swoich granicach.
Amphictyony	<u>GR</u> , CY, IT, FR	To EUWT jest formą współpracy 53 gmin z Cypru, Grecji, Włoch i Francji. Planuje się, że pewnego dnia współpracą można będzie objąć także kraje trzecie, takie jak Serbia, Turcja oraz Izrael i Palestyna.
UTTS ⁴	SK, <u>HU</u>	Władze lokalne z Węgier i ze Słowacji utworzyły to EUWT w styczniu 2009 r. z myślą o promowaniu spójności gospodarczej i społecznej między jednostkami administracji terytorialnej. Założeniem jest także włączenie do współpracy partnerów z Ukrainy.

² Chociaż udało się przeprowadzić wywiady z przedstawicielami większości EUWT, analiza niektórych przypadków opiera się wyłącznie na badaniu dostępnych informacji bez udziału zainteresowanej strony.

³ Podkreślenie oznacza kraj, w którym znajduje się siedziba danego EUWT.

⁴ Według jednego z przedstawicieli, występują problemy z funkcjonowaniem tego EUWT, a jego przyszłość wydaje się raczej niepewna.

Nazwa EUWT	Kraje ³	Rozwój EUWT w terenie
Karst-Bodva	<u>HU</u> , SK	Ta – w kategoriach geograficznych – raczej skromna inicjatywa podjęta na obszarze dziedzictwa przyrodniczego wciąż jeszcze zmierza do osiągnięcia pełnej operacyjności. Choć podejmuje się aktywne działania zmierzające do pozyskania nowych członków, kryteria kwalifikowalności wydają się niezwykle restrykcyjne, gdyż kilku kandydatów zostało już odrzuconych.
Duero-Douro	<u>ES</u> , PT	Jest to EUWT o największej liczbie członków, które charakteryzuje się wysokim poczuciem odpowiedzialności uczestników za podjętą inicjatywę. Ugrupowanie planuje rozszerzyć swój zasięg i objąć nim 17 nowych członków. Wzrosła liczba zatrudnionych pracowników. Ugrupowanie korzysta w znacznym stopniu z wieloletnich doświadczeń współpracy.
West-Vlaanderen /Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale EGTC	<u>FR</u> , BE	To EUWT korzysta w znacznym stopniu z wieloletnich doświadczeń współpracy między jego członkami. Dzięki podejściu opartemu na wielopoziomowym sprawowaniu rządów możliwe jest zwiększanie spójności społeczno-gospodarczej. Jeden z członków przechodzi obecnie głębokie przekształcenia strukturalne, co wpływa na działanie EUWT.
ARCHIMED	<u>IT</u> , ES, CY	W skład inicjatywy wchodzi Sycylia, Baleary oraz Agencja Rozwoju Regionalnego Larnaki na Cyprze. Jej celem jest stworzenie przestrzeni współpracy i wymiany między śródziemnomorskimi wyspami oraz promowanie wspólnych interesów tych wysp na arenie UE.
Eurorégion Pyrénées-Méditerranée	<u>FR</u> , ES	EUWT, zrzeszające 4 partnerów regionalnych, zostało utworzone w odpowiedzi na wyraźną polityczną potrzebę współpracy. Aktualnie podejmowane są interesujące projekty w dziedzinach edukacji, przedsiębiorczości i kultury. Przedmiotem dyskusji jest obecnie rola tego EUWT w polityce regionalnej i krajowej.

Nazwa EUWT	Kraje³	Rozwój EUWT w terenie
Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	<u>FR</u> , DE	Zakrojony na szeroką skalę projekt z zakresu aktywności obywatelskiej oraz szereg innych projektów nadały impuls tej inicjatywie i zmotywowały jej zespół. Z perspektywy prawnej, niedawne rozszerzenie o nowych uczestników oraz kwestie związane z zatrudnieniem zmieniły dynamikę pracy tego EUWT.
ZASNET	<u>PT</u> , ES	Ugrupowanie to powstało na początku 2010 r. – jednym z pierwszych większych osiągnięć była wspólna deklaracja dotycząca utworzenia rezerwatu biosfery w celu wspierania zrównoważonego rozwoju na wspólnym terenie.
Grande Région	<u>FR</u> , DE, BE, LU	Obecnie EUWT, pełniące rolę instytucji zarządzającej wielostronnym programem współpracy, opracowuje nowe procedury i na nowo ustala podział zadań między najważniejsze podmioty uczestniczące w programie (instytucję zarządzającą, wspólny sekretariat techniczny, komitet monitorujący).
Hospital de la Cerdanya	<u>ES</u> , FR	Szpital znajduje się w budowie i zostanie otwarty w 2012 r. Staje się on również ośrodkiem skupiającym różne inicjatywy z zakresu regionalnego zarządzania w sektorze opieki zdrowotnej.
Eurodistrict Saar Moselle	<u>FR</u> , DE	Opierając się na 10-letnim doświadczeniu współpracy, EUWT ma na celu wspieranie rozwoju w dziedzinach turystyki, ochrony zdrowia i transportu na obszarze zamieszkanym przez 600 tys. osób. Zamierzeniem ugrupowania jest wprowadzenie wspólnych mechanizmów zarządzania i zacieśnianie współpracy francusko-niemieckiej.
Pons Danubii	<u>SK</u> , HU	Wyznaczono dyrektora tej zainicjowanej w 2010 r. inicjatywy współpracy miast; obecnie dąży się aktywnie do konsolidacji podstaw za pomocą projektów finansowanych z programów europejskiej współpracy terytorialnej.
Abaúj-	SK, <u>HU</u>	W oparciu o wcześniejsze i obecne projekty

Nazwa EUWT	Kraje ³	Rozwój EUWT w terenie
Abaújban EGTC		europejskiej współpracy terytorialnej ugrupowanie to zostało utworzone w połowie 2010 r. Podmiotem operacyjnym ugrupowania jest fundacja wykazująca się sporą aktywnością w transgranicznych działaniach podejmowanych w różnych dziedzinach.
Bánát-Triplex Confinium Ltd.	<u>HU</u> , RO	Utworzone w styczniu 2011 r. ugrupowanie zrzesza 74 gminy. Zajmuje się wdrażaniem strategii konkurencyjności i rozwoju w zakresie innowacji w rolnictwie, energii ze źródeł odnawialnych, infrastruktury oraz edukacji i szkoleń. Założeniem jest włączenie do współpracy partnerów z Serbii.

Kilka ugrupowań znajduje się obecnie na etapie tworzenia. Poniżej przedstawiono przykłady ugrupowań przewidujących nowe i dotychczas niestosowane funkcje EUWT:

- EUWT Esch-Belval – jako instytucja koordynująca rekultywację dawnych terenów przemysłowych o powierzchni około 600 ha, położonych na granicy francusko-luksemburskiej.
- Międzynarodowy Park Morski Cieśniny Świętego Bonifacego, między Korsyką a Sycylią, dąży do wspólnego zarządzania należącym do dwóch krajów rezerwatem morskim położonym w cieśninie stanowiącej wody międzynarodowe.
- Projekt Interreg IVB NWE „Code 24” przewiduje zastosowanie EUWT do zapewnienia trwałości współpracy. Ma na celu koordynację rozwoju gospodarczego i planowania przestrzennego i ekologicznego oraz planowania transportu wzdłuż transeuropejskiego korytarza kolejowego (TET-T) nr 24 z Rotterdamu do Genui.
- Europejska Sieć Wiedzy o Miastach (EUKN) – wykształciła się z istniejącej sieci wymiany w zakresie problematyki rozwoju miejskiego, obejmującej 15 państw członkowskich.

Najważniejsze ustalenia

Obecnie, po około trzyipółletnim okresie rzeczywistego rozwoju EUWT (pierwsze ugrupowanie utworzono w 2008 r.) można już wskazać pewne tendencje o charakterze geograficznym.

Zidentyfikowano następujące **ośrodki**, jeśli chodzi o rozwój EUWT:

- Hiszpania – Francja – Portugalia: EUWT służące rozwojowi regionalnemu na obszarach granicznych. Niezwykłą cechą owych obszarów granicznych jest fakt, iż istotnym impulsem do ich powstania była dotychczasowa wieloletnia współpraca. Nieustannemu rozwojowi sprzyjają znaczne podobieństwa językowe i kulturowe oraz ogromne poparcie polityczne zasadzające się na układach międzynarodowych, które doprowadziły do powstania licznych prekursorów EUWT.
- Belgia – Luksemburg – Francja – Niemcy: strategie dotyczące zintegrowanych konurbacji. Już od lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku zaobserwować można nieprzerwany proces integracji gospodarczej i obywatelskiej. Na tym gęsto zaludnionym i wysoce zintegrowanym obszarze od 2006 r. utworzono już cały szereg EUWT – eurookręgów, eurometropolii – z myślą o przygotowywaniu strategii oraz opracowywaniu i wdrażaniu projektów w zakresie zarządzania transgranicznymi obszarami lub konurbacjami.
- Węgry – Słowacja: EUWT jako środek realizacji inicjatyw z zakresu rozwoju lokalnego i regionalnego. W tym rejonie Europy w ostatnim roku byliśmy świadkami stosunkowo wysokiego tempa rozwoju sytuacji – oprócz EUWT Ister Granum pojawiły się nowe ugrupowania. Wszystkie EUWT cechują się silną zależnością od finansowania ze środków programu europejskiej współpracy terytorialnej.
- Basen Morza Śródziemnego: EUWT jest tutaj narzędziem służącym konsolidacji struktur luźnej współpracy w zakresie propagowania wymiany kulturalnej, dialogu politycznego i promowania wspólnych interesów na poziomie UE.

Funkcje działających już EUWT można sklasyfikować następująco:

- Szerokie inicjatywy w zakresie rozwoju polityki, opracowywania strategii i działań, które można powiązać ze strategią „Europa 2020”: Przeważająca większość istniejących EUWT zajmuje się szerokim spektrum zagadnień. Ten rodzaj EUWT przyjmuje badawczo-konsolidujące podejście do nowych sposobów zarządzania i zapewniania spójności. Wyróżnia go fakt ustanowienia nowego podmiotu geograficznego oraz debata na temat strategii między podmiotami, które wcześniej nie odbywały regularnych spotkań. Pośrednio podejmują one wyzwanie, jakim jest przewyciężenie

interesów czysto lokalnych, by wnieść wkład na rzecz szerszej strategii rozwoju.

- Zarządzanie programami europejskiej współpracy terytorialnej: jedno EUWT pełni rolę instytucji zarządzającej wielostronnym programem współpracy transgranicznej (obejmującym cztery państwa członkowskie).
- Świadczenie usług publicznych: EUWT „Hospital de la Cerdanya” zarządza szpitalem. Przejawia ono w pewnym zakresie, jeśli chodzi o środki finansowe i oddziaływanie, szczególnie silne zaangażowanie na rzecz wspólnego działania. Placówka, której otwarcie nastąpi w 2012 r., będzie zwieńczeniem długiego procesu ożywionych dyskusji. EUWT „Duero-Douro” planuje wspólne świadczenie gminnych usług społecznych. Tworzone obecnie EUWT „Międzynarodowy Park Morski Cieśniny Świętego Bonifacego” umożliwi wspólne zarządzanie transgranicznym rezerwatem przyrody.

Aktualnie przedmiotem debat są również całkowicie nowe i dotychczas niespotykane podejścia do EUWT i ich funkcji. EUWT mogłyby stać się kluczowym elementem przyszłego zarządzania sieciowymi programami europejskiej współpracy terytorialnej, takimi jak INTERACT czy ESPON, w okresie po 2013 r.

Z jednej strony EUWT – jako uznawane podmioty posiadające osobowość prawną – mogłyby wzmacniać zaangażowanie państw członkowskich na rzecz tego rodzaju programów, z drugiej zaś strony – mogłyby wspierać nowe podejścia do sprawowania rządów i zarządzania finansami (pokonując tym samym obecne trudności we wdrażaniu).

Spójność terytorialna i sprawowanie rządów

Analizując przypadki opracowane na potrzeby niniejszego sprawozdania, wyróżniliśmy trzy najważniejsze aspekty podejścia do spójności terytorialnej i sprawowania rządów:

- lepsza współpraca między członkami i partnerami, ponieważ dzięki swojej ustalonej strukturze EUWT gromadzi wszystkich zainteresowanych partnerów wokół jednego stołu;
- lepsze wyeksponowanie spójności terytorialnej, ponieważ EUWT pozwala zwiększyć widoczność współpracy terytorialnej; ta forma współpracy daje więcej możliwości prawnych, politycznych i gospodarczych;
- usprawnienia wynikające z ram prawnych EUWT.

Warianty strategii szerszej komunikacji w zakresie EUWT

Strategia komunikacji w zakresie EUWT powinna opierać się na dwóch głównych filarach działania:

- Uruchomienie i rozwój platformy EUWT – powinna ona obejmować nie tylko przykłady EUWT (których liczba sięga około 30), zarówno już funkcjonujących, jak i właśnie tworzonych, lecz także szerszą grupę zainteresowanych podmiotów, takich jak organizacje wspierające, eksperci oraz inne struktury o charakterze transgranicznym.
- Przyczynianie się do podnoszenia świadomości na temat EUWT i zwiększania zainteresowania nimi: Obecnie prowadzonych jest około 80 transgranicznych programów europejskiej współpracy terytorialnej i około 15 programów ponadnarodowej współpracy terytorialnej. Programy te skupiają beneficjentów instytucjonalnych, którzy wykazali zainteresowanie nowymi podejściami do współpracy – można to uznać za potencjalny rynek dla EUWT. Ponadto należałoby także włączyć do tego władze krajowe.

Mając na względzie niewielką liczbę istniejących EUWT, zasadniczym wyzwaniem jest przedstawienie struktury EUWT jako atrakcyjnego instrumentu dostępnego dla zainteresowanych podmiotów, zwłaszcza podczas inicjowania rozważań i negocjacji dotyczących następnego okresu finansowania (2014–2020). W tym procesie na szczególną uwagę zasługują dwie kwestie:

- Wzmocnienie powiązań z sieciowymi programami europejskiej współpracy terytorialnej (INTERACT, URBACT, Interreg IVB, ESPON) – programy te mogłyby zapewnić EUWT cenne wsparcie w zakresie podnoszenia świadomości.
- Ukierunkowanie debaty na temat roli EUWT w europejskiej współpracy terytorialnej: Kluczową zachętą do realizacji projektów w zakresie współpracy terytorialnej pozostanie finansowanie wspólnotowe. Dla znacznej części istniejących EUWT finansowanie takie ma zasadnicze znaczenie w związku z potrzebą konsolidacji. Mając na względzie fakt, iż DG Regio w 2011 r. opracuje sprawozdanie na temat wdrażania rozporządzenia o EUWT oraz propozycje dotyczące ulepszenia tego procesu, jasne stanowisko przychylne wobec EUWT może być źródłem przekonujących argumentów potwierdzających wartość dodaną tego instrumentu, co wpłynie na programowanie na kolejny okres (2014–2020).

W celu dotarcia do szerszego grona odbiorców należy wykorzystać następujący zestaw – dosyć dobrze znanych – narzędzi:

- stronę internetową platformy EUWT i wspólną platformę konsultacyjną: strona internetowa powinna służyć za centralną bazę informacji, obejmującą takie formy komunikacji typowe dla Web 2.0, jak fora online czy portale społecznościowe; nie wolno nie doceniać wkładu niezbędnego do ciągłej aktualizacji; jeśli chodzi o planowaną platformę konsultacyjną, oczywiste jest, że wymiana informacji na temat kwestii prawnych spotka się z ogromnym zainteresowaniem właściwych podmiotów;
- powiązania i ściślejsza współpraca z istniejącymi ośrodkami informacji, w szczególności z DG Regio, INTERACT, URBACT i Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), ze Stowarzyszeniem Europejskich Regionów Granicznych (SERG) i z innymi organizacjami wspierającymi;
- grupy eksperckie skupiające się na dwóch dziedzinach kompetencji: po pierwsze na sprawowaniu rządów, opracowywaniu strategii i rozwoju polityki, a po drugie na wykładni przepisów; grupy eksperckie wymagają jednak pewnych wyjaśnień odnoszących się do finansowania udziału ekspertów, ponieważ specyficzne wymogi i kultura administracji na szczeblu krajowym wciąż stanowią istotne wyzwanie;
- imprezy adresowane do konkretnych odbiorców, bezpośredni kontakt oraz regularny kontakt telefoniczny pozostają najważniejszymi metodami skutecznego utrzymywania łączności; nawet dobrze zarządzane platformy online nie mogą zastąpić stałych miejsc budowania wspólnoty; najważniejsze grupy odbiorców to zainteresowane strony EUWT, organy właściwe do otrzymywania powiadomień, a także zainteresowane podmioty i beneficjenci programów europejskiej współpracy terytorialnej;
- monitoring, który pozostanie jednym z najważniejszych czynników zapewniających możliwość śledzenia rozwoju sytuacji: obecny roczny okres sprawozdawczy wydaje się odpowiedni na potrzeby dokonania cennej oceny rozwoju sytuacji w terenie; ze względu na oczekiwany wzrost liczby EUWT zasady sprawozdawczości będą musiały ulec zmianie i mogłyby zostać dostosowane w celu zapewnienia gotowej treści na potrzeby strony internetowej.