



C/2024/1038

9.2.2024

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Pogłębienie trwałej i skutecznej współpracy transgranicznej z państwami sąsiadującymi

(C/2024/1038)

Sprawozdawczyni: Marie-Antoinette MAUPERTUIS (FR/EA), przewodnicząca Zgromadzenia Korsyki

I. UWAGI OGÓLNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR)

1. Przypomina, że współpraca transgraniczna z państwami sąsiadującymi jest centralnym elementem polityki Unii Europejskiej zarówno na granicach lądowych, jak i morskich; przyczynia się w sposób przekrojowy do realizacji celów spójności, sąsiedztwa i rozszerzenia.
2. Zwraca uwagę na to, że programy współpracy UE z regionami sąsiadującymi, finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), a także z Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy” (ISWMR) oraz Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) obejmują 184 regiony, 33 kraje i 260 mln mieszkańców⁽¹⁾.
3. Zgodnie ze sprawozdaniem specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego⁽²⁾ stwierdza niemniej, że takie następujące po sobie kolejno kryzysy, jak pandemia COVID-19 czy wojna w Ukrainie, opóźniły realizację programów współpracy. Dotknęły one w większej mierze regiony przygraniczne UE, a także obszary graniczące z Ukrainą, Rosją i Białorusią.
4. Zauważa ponadto, że nadal brakuje współpracy między państwami sąsiadującymi bez udziału Unii Europejskiej.
5. Przypomina, że sytuacja nadzwyczajna poważnie dotykająca regiony szlaku atlantyckiego i Morza Śródziemnego jest w dużej mierze spowodowana niestabilnością, nasileniem się konfliktów zbrojnych, napięciami politycznymi i poważnym kryzysem humanitarnym, którego doświadczają kraje śródziemnomorskie.

Współpraca transgraniczna w centrum wyzwań politycznych, gospodarczych i społecznych Unii

6. W związku z tym pragnie przypomnieć, że współpraca transgraniczna z państwami sąsiadującymi przyczynia się do rozwoju zrównoważonego, podnosząc poziom życia, zmniejszając różnice w poziomie dobrobytu po jednej i drugiej stronie granicy oraz umożliwiając wspólne zmierzenie się ze wspólnymi wyzwaniami. Wspomaga również wzajemne zrozumienie, godzenie się i odbudowę w sytuacjach konfliktu.
7. Podkreśla, że dzięki realizowanym na granicach UE przez 35 lat programom Interreg oraz licznym programom współpracy⁽³⁾ udało się w dużym stopniu zacieśnić współpracę między społecznościami transgranicznymi, a przede wszystkim zbudować wzajemne zaufanie, które jest podstawowym warunkiem wspólnego życia oraz zacznym demokracji i pokoju.
8. Żywi przekonanie, że władze lokalne i regionalne odgrywają niezbędną rolę we współpracy transgranicznej z państwami sąsiadującymi dzięki znajomości obszarów geograficznych, dziedziny społecznej, możliwości, ograniczeń i wspólnych wyzwań. Zwraca się do państw członkowskich o udostępnienie im narzędzi i środków koniecznych do nawiązania ambitnej współpracy transgranicznej.

⁽¹⁾ Inforegio – programy Interreg NEXT (https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/next_en).

⁽²⁾ Sprawozdanie specjalne: „Wsparcie UE na rzecz współpracy transgranicznej z państwami sąsiadującym” (<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/cross-border-27-2022/pl/index.html>).

⁽³⁾ Phare CBC i Credo, Tacis CBC, CARDS, MEDA, LACE, ENPI CBC, ENI CBC, IPA CBC oraz Interreg Next.

9. Zaznacza, że współpraca transgraniczna jest nieodzownym etapem w procesie poprzedzającym przystąpienie do Unii Europejskiej, gdyż ułatwia krajom kandydującym, a zwłaszcza ich władzom lokalnym i regionalnym, poznanie funkcjonowania instytucjonalnego UE, dzielenie się doświadczeniami, budowanie wzajemnego zrozumienia i zaufania poprzez projekty oparte na kontaktach międzyludzkich i proces konwergencji gospodarczej. Podkreśla ponadto rolę, jaką regiony UE mogą odegrać we wspieraniu sąsiadujących władz lokalnych i regionalnych w budowaniu zdolności, wymianie najlepszych praktyk, rozwoju infrastruktury oraz promowaniu więzi gospodarczych i kulturowych w procesie przedakcesyjnym.

Ponowny wzrost zainteresowania podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy i znacząca oferta programowa

10. Przypomina swoją rezolucję z 2021 r. ⁽⁴⁾, w której podkreślił pierwszoplanową rolę współpracy transgranicznej i stałych struktur transgranicznych w urzeczywistnianiu zrównoważonego rozwoju w UE i poza jej granicami zewnętrznymi, a także potrzebę postawienia współpracy transgranicznej na pierwszym miejscu w programie politycznym UE.

11. Popiera zawarty w sprawozdaniu końcowym z Konferencji w sprawie przyszłości Europy apel o zacieśnienie współpracy transgranicznej ⁽⁵⁾ w celu poprawy spójności i odporności regionów przygranicznych.

12. Zaznacza, że art. 174 TFUE stanowi, iż szczególną uwagę należy zwrócić również na regiony transgraniczne; współpraca transgraniczna z państwami sąsiadującymi ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego wsparcia obywateli i obywateli zamieszkałych na tych obszarach.

13. Z zadowoleniem przyjmuje włączenie programów współpracy terytorialnej na granicach zewnętrznych UE do rozporządzenia w sprawie Interreg na okres programowania 2021–2027 (dawne programy współpracy transgranicznej Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI) CBC, obecne programy Interreg VI NEXT), co powinno również przyczynić się do uproszczenia realizacji programów i zarządzania nimi.

14. Pochwala decyzję Komisji o zawieszeniu współpracy z Rosją i Białorusią w ramach programów ENI CBC w następstwie rosyjskiej agresji wojskowej wobec Ukrainy oraz o przekierowaniu funduszy do Ukrainy i Mołdawii. Jednocześnie zwraca uwagę na negatywne skutki, jakie wywarło to dla regionów UE, które korzystały z tych programów. Wzywa do ustanowienia mechanizmu rekompensującego spadek dostępności funduszy w tych regionach przygranicznych.

15. Jest głęboko przekonany, że programy Interreg IPA CBC oraz NEXT (ISWMR) mają również zasadnicze znaczenie dla pogłębienia wiedzy fachowej urzędników sąsiednich władz lokalnych i regionalnych, gdy ich kraje przygotowują się do przystąpienia do Unii Europejskiej.

16. Odnotowuje jednak, że podmioty lokalne i regionalne nie są wystarczająco świadome istniejących możliwości współpracy, gdyż często nie są w stanie odnaleźć się w złożonej strukturze różnych mechanizmów przewidzianych przez UE.

17. Z zadowoleniem przyjmuje to, że programy URBACT i Interreg Europe są otwarte dla Ukrainy i Mołdawii jako członków oraz że program ESPON został niedawno otwarty dla krajów kandydujących, w tym dla dwóch wspomnianych krajów.

18. Popiera tworzenie wspólnych transgranicznych rad samorządów lokalnych, takich jak rada rumuńsko-mołdawska albo rada utworzona między Szwajcarią, Badenią-Wirtembergią i Alzacją, które przyczyniłyby się do opracowania wspólnych projektów leżących we wzajemnym interesie i mogłyby stanowić inspirację dla innych obszarów

19. Podkreśla, że europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) jest stabilnym narzędziem zacieśniania kooperacji transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej oraz odpowiednim podmiotem prawnym, który może realizować projekty finansowane przez UE, przyczyniając się zarazem do większej i bardziej zorganizowanej integracji regionów przygranicznych. Nie należy zapominać o innych strukturach współpracy terytorialnej, takich jak społeczności robocze, które okazały się skutecznym rozwiązaniem umożliwiającym czynienie postępów we współpracy transgranicznej.

⁽⁴⁾ RESOL-VII/014: Rezolucja Europejskiego Komitetu Regionów – Wizja dla Europy: przyszłość współpracy transgranicznej, rezolucja przyjęta na 145. sesji plenarnej KR-U w dniu 1 lipca 2021 r. (Dz.U. C 440 z 29.10.2021, s. 6).

⁽⁵⁾ <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>, propozycja nr 12.

20. Przyznaje jednak, że inne formy wielopoziomowego i transgranicznego sprawowania rządów, takie jak euroregiony, makroregiony, umowy dwustronne, na przykład traktat z Akwizgranu w sprawie współpracy i integracji francusko-niemieckiej czy traktat kwirynalski między Francją a Włochami, a także umowy oparte na madryckiej konwencji ramowej Rady Europy itd. mają zasadnicze znaczenie dla poprawy jakości życia obywateli mieszkających na obszarach transgranicznych i mogą być odpowiednim rozwiązaniem tymczasowym przed utworzeniem EUWT.

II. PRZESZKODY WE WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ Z PAŃSTWAMI SĄSIADUJĄCYMI

21. Przypomina o wadze usuwania przeszkód transgranicznych, o czym wspominał już w swoich opiniach „Projekty oparte na kontaktach międzyludzkich i małe projekty w programach współpracy transgranicznej”⁽⁶⁾ i „Transgraniczne usługi publiczne w Europie”⁽⁷⁾ oraz w rezolucji „Wizja dla Europy: przyszłość współpracy transgranicznej”⁽⁸⁾.

22. Podkreśla, że brak zaufania jest główną przeszkodą we współpracy transgranicznej, w związku z czym programy europejskiej współpracy terytorialnej mają znaczenie dla pogłębienia obopólnej wiedzy na swój temat, poprawienia stosunków między państwami oraz stworzenia bardziej odpornych, stabilnych i zintegrowanych społeczeństw.

23. Zdaje sobie sprawę z dysproporcji, asymetrii i zaburzeń równowagi między państwami sąsiadującymi, zwłaszcza w regionach przygranicznych, co utrudnia współpracę ze względu na różnice geograficzne, gospodarcze, administracyjne i podatkowe.

24. Stwierdza zwłaszcza że władze lokalne i regionalne w państwach sąsiadujących często nie są w stanie przyłączyć się do EUWT ze względu na przepisy krajowe, które im to uniemożliwiają. Zachęca państwa sąsiadujące z UE do przyjęcia ustawodawstwa umożliwiającego samorządom lokalnym i regionalnym oraz podmiotom publicznym przyłączenie się do tych inicjatyw.

25. Pochwala wysiłki zmierzające do rozpoznania, mapowania, analizowania i pokonania przeszkód we współpracy, szczególnie, gdy mają one charakter prawny, lingwistyczny i administracyjny.

26. Odnotowuje, że wiele z tych przeszkód zostało przezwyciężonych na granicach wewnętrznych UE dzięki rozwojowi jednolitego rynku, przepisom Schengen itp., lecz inne wciąż się utrzymują i mnożą, szczególnie na granicach zewnętrznych.

27. Zwraca uwagę na dobre wyniki bieżącej inicjatywy „b-solutions”⁽⁹⁾, promowanej przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej Komisji Europejskiej oraz realizowanej przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych od 2018 r.

28. Podkreśla znaczenie tworzenia sieci i analizy porównawczej w zakresie współpracy transgranicznej w celu usunięcia przeszkód, które ją utrudniają. Powinno to umożliwić lepsze wykorzystanie obecnych (i przyszłych) instrumentów, takich jak EUWT, zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), strategia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS) oraz wszelkie inne mechanizmy ułatwiające współpracę. Popiera pomysł przeznaczenia środków na rozwijanie podejścia terytorialnego na transgranicznych obszarach wiejskich poprzez strategię rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, by wspierać niezwiązany z rolnictwem rozwój obszarów wiejskich. Chodzi tu o uzupełnienie działań wspieranych w ramach podejścia LEADER. Będzie to również podstawą rozwiązania problemu geografii niezadowolonia.

29. Przypomina, że brak odpowiedniej infrastruktury i sieci transportowej, zwłaszcza w wypadku współpracy transgranicznej na morzu i między regionami wyspiarskimi, utrudnia handel i mobilność oraz komplikuje współpracę.

30. Podkreśla brak koordynacji wynikający z różnic instytucjonalnych między państwami sąsiadującymi. Zwraca uwagę, że współpraca może być często szczególnie trudna, gdy kompetencje, jak choćby w zakresie ochrony zdrowia czy ochrony ludności, znajdują się w ręku różnych szczebli sprawowania rządów po obu stronach granicy.

⁽⁶⁾ COTER-VI/023, sprawozdawca: Pavel Branda (CZ/EKR), opinia przyjęta na 124. sesji plenarnej KR-u w dniu 12 lipca 2017 r. (Dz.U. C 342 z 12.10.2017, s. 38).

⁽⁷⁾ COTER-VII/005, sprawozdawca: Pavel Branda (CZ/EKR), opinia przyjęta na 142. sesji plenarnej KR-u w dniu 4 lutego 2021 r. (Dz.U. C 106 z 26.3.2021, s. 12).

⁽⁸⁾ RESOL-VII/014.

⁽⁹⁾ <https://www.b-solutionsproject.com>

31. Ubolewa, że skomplikowane procedury administracyjne i przeszkody prawne, które potęgują się wskutek bariery językowej i obciążeń biurokratycznych, spowalniają, czy wręcz utrudniają realizację projektów współpracy transgranicznej.

32. Uważa, że współpraca transgraniczna na wszystkich poziomach społecznych jest bardziej niż kiedykolwiek potrzebna, by wzmacniać spójność międzyludzką, szukać rozwiązań dla niezbędnej transformacji w dziedzinie klimatu, przeciwdziałać negatywnej konkurencji, a w szczególności zapobiegać konfliktom.

III. ZALECENIA POLITYCZNE

Władze lokalne i regionalne jako kluczowe podmioty współpracy transgranicznej z państwami sąsiadującymi

33. Przypomina, że obecna sytuacja geopolityczna wymaga, by władze lokalne i regionalne zostały uznane za kluczowe podmioty europejskiej współpracy transgranicznej z państwami sąsiadującymi lub kandydującymi do UE, i apeluje, by zwiększono wsparcie dla nich zarówno na płaszczyźnie administracyjnej, jak i finansowej.

34. Zobowiązuje się do rozwijania współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi w państwach sąsiadujących za pośrednictwem Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego (CORLEAP), Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Samorządów Lokalnych i Regionalnych (ARLEM), Sojuszu na rzecz Odbudowy Ukrainy, grup roboczych oraz wspólnych komitetów konsultacyjnych z krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi. Wzywa UE, by zwracała także szczególną uwagę na kraje Afryki Zachodniej.

35. Przypomina, że należy nadal zwracać baczna uwagę na sytuację na zewnętrznych granicach Finlandii i Polski oraz utrzymywać ścisłą współpracę Irlandii, Francji, Belgii i Niderlandów ze Zjednoczonym Królestwem, nawet po brexicie.

36. Z zadowoleniem przyjmuje podwyższenie całkowitego budżetu przeznaczanego na IPA III i wzywa do zwiększenia ogólnej puli środków finansowych na transgraniczną współpracę terytorialną.

37. Wnosi o większe uproszczenie projektów Interreg i podkreśla, że przeznaczone na ten cel finansowanie powinno być wystarczająco elastyczne, by zaspokoić rzeczywiste potrzeby obszarów transgranicznych zgodnie z podejściem oddolnym.

38. Wzywa UE do lepszego wykorzystania jasnych wskaźników do pomiaru wpływu polityki UE na jej stosunki z krajami sąsiadującymi.

39. Podkreśla konieczność dążenia do synergii i komplementarności między działaniami w zakresie współpracy transgranicznej a europejskimi programami finansowania w ramach zarządzania bezpośredniego, pośredniego, a w szczególności dzielonego.

40. Zwraca uwagę na pilną potrzebę wsparcia władz lokalnych i regionalnych w procesie odbudowy Ukrainy, przy czym należy utrzymać wsparcie dla regionów graniczących z Ukrainą i apelować o wzmocnioną współpracę.

41. Uważa, że proces decentralizacji zainicjowany w Ukrainie musi pozostać kwestią priorytetową, ponieważ otworzy nowe perspektywy na drodze do przystąpienia do UE. Podkreśla w związku z tym rolę EUWT Tisza – pierwszej inicjatywy tego rodzaju z udziałem państwa trzeciego.

42. Zachęca UE do podjęcia odpowiednich środków w celu wdrożenia planu REPowerEU i aktywnego promowania współpracy transgranicznej, by sprostać wspólnym wyzwaniom związanym z czystą energią, odpornością na zmianę klimatu, ograniczeniem zanieczyszczeń i ochroną ekosystemów.

43. Proponuje, by regiony Unii Europejskiej graniczące z Federacją Rosyjską i Białorusią, zostały uznane za szczególnie przypadki, który wymaga większej uwagi, a także bardziej pogłębionych analiz i działań politycznych. Biorąc pod uwagę ich wyjątkowe okoliczności i ograniczenia wynikające z zamknięcia granic należy opracować specjalne i dostosowane do potrzeb instrumenty wspierające rozwój tych regionów przygranicznych.

44. Zwraca uwagę na napiętą sytuację geopolityczną na Morzu Czarnym wskutek wojny w Ukrainie, stosunków z Turcją i komplikacji na wschodnim wybrzeżu oraz wzywa do dalszej wzmocnionej współpracy na tym obszarze położonym w pobliżu basenu Morza Śródziemnego.

45. Odnotowuje, że na Bałkanach Zachodnich narasta nieufność wobec UE w kwestii przystąpienia. Przypomina, że niezbędne jest przeciwdziałanie tej tendencji w celu zagwarantowania pokoju i umożliwienia temu regionowi udziału w projekcie integracji europejskiej, zwłaszcza za pomocą szeroko zakrojonych projektów współpracy.
46. Przypomina, że od 2015 r. basen Morza Śródziemnego zmagają się z poważnym kryzysem migracyjnym i zachęca regiony dotknięte tym problemem po obu stronach Morza Śródziemnego do zacieśnienia współpracy, by mogły próbować uzyskać kontrolę nad ruchami migracyjnymi i wspierać rozwój tych obszarów.
47. Zaznacza, że współpraca transgraniczna i życie transgraniczne są codzienną praktyką na wyspie Irlandii oraz że należy usunąć wszelkie przeszkody na tej drodze. Podkreśla istotną rolę programu PEACE PLUS w utrzymaniu stosunków dobrosąsiedzkich i rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, a także w zacieśnianiu długoterminowej współpracy Irlandii i Zjednoczonego Królestwa po przerwaniu wcześniejszych programów.
48. Przypomina o potrzebie lepiej zorganizowanej morskiej współpracy transgranicznej, biorąc pod uwagę, że wiele krajów sąsiadujących z UE ma wspólne z nią granice zarówno na Morzu Śródziemnym i Oceanie Atlantyckim, nad którym leżą. Jeśli chodzi o regiony najbardziej oddalone UE, prowadzące współpracę w obrębie obszarów geograficznych, na których się znajdują, trzeba położyć nacisk na współpracę między urzędnikami, decydentami, przedsiębiorstwami i obywatelami.
49. Żywi przekonanie, że stałe struktury transgraniczne mogą przyczynić się do skuteczniejszej oraz trwalszej współpracy transgranicznej, i życzy sobie, by Komisja zastanowiła się nad uproszczeniem istniejących rozwiązań.
50. Przypomina, że od czasu fiaska umowy ramowej ze Szwajcarią dwustronne stosunki między Szwajcarią a UE pozostają niedoprecyzowane, co utrudnia współpracę transgraniczną. Dlatego wzywa Komisję do dalszych wysiłków na rzecz zawarcia nowej umowy w celu jak najszybszego wyjaśnienia tych relacji.
51. Uważa, że aby sprostać różnym wyzwaniom społecznym, demograficznym, gospodarczym, środowiskowym i klimatycznym, Unia musi zwiększyć wysiłki na rzecz ułatwienia skuteczniejszej współpracy między władzami regionów przygranicznych w celu usunięcia pozostałych transgranicznych przeszkód prawnych i administracyjnych.
52. Podkreśla znaczenie koncepcji transgranicznego obszaru funkcjonalnego i proponuje, by wstępnie zaplanować i wesprzeć – wspólnie z państwami członkowskimi oraz zainteresowanymi władzami lokalnymi i regionalnymi – wprowadzenie takich obszarów na terytoriach, które już mają udokumentowane doświadczenie w zakresie współpracy transgranicznej z sąsiadami.
53. Podkreśla znaczenie zagwarantowania zainteresowanym stronom łatwego dostępu do informacji i umiejętności w zakresie inżynierii projektów, by zachęcić je do udziału we współpracy transgranicznej.
54. Podkreśla, że władze regionalne i lokalne powinny być w znaczący i inkluzywny sposób zaangażowane w formułowanie i wdrażanie środków mających na celu usunięcie przeszkód transgranicznych oraz że należy konsultować się z grupami przedsiębiorców, lokalnymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego i grupami społeczności lokalnych oraz odpowiednio informować je o tym procesie.
55. Zwraca również uwagę na rolę funduszy przeznaczonych na małe projekty i projekty oparte na kontaktach międzyludzkich w nawiązywaniu kontaktów wykraczających poza granice krajowe.
56. Proponuje rozszerzenie inicjatywy „b-solutions” na granice zewnętrzne UE oraz na państwa sąsiadujące i ewentualnie na nowe kraje kandydujące, nawet poza IPA.
57. Przypomina, że regiony posiadające uprawnienia ustawodawcze lub regiony autonomiczne mają szczególne kompetencje i obowiązki umożliwiające im opracowywanie własnych projektów europejskiej współpracy terytorialnej w ramach autonomicznych kompetencji, przy jednoczesnym poszanowaniu prerogatyw państw członkowskich w tej dziedzinie. Ponadto podkreśla, że najbardziej odpowiednią metodą wdrażania pozostaje zarządzanie dzielone.
58. Zaznacza, że w przypadku obszarów o trwałych niekorzystnych warunkach strukturalnych, takich jak regiony najbardziej oddalone oraz liczne obszary górskie, wspiarskie i leżące na zewnętrznych granicach UE, współpraca terytorialna, a szczególnie transgraniczna, jest niezbędnym sposobem utrzymania więzi między obszarami UE leżącymi na kontynencie a ich sąsiadami.

Bruksela, dnia 29 listopada 2023 r.

Vasco ALVES CORDEIRO

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów