



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 4 (1577), 8 stycznia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dyer ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Współpraca transgraniczna – szansa wzmocnienia Partnerstwa Wschodniego

Adriana Skorupska

Jedną z głównych konkluzji Szczytu Partnerstwa Wschodniego (PW), który odbył się 24 listopada ub.r. w Brukseli, jest potrzeba większej koncentracji na sferze kontaktów międzyludzkich. Wymieniono m.in. współpracę transgraniczną jako platformę wzmacniającą więzi między społeczeństwami krajów UE i PW oraz wspierającą rozwój demokracji lokalnej. Dotychczasowe doświadczenia unijnego programu Polska–Białoruś–Ukraina mogą zostać wykorzystane do wspierania kontaktów między regionami państw PW.

Program współpracy transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2014–2020 (PL–BY–UA 2014–2020).

Program ten, realizowany w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, jest kontynuacją inicjatywy o tej samej nazwie z lat 2007–2013. Jego głównym celem jest wspieranie procesów rozwojowych na pograniczu Polski, Białorusi i Ukrainy – obszarze zamieszkanym przez blisko 21 mln osób. Budżet wynosi 183 mln euro (porównywalnie do kwoty z programu 2007–2013), a pierwszy nabór na projekty w nowej perspektywie ogłoszono w październiku 2016 r. Całość jest skierowana do polskich, ukraińskich i białoruskich regionów przygranicznych i wszystkich instytucji z tych obszarów o charakterze non profit.

Większość dużych projektów infrastrukturalnych, wybieranych w ramach procedury bezpośredniego finansowania (poza naborami konkursowymi), wiąże się z rozbudową infrastruktury granicznej, bezpieczeństwa oraz budową dróg w regionach, których dotyczy program. Z kolei w ramach procedury konkursowej wybierane są projekty ukierunkowane na tematy takie jak dziedzictwo, dostępność, bezpieczeństwo i granice. Pod hasłem dostępności mieszczą się działania wspierające zrównoważony rozwój miast i regionów oraz rozwój i poprawę przyjaznych dla środowiska niskoemisyjnych systemów transportu. Można też realizować projekty zgodne z bieżącymi potrzebami, jak np. dotyczące szczególnie istotnego zmniejszenia kolejek na polsko-ukraińskiej granicy.

Wymogiem programu jest udział przynajmniej jednego podmiotu z Polski w każdym projekcie. W perspektywie 2007–2013 zrealizowano 117 projektów, w tym w partnerstwie polsko-ukraińskim – 74, a polsko-białoruskim – 29. Dodatkowo w 14 inicjatywach podjęto działania w partnerstwie trójstronnym. W większości liderami były podmioty polskie (89 projektów), rzadziej ukraińskie (20), najrzadziej koordynowały białoruskie (8). Doświadczenia polskich samorządów z okresu przedakcesyjnego pokazują, jak ważny był ich udział w różnego typu programach nastawionych na współpracę z partnerami z państw członkowskich. Podobna sytuacja ma miejsce obecnie w krajach PW. Realizacja projektów z podmiotami z UE pomaga im zdobyć doświadczenie nie tylko w prowadzeniu dużych międzynarodowych przedsięwzięć, ale też wyznacza kierunki i standardy ważne dla rozwoju lokalnego i procesów demokratyzacji. Zdobytą wiedza będzie przydatna w podejmowaniu własnych inicjatyw zgodnie ze standardami i dobrymi praktykami UE.

Współpraca transgraniczna w krajach PW. W 2013 r. UE zapowiedziała inicjatywę Eastern Partnership Territorial Cooperation (EaPTC). Celem EaPTC, wzorowanej na programach transgranicznych, realizowanych na wewnętrznych i zewnętrznych granicach UE, jest wzmocnienie współpracy między regionami przygranicznymi państw PW oraz ich rozwój społeczny i gospodarczy. Do udziału uprawnione są podmioty państwowe, takie jak władze terytorialne, oraz świadczące usługi publiczne (np. szpitale, instytucje związane z kulturą i nauką), a także pozapaństwowe, w tym organizacje pozarządowe. Istotnym wymogiem jest zaangażowanie partnerów z dwóch państw PW, na poziomie zarówno projektowania działań, ich wdrażania, finansowania, jak i zatrudnienia personelu. UE odpowiada za zorganizowanie m.in. spotkań informacyjnych na różnych etapach programu, jednak projekty realizują podmioty jedynie z krajów PW.

Współpraca podejmowana jest w trzech sferach: poprawy warunków życia lokalnych społeczności, rozwiązywania problemów związanych ze środowiskiem, zatrudnieniem i opieką zdrowotną oraz wspierania inicjatyw kulturalnych, edukacyjnych i sportowych.

Inicjatywa, traktowana początkowo pilotażowo, zaczęła być stopniowo uruchamiana na granicach między państwami PW: Armenią i Gruzją; Azerbejdżanem i Gruzją oraz Mołdawią i Ukrainą. W styczniu 2016 r. ogłoszono m.in. pierwszy nabór do działań na granicy białorusko-ukraińskiej. W jego wyniku w listopadzie 2017 r. podpisano kontrakty grantowe o wartości 3,3 mln euro na realizację 18 projektów wybranych w drodze konkursu. Budżet całego programu ma wynieść 12,5 mln euro.

Inne platformy współpracy i ułatwienia. Polityczną platformą współpracy władz lokalnych i regionalnych państw Partnerstwa i Unii jest Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Państw Partnerstwa Wschodniego i UE (CORLEAP), funkcjonująca w ramach unijnego Komitetu Regionów. Konferencja pracuje na rzecz wzmocnienia demokracji lokalnej w krajach PW. W przygotowanym w 2016 r. raporcie „Rozwój aktywności obywatelskiej jako sposób na wzmocnienie demokracji lokalnej w krajach Partnerstwa Wschodniego”, wśród rekomendacji znalazł się punkt mówiący o potrzebie silniejszego zaangażowania społeczności lokalnych w działania w ramach PW. Postulat ten stał się następnie jednym z wniosków szczytu w Brukseli w listopadzie 2017 r.

Istotne są też sieci powiązań między jednostkami terytorialnymi państw PW i UE, szczególnie między miastami i regionami partnerskimi. Wsparciem są tu działania euroregionów. Pozwalają współpracować jednostkom z różnych państw, położonym blisko granicy, pomimo napięć międzyrządowych, takich jak w przypadku kontaktów węgiersko-ukraińskich czy rumuńsko-ukraińskich, związanych z ukraińską ustawą o edukacji. 15-lecie istnienia Euroregionu Karpackiego, zrzeszającego samorzady na pograniczu Polski, Słowacji, Ukrainy, Rumunii i Węgier, będzie dobrą okazją do dyskusji nad efektywnością istniejącej struktury i rozważeniem, czy nie warto byłoby skorzystać z unijnego narzędzia, jakim jest Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT). EUWT, dzięki wyższemu poziomowi instytucjonalizacji, daje szansę powstania bardziej trwałych struktur, np. bez konieczności podpisywania każdorazowo umów projektowych. Dodatkowo członkami ugrupowania obok samorządów mogą być inne podmioty państwowe, a nawet rządy. Będą to istotne czynniki ułatwiające planowanie i prowadzenie dużych projektów, choćby związanych z infrastrukturą czy energetyką¹.

Istotnym ułatwieniem kontaktów dwustronnych jest otwieranie nowych połączeń lotniczych i kolejowych (np. Chełm–Kowel; Przemyśl–Kijów) oraz zniesienie w czerwcu 2017 r. wymogu wizowego dla obywateli Ukrainy, posiadających paszporty biometryczne. Ułatwienia wprowadza też Białoruś. Zgodnie z dekretem prezydenta Łukaszenki z 26 grudnia 2017 r., od 1 stycznia 2018 r. turyści będą mogli wjechać bez wiz m.in. do Grodna, Brześcia oraz do Parku Kanału Augustowskiego na okres do 10 dni.

Wnioski. Niezależnie od rozwoju współpracy między przedstawicielami władz lokalnych z państw UE i PW, Unia i państwa członkowskie powinny zachęcać i wzmocniać nawiązywanie kontaktów między podmiotami lokalnymi krajów Partnerstwa bez udziału unijnych partnerów. Doświadczenia, jakie władze lokalne 6 państw zdobywają we współpracy z samorządami państw UE, będą pomocne w tworzeniu powiązań między nimi. W przypadku kolejnego programu współpracy transgranicznej po 2020 r., gdzie uczestnikiem będzie więcej niż jedno państwo z PW (jak w przypadku PL–BY–UA 2014–2020), warto wyrazić zgodę i zachętę, by realizowano projekty z udziałem partnerów jedynie z Ukrainy i Białorusi. Współpraca władz lokalnych może być istotnym czynnikiem ułatwiającym lub wręcz wymuszającym współdziałanie między państwami PW także na wyższych szczeblach administracji. W projekty międzynarodowe, nakierowane na współpracę na rzecz rozwoju lokalnego, prace na rzecz ochrony środowiska, wspierania przedsiębiorczości oraz wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego, warto włączać organizacje pozarządowe, czy też jednostki edukacyjne i badawcze.

Poza programem współpracy transgranicznej, partnerstwami miast i regionów, pozostają jeszcze duże projekty międzynarodowe, jak Via Carpathia oraz wspomniane EUWT. To ostatnie narzędzie polskie samorzady wykorzystywały dotąd jedynie do współpracy z partnerami unijnymi, natomiast prawo UE dopuszcza też członkostwo podmiotu spoza Unii. Wykorzystali to m.in. Węgrzy, powołując EUWT Tisza z Ukrainą.

¹ A. Skorupska, Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej – ocena i perspektywy, „Biuletyn PISM”, nr 59 (1501), 20 czerwca 2017 r.