Instytut Europy Środkowej

Nr 13/2020

PRACE Instytutu Europy Środkowej



Łukasz Lewkowicz

Współpraca transgraniczna państw Grupy Wyszehradzkiej: uwarunkowania, struktury, perspektywy



PRACE Instytutu Europy Środkowej

Recenzenci dr hab. Ewelina Podgajna,
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
dr hab. Robert Rajczyk, Uniwersytet Śląski

Seria Prace Instytutu Europy Środkowej
Numer 13/2020
Redakcja serii Beata Surmacz i Tomasz Stępniewski

Copyright Instytut Europy Środkowej
ISBN 978-83-66413-25-2
Wydawca Instytut Europy Środkowej
ul. Niecała 5
20-080 Lublin
www.ies.lublin.pl

Korekta Agnieszka Zajdel
Projekt okładki i skład www.targonski.pl
Fotografie na okładce © Fotophoto | shutterstock.com
© Harvepino | shutterstock.com
© Andrej Kaprinay | shutterstock.com

Druk www.drukarniaakapit.pl

Instytut Europy Środkowej

Nr 13/2020

PRACE Instytutu Europy Środkowej

Łukasz Lewkowicz

Współpraca transgraniczna państw Grupy Wyszehradzkiej: uwarunkowania, struktury, perspektywy

Lublin 2020

Spis treści

Tezy 7
Wprowadzenie 9
1. Pojęcie i istota współpracy transgranicznej – podejście teoretyczne 13
2. Uwarunkowania współpracy transgranicznej w państwach Grupy Wyszehradzkiej 29
3. Transnarodowe sieci terytorialne w państwach Grupy Wyszehradzkiej 49
4. Podsumowanie i perspektywy współpracy transgranicznej w państwach Grupy Wyszehradzkiej 67

Bibliografia 73
Spis map 78

Tezy

Współpraca transgraniczna stanowi szczególną formę współpracy międzynarodowej, realizowaną na obszarach przygranicznych. Najbardziej zinstytucjonalizowaną formą współpracy transgranicznej są euroregiony. Struktury euroregionalne są zjawiskiem typowo europejskim, natomiast współpraca transgraniczna – powszechnym, występującym także poza Unią Europejską. Nową i wyższą formę współpracy euroregionalnej stanowią europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej.

Współpraca transgraniczna należy do najdynamiczniej rozwijających się płaszczyzn działalności w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Jej rozwój uwarunkowany jest historycznymi doświadczeniami współpracy, specyficznym środowiskiem przyrodniczym i gospodarczym obszarów przygranicznych, dobrze rozwiniętą infrastrukturą instytucjonalno-prawną oraz odpowiednim finansowaniem Unii Europejskiej.

Aktualnie wszystkie obszary przygraniczne w państwach Grupy Wyszehradzkiej zostały objęte procesem euroregionalizacji. Na analizowanym obszarze funkcjonuje kilkadziesiąt euroregionów, europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej oraz samorządów terytorialnych realizujących współpracę transgraniczną. Euroregiony i ugrupowania przyjęły w większości zintegrowany model samorządowy (lokalny). Są sieciami o charakterze trwałym, otwartym lub półotwartym, wielopoziomowym i wielotematycznym.

Istotną rolę w dalszym rozwoju współpracy transgranicznej odgrywa implementacja zapisów programu aktualnej polskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej. Wyzwanie stanowi miejsce polityki spójności w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2021–2027. Zauważalny jest pozytywny trend polityczny dotyczący współpracy regionalnej w Europie Środkowej. Należy wykorzystać możliwości Inicjatywy Trójmorza, której jednym ze strategicznych celów jest kooperacja na płaszczyźnie transportowej w Europie Środkowej. Celem Grupy Wyszehradzkiej powinno być również utworzenie odrębnej strategii UE dla regionu Karpat.

Wprowadzenie

Idea transgranicznej współpracy lokalnych i regionalnych społeczności zrodziła się w Europie Zachodniej po zakończeniu II wojny światowej. Wiązało się to z początkiem procesu integracji państw europejskich, dawniej często nastawionych do siebie wrogo. Pionierami tego rodzaju ponadgranicznej kooperacji były regiony z pogranicza norwesko-szwedzko-fińskiego, holendersko-niemieckiego i niemiecko-francuskiego. Podobny proces miał miejsce po 1989 r. również w państwach Europy Środkowej. Był on możliwy dzięki transformacji ustrojowej, reaktywacji samorządu terytorialnego i wsparciu finansowemu Unii Europejskiej (UE).

Zasadniczym celem współpracy transgranicznej od początku było znoszenie barier wynikających z istnienia granic państwowych, a także rozwój społeczno-gospodarczy obszarów przygranicznych. W ciągu trzech dekad transformacji w Europie Środkowej utworzono kilkadziesiąt różnego rodzaju podmiotów transgranicznych, takich jak: euroregiony i europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT). O żywotności idei świadczy fakt powstawania coraz to nowych struktur transgranicznych.

Celem prezentowanej publikacji jest analiza rozwoju współpracy transgranicznej w państwach członkowskich Grupy Wyszehradzkiej (V4). Zakres chronologiczny badań obejmuje lata 1991–2020. Cezurę początkową wyznacza powołanie Trójkąta Wyszehradzkiego w lutym 1991 r. Natomiast cezurę końcową stanowi publikacja programu prezydencji Polski w V4 w lipcu 2020 r. Niektóre fragmenty pracy odnoszące się do genezy współpracy transgranicznej obejmują lata wcześniejsze. W ostatnim rozdziale odniesiono się do planowanych po 2020 r. zmian polityki spójności UE oraz założeń aktualnej polskiej prezydencji w V4.

Rozwój współpracy transgranicznej w Europie Środkowej udokumentowany jest stosunkowo bogatą literaturą przedmiotu. W ostatnich latach znacząco wzrosła liczba opracowań autorstwa politologów, geografów, socjologów, historyków oraz przedstawicieli innych dyscyplin naukowych. Do najważniejszych autorów całościowo analizujących badaną problematykę w Polsce zalicza się m.in.: Hannę

Dumałę, Mariannę Gretę, Kazimierza Jóskowiaka, Włodzimierza Malendowskiego, Mariana Szczepaniaka, Sylwię Dołzbłasz i Andrzeja Raczyka. Na uwagę zasługują również autorzy zajmujący się kazusami dotyczącymi konkretnych obszarów trangranicznych w regionie (np. pogranicza polsko-słowackiego): Marek Więckowski, Justyna Pokojska, Sabina Sanetra-Półgrabi. O rozwoju współpracy transgranicznej na granicach Węgier piszą szeroko Sara Svensson i Gyula Ocskay. Natomiast temat kooperacji transgranicznej w Czechach i na Słowacji podejmują m.in. Boris Mattoš, Pavel Branda, Marián Halás. Problematyka transgraniczna podejmowana jest również przez autorów zajmujących się funkcjonowaniem V4, m.in. Karolinę Gawron-Tabor, Annę Czyż, Tomasza Klepnera.

Rosnące znaczenie współpracy transgranicznej w relacjach międzynarodowych i trwająca obecnie debata nad przyszłym budżetem UE powodują, że niezbędne stało się przygotowanie publikacji, która w sposób syntetyczny przedstawiałaby ten rodzaj współpracy w Europie Środkowej. Niniejsza praca stanowi próbę wypełnienia luki w wiedzy o euroregionach i EUWT, które działają w państwach V4. Jest także przyczynkiem do kontynuowania pogłębionych badań nad pograniczem i szerzej – stosunkami wyszehradzkimi.

Przygotowując publikację, wykorzystano metodę analizy systemowej oraz metodę instytucjonalno-prawną wraz z elementami metody porównawczej.

1. Pojęcie i istota współpracy transgranicznej – podejście teoretyczne

1.1. Istota współpracy transgranicznej

Współpraca transgraniczna nie jest zjawiskiem nowym ani też osiągnięciem integracji europejskiej. Występuje wszędzie tam, gdzie wolę takiej współpracy wykazują graniczące ze sobą państwa. W literaturze przedmiotu wymienia się bardzo różne przyczyny podejmowania tego rodzaju kooperacji. Do najważniejszych zalicza się motywy polityczne, społeczne i ekonomiczne. Pierwsze z nich związane są z faktem, że współpracę transgraniczną realizują jednostki samorządu terytorialnego lub władze publiczne, których rolą jest wykonywanie określonych zadań publicznych i realizacja polityki.

Motywy o charakterze społecznym związane są z regulacją życia społecznego przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzące współpracę transgraniczną. Ostatnia grupa motywów związana jest z aktywnym kształtowaniem sytuacji gospodarczej przez jednostki terytorialne. Obejmuje na przykład motyw mobilizacji, wzrostu konkurencyjności, pozyskania zewnętrznych środków finansowych i budowania prestiżu. Specyficznym motywem podejmowania współpracy transgranicznej, często decydującym, jest motyw pospolity, który oznacza po prostu chęć uprawiania przez przedstawicieli władz jednostek terytorialnych tzw. turystyki politycznej lub tzw. turystyki ratuszowej. Dla wielu lokalnych polityków najbardziej atrakcyjne wydają się podróże zagraniczne za publiczne pieniądze, a nie rozwiązywanie transgranicznych problemów[1].

Rozwój współpracy transgranicznej uzależniony jest od bardzo wielu czynników, które mogą mieć wpływ pozytywny, stymulujący lub negatywny. W tym ostatnim przypadku działają jak bariery ograniczające rozwój społeczny i gospodarczy obszarów przygranicznych. Najczęściej dzieli się je na kilka grup: (1) prawne, (2) ekonomiczne, (3) społeczne (psychologiczne), (4) organizacyjne oraz (5) przyrodnicze (ekologiczne). Do pierwszej grupy barier zalicza się m.in. nieprecyzyjne uprawnienia władz regionalnych do prowadzenia współpracy z partnerem zagranicznym czy odmienność struktur

[1] H. Dumała, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012, s. 90, s. 94–106.

podziału administracyjnego w państwach podejmujących współpracę. W grupie barier ekonomicznych znajdują się m.in. asymetria potencjałów gospodarczych i możliwości finansowych stron współpracy oraz dysproporcje w dostępie do środków pomocowych związane z kwestią członkostwa w UE. Do trzeciej grupy można zaliczyć mispercepcję współpracy transgranicznej w środowiskach lokalnych, związaną z nadmiernymi oczekiwaniami, niewiedzą spowodowaną małą popularyzacją tego rodzaju współpracy, wzajemnymi animozjami historycznymi, negatywnymi stereotypami. Dużym problemem w nawiązaniu więzi transgranicznych może być także bariera językowa. Bariery organizacyjne wiążą się ze zbyt małym doświadczeniem w zakresie instytucjonalizacji współpracy na obszarach przygranicznych. Na pograniczach o pewnych specyficznych cechach geograficznych ważną barierę stanowi środowisko przyrodnicze. Ma to znaczenie szczególnie w rozwoju infrastruktury komunikacyjnej i zagospodarowania obszarów chronionych. Potencjalnie może również utrudniać kontakty międzyludzkie[2].

Definicje współpracy transgranicznej są z reguły ogólne i nie oddają w pełni istoty tego złożonego procesu międzynarodowego. Sam termin „transgraniczność" stanowi najwyższy poziom zbliżenia społeczności funkcjonujących

[2] Zob. R. Bednarski, *Analiza zasad funkcjonowania struktur współpracy regionalnej państw Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 7–8, s. 60; M. Więckowski, *Przyrodnicze uwarunkowania kształtowania się polsko-słowackich więzi transgranicznych*, Warszawa 2004, s. 50–53.

na pograniczu państwowym. W polskich badaniach socjologicznych pojęcie to pojawiło się wraz z rozwojem współpracy euroregionalnej[3]. Zgodnie z *Europejską konwencją ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami regionalnymi* (tzw. konwencją madrycką), przyjętą 21 maja 1980 r. w Madrycie, współpracą transgraniczną jest „każde wspólnie podjęte działanie, mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń". Ogólniejszą definicję podaje *Praktyczny przewodnik współpracy transgranicznej* opracowany przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, w którym współpraca transgraniczna określana jest jako „współpraca sąsiedzka przylegających do siebie regionów granicznych lub współpraca zagraniczna władz szczebla regionalnego i lokalnego, organizacji lub innych instytucji, reprezentujących obszary graniczne"[4]. Uogólniając, ten rodzaj kooperacji można zdefiniować jako „szczególną formę współpracy międzynarodowej między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub więcej sąsiadujących ze sobą państw, charakteryzującą się: kontaktami sąsiedzkimi, regionalnym

[3] J. Pokojska, *Granice na pograniczu? Przypadek pogranicza polsko-słowackiego Sromowce Niżne-Czerwony Klasztor*, Warszawa 2017, s. 31–32.

[4] A. Kaczorowska, *Euroregiony jako przykład współpracy transgranicznej w Europie po II wojnie światowej. Cz. I*, „Wspólnoty Europejskie" 1998, nr 10 (86), s. 60.

lub lokalnym poziomem współpracy, szeroką partycypacją społeczną oraz wielopłaszczyznowym zakresem współdziałania". Współpraca transgraniczna jest zawsze realizowana w ramach ustawodawstwa wewnętrznego i w zgodzie z polityką zagraniczną danego państwa[5].

1.2. Euroregiony jako najwyższa forma instytucjonalizacji współpracy transgranicznej

Transformacja współpracy transgranicznej i regionu transgranicznego we współpracę euroregionalną i euroregion stanowi wieloetapowy proces ulepszania więzi na obszarach przygranicznych podejmujących ze sobą współpracę. Wyróżnia się kilka etapów zbliżania się do siebie przygranicznych społeczności: (1) całkowity brak współpracy – obszary przygraniczne są sobie obce, a populacje je zamieszkujące żyją w stanie samowystarczalności, (2) wymiana informacji – nawiązane zostają pierwsze kontakty, w tym między władzami lokalnymi, i następuje „wejście" w mniej lub bardziej pokojowe współistnienie, (3) konsultacje – dochodzi do pogłębienia wymiany informacji, którego rezultatem jest dyskutowanie wzajemnych problemów granicznych i sąsiedzkich, (4) współpraca transgraniczna – początek stosunków dobrosąsiedzkich, które w myśl konwencji madryc-

[5] Ł. Lewkowicz, *Współpraca transgraniczna i euroregionalna w ujęciu teoretycznym*, [w:] *Myśl polityczna w społeczeństwie informacyjnym*, red. E. Maj, E. Kirwiel, E. Podgajna, Lublin 2015, s. 320.

kiej zakwalifikować można do współpracy transgranicznej, (5) harmonizacja – dotyczy pogłębiania stosunków w sferze społecznej, wzajemnego zrozumienia i zaufania, czyli stanowi przejście do euroregionu, (6) integracja – euroregionalizacja oznaczająca podejmowanie wspólnych przedsięwzięć transgranicznych w wymiarze zinstytucjonalizowanym[6].

Powyższe zestawienie pokazuje, że euroregiony stanowią najbardziej dojrzałą formę współpracy transgranicznej. Powołanie struktury euroregionalnej zawsze poprzedzone jest przynajmniej jakimś zalążkiem współpracy transgranicznej i zawsze euroregion współpracą transgraniczną pozostaje. Należy jednak pamiętać, że nie każda współpraca transgraniczna jest euroregionem. Ponadto euroregiony są zjawiskiem typowo europejskim, a współpraca transgraniczna – powszechnym, występującym nawet poza procesami integracyjnymi UE. Przystąpienie do euroregionów jest zawsze dobrowolne, a głównym powodem uczestnictwa w nich są nadzieje związane ze spodziewanymi korzyściami dla tych peryferyjnych obszarów[7]. Współpraca transgraniczna nabiera cech współpracy euroregionalnej wraz z wprowadzeniem stałych, instytucjonalnych form współdziałania, a także uruchomieniem licznych powiązań z międzynarodowymi i krajowymi instytucjami koordynującymi współpracę

[6] M. Greta, *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*, Łódź 2003, s. 42–44.

[7] Eadem, *Euroregiony polskie w procesie integracji europejskiej oraz w przezwyciężaniu peryferyjności i dysproporcji regionalnych*, Łódź 2013, s. 54–55.

transgraniczną. Sam termin „euroregion" nie ma charakteru oficjalnego. Nie występuje w oficjalnych dokumentach UE ani w większości umów międzypaństwowych dotyczących współpracy transgranicznej. Jest to określenie potoczne, używane głównie w mediach, literaturze przedmiotu oraz niektórych dokumentach formalizujących współpracę ponadgraniczną. Nazwa wprost pochodzi od pierwszej europejskiej struktury euroregionalnej – Euregio – utworzonej w 1958 r. na granicy niemiecko-holenderskiej. Termin „euroregion" pełni raczej funkcję psychologiczną niż prawną. Ma na celu podkreślenie pozytywnego stosunku UE do obszarów przygranicznych, szczególnie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej[8].

Pojęcie euroregionu, podobnie jak pojęcie współpracy transgranicznej, nie należy do precyzyjnych i jest trudne do zdefiniowania. W literaturze przedmiotu występuje wielość definicji terminu „euroregion". Zgodnie ze *Słownikiem historii politycznej świata* euroregion jest formą „zinstytucjonalizowanej współpracy regionów przygranicznych różnych państw, odbywającą się przy pełnym poszanowaniu granic państwowych oraz praw obowiązujących na terytoriach krajów, uczestniczących w tworzeniu danego euroregionu". Definicje kładące nacisk na kwestie strukturalne zakładają, że euroregiony powstają wtedy, gdy na „obszarze zwanym regionem granicznym ma miejsce dobrowolna

[8] *Euroregiony na granicach Polski 2007*, red. E. Małecka, Wrocław 2007, s. 15.

współpraca przygraniczna między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub więcej państw. Mogą to być euroregiony dwustronne lub wielostronne, dwupodmiotowe lub wielopodmiotowe. Inicjatorami tworzenia euroregionów są wspólnoty i władze terytorialne, przez które rozumie się jednostki, urzędy i organy realizujące zadania lokalne i regionalne oraz uważane za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa"[9].

Dotychczasowa praktyka pozwala na wyodrębnienie kilku modeli euroregionów. Biorąc pod uwagę ich genezę oraz rodzaj władzy inspirującej instytucjonalizację współpracy transgranicznej, można wyróżnić dwa modele współpracy: samorządowy oraz administracyjny. Po wprowadzeniu reform administracyjnych w państwach regionu trafniejsze wydaje się określenie obu modeli mianem: lokalny i regionalny, co można uzasadnić faktem przejęcia części kompetencji w zakresie współpracy transgranicznej przez samorząd wojewódzki. Model samorządowy (lokalny) ma charakter oddolny i jest efektem inicjatywy lokalnej. Ze względu na komunalny charakter współpracy najczęściej występują w tym modelu małe lub średnie powierzchniowo euroregiony. Model ten występuje na zachodnim i południowym pograniczu Polski,

[9] Zob. Z. Przybyła, *Euroregiony w polityce regionalnej*, [w:] *Dylematy i osiągnięcia polskiej polityki transformacji gospodarczej*, red. H. Ćwikliński, G. Szczodrowski, Gdańsk 1995, s. 250–259; M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny" 2005, nr 4, s. 16.

dominuje również na wszystkich granicach Słowacji. W modelu administracyjnym (regionalnym) inicjatorami tworzenia euroregionów są przedstawiciele administracji rządowej przy współudziale szczebla centralnego. W Polsce model administracyjny przyjęły euroregiony powstałe na wschodnim i północnym pograniczu. Wiąże się to ze specyfiką polityczną partnerów z Rosji, Białorusi i Ukrainy oraz z brakiem kompetentnego samorządu terytorialnego w państwach Europy Wschodniej. Euroregiony w tym modelu są rozległe terytorialnie. Analizując poziom zintegrowania euroregionów, można wyróżnić model zintegrowany (homogeniczny) i rozproszony (heterogeniczny). W modelu zintegrowanym wszystkie organy funkcjonują na poziomie euroregionalnym i występuje wysoki stopień koordynacji działań. Każda decyzja odnosi się do całości euroregionu, a nie tylko do jego krajowych części składowych. Euroregion posiada wspólną stałą siedzibę. Inaczej wygląda sytuacja w euroregionach typu rozproszonego. Pomimo pewnego stopnia instytucjonalizacji współpracy tego typu euroregiony charakteryzują się dużym zakresem odrębności stron. Koordynacja działań jest w nich stosunkowo luźna. Organy dzielą się na wspólne dla wszystkich stron i odrębne dla poszczególnych części narodowych. Te pierwsze powoływane są z reguły na zasadzie równej reprezentacji każdej ze stron. Model zintegrowany przyjęły euroregiony typu samorządowego, funkcjonujące we wszystkich państwach V4. Euroregiony typu rozproszonego występują najczęściej na zewnętrznych granicach Polski,

Słowacji oraz Węgier i działają w formie modelu administracyjnego. Interesującą typologię współpracy euroregionalnej zaproponował Eduardo Medeiros. Na podstawie szeregu kryteriów (rodzaju podmiotów, artykulacji terytorialnej, czasu współpracy, intensywności współpracy, rodzaju partnerstwa, strategii transgranicznej i efektu bariery) wyróżnił on cztery modele współpracy transgranicznej w Europie: (1) model prawdziwej współpracy transgranicznej, (2) model strukturalnej współpracy transgranicznej, (3) model wzrastającej współpracy transgranicznej oraz (4) model pseudowspółpracy transgranicznej. Wymienione modele są jednocześnie fazami (etapami) integracji euroregionalnej[10]. Pierwszy model prezentują głównie euroregiony w Europie Zachodniej, natomiast podmioty działające w państwach V4 odpowiadają raczej modelowi strukturalnemu.

Nową i wyższą formę współpracy euroregionalnej stanowią europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej. Jest to instytucja wprowadzona przez prawo wspólnotowe, umożliwiająca tworzenie sformalizowanych grup współpracy przez podmioty publiczne z różnych państw członkowskich. Stanowi ona odpowiedź na problemy wynikające ze zróżnicowania systemów prawnych w poszczególnych

[10] Zob. H. Dumała, *Euroregion „Bug" po reformie terytorialnej kraju*, [w:] *Euroregiony – mosty do Europy bez granic*, red. W. Malendowski, M. Szczepaniak, Warszawa 2000, s. 200–205; eadem, *Czy istnieje model „polskiego" euroregionu?*, [w:] *Euroregiony – mosty do Europy bez granic...*, s. 60–65; E. Medeiros, *(Re)defining the Euroregion Concept*, „European Planning Studies" 2011, nr 19, s. 12–17.

państwach, z jakimi borykały się wcześniej euroregiony. Działalność ugrupowań ma charakter bardziej zinstytucjonalizowany niż w przypadku euroregionów, co gwarantuje możliwość nadawania im osobowości prawnej. Zadania EUWT związane są głównie z wdrażaniem programów i projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez UE, ale ugrupowania mogą realizować także inne przedsięwzięcia, bez wsparcia finansowego struktur unijnych. Działalność ugrupowań może koncentrować się na jednym konkretnym zadaniu lub na wykonaniu wielu zadań i projektów. Podmioty tworzące EUWT mogą podejmować tylko takie działania, które mieszczą się w zakresie ich kompetencji wyznaczonych przez ustawodawstwo krajowe. Spod zakresu działalności EUWT wyłączone są obszary tradycyjnie zarezerwowane dla państwa i władzy publicznej: uprawnienia policyjne, działalność legislacyjna, wymiar sprawiedliwości i polityka zagraniczna[11].

1.3. Transnarodowe sieci terytorialne

Euroregiony, EUWT oraz inne podmioty realizujące współpracę transgraniczną tworzą w całej Europie transnarodowe

[11] Zob. H. Dumała, *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – nowe możliwości dla polsko-niemieckich euroregionów*, [w:] *Pogranicze polsko-niemieckie po roku 2004. Nowa jakość sąsiedztwa*, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, Toruń 2009, s. 63; R. Bucholski, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) jako międzynarodowa forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009, s. 349–352.

sieci terytorialne. Efektem tego jest proces „usieciowienia" obszarów przygranicznych. Według definicji politologicznych sieć terytorialna stanowi „zbiór trwałych relacji między odrębnymi jednostkami terytorialnymi, związanych z ich działalnością polityczną i społeczno-gospodarczą". Podmiotami sieci terytorialnych są zazwyczaj subpaństwowe jednostki terytorialne. Jako aktorów, czyli węzły sieci, traktuje się władze samorządowe lub administracyjne reprezentujące daną jednostkę terytorialną. Tak więc sieci terytorialne mają w dużym stopniu charakter sieci instytucjonalnych, a nie personalnych, choć należy podkreślić, że czynnik ludzki niewątpliwie odgrywa w nich istotną rolę[12].

Klasyfikację sieci terytorialnych można oprzeć na trzech grupach kryteriów: podmiotowych, strukturalnych i funkcjonalnych. Pierwsza z nich odnosi się do zróżnicowania samych jednostek terytorialnych jako aktorów sieci. Zróżnicowanie to związane jest z ich liczbą, szczeblem podziału terytorialnego oraz poziomem rozwoju. Biorąc pod uwagę liczbę aktorów, wyróżniono sieci: (1) małe, które obejmują do dziesięciu jednostek terytorialnych, (2) średnie o wielkości od kilkunastu do kilkudziesięciu aktorów i (3) duże, utworzone przez ponad stu aktorów. Jeśli chodzi o szczeble jednostek terytorialnych, to wyróżnia się współpracę horyzontalną

[12] H. Dumała, *Transnarodowe sieci...*, s. 195-197; M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2002, nr 1 (8), s. 7.

i wertykalną oraz sieci (1) jedno- i (2) wielopoziomowe. Sieci jednopoziomowe lub też jednorodne tworzone są przez jednostki terytorialne zaliczane do tego samego szczebla podziału terytorialnego, a więc mogą być lokalne (komunalne) lub regionalne. W sieciach wielopoziomowych, czyli niejednorodnych, współpracują jednostki terytorialne różnych szczebli. Poziom rozwoju gospodarczego współpracujących jednostek pozwala na wyróżnienie czterech typów sieci: (1) „pięknych sióstr" (*beautiful sisters*), (2) „grubych bananów" (*fat bananas*), (3) „chwiejnych parasoli" (*shaky umbrellas*) i (4) „brzydkich kaczątek" (*ugly ducklings*). Pierwsza grupa oznacza współpracę kulturalną i realizację programów regionalnych przez bogate regiony przedzielone granicą. „Grube banany" to bogate regiony kooperujące w dziedzinie promocji i rozwoju gospodarczego. „Chwiejne parasole" oznaczają słabą współpracę, natomiast „brzydkie kaczątka" to związki słabych ekonomicznie regionów przygranicznych, tworzone w celu wymiany doświadczeń i promocji. Przy współpracy dwustronnej wyróżnia się dodatkowe typy sojuszy: „kopciuszek i piękny królewicz", „siostry syjamskie" i „siostry przyrodnie". Pierwszy typ opisuje współpracę pomiędzy jednostką biedną i bogatą, w której jednostka biedna ma bardzo duże oczekiwania w stosunku do strony bogatej. Drugi typ opisuje sytuację, w której współpracują dwie jednostki przedzielone granicą administracyjną. W tym przypadku podział powoduje duże trudności dla funkcjonowania stron, a współpraca ma im przeciwdziałać. Natomiast „siostry przy-

rodnie" to typ relacji podkreślającej bliskość regionów i jednocześnie obrazującej występujące pomiędzy nimi różnice[13]. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że większość struktur transgranicznych w Europie Środkowej to sieci średnie, wielopoziomowe, pretendujące do bycia „pięknymi siostrami" lub „grubymi bananami".

Równie istotne są kryteria strukturalne, do których zalicza się m.in. stopień formalizacji, otwartości i czas trwania sieci. Biorąc pod uwagę pierwsze kryterium, wyróżnia się sieci: (1) sformalizowane i (2) nieformalne. Sieci sformalizowane oparte są na podstawie prawnej. Jest to najczęściej statut oraz prawo wewnętrzne państwa, w którym sieć ma siedzibę, a w przypadku sieci międzynarodowych także porozumienia rekomendowane przez konwencję madrycką. Natomiast sieci nieformalne to różnego rodzaju sojusze, wspólnoty, fora, umowy dżentelmeńskie, działające na rzecz wspólnych celów, ale niemające charakteru prawnego. Często sieci nieformalne przekształcają się z czasem w struktury sformalizowane. W niektórych przypadkach współpraca niesformalizowana może charakteryzować się takim samym lub większym zaangażowaniem stron niż w sieciach sformalizowanych. Kryterium otwartości pozwala na wyróżnienie sieci: (1) otwartych, (2) półotwartych (ograniczonych) oraz

[13] H. Dumała, *Transnarodowe sieci...*, s. 198-201; K. Szmigiel, *Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw*, Warszawa 2009, s. 56-57; P. Swianiewicz, *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd Terytorialny" 2005, nr 10, s. 10.

(3) zamkniętych. W przypadku sieci otwartych istnieje swoboda przyłączania się podmiotów zainteresowanych celami działania danej sieci. W sieciach półotwartych istnieją konkretne warunki, jakie muszą spełniać kandydaci. Natomiast sieci zamknięte składają się najczęściej z członków założycieli. Biorąc pod uwagę kryterium czasu, wyróżnia się sieci: (1) ograniczone czasowo (*ad hoc*) i (2) trwałe (nieograniczone). Pierwsze z nich mają charakter zadaniowy i często po zrealizowaniu danego przedsięwzięcia lub projektu dokonują samorozwiązania. Sieci trwałe mają natomiast stałe cele i zadania[14]. Większość aktorów transgranicznych w Europie Środkowej ma charakter sformalizowany, otwarty lub półotwarty oraz trwały.

Kryterium funkcjonalne dotyczy zakresu reprezentacji interesów oraz przedmiotowego i przestrzennego zasięgu współpracy. Według pierwszego wskaźnika sieci dzielą się na: (1) ogólnej reprezentacji interesów oraz (2) reprezentacji interesów specjalnych (szczególnych). Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy sieci, można je podzielić na: (1) wielotematyczne, obejmujące szereg zagadnień interesujących współpracujące podmioty, oraz (2) wyspecjalizowane, ograniczone do wybranej, stosunkowo wąsko zdefiniowanej dziedziny współpracy, np. ochrony środowiska, kultury, gospodarki. Ze względu na zasięg przestrzenny relacji wyróżnia się sieci:

[14] H. Dumała, *Transnarodowe sieci*..., s. 202-206.

(1) dwu- i (2) wielonarodowe[15]. Badane podmioty transgraniczne mają charakter sieci ogólnej reprezentacji interesów, są wielotematyczne oraz dwu- i wielonarodowe.

[15] Ibidem, s. 206-210.

2. Uwarunkowania współpracy transgranicznej w państwach Grupy Wyszehradzkiej

2.1. Uwarunkowania historyczne

Współpraca transgraniczna w Europie Środkowej ma bogate tradycje historyczne. Polsko-czesko-słowacka współpraca transgraniczna przechodziła w historii najnowszej kilka istotnych etapów. W okresie międzywojennym ze względu na liczne konflikty, głównie na tle etnicznym i granicznym, ważnym momentem było podpisanie w 1925 r. konwencji praskiej, regulującej te kwestie i umożliwiającej rozwój stosunków gospodarczych, kulturalnych i naukowych. Ponadto na podstawie dodanej do dokumentu konwencji turystycznej wprowadzono swobodny ruch turystyczny na polsko-cze-

chosłowackim pograniczu. Mimo ostatecznego ustalenia wspólnej granicy relacje polsko-czechosłowackie przez cały okres międzywojenny miały charakter „zimnego pokoju". Strona polska uważała Czechosłowację za przeszkodę dla swoich koncepcji środkowoeuropejskich: zdobycia wpływów w regionie naddunajskim i na Bałkanach. Ponadto stronie czechosłowackiej zarzucano utrzymywanie dobrych relacji ze Związkiem Radzieckim (koncepcja korytarza czechosłowacko-rosyjskiego) i wspieranie nacjonalizmu ukraińskiego. Polska była oskarżana natomiast o wspieranie w latach 30. XX w. ruchu autonomistycznego i separatystycznego na Słowacji oraz promowanie koncepcji wspólnej granicy polsko-węgierskiej, co miało prowadzić do dezintegracji Czechosłowacji. Po II wojnie światowej stosunki polsko-czechosłowackie regulowane były na podstawie układów o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej, w których jednak nie przewidywano współpracy transgranicznej. Z jednej strony deklarowano współpracę w ramach obozu komunistycznego, z drugiej zaś kontakty gospodarcze i kulturalne pomiędzy mieszkańcami pogranicza praktycznie przestały istnieć – granica między obu państwami została bowiem szczelnie zamknięta. Władze czechosłowackie obawiały się przenikania z Polski „nieprawomyślnych" idei chrześcijańskich oraz odmiennych przesłanek systemu gospodarczego, pozwalającego na istnienie prywatnej własności w rolnictwie, drobnej wytwórczości przemysłowej i handlu. Na fali liberalizacji systemu komunistycznego po śmierci Józefa

Stalina ponownie wprowadzono polsko-czechosłowacką konwencję turystyczną, rozciągając jej obowiązywanie na obszar Sudetów. Podpisana została również umowa o małym ruchu granicznym, z czego skorzystała m.in. lokalna ludność na Spiszu i Orawie. Od końca lat 70. XX w. utrzymywane były nieformalne kontakty pomiędzy czechosłowackimi dysydentami i polską opozycją antykomunistyczną. Spotkania odbywały się m.in. w Karkonoszach. Przerzucano również nielegalnie przez góry literaturę religijną na Słowację. Po powstaniu Solidarności i wprowadzeniu stanu wojennego w Polsce nastąpiło ponowne całkowite zamknięcie granicy z Czechosłowacją. Przełomowym wydarzeniem we wzajemnych relacjach były dopiero lata 90. XX w., kiedy to dzięki transformacji ustrojowej i reaktywacji samorządu terytorialnego nastąpił rozwój współpracy transgranicznej we współczesnej formie. Istotną rolę w tym procesie odegrały powstałe w latach 1993–2000 euroregiony[16].

Bardziej skomplikowana była sytuacja na pograniczach węgierskich. W wyniku realizacji ustaleń traktatu z Trianon z 4 czerwca 1920 r. Węgry utraciły dostęp do morza, niemal dwie trzecie ludności (pozostało 8 z 21 mln) oraz dwie trzecie obszaru państwa (pozostało 93 tys. km^2 z 325 tys. km^2). Poza

[16] Ł. Lewkowicz, *Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej – nowa jakość polsko-słowackiej współpracy transgranicznej?*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2013, nr 1 (51), s. 55–56; I. Baka, *Udział Słowacji w agresji na Polskę w 1939 roku*, Warszawa 2010, s. 14-15; R. Radek, *Znaczenie współpracy transgranicznej w rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych polskiego pogranicza*, Katowice 2011, s. 185–186.

granicami Węgier znalazło się 3,5 mln Węgrów, głównie w południowej Słowacji, przyłączonym do Rumunii Siedmiogrodzie oraz należącej do Jugosławii Wojwodinie. Konsekwencje tych ustaleń z niewielkimi zmianami pozostają w mocy do dzisiaj. Po II wojnie światowej nastąpiły wysiedlenia ludności węgierskiej z terytorium Czechosłowacji. W okresie komunizmu praktycznie ustała węgiersko-czechosłowacka współpraca transgraniczna. Co ciekawe, w tym czasie całkiem nieźle rozwijała się kooperacja z Jugosławią. Powołano nawet wspólny węgiersko-jugosłowiański stały komitet, zajmujący się rozwojem regionalnym. Koniec zimnej wojny miał bardzo zróżnicowane konsekwencje dla mniejszości węgierskiej. Przykładowo na granicy węgiersko-słowackiej wzrosła liczba przejść granicznych, odbudowano także most na Dunaju między miastami Ostrzyhom i Szturowo, zniszczony podczas II wojny światowej. Z drugiej strony sytuacja polityczna mniejszości węgierskiej często ulegała pogorszeniu. Z tego powodu tworzenie euroregionów było początkowo traktowane przez władze węgierskie jako element polityki wspierania Węgrów żyjących w państwach ościennych[17].

Równie burzliwe były relacje państw V4 z partnerami zewnętrznymi. Przykładem tego była słowacko-austriacka kooperacja transgraniczna w XX w. Austria i terytorium

[17] S. Svensson, *Institutional memory: previous experience of institutional cross-border cooperation along the Hungarian borders*, [w:] *Overview of the EGTCs around Hungary*, red. S. Svensson, G. Ocskay, Budapest 2016, s. 43–44.

dzisiejszej Słowacji były w czasach Habsburgów połączone unią celną, ekonomiczną i monetarną i tworzyły jeden organizm polityczny. Intensywność wzajemnych kontaktów uległa osłabieniu po ustanowieniu czechosłowacko-austriackiej granicy w 1918 r., co było efektem powstania po I wojnie światowej państw narodowych w Europie Środkowej. Separacja pogłębiła się jeszcze po 1948 r. w rezultacie wewnętrznej sytuacji politycznej na terenie Słowacji – przejęcia władzy w Czechosłowacji przez komunistów. Granica pomiędzy Austrią i Czechosłowacją stała się po 1955 r. zewnętrzną granicą Układu Warszawskiego, co dla obu państw skutkowało rozszerzeniem strefy nadgranicznej i ograniczeniami w ruchu granicznym, także dla mieszkańców obszaru przygranicznego. W okresie zimnej wojny granica pomiędzy Czechosłowacją a Austrią i Niemcami została uszczelniona, co miało zapobiec nielegalnej migracji. Na granicy austriacko-czechosłowackiej wzniesiony został skomplikowany system betonowych umocnień i zasieków z drutu kolczastego (568 km linii granicznej), który był patrolowany przez wojska czechosłowackie. Zainstalowano tam metalowe ogrodzenia pod napięciem, a niektóre odcinki granicy zaminowano. Duża liczba patroli kontrolujących strefę przygraniczną, wieże obserwacyjne i pozostała infrastruktura powodowały, że nielegalne przekroczenie granicy stało się niemożliwe. Utworzona sieć posterunków – zarówno po stronie austriackiej, jak i czechosłowackiej – umożliwiała już w strefie nadgranicznej zatrzymanie osób próbujących nielegalnie przekroczyć granicę. Na

rzece Morawie mosty łączące słowacki i austriacki brzeg oraz prowadzące do nich drogi zostały zniszczone. W 1945 r. dwie z trzech linii kolejowych łączących Słowację i Austrię zostały zawieszone – tzw. linia wschodnia między Bratysławą-Petrzalką a austriacką wioską Kittsee i linia bratysławska, łącząca Bratysławę i austriacką wioskę Berg (obie linie były też skomunikowane z Wiedniem). Jedynym kolejowym połączeniem, które funkcjonowało po II wojnie światowej, była linia elektryczna z Bratysławy przez przejście graniczne Dewińska Nowa Wieś – Marchegg do Wiednia. Po stłumieniu Praskiej Wiosny w sierpniu 1968 r., Austria zaangażowała się we wsparcie dla uchodźców z Czechosłowacji, a później na podstawie postanowień Aktu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w 1975 r. otwarcie wspierała czechosłowackich dysydentów skupionych wokół inicjatywy Karta 77. Zmiany 1989 r. spowodowały liberalizację wzajemnego ruchu granicznego. Już 4 grudnia 1989 r. Austria zniosła obowiązek wizowy dla obywateli Czechosłowacji. W dniu 17 grudnia tego samego roku ministrowie spraw zagranicznych obu państw dokonali uroczystego przecięcia drutu kolczastego na granicy czechosłowacko-austriackiej, pomiędzy miejscowościami Hate i Kleinhaugsdorf. Rząd czechosłowacki, odwzajemniając gest strony austriackiej, 20 grudnia zniósł obowiązek wizowy dla obywateli Austrii[18].

[18] B. Mattoš, *Determinanty współpracy transgranicznej Austrii i Republiki Słowackiej. Rola Bratysławy i Wiednia w rozwoju wzajemnych kontaktów*, „Pogranicze. Polish

2.2. Środowisko przyrodnicze i gospodarcze

Kolejnym determinantem współpracy transgranicznej w Europie Środkowej są uwarunkowania przyrodnicze. Przykładowo, liczące ok. 541 km długości pogranicze polsko-słowackie charakteryzuje duża różnorodność i unikalność zasobów naturalnych. Cały obszar położony jest w Karpatach Zachodnich. Jest to teren górski o wysokim stopniu zalesienia. Najcenniejsze przyrodniczo obszary pogranicza podlegają ochronie prawnej. Wspólna granica jako jedna z nielicznych w Europie sąsiaduje bezpośrednio z tak dużą liczbą prawnie chronionych obszarów. Utrudnia to rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej. Może jednak stanowić podstawę rozwoju współpracy w zakresie ochrony środowiska. Powoduje również, że istotną gałęzią lokalnej gospodarki, po obu stronach granicy, jest turystyka. Ważną rolę w rozwoju wspólnej współpracy przygranicznej odgrywa również potencjał społeczny. Obszar pogranicza to jeden z najciekawszych kulturowo regionów Polski i Słowacji. Jest to region o wysokiej spoistości społecznej. Mieszkańcy pogranicza to ludzie kultywujący tradycje. Prezentują zdecydowanie poglądy konserwatywne. Przywiązani są do idei wolności i samorządności. Określa się ich jako osoby przedsiębiorcze i dobrze radzące sobie w realiach kapitalizmu. Ponadto pogranicze zamieszkują różne grupy etniczne, narodowe i religijne (Romowie, Łemkowie, grekokatolicy,

Borderlands Studies" 2014, t. 2, nr 2, s. 185–187.

protestanci). Szczególnym szacunkiem na omawianym obszarze cieszy się Kościół katolicki. Pozytywnymi czynnikami wpływającymi na rozwój współpracy transgranicznej są m.in. podobieństwo językowe, mentalne, brak negatywnych stereotypów i uprzedzeń narodowych[19].

Środowisko przyrodnicze jest również ważnym czynnikiem polsko-czeskiej współpracy transgranicznej. Wynika to z usytuowania wspólnego pogranicza w obszarze atrakcyjnym turystycznie (m.in. turystyka górska, uzdrowiska, zabytki) i cennym przyrodniczo (m.in. liczne obszary chronione). Efektem tego są większe możliwości integracji na obszarze pogranicza polsko-czeskiego. Jednocześnie może się to wiązać z wytworzeniem i utrwaleniem „monokultury współpracy" i zdominowanie jej przez działania związane z turystyką. Górski charakter pogranicza stanowi także barierę komunikacyjną. W tym zakresie ważna jest liczba połączeń transportowych. Do 2007 r. na wspólnym pograniczu istniało ponad 100 przejść granicznych – 107 drogowych (w tym 37 dla małego ruchu granicznego), 22 na szlakach turystycznych oraz 9 przejść kolejowych. Po akcesji Polski i Czech do strefy Schengen wszystkie przejścia graniczne na wspólnej granicy zostały zlikwidowane. Zachowana została infrastruktura tylko tych przejść, których utrzymanie jest niezbędne do przywrócenia kontroli granicznej w szcze-

[19] Ł. Lewkowicz, *Pogranicze polsko-słowackie – analiza instytucjonalna*, „Tarnowski Przegląd Nauk Społeczno-Humanistycznych" 2018, nr 2, s. 103–104.

gólnych przypadkach. W kontekście połączeń transportowych szczególnie odczuwalna może być bariera ekologiczna związana z koncentracją obszarów chronionych przylegających do granicy państwowej, co utrudnia budowę nowych szlaków transportowych, a w konsekwencji przepływ ludzi. Jednocześnie umożliwia ona rozwój turystyki i działań proekologicznych[20].

Nieco inny charakter ma pogranicze węgiersko-słowackie. Granica między Słowacją a Węgrami jest najdłuższa na Słowacji i biegnie głównie wzdłuż rzek Dunaj i Ipola. Zachodnia i wschodnia część pogranicza znajduje się na obszarach nizinnych, w północnej części Kotliny Panońskiej. Środkowa część regionu jest bardziej górzysta, z najwyższymi szczytami po węgierskiej stronie granicy. Regiony przygraniczne Węgier tradycyjnie obejmują sześć regionów. Z zachodu na wschód są to: Győr – Moson – Sopron, Komarom – Ostrzyhom, Pest, Nograd, Heves i Borsod – Abauj – Zemplen. Na Słowacji pogranicze składa się z południowych części regionów Bratysławy, Trnawy, Nitry, Bańskiej Bystrzycy i Koszyc. Rozwój gospodarczy w regionach przygranicznych obu państw wyraźnie różni się w zachodniej i wschodniej części. Jedynymi wyjątkami na wschodnim pograniczu są duże miasta Koszyce i Miszkolc oraz ich najbliższe otoczenie, które są całkiem dobrze rozwinięte gospodarczo. Zachodnia część

[20] Idem, *Uwarunkowania i formy instytucjonalnej polsko-czeskiej współpracy transgranicznej*, „Przegląd Geograficzny" 2019, t. 91, z. 4, s. 517.

pogranicza ma bardzo dobre warunki do dalszego rozwoju, a zlokalizowane tam miasta Bratysława i Győr należą do najbardziej perspektywicznych regionów przygranicznych na terytorium państw postsocjalistycznych[21].

Dość specyficzny charakter ma natomiast pogranicze słowacko-austriackie. Współpraca transgraniczna w tym regionie jest uwarunkowana długością linii granicznej, która wynosi zaledwie 107,1 km. Po granicy z Ukrainą jest to druga najkrótsza granica Słowacji, ale jej wartością dodaną jest geograficzna bliskość stolic obu państw (odległość między nimi liczy ok. 55 km, co stanowi fenomen w skali światowej). Po stronie słowackiej obszar przygraniczny jest częścią stolicy miasta stołecznego Bratysławy (chodzi głównie o dzielnice leżące przy granicy z Austrią i Węgrami) oraz dwóch innych jednostek samorządu terytorialnego: kraju bratysławskiego i kraju trnawskiego. Po stronie austriackiej obszar przygraniczny należy do krajów związkowych: Dolna Austria, Burgenland i Wiedeń. Bratysława pełni szczególną rolę gospodarczą w Słowacji. O ile tylko 8,4% populacji Słowacji mieszka w stolicy, o tyle pracuje tam aż 24,8% aktywnych zawodowo mieszkańców państwa, a współczynnik aktywności zawodowej bratysławian wynosi aż 82%. Ponadto Bratysława ma najniższy poziom bezrobocia w całym państwie,

[21] M. Halás, *Development of the Slovak Borderlands with an Emphasis on the Situation After Schengen: Internal and External Borders*, [w:] *Borders in Central Europe After the Schengen Agreement*, red. M. Jeřábek, T. Havlíček, J. Dokoupil, Cham 2018, s. 138–139.

najwyższe średnie wynagrodzenie i największą liczbę zarejestrowanych podmiotów gospodarczych. Wskaźnik PKB *per capita* sytuuje Bratysławę w rankingu najbogatszych regionów UE. Podobnie sytuacja wygląda po drugiej stronie granicy, w Wiedniu, gdzie mieszka 20,4% populacji Austrii. PKB Wiednia stanowi ok. jednej czwartej PKB wytworzonego w całej austriackiej gospodarce. Należy podkreślić, że 26% austriackich przedsiębiorstw ma swoją siedzibę w stolicy, studiuje tam również ok. 60% austriackich studentów. Te wskaźniki podkreślają dominujące znaczenie obu miast w gospodarkach swoich państw[22].

2.3. Infrastruktura instytucjonalno-prawna

W Europie Środkowej nie funkcjonuje obecnie jeden wspólny instrument prawny odnoszący się do współpracy transgranicznej. Po 1989 r. przyjmowane były różnego rodzaju rozwiązania prawne na poziomie prawa wewnętrznego (krajowego) i międzynarodowego. Realizowanie takiej współpracy na podstawie norm prawa wewnętrznego najczęściej nie zapewniało stronom wzajemności, z tego powodu konieczna stała się harmonizacja rozwiązań poprzez przyjmowanie umów dwu- lub wielostronnych. Istotną rolę w skodyfikowaniu zasad współpracy transgranicznej odegrała Rada Europy. Efektem działalności tej organizacji były przyjmowane w kolejnych latach międzynarodowe porozumienia, m.in. *Euro-*

[22] B. Mattoš, op.cit., s. 190.

pejska karta samorządu lokalnego, *Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami regionalnymi* wraz z protokołami dodatkowymi.

Pierwszy dokument stanowi międzynarodową konwencję dotyczącą samorządności lokalnej, przygotowaną przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy i przyjętą przez Komitet Ministrów Rady Europy w 1985 r. Obecnie jest to jeden z filarów Rady Europy, obok m.in. *Europejskiej konwencji praw człowieka*. Podstawowe przepisy karty obejmują m.in. wprowadzenie samorządów lokalnych do prawa wewnętrznego (najlepiej konstytucji), uznanie prawa wspólnot lokalnych do zarządzania częścią spraw publicznych. Ponadto karta umożliwia społecznościom lokalnym współpracę z innymi tego typu społecznościami, a także zrzeszenie się na zasadach określonych w prawie krajowym (w tym możliwość współpracy z odpowiednikami społeczności lokalnych z innych państw, a także przystępowanie do zrzeszeń międzynarodowych). Głównym przesłaniem konwencji madryckiej było natomiast popieranie współpracy transgranicznej wspólnot i władz terytorialnych państw sygnatariuszy z sąsiednimi jednostkami z innych państw. W przepisach dokumentu wyraźnie podkreśla się rolę współpracy transgranicznej w rozwoju obszarów przygranicznych. Poza definicją tego rodzaju kooperacji, konwencja zawiera wzory i zarysy porozumień, statutów oraz umów w zakresie współpracy transgranicznej między

wspólnotami i władzami terytorialnymi, które mogą być stosowane przez współpracujące jednostki[23].

Idea współpracy transgranicznej od początku znalazła akceptację w wielu dokumentach międzyrządowych Grupy Wyszehradzkiej. Po raz pierwszy o takiej formie współpracy międzynarodowej w tej części Europy mowa jest w deklaracji wyszehradzkiej, podpisanej 15 lutego 1991 r. w Wyszehradzie. Sygnatariusze umowy zobowiązali się, że będą „popierać wzajemnie korzystną współpracę zainteresowanych samorządów lokalnych swych krajów oraz nawiązanie kontaktów subregionalnych". W deklaracji krakowskiej, podpisanej na kolejnym szczycie, 6 października 1991 r., prezydenci Polski, Węgier i Czecho-Słowacji opowiedzieli się za „nieskrępowanym rozwojem różnych form regionalnej, subregionalnej i transgranicznej współpracy, która przyczynia się do przezwyciężania podziału Europy". Rok później, 5 maja 1992 r., w deklaracji praskiej zadeklarowali chęć intensyfikacji trójstronnej współpracy transgranicznej i kontaktów międzyludzkich. Z kolei ministrowie spraw zagranicznych zadeklarowali gotowość podpisania szczegółowych porozumień opartych na konwencji madryckiej[24].

W kolejnych latach nastąpiło ograniczenie wyszehradzkiej współpracy transgranicznej, wynikające głównie z braku

[23] S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010, s. 25–26.

[24] H. Dumała, *Transnarodowe sieci...*, s. 334.

szerszego zainteresowania poszczególnych państw Grupy Wyszehradzkiej. Większą wagę do rozwoju kooperacji na granicach V4 zaczęła przykładać po odnowieniu współpracy w 1999 r. W okresie przedakcesyjnym ten rodzaj kooperacji miał być ukierunkowany przede wszystkim na konsultacje eksperckie odnoszące się do: korzystania z funduszy przedakcesyjnych, informacji i zaleceń dotyczących wspólnego uczestnictwa w programach UE; udziału i tworzenia programów horyzontalnych Wspólnoty; wykorzystania projektów Phare w przypadku programów transgranicznych, wymiany doświadczeń i opracowywania wspólnych badań. W deklaracji z Kromieryża z 2004 r., określającej cele współpracy V4 po akcesji jej członków do UE, zabrakło bezpośrednich zapisów dotyczących współpracy transgranicznej[25]. W przyjętych tego samego dnia *Wytycznych w sprawie przyszłych obszarów współpracy wyszehradzkiej* wspomniano jednak o współpracy z państwami strefy Schengen, w szczególności zaś o polityce wizowej oraz ochronie i zarządzaniu granicami zewnętrznymi UE[26].

Istotne znaczenie dla współpracy transgranicznej w okresie przedakcesyjnym miało uzyskanie przez państwa V4 pełnoprawnego uczestnictwa w strefie Schengen. Już we wrześniu 1993 r. ministrowie spraw wewnętrznych

[25] K. Gawron-Tabor, *Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie integracji europejskiej w latach 1989-2009*, Toruń 2013, s. 178–180.

[26] T. Klepner, *Współpraca transgraniczna państw Grupy Wyszehradzkiej na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa granic*, „Poliarchia" 2014, nr 2 (3), s. 106.

zadeklarowali bardziej intensywną współpracę w tym zakresie. Zdecydowano m.in. o utworzeniu na poziomie wiceministrów spraw wewnętrznych Grupy Roboczej ds. współpracy Schengen. Składała się ona z dwóch podgrup: grupy ekspertów do Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II – *Schengen Information System*) oraz grupy ekspertów do wdrożenia dorobku z Dublina (polityki azylowej i migracyjnej). Rozwijana była również sieć kontaktów między ekspertami prawnymi. Współpraca wyszehradzka dotycząca Schengen kontynuowana była również po przystąpieniu do UE. W lipcu 2004 r. ministrowie spraw wewnętrznych Grupy podpisali deklarację, w której oświadczyli, że państwa członkowskie przedłożą do końca 2004 r. wnioski z ewaluacji dorobku Schengen. Ustalili również, że terminem pełnej akcesji do strefy Schengen powinien być październik 2007 r. Po oświadczeniu członków Schengen o przesunięciu terminu rozszerzenia z powodu problemów technicznych z SIS II nastąpiła dynamizacja działań V4 w tym zakresie. We wrześniu 2006 r. prezydenci Grupy wyrazili wspólny protest przeciwko opóźnieniu wejścia do strefy Schengen. Miesiąc później również premierzy V4 zadeklarowali, że cztery współpracujące państwa powinny przystąpić do strefy Schengen zgodnie z pierwotnym harmonogramem. Zagrożenia związane z opóźnieniem rozszerzenia Schengen o nowe państwa członkowskie UE zostały przedstawione w listopadzie 2006 r. także przez przewodniczących parlamentów ugrupowania. Do prezentacji postulatów skutecz-

nie wykorzystano formułę spotkań V4+ m.in. z państwami Rady Bałtyckiej i premierem przygotowującej się w tamtym okresie do przewodnictwa w UE Portugalii. Ostatecznie zniesienie kontroli na lądowych i morskich granicach wewnętrznych w państwach V4 nastąpiło w nocy z 20 na 21 grudnia 2007 r., natomiast na granicach powietrznych – w nocy z 29 na 30 marca 2008 r. Obecnie współpraca państw Grupy dotycząca Schengen koncentruje się głównie na kwestiach technicznych[27].

Od końca lat 90. XX w. działalność V4 opiera się na rotacyjnym przewodnictwie i spotkaniach przedstawicieli państw członkowskich różnego szczebla. Zadaniem państwa, które w danym okresie przewodniczy ugrupowaniu, jest przedstawienie na początku prezydencji dokumentu określającego priorytety do realizacji. Z kolei na zakończenie przewodnictwa każde państwo przedstawia roczne sprawozdanie. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że współpraca transgraniczna stanowi istotny element poszczególnych prezydencji ugrupowania. W programie prezydencji Polski w V4 na lata 2020–2021 problematyka transgraniczna przedstawiona została w kilku miejscach. Największym wyzwaniem dla polskiej prezydencji jest utrzymanie wspólnego stanowiska wobec założeń Europejskiego Instrumentu Odbudowy i Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021–2027. Chodzi przede wszystkim o korzystne zapisy dotyczące

[27] K. Gawron-Tabor, op.cit., s. 256–262.

programowania i wdrażania polityki spójności. Planowane są wspólne starania na rzecz przystąpienia UE do konwencji karpackiej oraz kontynuowanie współpracy dotyczącej rozwoju obszaru Karpat i objęcia go strategią makroregionalną. W dokumencie zakłada się także współpracę w obszarze ochrony granic, polityki migracyjno-azylowej, pomocy humanitarnej i rozwojowej oraz rozwój transgranicznego ratownictwa medycznego i turystyki w sąsiadujących ze sobą regionach. W dalszym ciągu rozwijana ma być infrastruktura komunikacyjna na obszarach przygranicznych. Polska prezydencja zachęca również do rozwijania współpracy między jednostkami samorządów różnego szczebla w państwach V4[28].

2.4. Instrumenty finansowe

Istotnym problemem w rozwoju współpracy transgranicznej w Europie Środkowej były początkowo kwestie finansowe. Dopiero od 1994 r. UE zaczęła wspierać państwa V4 specjalnymi programami transgranicznymi. Uruchomiona została wtedy nowa ścieżka programu Phare (*Phare – Cross Border Cooperation*, Phare CBC). Powstała ona w wyniku lobbingu państw Europy Zachodniej, które w ramach programu Interreg IIIA nie mogły po-

[28] *Program polskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej (V4) 1.07.2020 – 30.06.2021. „Powrót na właściwe tory" [„Back on track"]*, https://www.gov.pl/web/V4prezydencja/priorytety-polskiej-prezydencji [30.09.2020].

dejmować wspólnych działań po stronie państw znajdujących się poza Unią. Celem Phare CBC było wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów transgranicznych poprzez realizację projektów infrastrukturalnych i proekologicznych. W ramach Funduszu Małych Projektów realizowano również przedsięwzięcia społeczno-kulturalne. W 1998 r. Komisja Europejska utworzyła dodatkowy program transgraniczny Phare Credo, którego głównym celem było promowanie dobrosąsiedzkich relacji i stabilizacji społecznej w regionach transgranicznych pomiędzy państwami Europy Środkowej oraz Wspólnoty Niepodległych Państw. Nowy program miał służyć promowaniu procesu decentralizacji oraz wzmacnianiu władzy na szczeblu regionalnym i lokalnym. Był on realizowany poprzez takie działania, jak: rozwój gospodarczy, współpraca społeczno-kulturalna, usługi miejskie i regionalne, zarządzanie zasobami ludzkimi, ochrona środowiska, współpraca administracji lokalnej i regionalnej. Wymogiem udziału w Phare Credo było dostosowanie instytucjonalne polityki samorządowej w państwach Europy Środkowej do standardów UE[29]. Po wejściu państw V4 do UE współpraca transgraniczna była wspierana finansowo w ramach kolejnych edycji inicjatywy wspólnotowej Interreg. Od 2007 r. Europejską współpracę terytorialną (EWT) wprowadzono jako jeden z celów polityki spójności

[29] K. Gawron-Tabor, op.cit., s. 176–177.

UE, obok konwergencji oraz konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia. Uzasadnieniem dla takiego wzmocnienia współpracy terytorialnej (i współpracy transgranicznej) było: zwiększenie liczby granic lądowych i morskich UE oraz powiększenie się jej terytorium po rozszerzeniach z lat 2004–2007. Nie mniej ważne były działania lobbingowe podejmowane przez samorządy terytorialne i ich sieci na rzecz wzmocnienia ich roli w działalności UE. W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 przyjęty został pakiet legislacyjny w zakresie polityki spójności, składający się łącznie z sześciu rozporządzeń, z których trzy dotyczyły bezpośrednio europejskiej współpracy terytorialnej[30].

Po utworzeniu w 2000 r. Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego (MFW) Grupa zaczęła bardziej aktywnie wspomagać finansowo rozwój współpracy transgranicznej. Należy podkreślić, że przy aplikowaniu o granty z MFW wprowadzone zostały pewne ograniczenia. Jeśli chodzi o granty na projekty transgraniczne, wymagany jest udział co najmniej dwóch partnerów z dwóch sąsiadujących ze sobą państw V4, a projekty muszą być realizowane na obszarze do 40 km od granicy. W pozostałych rodzajach grantów wyszehradzkich zaangażowane powinny być minimum trzy organizacje z trzech państw członkowskich (w formu-

[30] H. Dumała, *Kontynuacja i zmiana: prawne regulacje europejskiej współpracy terytorialnej*, „Annales UMCS Sectio K: Politologia" 2016, t. 23, nr 2, s. 45–46.

le „+" dodatkowo również partnerzy z państw Partnerstwa Wschodniego lub Bałkanów Zachodnich). W największych i najdłuższych projektach strategicznych zakłada się natomiast udział wszystkich czterech państw V4[31].

[31] *Grants*, https://www.visegradfund.org/apply/grants/ [30.09.2020].

3. Transnarodowe sieci terytorialne w państwach Grupy Wyszehradzkiej

3.1. Proces euroregionalizacji w państwach Europy Środkowej

Obecnie euroregiony stanowią dominującą formę transgranicznych powiązań w państwach V4. Aktualnie wokół polskiej granicy funkcjonuje siedemnaście euroregionów. Najstarszym z nich jest Euroregion Nysa, powołany w grudniu 1991 r., a najmłodszym – Euroregion Roztocze, utworzony w maju 2020 r. Cztery euroregiony działają na pograniczu polsko-niemieckim (w tym dwa są trójstronne: ze Szwecją – Euroregion Pomerania; z Czechami – Euroregion Nysa), siedem na granicy południowej (z Czechami i Słowacją), cztery

na granicy wschodniej (z Ukrainą, Białorusią i Litwą) oraz dwa na granicy północnej – z Rosją (w tym Euroregion Bałtyk z udziałem jednostek terytorialnych Danii i Szwecji). Współpraca transgraniczna polskich euroregionów obejmuje swoim zasięgiem, poza obszarami przygranicznymi, także część Węgier, Rumunii (Euroregion Karpacki), Łotwy (Euroregion Bałtyk), Szwecji (Euroregion Pomerania i Euroregion Bałtyk), a także Danii (Euroregion Bałtyk). Na Słowacji aktualnie funkcjonuje jedenaście euroregionów. Pierwszym z nich był Euroregion Karpacki, założony w lutym 1993 r., ostatnim zaś Euroregion Kras, powstały w marcu 2001 r. Dwa euroregiony funkcjonują na pograniczu słowacko-czeskim (w tym Euroregion Pomorawie, w którym udział bierze strona austriacka), sześć na granicy słowacko-węgierskiej (wszystkie bilateralne) i trzy na wspólnym pograniczu z Polską (w tym Euroregion Beskidy, z udziałem strony czeskiej, i międzyregionalny Euroregion Karpacki)[32].

W Czechach po 1991 r. powstało trzynaście euroregionów. Pierwszym z nich był wspomniany już Euroregion Nysa, natomiast jako ostatni w maju 2002 r. założony został czesko-austriacki Euroregion Silva Nortica. Najwięcej euroregionów funkcjonuje na pograniczu czesko-polskim (sześć, w tym cztery bilateralne i dwa trójstronne), na gra-

[32] Ł. Lewkowicz, *Euroregiony na pograniczu polsko-słowackim. Geneza i funkcjonowanie*, Lublin 2013, s. 113; M. Halás, *Development of cross-border cooperation and creation of euroregions in the Slovak Republic*, „Moravian Geographical Reports" 2007, nr 15, s. 25.

nicy z Niemcami działa pięć euroregionów (w tym czesko-niemiecko-austriacki Euregio Las Bawarski), na pograniczu czesko-austriackim – trzy euroregiony i na granicy ze Słowacją – dwa[33]. Proces euroregionalizacji na Węgrzech rozpoczął się wraz z powstaniem Euroregionu Karpackiego w lutym 1993 r. Natomiast ostatnim euroregionem jest założony w listopadzie 2003 r. węgiersko-słowacki Ister-Granum. Aktualnie w tym państwie funkcjonuje piętnaście euroregionów, w tym sześć na granicy ze Słowacją, cztery na pograniczu węgiersko-rumuńskim, trzy z udziałem państw byłej Jugosławii i dwa z podmiotami z Ukrainy[34].

Analizując proces euroregionalizacji w Europie Środkowej, należy wspomnieć o bezprecedensowym w historii UE przykładzie likwidacji działającego w latach 2001–2003 polsko-czeskiego Euroregionu Dobrawa. Do głównych powodów jego rozwiązania zaliczono m.in. brak symetrii między obszarami objętymi współpracą, wycofanie się z inicjatywy strony czeskiej, konkurencję ze strony sąsiedniego Euroregionu Glacensis, a także niezaistnienie euroregionu w świadomości społeczności lokalnej[35]. Jednocześnie na granicach wciąż powstają nowe struktury euroregionalne. Od kilku

[33] P. Branda, *Euroregiony v České republice komparativní analýza*, „Současná Europa" 2009, nr 1, s. 73–75.

[34] A. Székely-Kotosz, *Euroregions and/or cross-border regions*, „Region and Regionalism: The Role of Borderlands in United Europe" 2005, t. 1, nr 7, s. 105–109.

[35] R. Bednarski, *Likwidacja Euroregionu Dobrava – ewenementem w skali europejskiej*, „Almamer. Wyższa Szkoła Ekonomiczna" 2006, nr 4, s. 115–124.

miesięcy funkcjonuje m.in. polsko-ukraiński Euroregion Roztocze, którego celem jest ochrona środowiska naturalnego, przeciwdziałanie zagrożeniom i klęskom żywiołowym, rozwój turystyki oraz promocja zdrowej żywności[36].

Euroregiony środkowoeuropejskie, podobnie jak te w Europie Zachodniej, posiadają nazwy ściśle związane z otaczającym je środowiskiem geograficznym i przyrodniczym. Pochodzą one od nazw rzek (np. Nysa, Bug, Niemen, Pro Europa Viadrina, Sprewa – Nysa – Bóbr, Łaba, Łyna – Ława, Wag – Dunaj – Ipola, Slana – Rimawa), szczytów lub pasm górskich (Karpacki, Tatry, Beskidy, Pradziad, Białe Karpaty), akwenów morskich (Bałtyk) oraz krain geograficznych (np. Las Bawarski, Puszcza Białowieska, Glacensis, Egrensis, Silva Nortica, Pomerania, Śląsk Cieszyński, Silesia, Pomorawie, Ister-Granum, Neogradiensis, Kras). Dotychczasowe doświadczenia powyższych euroregionów wskazują, że koncentrują one swoją działalność wokół takich problemów, jak: rozwój regionalny i planowanie przestrzenne, rozwój infrastruktury technicznej, współdziałanie w sferze społecznej, ochrona środowiska i turystyka transgraniczna[37].

[36] *Powstało stowarzyszenie samorządów Euroregionu Roztocze*, https://lublin.tvp.pl/48142989/powstalo-stowarzyszenie-samorzadow-euroregionu-roztocze [30.09.2020]; *Powołano Stowarzyszenie Samorządów Euroregion „Roztocze"*, https://www.lubelskie.pl/aktualnosci/powolano-stowarzyszenie-samorzadow-euroregion-roztocze/ [30.09.2020].

[37] Dane na podstawie stron internetowych analizowanych euroregionów oraz Ł. Lewkowicz, *Euroregiony...*, s. 114.

W państwach V4 na szczególną uwagę zasługują euroregiony wielostronne, takie jak: Euroregion Karpacki, Beskidy czy Centrope, które stanowią swoiste „laboratoria" integracji środkowoeuropejskiej. Euroregion Karpacki to jedna z największych terytorialnie struktur transgranicznych funkcjonujących w UE. W sumie obejmuje obszar 145 153 km^2 i jest zamieszkany przez ok. 15 mln mieszkańców. Granice Euroregionu Karpackiego zostały wytyczone na podstawie granic jednostek terytorialnych państw członkowskich. Polska część euroregionu obejmuje 50 samorządów z województwa podkarpackiego oraz gminę Ropa, należącą do województwa małopolskiego. Po stronie węgierskiej w skład euroregionu wchodzą cztery kantony położone w północno-wschodniej części państwa, trzy gminy oraz cztery miasta na prawach powiatu. Ukraińską część euroregionu tworzą cztery obwody, natomiast część słowacką: kraje koszycki i preszowski. W Rumunii w skład euroregionu wchodzi siedem departamentów położonych w północnej części państwa (zob. mapa 1). Euroregion jako całość charakteryzuje się trzema istotnymi cechami: (1) obszary wchodzące w jego skład są położone peryferyjnie w stosunku do centrów państw członkowskich, są słabiej rozwinięte gospodarczo i w większym stopniu dotknięte bezrobociem oraz ubóstwem; (2) euroregion zamieszkują liczne mniejszości narodowe i etniczne, przede wszystkim Polacy na Ukrainie, Ukraińcy w Polsce, na Słowacji i na Węgrzech, Węgrzy w Rumunii i na Słowacji, ponadto w całym regionie transgranicznym mieszkają Romowie, a w niektórych miejscach także Łemkowie, Bojkowie, Huculi,

Mapa 1. Euroregion Karpacki



Źródło: *Euroregion Karpacki w 2007 r.*, https://wroclaw.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/wroc/ ASSETS_mapa14.pdf [30.09.2020].

Podgórzanie i Sasi; (3) w euroregionie łączą się trzy główne obrządki chrześcijańskie: rzymskokatolicki, greckokatolicki i prawosławny, w mniejszym stopniu występuje tam także kalwinizm, protestantyzm, judaizm, co niewątpliwie wpływa na złożoność procesów euroregionalizacji. W pierwszych latach funkcjonowania euroregion nie posiadał osobowości prawnej ani jako całość, ani jako poszczególne strony krajowe. Równie ciekawa jest geneza Euroregionu Karpackiego. Został on utworzony „odgórnie" przez rządy wspomnianych państw, a jego powstawaniu towarzyszyły liczne kontrowersje (m.in. burzliwa dyskusja w polskim parlamencie, sprzeciw słowackiego i ru-

muńskiego rządu, dążenie strony węgierskiej do utworzenia Euroregionu Karpaty – Cisa, który obejmowałby Siedmiogród i Wojwodinę)[38].

W ramach Euroregionu Karpackiego od początku stosunkowo dobrze rozwija się współpraca gospodarcza, w miastach przygranicznych organizowane są targi i giełdy handlowe, odbywają się polsko-słowackie fora gospodarcze, dobrze rozwija się współpraca w zakresie kultury i oświaty, organizowane są cykliczne imprezy kulturalne. Ze względu na istotny potencjał przyrodniczy ważną rolę w euroregionie odgrywa kwestia ochrony zasobów środowiska oraz turystyka transgraniczna. Jednym z priorytetowych kierunków działań Euroregionu Karpackiego jest zasada Euroregion+. Zakłada ona integrację struktur oraz inicjatyw instytucjonalnych z całego geograficznego obszaru Karpat pod egidą tegoż euroregionu. Od lat mówi się również o powołaniu strategii makroregionalnej UE na rzecz regionu Karpat. Jednocześnie na obszarze m.in. województwa podkarpackiego kilka miesięcy temu wyodrębnił się mniejszy i dwustronny Euroregion Roztocze[39].

38 M. Szczepaniak, *Fundacja Karpacka – przykład pozarządowego wspomagania wielostronnej współpracy transgranicznej*, [w:] *Euroregiony. Mosty do Europy bez granic*, red. W. Malendowski, M. Szczepaniak, Warszawa 2000, s. 217; *Strony krajowe*, http://www.karpacki.pl/euroregion-fundusze_unijne-strony_krajowe -36.html [30.09.2020].

39 M. Greta, *Euroregiony polskie...*, s. 240–253; Ł. Lewkowicz, *Współpraca parlamentarna w ramach inicjatywy „Europa Karpat"*, [w:] *Dyplomacja parlamentarna w Europie*

Euroregion Beskidy utworzony został w czerwcu 2000 r. na polsko-czesko-słowackim pograniczu i jest jednym z najmłodszych europejskich euroregionów, o niezbyt dużej powierzchni. Cele statutowe Euroregionu Beskidy obejmują szereg działań zmierzających do pogłębienia współpracy na terenach przygranicznych, w szczególności: współpracę gospodarczą, turystykę, kulturę, edukację, ochronę środowiska i gospodarkę leśną, rolnictwo i gospodarkę żywnościową, planowanie przestrzenne i budownictwo, pracę i politykę socjalną, przeciwdziałanie katastrofom, awariom i klęskom żywiołowym oraz zwalczanie ich skutków, ochronę zdrowia i ratownictwo medyczne, komunikację i łączność, kulturę fizyczną i sport[40]. W aspekcie społecznym Euroregion Beskidy charakteryzuje się dość wysoką gęstością zaludnienia, stosunkowo dużym udziałem w grupach wiekowych ludności w wieku przedprodukcyjnym, korzystnym przyrostem naturalnym. Pod względem gospodarczym na obszarze euroregionu można zaobserwować istotny udział usług w sektorze zatrudnienia i wzrastające znaczenie usług turystycznych. Przez obszar euroregionu przebiegają ważne korytarze transportowe (np. od granicy z Niemcami aż po Ukrainę czy korytarz w obrębie aglomeracji górnośląskiej), a ich uzupełnieniem są również trasy drogowe i kolejowe

Środkowej i Wschodniej w latach 2015–2019, red. B. Surmacz, A. Kuczyńska-Zonik, Lublin 2019, s. 66–67.

40 Ł. Lewkowicz, *Uwarunkowania...*, s. 524.

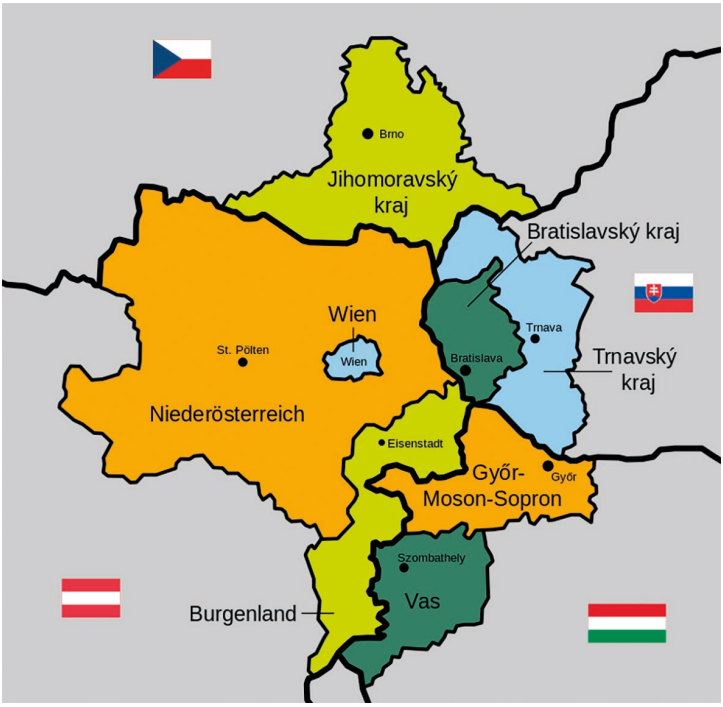
przebiegające w układzie południkowym. Siłą regionu jest jego wysoka atrakcyjność przyrodnicza. Cechą charakterystyczną euroregionu jest również duża liczba obszarów ustawowo chronionych (np. Babiogórski Park Narodowy)[41]. Do najważniejszych wyzwań, przed którymi stoi Euroregion Beskidy, zalicza się: istniejącą lukę technologiczną, która obniża konkurencyjność produkcji, brak środków finansowych na rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej i technicznej, niedofinansowanie obiektów zabytkowych, co powoduje spadek atrakcyjności turystycznej, brak efektów rządowych programów restrukturyzacji sektorów gospodarczych wrażliwych na konkurencję międzynarodową[42].

Na uwagę zasługuje również intensywnie rozwijany regionalny program współpracy czterostronnej pod nazwą Centrope, który jest kontynuacją dwóch wcześniejszych projektów w ramach programu Interreg IIIA, zakończonych w 2007 r. Powstały w 2003 r. program Centrope odzwierciedla ideę nowego, dynamicznego rozwoju Europy Środkowej w oparciu o cztery miasta: Wiedeń, Brno, Bratysławę i Győr oraz okoliczne regiony (zob. mapa 2). Inicjatywa obejmuje obszar ok. 55 tys. km^2, zamieszkiwany przez 7 mln mieszkańców. W tym silnie zurbanizowanym regionie znajdują się dwie stolice państw: Wiedeń i Bratysława, a także drugie

41 M. Greta, *Euroregion Beskidy jako stymulator rozwoju – analiza na przykładzie turystyki*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej" 2015, nr 1196, z. 59, s. 41–44.

42 K. Gawron-Tabor, op.cit., s. 181–182.

Mapa 2. Obszar inicjatywy Centrope



Źródło: *Centrope – Central European Region*, https://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/pdf/centrope.pdf [30.09.2020].

co do wielkości miasto Czech, Brno, które stanowią ważne ośrodki administracyjne, ekonomiczne, kulturalne i edukacyjne. Program Centrope dotyczy jednego z najbogatszych i najdynamiczniej rozwijających się obszarów UE, a jego priorytety skupiają się na rozwoju regionalnym w obszarach gospodarki, rynku pracy, badań i nauki, infrastruktury

i transportu, ochrony środowiska, kultury i administracji publicznej. Do najważniejszych barier regionalnej współpracy zalicza się m.in. odmienne uwarunkowania lokalne, obawę przed utratą własnej tożsamości, co może powodować niską gotowość do współpracy w mniejszych gminach, koszty administracyjne współpracy, barierę językową: językiem roboczym współpracy najczęściej staje się angielski, potencjalne napięcia w relacjach transgranicznych. Więzy ekonomiczne w ramach regionu Centrope wciąż pozostają słabsze niż w innych regionach transgranicznych UE[43].

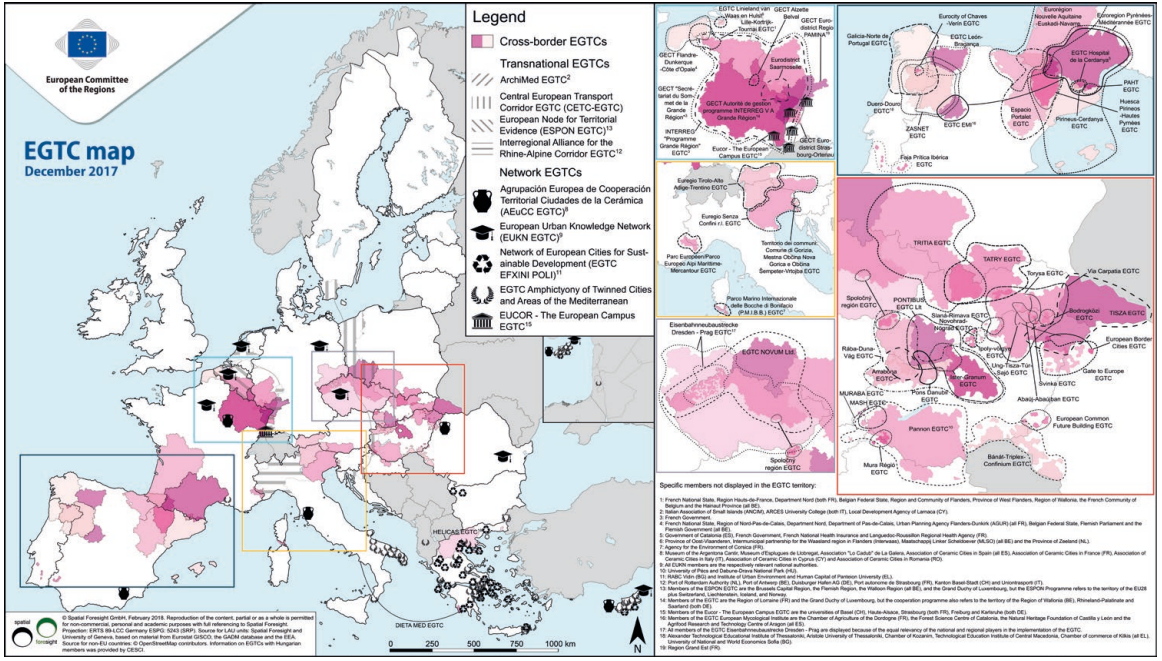
3.2. Rozwój sieci europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (na przykładzie Polski i Węgier)

Coraz atrakcyjniejszym narzędziem europejskiej współpracy transgranicznej stają się EUWT. Obecnie zarejestrowanych jest 65 ugrupowań z udziałem podmiotów z 20 państw UE, w tym jedno dodatkowo z partnerami z Ukrainy, dwa z podmiotami ze Szwajcarii oraz jedno z miastem z Palestyny (zob. mapa 3). Większość ugrupowań (56) ma charakter transgraniczny i koncentruje się na zagadnieniach lokalnych i regionalnych. Rzadziej jest to współpraca międzyregionalna czy też sieciowa, wykraczająca poza granice Europy. Członkami ugrupowań są najczęściej samorządy terytorialne, rzadziej jednostki naukowo-badawcze, insty-

[43] B. Mattoš, op.cit., s. 191; *Centrope*, https://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/centrope.html [30.09.2020].

tucje służby zdrowia, parki narodowe, zrzeszenia samorządowe czy całe państwa. Najwięcej EUWT powstało na Węgrzech i we Francji (po 24). Węgry jako jedno z pierwszych państw przyjęły unijną regulację dotyczącą EUWT. Pierwsze ugrupowanie, Ister-Granum, powołano tam już w 2008 r. i uczyniono z niego ważny instrument polityki zagranicznej w regionie. Węgry są też jedynym państwem, które wspiera ze środków budżetowych działania EUWT na swoim terytorium. Początkowo węgierskie ugrupowania traktowane były jako narzędzie wspierania mniejszości węgierskiej w sąsiednich państwach. Aktualnie coraz większy nacisk kładzie się na zarządzanie i rozwój gospodarczy obszarów przygranicznych. Powyżej piętnastu ugrupowań na swoich granicach mają Słowacja (17) i Hiszpania (16). Z kolei na terytorium państw bałtyckich, Finlandii, Danii, Wielkiej Brytanii i Irlandii nie funkcjonuje ani jedno EUWT. Zauważalna jest różnica między ugrupowaniami tworzonymi w Europie Zachodniej i Środkowej. Te pierwsze nastawione są w większym stopniu na współpracę badawczo-naukową, kwestie energetyczne czy administrowanie określonym obiektem (np. szpitalem na pograniczu francusko-hiszpańskim). Natomiast te zlokalizowane w Europie Środkowej koncentrują się na turystyce, projektach edukacyjno-społecznych i transportowych. Pomimo podobieństw, różnice w funkcjonowaniu EUWT widać także wśród państw danego regionu. Przykładem są ugrupowania tworzone z udziałem samorządów węgierskich, sposobem działania

Mapa 3. EUWT w Europie



Źródło: *EGTC map, December 2017*, https://portal.cor.europa.eu/egtc/Register/Documents/EGTC-Map-2017December.pdf [30.09.2020].

znacznie różniące się od ugrupowań tworzonych z podmiotami z Polski[44].

Jak dotąd Polska dość słabo wykorzystuje tego rodzaju narzędzie współpracy. Do 2020 r. powstały zaledwie cztery ugrupowania z udziałem strony polskiej. Pierwsze ugrupowanie, EUWT Tritia, założone zostało na pograniczu polsko-czesko-słowackim 25 lutego 2013 r. Formalizacja poprzedzona była kilkuletnią współpracą władz regionalnych. Ostatecznie na siedzibę EUWT wybrano Cieszyn i przyjęto polski system prawny. Obszar ugrupowania obejmuje powierzchnię 33 997 km^2 i jest zamieszkany przez blisko 7,6 mln osób. Jest to region silnie uprzemysłowiony i dobrze skomunikowany. Ugrupowanie realizuje bądź włącza się na zasadzie partnerstwa w projekty, które związane są z następującymi obszarami tematycznymi: transport, gospodarka, ruch turystyczny, energetyka oraz kultura, ochrona środowiska, kapitał ludzki, edukacja i współpraca szkół wyższych, szkolenia, współpraca z instytucjami publicznymi, a także realizacja wymiany doświadczeń i staży międzynarodowych. Kilka miesięcy później, 14 sierpnia 2013 r., powołano polsko-słowackie EUWT Tatry z siedzibą w Nowym Targu. Ugrupowanie stworzono na bazie już funkcjonującego euroregionu, a jego członkami stały się stowarzyszenia samorządowe po

[44] A. Skorupska, *Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej – ocena i perspektywy*, „Biuletyn PISM" 2017, nr 59 (1501), https://pism.pl/publikacje/Europejskie_ugrupowania_wsp__pracy_terytorialnej___ocena _i_perspektywy [30.09.2020].

obu stronach granicy. Tworzone było z myślą o zarządzaniu funduszem małych projektów. Dotychczasowe działania obu struktur koncentrowały się na realizacji projektów związanych z turystyką, kulturą, szkoleniami i nie różniły się zasadniczo od wcześniejszej formuły współpracy. Kontynuowano m.in. tworzenie kolejnych odcinków strategicznego szlaku wokół Tatr. Odmienny charakter ma EUWT Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy z siedzibą w Szczecinie, którego członkami są samorządy terytorialne ze Szwecji, Polski, Węgier i Chorwacji. Głównym celem utworzonego 12 grudnia 2013 r. ugrupowania jest wspieranie współpracy w zakresie transportu w ramach wspomnianego korytarza (pierwszego tego typu w Europie). Ugrupowanie jest jednak otwarte na szerszą działalność (wspomaganie lokalnego biznesu, współpraca z uczelniami, działania proekologiczne). Innowacyjnym projektem jest analiza inteligentnych specjalizacji regionów członkowskich w celu znalezienia nowych sfer współpracy dla EUWT. Ostatnie EUWT, Novum, powołane zostało 15 września 2015 r. na polsko-czeskim pograniczu. Jest to wspólny projekt samorządów regionalnych i euroregionów z siedzibą w Jeleniej Górze. Wyznacza sobie podobne cele jak pozostałe ugrupowania na południowym pograniczu, m.in. wspiera turystykę, transport, ochronę środowiska, edukację. Ponadto ma na celu wspieranie badań,

rozwoju technologicznego i innowacji. Wszystkie powyższe EUWT przyjęły polski system prawny[45].

Natomiast Węgry można określić jako prymusa w rozwoju EUWT w państwach V4 (zob. mapa 4). Drugim europejskim ugrupowaniem, a pierwszym w Europie Środkowej, było wspomniane już słowacko-węgierskie EUWT Ister-Granum, powołane do życia 6 maja 2008 r. Nowa instytucja, powstała na bazie istniejącego od lat euroregionu o charakterze komunalnym o tej samej nazwie, ma w swoich celach statutowych m.in. wspieranie lokalnego biznesu i turystyki, rozwój transgranicznego systemu opieki zdrowotnej, telewizji i stacji radiowej, współpracę w zakresie odnawialnych źródeł energii i odbudowę połączeń komunikacyjnych na Dunaju. W latach 2006–2010 proces powstawania EUWT miał wsparcie polityczne Ministerstwa Samorządu Lokalnego oraz Kancelarii Premiera. W 2009 r. zainicjowano powstanie pięciu ugrupowań, z czego udało się powołać tylko EUWT Banat – Triplex Confinium, z udziałem węgierskich, rumuńskich i serbskich samorządów terytorialnych. Ugrupowanie to skupia się na wspomaganiu małych i średnich przedsiębiorstw i zwiększaniu zatrudnienia na pograniczu. Rozwijane są tam również program gospodarki wodnej oraz jednolite zarządzanie i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. Po zmianach

[45] Zob. Ł. Lewkowicz, *Uwarunkowania...*, s. 525–526; idem, *Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej...*, s. 56–64; *O nas*, http://www.cetc-egtc.eu/pl/o-nas [08.06.2019].

Mapa 4. EUWT na zewnętrznych granicach Węgier



Źródło: N. Jankai, *Legal background*, [w:] *Overview of the EGTCs around Hungary*, red. S. Svensson, G. Ocskay, Budapest 2016, s. 24.

politycznych na Węgrzech w 2010 r. otworzyła się nowa perspektywa dla rozwoju ugrupowań. Na podstawie dekretu z 2011 r. utworzono specjalny fundusz EUWT, który ma na celu finansowe wsparcie tworzenia i funkcjonowania ugrupowań (średnio ok. 21 tys. euro rocznie na dane EUWT). Kolejne zwycięstwo Fideszu w 2014 r. spowodowało dalsze

zmiany w zarządzaniu ugrupowaniami. Kompetencje te zostały przekazane Ministerstwu Handlu i Spraw Zagranicznych, a wszystkie EUWT miały się odtąd koncentrować głównie na rozwoju gospodarczym. Po 2010 r. nastąpił dynamiczny rozwój ugrupowań na granicach węgierskich. Jako ostatnie 24 stycznia 2017 r. powstało słowacko-węgierskie EUWT Dolina Ipoli. Do jego głównych zadań należą m.in.: rozwój infrastruktury drogowej i ekoturystyki transgranicznej, wsparcie przedsiębiorstw, wspólne wykorzystanie zasobów energetycznych, renowacja systemów wodno-kanalizacyjnych, wzajemne nauczanie języka słowackiego i węgierskiego w szkołach oraz współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego i opieki zdrowotnej[46].

[46] G. Ocskay, *Policy environment*, [w:] *Overview of the EGTCs...*, s. 27–33.

4. Podsumowanie i perspektywy współpracy transgranicznej w państwach Grupy Wyszehradzkiej

Współpraca transgraniczna należy do najdynamiczniej rozwijających się płaszczyzn działalności w Europie Środkowej. Jej rozwój uwarunkowany był historycznymi doświadczeniami współpracy, specyficznym środowiskiem przyrodniczym i gospodarczym obszarów przygranicznych, stosunkowo dobrze rozwiniętą infrastrukturą instytucjonalno-prawną oraz odpowiednim finansowaniem. Od początku lat 90. XX w. wszystkie granice państw V4 zostały objęte procesem euroregionalizacji. Aktualnie na analizowanym obszarze funkcjonuje kilkadziesiąt euroregionów, EUWT i samorządów terytorialnych realizujących współ-

pracę transgraniczną. Euroregiony i ugrupowania przyjęły w większości zintegrowany model samorządowy (lokalny). Są sieciami o charakterze trwałym, otwartym lub półotwartym, wielopoziomowym i wielotematycznym. Przez ostatnie 30 lat wspomniane podmioty transgraniczne pełniły rolę inicjatorów i koordynatorów większości wspólnych transgranicznych projektów i inicjatyw. Lobbowały na rzecz mieszkańców obszarów przygranicznych i ich interesów na zewnątrz. Pełniły rolę „zworników" współpracy między działającymi na pograniczu instytucjami a władzami krajowymi i instytucjami unijnymi. Dzięki ich działalności zwiększyła się także atrakcyjność gospodarcza obszarów przygranicznych w skali międzynarodowej.

W najbliższych latach aktorzy transgraniczni powinni kontynuować działania lobbingowe na szczeblach lokalnym, krajowym i europejskim, dotyczące zarządzania Funduszem Mikroprojektów w kolejnych programach współpracy transgranicznej. Ponadto powinni w większym stopniu dywersyfikować pozyskiwanie zewnętrznego finansowania. Oprócz dominujących środków z UE aktorzy transgraniczni powinni w większym stopniu uzyskiwać fundusze z Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Funduszu Inwestycyjnego Inicjatywy Trójmorza. Obecnie beneficjentami są głównie samorządy terytorialne i podległe im instytucje. Należy więc zwiększyć udział organizacji pozarządowych w realizacji projektów transgranicznych. W dobie pandemii COVID-19 wskazane

jest poszerzenie listy beneficjentów o mikro, małych i średnich przedsiębiorców funkcjonujących na obszarach transgranicznych. W tym kontekście na większą uwagę zasługują również projekty dotyczące współpracy szpitali i ratownictwa medycznego. W nowym okresie programowania większy nacisk powinien zostać położony na realizację projektów dotyczących transportu multimodalnego (transgranicznych autobusów i pociągów) i edukacji transgranicznej (nauczania języków sąsiada, publikacji wspólnych podręczników). W okresie pandemii i wprowadzonych licznych restrykcji istotne wyzwanie stanowi także skuteczna realizacja rozpoczętych projektów transgranicznych.

Należy również w szerszym zakresie wykorzystać nowy instrument prawny UE – EUWT. W Europie Środkowej najbardziej aktywne w tym zakresie są od początku Węgry. Pozostałe państwa V4, gdzie ten instrument prawny jest słabiej aplikowany, powinny tworzyć podobne narzędzia wspierania ugrupowań, m.in. specjalny fundusz finansujący ich działalność, lepsze rozwiązania prawne. Aby zachęcić lokalne podmioty do tworzenia EUWT, należy w większym stopniu skupić się na sferze gospodarczej. Działalność EUWT powinna stać się też częścią agendy Inicjatywy Trójmorza (TSI). Na szczególną uwagę w tym kontekście zasługuje EUWT Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy jako podmiot nastawiony na rozwój infrastruktury transportowej na osi północ – południe, ale też otwarty na szerszą współpracę. Biorąc pod uwagę zainteresowanie V4 państwami Partnerstwa

Wschodniego i Bałkanów Zachodnich, w dłuższej perspektywie istotne znaczenie może mieć możliwość włączenia do EUWT podmiotów z państw trzecich. Na takie rozwiązanie zdecydowali się m.in. Węgrzy, zakładając z Ukrainą EUWT Tisza. Mimo różnych problemów formuła ugrupowań może być atrakcyjna również dla instytucji i organizacji położonych przy polskiej lub słowackiej granicy wschodniej. Z tego rodzaju instrumentu może skorzystać m.in. wielostronny Euroregion Karpacki. Ugrupowań nie należy traktować formalnie jako podmiotów konkurencyjnych w stosunku do istniejących euroregionów czy współpracy bilateralnej samorządów terytorialnych. Konkurencyjność może wystąpić natomiast przy aplikowaniu o coraz bardziej ograniczoną pulę środków UE skierowanych na politykę spójności.

Istotną rolę w dalszym rozwoju współpracy transgranicznej odgrywa implementacja zapisów programu polskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej. Największe wyzwanie stanowi miejsce polityki spójności w nowej perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027. Należy podkreślić, że V4 stanowi część nieformalnej grupy o nazwie Ambitna Europa (wcześniej funkcjonującej jako Grupa Przyjaciół Spójności). W najbliższym czasie niezbędna wydaje się koordynacja stanowisk negocjacyjnych w obszarze polityki spójności, w tym dotyczących skutków pandemii COVID-19 oraz wpływu celów neutralności klimatycznej. Konkretnie chodzi o koordynowanie działań i komplementarność programów współpracy transgranicznej i transnarodowej Interreg

2021–2027 z udziałem państw V4. W tym celu zakłada się wymianę doświadczeń i pomysłów mających na celu poprawę skuteczności programów, w tym uproszczenie procedur dla beneficjentów oraz zwiększenie widoczności rezultatów projektów Interreg. Państwa członkowskie V4 powinny również pamiętać o wspieraniu w okresie pandemii COVID-19 sektora turystycznego oraz handlu przygranicznego.

Obecnie zauważalny jest pozytywny trend polityczny dotyczący środkowoeuropejskiej współpracy regionalnej. Należy wykorzystać możliwości TSI, której jednym ze strategicznych celów jest kooperacja na płaszczyźnie transportowej w Europie Środkowej. Na szczycie TSI w Bukareszcie we wrześniu 2018 r. przyjęto do realizacji szereg konkretnych projektów infrastrukturalnych. W Europie Środkowej istotne miejsce zajmują korytarze transportowe Bałtyk – Adriatyk oraz Via Carpatia. Natomiast w obszarze żeglugi śródlądowej jednym z priorytetów jest projekt Dunaj – Odra – Łaba. Z punktu widzenia współpracy transgranicznej najważniejszy wydaje się projekt Via Carpatia, mający na celu stworzenie międzynarodowego szlaku transportowego biegnącego m.in. wzdłuż wschodnich granic Polski, Słowacji i Węgier. Rekomendowane jest podjęcie działań na rzecz wpisania szlaku do sieci bazowej TENT-T. Niewątpliwie strategicznym celem Grupy powinno być również utworzenie *Strategii makroregionalnej dla regionu Karpat*. W tym celu w najbliższych miesiącach niezbędna jest aktualizacja diagnozy społeczno-gospodarczej regionu oraz, na jej podsta-

wie, propozycja delimitacji Transgranicznego Karpackiego Obszaru Funkcjonalnego, która będzie głosem eksperckim w sprawie określenia optymalnego zasięgu nowej strategii makroregionalnej. Ponadto niezbędne jest zdefiniowanie tematów priorytetowych i wspólnych projektów dla całych Karpat, aby zapewnić regionowi silny impuls rozwojowy (np. Karpacka Marka Turystyczna, rozwój Odnawialnych Źródeł Energii na terenach górskich). W okresie negocjacji nad budżetem UE na lata 2021–2027 niezbędne są wspólne działania państw V4, mające na celu jak najszybsze podjęcie przez Komisję Europejską prac nad odpowiednim dokumentem oraz uzyskanie finansowania na realizację strategii w ramach nowej perspektywy finansowej. V4 powinna tworzyć koalicje tematyczne i zachęcać inne państwa leżące w regionie Karpat do uczestnictwa w procesie powstawania nowej strategii.

Bibliografia

Baka I., *Udział Słowacji w agresji na Polskę w 1939 roku*, Warszawa 2010.

Bednarski R., *Analiza zasad funkcjonowania struktur współpracy regionalnej państw Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 7–8.

Bednarski R., *Likwidacja Euroregionu Dobrava – ewenementem w skali europejskiej*, „Almamer. Wyższa Szkoła Ekonomiczna" 2006, nr 4.

Branda P., *Euroregiony v České republice komparativní analýza*, „Současná Europa" 2009, nr 1.

Bucholski R., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) jako międzynarodowa forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Pol-*

sce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009.

Centrope – Central European Region, https://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/pdf/ centrope.pdf.

Centrope, https://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/centrope.html.

Dołżbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010.

Dumała H., *Czy istnieje model „polskiego" euroregionu?*, [w:] *Euroregiony – mosty do Europy bez granic*, red. W. Malendowski, M. Szczepaniak, Warszawa 2000.

Dumała H., *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – nowe możliwości dla polsko-niemieckich euroregionów*, [w:] *Pogranicze polsko-niemieckie po roku 2004. Nowa jakość sąsiedztwa*, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, Toruń 2009.

Dumała H., *Kontynuacja i zmiana: prawne regulacje europejskiej współpracy terytorialnej*, „Annales UMCS Sectio K: Politologia" 2016, t. 23, nr 2.

Dumała H., *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012.

EGTC map, December 2017, https://portal.cor.europa.eu/egtc/Register/Documents/EGTC-Map-2017December.pdf.

Dumała H., *Euroregion „Bug" po reformie terytorialnej kraju*, [w:] *Euroregiony – mosty do Europy bez granic*, red. W. Malendowski, M. Szczepaniak, Warszawa 2000.

Euroregion Karpacki w 2007 r., https://wroclaw.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/wroc/ ASSETS_mapa14.pdf.

Euroregiony na granicach Polski 2007, red. E. Małecka, Wrocław 2007.

Furmankiewicz M., *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2002, nr 1 (8).

Gawron-Tabor K., *Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie integracji europejskiej w latach 1989–2009*, Toruń 2013.

Grants, https://www.visegradfund.org/apply/grants/.
Greta M., *Euroregion Beskidy jako stymulator rozwoju – analiza na przykładzie turystyki*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej" 2015, nr 1196, z. 59.
Greta M., *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*, Łódź 2003.
Greta M., *Euroregiony polskie w procesie integracji europejskiej oraz w przezwyciężaniu peryferyjności i dysproporcji regionalnych*, Łódź 2013.
Halás M., *Development of cross-border cooperation and creation of euroregions in the Slovak Republic*, „Moravian Geographical Reports" 2007, nr 15.
Halás M., *Development of the Slovak Borderlands with an Emphasis on the Situation After Schengen: Internal and External Borders*, [w:] *Borders in Central Europe After the Schengen Agreement*, red. M. Jeřábek, T. Havlíček, J. Dokoupil, Cham 2018.
Jankai N., *Legal background*, [w:] *Overview of the EGTCs around Hungary*, red. S. Svensson, G. Ocskay, Budapest 2016.
Kaczorowska A., *Euroregiony jako przykład współpracy transgranicznej w Europie po II wojnie światowej. Cz. I,* „Wspólnoty Europejskie" 1998, nr 10 (86).
Klepner T., *Współpraca transgraniczna państw Grupy Wyszehradzkiej na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa granic*, „Poliarchia" 2014, nr 2 (3).
Lewkowicz Ł., *Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej – nowa jakość polsko-słowackiej współpracy transgranicznej?*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2013, nr 1 (51).
Lewkowicz Ł., *Euroregiony na pograniczu polsko-słowackim. Geneza i funkcjonowanie*, Lublin 2013.
Lewkowicz Ł., *Pogranicze polsko-słowackie – analiza instytucjonalna*, „Tarnowski Przegląd Nauk Społeczno-Humanistycznych" 2018, nr 2.

Lewkowicz Ł., *Uwarunkowania i formy instytucjonalnej polsko-czeskiej współpracy transgranicznej*, „Przegląd Geograficzny" 2019, t. 91, z. 4.

Lewkowicz Ł., *Współpraca parlamentarna w ramach inicjatywy „Europa Karpat"*, [w:] *Dyplomacja parlamentarna w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 2015–2019*, red. B. Surmacz, A. Kuczyńska-Zonik, Lublin 2019.

Lewkowicz Ł., *Współpraca transgraniczna i euroregionalna w ujęciu teoretycznym*, [w:] *Myśl polityczna w społeczeństwie informacyjnym*, red. E. Maj, E. Kirwiel, E. Podgajna, Lublin 2015.

Mattoš B., *Determinanty współpracy transgranicznej Austrii i Republiki Słowackiej. Rola Bratysławy i Wiednia w rozwoju wzajemnych kontaktów*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies" 2014, t. 2, nr 2.

Medeiros E., *(Re)defining the Euroregion Concept*, „European Planning Studies" 2011, nr 19.

O nas, http://www.cetc-egtc.eu/pl/o-nas.

Ocskay G., *Policy environment*, [w:] *Overview of the EGTCs around Hungary*, red. S. Svensson, G. Ocskay, Budapest 2016.

Pokojska J., *Granice na pograniczu? Przypadek pogranicza polsko-słowackiego Sromowce Niżne-Czerwony Klasztor*, Warszawa 2017.

Program polskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej (V4) 1.07.2020 – 30.06.2021 „Powrót na właściwe tory" [„Back on track"], https://www.gov.pl/web/V4prezydencja/priorytety-polskiej-prezydencji.

Powołano Stowarzyszenie Samorządów Euroregion „Roztocze", https://www.lubelskie.pl/aktualnosci/powolano-stowarzyszenie-samorzadow-euroregion-roztocze/.

Powstało stowarzyszenie samorządów Euroregionu Roztocze, https://lublin.tvp.pl/48142989/ powstalo-stowarzyszenie-samorzadow-euroregionu-roztocze [30.09.2020].

Przybyła Z., *Euroregiony w polityce regionalnej*, [w:] *Dylematy i osiągnięcia polskiej polityki transformacji gospodarczej*, red. H. Ćwikliński, G. Szczodrowski, Gdańsk 1995.

Radek R., *Znaczenie współpracy transgranicznej w rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych polskiego pogranicza*, Katowice 2011.

Skorupska A., *Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej – ocena i perspektywy*, „Biuletyn PISM" 2017, nr 59 (1501), https://pism.pl/publikacje/Europejskie_ugrupowania_wsp__pracy_terytorialnej___ocena_i_perspektywy.

Strony krajowe, http://www.karpacki.pl/euroregion-fundusze_unijne-strony_krajowe -36.html.

Svensson S., *Institutional memory: previous experience of institutional cross-border cooperation along the Hungarian borders*, [w:] *Overview of the EGTCs around Hungary*, red. S. Svensson, G. Ocskay, Budapest 2016.

Swianiewicz P., *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd Terytorialny" 2005, nr 10.

Szczepaniak M., *Fundacja Karpacka – przykład pozarządowego wspomagania wielostronnej współpracy transgranicznej*, [w:] *Euroregiony. Mosty do Europy bez granic*, red. W. Malendowski, M. Szczepaniak, Warszawa 2000.

Székely-Kotosz A., *Euroregions and/or cross-border regions*, „Region and Regionalism: The Role of Borderlands in United Europe" 2005, t. 1, nr 7.

Szmigiel K., *Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw*, Warszawa 2009.

Więckowski M., *Przyrodnicze uwarunkowania kształtowania się polsko-słowackich więzi transgranicznych*, Warszawa 2004.

Woźniak M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny" 2005, nr 4.

Spis map

Mapa 1. Euroregion Karpacki
Mapa 2. Obszar inicjatywy Centrope
Mapa 3. EUWT w Europie
Mapa 4. EUWT na zewnętrznych granicach Węgier

Dr Łukasz Lewkowicz
Starszy analityk w Zespole Wyszehradzkim

Politolog. Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Adiunkt w Katedrze Myśli Politycznej Instytutu Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Zainteresowania badawcze: historyczne i współczesne stosunki polsko-słowackie, polityka zagraniczna Słowacji, funkcjonowanie Grupy Wyszehradzkiej i Inicjatywy Trójmorza, współpraca transgraniczna w Europie Środkowej, komunikowanie polityczne, myśl geopolityczna. Praktykant w Ambasadzie RP w Bratysławie. Odbył staże naukowe na Słowacji, w Czechach i na Litwie. Autor licznych artykułów naukowych i książek, w tym monografii autorskiej: *Euroregiony na pograniczu polsko-słowackim. Geneza i funkcjonowanie*, Lublin 2013.

Idea transgranicznej współpracy lokalnych i regionalnych społeczności zrodziła się w Europie Zachodniej po zakończeniu II wojny światowej. Wiązało się to z początkiem procesu integracji państw europejskich, dawniej często nastawionych do siebie wrogo. Podobny proces miał miejsce po 1989 r. również w państwach Europy Środkowej. Był on możliwy dzięki transformacji ustrojowej, reaktywacji samorządu terytorialnego i wsparciu finansowemu Unii Europejskiej. W ciągu trzech dekad transformacji w Europie Środkowej utworzono kilkadziesiąt różnego rodzaju podmiotów transgranicznych, takich jak euroregiony i europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej. Celem prezentowanej publikacji jest analiza rozwoju współpracy transgranicznej w państwach członkowskich Grupy Wyszehradzkiej. Praca składa się z czterech rozdziałów: dwa pierwsze dotyczą rozważań nad istotą i uwarunkowaniami współpracy transgranicznej w Europie Środkowej, natomiast w dwóch kolejnych szczegółowo analizuje się działających w regionie aktorów transgranicznych oraz planowane po 2020 r. zmiany polityki spójności UE i założenia aktualnej polskiej prezydencji w V4.

ISBN 978-83-66413-25-2
9 788366 413252
www.ies.lublin.pl