

ANNALS
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. XXXII, 1

SECTIO K

2025

AGNIESZKA MAGDALENA ZARĘBA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. Wydział Nauk Społecznych. Instytut Nauk o Polityce
i Administracji

ORCID ID: 0000-0003-1639-0413

ANNA SZACHOŃ-PSZENNY

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. Wydział Nauk Społecznych. Instytut Nauk o Polityce
i Administracji

ORCID ID: 0000-0002-2353-3745

*Najstarszy i najmłodszy euroregion na granicach Polski
Nysa–Roztocze: perspektywa porównawcza, wybrane problemy.
Raport z badań*

The Oldest and Youngest Euroregion on the Polish Border Nysa–Roztocze: A Comparative Perspective,
Selected Issues. Research Report

ABSTRAKT

Artykuł stanowi raport z projektu badawczego na temat: „Najstarszy i najmłodszy euroregion w Polsce Nysa–Roztocze – wymiana doświadczeń współpracy terytorialnej na wewnętrznej i zewnętrznej granicy UE”. Główny cel projektu stanowiło pogłębione badanie teoretyczno-praktyczne tematyki samorządu terytorialnego w Polsce, w perspektywie integracji europejskiej i współpracy terytorialnej ze społecznościami lokalnymi w UE i państwach trzecich. Natomiast celem szczegółowym była wymiana doświadczeń i udoskonalenia działań euroregionów na wewnętrznej i zewnętrznej granicy UE. Najstarszy w Polsce Euroregion Nysa został utworzony na początku integracji europejskiej Polski, a najmłodszy Euroregion Roztocze powstał w okresie największego kryzysu w UE wywołanego pandemią oraz wojną w Ukrainie. Analiza porównawcza objęła kilka wybranych wymiarów realizujących cel ogólny i szczegółowy. Po pierwsze, wymiar polityczny, zakładający, że euroregiony, realizując politykę regionalną UE, przyspieszają

i wzmacniają współpracę transgraniczną na poziomie lokalnym. Po drugie, wymiar prawny – zmiana funkcji granic UE z zewnętrznej na wewnętrzną znacznie ułatwiła i odformalizowała współpracę samorządów państw członkowskich UE. Po trzecie, wymiar międzyregionalny/samorządowy – powyższe problemy w sposób szczególny wpłynęły na współpracę transgraniczną samorządów, które zmierzyły się w pierwszej kolejności z wyzwaniem utrzymania współpracy w tych szczególnych warunkach. Z przeprowadzonych badań, w tym współpracy transgranicznej polsko-czesko-niemieckiej, określono liczne rekomendacje, zwłaszcza w kontekście drogi Ukrainy do UE.

Słowa kluczowe: euroregiony, Nysa–Roztocze, granice, współpraca transgraniczna

WSTĘP

Euroregiony stanowią zinstytucjonalizowaną formę współpracy transgranicznej. Są one typowe w Unii Europejskiej (UE), natomiast współpraca transgraniczna występuje również poza obszarem UE. Kolejną, bardziej złożoną formą współpracy euroregionalnej są europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej [Lewkowicz 2020: 7]. Euroregiony, jako podstawowa i szczególna forma współpracy międzynarodowej dotyczą kooperacji między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby sąsiadujących ze sobą państw. Współpraca pomiędzy partnerami euroregionu zawiera kontakty sąsiedzkie, regionalne lub lokalne poziomem współpracy, oraz charakteryzuje się partycypacją społeczną i szerokim zakresem współdziałania. Realizowanie współpracy transgranicznej wpisane w ustawodawstwo jest realizowane zawsze w ramach prawa wewnętrznego, zgodnie z wytycznymi polityki zagranicznej państwa [Lewkowicz 2011: 46].

Podstawę badań stanowi porównanie najstarszego i najmłodszego euroregionu w Polsce – Euroregionu Nysa oraz Euroregionu Roztocze. Euroregion jako wydzielona jednostka na obszarze dwóch lub więcej państw jest formą współpracy transgranicznej pomiędzy regionami państw członkowskich UE, państw kandydujących oraz regionami sąsiadujących państw trzecich. W tworzeniu euroregionu uczestniczą przedstawiciele lokalnych i regionalnych władz samorządowych. Euroregion Nysa-Neisse-Nisa obejmuje trzy obszary przygraniczne położone w środkowej Europie na wewnętrznej granicy UE, u styku granic Polski, Czech i Niemiec. Powstał w 1991 r., a jego stolicami są: Jelenia Góra, Liberec i Żytawa; w Polsce w zasięgu województwa dolnośląskiego. Euroregion Roztocze-Розточчя obejmuje natomiast dwa obszary przygraniczne położone na zewnętrznej granicy wschodniej UE, u styku granic Polski i Ukrainy. Powstał w 2021 r., a jego stolicami są: Tomaszów Lubelski i Żółkiew; w Polsce w zasięgu województwa lubelskiego [Euroregion Roztocze].

Głównym celem projektu było pogłębione badanie teoretyczno-praktyczne tematyki samorządu terytorialnego w Polsce, w perspektywie integracji europejskiej i współpracy terytorialnej ze społecznościami lokalnymi w UE i państwach trzecich.

Natomiast celem szczegółowym projektu była wymiana doświadczeń i udoskonalenia działań euroregionów na wewnętrznej i zewnętrznej granicy UE. Euroregion Nysa został utworzony na początku integracji europejskiej Polski, a Euroregion

Roztocze powstał w okresie największego kryzysu w Europie i na świecie wywołanego pandemią oraz wojną w Ukrainie. W literaturze przedmiotu Euroregion Nysa jest uznawany za rodzaj laboratorium mający służyć za egemplifikację współpracy transgranicznej pomiędzy „starą a nową” Unią [Despiney-Żochowska 2008: 5]. Współpraca w Euroregionie Nysa po włączeniu Polski do UE, a następnie strefy Schengen, przestała mieć znaczenie w wymiarze współpracy transgranicznej z państwami trzecimi, natomiast rola ta jest kluczowa w Euroregionie Roztocze. Bazę porównawczą stanowiło funkcjonowanie tych euroregionów w rzeczywistości „Europy bez granic”¹.

Analiza porównawcza objęła kilka wybranych wymiarów realizujących cel i założenia projektu badawczego:

- 1) wymiar polityczny – euroregiony, realizując politykę regionalną UE, przyspieszają i wzmacniają współpracę transgraniczną na poziomie lokalnym;
- 2) wymiar prawny – zmiana funkcji granic UE z zewnętrznej na wewnętrzną znacznie ułatwiła i odformalizowała współpracę samorządów państw członkowskich UE;
- 3) wymiar międzyregionalny/samorządowy – powyższe problemy w sposób szczególny wpłynęły na współpracę transgraniczną samorządów, które zmierzyły się w pierwszej kolejności z wyzwaniami utrzymania współpracy w tych szczególnych warunkach².

Biorąc pod uwagę powyższe aspekty i realizując w ich świetle cele badań w końcowej wersji raportu badawczego, zamieszczono rekomendacje na przyszłość. Realizacja analizy porównawczej wymagała postawienia następujących pytań badawczych:

- 1) Jak wyglądało funkcjonowanie euroregionów na początku oraz na obecnym etapie integracji europejskiej?
- 2) Jakie są doświadczenia i wnioski, zwłaszcza na etapie zmiany funkcji granic, w kontekście porównania sytuacji na wewnętrznej i zewnętrznej granicy UE?
- 3) Jakie są przykłady działań w zakresie wymiany doświadczeń społeczności lokalnych euroregionów?
- 4) Jaka była ścieżka zmiany granicy polsko-niemieckiej i polsko-czeskiej na granicę wewnętrzną UE i jak wyglądała współpraca transgraniczna przed i po przystąpieniu do strefy Schengen?
- 5) Jakie są perspektywy zmiany zewnętrznej granicy polsko/unijno-ukraińskiej na wewnętrznej granicy UE?

Zadania badawcze wpisują się w cele, które powinny spełniać euroregiony, a stanowią je przede wszystkim: umacnianie warunków gospodarczych i społeczno-kul-

¹ Na temat „Europy bez granic” zobacz szerzej: Szachon-Pszenny [2011].

² Warto zaznaczyć, iż pierwotnie raport badawczy zawierał więcej wymiarów analitycznych dotyczących współczesnych wyzwań, tj. pandemia COVID-19, czy trwająca pełnoskalowa wojna w Ukrainie, na potrzeby niniejszego artykułu zdecydowano o ograniczeniu analizy.

turowych, uczynienie ze zdecentralizowanych regionów siły napędowej współpracy transgranicznej, zmiany charakteru granic i przewyciężenia krępujących uregulowań państwowych dotyczących nieprzenikalności granic³.

Projekt badawczy został zrealizowany w oparciu o współpracę ze Stowarzyszeniem „Rzeczpospolita Samorządna” z Wrocławia⁴. Jego realizacja odbywała się z wykorzystaniem dostępnych programów i instrumentów realizacji dyplomacji publicznej na poziomie lokalnym. Zadania badawcze zostały zrealizowane w oparciu o główny cel, jakim była wymiana doświadczeń współpracy terytorialnej na wewnętrznej i zewnętrznej granicy UE. Grupy badawcze obejmowały przedstawicieli trzech podmiotów z Euroregionu Nysa i Roztocze:

- 1) jednostek samorządu terytorialnego (najliczniejsza grupa badawcza);
- 2) pracowników Euroregionu Nysa i Roztocze (grupa badawcza określająca cele działalności);
- 3) funkcjonariuszy Straży Granicznej (pomocnicza grupa badawcza). W przypadku tej ostatniej grupy realizacja projektu napotkała trudności w postaci sprzeciwu przełożonych do ujawniania danych.

W badaniach jakościowych zastosowano metodę wywiadów pogłębionych. Dawało to możliwość poznania perspektywy odbiorcy z jego opiniami, a nawet analizą i przemyśleniami na zadane pytanie. Przed każdym wywiadem rozmówcy mieli możliwość zapoznania się z problematyką wywiadu. Każdy wywiad trwał około 40 minut. Zdecydowano się na dwie metody badawcze: CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*) – wywiad telefoniczny po nawiązaniu kontaktu przez ankietę, CAWI (*Computer Assisted Web Interview*) – samodzielne wypełnienie ankiety internetowej przez respondenta [Halperin, Heath 2012: 253–283]. Całość badania jakościowego przeprowadzał Zespół badawczy w składzie: dr Anna Szachóń-Pszenny (Wykonawca), dr Agnieszka Zaręba (Podwykonawca) oraz Instytut Badawczy IPC Sp. z o.o. we Wrocławiu. Wszystkie materiały z wywiadów są przechowywane w Archiwum Instytutu Badawczego IPC Sp. z o.o. we Wrocławiu.

Chcąc zrealizować wszystkie cele projektu, podjęto indywidualne kroki współpracy z funkcjonariuszami Straży Granicznej w stanie spoczynku. Zrealizowane wywiady nie zostały w pełni cytowane ze względu na tajemnicę służbową. Dla podniesienia komfortu wypowiedzi zapewniono badanych o anonimowości ich opinii. W przypadku badanych nie miały znaczenia kwestie tożsamości płciowej, wykształcenia czy miejsca zamieszkania. Zrealizowano 17 wywiadów pogłębionych, w tym: 15 zarówno z administracji samorządowej, jak i pracowników euroregionów zarówno Nysa, jak i Roztocze oraz 2 z administracji granicznej.

³ Szerzej na temat celów euroregionów: Greta, Otto [2018: 75–84].

⁴ Oficjalna strona internetowa: www.rzeczpospolitasmorzadna.pl (dostęp: 15.09.2024).

WYMIAR POLITYCZNY – EUROREGIONY, REALIZUJĄC POLITYKĘ
REGIONALNĄ UE, PRZYSPIESZAJĄ I WZMACNIAJĄ WSPÓŁPRACĘ
TRANSGRANICZNĄ NA POZIOMIE LOKALNYM

Euroregiony stanowią „katalizatory” samorządowej współpracy transgranicznej, są też formami współpracy międzynarodowej na niższym poziomie. Jak wskazują pracownicy euroregionów:

- „dają pewnego rodzaju możliwość współpracy międzynarodowej na poziomie samorządowym, ale też współpracujemy tutaj w imieniu państwa polskiego” [Transkrypcja wywiadu nr 7: 00:51:01];
- „my jedziemy na Ukrainę, Ukraińcy przyjeżdżają do nas, czy jakichkolwiek innych tutaj z lokalizacji, tak, czy tam z Niemcami, czy z Czechami, no to to jest pewnego rodzaju taka na niższym poziomie współpraca międzynarodowa” [Transkrypcja wywiadu nr 7: 00:51:48];
- „euroregiony, tak kolokwialnie to nazwę, robią dobrą robotę dla państwa polskiego w stosunkach międzynarodowych. I samorzady te członkowskie” [Transkrypcja wywiadu nr 7: 00:54:08].

Należy także podkreślić, że w wypowiedziach respondentów wybrzmiewa też argument, iż najważniejsze było nie tyle samo powstanie euroregionów, co ogólnie rozumiany rozwój współpracy transgranicznej: „Od razu założyliśmy, że przecież nie jest naszym celem [...] powołanie euroregionu, tylko celem jest stworzenie narzędzia, które będzie służyło do rozwoju” [Transkrypcja wywiadu nr 10: 00:07:53].

Podstawą funkcjonowania euroregionów były również wspólne problemy obejmujące regiony przygraniczne, przede wszystkim zanieczyszczenie środowiska naturalnego. Świadczy o tym wypowiedź jednego z rozmówców: „Tak, czarny trójkąt, klęska ekologiczna dotknęła głównie tutaj Góry Izerskie. I to chyba było głównym impulsem do tego, żeby wspólnie coś z tym zrobić. A jak już ta współpraca się instytucjonalizowała, zostały zarejestrowane trzy stowarzyszenia po stronie czeskiej, niemieckiej i polskiej, to wtedy zaczęły się rodzić pomysły na współpracę również na innych tematach” [Transkrypcja wywiadu nr 6: 00:02:25].

Jeden problem stał się podstawą dalszej współpracy w innych wymiarach: społecznym, sportowym, turystycznym, edukacyjnym. Współpraca transgraniczna jest wielowymiarowa, uwzględniając także czynnik ludzki (obok wymiany towarowej), co przyczyniło się do jej wydatnego wzmocnienia. Do zaistnienia współpracy na poziomie euroregionu konieczne były uwarunkowania międzynarodowe, wzajemne chęci wyrażone do nawiązania współpracy wśród kręgów politycznych, gospodarczych i kulturowych.

Działalność euroregionów od początku była ukierunkowana na zacieśnianie współpracy, a dzięki nim wielokrotnie udało się ją przyspieszyć. Przykładami tego są: turystyka, dziedzictwo kulturowe, koordynacja współpracy w sytuacjach kryzysowych, pozyskiwanie funduszy.

Turystyka stała się głównym celem współpracy euroregionalnej, która przyczyniła się do wzrostu atrakcyjności turystycznej euroregionów, a tym samym poziomu życia ich mieszkańców. Powstanie euroregionów często opiera się właśnie o branżę turystyczną, jak wskazuje administracja Euroregionu Roztocze: „jest potrzeba zacieśnienia współpracy całkowicie granicznej, bo nasz euroregion obejmuje geograficzny obszar Roztocza, czyli to czym my zajmowaliśmy się tutaj promując miasto i region, więc to jakby się w stu procentach wpisywało, czyli wszelkie... Turystyka” [Transkrypcja wywiadu nr 8: 00:01:04].

Cechą charakterystyczną Euroregionu Nysa jest nasycenie zabytkami o dużej wartości kulturowej oraz turystycznej, zwłaszcza Góry Izerskie i Karkonosze, które w ciągu roku są odwiedzane przez około 2 mln turystów. Ograniczeniem dla rozwoju projektów w ramach turystyki są granice administracyjne euroregionu niepokrywające się z granicami administracyjnymi gmin.

W ramach rekomendacji warto rozważyć rozszerzenie euroregionu o pozostałych uczestników lub zaproszenie gmin czeskich do indywidualnego projektu. Często występuje kompilacja atrakcji w dwóch miastach należących do Euroregionu Nysa, leżących po obu stronach granicy. Kolejnym przykładem podnoszenia atrakcyjności turystycznej euroregionu jest zintegrowana komunikacja. W ramach Euroregionu Nysa jest ona przykładem wzajemnej współpracy ułatwiającej bezpośrednią i niskokosztową komunikację, która jest zarówno podstawą rozwoju turystyki, jak i współpracy transgranicznej: „Za 50 zł w dowolnej kasie biletowej, kolejowej lub autobusowej po stronie polskiej, to możemy przez cały dzień, 24 godziny przemieszczać się komunikacją. Wszystkimi środkami komunikacji po niemieckiej i po czeskiej stronie. A połączenia są tak ułożone, że można w ciągu jednego dnia cały Euroregion dookoła objechać” [Transkrypcja z wywiadu nr 6: 00:15:08].

Świadcą o tym też inne wypowiedzi rozmówców: „Głównym problemem euroregionu Nysa, jak powstawała była zbyt mała liczba przejść granicznych. I Euroregion Nysa doprowadził do tego, w ramach Euroregionu Grupy Robocze, doprowadziły do tego, że rządy trzech krajów się spotkały, uzgodniły i powstały turystyczne przejścia graniczne” [Transkrypcja z wywiadu nr 6: 00:20:07].

Z doświadczeń Euroregionu Nysa wynikają rekomendacje dla Euroregionu Roztocze dotyczące utworzenia turystycznych przejść granicznych: „W Euroregionie Roztocze to może być jeden z podstawowych zaczynów tego rozwoju współpracy, żeby stworzyć przejścia graniczne, turystyczne i dla mieszkańców strefy nadgranicznej, bez tego rygoru, który jest na granicy, no bo tam jest większy problem” [Transkrypcja z wywiadu nr 6: 00:20:59].

Kluczem do rozwoju współpracy transgranicznej jest wzajemne uznawanie określonych praw, zasad i reguł respektowanych przez obie strony. Dodatkowy czynnik to problem przestrzegania prawa, niestanowienia zagrożenia dla bezpieczeństwa danego obszaru. Obecnie takie funkcjonowanie w Euroregionie Roztocze jest niemożliwe, ze względu na działania wojenne w Ukrainie, ale i działania hybrydowe Białorusi i Rosji wykorzystujące migrantów na terenach przygranicznych z Polską. Jednocze-

śnie w zwalczaniu instrumentalizacji migrantów i przestępczości transgranicznej na wschodniej granicy zewnętrznej pomocne mogą okazać się wspólne placówki graniczne, jak powstała na obszarze Euroregionu Nysa, wspólna polsko-niemiecka placówka graniczna w Ludwigsdorfie. Instrumentalizacja migracji, która uległa szczególnemu nasileniu na granicy z Białorusią od połowy 2021 r., doprowadziła do konkretnych działań prawnych, mających na celu jej usankcjonowanie. Instrumentalizacja migrantów przez reżim białoruski i wywołana tym destabilizacja wpłynęła na przeobrażanie się podejścia UE nie tylko wobec ochrony wschodniej granicy zewnętrznej, ale również zarządzania granicami unijnymi w sytuacjach kryzysowych [Szachon-Pszenny, Zaręba 2024: 64].

Euroregiony stają się promotorem działań o wymiarze międzynarodowym zarówno o znaczeniu regionalnym, jak i globalnym. Z kolei podniesienie rangi regionalnego dziedzictwa kulturowego do rangi światowego dziedzictwa kulturowego stało się motorem napędowym powstawania oraz rozwoju euroregionów. Przykładem są okoliczności powstania Euroregionu Roztocze, którego projekt pojawił się kilkanaście lat wcześniej, jak wskazują jego władze: „wtedy muszę powiedzieć, że w jakimś sensie nie spotkało to się z żadnym odzewem. Nie zauważono, że jest to ważne. Temat pojawił się jako coś, do czego mogliśmy wrócić w roku 2019, gdy Komitet UNESCO w Paryżu wpisał Roztocze na listę transgranicznych rezerwatów biosfery⁵. I to był rzeczywiście taki impuls, który spowodował, że bardzo szybko zebraliśmy samorządy z terenu Polski zarówno województwa lubelskiego, podkarpackiego, jak i samorządy z Ukrainy. I taki wniosek, taką propozycję, żeśmy sformułowali. To było dokładnie 7 lutego 2020 roku. Oczywiście wcześniej bazujemy na kontaktach takich samorządowych, które były prowadzone, ale nie w ramach współpracy zorganizowanej w ramach Euroregionu, co jest oczywiste. [...] po prostu uwzględniając te wszystkie uwarunkowania geograficzne, uwzględniając nasze podobieństwo kulturowe i dziedzictwo historyczne, po prostu uznajemy, że chcemy stworzyć nowy związek samorządowy, związek transgraniczny, którego celem będzie zacieśnianie tych wszystkich kontaktów. No, szeroko żeśmy do tego podeszli, bo mieliśmy wszystko, właśnie z ochroną środowiska, no, odwołując się do transgranicznego rezerwatu biosfery, chociażby” [Transkrypcja wywiadu nr 10: 00:01:24].

Jednocześnie należy podkreślić, że w tworzeniu euroregionu pierwotną rolę miała bardzo dobra współpraca samorządowa, która stała się podwaliną powsta-

⁵ Rezerwaty biosfery, tworzone w ramach Programu UNESCO Człowiek i Biosfera (MAB), stanowią modelowe przykłady wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju – poszanowania środowiska i wartości kulturowych istotnych dla społeczności lokalnych. Są to miejsca, w których monitoruje się wpływy zmian klimatycznych i przeciwdziała ich skutkom. Funkcjonowanie rezerwatów biosfery opiera się na współpracy ze środowiskami naukowymi i na aktywnym uczestnictwie władz lokalnych i mieszkańców. Pełnią one coraz ważniejszą rolę edukacyjną. Decyzję o utworzeniu rezerwatu biosfery podejmuje Międzynarodowa Rada Koordynacyjna Programu MAB, który jest międzyrządowym programem współpracy naukowej UNESCO, działającym od 40 lat. Rezerwaty krajowe i transgraniczne tworzą Światową Sieć Rezerwatów Biosfery, <https://www.unesco.pl/nauka/czlowiek-i-biosfera-mab/rezerwaty-biosfery-a-miejsca-swiatowego-dziedzictwa/>, (dostęp: 23.05.2024).

nia euroregionów. Ponadto wymiana wzajemnych doświadczeń może odbywać się również w ramach ochrony środowiska naturalnego. W Euroregionie Nysa funkcjonują parki narodowe, które posiadają bogate doświadczenie w ochronie przyrody. Mogłyby być one dodatkowym źródłem wiedzy dla innych parków narodowych na terenie Euroregionu Roztocze. Jak wskazują samorządowcy z Euroregionu Nysa: „My mamy Karkonoski Park Narodowy, Czesi też mają Park Narodowy i wspólnie oba parki narodowe tworzą bilateralny rezerwat przyrody. Wspólnie chronią tę przyrodę. Ale na pewno leśnicy i przyrodnicy mogliby się wymienić doświadczeniami przekazać. [...] Gdyby się pojawił problem na przykład taki jak w górach Izerskich, czyli wymierania lasów świerkowych na Roztoczu, to wtedy mogliby przekazać sobie swoje doświadczenia. Ale no przyroda Roztocza jest trochę inna niż przyroda tutaj, bo praktycznie jedna trzecia Euroregionu Nysa to są tereny typowo górskie” [Transkrypcja wywiadu nr 6: 00:25:41 – 00:26:35].

W ramach rekomendacji warto podkreślić, iż turystyka jest jedną ze sfer, w której mogłoby dojść do wymiany doświadczeń, poglądów oraz idei pomiędzy pracownikami obu euroregionów, tym bardziej że Euroregion Nysa realizował projekty związane z budową ścieżek rowerowych, co mogło być pomocne przy realizacji sztandarowego projektu Euroregionu Roztocze „Rowerowe Roztocze”.

Euroregion Roztocze może bazować na doświadczeniach Euroregionu Nysa przy swoim najnowszym projekcie: „Rowerowe Roztocze. To jest projekt, który składaliśmy jako Biuro Euroregionu. Fiskę i później ostatecznie ten projekt rozrysowaliśmy do pewnego momentu. Finalnie z tego projektu powstanie 130 kilometrów dróg pieszo-rowerowych na terenie całego Roztocza” [Transkrypcja wywiadu nr 7: 00:13:09].

WYMIAR PRAWNY – ZMIANA FUNKCJI GRANIC UE Z ZEWNĘTRZNEJ NA WEWNĘTRZNĄ ZNACZNIE UŁATWIŁA I ODFORMALIZOWAŁA WSPÓLPRACĘ SAMORZĄDÓW PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE

Bazę porównawczą w omawianym badaniu stanowiło funkcjonowanie Euroregionów Nysa i Roztocze w rzeczywistości „Europy bez granic”. W tym zakresie podstawowym wnioskiem jest stwierdzenie, że dla współpracy euroregionalnej duże znaczenie ma funkcja granicy pomiędzy współpracującymi państwami. W Euroregionie Nysa zmiana funkcji granic znacznie ułatwiła współpracę transgraniczną. Współpraca w Euroregionie Nysa po włączeniu Polski do UE, a następnie do strefy Schengen przestała mieć znaczenie w wymiarze współpracy transgranicznej z państwami trzecimi, natomiast rola ta jest kluczowa w Euroregionie Roztocze. Współpraca w Euroregionie Roztocze nadal wymaga pokonywania barier związanych z istnieniem granicy zewnętrznej.

Potwierdzenie wniosków z badań znajduje się też w literaturze przedmiotu dotyczącej Euroregionu Nysa, traktującej na temat wejścia Polski i Czech do UE, w kontekście nowych szans i możliwości w sferze bezpieczeństwa. Wejście do strefy

Schengen spowodowało koncentrację na zadaniach dostosowawczych do wymogów na granicach, zwłaszcza wschodnich – czyli zewnętrznych UE. Skupienie się na staraniach spełnienia wymogów formalnych i technicznych na granicach zewnętrznych odsunęło nieco możliwości dyskusji o problemach bieżących na granicach wewnętrznych, którymi stała się wtedy granica polsko-niemiecka, czesko-niemiecka i polsko-czeska. Zacieśnienie współpracy było generowane przez doświadczenia kryzysów, poczucie braku bezpieczeństwa. Obywatele zdecydowanie pozytywnie oceniali rozszerzenie Unii Europejskiej oraz strefy Schengen, oczekując skutecznych rozwiązań potencjalnych problemów [Zdulski 2011: 36–37].

Na wzmocnienie współpracy w euroregionie Nysa znacznie wpłynęło włączenie Polski i Czech do UE i strefy Schengen. Wejście Polski i Czech do UE 20 lat temu było jednocześnie elementem największego rozszerzenia Unii i znacznie ułatwiło współpracę regionalną w Euroregionie Nysa, gdzie wszystkie państwa stały się państwami członkowskimi UE. Ponadto polskie i czeskie uczestnictwo w strefie Schengen od prawie 17 lat pozwala na przekraczanie granic bez kontroli, co z punktu widzenia obywateli UE jest największym osiągnięciem integracji europejskiej. Uprościło to współpracę transgraniczną w każdym wymiarze rozpoczynając od prawnego, a kończąc na społecznym. Jak wskazują władze Euroregionu Nysa: „granice nam pękły. Były granice praktycznie, no już ich nie ma, jeszcze były, no bo paszporty, tam przejścia graniczne, o to się wojowało” [Transkrypcja z wywiadu nr 3: 00:01:39].

Przed wejściem w obszar „Europy bez granic” dla ułatwienia przepływu osób: „problemem wówczas były na przykład przejścia graniczne, które było zdecydowanie za mało. Było tak, że optowaliśmy tutaj na rzecz utworzenia tych przejść granicznych” [Transkrypcja z wywiadu nr 5: 00:24:29].

Władze Euroregionu Nysa wskazują wprost, że: „Teraz to nie stanowi problemu” [Transkrypcja z wywiadu nr 5: 00:24:30].

Z wywiadów wynika, że w ramach Euroregionu Nysa można wskazać obszary, które zwiększyły efektywność kompetencji samorządu lokalnego, np. w odniesieniu do zarządzania kryzysowego, współpracy Policji i Straży Granicznej, Straży Pożarnej czy pogotowia w ramach ochrony przed przestępczością zorganizowaną, gospodarowania odpadami, edukacji ekologicznej i ułatwienia współpracy po akcesji Polski i Czech do UE, a następnie strefy Schengen. Współpraca ta jest nagradzana na szczeblu transgranicznym oraz kontynuowana, np.: „straże pożarne z Polski, z Czech, dostały nagrodę za współpracę oraz pogotowie ratunkowe z Polski i z Czech” [Transkrypcja z wywiadu nr 5: 00:21:32].

W ramach zwalczania przestępczości zorganizowanej współpracują: „Policja, Straż Graniczna. Straż Graniczna obecnie robi projekty, na przykład polsko-czeskie, czyli [...] tutaj placówka w Jeleniej Górze z czeskimi partnerami” [Transkrypcja z wywiadu nr 5: 00:22:41].

Funkcjonowanie na terenach przygranicznych w sąsiadujących państwach stwarza szansę na wymianę towarową i osobową. Ułatwieniem takiej wymiany jest uruchomienie turystycznych przejść granicznych, co umożliwia szybkie przekraczanie

nawet zewnętrznej granicy UE, tak jak to było w latach 90. XX w. w przypadku funkcjonowania Euroregionu Nysa.

W ujęciu Wykonawców projektu krokiem przejściowym do zmiany funkcji granicy zewnętrznej na wewnętrzną byłoby utworzenie turystycznych przejść granicznych na granicy unijno-ukraińskiej, tak jak to miało wcześniej miejsce w Euroregionie Nysa przed wejściem Polski i Czech do strefy Schengen. Jak wynika z wypowiedzi respondentów z Euroregionu Nysa: „Granica zewnętrzna, ale można byłoby pokusić się o stworzenie sieci takich właśnie przejść [turystycznych – przyp. Aut.], co jeszcze bardziej ten region by uatrakcyjniło, bo jeżeli ja przyjadę na Roztocze jako turysta i nie muszę godzinami stać w kolejce, żeby przekroczyć granicę, to chętniej skorzystam z tych przejść turystycznych, i przyjadę do tego regionu, bo on mi daje możliwość poznania drugiej strony. Bo jeżeli ja mam perspektywę spędzenia pół dnia w kolejce na granicy, to mnie to nie interesuje” [Transkrypcja wywiadu nr 6: 00:21:54].

W przypadku Euroregionu Roztocze warto rozważyć – po zakończeniu działań wojennych – zainicjowanie rozmów i uruchomienie tego typu przejść turystycznych w celu intensyfikacji współpracy transgranicznej oraz rozwoju turystycznego Roztocza. We wnioskach końcowych i rekomendacjach dla administracji ukraińskiej na drodze do UE⁶ warto wskazać na rozwijanie współpracy transgranicznej początkowo o najprostsze rozwiązania, umożliwiające włączenie do strefy swobodnego przepływu osób. W dużej mierze chodzi o uruchomienie jak największej liczby przejść turystycznych, które nie tylko podniosą atrakcyjność turystyczną regionu, ale umożliwią wymianę osobową i towarową.

WYMIAR MIĘDZYREGIONALNY/SAMORZĄDOWY – RÓŻNICE W KRAJOWYCH STRUKTURACH ADMINISTRACYJNYCH, POLITYKA KRAJOWA I UNIJNA, POZYSKIWIANIE FUNDUSZY – WYMIANA DOŚWIADCZEŃ

Euroregiony funkcjonują na pograniczu sąsiadujących państw. Wnioski płynące z badań wskazują, że bardzo często różnice w krajowych strukturach administracyjnych stanowią barierę w rozwijaniu współpracy euroregionalnej.

Euroregion Nysa posiada trzech partnerów i trzy odrębnie funkcjonujące porządki prawne. Powoduje to dodatkowe trudności w realizacji inicjatyw euroregionu, np. wspomniana wcześniej budowa mostu na trójstyku Euroregionu Nysa jest egzemplifikacją różnic krajowych w prawie administracyjnym. „Natomiast przykładem, dwa przykłady, które wymagałyby uregulowań na temat prawa europejskiego. Pierwsze to jest uznawanie swoich przepisów między krajami, czyli tu dam przykład budowy mostu na Trójstyku, gdzie chociażby polscy architekci nie akceptują rozwiązań niemieckich, niemieccy, czeskich i tak dalej i tak dalej. Są różne przepisy. Jedna rzeka, tak, jedna rzeka Nysa, a różne przepisy przeciwpowodziowe” [Transkrypcja wywiadu nr 1: 00:34:23].

⁶ Dnia 25 czerwca 2024 r. oficjalnie rozpoczęto negocjacje akcesyjne z Ukrainą.

Odrębnie funkcjonujące przepisy w danym państwie utrudniają życie mieszkańcom terenów przygranicznych. Świadczy o tym kolejna wypowiedź respondenta: „Drugi, to jest podejmowanie, może nie na gruncie samorządów, ale rządu w sytuacji, o której rozmawialiśmy, czyli COVID-u, różne wprowadzenie przepisów dotyczących przeciwdziałania COVID-owi w różnych krajach, więc my żyjąc na styku trzech granic, gdzie w ciągu minuty możemy być w Polsce, w Czechach i w Niemczech, spotykamy trzy odmienne stanowiska, trzy odmienne postępowania, trzy odmienne zabezpieczenia. I to się na przykład też dokonuje jeżeli chodzi o przepisy na przykład, nie wiem, już dotyczące ruchu drogowego, tak? Dotyczące chociażby, nie wiem, spożywania alkoholu czy jakichś innych rzeczy” [Transkrypcja wywiadu nr 1: 00:35:24].

Podsumowując, funkcjonowanie tożsamego porządku prawnego ułatwiłoby życie mieszkańców na terenach przygranicznych: „Po prostu w ciągu minuty możemy mieć trzy, po prostu stosować trzy różne legislaty. Więc wydaje mi się, że zasadnym by było to, gdyby właśnie w obszarach przygranicznych jednak było to większe porozumienie i wspólne przepisy myślę, że dużo by ułatwiły funkcjonowaniu i życiu na trójstyku” [Transkrypcja wywiadu nr 1: 00:36:34].

Jeśli chodzi o administrację ukraińską, w Euroregionie Roztocze samorządowcy wyraźnie wskazują na różnice, które stanowią barierę: „tam ta struktura troszkę inaczej wygląda, bo jeżeli chodzi o destabilizację administracji rządowej, z tego co ja się orientuję i z tego co ja rozumiem w administracji, to gminy jak najbardziej, miasta też, natomiast wyżej szczebel, tak zwany powiatowy czy taki regionalny, to jest chyba administracja już tam wchodzi bardziej rządowa, bo ciężko się z nimi w tym w kierunku dogadać” [Transkrypcja z wywiadu nr 9: 00:12:22].

Problem w administracji ukraińskiej jest określany przez respondentów wprost: „tam nie może jeszcze mówić o prawdziwym samorządzie. Ten samorząd jest bardzo podporządkowany administracji rządowej. To jeszcze nie jest model klarowny samorządu, jaki występuje, powiedzmy, tutaj czy w Polsce, czy w krajach Europy Zachodniej [...] nie mają tej suwerenności decyzji” [Transkrypcja z wywiadu nr 2: 00:12:57].

Rzutuje to również negatywnie na starania Ukrainy o członkostwo w UE, co znajduje potwierdzenie w ocenach ukraińskiej administracji samorządowej: „No, muszą jeszcze pewnie sporo lat, zresztą przed wejściem, ubiegając się o wejście do Unii, to będą musieli ten samorząd jakby stworzyć, co na takich zasadach, jak to funkcjonuje w Europie. To znaczy z tego, co oczywiście ja zauważyłem przez te lata współpracy, no to różnica jest zasadnicza na etapie samorządności. To znaczy u nich tak jakby zauważyłem, że nie ma tej samorządności. Tam jest po prostu jakby centralnie sterowane [...]. Oni mają, ale jak mają zatwierdzone coś z góry, to wtedy mogą robić. Zresztą tak samo było z przepływami finansowymi. Tam środki finansowe nie wpływały na rachunki bezpośrednio beneficjentów, tylko tam gdzieś przez jakieś biura wojewódzkie i dopiero tam gdzieś do nich trafiały, były opłacane faktury. Także na pewno mają mniejszą samodzielność, o tak powiem” [Transkrypcja z wywiadu nr 11: 00:09:05].

Ponadto na różnice w strukturach administracyjnych na Ukrainie nakłada się inny problem – korupcja, co wprost wskazują respondenci: „że tam trzeba każdemu

za wszystko zapłacić, no to dla nas to jest niepojęte. U nas tego w latach 90. już nie było” [Transkrypcja z wywiadu nr 9: 00:16:25].

Wszechobecna w administracji ukraińskiej korupcja jest też przeszkodą w drodze do UE: „Tą zachodnią część dzisiaj im powie, że chodźcie do Unii, nie wiem, od jutra, to oni by byli. Natomiast oni mają sami świadomość podstawowego problemu swojego, czyli korupcji. [...] No, także oni... Ja mam wrażenie, że funkcjonują dwa obiegi pieniędzy po prostu” [Transkrypcja z wywiadu nr 8: 00:29:50-00:30:00].

Przedstawiciele samorządu terytorialnego współpracujący z euroregionami zgodnie potwierdzają znaczenie wpływu samorządu terytorialnego na działania władz państwowych. Powstanie obu euroregionów stanowiło inicjatywy oddolne, którym sprzyjały określone uwarunkowania polityczne, ale i nie tylko. Powstanie Euroregionu Nysa było uwarunkowane zmianami geopolitycznymi na świecie, transformacją ustrojową w Polsce, zanieczyszczeniem środowiska naturalnego. Inicjatywa powstania Euroregionu Roztocze była związana z wpisaniem Roztocza przez Komitet UNESCO na listę transgranicznych rezerwatów biosfery. Należy tutaj podkreślić bardzo ważną rolę administracji samorządowej w tworzeniu i rozwoju euroregionów. Tę rolę samorządowców widać wyraźnie w wypowiedzi jednego z respondentów: „Kiedyś samorząd był bardziej administratorem. Dzisiaj samorząd jest bardziej kreatorem rzeczywistości. [...] Tak, w tej chwili samorząd ma swoją markę, ma swoją promocję, ma swoje jakieś cele i je realizuje. Dzisiaj najlepsi samorządowcy to ci, którzy potrafią pozyskać największą ilość środków. No to widać to na przykład w mieście Zamościu. Faktycznie Euroregion jest jakby kolejnym krokiem, czyli jesteście razem, tak jak mówiłem, jest jakiś tam lobbying. Wiadomo, że jak 100, przedstawiciele 180 gmin pojedą do Ministerstwa, to ugrają więcej niż jak powiedzie jeden wójt czy prezydent nawet” [Transkrypcja z wywiadu nr 8 00:32:19 – 00:32:37].

Wobec powyższych warto zarekomendować zacieśnienie współpracy euroregionów, połączenie sił, które doprowadzi do uzyskania większego wsparcia od władz centralnych, co jest szczególnie ważne przy rozdzielaniu funduszy. Współdziałanie wszystkich samorządowców z jednego euroregionu jest o wiele mocniejszym głosem niż pojedynczych przedstawicieli samorządu, ale jeszcze lepszy efekt przyniosłoby współdziałanie samorządów kilku, a nawet wszystkich euroregionów.

Wbrew powszechnym oczekiwaniom politycy i urzędnicy szczebla lokalnego z różnych opcji politycznych potrafią współpracować na rzecz dobra wspólnego. Postawiona teza badawcza została zweryfikowana negatywnie, ponieważ w wypowiedziach respondentów znajdują się liczne potwierdzenia współpracy na poziomie samorządu i euroregionu. Świadczy o tym wypowiedź jednego z respondentów: „Jednak na poziomie lokalnym potrafimy się poradzić, ustawić swoje poglądy i politykę i pracować rzeczywiście na rzecz mieszkańców, aczkolwiek zawsze gdzieś tam pojedyncze osoby, które są, to będą działały przeciwko sztandarowi” [Transkrypcja z wywiadu nr 1: 00:39:40].

Generalnie jako problem wskazywane jest formułowanie strategii przy zmianie władzy centralnej, co powoduje tzw. martwe lata, jeśli chodzi o fundusze. „Jedyny

jaki problem jest ewentualnie w zbiorach władz centralnych to jest taki, że nie ma płynnego wejścia w kolejny okres programowania. Tylko mają pracę nad strategiami, programami. A okres się rozpoczął w 2021, prawda? Czyli za każdym kolejnym okresie te dwa lata, pierwsze okresy programowania to są martwe lata, jeżeli chodzi o fundusze. Bo ciągle jest przygotowywanie, konsultacje i tak dalej” [Transkrypcja z wywiadu nr 13: 00:28:05].

W ramach współpracy samorządowej warto wskazać wspólne oddziaływanie jednostek samorządu terytorialnego na władzę centralną. Niewątpliwie łatwiej zorganizować się w danym regionie transgranicznym, przy regionalnych problemach, związanych z funkcjonowaniem określonych euroregionów, jednakże wizja samorządu jako „kreatora rzeczywistości”, „budowania określonej marki” będzie w przyszłości odpowiadać na zapotrzebowanie obywatela zorientowanego na pozyskiwanie informacji z mediów społecznościowych.

WNIOSKI I REKOMENDACJE KOŃCOWE Z DOŚWIADCZEŃ EUROREGIONU NYSA DLA EUROREGIONU ROZTOCZE

Analiza działalności euroregionów pozwala na sformułowanie kilku wniosków w ramach określonych obszarów: utworzenie turystycznych przejść granicznych i wspólnych placówek granicznych, współpraca w ramach funduszy unijnych, wzmocnienie współpracy między regionami wobec władzy państwowej i unijnej oraz rekomendacje dla drogi Ukrainy do UE na wzór Polski.

Z doświadczeń Euroregionu Nysy dla Roztocza płyną bardzo ważne rekomendacje w zakresie ułatwienia współpracy na granicy zewnętrznej przez tworzenie nowych przejść granicznych o charakterze turystycznym, aby ułatwić współpracę i przepływ osób. Doświadczenia te opisują pracownicy Euroregionu Nysa, jednocześnie dając następujące rekomendacje na obecnej granicy zewnętrznej w Euroregionie Roztocze: „Myślę, że tak, że to może być ich potencjał. Szczerze mówiąc, ja na Roztoczu byłem trzy razy w życiu jako turysta, ale na przykład głównym problemem euroregionu Nysa jak powstawał było była zbyt mała liczba przejść granicznych. I Euroregion Nysa doprowadził do tego, w ramach Euroregionu Grupy Robocze, doprowadziły do tego, że rządy trzech krajów się spotkały, uzgodniły i powstały turystyczne przejścia graniczne” [Transkrypcja wywiadu nr 6: 00:20:07]. „Granica zewnętrzna, ale można byłoby pokusić się o stworzenie sieci takich właśnie przejść, co jeszcze bardziej ten region by uatrakcyjniło, bo jeżeli ja przyjadę na Roztocze jako turysta i nie muszę godzinami stać w kolejce, żeby przekroczyć granicę, to chętniej skorzystam z tych przejść turystycznych, i przyjadę do tego regionu, bo on mi daje możliwość poznania drugiej strony” [Transkrypcja wywiadu nr 6: 00:21:51].

Turystyczne przejścia graniczne stały się nie tylko wzmocnieniem współpracy transgranicznej i ułatwieniem w przemieszczaniu się osób, ale były też pierwszym krokiem do zmiany funkcji granicy na wewnętrzną granicę UE. Euroregion Nysa

w kolejnych etapach na drodze do „Europy bez granic” oraz przygotowania do członkostwa w strefie Schengen utworzył wspólne placówki graniczne, oparte na współpracy granicznej i policyjnej. Zniesienie kontroli granicznej na wewnętrznych granicach Euroregionu Nysa pozwoliło na utworzenie wspólnych polsko-niemieckich placówek w Pomellen, Świecku oraz Ludwigsdorfie. Pomimo zniesienia fizycznej kontroli na granicach wewnętrznych Straż Graniczna realizuje swoje zadania, m.in. regularnie zatrzymuje migrantów z państw trzecich usiłujących nielegalnie przedostać się z Polski do Niemiec, kontroluje status cudzoziemców na tym terenie, legalność ich zatrudnienia oraz prowadzenia działalności gospodarczej [Winiarska 2021].

Warto wskazać, że takie placówki służą nie tylko zwalczaniu przestępczości transgranicznej, ale też podniesieniu poziomu bezpieczeństwa obszarów transgranicznych i również rozwiązywaniu aktualnych problemów granicznych, takich jak instrumentalizacja migrantów. W ostatnich latach w ramach dofinansowań unijnych wspólne placówki graniczne, m.in. w Ludwigsdorfie, otrzymały nowoczesne pojazdy wyposażone w środki łączności, sprzęt do weryfikacji autentyczności dokumentów i prowadzenia czynności kontrolnych. Zwiększyło to swobodę podejmowania działań po obu stronach polsko-niemieckiej granicy oraz umożliwiło szybszą wymianę informacji, co wpłynęło na skuteczniejsze ściganie sprawców przestępstw. Dodatkowo jednolite dwujęzyczne oznakowanie samochodów umożliwiło lepszą widoczność wspólnych patroli i zwiększyło poczucie bezpieczeństwa mieszkańców obszarów transgranicznych [por.: Winiarska 2021].

Warto podkreślić, że od momentu rozpoczęcia instrumentalnego wykorzystywania migrantów na granicy polsko-białoruskiej w drugiej połowie 2021 r. wielu z nich usiłuje podróżować nielegalnie dalej i dotrzeć do Niemiec. Tutaj dużą rolę odgrywają funkcjonariusze ze Wspólnej Polsko-Niemieckiej Placówki w Ludwigsdorfie, którzy wielokrotnie w latach 2021–2024 zatrzymali cudzoziemców, usiłujących przy pomocy kurierów przekroczyć nielegalnie granicę państwową. Proceder przestępczy jest następstwem instrumentalizacji migrantów i opłacani kurierzy doprowadzają migrantów w dogodne do przekroczenia polsko-niemieckiej granicy miejsce, obserwują, czy w pobliżu nie ma patroli Straży Granicznej i wskazują im drogę. W efekcie cudzoziemcy zostają zatrzymani za pomocnictwo w niezgodnym z prawem przekroczeniu granicy państwowej z Białorusi na Litwę, usiłowanie niezgodnego z prawem przekroczenia granicy państwowej z Polski do Niemiec oraz za nielegalny pobyt w Polsce⁷. Wobec współczesnych problemów tym bardziej warto zarekomendować utworzenie takich placówek na granicy zewnętrznej, m.in. w Euroregionie Roztocze czy sąsiadującym z granicą białoruską Euroregionie Bug.

⁷ Opisy przypadków następstw instrumentalizacji migrantów z zewnętrznej granicy wschodniej UE na wewnętrzną granicę Polski z Niemcami znajdują się m.in.: <https://nagranicy.nastyku.pl/artypul/blisko-110-osob-z-zarzutami-organizowania-lub-pomocnictwa-w-nielegalnym-przekraczaniu-granicy,5186,1,babc9.html> (dostęp: 20.06.2024).

REKOMENDACJE WSPÓŁPRACY W RAMACH FUNDUSZY UNIJNYCH

Współpraca w ramach funduszy unijnych daje podstawową rekomendację ze strony Euroregionu Nysa dla Euroregionu Roztocze: od projektów miękkich do infrastrukturalnych.

Euroregion Roztocze może wprost skorzystać z doświadczeń Euroregionu Nysa i przejść od projektów miękkich do infrastrukturalnych. Wynika to z wymiany doświadczeń z Euroregionu Nysa i wskazuje ścieżkę, z której chcą korzystać przedstawiciele Euroregionu Roztocze: „Wspólne projekty, czy to turystyczne, czy to gospodarcze, kulturalne, bo najczęściej Euroregion Nysa przyczynił się do rozwoju tych takich, do realizacji projektów miękkich. Na początku to było wszystko miękkie, czyli kultura, wymiana, młodzieży, szkoły, festiwale i tak dalej. Ale później pojawiło się mnóstwo projektów infrastrukturalnych. I robiono przecież, do tej pory tak się robi, że ubiera się w ideę współpracy euroregionalnej jakiś projekt i dzięki temu tworzymy infrastrukturę, na którą by nas nie było stać. Budujemy halę sportową, czeski partner na przykład ma już halę sportową i on sobie jakąś dobudówkę do hali sportowej robi, a my zrobimy halę sportową i mamy dwie kompatybilne hale sportowe i już mamy efekt transgraniczny” [Transkrypcja z wywiadu nr 6: 00:23:38].

Utrudnieniem jest fakt, że w Euroregionie Nysa nie da się wykorzystać formuły trójstronnej współpracy, jedynie dwustronnej, co z kolei jest ułatwieniem dla Roztocza.

REKOMENDACJE WZMOCNIENIA WSPÓŁPRACY MIĘDZY REGIONAMI WOBEC WŁADZY KRAJOWEJ I UNIJNEJ

Warto, aby euroregiony nawiązały szerszą współpracę między sobą i mogły też z pozycji kooperacji euroregionalnej występować przed administracją centralną, co znacznie ułatwiłoby pozyskiwanie funduszy. Sam fakt występowania wszystkich samorządów z jednego euroregionu jest dobrą praktyką, więc tym bardziej warto rozszerzyć to o współpracę samorządów co najmniej kilku, a najlepiej wszystkich euroregionów. Zatem z projektu wynika rekomendacja zacieśnienia współpracy euroregionów, połączenia sił we wspólnym interesie uzyskania większego wsparcia od władz centralnych, co jest szczególnie ważne przy rozdzielaniu funduszy. Resumując, należy zarekomendować współdziałanie wszystkich samorządowców z jednego euroregionu, gdyż jest to o wiele mocniejszym głosem niż pojedynczych przedstawicieli samorządu, ale jeszcze lepszy efekt przyniosłoby współdziałanie samorządów kilku, a nawet wszystkich euroregionów.

Dodatkową trudnością są regulacje unijne odnośnie do rozliczania funduszy, biurokracja jest problemem euroregionów, samorządów, ale też wszystkich beneficjentów. Rekomendowanym rozwiązaniem wobec władz unijnych jest inicjatywa obywatelska, dotycząca odbiurokratyzowania w długotrwałej i skomplikowanej procedurze pozyskiwania funduszy, a tym samym

korzystania z efektów funduszy jako ułatwień dla społeczeństwa obywatelskiego. Wymogi formalne inicjatywy obywatelskiej i reprezentacji obywateli z siedmiu państw członkowskich są częściowo spełnione – w Euroregionie Nysa są już trzy państwa członkowskie, potrzeba jeszcze czterech do inicjatywy, a mogą nimi być najbliższej współpracujące również w ramach innych euroregionów: np. państwa V4, Austria czy Litwa.

Warto zwrócić większą uwagę na znaczenie euroregionów i dużą rolę, jaką odgrywają w rozwijaniu współpracy transgranicznej. Rekomenduje się, że euroregiony powinny być wspomagane wielopoziomowo przez samą politykę państw członkowskich, ale również na poziomie ponadnarodowym przez większe wsparcie ze strony UE.

REKOMENDACJE DLA DROGI UKRAINY DO UE – WZÓR POLSKI/WNIOSKI Z PROJEKTU

Z perspektywy długoterminowej doświadczenia Euroregionu Nysa, jako najstarszego euroregionu w Polsce, należy stwierdzić, że Polska (i Czechy) jako państwa przygotowujące się do członkostwa w UE opierały się na doświadczeniach samorządności zachodnioeuropejskiej, np. niemieckich, i implementowania ich na grunt Polski. Z pewnością stanowiło to praktyczną pomoc na drodze do członkostwa, a ostatecznie samorządy były dobrze przygotowane, co bardzo ułatwiła współpraca euroregionalna.

Aktualnie Ukraina, na początku drogi do UE, powinna bazować na tych doświadczeniach, szczególnie jeśli chodzi o decentralizację administracji samorządowej oraz walkę z korupcją. Przykładem dobrych praktyk współpracy euroregionalnej jest zbliżenie obywatela do państwa, w której Ukraina powinna nauczyć się pokonywać bariery na drodze do akcesji do UE, jednak doświadczenia wskazują, że będzie to długa perspektywa. Warto, aby ukraińska administracja w drodze do UE wzorowała się na doświadczeniach polskiej administracji korzystającej z doświadczeń administracji niemieckiej. Jak wskazują respondenci, bazując na wzorcach akcesji Polski do UE: „Przed integracją jeszcze to mieliśmy możliwość obserwowania tego co się dzieje właśnie wtedy w landach tam niemieckich i powiem szczerze jak jeździłem wtedy nie za bardzo rozumiałem jak to funkcjonuje. dzisiaj po tych wszystkich zmianach widzę, że no jest to tak jak tam. W Polsce zaczyna to funkcjonować tak, jak funkcjonowało tam wtedy w Niemczech. [...] Byliśmy wtedy dużo bardziej gotowi na przyjęcie tych zadań administracji rządowej niż na przykład [...] Ukraina” [Transkrypcja z wywiadu nr 9: 00:14:16].

Dodatkowo respondenci wskazywali na problem centralizacji władzy w Ukrainie, brak samodzielności w podejmowaniu decyzji na szczeblu samorządu lokalnego oraz transparentnego przepływu funduszy publicznych pomiędzy poszczególnymi poziomami administracji rządowej i samorządowej. Polsce udało się pokonać je na drodze

do członkostwa, m.in. przez współpracę transgraniczną z ówczesnymi państwami członkowskimi UE oraz wzorowanie się na ich doświadczeniach. Potwierdzeniem wniosków są wypowiedzi polskich samorządowców wskazujące na powyższe problemy w administracji ukraińskiej: „Właściwie, że jest zarządzana w sposób centralny. Tych samorządności, to oni się dopiero uczą i oni tak raczkują z tą samorządnością, więc oni mają dużo mniej kompetencji niż myśmy mieli w dziewięćdziesiątych latach. I taki ogólny właśnie wtedy taki zryw, taka chęć działalności powodowała to, że no wydaje mi się, że w Polsce byliśmy lepiej przygotowani niż w Ukrainie. No chyba tak to nie działa jeszcze” [Transkrypcja z wywiadu nr 9: 00:15:47].

Kolejnym problemem jest korupcja i to na każdym szczeblu: „No właśnie, ciągle się o tym mówi. Wie pan, zresztą miałem takie rozmowy z moimi partnerami, z których jeden z nich został, którzy tam byli, więc jak o tłumaczę o tych sytuacjach, że tam trzeba każdemu za wszystko zapłacić, no to dla nas to jest niepojęte. U nas tego w latach 90. już nie było [...] Mniej jest właśnie takiego państwa obywatelskiego, więcej. [...] Takiego państwa jakiegoś... Scentralizowanego... Scentralizowanego, no tak to odbieram” [Transkrypcja z wywiadu nr 9: 00:16:25 – 00:16:55]. „Największy problem na pewno barierą dla Ukrainy to jest, no, znana wszystko, korupcja, prawda? [...] No, największa chyba, tak naprawdę. No, to jest... Jeśli sobie z tym poradzą, to ze wszystkim sobie poradzą. To jest największy problem” [Transkrypcja z wywiadu nr 1: 00:16:52 – 00:17:04].

Jednocześnie warto zauważyć, że Ukraina dzięki współpracy euroregionalnej zaczyna zauważać swoje problemy i chce je naprawić: „Ja mam takie doświadczenia dosyć pozytywne, czyli ciekawość tych samorządów z Ukrainy jest dosyć duża. Pytają, jak my to robimy, jak my to rozwiązujemy. Nawet w jednym z tych projektów mieliśmy też taki moduł dotyczący zabezpieczeń antykorupcyjnych na tych samorządach, więc o tym rozmawialiśmy i zainteresowanie oczywiście widziałem. To, co ich oczywiście najbardziej interesuje, to jaką kasę można dostać” [Transkrypcja z wywiadu nr 10: 00:33:12].

ZAKOŃCZENIE

Euroregion Nysa zbudował własną markę w trakcie długofalowego funkcjonowania i doświadczenia jako najstarszego euroregionu w Polsce, które mogą posłużyć na różnych etapach, zwłaszcza nowo utworzonym euroregionom, szczególnie Euroregionowi Roztocze. Z uwagi na odległość Nysy i Roztocza korzystanie z praktyk może być utrudnione, więc rekomendowanym rozwiązaniem mogą być fora współpracy i wymiany doświadczeń między euroregionami realizowane nawet zdalnie. Taka forma komunikacji została już skutecznie wypraktykowana podczas pandemii COVID i euroregiony oraz samorządowcy potrafią z niej korzystać na różnych szczeblach. Mogą być to również platformy wymiany doświadczeń także z pozyskiwania funduszy na projekty, jednomyślny głos samorządów wszystkich

euoregionów wobec władz centralnych i wspomniana inicjatywa obywatelska oraz wypracowanie wspólnego stanowiska.

Podsumowując rekomendacje końcowe, warto rozważyć możliwość zorganizowania konferencji eksperckiej, do której zostaną zaproszeni eksperci i interesariusze zaangażowani we wcześniejsze działania badawcze oraz zainteresowani rozwojem euoregionów. Proponowany przebieg konferencji ekspertów:

- przedstawienie ustaleń badawczych związanych z wnioskami i rekomendacjami,
- dyskusja i informacje zwrotne uczestników konferencji,
- przedstawienie rekomendacji przez ekspertów z Euroregionu Nysa dla Euroregionu Roztocze,
- dyskusja i informacje zwrotne od uczestników konferencji.

Finalnie pojawiają się rekomendacje dotyczące prognoz na rozwój badań w przyszłości. Warto zbadać zmianę funkcji granic nie tylko z pozycji Straży Granicznej, ale też dwóch pozostałych grup respondentów: samorządowców i administracji euoregionów. Na podstawie tego mogą powstać dalsze rekomendacje dla Roztocza, które będą przydatne na długiej drodze Ukrainy do UE. W ramach efektów długofalowych wymiany doświadczeń Euroregionów Nysa i Roztocze warto przedstawić rekomendacje na Forum Regionów Granicznych, które odbędzie się na Roztoczu w 2025 r. W dniach 28–29 września 2023 r. odbyło się w Karpaczu XXX Forum Regionów Granicznych, którego organizatorem był Euroregion Nysa. Formuła forum zakłada wymianę informacji, doświadczeń i wyzwań w pracy polskich euoregionów, zatem w perspektywie czasu będzie to idealne miejsce na przedstawienie powyższych i przyszłych rekomendacji z wymiany doświadczeń współpracy terytorialnej na wewnętrznej i zewnętrznej granicy UE przez najstarszy i najmłodszy euoregion w Polsce Nysa–Roztocze.

BIBLIOGRAFIA

- Despinea-Żochowska, B.A. 2008. *Transformacja ekonomiczna a tożsamość. Studium przypadku*, Working Papers, ideas.repec.org (dostęp: 10.09.2024).
- Euroregion Nysa. O nas. Podstawowe informacje*, <https://www.euroregion-nysa.pl/index.php/pl/onas/pl/podstawowe-informacje/> (dostęp: 12.09.2024).
- Euroregion Roztocze. *Historia powstania*, <https://euroregionroztocze.org.pl/stowarzyszenie-samorza-%c%a8dow-euroregion-roztocze/historia-powstania/> (dostęp: 12.09.2024).
- Greta, M., Otto, J. 2018. *Euroregion jako organizacja pozarządowa i potencjalny stymulator rozwoju turystyki transgranicznej*, „Ekonomiczne Problemy Turystyki”, vol. 1 (41). DOI: <https://doi.org/10.18276/ept.2018.1.41-08>.
- Halperin, S., Heath, O. 2012. *Political Research. Methods and Practical Skills*, Oxford University Press, Oxford.
- Lewkowicz, L. 2013. *Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej – nowa jakość polsko-słowackiej współpracy transgranicznej?*, „Studia Regionalne i Lokalne”, vol. 1 (51), s. 46–70.

- Lewkowicz, Ł. 2020. *Współpraca transgraniczna państw Grupy Wyszehradzkiej: uwarunkowania, struktury, perspektywy*, Instytut Europy Środkowej, Lublin https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2020/10/prace-ies_nr-13-2020_web.pdf
- Szachoń-Pszenny, A., Zaręba, A. 2024. *Etapowość instrumentalizacji migrantów na przykładzie granicy z Białorusią – wyzwania współczesności*, „Przegląd Geopolityczny”, vol. 49, s. 49–68.
- Transkrypcja wywiadu nr 1 z przedstawicielem samorządu współpracującego w ramach Euroregionu Nysa, 00:52:36 dostępne w archiwum Instytutu Badawczego IPC Sp. z o.o. we Wrocławiu (al. Kasztanowa 3A-5, 53-125 Wrocław).
- Transkrypcja wywiadu nr 2 z przedstawicielem samorządu współpracującego w ramach Euroregionu Roztocze, 00:31:29 dostępne w archiwum Instytutu Badawczego IPC Sp. z o.o. we Wrocławiu.
- Transkrypcja wywiadu nr 3 z przedstawicielem Euroregionu Nysa, 00:42:46 dostępne w archiwum Instytutu Badawczego IPC Sp. z o.o. we Wrocławiu.
- Transkrypcja wywiadu nr 5 z przedstawicielem Euroregionu Nysa, 00:28:29 dostępne w archiwum Instytutu Badawczego IPC Sp. z o.o. we Wrocławiu.
- Transkrypcja wywiadu nr 6 z przedstawicielem Euroregionu Nysa, 00:40:50 dostępne w archiwum Instytutu Badawczego IPC Sp. z o.o. we Wrocławiu.
- Transkrypcja wywiadu nr 7 z przedstawicielem Euroregionu Roztocze, 00:57:56 dostępne w archiwum Instytutu Badawczego IPC Sp. z o.o. we Wrocławiu.
- Transkrypcja wywiadu nr 8 z przedstawicielem Euroregionu Roztocze, 00:36:48 dostępne w archiwum Instytutu Badawczego IPC Sp. z o.o. we Wrocławiu.
- Transkrypcja wywiadu nr 9 z przedstawicielem samorządu współpracującego w ramach Euroregionu Roztocze, 00:29:43 dostępne w archiwum Instytutu Badawczego IPC Sp. z o.o. we Wrocławiu.
- Transkrypcja wywiadu nr 10 z przedstawicielem Euroregionu Roztocze, 00:37:42 dostępne w archiwum Instytutu Badawczego IPC Sp. z o.o. we Wrocławiu.
- Transkrypcja wywiadu nr 11 z przedstawicielem Euroregionu Roztocze, 00:37:42 dostępne w archiwum Instytutu Badawczego IPC Sp. z o.o. we Wrocławiu.
- Transkrypcja wywiadu nr 13 z przedstawicielem samorządu współpracującego w ramach Euroregionu Nysa, 00:33:10 dostępne w archiwum Instytutu Badawczego IPC Sp. z o.o. we Wrocławiu.
- Winiarska, A. 2021. *Wspólne polsko-niemieckie placówki*, <https://www.nadodrzański.strazgraniczna.pl/nad/placowki/wspolne-polsko-niemieckie/42490,Wspolne-polsko-niemieckie-placowki.html> (dostęp: 10.09.2024).
- Zdulski, M. 2011. *20 lat współpracy transgranicznej w Euroregionie Neisse-Nisa-Nysa*, Ad Rem, Jelenia Góra.

THE OLDEST AND YOUNGEST EUROREGION ON THE POLISH BORDER NYSA–ROZTOCZE: A COMPARATIVE PERSPECTIVE, SELECTED ISSUES. RESEARCH REPORT

Abstract: The article is a report of a research project on the topic: “Poland’s oldest and youngest Euroregion Nysa–Roztocze – exchange of experiences of territorial cooperation on the internal and external borders of the EU”. The main objective of the project was an in-depth theoretical and practical study of the topic of local self-government in Poland, in the perspective of European integration and territorial cooperation with local communities in the EU and third countries. The specific objective, meanwhile, was to exchange experience and improve the activities of Euroregions on the internal and external borders of the EU. Poland’s oldest Euroregion Nysa was established at the beginning of Poland’s European integration, and the youngest Euroregion Roztocze was set up during the period of the greatest crisis in the EU caused by the pandemic and the war in Ukraine. The comparative analysis covered several selected dimensions pursuing a general and specific objective. Firstly, the political dimension, assuming that Euroregions, by implementing EU regional policy, accelerate and strengthen cross-border cooperation at the local level. Secondly, the legal dimension – the change in the function of EU borders from external to internal – has

greatly facilitated and de-formalised cooperation between local authorities of EU member states. Thirdly, the inter-regional/inter-governmental dimension, indicating that the above-mentioned problems have had a particular impact on the cross-border cooperation of local authorities, which have faced the challenges of maintaining cooperation under these particular conditions in the first place. Numerous recommendations have been identified from the studies carried out, including those of Polish-Czech-German cross-border cooperation, especially in the context of Ukraine's road to the EU.

Keywords: Euroregions, Nysa–Roztocze, borders, cross-border cooperation

BIOGRAMY

Anna Szachoń-Pszenny, dr, Katedra Stosunków Międzynarodowych i Bezpieczeństwa. Kontakt e-mail: szanna@kul.pl

Agnieszka Magdalena Zaręba, dr, Katedra Systemów Politycznych i Komunikowania Międzynarodowego. Kontakt e-mail: agnieszka.zareba@kul.pl

Autorki są pracowniczkami naukowo-dydaktycznymi Instytutu Nauk o Polityce i Administracji, Wydziału Nauk Społecznych, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Aktualnie zajmują się badaniem m.in.: wpływu instrumentalizacji migracji na granice Unii Europejskiej, szczególnie wschodnią granicę zewnętrzną UE.