

Marek W. Kozak
Maciej Smętkowski

Zewnętrzna granica Unii Europejskiej – rola współpracy transgranicznej w rozwoju regionów



Funded under Socio-economic Sciences & Humanities

Seminarium EUROREG

Warszawa, 9 kwietnia 2015

Dlaczego regiony przygraniczne są interesującym przedmiotem badań?

1. **Teorie rozwoju regionalnego** – peryferyjność związana z barierą granicy.
2. **Polityka Europejska:**
 - a) Polityka Spójności – Współpraca terytorialna (10 mld EUR), w tym INTERREG A (6,6 mld EUR)
 - b) **Europejska Polityka Sąsiedztwa**, w tym Europejski Instrument (Partnerstwa i) Sąsiedztwa (EIPS)

Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) jest polityką UE przyjętą w 2004 r., której celem jest rozwój szczególnych stosunków z krajami sąsiadującymi, co jest postulowane przez art. 8 Traktatu o Unii Europejskiej. W szczególności współpraca ta powinna prowadzić do **podniesienia poziomu dobrobytu i rozwoju stosunków dobrosąsiedzkich**, co ma sprzyjać propagowaniu **europejskich wartości, czyli demokracji i praw człowieka**. Podstawą tej współpracy są z jednej strony umowy stowarzyszeniowe, a z drugiej strony porozumienia o partnerstwie i współpracy z krajami, które nie rozpoczęły procesu integracji.

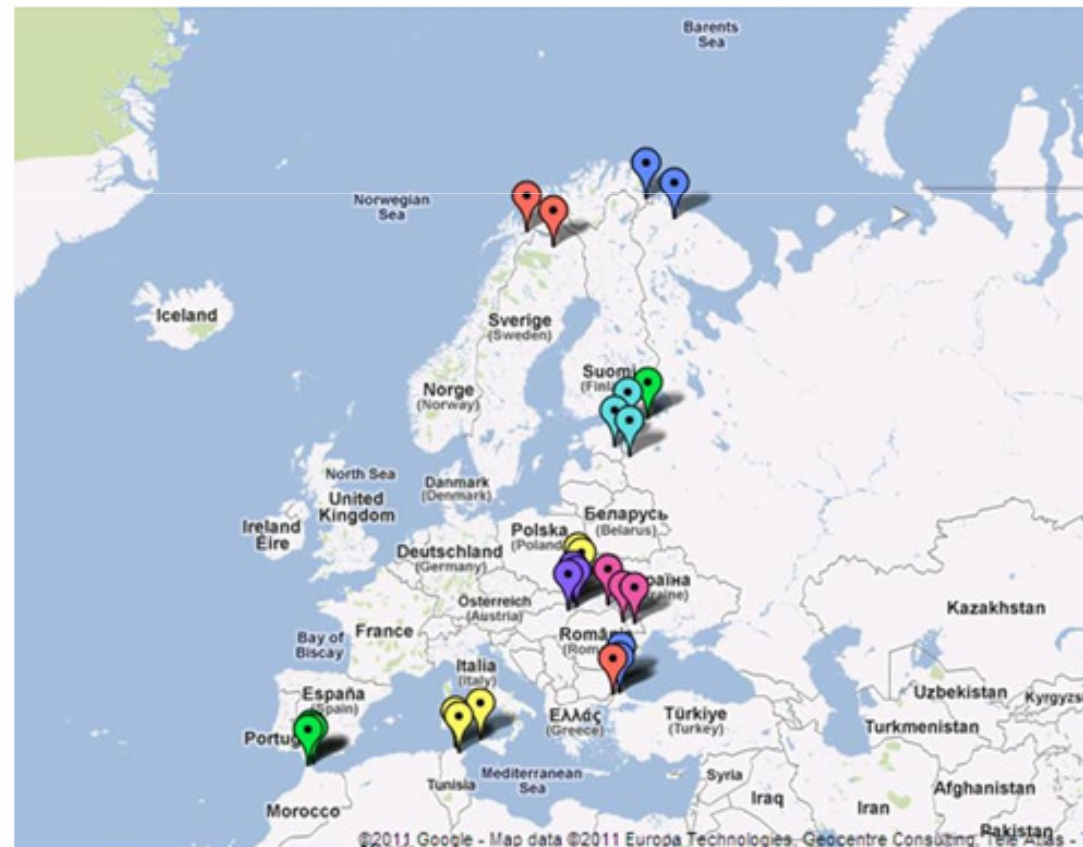
Na realizację EIPS w latach 2007-2013 przeznaczono kwotę około 12 mld EUR (obecnie 15,4 mld), ale tylko około 950 mln EUR (obecnie 1 100 mln) na programy współpracy transgranicznej. W założeniu te środki miały stanowić **połączenie „pomocy zagranicznej” z „funduszami strukturalnymi”** z przeznaczeniem na rozwój obszarów położonych po obu stronach granicy zewnętrznej EU.

Wśród zakładanych efektów wdrażania Polityki Sąsiedztwa w odniesieniu do regionów transgranicznych można wymienić m.in. **propagowanie wartości europejskich, transfer doświadczeń, wzmocnienie interakcji transgranicznych, poprawę jakości życia mieszkańców czy rozwój infrastruktury granicznej.**

Informacje ogólne o projekcie

EUBORDERREGIONS: „Regiony europejskie, zewnętrzne granice UE oraz ich bezpośredni sąsiedzi”. Celem analiz była identyfikacja wyzwań związanych z gospodarczą, społeczną i terytorialną spójnością oraz ocena potencjału rozwojowego regionów położonych na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej

Partners



<http://www.euborderregions.eu/>

Cele projektu

Głównym celem projektu jest identyfikacja największych problemów i wyzwań (m.in. gospodarczych, jak również dotyczących spójności społecznej i terytorialnej) jakie stoją przed regionami położonymi na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Na tej podstawie podjęta zostanie próba określenia możliwości i szans ich dalszego rozwoju.

Cele szczegółowe :

- zebranie i usystematyzowanie wiedzy dotyczącej procesów rozwojowych w regionach przygranicznych położonych na zewnętrznych granicach UE,
- zebranie i usystematyzowanie wiedzy dotyczącej powiązań między geopolityką, współpracą przygraniczną i rozwojem regionalnym;
- przeprowadzenie studiów przypadków, które umożliwią identyfikację na poziomie lokalnym i regionalnym istotnych czynników warunkujących perspektywę rozwoju regionów;
- poznanie jak społeczności regionalne i lokalne postrzegają oraz interpretują rozwój lokalny i regionalny, a następnie przedstawienie tej percepcji w kontekście europejskim;
- zbadanie sposobów, w jaki polityki rozwoju regionalnego są formułowane i wdrażane;
- opracowanie wielopoziomowych rekomendacji dla polityk dotyczących regionów położonych na zewnętrznych granicach UE.

Metodologia

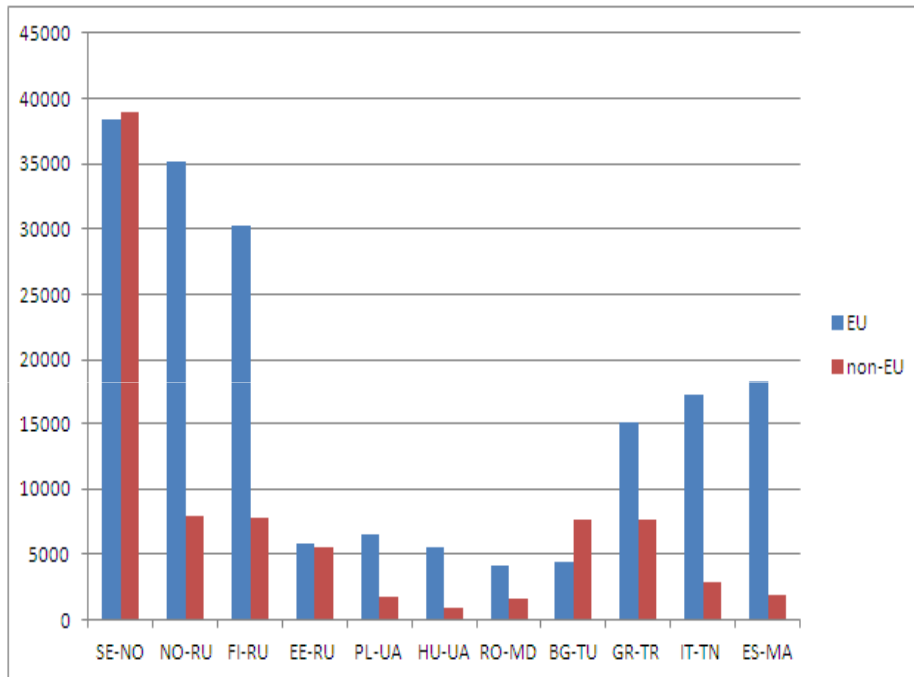
W badaniach zastosowano metodę mieszaną łączącą analizy ilościowe z jakościowymi przy pewnej przewadze tych ostatnich.

Metody:

- analiza danych statystycznych ilustrujących rozwój społeczno-gospodarczy, przepływy oraz programy współpracy transgranicznej,
- obserwacje graniczne – 4 tygodniowe rundy obserwacji na 11 granicach zewnętrznych,
- badania ankietowe władz publicznych, NGO-sów i firm w regionach transgranicznych po około 200 ankiet w każdym regionie transgranicznym;
- wywiady z interesariuszami na poziomie krajowym i regionalnym – po około 50 w każdym regionie transgranicznym;
- metanaliza 11 studiów przypadku na podstawie opracowanej struktury raportu

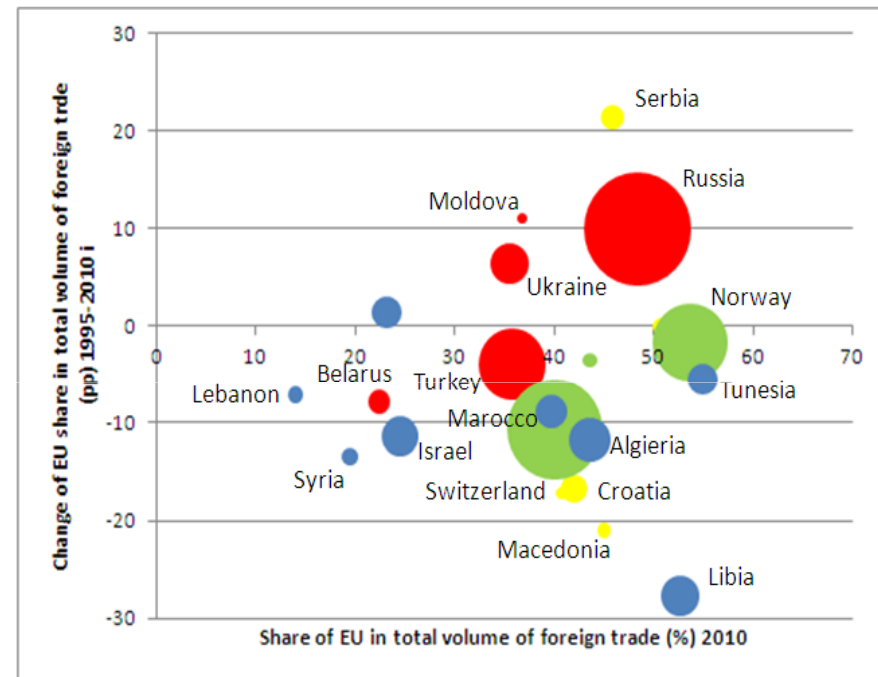
Różnice i przepływy między regionami /krajami przygranicznymi

Ryc. 1. PKB per capita [EUR] w badanych regionach przygranicznych w 2010 r.



- wyraźne różnice w poziomie rozwoju

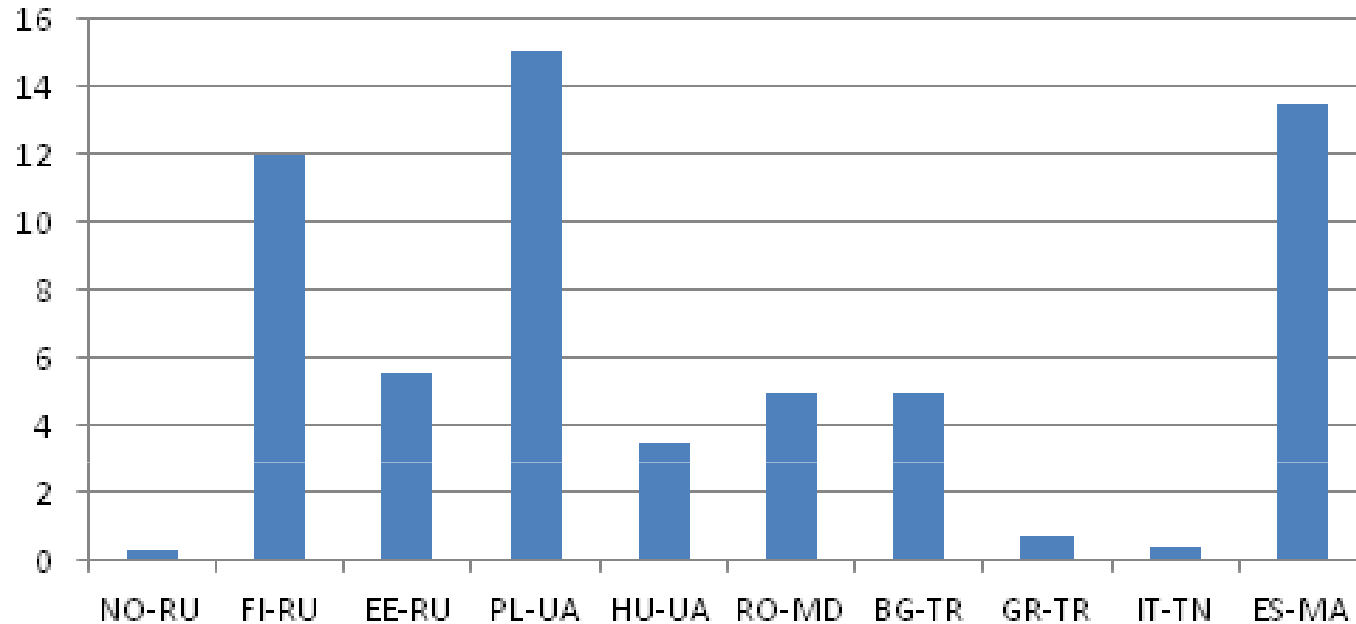
Ryc. 2. Handel zagraniczny z krajami UE w latach 2005-2010 (% pkt %)



- dywersyfikacja handlu zagranicznego krajów sąsiedzkich UE, ale są wyjątki (Rosja, Ukraina, Mołdawia i Serbia)

Przeptywy graniczne

Ryc. 3. Liczba przekroczeń granicy w 2012 r. [milliony]



- 60-85% udział obywateli krajów sąsiadujących (czynniki: przyciągające (zakupy) i wypychające (niskie dochody))
- czas oczekiwania z reguły nie przekracza 1-2 godzin w ruchu pasażerskim i 2-4 godzin w ruchu samochodów ciężarowych, ale może podwoić albo potroić w zależności od okoliczności, co utrudnia planowanie podróży
- tylko 4 umowy o małym ruchu granicznym, a koszt wizy wynosi od 5% do 23% przeciętnego wynagrodzenia w krajach sąsiadujących przy czasie oczekiwania, 1-2 tygodnie (ale w niektórych przypadkach nawet 3 miesiące)

Wniosek (1) - między żelazną a złotą kurtyną

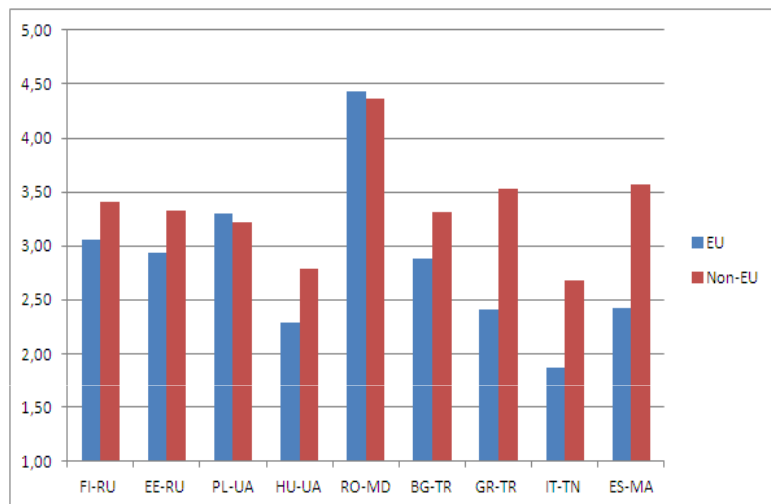
Mimo znaczących nakładów poniesionych na rozwój infrastruktury granicznej jej sprawność jest wciąż niewystarczająca (długi i nieprzewidywalny czas oczekiwania na przekroczenie granicy, niska jakość obsługi), co jest pogłębiane istniejącymi regulacjami wizowymi.

W rezultacie zewnętrzna granica stanowi istotną barierę dla społeczno-gospodarczych interakcji utrudniając rozwój współpracy gospodarczej turystyki, a także kontaktów społecznych. Czasami jest to efektem chęci tworzenia nieformalnych barier utrudniających przewóz małych ilości towarów akcyzowych (utrudnienia dla ruchu pieszego i rowerowego).

Rozwiązanie leży nie tylko w budowie nowych i modernizacji istniejących przejść granicznych, ale przede wszystkim w usprawnieniu funkcjonowania istniejącej infrastruktury tak, żeby znaleźć rozsądny kompromis między sprawną obsługą ruchu granicznego a zachowaniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa.

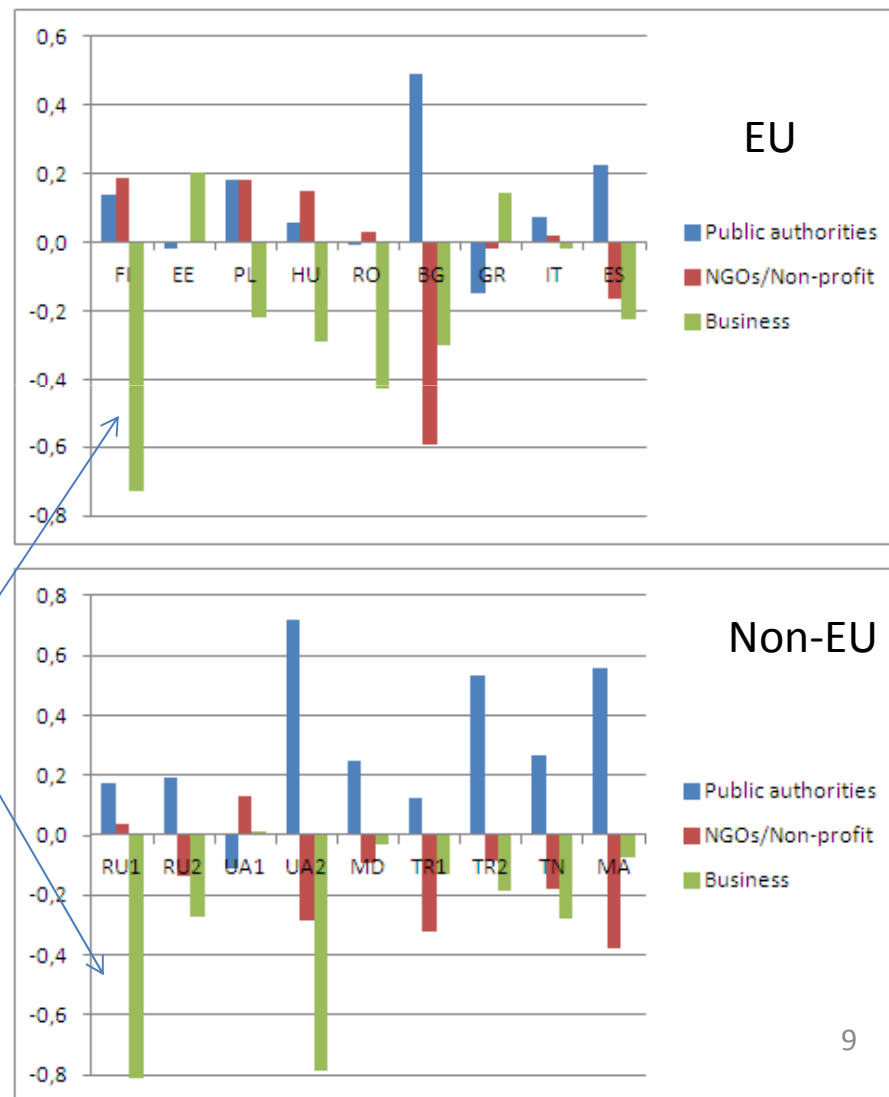
Ocena sytuacji regionu przygranicznego

Ryc. 4. Zmiana sytuacji regionów przygranicznych w latach **2008-2013** dla mieszkańców (5 -poprawa; 1 -pogorszenie)



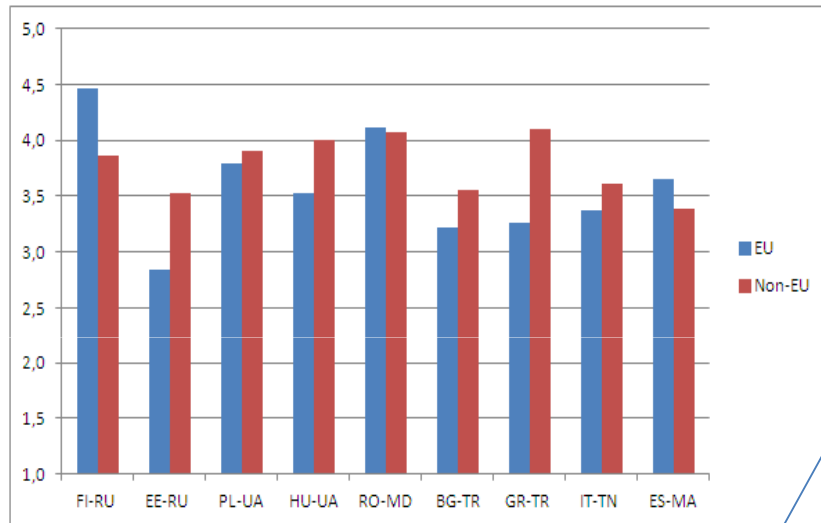
- umiarkowana ocena zmian w ostatnich 5 latach, a w opinii przedstawicieli sektora biznesu widoczne pogorszenie sytuacji

Ryc. 5. Odchylenia według różnych aktorów

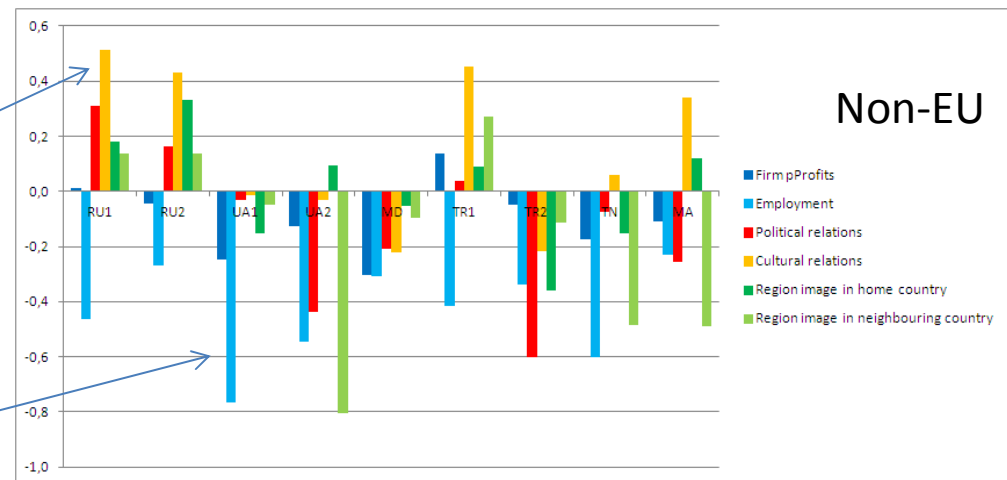
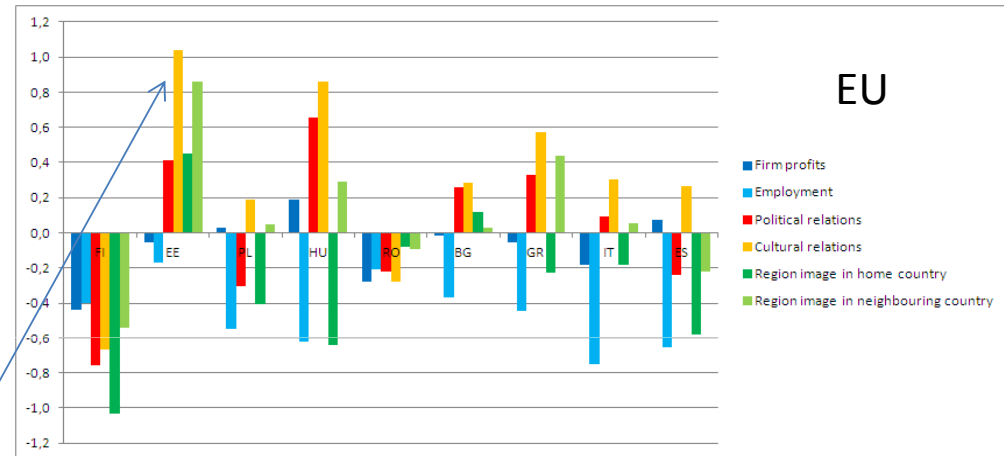


Ocena wpływu przygranicznego położenia na rozwój gospodarczy

Ryc. 6. Ocena wpływu położenia na rozwój gospodarczy lata 2008-2013 (5 - pozytywna, 1 – negatywna)



Ryc. 7. Odchylenia wpływu położenia na inne aspekty względem rozwoju gospodarczego [różnica średnich]



- Ocena pozytywna (wyjątek pogranicze estońsko-rosyjskie – kwestie geopolityczne), ale **ocena współpracy kulturalnej znacznie wyższa**

-Współpraca gospodarcza przekłada się na (krótkookresowe) zyski firm, ale **nie na zatrudnienie**

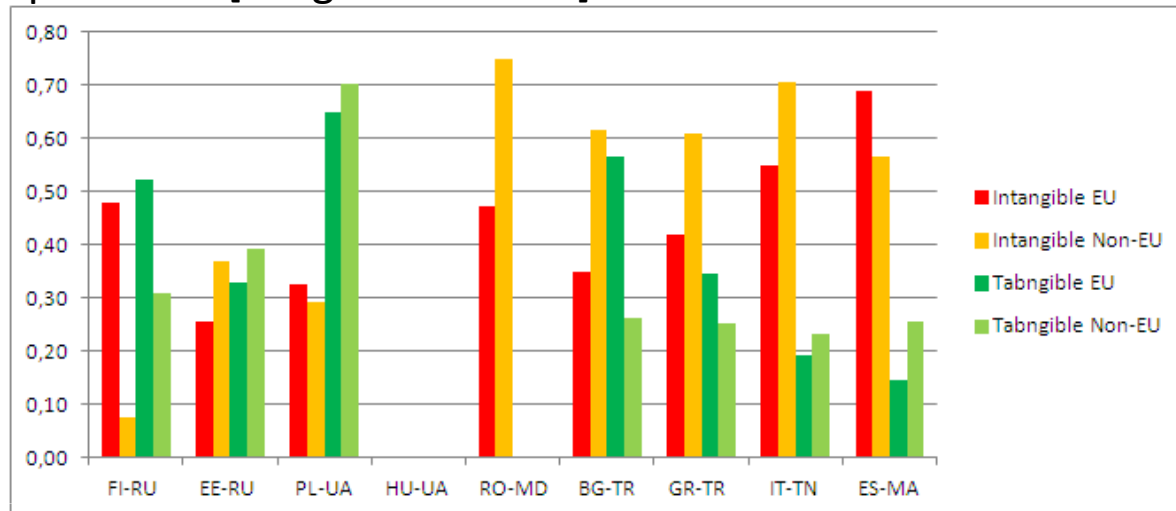
Wniosek (2) - krótkookresowość i zależność interakcji gospodarczych

Rozwój współpracy gospodarczej między krajami UE i sąsiadującymi obarczony **efektem tunelowania** oznaczającym szybszy rozwój współpracy między regionami rdzeniowymi bez udziału regionów przygranicznych.

Firmy z regionów przygranicznych często nastawione na **krótkookresowe zyski**, a nie na inwestycje i budowanie trwałych relacji gospodarczych. Jest to rezultatem szybkich i nieprzewidywalnych zmian w zakresie regulacji celnych i handlowych. W rezultacie mimo, że są bardziej zależne od relacji transgranicznych przejawiają **mniejszą skłonność do inwestycji kapitałowych**. Ponadto obserwowana jest reorientacja powiązań handlowych i **zacieśnianie współpracy w ramach Unii Europejskiej** w efekcie procesów integracji.

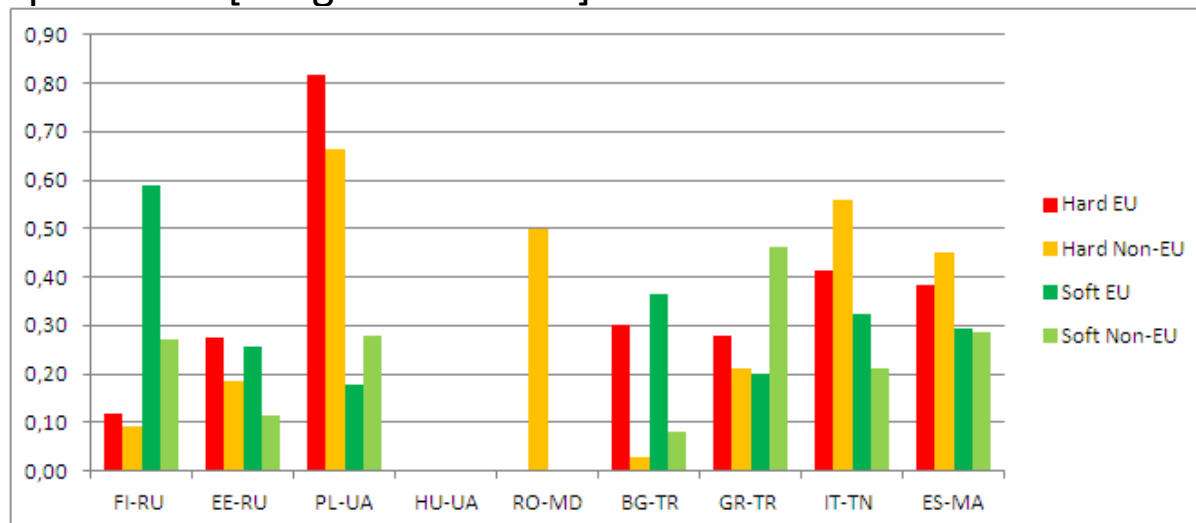
Zróznicowane aspekty przygranicznego położenia

Ryc. 8. Dodatkowe pozytywne aspekty przygranicznego położenia [% ogółu: 100%=1]



„Niewymierne” – możliwości współpracy (osobistej, biznesowej, politycznej) wspólne dziedzictwo i kultura
„Wymierne” – turystyka i kultura, jak również dostęp do dóbr i usług oraz źródło dochodu

Ryc. 9. Dodatkowe negatywne aspekty przygranicznego położenia [% ogółu: 100%=1]



„Twarde” – przestępczość, patologie, korupcja, przemyt, nielegalna imigracja, wykorzystywanie siły roboczej, niskie poziom bezpieczeństwa
„Miękkie” – gospodarcze (m.in. Asymetryczne relacje, nieuczciwa konkurencja), instytucjonalne (słabe instytucje i brak strategii), infrastrukturalne (ruch tranzytowy, słaba infrastruktura)

Wniosek (3) – między pomostem a barierą

Granica nie stanowi tylko bariery, ale tworzy również możliwość do rozwoju współpracy. W efekcie następuje rozwój relacji społeczno-gospodarczych, których **korzyści dostrzegane są po obu stronach granicy** (przepuszczalność granicy, programy współpracy transgranicznej, zaangażowanie rządów centralnych). Z drugiej strony **bardzo rzadko wskazywane są wspólne problemy**, które wymagają podjęcia działań po obu stronach granicy (głównie środowiskowe).

Wciąż wyraźna funkcja oddzielająca różne systemy administracyjno-prawne. Pogłębiane jest to reżimem wizowym Schengen. **Różnice kulturowe również stanowią problem, który obciąża współpracę transgraniczną** (słabiej dostrzegane w młodszym pokoleniu, które przejawia bardziej pro-europejskiej nastawienia). Obawy związane przede wszystkim z **nielegalną imigracją, obniżeniem poczucia bezpieczeństwa, a także drobnym przemytem i korupcją**.

Wniosek (4) „Przygraniczna” zamiast „transgraniczna”

Jedną z cech CBC jest częsta przewaga projektów przygranicznych nad transgranicznymi.

Sprzyjają temu:

1. Częsta **asymetria rozwoju** (prowadząca do ograniczenia wielkości projektów, pogłębienia asymetrii i negatywnych opinii po obu stronach granicy)
2. **Asymetria instytucjonalna;**
3. Wreszcie **CBC na granicach zewnętrznych** (o szczególnym znaczeniu dla Polityki Sąsiedztwa i specjalnym miejscu w planowaniu UE), **nie jest szczególnie wyeksponowana** w dokumentach strategicznych (przygraniczne obszary wsparcia mają własne programy rozwoju).

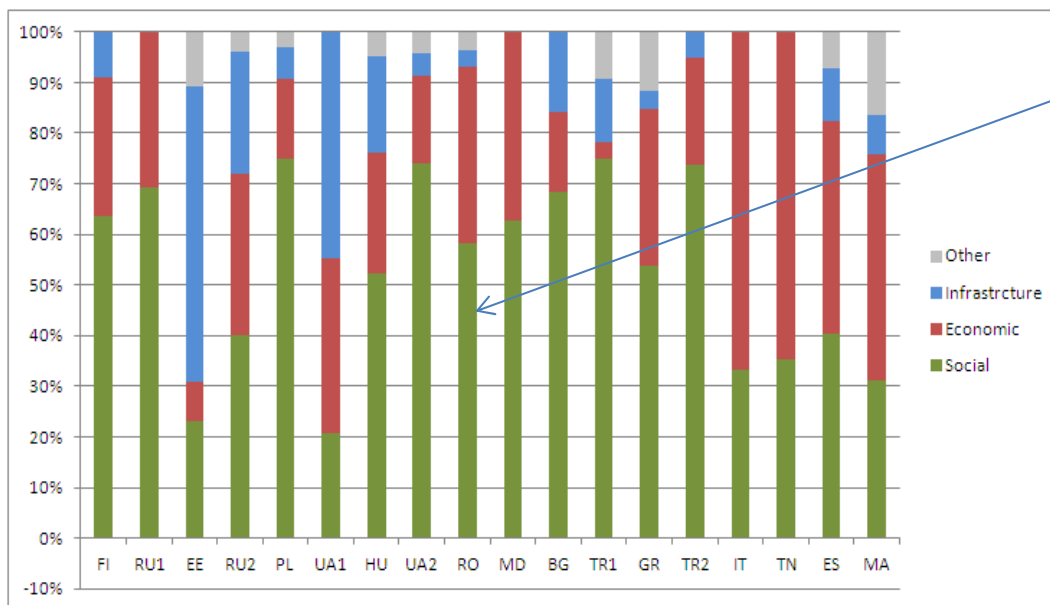
Ogólnie: niedostatek poczucia obszaru przygranicznego jako obszaru wspólnego.

Dane: „przygraniczny” czy trans-graniczny?

Nierównowaga sieci po obu stronach granicy jest raczej typowa, gdy w jednym państwie są liczniejsi i bardziej aktywni interesariusze, niż w drugim. Przy czym niekoniecznie jest to zawsze przewaga po stronie UE.

Publiczne organizacje lokalne i regionalne są z reguły w najlepszej sytuacji, zwłaszcza te ulokowane tuż przy granicy lub w ważniejszych bardziej oddalonych centrach, podczas gdy organizacje pozarządowe (NGOs) były w wielu przypadkach niedoreprezentowane.

Ryc. 10. Obszary współpracy w ramach EU CBC [% odpowiedzi]



Jednakże, wg lokalnych opinii, w wielu przypadkach przeważa orientacja społeczna projektów CBC. Orientacja gospodarcza dominuje przy granicach morskich. Infrastrukturalna z udziałem Estonii, Ukrainy, Rosji.

Wniosek (5) Niedostateczne fundusze ENPI i brak znaczącego wsparcia na poziomie krajowym

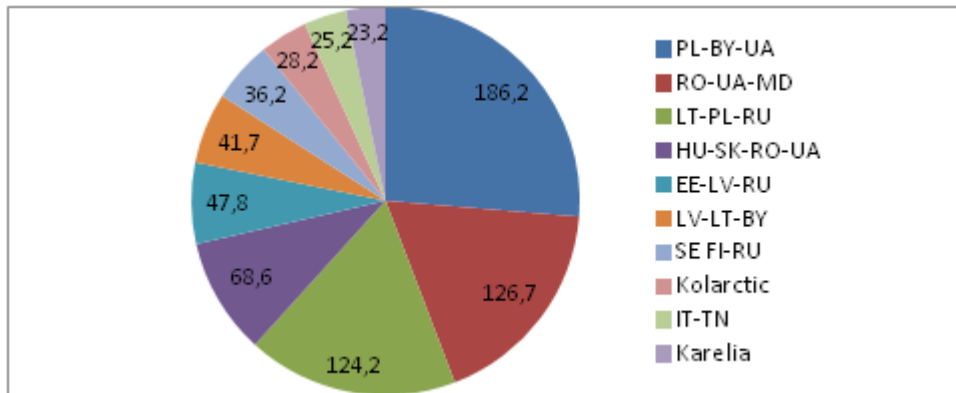
Wielkość i struktura finansowania bywa często ilustracją priorytetu przydanego danej inicjatywie (działaniu). Niskie nakłady UE na ENP nie tylko uniemożliwiają redukcję asymetrii w dostępie do środków na potrzeby finansowania współpracy po zewnętrznej stronie granicy i utrudniają podejmowanie wspólnych projektów pro-rozwojowych, ale też wywołuje poczucie zawodu w obszarach przygranicznych. Fundusze ENPI na cele CBC są tak skromne, że de facto nie pozwalają na osiągnięcie założonych celów przez partnerów po zewnętrznej stronie granicy. Z kolei dla partnerów po stronie UE środki ENPI są znacznie mniejsze (i mniej atrakcyjne) w porównaniu z funduszami krajowymi i regionalnymi PS.

Różnice instytucjonalne w obszarach (krajach) CBC prowadzą do **izolacji i słabej koordynacji**. To samo odnosi się do niskiej dostępności środków krajowych na CBC, ponieważ rzadko są one wydatkowane w ramach programów wieloletnich.

Wszystko to skutkuje **tendencją do niskiej akceptacji pojmowania granicy jako szansy rozwojowej**.

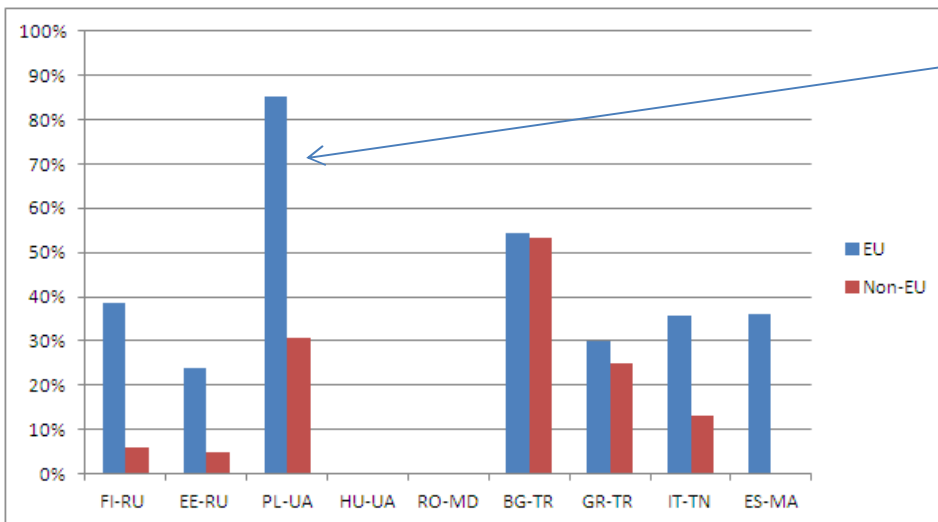
Dane (5) – Alokacja środków

Fig. 11. Alokacja finansowa ENPI CBC 2007-2013 programów na ziemi i morzu [mln EUR]



INTERREG IVA – 6 razy większa alokacja niż CBC ENPI2007-2013

Fig. 12. Lider (koordynator) [% organizacji włączonych w CBC współfinansowaną przez UE]



Więcej liderów po stronie UE

Wniosek (6): Brak przygranicznych polityk zorientowanych na rozwój

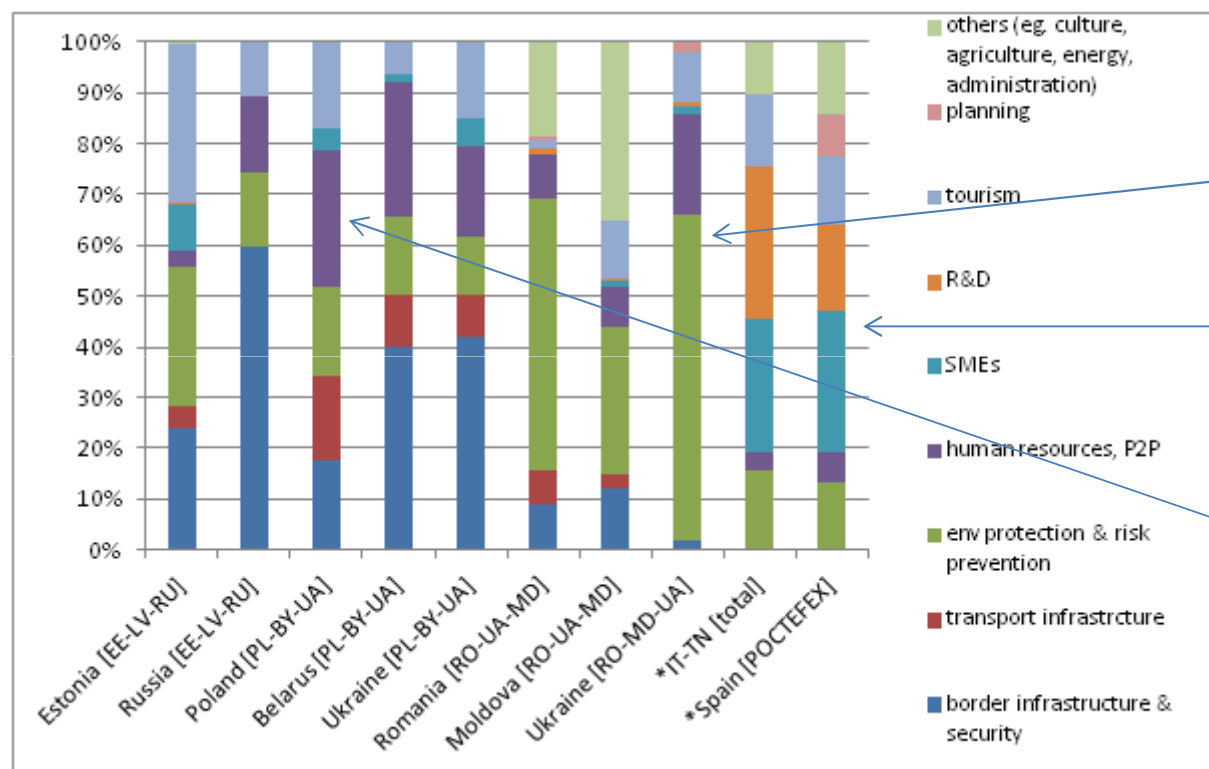
Przeważająca w polityce spójności i CBC (przynajmniej w regionach konwergencji) tendencja do polegania na paradygmacie przemysłowym zamiast po-przemysłowym, nawet w wersji eksponowanej w strategii Europa 2020.

To wpływa negatywnie na strukturę projektów preferowanych przez społeczności przygraniczne, które z reguły dotyczą infrastruktury i zmagają się głównie do poprawy jakości życia. Budowa przejść granicznych jest kwestią z reguły krajową.

Tylko nieliczne projekty są zorientowane na rozwój (tworzenie miejsc pracy i dochodu). Zamiast tego widzimy próby zaspokojenia potrzeb społecznych wyrażanych przez lokalne zbiorowości i wzmacniania jakości życia.

Dane (6) – alokacja tematyczna środków

Fig. 13. Alokacja tematyczna środków programów ENPI CBC w wybranych krajach [%]



- infrastruktura transportowa, transport, środowisko i zapobieganie ryzyku (50-60%)
- tylko w regionach granic morskich więcej CBC skupionych na MŚP i B+R
- pewne znaczenie zasobów ludzkich (do 25%)
- rozwój turystyki (c.a. 10-15%)

Ogólne wnioski i wyzwania

1. Potrzeba równowagi między rozwojem współpracy a zachowaniem bezpieczeństwa na granicy
2. Jasne i stabilne regulacje prawno-instytucjonalne
3. Odmiennność kultury i systemów instytucjonalnych w programach współpracy
4. Odmienności systemów instytucjonalnych oraz zdolności administracyjnych przy projektowaniu CBC
5. Niespójność deklarowanych celów politycznych i faktycznej roli CBC w relewantnych politykach UE
6. Małe (miękkie) projekty i lokalne organizacje/institucje **ważne** dla dobrych stosunków sąsiedzkich

Rekomendacje

- Poprawić sprawność działania przejść granicznych (struktura, organizacja, obsługa);
- Tworzyć warunki dla współpracy biznesowej, gospodarki, innowacji, inwestycji transgranicznych;
- Uwzględnić różnice instytucjonalne i kulturowe we współpracy transgranicznej;
- Nie tylko rozwiązywać problemy, ale też szukać możliwości wykorzystania szans;
- Wzmacniać charakter transgraniczny i rozwojowy (gospodarczy) projektów;
- Zwiększyć transfer wiedzy i know-how z UE;
- Wzmocnić udział wymiany młodzieży oraz projektów tzw. „miękkich”, a także roli organizacji lokalnych (w tym Euroregionów).

Podsumowanie

Współpraca transgraniczna, mimo pokładanych nadziei, nie odgrywa dotąd znaczącej roli w rozwoju regionów. Zarówno z powodu omówionych słabości, jak i niedostosowania do współczesnego paradygmatu (nadmierna wiara w rolę infrastruktury w ogóle). Jeśli chcemy osiągnąć cele polityczne współpracy w ramach Polityki Sąsiedztwa, należy zwiększyć budżet i zmodernizować interwencję.

**Czy to możliwe bez zmian instytucjonalnych i pogłębienia reform w UE? Pewnie nie.
Szansą deklaratywną wytyczne 2014-2020.**

Dziękujemy za uwagę!

Marek W. Kozak, m.kozak@uw.edu.pl

Maciek Smętkowski, m.smetkowski@uw.edu.pl

EUROREG UW