

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 380

Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu

Redaktorzy naukowi
Ewa Pancer-Cybulska
Ewa Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redaktor Wydawnictwa: Teresa Zielińska
Redaktor techniczny i korektor: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronach internetowych Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-439-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp.....	11
------------	----

Część 1. Procesy rozwojowe krajów i regionów Europy – konwergencja czy dywergencja?

Jan Borowiec: Konwergencja regionalna w Unii Europejskiej.....	15
Leszek Cybulski: Dywergencja rozwoju regionalnego w krajach UE po 2000 roku a polityka spójności.....	26
Zofia Hasińska: Regionalne zróżnicowanie zmian zatrudnienia w Polsce w okresie integracji europejskiej	39
Jarosław M. Nazarczuk: Kryzys gospodarczy a zróżnicowanie regionalne w UE.....	50
Pasquale Tridico: Ten years after the accession of Central and Eastern Europe countries in the EU: evaluation in comparison to the transition in former Soviet Republic.....	60
Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja: Some aspects of economic development of the Latvian market during 10 years of its membership in the European Union.....	82
Dilara Usmanova: Enhancement of the methodological and systematic founda- tion for monitoring socio-economic developments in Latvian regions..	94
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Zmiany poziomu rozwoju społecz- no-ekonomicznego powiatów w Polsce a pozyskiwanie środków z UE....	102

Część 2. Polityka spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej jako narzędzie rozwoju Unii Europejskiej

Wojciech Bożek: Znaczenie i wysokość środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jako kategorii środków publicznych.....	117
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Polityka spójności UE a obszary funkcyjnal- ne centrów regionalnych w Polsce.....	127
Natalia Konopińska: Polityka spójności a obszary górskie na przykładzie programu „Alpine Space”.....	139
Joanna Kudelko: Nowy model europejskiej polityki spójności i jego możli- we konsekwencje dla rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce.....	150
Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska: Statystyka publiczna w procesie monitorowania wymiaru terytorialnego polityki spójności	158

Magdalena Pronobis: Fundusze strukturalne w roli kapitału wysokiego ryzyka: skala i przesłanki interwencji.....	166
--	-----

Część 3. Beneficjenci polityki spójności

Adam A. Ambroziak: Prawne i ekonomiczne aspekty pomocy regionalnej w Polsce po akcesji do UE.....	177
Maria Bucka: Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w okresie realizacji polityki spójności w 2007-2013	189
Barbara Kryk: Rozwój przedsiębiorczości kobiet w Polsce jako wyraz realizacji unijnej polityki równości	197
Paweł Mańczyk: Opodatkowanie pomocy finansowej z Funduszu Spójności	207
Beata Skubiak: Czy fundusze strukturalne rozwijają województwo zachodniopomorskie?.....	215
Justyna Socińska: Rola i znaczenie Programu Leader w rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 na przykładzie województwa opolskiego ..	225
Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz: Praktyczne aspekty wdrażania podejścia Leader na przykładzie Lokalnych Grup Działania i Lokalnych Grup Rybackich funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim.....	233
Katarzyna Tracz-Krupa: Analiza wpływu Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwój zasobów ludzkich w Polsce	245
Anna Tutak: Zmiany w podejściu do świadczenia usług szkoleniowych w ramach EFS w latach 2004-2013	256
Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska: Samorząd lokalny jako beneficjent funduszy unijnych (na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego)	266

Część 4. Wiedza i innowacje a polityka spójności Unii Europejskiej

Małgorzata Dziembala: Wspieranie inteligentnych specjalizacji regionów w Unii Europejskiej w warunkach globalizacji	279
Dorota Kwiatkowska-Ciotucha: Programy rozwojowe uczelni szansą wzbogacenia oferty i podniesienia jakości kształcenia w polskich szkołach wyższych	289
Dorota Murzyn: Innowacyjność w polityce spójności Unii Europejskiej.....	301
Aleksandra Nowakowska: Inteligentne specjalizacje regionalne – nowa idea i wyzwanie dla polityki regionalnej	310
Agata Surówka: Innowacyjność województw Polski Wschodniej na tle kraju	319

Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak: Social and economic development of regions based on cluster programs: European and Russian experience .	327
Monika Zadrożniak: Wyrównywanie szans edukacyjnych w ramach polityki spójności jako kierunek poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce	334

Część 5. Problemy rozwoju regionalnego

Bernadeta Baran: Terytorialne odniesienie działań rozwojowych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego	345
Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński: Pozycja ustrojowa samorządu województwa w kontekście jego roli w polityce rozwoju w Polsce	356
Łukasz Olipra: Dostępność usług transportu lotniczego jako czynnik lokalizacji inwestycji zagranicznych na Dolnym Śląsku.....	368
Ewa Pancer-Cybulska: Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) w pakiecie legislacyjnym na okres programowania 2014-2020	383
Ewa Szostak: Umowa Partnerstwa a Regionalny Program Operacyjny dla Dolnego Śląska na lata 2014-2020	394
Paweł Wacek: Rozwój gospodarczy a systemy transportowe regionów Polski.....	406
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego województwa dolnośląskiego po wejściu do Unii Europejskiej.....	416

Część 6. Rozwój społeczno-gospodarczy w Europie i problemy integracji

Iwo Augustyński: Struktura zadłużenia firm polskich na tle wybranych krajów europejskich na tle kryzysu z 2008 roku	429
Tetiana Girchenko: Formation of competitiveness of Ukrainian banks under the influence of foreign capital	443
Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk: Model ochrony konsumentów w Unii Europejskiej	453
Danuta Kabat-Rudnicka: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP w kluczowych kwestiach integracji europejskiej. Uwagi na marginesie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej	465
Lidia Kłos: Rzeczowy wymiar polityki spójności w rozwoju branży wodno-kanalizacyjnej w Polsce	472
Zbigniew Mikołajewicz: Bezpieczeństwo energetyczne w polityce spójności Unii Europejskiej	481

Danuta Milaszewicz: Jakość rządzenia a rozwój społeczno-gospodarczy w krajach UE	491
Anna Nowak, Katarzyna Domańska: Konkurencyjność rolnictwa Polski Wschodniej w aspekcie zrównoważonego rozwoju.....	501
Zhanna Tsaurkubule: Improving social policy of Latvia as a factor of sustainable development of the state.....	510
Grażyna Węgrzyn: Zmiany strukturalne na rynku pracy – modernizacja czy stagnacja?	525

Summaries

Jan Borowiec: Regional convergence in the European Union	25
Leszek Cybulski: Divergence of regional development in the EU after 2000 and Cohesion Policy.....	38
Zofia Hasińska: Regional differentiation of changes in employment in Poland in the period of EU integration.....	49
Jarosław M. Nazarczuk: Economic crisis and regional inequalities in the European Union.....	59
Pasquale Tridico: Dziesięć lat po przystąpieniu krajów centralnej i wschodniej Europy do Unii Europejskiej: porównanie z przemianami w byłym Związku Radzieckim	81
Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja: Wybrane aspekty rozwoju ekonomicznego rynku Łotwy w ciągu dziesięciu lat jej członkostwa w Unii Europejskiej.....	93
Dilara Usmanova: Udoskonalanie metodologicznej i systematycznej organizacji monitorowania rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów łotewskich.....	101
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Districts changes in the socio-economic development level in Poland and obtaining EU funds.....	113
Wojciech Bożek: Significance and amount of funds from the budget of the European Union as a category of public resources.....	126
Krystian Heffner, Piotr Gibas: EU cohesion policy and functional areas of regional centres in Poland	135
Natalia Konopińska: “Alpine Space Programme” as an example of implementation of cohesion policy in mountain areas	149
Joanna Kudelko: New model of the European cohesion policy and its implications for social and economic development in Poland.....	157
Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska: Public statistics in the process of monitoring of territorial dimension of cohesion policy.....	165
Magdalena Pronobis: Structural funds as venture capital: scale and conditions for intervention.....	174

Adam A. Ambroziak: Legal and economic aspects of regional state aid in Poland after the accession to the EU	188
Maria Bucka: Development of small and medium-sized enterprises during the implementation of cohesion policy in 2007-2013	196
Barbara Kryk: Development of women's entrepreneurship in Poland as a form of EU policy implementation of gender equality and employment ...	206
Paweł Mańczyk: Taxation of the financial assistance from the Cohesion Fund	214
Beata Skubiak: Do the structural funds develop Western Pomerania?	224
Justyna Socińska: Role and importance of Leader in the development of rural areas in 2007-2013 on the example of the Opole Voivodeship	232
Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz: The practical aspects of the implementation of the LEADER approach on the example of the LAGs and Fisheries Local Action Groups operating in the Warmia and Mazury Voivodeship	243
Katarzyna Tracz-Krupa: Analysis of the European Social Fund impact on the human resource development in Poland	255
Anna Tutak: Changes in approach to training programs conducted under Europejski Fundusz Społeczny fund in years 2004-2013	264
Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska: Local government as a beneficiary of EU funds (on the example of the municipalities of the Warmia and Mazury Voivodeship)	275
Małgorzata Dziembala: Supporting of smart specialization of regions in the European Union in a globalized market	288
Dorota Kwiatkowska-Ciotucha: Development programs of universities as an opportunity for developing educational offer and improving the quality of teaching at Polish universities	300
Dorota Murzyn: Innovativeness in EU cohesion policy	309
Aleksandra Nowakowska: Regional smart specializations – a new idea and a challenge for regional policy	318
Agata Surówka: Innovativeness of Eastern Poland voivodeships compared with other regions	326
Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak: Rozwój społeczno-gospodarczy regionów na podstawie programów klastrowych: doświadczenia Unii Europejskiej i Rosji	333
Monika Zadrożniak: Equalization of educational opportunities within the framework of cohesion policy as a way to improve the quality of life for residents of rural areas in Poland	342
Bernadeta Baran: Territorial dimension in the development strategy for the Lower Silesian Voivodeship	355

Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński: Legal status of voivodeship self-government in the context of its role in the development policy in Poland	367
Lukasz Olipra: Accessibility of the air transport services as a determinant of foreign investments location in Lower Silesia.....	381
Ewa Pancer-Cybulska: European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC) in the legislative package for the 2014-2020 programming period.....	393
Ewa Szostak: Partnership Agreement and Regional Operational Program for Lower Silesia for the years 2014-2020.....	405
Paweł Wacek: Economic development and Polish transportation systems.....	415
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Selected aspects of socio-economic and spatial development of Lower Silesian voivodeship after joining the European Union	426
Iwo Augustyński: Comparison of the debt structure of Polish companies with selected EU member countries against the background of the financial crisis from 2008.....	442
Tetiana Girchenko: Kształtowanie się konkurencyjności banków ukraińskich pod wpływem obcego kapitału.....	452
Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk: Model of consumer protection in the European Union.....	464
Danuta Kabat-Rudnicka: Polish Constitutional Court's jurisdiction on the key issues of the European integration. Remarks on Poland's membership in the European Union.....	471
Lidia Kłos: Material dimension of cohesion policy in the development of the water-sewage industry in Poland.....	480
Zbigniew Mikołajewicz: Energy security in the cohesion policy of the European Union.....	490
Danuta Miłaszewicz: Governance quality vs. socio-economic development in the European Union.....	500
Anna Nowak, Katarzyna Domańska: Sustainable development approach in agriculture competitiveness of Eastern Poland	509
Zhanna Tsaurkubule: Poprawa polityki społecznej Łotwy jako czynnik zrównoważonego rozwoju państwa.....	524
Grażyna Węgrzyn: Structural changes in the labour market – modernisation or stagnation?.....	534

Ewa Pancer-Cybulska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

EUROPEJSKIE UGRUPOWANIA WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ (EUWT) W PAKIECIE LEGISLACYJNYM NA OKRES PROGRAMOWANIA 2014-2020

Streszczenie: Na podstawie doświadczeń okresu 2007-2013 EUWT zostały uznane za skuteczny instrument osiągnięcia celów polityki spójności społeczno-ekonomiczno-terytorialnej oraz celów strategii Europa 2020. Rozporządzenie WE nr 1082/2006, regulujące funkcjonowanie EUWT w okresie 2007-2013, zostało zmienione pod kątem uproszczenia i usprawnienia procesu ich tworzenia i funkcjonowania. Jednym z celów zmian jest szersze wykorzystanie EUWT do zwiększania spójności polityki władz publicznych i lepszej współpracy między nimi bez dodatkowych obciążeń natury administracyjnej. Nowa regulacja została zawarta w Rozporządzeniu PE i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. Przedmiotem artykułu jest omówienie zmian w zakresie prawa o EUWT oraz sytuacji w zakresie ich tworzenia i funkcjonowania.

Słowa kluczowe: polityka spójności 2014-2020, Europejska Współpraca Terytorialna, euro-region, EUWT.

DOI: 10.15611/pn.2015.380.35

1. Wstęp

Zagadnienie EUWT jako instrumentu polityki spójności wpisuje się w problematykę rozwoju lokalnego i regionalnego i znalazło dotychczas stosunkowo niewielki oddźwięk w opracowaniach naukowych, częściej prawnych niż ekonomicznych, chociaż istnieje zapotrzebowanie na teoretyczne i praktyczne oceny jego skuteczności¹. Poprzez bezpośrednie związki i skojarzenia ze współpracą terytorialną w obszarach przygranicznych rozwój EUWT wpisuje się ściśle w procesy integracji europejskiej. W świetle nowego rozporządzenia, które stanowi podstawę opracowania, pojawiają się nowe uzasadnienia dla podjęcia tej problematyki. Ze względu na moż-

¹ Istniejące opracowania dotyczą aspektów prawnych i administracyjnych funkcjonowania EUWT: [Dolnicki 2012; Kusiak-Winter 2011, 2009; Bucholski 2009; Drab, Kledzik 2009]. Poprawne aspekty podnoszą Dołżbłaszcz i Raczyk [2009].

liwość udziału w EUWT różnych podmiotów (od lokalnych, przez regionalne do krajowych; z sektora publicznego i prywatnego; z krajów członkowskich UE oraz spoza niej) ważne są prawno-instytucjonalne aspekty funkcjonowania. Jeśli chodzi o aspekty ekonomiczne, to na pewno istnieje potrzeba analiz efektywności działania EUWT, bo skala stosowania ich w krajach UE jest zróżnicowana. W Polsce powołano dotychczas 2 EUWT na ogólną liczbę 45 utworzonych w Europie od 2007 r. Nowy okres programowania polityki spójności na lata 2014-2020 wprowadza nowe instrumenty, z których mogą także korzystać EUWT, tj. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne oraz Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność, co powinno być podstawą ocen i analiz w kontekście efektywności wykorzystania środków finansowych na politykę spójności. Artykuł nawiązuje do wcześniejszych badań w zakresie problematyki funkcjonowania EUWT w krajach członkowskich Unii Europejskiej i w Polsce [Pancer-Cybulska 2013]. Jego celem jest omówienie zmian podjętych w celu uproszczenia, ułatwienia i przyspieszenia procesu tworzenia oraz funkcjonowania EUWT w kontekście przepisów regulujących politykę spójności na lata 2014-2020. Nowelizacja prawa o EUWT jest wyrazem istotnego znaczenia współpracy transgranicznej i rosnącej roli regionów w rozwoju Unii Europejskiej.

2. Pakiet legislacyjny polityki spójności na lata 2014-2020

Prawne podstawy powoływania EUWT zawarto w Rozporządzeniu (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (weszło w życie w lipcu 2007 r.). Rozporządzenie (UE) nr 1302/2013, które zmienia zapisy pierwotnego, zostało przyjęte 17 grudnia 2013 r. i wejdzie w życie 22 czerwca 2014 r. [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013]. Jego celem jest uproszczenie i usprawnienie procesu tworzenia oraz funkcjonowania EUWT. Rozporządzenie jest częścią pakietu legislacyjnego, który zawiera niezbędne uregulowania polityki spójności w okresie programowym 2014-2020 w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Pakiet składa się z 28 rozporządzeń i 3 decyzji o łącznej objętości 1043 stron. W porównaniu z rozporządzeniami, które stanowiły ramy legislacyjne dla polityki spójności Unii Europejskiej w okresie programowym 2007-2013, jest to potwierdzenie narastającej wciąż biurokracji (mimo deklaracji jej ograniczania). Rozporządzenie 1302/2013 jest jednym z dwóch dokumentów w tym pakiecie, odnoszącym się do Europejskiej Współpracy Terytorialnej jako celu polityki spójności (drugi zob. [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013]). Nowe ustalenia związane z funkcjonowaniem EUWT znalazły się również w kilku artykułach Rozporządzenia ogólnego UE z zakresu polityki spójności, odpowiednio 2, 93 i 99. W celu wzmocnienia strategicznego wymiaru europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych wprowadzono wiele nowych instrumentów w ramach nowej polityki spójności, dostępnych także dla EUWT. Stanowią one, że wydatki EUWT mają charakter wydatków

publicznych, że EUWT mogą być beneficjentem wspólnych planów działania (*Joint Action Plan*), które są zdefiniowane w art. 93, oraz że mogą być beneficjentem lub instytucją pośredniczącą w realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). Istota ZIT jako nowego instrumentu polityki spójności w okresie 2014-2020 jest zdefiniowana w art. 99 Rozporządzenia ogólnego. Pozostałe wzmianki na temat EUWT znajdują się w artykułach, które traktują o Europejskiej Współpracy Terytorialnej, czyli 8, 10, 11 oraz 21 i 22, które *de facto* powtarzają zapisy omówione powyżej, odnoszące się do udziału EUWT we wdrażaniu nowych instrumentów polityki spójności w charakterze instytucji pośredniczącej. Ponadto stanowi się, że EUWT może być samodzielnym beneficjentem projektu realizowanego w ramach EWT, jeśli wypełnia to kryteria współpracy, oraz że może zarządzać programem lub jego częścią. Aktywność EUWT obejmuje także pełnienie funkcji instytucji zarządzającej lub instytucji kontrolnej pierwszego stopnia w odniesieniu do programu współfinansowanego ze środków UE w ramach EWT. Z punktu widzenia wykonawczego narzędziem realizacji strategii Europa 2020 stały się ramy finansowe na lata 2014-2020, zwłaszcza środki przeznaczone na politykę spójności. Można zauważyć podniesienie znaczenia EUWT w polityce spójności w tym okresie programowania.

3. Założenia nowelizacji rozporządzenia o tworzeniu i funkcjonowaniu EUWT

Za podstawowe cele nowelizacji prawa o EUWT Komisja Europejska uznała ciągłość, przejrzystość i elastyczność [Reforma EUWT 2011]. W odniesieniu do osiągnięcia „ciągłości” za istotne uznano utrzymanie istniejącego charakteru EUWT oraz zapewnienie trwałości już działających instytucji, co oznacza, że nie będą one zmuszone do dokonywania jakichkolwiek zmian czy dostosowań do stanu prawnego wynikającego z nowego rozporządzenia. Potrzeba zwiększenia przejrzystości prawa o EUWT wynikała przede wszystkim z konieczności terminologicznego dostosowania go do realiów prawnych, które wprowadził Traktat z Lizbony, obowiązujący od 2009 r. Wskazano także na możliwość uproszczenia, doprecyzowania i uporządkowania pewnych treści, które nie były jasne w świetle rozporządzenia z 2006 r. Dotyczy to głównie dokumentów konstytuujących EUWT oraz opracowania nowych zasad informowania o jego utworzeniu. Trzeci kierunek nowelizacji rozporządzenia to uzyskanie „elastyczności” działania EUWT poprzez zwiększenie obszaru ich potencjalnej aktywności. Za cel zmian uznano umożliwienie podejmowania w ramach EUWT różnych aspektów współpracy terytorialnej, nieograniczonej tylko do zarządzania programami i projektami finansowanymi w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej (jako celu polityki spójności). Zmianami objęto także strukturę podmiotową EUWT, zakładając, że EUWT powinny stanowić podstawę prawną dla uczestnictwa władz i regionów z państw trzecich w charakterze

członka. Praktyka działania EUWT w warunkach rozporządzenia z 2006 r. potwierdziła potrzebę otwarcia formuły instytucjonalnej współpracy na podmioty z państw niebędących członkami UE. Reasumując: Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie modyfikacji rozporządzenia dotyczących łatwiejszego zakładania EUWT, dokonywania przeglądu zakresu działań, możliwości przystępowania regionów spoza UE, jaśniejszych zasad rekrutacji pracowników, wydatków i ochrony wierzycieli, praktycznej współpracy w zakresie świadczenia usług publicznych i lokalnych [Komisja Europejska 2011].

4. Zmiany w zakresie istoty i funkcjonowania EUWT

W nowym rozporządzeniu zawarty jest szczegółowy wykaz zmian, które wprowadza ono w stosunku do obowiązującego jeszcze dokumentu (do 22 czerwca 2014 r.). Zmiany mają różny charakter, odnoszą się do formalnoprawnych warunków tworzenia oraz funkcjonowania EUWT, dotyczą także nowych funkcji, zadań oraz uczestników, co wiąże się ze zmianami w zakresie realizacji polityki spójności w latach 2014-2020. W art. 1 rozporządzenia znajduje się zapis określający cele EUWT w kontekście polityki spójności, która, jak wiadomo, jest uznawana za najważniejszy obszar działalności UE w minionej i obecnej fazie jej rozwoju. Stanowi on, że „celem EUWT jest ułatwianie i wspieranie współpracy terytorialnej, w tym co najmniej jednego z jej komponentów: współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej, między jego członkami określonymi w art. 3 ust. 1., z myślą o wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii”. Rozporządzenie UE stanowi podstawę prawną powoływania i działania EUWT. Na poziomie krajowym jest to uregulowane w konwencji zgodnej z systemem prawnym kraju członkowskiego, w którym znajduje się siedziba EUWT (art. 2). W art. 3 wskazuje się nowe kategorie podmiotów, które mogą być członkami EUWT (poza dotychczasowymi, do których należą państwa członkowskie lub władze na szczeblu krajowym, władze regionalne i lokalne). Mogą to być przedsiębiorstwa publiczne podlegające dyrektywom o koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych, działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych lub podmioty prawa publicznego podlegające prawu zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi [Dyrektywa z 31 marca 2004]. Członkami EUWT mogą też być przedsiębiorstwa działające w obszarze realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z prawem krajowym i unijnym. Zmiany zawarte w art. 3 polegają także na rozszerzeniu EUWT o podmioty z państw trzecich albo krajów i terytoriów zamorskich. Oznacza to możliwości tworzenia EUWT przez co najmniej dwa kraje członkowskie z udziałem państw trzecich, krajów i terytoriów zamorskich sąsiadujących z przynajmniej jednym państwem członkowskim lub jego najbardziej oddalonym regionem (szczegółowo zdefiniowano tu kategorię sąsiedztwa). Warunkiem jest, by kraje członkowskie

i kraj trzeci były objęte wspólnym programem współpracy terytorialnej lub realizowały inny program wspierany przez UE.

Oznacza to, że rozporządzenie ustanawia dalej idącą współpracę i wsparcie dla krajów i terytoriów zamorskich (KTZ), niż określono w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (część IV, art. 198-204 TFUE). Tych ponad 20 pozaeuropejskich terytoriów wyspiarskich o niewielkim potencjale demograficznym, posiadających autonomię w ramach czterech metropolii (Francja, Niderlandy, Wielka Brytania i Dania), jest traktowane na zasadach specjalnych przede wszystkim pod względem handlowym, inwestycyjnym oraz przepływu osób, a obecnie uzyskuje możliwości realizacji wspólnych przedsięwzięć w ramach EUWT.

Artykuł 4 omawia postępowanie uczestników EUWT w związku z jego powołaniem. Nowością są sytuacje niewymagające zatwierdzenia konwencji przez kraje członkowskie oraz ich postępowanie w przypadku jej odrzucenia. Konwencja musi być zatwierdzana tylko przez kraj członkowski, w którym jest przewidziana siedziba EUWT, pozostali uczestnicy nie mają tego obowiązku. Omawia się tu także zasady i sposób wprowadzania zmian w zatwierdzeniu konwencji w związku z przystąpieniem do EUWT nowych członków, w tym pochodzących z krajów lub terytoriów zamorskich.

W art. 5 rozporządzenia znajdują się informacje na temat uzyskania osobowości prawnej oraz publikacji w Dzienniku Urzędowym konwencji i statutu zgodnie z prawem kraju członkowskiego, w którym EUWT ma siedzibę statutową. Pozostałe kraje członkowskie nie podlegają temu obowiązkowi. Komitet Regionów zapewnia publikację ogłoszenia o utworzeniu EUWT w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, w serii C, co kończy procedurę rejestracji.

Artykuł 6 wprowadza obowiązek kontroli przez EUWT zarządzania środkami publicznymi. W odniesieniu do działań realizowanych przez EUWT przy współfinansowaniu z UE należy stosować odpowiednie przepisy dotyczące kontroli funduszy pochodzących z Unii.

Artykuł 7 rozporządzenia dotyczy zadań realizowanych przez EUWT. Nowością jest stwierdzenie, że misją EUWT jest współpraca terytorialna wzmacniająca spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, co stanowi uzupełnienie dotychczasowych zapisów o roli EUWT w przezwyciężaniu barier na rynku wewnętrznym. Nowe zapisy dotyczą tego, że EUWT może wdrażać części programów EWT, a nie tylko całe programy, jak dotychczas. Zadania realizowane przez EUWT powinny być w kompetencjach każdego uczestnika, ale w rozporządzeniu dopuszcza się nowe rozwiązania w tym zakresie, polegające na akceptacji pewnych wyjątków. Każde zadanie określane jest przez jego członków jako mieszczące się w zakresie kompetencji każdego z członków, chyba że państwo członkowskie lub państwo trzecie zatwierdzi udział członka utworzonego na mocy ich prawa krajowego, nawet jeżeli członek ten nie posiada kompetencji w odniesieniu do wszystkich zadań określonych w konwencji. EUWT może ograniczyć zakres zadań wykonywanych bez wsparcia ze środków UE, ale nie może tego zrobić w odniesieniu do prioryte-

tów inwestycyjnych określonych w ramach EWT, o których traktuje rozporządzenie 1299/2013 [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013].

Artykuł 8 dotyczy nowych ustaleń na temat zawartości konwencji EUWT, tj.: czasu jego trwania, organów i ich kompetencji, prawa właściwego ze względu na rejestrację, zakresu działania i wyposażenia, zatrudnienia, zobowiązań, procedury przyjęcia i wprowadzania zmian do statutu i konwencji.

Odnosnie do art. 9, dotyczącego statutu, zmiany polegają na tym, że obowiązkowe zapisy i ustalenia w zakresie organów EUWT i ich kompetencji zostają przeniesione do konwencji. Ma to oczywiście na celu uproszczenie i przyspieszenie procesu dokonywania zmian w tym zakresie.

W art. 11 znajdują się zapisy na temat sprawozdania finansowego i audytu działalności EUWT. Stwierdza się tu, że prawo krajowe państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT, jest właściwe do rozstrzygnięcia w kwestii sprawozdania finansowego, w tym sprawozdania rocznego (jeżeli jest wymagane), a także do przeprowadzenia audytu i publikacji sprawozdania z działalności EUWT.

Pewne zmiany wprowadzono do art. 12 rozporządzenia, który traktuje o zobowiązaniach EUWT i jego członków. W granicach swojego prawa krajowego państwa członkowskie mogą w konwencji ograniczyć swoją odpowiedzialność z tytułu członkostwa w EUWT, jeżeli taka sytuacja dotyczy przynajmniej jednego uczestnika z kraju członkowskiego. Ważne jest także, że w przypadku EUWT z ograniczoną odpowiedzialnością każdy jego członek może wymagać odpowiedniego ubezpieczenia od ryzyka specyficznego dla działalności EUWT, w postaci publicznych lub prywatnych instrumentów ubezpieczeniowych lub gwarancji finansowych.

Artykuł 15 zawiera przepisy końcowe w kwestii informowania Komisji przez kraje członkowskie o wdrażaniu rozporządzenia na szczeblu krajowym, natomiast art. 17 odnosi się do sprawozdania na temat stosowania nowego rozporządzenia, które KE przedstawi do 1 sierpnia 2018 r. Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komitetowi Regionów. Komisja uzyskuje uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych. W ramach aktów delegowanych przedstawione będą wskaźniki efektywności, skuteczności, europejskiej wartości dodanej, znaczenia i trwałości rozporządzenia.

Wśród załączników do rozporządzenia znajdują się dwie nowe deklaracje: w sprawie stosowania przez kraje członkowskie przejrzystych i skutecznych procedur oraz w sprawie wspierania działalności Komitetu Regionów i jego platformy EUWT. Jest to wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotyczące roli Komitetu Regionów w ramach platformy EUWT. Stanowi ono, że Parlament Europejski, Rada i Komisja przyjmują do wiadomości cenne prace zrealizowane przez Komitet Regionów w ramach platformy EUWT, którą kierował, i zachęcają Komitet Regionów do dalszego śledzenia działalności istniejących i powstających

europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej oraz do organizowania wymiany najlepszych praktyk i wskazywania wspólnych kwestii².

5. EUWT utworzone w Europie w okresie 2008-2013

Pierwsze EUWT, pod nazwą Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, powstało w styczniu 2008 r. w zachodniej części Europy, utworzone przez 14 podmiotów z Francji i Belgii, z siedzibą statutową w Lille. Głównym zadaniem tego EUWT jest zapewnienie skutecznej i spójnej współpracy transgranicznej w celu poprawy jakości życia codziennego mieszkańców, co będzie realizowane przez promowanie regularnego dialogu politycznego między partnerami oraz przygotowanie projektów współfinansowanych przez UE i zarządzanie nimi. Od utworzenia pierwszego EUWT w ciągu 6 lat (do końca 2013 r.) zarejestrowano 45 ugrupowań, w kolejnych latach powołano odpowiednio: 4, 5, 7, 11, 7 i 11 EUWT. W ich skład wchodzi państwa członkowskie, władze krajowe, regionalne i lokalne, podmioty prawa publicznego, przedsiębiorstwa publiczne i stowarzyszenia oraz państwa trzecie (spoza UE). Największym zaangażowaniem odznaczają się: Francja, Węgry oraz Słowacja, które współtworzą po 16 EUWT, Hiszpania (10) oraz Włochy (7). Na ogół w skład ugrupowania wchodzi podmioty z dwóch krajów członkowskich, a do najczęściej występujących par należą: Węgry i Słowacja (12), Francja i Hiszpania (5). Wśród utworzonych są też ugrupowania podmiotów z trzech krajów: EGTC Efxini Poli – SolidarCity Network (Grecja, Cypr, Bułgaria) oraz Amphictyony, Grande Région, Archimed, Bánát Triplex Confinium. W 2013 r. zarejestrowano dwa EUWT z udziałem Polski: pierwsze we współpracy z podmiotami z Czech i ze Słowacji pod nazwą Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej „TRITIA” z ograniczoną odpowiedzialnością. Drugie to EUWT TATRY z ograniczoną odpowiedzialnością, złożone z dwóch regionów z Polski i ze Słowacji. Celem działania EUWT „TRITIA” jest wspieranie spójności gospodarczej i społecznej na obszarze czterech regionów z trzech krajów członkowskich, które zawiązały partnerstwo. W przypadku EUWT TATRY Ltd jako cel podano bardziej efektywne i skuteczniejsze wdrażanie projektów nowego programu współpracy transgranicznej PL-SK 2014-2020.

Wśród zarejestrowanych EUWT znajdują się cztery ugrupowania obejmujące po cztery kraje: Grecja, Cypr, Włochy oraz Hiszpania lub Francja czy też Francja, Niemcy, Luksemburg i Belgia. W 2013 r. powołano czwarte EUWT z ich udziałem (GECT „Secrétariat du Sommet de la Grande Région”). Należy zauważyć, że poza kilkoma wyjątkami powstające ugrupowania składają się na ogół albo z nowych, albo ze starych krajów UE, co jest do pewnego stopnia uzasadnione względami geograficznymi, które mają znaczenie przy nawiązywaniu współpracy w formie EUWT. Nieliczne dotychczas przypadki współpracy w ramach EUWT podmiotów

² Rejestr EUWT został utworzony na mocy decyzji [Decyzja Komitetu Regionów z 8 czerwca 2012].

ze starej i z nowej UE dotyczą Grecji, Cypru i Bułgarii, Włoch i Słowenii oraz Włoch, Cypru, Hiszpanii i Grecji. W 2012 r. powołano European Urban Knowledge Network (EUKN) EGTC Limited z siedzibą statutową w Hadze, gdzie wśród państw członkowskich znalazły się: Rumunia, Cypr, Węgry i Czechy obok krajów starej Unii, jak: Niderlandy, Belgia, Francja, Niemcy i Luksemburg. W 2011 r. powołano EUWT „Bánát Triplex Confinium”, w którym znalazła się Serbia, nienależąca do UE. Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006, które wchodzi w życie 22 czerwca 2014 r., wprowadza ułatwienia dotyczące udziału państw trzecich w EUWT. Większość ugrupowań powołano bezterminowo, natomiast w dwóch przypadkach w konwencji i statucie regulujących funkcjonowanie określonych EUWT wskazano 15- lub 25-letni okres ich działalności (GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino oraz EGTC Efxini Poli – SolidarCity Network).

Sposób formułowania celów jest różny – na ogół szeroki i uniwersalny, jak np. w Lille-Kortrijk-Tournai. Do ugrupowań o charakterze wyspecjalizowanym należy Grande Region z siedzibą w Metz (GECT INTERREG „Programme Grande Région”), które powstało w 2010 r. w celu zarządzania konkretnym programem EWT, realizowanym we współpracy przez podmioty z Francji, Niemiec, Luksemburga i Belgii. Drugie EUWT, Szpital Transgraniczny Cerdanya (Hospital de la Cerdanya, AECT HA), zostało powołane w 2010 r. w celu budowy zakładu opieki zdrowotnej obsługującego rejon przy granicy hiszpańsko-francuskiej i zarządzania nim. Celem ogólnym EUWT „Gate to Europe” jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej między jego członkami w ramach współpracy transgranicznej. Wśród celów szczegółowych ugrupowanie zamierza realizować plany i projekty rozwoju regionalnego oraz pracować jako wspólna instytucja wspierania współpracy i zapewniania realizacji projektów rozwojowych w obszarze turystyki. Jest to główny sektor działalności, której rozwój obejmuje wspólny rozwój produktów, infrastruktury turystycznej, marketingu oraz wspólne zarządzanie turystyką.

W styczniu 2014 r. Komitet Regionów zarejestrował „Cities of Ceramic” (Agrupación Europea de Cooperación Territorial Ciudades de la Cerámica) utworzone przez podmioty z czterech krajów: Hiszpanii, Francji, Włoch i Rumunii. W rejestrze (stan na 4 lutego 2014 r.) znajduje się obecnie kilkanaście innych ugrupowań pozostających w różnych fazach tworzenia³. Jak wynika z informacji zamieszczonych w rejestrze, Polska jest zaangażowana w trzy EUWT znajdujące się w fazie tworzenia. Są to dwa przedsięwzięcia o charakterze transportowym oraz Program ESPON, który dotyczy wszystkich krajów członkowskich UE. W tworzeniu CETC (Central European Transport Corridor) uczestniczą, obok Polski, Szwecja, Republika Czeska, Słowacja, Węgry, Chorwacja, Słowenia, natomiast Eurodistrict TransOderana jest tworzony przez podmioty z Polski i Niemiec. Pozostałe EUWT powstają z inicjatywy krajów zarówno Europy Zachodniej (Niemcy, Austria, Belgia, Holandia,

³ Dla celów sprawozdawczych w Komitecie Regionów wyróżnia się od 2011 r. pięć kategorii EUWT, odpowiadających kolejnym etapom ich tworzenia, którymi są: 1) faza operacyjna; 2) utworzenie; 3) oczekiwanie na zatwierdzenie; 4) przygotowanie; 5) koncepcja.

Włochy, Grecja, Hiszpania i Francja), jak i Środkowo-Wschodniej (Rumunia, Bułgaria, Węgry, Słowacja, Republika Czeska, Chorwacja, Słowenia). Na podkreślenie zasługuje zaangażowanie krajów spoza Unii Europejskiej, jak Szwajcaria, Albania, Serbia, Ukraina oraz Macedonia.

6. Zakończenie

Sześćoletnie doświadczenie funkcjonowania EUWT wskazuje na połowiczny sukces tego rozwiązania. Z jednej strony, należy docenić zorganizowanie 45 EUWT i zaawansowanie powstawania kolejnych, ale z drugiej strony, można było oczekiwać większych efektów. Nowe rozporządzenie generalnie ma ułatwić tworzenie i funkcjonowanie EUWT, eliminując dotychczasowe słabości i bariery. Nastąpiło doprecyzowanie niektórych procedur, praw i obowiązków, co można interpretować jako uelastycznienie, ale też niektórzy potencjalni członkowie EUWT obawiali się działania w warunkach niepewności i takie rozwiązanie odbierają jako korzystne. Elastyczność formy prawnej EUWT zapewnią także zmiany w zakresie zadań, jakie może realizować EUWT. W świetle poprzedniego prawa EUWT mogło realizować wyłącznie zadania mieszczące się w sferze kompetencji wszystkich członków, po nowelizacji wystarczy, iż zadanie powierzone EUWT leży w kompetencji choćby jednego członka EUWT z danego kraju. Zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda* nie są wymagane zmiany w konwencjach już podpisanych, a uznanie zmian konwencji za obowiązujące staje się obecnie proceduralnie mniej kłopotliwe i bardziej przejrzyste. Zakłada się zwiększenie obszaru aktywności oraz szerokie wykorzystanie nowych instrumentów finansowych polityki spójności, dostępnych nie tylko w ramach EWT. Pozostaje nadal słabość nazewnicza – EUWT, jako twór instytucjonalny, zbyt mocno zlewa się z terminem EWT, jako jednym z dwóch celów (kierunków wydatkowania środków⁴) polityki spójności. Jednocześnie nowelizacja rozporządzenia pozwoliła na zwiększenie współpracy z krajami i terytoriami zamorskimi, co sprzyja realizacji unijnych (i krajowych) celów politycznych i silniej wiąże KTZ z UE. Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej mimo pewnych niejasności rozporządzenia i aktów narodowych, wynikających zwłaszcza z braku doświadczenia z formą prawną, jest instrumentem, który może realnie wesprzeć inicjatywy współpracy transgranicznej.

⁴ EWT obejmuje jednak zaledwie 2,7% środków przeznaczonych na politykę spójności w latach 2014-2020, z czego ok. 78% odnosi się do współpracy transgranicznej, a 22% do współpracy transnarodowej. W związku z tym, że w ramach finansowych 2014-2020 w skład wydatków polityki spójności zaliczono Inicjatywę na rzecz zatrudnienia młodzieży, można ją uznać formalnie za trzeci cel tej polityki (z budżetem 0,9% jej środków, a więc 3 razy mniejszym niż EWT).

Literatura

- Bucholski R., 2009, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) jako międzynarodowa forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Sługocki J. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Wyd. KPSW w Bydgoszczy, Bydgoszcz, s. 337-358.
- Decyzja Komitetu Regionów z 8 czerwca 2012 r. (*Decision No 0114/2012 on the Register of EGTC*).
- Dolnicki B., 2012, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska – LEX, Warszawa.
- Dołzbłasz S., Raczyk A., 2009, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Drab M.K., Kledzik P., 2009, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej nową instytucją polskiego prawa administracyjnego*, [w:] Boć J., Chajbowicz A. (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, materiały konferencyjne, Szklarska Poręba, 21-24 września, Wyd. Kolonia Limited, Wrocław.
- Dyrektywa 2004/17/WE oraz 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień, Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004.
- Komisja Europejska, 2011, *Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, Luksemburg.
- Kusiak-Winter R., 2009, *Nowa jakość we współpracy podmiotów publicznych w Europie*, [w:] Boć J., Chajbowicz A. (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, materiały konferencyjne, Szklarska Poręba, 21-24 września, Wyd. Kolonia Limited, Wrocław.
- Kusiak-Winter R., 2011, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjno-prawne*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, E-Monografie, Wrocław.
- Pancer-Cybulska E., 2013, *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej w Polsce i w Unii Europejskiej*, [w:] Nowakowska A. (red.), *Zrozumieć terytorium: idea i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 241-258.
- Reforma EUWT, 2011, <http://www.net4lawyer.com/openlaw/wikka.php?wakka=EUWTReforma> (20.04.2014).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013.

EUROPEAN GROUPINGS OF TERRITORIAL COOPERATION (EGTC) IN THE LEGISLATIVE PACKAGE FOR THE 2014-2020 PROGRAMMING PERIOD

Summary: Based on the experience of the 2007-2013 period EGTC have been recognized as an effective instrument for achieving the objectives of cohesion policy, socio-economic and territorial cohesion and the Europe 2020 goals. Regulation EC No 1082/2006 governing the EGTC in the period 2007-2013 has been revised so as to simplify and streamline the process of their creation and operation. One of the purposes of changes is the wider use of the EGTC to increase the coherence of public policies and better cooperation between them without the additional burden of administrative nature. The new regulation has been included in the Regulation of the EP and Council (EU) No. 1302/2013 of 17 December 2013. The subject of the article is to discuss the changes in the law of the EGTC and the situation in terms of its creation and functioning.

Keywords: Cohesion Policy 2014-2020, European territorial cooperation, Euroregion, EGTC.