

ANALIZA AKTYWNOŚCI STRON KRAJOWYCH EUROREGIONU NIEMEN W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY PRZYGRANICZNEJ (2006R.)

Zarówno w Polsce, jak i w Rosji (Obwód Kaliningradzki FR) oraz na Litwie i Białorusi wiedza o burzliwych losach polsko-rosyjsko-litewsko-białoruskiego pogranicza jest silnie ugruntowana. Jest ona jednym z ważnych wyznaczników zbiorowej pamięci czterech narodów, pamięci nie zawsze przyjaznej względem sąsiada po drugiej stronie granicy. Przemiany jakie nastąpiły w tych czterech krajach, umożliwiły nawiązanie wzajemnych kontaktów, podejmowanych w przypadku Polski i Litwy bez rygorów państwowej kontroli i formalnych ograniczeń. Przygraniczne regiony Euroregionu Niemen stały się miejscami, do których mieszkańcy sąsiedniego kraju chodzili i jeździli po zakupy. Niestety oznaczało to także rozwój pospolitej przestępczości. Owe oficjalne i prywatne, legalne i półlegalne a także całkowicie nielegalne kontakty świadczyły, iż granica będąca przez długie lata barierą stała się mniej lub bardziej normalną granicą międzypaństwową, łączącą jednych, dzielącą drugich, pozwalającą na robienie dużych i małych interesów i poszerzającą możliwości kontaktów ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. Ewolucja ta była interesująca zarówno z punktu widzenia gospodarczego, jak i społecznego oraz instytucjonalnego. Boom zakupów i przygranicznych targowisk zaczął wygasać w połowie poprzedniej dekady. Kontakty o podłożu czysto ekonomicznym zaczęły być zastępowane relacjami o podstawach uwarunkowanych bardziej społecznie i kulturalnie. Dużą zasługę miały w tej ewolucji władze samorządowe, organizacje społeczne, oświatowe i kulturalne oraz nowa struktura jaka pojawiła się na pograniczu - Związek Transgraniczny Euroregion Niemen, który został utworzony 6 czerwca 1997 roku.

Istotą Euroregionu było i jest ułatwianie rozwój najrozmaitszych oddolnie powstających form współpracy przygranicznej, zbliżenie społeczności lokalnych położonych po obydwu stronach granicy, likwidowanie negatywnych stereotypów i uprzedzeń, ułatwianie kontaktów gospodarczych. Jednym z kierunków działalności Euroregionu jest koordynacja programów współpracy przygranicznej, finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Aktywność stron krajowych Euroregionu w zakresie współpracy przygranicznej można więc ocenić na podstawie ich aktywności w pozyskiwaniu środków Unii Europejskiej.

Doświadczenia strony polskiej Euroregionu pozwalają stwierdzić że:

- 1) W początkowym okresie działalności Związku współpraca przygraniczna w ramach Euroregionu obejmowała przede wszystkim uporządkowanie strony organizacyjnej funkcjonowania Związku, promocję Euroregionu, uświadomienie społecznościom przygranicza korzyści jakie daje współpraca, nawiązanie kontaktów, wzajemne poznanie się potencjalnych partnerów. Na tym etapie najważniejszą rolę w rozwoju współpracy odgrywały czynniki poza finansowe: przełamanie barier psychologicznych, otwarcie się na nowe formy i możliwości współpracy, identyfikacja problemów i potrzeb partnerów.
- 2) Kolejny okres rozwoju współpracy to realizacja konkretnych przedsięwzięć o wymiarze transgranicznym. Na tym etapie poza czynnikami wymienionymi wyżej znaczącą rolę zaczęły odgrywać czynniki finansowe, a więc: możliwości wygospodarowania środków własnych przez partnerów podejmujących współpracę oraz możliwość pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania na realizację wspólnych przedsięwzięć. Z uwagi na to, że tereny przygraniczne Polski, Litwy, Białorusi i Obwodu Kaliningradzkiego charakteryzują się niskim poziomem rozwoju gospodarczego, mają ogromne zaległości w rozwoju infrastruktury, a samorządy przygraniczne nie są zamożne, podstawową barierą w rozwoju współpracy transgranicznej stał się nierówny dostęp poszczególnych stron krajowych Euroregionu do środków zewnętrznych, w tym do środków Unii Europejskiej. Tam gdzie dostęp do środków był stosunkowo łatwy nastąpił intensywny rozwój współpracy, tam gdzie dostęp do środków był utrudniony współpraca ograniczała się wyłącznie do spotkań i kontaktów – brak było wspólnie realizowanych przedsięwzięć, wystąpiła znaczna dysproporcja w równoprawności partnerstwa.

Strona polska Euroregionu Niemen, jako jedyna ze stron krajowych Euroregionu dysponowała środkami UE na dofinansowanie przedsięwzięć o charakterze transgranicznym podejmowanych przez polskie samorządy i organizacje. Wszyscy zainteresowani mogli skorzystać z grantów udostępnianych w ramach funduszy zarządzanych bezpośrednio przez Biuro Euroregionu w Suwałkach. Ponadto Biuro Euroregionu dodatkowo mogło ubiegać się o dofinansowanie swoich inicjatyw na ogólnie przyjętych zasadach ze środków UE zarządzanych przez inne instytucje.

Stowarzyszenie „Euroregion Niemen” zarządzało następującymi programami Unii Europejskiej:

- 1) Program Phare CBC Region Morza Bałtyckiego w edycjach 1999,2000,2001, 2002, 2003. W ramach programu Stowarzyszenie obsługiwało dwa Fundusze:
 - Fundusz Małych Projektów – projekty miękkie w dziedzinach: wymiana kulturalna, demokracja lokalna, ochrona środowiska, turystyka, sprawy społeczne, szkolenia i zatrudnienie, rozwój gospodarczy, badania z zakresu planowania i rozwoju. Dofinansowanie w wysokości od 20.000 do 50.000 EUR.
 - Schemat Wsparcia – projekty miękkie i inwestycyjne. Dofinansowanie w wysokości od 50.000 do 300.000 EUR na jeden projekt.
- 2) Program Phare Zintegrowana Granica Wschodnia w edycjach 2000, 2001, 2002, 2003, w ramach którego Stowarzyszenie obsługiwało trzy Fundusze:
 - Fundusz Małych Projektów (dofinansowanie w wysokości od 5.000 do 50.000 EUR na jeden projekt)
 - Fundusz Infrastruktury Okołobiznesowej w edycji 2003 (dofinansowanie w wysokości od 50.000 do 300.000 EUR na jeden projekt)
 - Fundusz Małych Projektów Infrastrukturalnych w edycjach 2002 i 2003 (dofinansowanie w wysokości od 50.000 do 300.000 EUR na jeden projekt)

Strona litewska Euroregionu Niemen miała nieco utrudniony dostęp do środków Unii Europejskiej z uwagi na to, że na Litwie funkcjonuje zcentralizowany system zarządzania funduszami UE. Zarówno Biuro Euroregionu w Mariampolu, jak i samorządy przygraniczne musiały ubiegać się o środki na sfinansowanie swoich przedsięwzięć w instytucjach centralnych w Wilnie, które zarządzały funduszami UE.

Strony: rosyjska i białoruska miały ze zrozumiałych względów najtrudniejszy dostęp do środków zewnętrznych. Mogły ubiegać się o dofinansowanie przedsięwzięć o charakterze transgranicznym z programu TACIS, gdzie wnioski należało składać bezpośrednio do Brukseli lub też po uruchomieniu Programu Sąsiedztwa Litwa-Polska-Rosja INTERREG III A 2004-2006 oraz Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina – do Wspólnego Sekretariatu Technicznego w Wilnie i Warszawie.

Jaki wpływ na rozwój współpracy transgranicznej w Euroregionie wywarła opisana wyżej sytuacja świadczą dane statystyczne dotyczące przedsięwzięć realizowanych w latach 1997-2004 ze środków programów PHARE i TACIS:

Wyszczególnienie	Polska	Litwa	Rosja	Białoruś
Liczba projektów o charakterze transgranicznym zrealizowanych w latach 1997-2002	74	8	0	2
Liczba projektów o charakterze transgranicznym realizowanych w latach 2003-2004	178	10	0	0
OGÓLEM	252	18	0	2

Dane w kolumnach przedstawiają liczbę projektów transgranicznych inicjowanych przez daną stronę krajową. Projekty inicjowane przez stronę polską realizowane były z udziałem partnerów z pozostałych krajów członkowskich Euroregionu. Problem polega jednak na tym, że ze środków pozyskanych przez stronę polską mogły być finansowane tylko działania prowadzone przez polskie organizacje i samorzady na terenie Polski. Jeśli partnerzy zagraniczni chcieli wdrożyć podobne działania na swoim terenie musieli pozyskać środki finansowe z programów dla nich dostępnych. W przypadku kiedy zabrakło równoległego finansowania po stronie partnera zagranicznego (a tak było w większości wypadków) – mówiąc obrazowo „most był budowany do połowy rzeki”. Taki los spotkał na przykład projekty dotyczące wytyczania i znakowania transgranicznych szlaków turystycznych.

W okresie 2004-2006 z uwagi na to, że Polska i Litwa są członkami UE, środki Programu Phare, w ramach którego finansowana była współpraca przygraniczna w ramach Euroregionu Niemen, zostały zastąpione środkami Inicjatywy Interreg III A (Program Sąsiedztwa Litwa-Polska-Rosja, Program Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina). Tak jak spodziewaliśmy się, współpraca na pograniczu polsko-litewskim uległa zahamowaniu, ponieważ Program Sąsiedztwa Litwa-Polska-Rosja jest zarządzany w sposób zcentralizowany przez stronę litewską i nie przewidziano możliwości wydzielenia Funduszu Mikroprojektów, który byłby zarządzany na poziomie euroregionu. Euroregion Niemen został pozbawiony bezpośredniej możliwości wspierania inicjatyw transgranicznych na pograniczu polsko-litewskim, co ma swoje odzwierciedlenie w ilości realizowanych projektów. Do chwili obecnej w ramach Programu Sąsiedztwa Litwa-Polska-Rosja zostało zatwierdzonych do

realizacji 85 projektów, w tym nie ma ani jednego mikroprojektu, mimo iż program stwarza możliwość składania wniosków o dofinansowanie mikroprojektów. Jednak w odniesieniu do projektów na małą skalę stosowane są takie same wymogi jak do dużych projektów infrastrukturalnych, co nie zachęca potencjalnych wnioskodawców. Dla porównania: w ramach Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina, w którym wydzielono Fundusze Mikroprojektów i oddano je do zarządzania euroregionom złożone zostały 244 wnioski na realizację mikroprojektów. Bardzo wymowne są też dane porównawcze dotyczące liczby wniosków składanych do dwóch w/w Programów Sąsiedztwa do Wspólnych Sekretariatów Technicznych:

Wyszczególnienie	Liczba wniosków złożonych w I naborze	Liczba wniosków złożonych w II naborze
Program Sąsiedztwa Litwa-Polska-Rosja	79	74
Program Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina	188	334

Z porównania przedstawionych wyżej danych jednoznacznie wynika, że forma zarządzania programami UE ma ogromny wpływ na aktywność potencjalnych beneficjentów. Zdecentralizowany sposób zarządzania Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina zaowocował ogromnym ożywieniem współpracy na pograniczu polsko-białorusko-ukraińskim. W ramach tego Programu wpłynęło ogółem 408 wniosków złożonych do WST oraz 244 wnioski złożone do Euroregionów, gdzie do Programu Lt-Pl-Rus wpłynęło w porównywalnym okresie 267 wniosków.

Z relacji polskich beneficjentów oraz z bezpośrednich rozmów z przedstawicielami strony rosyjskiej i białoruskiej wynika, że w miarę jak rośnie doświadczenie partnerów współpracy rosną także oczekiwania. Podmioty z terenu Rosji i Białorusi coraz częściej zgłaszają potrzebę ułatwienia dostępu do środków finansowych UE, tak żeby one też mogły równolegle z partnerami polskimi finansować działania po swojej stronie granicy. Takim ułatwieniem miały być Programy Sąsiedztwa. Jednak z analizy dotychczasowego wykorzystania środków TACIS wynika, że Programy te nie spełniają swojej roli. Główną przyczyną wydają się być znaczne rozbieżności w harmonogramie uruchamiania komponentów Interreg i Tacis wynikające z przyjętych procedur wdrażania.

Na zakres i intensywność współpracy z partnerami rosyjskimi i białoruskimi poza opisanym wyżej dostępem do środków finansowych UE, mają niestety także wpływ stosunki polityczne.

Można się było o tym przekonać zwłaszcza w roku 2005 kiedy to nastąpiło pogorszenie stosunków między Białorusią a Polską i UE. Mimo, iż organizacje białoruskie wcześniej potwierdziły swoje uczestnictwo w wielu projektach o charakterze transgranicznym (składając deklaracje partnerstwa), faktycznie prawie nie brały w nich udziału. Wiązało się to przede wszystkim z trudnościami w uzyskaniu pozwolenia od władz białoruskich na przekroczenie granicy. Szczególnie trudności te dotyczyły organizacji o polskich korzeniach. W tym czasie wystąpiły także problemy ze znalezieniem partnera białoruskiego do nowych projektów.