

Waldemar Ślugocki

POLSKO-NIEMIECKIE POGRANICZE WOBEC FINANSOWEGO WSPARCIA PROGRAMAMI UNII EUROPEJSKIEJ

Geneza pomocy Unii Europejskiej dla Polski

Przemiany, które nastąpiły w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w wyniku przełomowych wydarzeń 1989 roku, postawiły przed Unią Europejską nowe wielkie wyzwanie. Wielu członków UE miało historyczne i kulturalne więzy z tymi państwami, a skala zmian zachodzących w tej części Europy zwiększyła ich zainteresowanie rozwojem tego regionu. Polska w 1991 roku podpisała Układ Europejski o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi i ich krajami członkowskimi. Układ ten wszedł w życie w lutym 1994 roku, otwierając Polsce drogę do ubiegania się o członkostwo w Unii Europejskiej. Zanim to nastąpi, konieczne jest jednak dostosowanie wielu dziedzin życia społeczno-gospodarczego i politycznego do standardów Unii Europejskiej. Zadanie to ułatwić mają Polsce – jak i innym krajom Europy Środkowej i Wschodniej – programy pomocowe UE.

Począwszy od roku 1989 Polska została objęta programem pomocy Unii Europejskiej Phare. Program ten został utworzony z inicjatywy siedmiu najbardziej uprzemysłowionych krajów świata (G-7)¹ podczas spotkania w lipcu 1989 roku w Paryżu. Koordynację i monitoring działań w tym zakresie powierzono Komisji Europejskiej. Realizację programu Phare jako programu Wspólnoty Europejskiej, rozpoczęto na mocy rozporządzenia Rady Europejskiej z 18 grudnia 1989 roku² (decyzja ta została zamieszczona w Dzienniku Urzędowym z 23 grudnia 1989 roku). W maju 1990 roku podpisana została Umowa Ramowa (*Frame Work Agreement*) pomiędzy Rządem RP a Komisją Wspólnot Europejskich, dotycząca ogólnych warunków, na jakich Polska została beneficjentem Phare i określająca zasadnicze cele i reguły świadczenia pomocy. Umowa ta, jakkolwiek nie została ratyfikowana w peł-

¹ G-7, Grupa Siedmiu. Regularne (od 1975 r.) szczyty gospodarcze szefów rządów i ministrów finansów najbardziej uprzemysłowionych państw świata: Stanów Zjednoczonych, Kanady (od 1976 r.), Japonii, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Francji i Włoch. Od 1997 r. w obradach bierze udział także przedstawiciel Wspólnot w osobie przewodniczącego Komisji Europejskiej; zob. I. Z a k r z e w s k a, *Podręczny słownik terminów Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 52.

² Zob. M. D r y g a s, J. W ę s i e r s k i, *Ewolucja wsparcia Unii Europejskiej dla polskiej wsi i rolnictwa w procesie przedakcesyjnym – dotychczasowe oczekiwania i efekty*, „Więś i Rolnictwo” 1999, nr 2 (103), Warszawa, s. 77.

nej procedurze, stanowi do dziś podstawę tworzenia kolejnych programów w ramach Phare i ich finansowania przez Unię Europejską³.

Początkowo program Phare był przygotowywany dla Polski i Węgier (stąd też pochodzi jego nazwa „Polska i Węgry: pomoc w restrukturyzacji gospodarki” – *Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economy*⁴) jako dwóch państw najbardziej zaawansowanych w procesie reform. Phare jest największym programem bezzwrotnej pomocy udzielanej przez Unię Europejską krajom Europy Środkowo-Wschodniej. Otrzymanie pomocy w ramach programu Phare uwarunkowane jest:

- przestrzeganiem przez biorcę rządów prawa,
- poszanowaniem praw człowieka,
- wprowadzeniem systemu rządów wielopartyjnych i wyłanianiem ich na drodze demokratycznych wyborów bezpośrednich,
- wprowadzeniem zasad gospodarki rynkowej⁵.

Obecnie programem tym objętych jest trzynaście krajów: Albania, Chorwacja, Bułgaria, Czechy, Macedonia, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia, Słowacja i Słowenia⁶. W każdym z tych państw, mimo zróżnicowania w zaawansowaniu procesów przemian, pomoc skierowana jest na te same priorytetowe dziedziny: restrukturyzację przedsiębiorstw państwowych i rolnictwa, rozwój sektora prywatnego, reformę instytucji publicznych i administracji, reformę systemów opieki społecznej, zdrowotnej, oświaty i zatrudnienia, restrukturyzację energetyki, transportu i telekomunikacji, ochronę środowiska i bezpieczeństwo korzystania z energii atomowej oraz dostosowanie prawodawstwa tych krajów do norm i standardów Unii Europejskiej. Tym samym dotacje w ramach programu Phare służą wspieraniu procesów transformacji gospodarczej i umacnianiu stosunków demokratycznych w społeczeństwach tych państw⁷.

Unia Europejska określiła Phare jako „pomoc dla rządu”, co oznacza, że strumień pomocy przepływa po pierwsze w uzgodnieniu z rządem polskim, po drugie – wyłącznie za pośrednictwem instytucji administracji państwowej i agend rządu. Końcowymi beneficjentami mogą być jednak również instytucje nie-

³ P. T w o r o s, *Pomoc Unii Europejskiej dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] *Droga do Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej*, konsult. nauk. T. Markowski, A. Harasimowicz, Warszawa 2000, s. 14.

⁴ Phare zamiast PHARE, taka bowiem jest obowiązująca pisownia nazwy programu (wg zaleceń Komisji Europejskiej z 1995 r.).

⁵ P. S a m e c k i, *Pomoc Wspólnot Europejskich dla Polski*, [w:] *Polska w procesie integracji z Wspólnotami Europejskimi*, red. Z. Wysokiński, Warszawa-Łódź 1994, s. 156.

⁶ J. S i e r a d z k i, *Program Phare 1989-1999*, [w:] *Od programu Phare do zreformowanych funduszy strukturalnych*, Warszawa 1999, s. 9.

⁷ *Phare, Program Współpracy Przygranicznej Polska-Niemcy, Cross Border Cooperation Programme, Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej Phare*, Warszawa 1996, s. 4.

rządowe, a nawet osoby fizyczne. Taki „rządowy” charakter programu Phare spowodował konieczność powołania odpowiednich służb i struktur w administracji państwowej.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że w Polsce od samego początku kwestie pomocy zagranicznej były połączone i ściśle splecione z problematyką integracji europejskiej, co znalazło także wyraz w utworzeniu wspólnych struktur instytucjonalnych. W innych państwach korzystających z Phare i dążących do członkostwa w Unii Europejskiej pomoc zagraniczną traktowano odrębnie i zwykle była ona koordynowana przez ministerstwo finansów⁸. W Polsce już w roku 1991 – po nawiązaniu oficjalnych stosunków dyplomatycznych ze Wspólnotą i utworzeniu Misji Polskiej przy Komisji Europejskiej w Brukseli – w strukturze Urzędu Rady Ministrów utworzony został przez premiera Jana Krzysztofa Bieleckiego urząd Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej. Zadaniem Pełnomocnika (w randze podsekretarza stanu w URM) była koordynacja działań administracji polskiej w zakresie integracji europejskiej oraz współadministrowanie pomocą zagraniczną pochodzącą z różnych źródeł, a przede wszystkim z programu Phare. W trakcie piastowania urzędu Prezesa Rady Ministrów przez Hannę Suchocką powstało stanowisko Ministra – Członka Rady Ministrów ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej. Następnie w roku 1996 utworzono Komitet Integracji Europejskiej (KIE) oraz Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE)⁹. Koordynatorem wdrażania programu Phare jest Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Do zadań UKIE należy również programowanie przedsięwzięć Phare w Polsce oraz współpraca w tym zakresie z odpowiednimi resortami.

Ważną rolę we wdrażaniu programu odgrywają tzw. Jednostki Zarządzające Programem (PMU)¹⁰ funkcjonujące przy właściwych ministerstwach, agencjach i innych instytucjach korzystających ze środków Phare. Funkcję PMU pełni także Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) wdrażająca program na wsi, w rolnictwie i gospodarce żywnościowej.

⁸ Zob. szerzej: P. T w o r o s, *op. cit.*, s. 12-15.

⁹ Komitet Integracji Europejskiej (KIE) – naczelny organ administracji państwowej utworzony na mocy ustawy z 8 VIII 1996 r., programujący i koordynujący politykę integracji Polski z Unią Europejską. Przewodniczącym KIE jest Prezes Rady Ministrów. Funkcję Sekretarza KIE pełni Szef Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Szerzej: J. R u s z k o w s k i, E. G ó r n i c z, M. Ż u r e k, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 1998, s. 236.

¹⁰ PMU są to Jednostki Zarządzające Programem. Najczęściej umiejscowione są przy ministerstwach, agencjach i innych instytucjach. Zadaniem PMU jest organizacja i przeprowadzanie przetargów, realizacja i nadzorowanie projektów. Zob. A. G r o c h u l s k i, *Informacja o pomocy dla rolnictwa w ramach programu Phare Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja polskiej wsi i rolnictwa z Unią Europejską. Wspólna Polityka Rolna. Fundusze strukturalne*, Warszawa 1998, s. 138-139.

Pomoc w ramach programu Phare ma służyć rozwojowi kraju beneficjenta, tzn. dostarczać dodatkowych środków finansowych i *know-how*¹¹ w celu zdynamizowania wzrostu gospodarczego kraju beneficjenta. Środki pochodzące z Phare skierowane są również na wspieranie tworzenia nowoczesnych procesów generowania i efektywnego wykorzystywania krajowych środków finansowych, które zawsze stanowią bazę ekonomiczną każdego państwa i społeczeństwa. Działania objęte programem Phare są z reguły synchronizowane z działaniami Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Banku Światowego. O ile pomoc w ramach Phare ma charakter bezwrotnej darowizny¹², o tyle środki uzyskiwane z wymienionych instytucji finansowych są przekazywane w formie kredytów, niejednokrotnie na zasadach bardzo preferencyjnych¹³.

Zakres oraz wielkość programu są zmienne: zależą przede wszystkim od zmiany sytuacji międzynarodowej, zwiększenia liczby państw beneficjentów pomocy w ramach Phare, a także stanu wiedzy społeczeństwa i doświadczenia w wykorzystywaniu pomocy. Wielkość pomocy przyznawanej poszczególnym krajom zależy od liczby ludności oraz wielkości Produktu Krajowego Brutto. Ważną rolę odgrywają również kryteria jakościowe, które tworzą zdolność danego kraju do wchłonięcia i efektywnego spożytkowania pomocy. Do kryteriów tych należy zaliczyć:

- sieć sprawnych instytucji par rządowych,
- sieć sprawnych instytucji pozarządowych,
- sieć sprawnych instytucji otoczenia biznesu,
- ilość projektów przedkładanych do sfinansowania¹⁴.

¹¹ *Know-how* (ang. „wiedzieć jak”) – nieobjęta prawami patentowymi, licencjami i innymi zabezpieczeniami prawnymi część wiedzy na temat sposobu wytwarzania dóbr i usług. Obejmuje elementy sztuki i wiedzy eksperckiej związanej z konkretnym produktem lub technologią. M. K o z a k, A. P y s z k o w s k i, R. S z e w c z y k, *Słownik rozwoju regionalnego*, Warszawa 2001, s. 22.

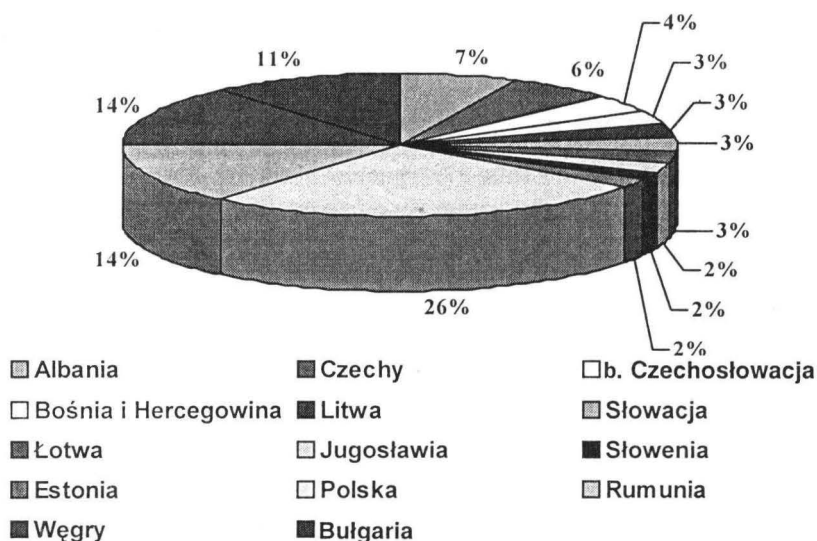
¹² Phare jest wydzieloną częścią budżetu Unii Europejskiej, którą administruje Komisja Europejska. Część pieniędzy jest przekazywana w ramach programów narodowych i transgranicznych. Pieniądze te są następnie przekazywane na mocy memorandumów finansowych (umowy międzyrządowe) do krajów biorców i zarządzane przez ich narodowe administracje. Pozostałą częścią (rosnącą w latach 1995-1999) zarządza Komisja Europejska. Programy te są przeznaczone dla wszystkich krajów uczestniczących w Phare i dlatego nazywane są programami wielonarodowymi. Wszystkie programy Phare mają wydłużony czas realizacji w stosunku do budżetu państwa i trwają nawet kilka lat. *Unia Europejska. Informator o programach pomocowych*, red. M. Bońkowska, A. Szczygło, Warszawa 1999, s. 7.

¹³ M. D r y g a s, J. W ę s i e r s k i, *op. cit.*, s. 78.

¹⁴ J. S i e r a d z k i, *op. cit.*, s. 9.

Wykres 1

Procentowy udział poszczególnych państw w rozdziale środków Phare



Źródło: Unia Europejska, Informator o programach pomocowych, red. M. Bońkowska, A. Szczygło, Centrum Informacji Europejskiej, Warszawa 1999, s. 7.

Podkreślić należy, że program Phare jest największym pod względem finansowym instrumentem pomocy bezzwrotnej dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Pomiędzy rokiem 1989 a 1999 na realizację projektów w ramach programu przeznaczono 12,1 mld ecu z czego do roku 1994 – 5,4 mld ecu. Ze względu na wspomniane kryteria największymi biorcami pomocy są Polska, Węgry i Rumunia. Przeciętny roczny budżet dla Polski waha się wokół 200 mln ecu i jest blisko dwukrotnie większy od budżetu Węgier¹⁵.

W ogólnym zarysie program Phare podzielić można na dwie części: programy krajowe (realizujące priorytety wyznaczone przez poszczególne rządy) oraz horyzontalne (realizujące cele wspólne dla więcej niż jednego kraju). Stworzenie programów horyzontalnych jest inicjatywą Komisji Europejskiej, która w ten sposób wspiera przedsięwzięcia podejmowane na rzecz likwidacji barier pomiędzy społecznościami różnych krajów.

Początkowo, do roku 1991, pomoc udzielana w ramach programu Phare miała głównie charakter humanitarny i ograniczała się do dostaw żywności, leków i innych artykułów pierwszej potrzeby. Charakter i zakres programu Phare ewoluowały

¹⁵ *Ibidem*, s. 12.

wraz ze zmieniającą się sytuacją międzynarodową i umacnianiem systemów demokratycznych i zasad gospodarki rynkowej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Środki pochodzące z tego programu zaczęto przeznaczać na finansowanie szkoleń, doradztwa oraz studiów i ekonomicznych analiz sektorowych. W 1993 roku uruchomiono w ramach Phare pierwszy program inwestycyjny o charakterze regionalnym – program Phare STRUDER. Ponad 80% środków programu zostało przeznaczonych na bezpośrednie dofinansowanie inwestycji produkcyjnych polskich małych i średnich przedsiębiorstw oraz inwestycji w zakresie infrastruktury gminnej. W jego ramach utworzono również dwa fundusze *venture capital* oraz fundusz gwarancyjny. Począwszy od roku 1997 pomoc w ramach Phare w coraz większym stopniu koncentruje się na projektach przyspieszających integrację europejską.



Rys. 1. Pomoc w ramach Phare w Polsce w latach 1989-1999

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. S i e r a d z k i, *Program Phare 1989-1999*, [w:] *Od programu Phare do zreformowanych funduszy strukturalnych*, PARR, Warszawa 1999, s. 9-14.

Analizując przebieg pomocy w ramach Phare w Polsce w latach 1990-1999 pod względem merytorycznego zakresu oddziaływania, wyróżnić można ponadto dwa zasadnicze etapy. Etap pierwszy (lata 1990-1994) obejmuje okres, w którym

ze środków Phare finansowano głównie zadania mające na celu szybką i sprawną transformację społeczno-gospodarczą. Ogólna pomoc uzyskana w tym okresie wynosiła 1011,6 mln ecu z 4248,5 mln ecu ogólnej kwoty przeznaczonej dla wszystkich beneficjentów Programu Phare¹⁶.

Największą pomoc w ramach Phare w latach 1990-1994 według poszczególnych obszarów uzyskały (w mln ecu):

- rozwój sektora prywatnego i wsparcie dla przedsiębiorstw	249,2
- rozwój infrastruktury	199,2
- restrukturyzacja sektora rolnego	167,5
- oświata, opieka zdrowotna, szkolenia i badania naukowe	163,3
- ochrona środowiska i bezpieczeństwo nuklearne	87,0
- reforma administracji publicznej	75,2
- rozwój ochrony socjalnej i zatrudnienia	34,2
- pozostałe	36,0 ¹⁷ .

Etap drugi (począwszy od roku 1995-1999) charakteryzuje się koncentracją środków na przedsięwzięciach mających służyć odpowiedniemu przygotowaniu Polski do integracji europejskiej¹⁸. Zmiany priorytetów programu Phare miały z jednej strony sprzyjać odpowiedniemu przygotowaniu Polski do akcesji do Unii Europejskiej, z drugiej zaś efektywnemu wykorzystaniu tych pieniędzy. Obecnie nowym wyzwaniem stojącym przed programem Phare jest wsparcie procesów przedakcesyjnych.

PROGRAM Phare Cross Border Cooperation

Programy Współpracy Przygranicznej Phare mają na celu wspieranie przygranicznych obszarów Europy Środkowej i Wschodniej dzielących granicę ze Wspólnotą poprzez finansowanie w tych regionach projektów mających charakter transgraniczny. Podstawę prawną tego rodzaju programów stanowi Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 1628/94 z 4 lipca 1994 roku, zastąpione następnie przez rozporzą-

¹⁶ Zob. M. Drygas, C. Siekierski, *Program Phare – geneza, cele, priorytety oraz wielkość dotychczasowej pomocy*, [w:] *Problemy integracji rolnictwa*, „Unia Europejska – Polska” nr 1, 1996, s. 67.

¹⁷ M. Drygas, A. Grochulski, C. Siekierski, *Rola programów pomocowych w procesie rozwoju obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem Programu Phare*, „Wieś i Rolnictwo” 1996, nr 4, s. 209.

¹⁸ Zob. K. Żukrowska, *Ewolucja pomocy Unii Europejskiej dla Polski od etapu transformacji do etapu przedakcesyjnego*, [w:] *Pomoc Unii Europejskiej dla Polski. Od transformacji do akcesji*, Kraków 2000, s. 116.

dzenie nr 2760/98 z 18 grudnia 1998 roku¹⁹. Funkcjonujący od roku 1994 Program Phare CBC (*Cross Border Cooperation*) jest istotnym elementem pomocy kierowanej do Polski w ramach środków Unii Europejskiej. Program ten powstał z inicjatywy Parlamentu Europejskiego jako jeden z podprogramów działających w ramach Phare.

Program Phare CBC skierowany jest na współpracę transgraniczną, która może przybierać różne formy organizacyjne²⁰. Celem programu jest kształtowanie wśród mieszkańców regionów przygranicznych takiego obrazu granicy, który pokazuje możliwości wspólnego działania i szeroko rozumianej wymiany, a co za tym idzie – stworzenia skutecznej linii współpracy pomiędzy Unią Europejską a jej sąsiadami. Przedsięwzięcia realizowane w ramach programu obejmują:

- wspieranie dialogu i współpracy między samorządami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i mieszkańcami po obu stronach granicy,
- równoważenie poziomu życia mieszkańców terenów przygranicznych krajów objętych programem Phare²¹.

Beneficjentami programów realizowanych w ramach Programu Współpracy Przygranicznej są instytucje zarówno rządowe, jak i samorządowe. Największą grupę beneficjentów stanowią gminy lub związki gmin, a w przypadku projektów transportowych Dyrekcje Okręgowych Dróg Publicznych. Beneficjentami mogą być również organizacje społeczne, wojewodowie oraz urzędy centralne i podległe im służby. Specyficznym rodzajem beneficjenta programu są euroregiony²².

Przed reformą administracyjną kraju programami w ramach Współpracy Przygranicznej Phare objętych było 25 z 49 byłych województw. Od 1999 roku w związku z reformą organizacji terytorialnej kraju realizacją programu objęte zostały

¹⁹ Zob. *Phare. Programy współpracy przygranicznej oraz bezpieczeństwa na granicy wschodniej*, publikacja sfinansowana ze środków Unii Europejskiej Program Phare Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej Phare, s. 4-5.

²⁰ Zob. S. C i o k, A. S z u m o w s k i, *Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju regionalnego*, [w:] *Międzynarodowa współpraca regionów – poradnik*, Gdańsk 1998, s. 66-68; L. K o ć w i n, *Regionalizm południowych i zachodnich ziem Polski w procesie budowy jedności europejskiej. Podstawy ideowe regionalizmu i regionów federalnych w obszarach transgranicznych*, „Studia Zachodnie” nr 4, Zielona Góra 1999, s. 303-324.

²¹ C. O s ę k o w s k i, H. S z c z e g ó ł a, *Pogranicze polsko-niemieckie w okresie transformacji (1989-1997)*, Zielona Góra 1999, s. 116.

²² Euroregiony to obszary dobrowolnej współpracy przygranicznej jednostek samorządu terytorialnego dwóch lub więcej państw. Celem działania euroregionów jest rozwój obszarów przygranicznych w różnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Najczęściej podejmowane przedsięwzięcia w ramach współpracy euroregionalnej to: planowanie przestrzenne, ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego, wspieranie wzrostu gospodarczego i stopy życiowej obywateli, budowa wspólnej ponadgranicznej infrastruktury, wspieranie ruchu granicznego i turystyki, wymiana kulturalna, ochrona dziedzictwa kulturowego, podtrzymywanie kontaktów międzyludzkich i inne. Zob. *Euroregiony w nowym podziale Polski*, GUS, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, przew. kom. red. T. Toczyński, Warszawa-Wrocław 1999, s. 21-88.

wszystkie polskie euroregiony w ramach tzw. małych projektów euroregionalnych²³ oraz jedenaście z szesnastu województw: dolnośląskie, lubuskie, zachodniopomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie, małopolskie, śląskie, opolskie²⁴.



Rys. 2. Program Współpracy Przygranicznej Phare CBC

Źródło: Phare, Program Współpracy Przygranicznej Polska-Niemcy, Cross Border Cooperation Programme, Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej Phare, Warszawa 1999.

²³ „Małe projekty euroregionalne” finansowane są ze środków programów Polska – Niemcy 1995, 1996, 1997, 1998, 1999; Polska – Czechy – Niemcy 1995-1996, 1999 oraz z odsetek bankowych od kwot programów Polska – Region Morza Bałtyckiego. Ogólna suma Funduszy Małych Projektów Euroregionalnych wynosi ok. 10 mln euro. Projekty te są zarządzane przez władze euroregionów, a bezpośrednimi beneficjentami są gminy i instytucje lokalne. Zadaniem Funduszu jest rozwój samorządności lokalnej, zaktywizowanie społeczności regionów przygranicznych, zintensyfikowanie wymiany kulturalnej oraz wzmocnienie więzi międzyludzkich. W ramach tego Funduszu dofinansowywana jest również działalność euroregionów obejmująca konferencje, szkolenia, wymianę kulturalną, wspólne imprezy kulturalne, sportowe, oświatowe. Do końca 1999 r. zrealizowano ok. 600 projektów euroregionalnych, Phare, [...] Cross Border..., s. 9.

²⁴ Szerzej: Phare. Programy...

Początkowo Program Współpracy Przygranicznej Phare w Polsce podzielony był na dwie linie budżetowe: Program Współpracy Przygranicznej Polska – Niemcy (współpraca dwustronna) oraz Program Współpracy Przygranicznej Polska – Region Morza Bałtyckiego (współpraca wielostronna). Pierwszy z nich, Program Współpracy Przygranicznej Polska – Niemcy swym zasięgiem po stronie polskiej obejmował województwa: szczecińskie, gorzowskie, zielonogórskie, jeleniogórskie, a od roku 1995 także koszalińskie, pilskie, poznańskie i wałbrzyskie. Programem objęte są również funkcjonujące na polsko-niemieckiej granicy euroregiony: „Nysa”, „Sprewa-Nysa-Bóbr”, „Pro Europa Viadrina” i „Pomerania”. Odpowiednikiem tego programu wewnątrz Unii Europejskiej jest realizowany na terenie Niemiec program Interreg²⁵. Obydwa programy uzupełniają się, jeśli chodzi o rozwiązywanie wspólnych problemów występujących w polsko-niemieckim obszarze przygranicznym. Poszukiwanie wspólnych rozwiązań nie jest jednak łatwe z uwagi na znaczne różnice w zakresie potencjałów gospodarczych i poziomów inwestycji po obu stronach granicy. Do regionów niemieckich współpracujących z wymienionymi polskimi regionami należą landy Saksonia, Brandenburgia oraz Meklemburgia-Pomorze Przednie.

Druga linia budżetowa obejmuje współpracę wielostronną w ramach Programu Współpracy Przygranicznej Polska – Region Morza Bałtyckiego. W programie tym ze strony państw członków Unii Europejskiej udział biorą regiony Danii, Szwecji, Finlandii i Niemiec, a także Estonii, Łotwy i Litwy. Ze strony polskiej podmiotami są województwa gdańskie, elbląskie, koszalińskie, słupskie i szczecińskie.

W roku 1995 podjęto decyzję o uruchomieniu trzeciej linii obejmującej współpracę trójstronną w ramach Programu Współpracy Przygranicznej Polska – Czechy – Niemcy. Program ten obejmuje byłe województwa południowe (jeleniogórskie, opolskie, wałbrzyskie i zielonogórskie) ze strony polskiej oraz regiony graniczne Czech i Niemiec²⁶.

Jednostką zarządzającą programem jest Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej, powołana na mocy Umowy Finansowej z 19 września 1994 roku zawartej pomiędzy Rządem RP a Komisją Europejską, dotyczącej udzielenia subwencji dla sfinansowania Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Niemcy Phare 1994. Decyzje o powołaniu i funkcjonowaniu Władzy Wdrażającej Program Phare CBC zostały potwierdzone i uszczegółowione w kolejnych umowach dotyczących udzielenia pomocy w ramach programu Phare na cele związane ze współpracą transgraniczną²⁷. Władza Wdrażająca zapewnia koordynację, planowa-

²⁵ Zob. B. M o r h a r d, *Instytucjonalno-polityczna kooperacja ponadgraniczna w polsko-niemieckim regionie przygranicznym: bilans i perspektywy działalności wspierającej programy Interreg oraz Phare CBC (1994-1999 i 2000-2006)*, [w:] *Rola i znaczenie informacji europejskiej w budowaniu pozytywnego wizerunku procesów integracyjnych na polsko-niemieckim pograniczu*, Zielona Góra 1999, s. 33-38.

²⁶ *Phare [...] Cross Border...*, s. 5-6.

²⁷ *Phare. Programy...*, s. 5.

nie i monitoring programu, będąc jednocześnie centralnym ośrodkiem zapewniającym przestrzeganie wymogów wskazanych przez Komisję Europejską w zakresie przygotowania dokumentacji przetargowych, przeprowadzania przetargów oraz przygotowania i zatwierdzania umów i płatności.

W latach 1994-1999 Programy Współpracy Przygranicznej Phare stanowiły 26,1% rocznej pomocy Unii Europejskiej dla Polski udzielonej w ramach programu Phare, były więc największymi, jednorodnymi i corocznymi programami wspierającymi integrację Polski z Unią Europejską. Podkreślić należy, iż programy te charakteryzują się wyraźną przewagą projektów o charakterze infrastrukturalnym. Z punktu widzenia umów zawieranych w ramach programów, dominują kontrakty na dostawy urządzeń (wraz z ich montażem) oraz na roboty budowlane. Środki Phare CBC przeznaczono na realizację celów zgodnych z priorytetami określonymi w ramach każdej linii budżetowej. Wśród priorytetów naczelną rolę zajmują transport, ochrona środowiska oraz rozwój gospodarczy i infrastruktura komunalna. Rolnictwo jako cel priorytetowy ujęte zostało tylko w programie polsko-niemieckim²⁸, jednak wiele projektów realizowanych w ramach innych priorytetów w oczywisty sposób wpływa na poprawę jakości życia na wsi i rozwój obszarów wiejskich terenów przygranicznych objętych działaniem poszczególnych programów.

Począwszy od roku 1999 wraz z reorientacją całości programu Phare program Phare CBC uległ znacznym przeobrażeniom, zarówno w swojej treści, jak i pod względem zasięgu terytorialnego. Jednym z programów nowej fazy Phare stał się Program Phare CBC II, którego główną bazą będą zintegrowane programy regionalne. 18 grudnia 1998 roku Komisja Europejska uchwaliła nowe rozporządzenie (nr 2760/98) regulujące zasady działania programów współpracy przygranicznej w latach 2000-2006. Podstawową zmianą jest włączenie do finansowania ze środków Unii Europejskiej współpracy na granicach pomiędzy krajami realizującymi program Phare, a nie jak dotąd tylko na granicach zewnętrznych UE. Dodać należy również, iż w przyszłości, w momencie przystąpienia Polski do Unii, wschodnia granica naszego kraju stanie się jej najdłuższą zewnętrzną granicą lądową. Należy więc przypuszczać, iż środki finansowe przeznaczone na współpracę transgraniczną Polski z Rosją, Litwą, Białorusią i Ukrainą będą się stale zwiększać²⁹.

²⁸ W ramach priorytetu Rolnictwo w Programie Współpracy Przygranicznej Polska – Niemcy realizowano m.in. następujące projekty: Program dostosowania polskiego systemu kontroli i monitorowania jakości artykułów rolno-spożywczych i produktów rolnych do wymogów UE (budżet 1995), Zalesienie nieużytków na obszarze województwa dolnośląskiego (budżet 1996 i 1997) oraz „Eurolas” (budżet 1996 i 1997) promowany przez euroregion „Sprewa-Nysa-Bóbr” jako projekt w pełni kompatybilny z projektem finansowym po stronie niemieckiej w ramach programu INTERREG; *Phare. Programy...*, s. 11-18.

²⁹ Już od 1997 r. Polska dysponuje środkami „unijnymi” na ten cel, zgodnie jednak ze wskazówkami UE są one przeznaczone przede wszystkim na „uszczelnienie” tych granic (tzn. walkę z przestępczością graniczną, zabezpieczenie przed nielegalną migracją, handlem bro-

Analizując dotychczasową realizację pomocy w ramach programu Phare dla Polski, należy wskazać, że jest to wysoce użyteczny instrument wspierania procesów transformacji oraz dostosowania wsi i rolnictwa polskiego do warunków Unii Europejskiej. Precyzyjna ocena korzyści płynących z wdrażania programu Phare jest utrudniona, z jednej bowiem strony pomoc ta ma charakter systemowy i zmierza raczej do rozpoznania sytuacji i oferowania rozwiązań modelowych dla istniejących problemów niż do bezpośredniego wspierania podmiotów gospodarczych, z drugiej zaś dotychczas duże znaczenie miała pomoc techniczna, której rezultaty są trudniejsze do sklasyfikowania niż w przypadku przedsięwzięć typu inwestycyjnego, a końcowe efekty w dużym stopniu zależą od aktywności i inicjatywy środowisk lokalnych w korzystaniu z dorobku i wzorcowych rozwiązań poszczególnych projektów³⁰. Bezsprzecznie jednak program Phare:

- odgrywa istotną i pozytywną rolę w procesach restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa i obszarów wiejskich do wymogów Unii Europejskiej,
- umożliwia podejmowanie działań modernizacyjnych, marketingowych i innych zadań stojących przed gospodarką żywnościową,
- poprzez wieloletnie programowanie wspiera strategiczne kierunki rozwoju (w tym wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich) oraz przygotowanie sektora rolnego do integracji z Unią Europejską³¹.

PROGRAM Phare CBC a inicjatywa Interreg

Po osiągnięciu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej program Phare CBC zastąpiony zostanie tzw. inicjatywą wspólnotową pod nazwą Interreg. Jest to aktualnie obowiązująca inicjatywa wspólnotowa, czyli program pomocy bezzwrotnej ze strony Unii Europejskiej dla określonych jednostek. Są nimi władze lokalne, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy. Otrzymują one pomoc w związku ze zgłaszanymi przez nie projektami rozwoju regionalnego w krajach członkowskich.

Realizowany w latach 2000-2006 program Interreg III stanowi kontynuację i rozszerzenie inicjatywy Interreg II z okresu 1994-1999. Głównym celem obecnego programu jest wzmocnienie współpracy transgranicznej, międzyregionalnej i międ-

nią, narkotykami itp.). Działania podejmowane w tym zakresie wynikają z przyjęcia przez Polskę w 1998 r. zobowiązań określonych w Akcie przedakcesyjnym na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej między krajami UE a krajami Europy Środkowej i Wschodniej oraz w Traktacie Amsterdamskim (nakładają na Polskę obowiązek dostosowania się do norm, procedur i standardów określonych w układzie z Schengen); zob. *Phare. Programy...*, s. 19-20.

³⁰ C. Siekierski, A. Grochulski, *Wsparcie finansowania procesów dostosowawczych rolnictwa i gospodarki żywnościowej do wymagań integracji środkami Unii Europejskiej*, [w:] *Restrukturyzacja rolnictwa i gospodarki żywnościowej w Polsce w świetle integracji z Unią Europejską*, Poznań 1998, s. 105-106.

³¹ *Ibidem*, s. 106.

dzynarodowej. Ma ona służyć zrównoważonemu rozwojowi oraz integracji terytorium Unii Europejskiej. W ramach Interreg III kładzie się szczególnie nacisk na współpracę z regionami granicznymi krajów kandydujących do Unii Europejskiej i z krajami korzystającymi ze wsparcia Phare (Europa Środkowa), TACIS (kraje byłego ZSRR) i MEDA (kraje śródziemnomorskie i Bliski Wschód).

Program jest finansowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Środki przeznaczone na jego wykonanie w okresie 2000-2006 wynoszą 4875 mln euro.

Podkreślić należy, iż inicjatywa Interreg III składa się z trzech komponentów, które wspierają trzy rodzaje działalności: A. współpraca ponadgraniczna, B. współpraca ponadnarodowa, C. współpraca międzyregionalna.

Interreg III A. Współpraca ponadgraniczna

Współpraca między graniczącymi ze sobą regionami krajów członkowskich prowadzi do budowania wspólnych strategii rozwoju i ma służyć tworzeniu ponadgranicznych ośrodków ekonomicznych i socjalnych. Obszary objęte współpracą ponadgraniczną to strefy NUTS III usytuowane wzdłuż granic lądowych wewnętrznych i zewnętrznych Unii Europejskiej oraz strefy morskie. Priorytetowe zadania stanowią:

- promocja rozwoju obszarów wiejskich i miejskich,
- wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (również w sektorze turystycznym),
- wspomaganie inicjatyw lokalnych służących tworzeniu nowych miejsc pracy,
- pomoc w reintegracji regionów z rynkiem pracy,
- wspieranie ochrony środowiska,
- poprawa infrastruktury transportowej, rozbudowa systemów wodnych i energetycznych,
- współpraca w dziedzinie sprawiedliwości i administracji,
- badania i rozwój, szkolnictwo, kultura, komunikacja, zdrowie, ochrona cywilna.

Interreg III B. Współpraca ponadnarodowa

Wspólne inicjatywy władz lokalnych, regionalnych i narodowych różnych krajów Unii Europejskiej służą pogłębianiu integracji. Dzięki współpracy ponadnarodowej dochodzi do formowania dużych grup regionów europejskich. Szczególny nacisk kładzie się na długotrwały i zrównoważony rozwój w ramach Unii Europejskiej, jak również na większą integrację terytorialną państw członkowskich z krajami kandydującymi i innymi krajami. Wspiera się także współpracę regionów o wspólnych problemach (np. obszary górskie). Ważnym zadaniem tej części inicja-

tywy jest rozwój i integracja ekonomiczna z obszarami ultraperyferyjnymi. Są to odległe tereny, chociażby takie jak Karaiby, Azory, należące do krajów UE.

Priorytetowe działania Interreg III B:

- ustanowienie strategii rozwoju regionalnego na poziomie ponadnarodowym, przez co rozumie się współpracę między miastami lub strefami miejskimi oraz strefami regionalnymi,
- ułatwianie komunikacji między regionami poprzez zapewnienie skutecznego systemu transportu i dostępu społeczeństwa do informacji,
- ochrona środowiska i zasobów naturalnych, w szczególności zasobów wodnych.

Interreg III C. Współpraca międzyregionalna

Współpraca w ramach tego komponentu ma na celu zwiększenie skuteczności działań związanych z rozwojem regionalnym poprzez zastosowanie szerokiej wymiany informacji i dzielenia się doświadczeniami. Dotyczy w szczególności regionów opóźnionych w rozwoju i znajdujących się w trakcie restrukturyzacji gospodarczej.

Działania w ramach Interreg III C:

- wymiana doświadczeń będących efektem współpracy ponadgranicznej i ponadnarodowej między krajami członkowskimi i z krajami trzecimi,
- współpraca w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego, przedsiębiorczości, turystyki, kultury, ochrony środowiska.

Planowane rozszerzenie Unii Europejskiej w roku 2004 o kolejne dziesięć państw sprawi, iż województwo lubuskie oraz inne regiony Polski korzystać będą z dwóch inicjatyw wspólnotowych. Jedną z nich, ważną z punktu widzenia rozwoju województwa lubuskiego, jest właśnie opisana powyżej inicjatywa Interreg, która zastąpi dotąd realizowany na polsko-niemieckim pograniczu program Phare CBC.

Waldemar Sługocki

DEUTSCH-POLNISCHES GRENZGEBIET UND DIE FINANZUNTERSTÜTZUNG DURCH DIE PROGRAMME DER EUROPÄISCHEN UNION

Z u s a m m e n f a s s u n g

1991 unterzeichnete Polen das Europäische Assoziierungsabkommen über die Vereinigung mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsländern. Dieser Vertrag tritt in Kraft im Jahre 1994 und öffnete damit den Weg für die Bemühungen Polens um die EU-Mitgliedschaft. Notwendig war aber die Anpassung vieler Lebensbereiche an die Standards der EU. Diese Aufgaben sollten die nicht rückzahlbaren Hilfsprogramme der Europäischen Union erfüllen. Ein großes Entgegenkommen stellt das PHARE-Programm dar. Bereits ab 1989 wurde Polen, neben 13 anderen Länder, in dieses Hilfsprogramm eingeschlossen. Die Hilfs-

mittel werden für die Unterstützung derselben vorrangiger Wirtschaftsbereiche der Beitrittskandidaten benutzt. Nämlich in die Restrukturierung der Staatsunternehmen und Landwirtschaft, Entwicklung des Privatsektors, Reformen der öffentlichen Institutionen und der Administration, Reformen des Gesundheits- und Bildungswesens, Restrukturierung der Energetik, des Verkehrs und Umweltschutz. Die Hilfe im Rahmen des PHARE-Programms soll dem jeweiligen Staat zusätzliche finanziellen Mittel liefern um den Wirtschaftszuwachs zu beschleunigen. Die finanziellen Mittel sollen auch zur Strukturierung der modernen Prozesse der Planung und effektvollen Verwendung der Hilfsmittel. Diese Arbeiten sind nach der Regel mit den Tätigkeiten der Europäischen Investitionsbank (EIB), der Europäischen Wiederaufbaubank (EBRD) und der Weltbank (Weltbankgruppe - WBG).