



# POKONYWANIE PRZESZKÓD W REGIONACH PRZYGRANICZNYCH

PODSUMOWANIE WYNIKÓW INTERNETOWYCH KONSULTACJI SPOŁECZNYCH  
21 WRZEŚNIA – 21 GRUDNIA 2015 R.



## INFORMACJA PRAWNA

Ani Komisja Europejska, ani żadna osoba działająca w jej imieniu nie ponoszą odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji zawartych w niniejszej publikacji ani za błędy, które mogą w niej występować pomimo jej starannego przygotowania i sprawdzenia.

Treści zawarte w niniejszej publikacji niekoniecznie odzwierciedlają opinię lub stanowisko Unii Europejskiej.

**Europe Direct to serwis, który pomoże Państwu znaleźć odpowiedzi  
na pytania dotyczące Unii Europejskiej**

**Numer bezpłatnej infolinii (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

*(\* Niektórzy operatorzy telefonii komórkowej nie udostępniają połączeń z numerami 00 800  
i mogą pobierać za nie opłaty*

Więcej informacji na temat Unii Europejskiej można znaleźć na portalu Europa  
(<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016 r.

Komisja Europejska; Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej  
Dział ds. Komunikacji — REGIO.DG 02  
Ana-Paula Laissy  
Avenue de Beaulieu 1  
1160 Bruksela

ISBN: 978-92-79-57391-0 (print)  
ISBN: 978-92-79-57363-7 (PDF)  
doi:10.2776/355130 (print)  
doi:10.2776/72909 (PDF)

Zdjęcie na okładce: © iStockphoto

© Unia Europejska, 2016 r.  
Powielanie jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła.

*Printed in Belgium*

# **POKONYWANIE PRZESZKÓD W REGIONACH PRZYGRANICZNYCH**

---

PODSUMOWANIE WYNIKÓW INTERNETOWYCH  
KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

**21 WRZEŚNIA – 21 GRUDNIA 2015 R.**



# SPIS TREŚCI

PRZEDMOWA.....	5
<b>ROZDZIAŁ 1:</b> METODOLOGIA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH ORAZ NINIEJSZEGO PODSUMOWANIA....	6
<b>ROZDZIAŁ 2:</b> PROFILE RESPONDENTÓW.....	8
<b>ROZDZIAŁ 3:</b> NAPOTKANE PRZESZKODY.....	12
<b>ROZDZIAŁ 4:</b> OPIS PRZESZKÓD I ZAPROPONOWANYCH ROZWIĄZAŃ.....	16
<b>ROZDZIAŁ 5:</b> OPINIE NA TEMAT WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ.....	30
<b>ROZDZIAŁ 6:</b> WNIOSKI.....	34
WIĘCEJ INFORMACJI.....	36





## PRZEDMOWA

Z przyjemnością przedstawiam wyniki internetowych konsultacji społecznych na temat pokonywania przeszkód w regionach przygranicznych, które rozpoczęto we wrześniu 2015 r. w Wiedniu i Bratysławie.

W trakcie trwających trzy miesiące konsultacji udało się uzyskać 623 opinie, które przeanalizowano i podsumowano w niniejszym streszczeniu.

Celem przeprowadzenia konsultacji była identyfikacja głównych przeszkód w relacjach między regionami przygranicznymi, jak i potencjalnych sposobów eliminacji rozpoznanych przeszkód. Aby tego dokonać, zapoznano się z opiniami obywateli, organizacji, przedsiębiorstw i organów publicznych w przygranicznych regionach Unii Europejskiej.

Niniejsze konsultacje wchodzi w skład szerszej zakrojonych działań znanych pod nazwą „Przeгляд współpracy transgranicznej” i stanowią jeden z jej trzech filarów. Przeгляд współpracy transgranicznej został zainaugurowany z okazji 25-lecia wdrażania unijnych inwestycji w ramach funkcjonujących w całej Unii programów Interreg. Pomimo długiej tradycji współpracy transgranicznej, nadal pojawiają się trudności, a niektórych z nich nie można zlikwidować w ramach finansowania tylko z programów Interreg; zaliczyć do nich można przeszkody natury prawnej i administracyjnej czy bariery językowe.

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej Komisji Europejskiej zamierza posłużyć się przeglądem współpracy transgranicznej do zbadania różnego rodzaju trwałych przeszkód oraz możliwych sposobów ich eliminacji. Pozostałe dwa filary przeglądu to ekspertryza mająca na celu stworzenie rejestru przeszkód w regionach przygranicznych oraz studia przypadku, mające je zobrazować, jak również szereg podejmujących ten sam temat warsztatów z zainteresowanymi stronami.

Nie chcę ujawniać pełnych rezultatów już teraz, czyniąc dalszą lekturę mniej interesującą, mogę jednak Państwa poinformować, że przekazane opinie potwierdzają istnienie wielu istotnych kwestii, których DG Regio było od dawna świadome, dzięki wieloletnim doświadczeniom, jakie Interreg zdobyło w dziedzinie współpracy transgranicznej.

Dla przykładu respondenci wyraźnie wskazują na trudności związane z transgraniczną mobilnością pracowników, opodatkowaniem i dostępnością – kwestiami o fundamentalnym znaczeniu dla osób żyjących w rejonach przygranicznych – niestety często będącymi pod negatywnym wpływem przeszkód natury prawnej lub administracyjnej. Jeszcze bardziej zaskakujący może być fakt, że zdaniem wielu respondentów różnice językowe utrudniają rozwój sąsiedzkich relacji. Zarówno samo społeczeństwo, jak i różnego rodzaju organizacje coraz wyraźniej nawołują do promowania nauki języków obcych i pobudzania wymiany kulturalnej.

Proces przeglądu współpracy transgranicznej będzie kontynuowany do 2017 r., kiedy kluczowe ustalenia i zalecenia zostaną przedstawione na łamach dokumentu tematycznego. Do tego czasu zachęcam do zapoznania się z interesującymi wnioskami przedstawionymi w niniejszym podsumowaniu i refleksji nad nimi.

**Corina Crețu**  
europejska komisarz  
ds. polityki regionalnej

# ROZDZIAŁ 1

## Metodologia konsultacji społecznych oraz niniejszego podsumowania

### KONSULTACJE SPOŁECZNE

Komisja Europejska rozpoczęła 21 września 2015 r. internetowe konsultacje społeczne dotyczące pokonywania przeszkód w regionach przygranicznych, trwały one trzy miesiące do 21 grudnia 2015 r. Konsultacje przeprowadzono w formie internetowej ankiety zawierającej zarówno pytania zamknięte, jak i otwarte, która dostępna była w 23 językach urzędowych UE za pośrednictwem narzędzia EUSurvey.

Badanie dotyczyło regionów położonych przy granicach wewnętrznych Unii Europejskiej oraz przy granicach krajów UE z państwami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). W ankiecie poproszono obywateli, organizacje, przedsiębiorstwa i organy publiczne UE z regionów przygranicznych o wyrażenie opinii na temat utrzymujących się przeszkód mających negatywny wpływ na relacje transgraniczne oraz o zaproponowanie sposobów ich eliminacji. W niniejszym podsumowaniu znaleźć można omówienie i analizę odpowiedzi przesłanych przez respondentów.

Po inauguracji konsultacji przez komisarz Cretū zorganizowano cykl prezentacji z udziałem oficjeli wyższego szczebla Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG Regio), co miało na celu promocję badania. Prezentacje odbyły się w jedenastu regionach przygranicznych na terenie UE<sup>(1)</sup>.

W sumie otrzymano 623 odpowiedzi na zestaw pytań zawartych w ankiecie. Równocześnie udostępniono funkcyjną skrzynkę pocztową<sup>(2)</sup> pozwalającą respondentom na przesyłanie dokumentów (np. opracowań naukowych, artykułów i zestawień) bezpośrednio za pośrednictwem poczty elektronicznej. 33 respondentów przesłało materiały za pośrednictwem skrzynki pocztowej, z czego 21 przekazało dodatkowe informacje już po wypełnieniu ankiety.

Uczestnicy konsultacji mogli wybrać sposób publikacji udzielonych odpowiedzi. Mieli możliwość:

- ☉ Zezwolić DG Regio na pełną publikację odpowiedzi, w tym dotyczących tożsamości – z tej opcji skorzystało 30% respondentów;
- ☉ Zezwolić DG Regio na anonimową publikację odpowiedzi – z tej opcji skorzystało 46% respondentów;



- ⊕ Odmowy publikacji udzielonych odpowiedzi i zezwolenia DG Regio na wykorzystanie ich w celach analitycznych – z tej opcji skorzystało 23% respondentów.

Odpowiedzi od osób, które zgodziły się na ich publikację dostępne są na stronie internetowej DG Regio.

## **METODOLOGIA WYKORZYSTANA PRZY TWORZENIU NINIEJSZEGO PODSUMOWANIA**

Bez względu na wybrane warunki publikacji odpowiedzi, wszystkie 623 opinie przesłane w ramach internetowej ankiety zostały wykorzystane przy opracowywaniu niniejszego streszczenia i będą brane pod uwagę przy kolejnych analizach. Materiały otrzymane za pośrednictwem funkcyjnej skrzynki pocztowej również zostaną przeanalizowane i wzięte pod uwagę w przyszłych pracach w ramach przeglądu współpracy transgra-

nicznej. Informacje otrzymane tą drogą nie zostały jednak ujęte w podsumowaniu, ze względu na ich zróżnicowaną naturę, formę i treść, co utrudniło ich zestawienie z odpowiedziami podanymi w ankiecie o uporządkowanej strukturze.

W rozdziale 2 omówiono odpowiedzi na serię pytań profilujących, co miało na celu przedstawienie głównych cech respondentów: tożsamości, miejsca zamieszkania, działalności w kontekście transgranicznym i ogólnej wiedzy na temat współpracy transgranicznej. W rozdziale 3 analizie poddano główne typy przeszkód, na które natknęli się respondenci oraz ich odmiany rozpoznane na podstawie różnych profili uczestników. W rozdziale 4 szczególną uwagę poświęcono odpowiedziom na pytania otwarte dotyczące opisów przeszkód i propozycji rozwiązań. Rozdział 5 poświęcony jest analizie opinii przedstawionych przez respondentów w kwestiach rozwoju współpracy transgranicznej w danym regionie

na przestrzeni ostatniej dekady. W rozdziale 6 przedstawiono podsumowanie zawierające wnioski oparte na odpowiedziach zgromadzonych dzięki przeprowadzeniu ankiety.

## ROZDZIAŁ 2

### Profile respondentów

#### TOŻSAMOŚĆ I MIEJSCE ZAMIESZKANIA

**Osoby prywatne** stanowią największą grupę respondentów, którzy udzielili odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie – reprezentują niemal 50% wszystkich uczestników (zob. ilustracja 1).

Osoby odpowiadające w imieniu **organów publicznych** stanowią drugą największą grupę, reprezentując prawie co czwartego respondenta. Wśród organów publicznych zde-

cydowaną większość (ponad osiem na dziesięć) stanowią władze regionalne lub lokalne w obszarach przygranicznych, np. gminach, okręgach, prowincjach i regionach. Pozostałą część stanowią w głównej mierze organy krajowe (przede wszystkim wydziały ministerstw) oraz poszczególne programy Interreg.

Ponadto 13% respondentów reprezentowało **organizację**. Organizacje można podzielić na szereg kategorii, np. agencje rozwoju regionalnego, stowarzyszenia przedsiębiorców i konfederacje przemysłowe, fundacje i sieci graniczne/graniczne usługi informacyjne.

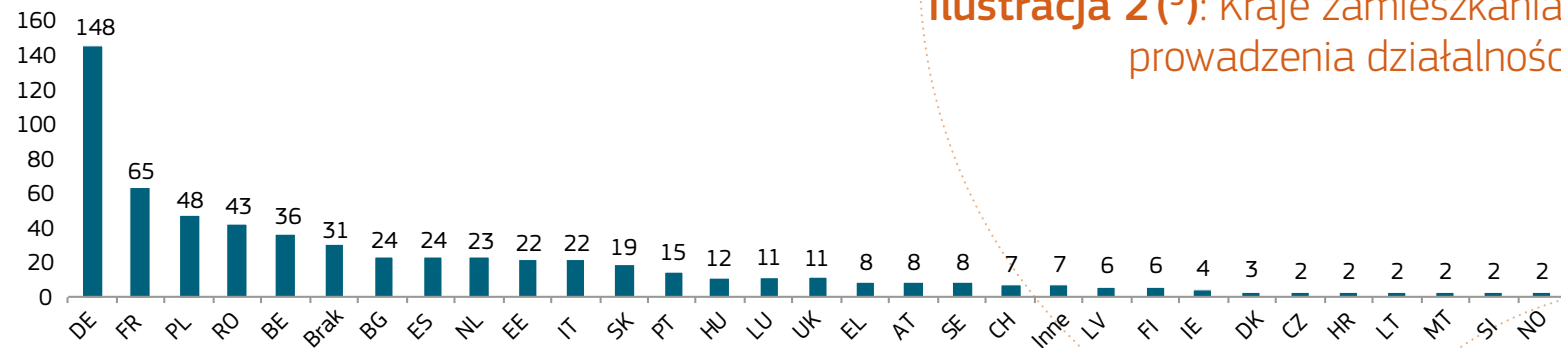
Łącznie **przedsiębiorstwa i osoby samozatrudnione** stanowią mniej niż 10% respon-

#### Ilustracja 1: W czym imieniu wypełniają Państwo kwestionariusz?



dentów. Mniejszą grupę, odpowiadającą za 2% odpowiedzi, tworzą uczelnie wyższe i placówki badawcze. Grupy interesu działające w skali europejskiej przekazały w sumie sześć opinii, co stanowi około 1% wszystkich odpowiedzi.

Bardzo mała grupa respondentów (3%) wybrała opcję „inne”. W większości przypadków respondenci powiązani byli z organami publicznymi lub organizacjami, takimi jak rady gmin, agencje planowania przestrzennego lub europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT). Tę kategorię wybrały również osoby zaangażowane wcześniej w różnego typu działania w obszarze współpracy transgranicznej.



**Ilustracja 2 (3):** Kraje zamieszkania/  
prowadzenia działalności

Jak wskazuje ilustracja 2, wiele odpowiedzi podawano w ograniczonej grupie krajów. Blisko połowa opinii pochodzi zaledwie z czterech państw: Niemiec, Francji, Rumunii i Polski. Niektóre kraje nie zyskały dobrej reprezentacji – w 15 liczba respondentów była mniejsza niż 10.

Bardzo wysoki poziom uczestnictwa respondentów w niektórych państwach można częściowo wyjaśnić liczbą granic i intensywnością działań oraz finansowania w ramach współpracy transgranicznej. Może mieć to miejsce w przypadku Niemiec, które graniczą z dziewięcioma krajami, uczestniczą w 12 programach Interreg A oraz przyciągają dużą część środków finansowych Interreg.

W pozostałych krajach, takich jak Rumunia, liczba granic wewnętrznych lub programów współpracy nie może stanowić jedynego wytłumaczenia dla dużej liczby odpowiedzi.

Większe uczestnictwo może wynikać z przeprowadzenia stosunkowo intensywnych kampanii informacyjnych w danym kraju.

### POWIĄZANIA RESPONDENTÓW Z REGIONAMI PRZYGRANICZNYMI

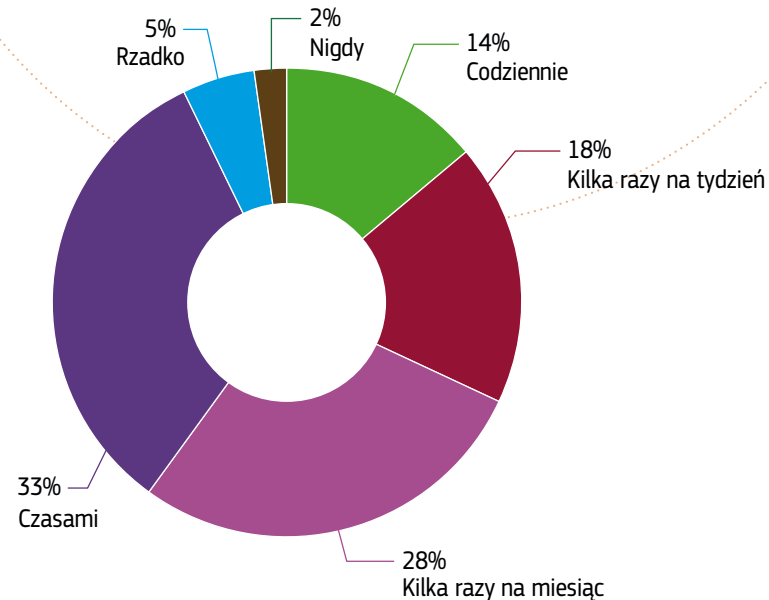
Pierwsze z pytań ankiety miały na celu określenie profilu respondentów, w szczególności ich powiązań z unijnymi granicami. Zgodnie z przewidywaniami osoby uczestniczące w konsultacjach są dość dobrze zorientowane w problematyce unijnych granic:

- ⊕ Ponad **osiem na dziesięć osób** i przedsiębiorców biorących udział w konsultacjach **zamieszkuje region przygraniczny lub prowadzi w nim działalność** (84%);
- ⊕ Ponad **sześć na dziesięć organizacji specjalizuje się w dziedzinie współ-**

**pracy transgranicznej** lub w obszarach **powiązanych ze znoszeniem przeszkód transgranicznych** (64%); 29% zaprzeczyło, zaś pozostała część nie udzieliła odpowiedzi.

### Ilustracja 3: Częstotliwość przekraczania granicy

**Dotyczy osób prywatnych, samozatrudnionych i przedsiębiorstw:  
jak często przekraczają Państwo granicę?**



Ankieta dawała też respondentom możliwość określenia częstotliwości przekraczania granicy w roli osób prywatnych, samozatrudnionych lub przedsiębiorców. Wyniki przedstawione na ilustracji 3 wskazują, że respondenci bardzo często przekraczają granicę.

Ponad połowa respondentów przekracza granicę co najmniej raz w miesiącu. Około jedna trzecia przekracza ją co najmniej raz w tygodniu. Jedynie 7% robi to rzadko lub nigdy. Innymi słowy ponad 90% respondentów wchodzi w jakąś formę interakcji po drugiej stronie granicy co najmniej kilka

### Ilustracja 4: Powody przekraczania granicy

**W jakim celu przekraczają Państwo granicę?**



razy w roku. Wysoka mobilność<sup>(4)</sup> potwierdza, że problematyka graniczna odgrywa szczególnie ważną rolę w codziennym życiu respondentów.

Kolejną istotną kwestię stanowią powody przekraczania granicy. Poproszono osoby prywatne

oraz przedstawiciele przedsiębiorstw i organizacji, aby wybrali kilka powodów, dla których przeważnie przekraczają granicę, dlatego suma odpowiedzi nie równa się liczbie 623.

Najczęstszym powodem przekraczania granicy jest rekreacja i turystyka, co potwierdziło niemal dwóch na pięciu respondentów. Kategoria ta zawiera też wycieczki turystyczne i rozwijanie zainteresowań.

Drugim najczęstszym powodem przekraczania granicy są zakupy produktów i usług – wymienione przez ponad jedną czwartą respondentów. W ankiecie zaznaczono, że ta kategoria obejmuje też korzystanie z takich usług, jak opieka medyczna.

Około jeden na pięciu respondentów przekracza granicę, żeby odwiedzić znajomych lub rodzinę, co podkreśla znaczenie mobilności transgranicznej w kontekście interakcji społecznych.

Praca, interesy, a przede wszystkim edukacja znacznie rzadziej stanowią powód przekraczania granicy. Jeżeli jednak połączymy te trzy kategorie (biorąc też pod uwagę, że respondenci mogli wybrać kilka powodów podróży) okazuje się, że cztery na dziesięć osób wybrało co najmniej jeden z trzech powyższych powodów przekroczenia gra-

nicy. W większości przypadków wybór kategorii „inne” wiązał się z czynnościami mocno powiązanymi z kategorią pracy bądź wręcz się w niej zawierającymi.

W kwestii **ogólnej wiedzy na temat działań w ramach współpracy transgranicznej**, respondenci w większości wykazują się wiedzą na bardzo dużym poziomie, 89% stwierdziło, że jest świadoma prowadzenia takich działań w swoim regionie, zaś 11% stwierdziła przeciwnie. Chociaż mniejsza grupa (81%) przyznała, że słyszała dokładnie o Europejskiej współpracy terytorialnej lub o Interreg, wynik jest nadal wysoki<sup>(5)</sup>.

Ogólnie wysoki poziom świadomości tłumaczy fakt, że duża część respondentów wspomniła, że była w taki lub inny sposób zaangażowana w zjawisko współpracy transgranicznej. Dotyczy to też organizacji mających pośrednio do czynienia ze współpracą transgraniczną oraz instytucji zajmujących się bezpośrednio zarządzaniem programami Interreg.

## ROZDZIAŁ 3

### Napotkane przeszkody

Jednym z nadrzędnych celów internetowych konsultacji społecznych było zgromadzenie opinii na temat przeszkód w regionach przygranicznych oraz propozycji ich zniesienia. Ta grupa pytań ma na celu określenie, które z poważniejszych przeszkód są w opinii respondentów w szczególności istotne z perspektywy ich regionu.

Analizę przedstawiono w trzech etapach: po pierwsze w formie ogólnego zarysu odpowiedzi. Następnie obserwacji poddano określone trendy, co pozwoliło powiązać profil respondenta

z daną odpowiedzią. Na koniec, w rozdziale 4, każda kategoria przeszkód poddana została szczegółowej analizie, zaś z osobna przedstawione zostały zarówno sama przeszkoda, jak i zaproponowany sposób jej zniesienia.

#### CZĘSTOTLIWOŚĆ WYSTĘPOWANIA PRZESZKODY

Ogólnie, jak widać na ilustracji 5, respondenci wymienili bariery natury prawnej i administracyjnej jako najważniejsze z ich punktu widzenia przeszkody transgraniczne: ponad

połowa uczestników uważa, że tego typu przeszkody są istotne z perspektywy ich regionu. Następne w kolejności są przeszkody językowe: ponad jedna trzecia respondentów uważa je za istotne. Następnie, prawie jedna trzecia respondentów jako przeszkodę wymienia utrudniony dostęp fizyczny.

Za czołową trójką przeszkód plasują się odpowiedzi dotyczące zainteresowania ze strony organów publicznych do podejmowania współpracy oraz dysproporcje gospodarcze, każda z tych przeszkód została wymieniona przez 29%

Ilustracja 5: Znaczenie i częstotliwość występowania przeszkód

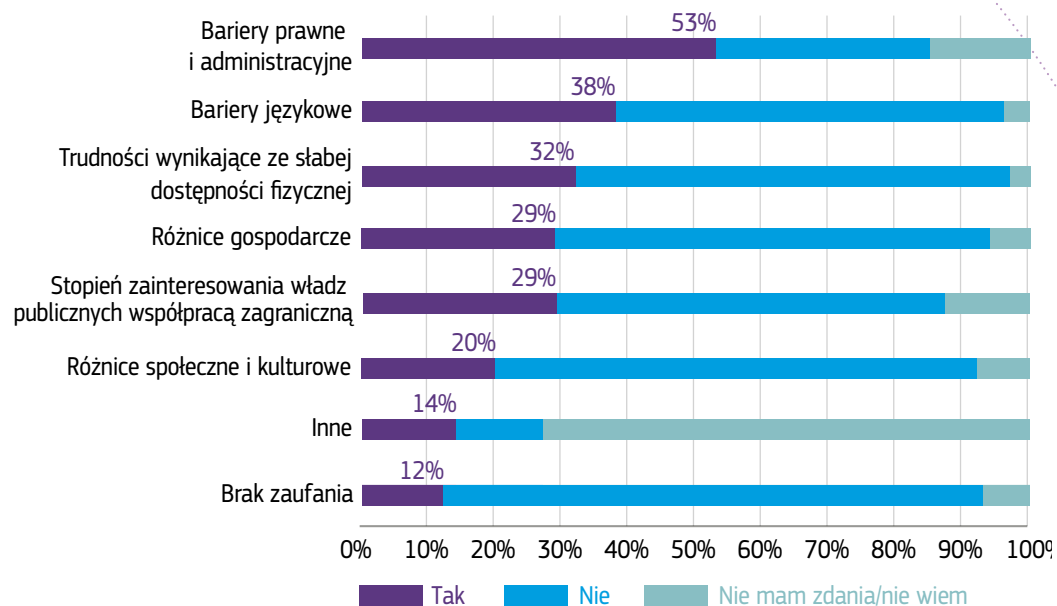


Tabela 1: Typ respondentów a wskazane przeszkody

Typ respondenta	Trudności wynikające ze słabej dostępności fizycznej	Bariera językowe	Bariera prawne i administracyjne	Brak zaufania	Różnice gospodarcze	Różnice społeczne i kulturowe	Stopień zainteresowania władz publicznych współpracą
Osoba prywatna	30%	28%	47%	12%	33%	17%	37%
W imieniu przedsiębiorstwa	9%	31%	33%	9%	20%	27%	18%
W imieniu organu publicznego	41%	52%	59%	10%	22%	23%	14%
W imieniu organizacji	36%	53%	79%	20%	35%	27%	31%

respondentów. Najmniej istotne przeszkody według respondentów to różnice społeczne i kulturowe oraz brak zaufania – wskazane odpowiednio przez 20% i 12% badanych.

Większość odpowiedzi w kategorii „inne” obejmuje aspekty, które można powiązać z kategoriami predefiniowanymi, głównie dotyczącymi utrudnionego dostępu fizycznego, różnego rodzaju barier prawnych lub administracyjnych oraz braku zainteresowania podjęciem współpracy transgranicznej. Niektóre z tych odpowiedzi dotyczyły też kwestii, które można określić jako przekrojowe, np. brak dostępu do informacji, brak wspólnych ram dla współpracy

transgranicznej oraz ograniczony dostęp do danych transgranicznych. Do innych problemów zalicza się kwestie związane z mediami/ICT, np. blokowanie geograficzne, opłaty roamingowe oraz brak przekazów medialnych dotyczących problematyki transgranicznej.

### PRZESZKODY WEDŁUG OGÓLNEGO TYPU RESPONDENTÓW

Głębsza analiza wyników pokazuje, że część przeszkód była wymieniana częściej przez określone typy respondentów, co wpisuje się w trzy różne wymiary:

### KATEGORIA RESPONDENTA

W pierwszym wymiarze typy respondentów (w szczególności osoby prywatne, firmy, organizacje i organy publiczne) powiązane są z dokonanym przez nich wyborem istotnej w ich oczach przeszkody.

Jak wykazano w powyższej tabeli, **zaobserwować można kilka interesujących różnic**, np.:

- ☉ Utrudniony dostęp fizyczny wskazywany jest jako przeszkoda przez mniej niż jedną dziesiątą firm, zaś osoby prywatne, organy

publiczne i organizacje przykładają do tego problemu większą wagę.

- ⊕ Bariery językowe wymieniane są częściej przez organizacje i organy publiczne niż przez osoby prywatne i firmy.
- ⊕ Bariery prawne i administracyjne częściej dotyczą osób prywatnych, organów publicznych i organizacji niż firm.
- ⊕ Osoby prywatne i organizacje bardziej krytycznie odnoszą się do braku zainteresowania współpracą ze strony władz publicznych niż firmy i same organy publiczne.

## CZĘSTOTLIWOŚĆ PRZEKRACZANIA GRANICY<sup>(6)</sup>

Na wyniki można też spojrzeć z innej perspektywy, mianowicie poprzez analizę zależności pomiędzy wskazanymi przeszkodami, a częstotliwością przekraczania granicy.

Poniższa tabela pokazuje, że **im częściej dana osoba przekracza granicę, tym mniej prawdopodobne jest, że wymieni brak zaufania jako przeszkodę w regionie przygranicznym**. Tę samą zależność, z pewnymi niewielkimi odchyleniami, można zauważyć w przypadku barier językowych oraz różnic

społecznych i kulturowych. Zasadę tę należy jednak traktować z ostrożnością, ponieważ nie jest możliwe jednoznaczne określenie związku przyczynowo-skutkowego. Dla przykładu trudno stwierdzić, czy bariera językowa uważana jest za mniejszy problem ponieważ dana osoba często przekracza granicę (i włada językiem sąsiadów), czy może wysoka częstotliwość przekraczania granicy wynika właśnie z faktu niedoświadczania problemów językowych? Tak czy inaczej, trendy te są zauważalne i można poddawać je badaniom.

Z drugiej strony, **im częściej dana osoba przekracza granicę, tym bardziej praw-**

**Tabela 2:** Częstotliwość przekraczania granicy a wskazane przeszkody

Częstotliwość przekraczania granicy	Trudności wynikające ze słabej dostępności fizycznej	Bariery językowe	Bariery prawne i administracyjne	Brak zaufania	Różnice gospodarcze	Różnice społeczne i kulturowe	Stopień zainteresowania władz publicznych współpracą
Codziennie	40%	19%	69%	4%	44%	15%	37%
Kilka razy na tydzień	32%	29%	65%	4%	35%	13%	37%
Kilka razy na miesiąc	24%	28%	42%	10%	25%	19%	29%
Czasami	24%	31%	29%	16%	28%	17%	33%
Rzadko lub nigdy	31%	38%	35%	27%	35%	38%	46%



**Tabela 3:** Cel przekraczania granicy a wskazane przeszkody

Cel przekraczania granicy	Trudności wynikające ze słabej dostępności fizycznej	Bariery językowe	Bariery prawne i administracyjne	Brak zaufania	Różnice gospodarcze	Różnice społeczne i kulturowe	Stopień zainteresowania władz publicznych współpracujących
Praca	36 %	29 %	55 %	11 %	35 %	13 %	29 %
Działalność gospodarcza	26 %	32 %	54 %	13 %	32 %	20 %	32 %
Edukacja	30 %	28 %	53 %	9 %	40 %	23 %	30 %
Zakup produktów i usług	24 %	27 %	52 %	10 %	28 %	19 %	32 %
Odwiedziny u znajomych i rodziny	34 %	28 %	53 %	7 %	30 %	16 %	41 %
Wypoczynek i rekreacja	25 %	28 %	46 %	12 %	28 %	18 %	32 %

**dopodobne staje się, że wymieni bariery prawne i administracyjne jako przeszkody w regionie przygranicznym.** Jedną z możliwych wykładni jest założenie, że częstotliwość przekraczania granicy zwielokrotnia sposobność napotykania tego typu przeszkód, innymi słowy przeszkody o takim charakterze doskwierają intensywniej w przypadku, gdy mobilność transgraniczna jest większa i częstsza<sup>(7)</sup>.

Trudniej jest interpretować zależności pomiędzy częstotliwością przekraczania granicy a utrudnionym dostępem fizycznym, różnicami w sytuacji gospodarczej lub brakiem zainteresowania współpracą ze strony władz

publicznych, ponieważ nie są one tak czytelne i prostolinijne jak w poprzednim przypadku.

### CEL PRZEKACZANIA GRANICY<sup>(8)</sup>

Ciekawie przedstawia się porównanie przeszkód wskazanych przez respondentów z celem przekraczania przez nich granicy.

Z tej perspektywy zmienne stają się mniej przejrzyste, niemniej jednak umożliwia ona dokonanie ogólnych obserwacji:

⊖ Bariery administracyjne i prawne zdają się być odczuwane przez respondentów każdej kategorii i okazują się być nieznacznie istotne dla

osób przekraczających granicę w celu wypoczynku i rekreacji.

- ⊖ Brak zaufania w ujęciu ogólnym uważany jest za mniej uciążliwą przeszkodę, zaś osoby przekraczające granicę w celu odwiedzin u znajomych i rodziny przypisują tej przeszkodzie jeszcze mniej uwagi.
- ⊖ Respondenci przekraczający granicę z tych powodów przeważnie uznają brak zainteresowania ze strony organów publicznych do podejmowania współpracy jako przeszkodę w większym stopniu niż uczestnicy innych kategorii.

## ROZDZIAŁ 4

### Opis przeszkód i zaproponowanych rozwiązań

Wypełniający kwestionariusz respondenci zostali poproszeni o podanie odpowiedzi na grupę pytań otwartych dotyczących przeszkód, które mogą zaistnieć w regionach przygranicznych w kontekście interakcji transgranicznych.

Każdy respondent mógł wybrać do trzech przeszkód, które jego zdaniem stwarzały najwięcej problemów oraz opisać je, wyjaśniając ich charakter i wpływ na ich życie. Uczestnicy mogli też zasugerować rozwiązania. Niniejszy rozdział poświęcony jest analizie tych kwestii.

Należy zauważyć, że wypełnianie tej części kwestionariusza było dobrowolne, dlatego liczba podanych wyjaśnień różni się w zależności od rodzaju przeszkody. Na przykład około czterech na dziesięciu respondentów skomentowało konkretny wymiar przeszkód natury prawnej i administracyjnej, zaś jedynie jeden na dziesięciu podał szczegóły dotyczące charakteru braku zainteresowania ze strony organów publicznych do podejmowania współpracy oraz proponowanych rozwiązań pomimo, że 29% respondentów uważa ten problem za istotny.

#### BARIERY PRAWNE I ADMINISTRACYJNE

Jak opisano poniżej, najczęściej wskazywanymi przeszkodami są bariery prawne i administracyjne, które za istotne uznała ponad połowa respondentów (53%).



#### Przeszkody

Jedną z uderzających cech odpowiedzi jest wskazanie, że praca, w ujęciu ogólnym, uznawana jest za główny przedmiot zaniepokojenia w kontekście barier prawnych i administracyjnych. **Respondenci dali do zrozumienia, że bariery prawne**

**i administracyjne utrudniają podejmowanie pracy po jednej stronie granicy w przypadku, gdy mieszka się po drugiej.**

Problem dotyczy wielu zagadnień. Jednym z najczęściej przytaczanych problemów jest **nieuznawanie wykształcenia i kwalifikacji**. Pomimo postępów w zakresie harmonizacji w tym obszarze, osoby poszukujące pracy twierdzą, że spotykają się często z brakiem wiedzy o wykształceniu zdobytym za granicą ze strony pracodawców. Rzecz ma się podobnie w kwestii rzeczywistej dyskryminacji w dostępie do pracy po drugiej stronie granicy.

**Różnice dotyczące ubezpieczeń społecznych, emerytur i systemów podatkowych** również są często wymieniane jako stanowiące istotne utrudnienia dla pracowników transgranicznych. W niektórych przypadkach problemy te stawiają pracowników w niekorzystnym położeniu z powodu trudności w pobieraniu świadczeń lub innych problemów związanych z opodatkowaniem, co prowadzi do wysokiego poziomu niepewności u zainteresowanych osób.

**Powszechna złożoność procedur administracyjnych** sama w sobie stanowi poważny

problem, uważany za czynnik zniechęcający do przekraczania granicy w celu podjęcia pracy. W niektórych przypadkach respondenci zwracali uwagę na brak wiedzy dotyczącej przepisów po drugiej stronie granicy wśród pracowników oraz brak wiedzy na temat sytuacji pracowników transgranicznych po stronie organów administracji publicznej. Chociaż problem ten powinien być bardziej wiązany z przekrojowym zagadnieniem braku informacji, respondenci określali go często jako konkretną przeszkodę natury administracyjnej lub prawnej.

Do innych konkretnych kwestii regulacyjnych wymienianych przez niektórych respondentów zaliczyć można, na przykład, przepisy uniemożliwiające stosowanie rozwiązań z zakresu telepracy przez pracowników transgranicznych, co stawia ich w niekorzystnym położeniu względem pracowników miejscowych.

Warto też zauważyć, że wiele odpowiedzi wskazywało, że pracownicy transgraniczni znajdują się w korzystnym położeniu, ponieważ ze względu na ich mobilność, mają oni ułatwiony dostęp do infrastruktury publicznej, np. opieki zdrowotnej, po obu stronach granicy.

*„Różne systemy podatkowe i zabezpieczenia społeczne sprawiają, że poszczególne osoby podlegają różnym regulacjom. Ze względu na różnice w prawodawstwie powstają sytuacje, w których dany pracownik zostaje pozbawiony dostępu do świadczeń w obu krajach, do których obywatele obu państw mają prawo”.<sup>(9)</sup>*

*„Przeszkody natury prawnej i administracyjnej nie zachęcają do podejmowania pracy w regionach sąsiedzkich. Zmaganie się z dodatkową biurokracją związaną z opieką społeczną, podatkami itp. stanowi duże wyzwanie dla pracowników przygranicznych”.*

*„Niektóre dyplomy przyznane w kraju pochodzenia nie są uznawane w kraju sąsiednim, co oznacza, że nie można tam wykonywać tego samego zawodu lub zmuszonym się jest do ponoszenia kosztów uzyskania odpowiedniego certyfikatu w sąsiadującym kraju”.*

Praca nie jest jednak jedyną dziedziną, w której pojawiają się przeszkody z powodu barier prawnych lub administracyjnych. **Z tymi samymi barierami zmagają się też firmy i przedsiębiorcy**, chociaż problem ten wskazywany jest blisko dwa razy rzadziej niż ma to miejsce w przypadku pracy (co można tłumaczyć faktem, że osoby prywatne stanowią około połowę respondentów, którzy

wzięli udział w konsultacjach). **Różnice w normach technicznych i przepisach dotyczących produktów oraz niektórych usług stanowią de facto bariery w dostępie do określonych rynków po drugiej stronie granicy.**

Z punktu widzenia firm kwestia **informacji i świadomości** odnośnie przepisów prawnych i administracyjnych stosowanych po drugiej stronie granicy (dotyczących opodatkowania, ubezpieczeń, wypadków w miejscu pracy itp.) również jest istotna.

*„Różnice w prawie socjalnym, pracy, podatkowym i spółek stanowią przeszkodę dla prowadzenia działalności transgranicznej”.*

*„Różniące się normy i przepisy krajowe, w tym krajowe wymogi dotyczące badań (w szczególności w Niemczech) utrudniają prowadzenie handlu transgranicznego. [...] W przypadku wyrobów medycznych różne wymagania w zakresie informacji na opakowaniu powodują, że to samo opakowanie nie może zostać wykorzystane, nawet jeżeli wymogi dotyczące języka są takie same (np. Szwecja/Finlandia). Długotrwałe procedury zatwierdzania również stanowią przeszkodę”.*

*„Różnice natury technicznej i prawnej uniemożliwiają francuskim firmom branie udziału w przetargach ogłaszanych w Niemczech”.*

Ogólnie, **kwestie natury prawnej i administracyjnej, które były najczęściej wskazywane i stanowiły problem dla respondentów wszystkich kategorii to różne systemy podatkowe i opieki społecznej, w tym systemy opieki zdrowotnej i systemy emerytalne.** Postrzegane są one jako szczególne utrudnienia dla mobilności pracowników.

W niektórych odpowiedziach, oprócz braku harmonizacji pomiędzy systemami krajowymi, wskazywano też nieodpowiednią **koordynację działań między krajowymi administracjami**, w tym niekompatybilne przepisy administracyjne oraz problemy z przekazywaniem informacji pomiędzy systemami. Ponadto respondenci wskazywali na **ogólną niepewność rozwiązań transgranicznych**, co rozumiane jest przez różnice w kompetencjach prawnych i administracyjnych utrudniające nawiązywanie szerszej i bardziej zorganizowanej współpracy lub jako brak odpowiednich rozwiązań transgranicznych dla wszystkich form współpracy (np. europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej). Problemy te nie dotyczą samej

administracji transgranicznej, lecz są również związane z kwestiami na szczeblu krajowym i centralnym, chociaż wydaje się, że w większym stopniu odczuwane są przez osoby zamieszkujące regiony przygraniczne, które często przekraczają granicę z różnych powodów.

*„Jeżeli na przykład miałbym stracić pracę, formalności administracyjne, jakie musiałbym przejść przed otrzymaniem świadczeń dla bezrobotnych trwałyby bardzo długo. Odnosi się to do wszystkich instytucji zabezpieczenia społecznego, co jest zarówno w średniej, jak i długiej perspektywie, bardzo stresujące”.*

Odpowiedzi zawierały też **opisy barier prawnych jako czynnika, który stawia mieszkańców regionów przygranicznych w roli konsumentów w niekorzystnym położeniu, w przypadku gdy kupują określone produkty lub korzystają z określonych usług.** Odnosi się to w szczególności do następujących dziedzin:

⊕ **Bankowość:** niesprzyjające warunki otwierania kont bankowych, dostępu do kredytów konsumenckich, ubezpieczeń, hipotek itp. po drugiej stronie granicy lub brak akceptacji niektórych środków płatniczych. Niektórzy respondenci twierdzą, że aby prowadzić

codzienne życie, jako mieszkaniec regionu przygranicznego, niezbędne jest posiadanie konta bankowego po obu stronach granicy;

⊕ **Telekomunikacja i poczta:** opłaty roamingowe za usługi telefonii komórkowej, utrudnienia w dostępie do zagranicznych abonamentów telefonii komórkowej, niefunkcjonujące numery specjalne po drugiej stronie granicy, blokowanie geograficzne stron internetowych oraz wysokie opłaty pocztowe nieuwzględniające bliskości geograficznej;

⊕ **Świadczenia zdrowotne:** brak koordynacji lub informacji na temat warunków dostępu do świadczeń zdrowotnych za granicą;

⊕ **Sektor transportu:** różne ceny i systemy biletów, trudności przy rejestracji pojazdu zakupionego po drugiej stronie granicy.

Niektórzy respondenci wskazali też brak porozumień w sprawie pogotowia i służb ratowniczych w kontekście operowania po drugiej stronie granicy (np. karetka pogotowia ratunkowego nie może przekroczyć granicy państwa w celu przewiezienia pacjenta do najbliższego szpitala).



## Potencjalne rozwiązania

Do potencjalnych rozwiązań zalicza się: **promowanie głębszego ujednoczenia ram regulacyjnych i porozumień; większą elastyczność i więcej wzajemnych umów; wzmocnienie kompetencji na odpowiednich poziomach; udzielanie mieszkańcom, firmom i organizacjom więcej informacji.**

Znaczna część respondentów wskazuje na różnice we wdrażaniu przepisów unijnych (dyrektyw) jako przyczynę powstawania przeszkód natury prawnej i administracyjnej. Uczestnicy apelują o **lepszą koordynację i harmonizację wdrażania postanowień regulacyjnych** w regionach przygranicznych, np. poprzez stosowanie oceny skutków na region, z uwzględnieniem promocji głębszego ujednoczenia.

Respondenci wnioskuje też o większą **elastyczność w kwestii wdrażania przepisów krajowych lub regionalnych** w obszarach przygranicznych: pomysł uwolnienia regionów przygranicznych od prawodawstwa krajowego lub dostosowania go do miejscowych przygranicznych warunków został zasugerowany

kilkukrotnie. Aby umożliwić odkrywanie najlepszych rozwiązań dla regionów przygranicznych, niektórzy respondenci sugerowali opracowanie prawa zezwalającego na eksperymentowanie i prowadzenie projektów będących poza krajowymi ramami regulacyjnymi, np. w postaci projektów pilotażowych.

*„Jeżeli chcemy pracować nad usuwaniem barier, niezbędne jest ujednoczenie wszystkich postanowień regulacyjnych obejmujących regiony po obu stronach granicy. [...] kluczową kwestią jest, aby Komisja Europejska tworzyła jasne wytyczne w takiej samej formie dla wszystkich krajów”.*

*„Harmonizujemy procedury, zawierajmy porozumienia między państwami członkowskimi w kwestiach zabezpieczenia społecznego, przepisów podatkowych itp.”*

*„Ciała doradcze powinny zostać poszerzone, należy połączyć zasoby wiedzy eksperckiej w celu rozwiązywania konkretnych problemów, zaś proponowane rozwiązania powinny być przekazywane właściwym organom (np. grupie zadaniowej ds. pracowników przygranicznych). Wprowadzanie eksperymentalnych klauzul powinno być dozwolone w regionach przygranicznych. W przypadku projektów należy zezwolić na odstępstwa od krajowego prawodawstwa i krajowych norm”.*

*„Przepisy prawa unijnego zezwalające na odstępstwa od krajowych przepisów prawnych z korzyścią dla praktycznych rozwiązań w regionach transgranicznych w obszarze rozwoju regionalnego”.*

**Kwestia kompetencji administracyjnych** również została podniesiona w kilku odpowiedziach: **asymetrię struktur administracyjnych po dwóch stronach granicy** uznano za przeszkodę na drodze ku współpracy i zawieraniu porozumień.

Respondenci zastanawiali się też nad kontynuacją rozwoju takich struktur jak euroregiony i EUWT, poprzez zwiększanie dofinansowania i poszerzanie uprawnień. Chociaż podmioty te postrzegane są przez część respondentów jako potencjalne źródło trwałej współpracy transgranicznej, wielu uczestników twierdzi, że obecnie są one zbyt małe, również w kwestii zasięgu, aby mogły sprostać wszystkim bieżącym wyzwaniom i szansom – dlatego należy zastanowić się na stworzeniu nowych struktur.

*„Ponieważ istnieje obecnie wiele problematycznych obszarów, a część z nich wiąże się ze stosowaniem długotrwałych procesów i procedur, odpowiednio osadzone i zintegrowane instytucje transgraniczne zdają się być najlepszym rozwiązaniem, ponieważ byłyby w stanie identyfikować problemy, pracować*

*nad nimi, a w razie konieczności, przekazywać je dalej. [...] Niektóre problemy mogą jednak zostać rozwiązane wyłącznie na szczeblu krajowym lub europejskim. Subsydiarność jest tu kluczowa”.*

Różnice w sposobie funkcjonowania administracji, jak i brak wymiany informacji postrzegane są jako problemy, które **można częściowo rozwiązać za sprawą rozwiązań teleinformatycznych**. Poprawa wymiany danych mogłaby uprościć procedury, odciążyć obywateli i skrócić miejscami przydługie procedury. Rozważana jest też wymiana dobrych praktyk.

*„Nawet jeżeli harmonizacja prawa nie jest możliwa, organy krajowej administracji (np. te odpowiedzialne za zabezpieczenie społeczne) powinny nawiązać bliską współpracę, tak aby uprościć przynajmniej procedury administracyjne. Być może wprowadzanie wymiany danych wpłynęłoby na uproszczenie części procedur”.*

*„Należy powołać jeden urząd w celu centralizacji przepływu dokumentów, które trzeba przekazywać instytucjom odpowiedzialnym za zabezpieczenie społeczne w obu państwach tak, aby ludzie nie musieli udawać się do kilku urzędów (obsługujemy całość komunikacji pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za zabezpieczenie społeczne, co*

*sprawia, że dokumenty przesyłane są często tam i z powrotem i rodzi się wiele nieporozumień”.*

Należy też podkreślić, że szereg przeszkód, których natura określana jest jako prawna lub administracyjna, w oczach respondentów **wynika z ogólnego braku wiedzy i pojęcia** o „życiu” po drugiej stronie granicy. Wiele osób ma poczucie braku informacji na temat przepisów prawnych i administracyjnych, w szczególności tych dotyczących pracy transgranicznej. Do zaproponowanych rozwiązań zalicza się podnoszenie świadomości i kampanie informacyjne. Kolejnym pomysłem jest powoływanie lub wyznaczanie w administracji lokalnej i służbach użyteczności publicznej większej liczby osób odpowiedzialnych za informowanie opinii publicznej o możliwościach po drugiej stronie granicy. Kwestia informacji powiązana jest bezpośrednio z barierami językowymi – nauka języka, nie tylko w przypadku pracowników transgranicznych, lecz także urzędników administracji publicznej, zajmujących się ich sprawami, opisywana jest jako kolejny sposób na poprawę dostępu do informacji.

*„Przejrzyste kampanie podnoszące świadomość skierowane do firm i osób prywatnych. Wyraźne wskazanie osób odpowiedzialnych za kwestie tran-*

*sgraniczne w urzędach władz lokalnych i izbach skarbowych odpowiedzialnych za kontakty ze społeczeństwem”.*

*„Aby pracownicy transgraniczni byli w stanie zaznajomić się z sytuacją prawną w kraju zatrudnienia, pomocne może okazać się udostępnienie urzędowych stron internetowych oraz odpowiednich dokumentów w więcej niż jednym języku, przynajmniej w regionach przygranicznych”.*

## BARIERY JĘZYKOWE

Ogólnie kwestie językowe postrzegane są jako istotny problem w regionach przygranicznych przez 38% respondentów, co czyni z nich drugą najczęściej wymienianą przeszkodę.



### Przeszkody

Po pierwsze należy wspomnieć, że **kwestie językowe stanowią przeszkodę przekrojową wykraczającą poza kategorie podane w konsultacji publicznej**. Bariery językowe nie były wskazywane wyłącznie w niniejszej dedykowanej kategorii, ale również w kontekście innych przeszkód i rozwiązań. Przykładowo brak zna-

jomości języka używanego w sąsiednim kraju wskazywany jest jako istotna przeszkoda we współpracy pomiędzy organami administracji publicznej i miejscowymi politykami. Dlatego kwestia ta była czasami wymieniana w kontekście barier prawnych i administracyjnych lub braku zainteresowania ze strony organów publicznych do podejmowania współpracy. Ponadto wymiana kulturalna i szkolenia językowe uważane są przez wielu respondentów jako sposób na budowanie wzajemnego zrozumienia kulturowego i tolerancji, zaś postępowanie się różnymi językami może w oczach respondentów przyczyniać się do wzrostu napięć i braku zaufania. Z tego powodu kwestie te były często łączone z komentarzami dotyczącymi różnic społecznych i kulturowych oraz braku zaufania. W większości przypadków respondenci nie określali obszarów polityki, w których bariery językowe jawią się jako najbardziej problematyczne.

Bariery językowe mają wpływ **na różne grupy, dlatego według respondentów powinny być likwidowane poprzez stosowanie ukierunkowanych działań**. Niektórzy respondenci patrzą na problem z **szerokiej perspektywy społecznej**, podkreślając, że **bariery językowe mogą ograniczać rela-**

**cje w życiu codziennym**, na przykład pod postacią braku zaangażowania w działania wspólnotowe lub budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Inni uczestnicy przykładają więcej wagi do **kwestii barier językowych w sferze zawodowej**, skupiając się na możliwościach zwiększenia mobilności zasobów ludzkich w regionach transgranicznych. W tym kontekście niewystarczająca znajomość słownictwa technicznego w języku obcym wskazywana jest jako główna przeszkoda. W innej części kwestionariusza respondenci wskazywali, że bariery językowe w **znacznym stopniu zmniejszają potencjał wymiany dobrych praktyk pomiędzy organami administracji**. Dlatego poprawa kompetencji językowych wśród urzędników administracji w celu poprawy komunikacji z obywatelami i innymi urzędami uważana jest przez część respondentów za priorytetową.



### Potencjalne rozwiązania

**Rozwiązań należy szukać zarówno po stronie podaży (dostępność szkoleń i kursów), jaki i popytu (promowanie zainteresowania nauką języka).**

Do głównych wymienianych problemów zalicza się brak możliwości nauki języka, jak i przypuszczalny brak zainteresowania nauką języka sąsiadów pośród mieszkańców regionów przygranicznych. Respondenci sugerują więc, aby **zwiększyć na przykład wsparcie finansowe na szkolenia językowe i ustawiczną naukę języków**. Niektórzy respondenci zwracają uwagę na szkolenia zawodowe, mające na celu zwiększanie możliwości zatrudnienia w sąsiadującym kraju. Inni odnoszą się do nauki języków w szkołach i w ramach systemu kształcenia w szerszym kontekście: należy promować ideę klas europejskich lub transgranicznych szkół dwujęzycznych oraz rozwijać możliwości nauki języka sąsiadów w regionach przygranicznych.

Wielu respondentów bardzo entuzjastycznie podchodzi do idei **programów wymiany językowej**. Programy te powinny być dostosowane zarówno dla dzieci, jak i dorosłych, postuluje się też udzielanie wsparcia finansowego, aby zwiększyć ich dostępność dla mieszkańców. Respondenci wskazywali też, że organy administracji i organy publiczne powinny być objęte wspomnianymi rozwiązaniami, poza tym, postrzegali oni naukę języków jako sposób na budowę zaufania i wzajemnego szacunku.

Wielu respondentów podkreśla, że **naucze języka powinno towarzyszyć pobudzanie zainteresowania sąsiadującymi krajami i ich normami społecznymi i kulturowymi**. Z tych powodów respondenci często uznają, że nauka języka powinna obejmować kwestie kompetencji społecznych i kulturowych.

*„Należy poprawić zdolności językowe. Nauczanie wczesnoszkolne powinno skupiać się na osiągnięciu dwujęzyczności, co można osiągnąć poprzez organizację wspólnych placówek opieki nad dziećmi lub np. szkół dwujęzycznych – kwalifikacje w nich zdobyte powinny być uznawane przez obie strony”.*

*„Projekty językowe w regionach przygranicznych, nie tylko dla dzieci, ale również dla studentów, oraz łatwo dostępne, niedrogie kursy językowe dla dorosłych. Dodatkowo firmy powinny oferować usługi językowe dla pracowników lub studentów”.*

Ponadto, zdaniem respondentów, bariery językowe nie są zależne wyłącznie od dostępności nauczania języków, ale powiązane są też ze zwiększaniem zainteresowania mieszkańców nauką języka. Wielu respondentów ubolewa nad faktem, że mieszkańcy regionów przygranicznych wykazują ograniczone zainteresowanie nauką języka sąsiadów.

Zdaniem części uczestników **informowanie o korzyściach płynących z nauki języka** sąsiedniego kraju ma kluczowe znaczenie w tej kwestii. Niektórzy idą o krok dalej, sugerując, że nauka języka sąsiadów powinna być obowiązkowa w szkołach lub, że urzędnicy administracji powinni posiadać minimalne kwalifikacje językowe. Większość respondentów nie sprzeciwia się jednak dobrowolnemu charakterowi nauki języka.

W niektórych szczególnych przypadkach zachowanie wspólnego języka mniejszości przedstawiane jest jako sposób na wzmacnianie wspólnej transgranicznej tożsamości. Pojawiły się też bardzo różne opinie na temat korzystania z trzeciego języka (najczęściej angielskiego) na potrzeby komunikacji w regionach przygranicznych. Podczas gdy część respondentów odbiera ten pomysł jako alternatywę dla nauki języka sąsiadów, wielu opowiada się za potrzebą wspierania idei korzystania z języków obowiązujących w regionach przygranicznych.

*„Długofalowe programy edukacyjne na rzecz zwiększania kompetencji językowych, zauważalne korzyści rozumienia sąsiadów (statystyki obrazujące sytuację na rynku pracy, prognozy wskazujące,*

*które umiejętności są potrzebne, bezpłatny dostęp do danych dla mieszkańców)”.*

*„Nauka języka najbliższych sąsiadów powinna być obowiązkowa we wszystkich szkołach w regionach przygranicznych (tj. w promieniu 50 km od granicy) tak, aby mieszkańcy przyswoili przynajmniej podstawy języka. Poza tym zadaniem mediów powinno być przybliżanie języka sąsiedniego kraju oraz pokazywanie korzyści płynących z jego nauki; ponadto w regionie przygranicznym regularną emisją powinna zostać objęta duża liczba programów radiowych i telewizyjnych w tym języku. Należy organizować regularne kontakty między nauczycielami, uczniami i studentami”.*

## TRUDNOŚCI WYNIKAJĄCE ZE SŁABEJ DOSTĘPNOŚCI FIZYCZNEJ

Trudności wynikające ze słabej dostępności fizycznej są trzecią najczęściej wymienianą przeszkodą (jest istotna dla 32% respondentów).



### Przeszkody

Podobnie jak w przypadku barier prawnych i administracyjnych,



utrudniony dostęp sprawił, że pojawiło się bardzo dużo komentarzy w odpowiedzi na pytania otwarte: jeden na trzech respondentów umieścił dodatkowy komentarz opisujący wpływ przeszkody na jego życie i sugerujący rozwiązania.

Do głównych problemów zaliczono:

- ⊕ brak infrastruktury
- ⊕ słabą jakość/niski poziom bezpieczeństwa infrastruktury, niedostateczne działania mające na celu jej poprawę i utrzymanie
- ⊕ brak zintegrowanych systemów transportu publicznego na granicy
- ⊕ brak połączeń (w szczególności kolejowych) oraz niską częstotliwość połączeń
- ⊕ różnice dotyczące zasad i norm w transporcie
- ⊕ zagęszczenie ruchu i długi czas przemieszczania się
- ⊕ koszt przekraczania granicy.

Brak połączeń transportowych wymieniany jest w różnych kontekstach, chociaż istnieje jedna fundamentalna różnica: w pewnych przypadkach wskazano potrzebę powstania **lepszego infrastruktury/większej liczby przejść granicznych** w odpowiedzi na niski poziom integracji i ograniczoną dostępność regionów przygranicznych (np. **granice naturalne**,

takie jak rzeki i góry). W tych przypadkach dostępność fizyczna stanowi fundamentalny problem, który wpływa na pozostałe relacje transgraniczne. W innych przypadkach relacje transgraniczne nie są ograniczane przez przeszkody naturalne, **jednak interakcje na wyższym poziomie powodują jeszcze większe zapotrzebowanie w kontekście transportu i połączeń** (np. duża liczba podróży przy ograniczonej ilości połączeń transportu publicznego).

Do częstych tematów zaliczyć można kwestie **usług zintegrowanego transportu publicznego** w regionach przygranicznych; jest to też jeden z głównych problemów, z jakimi respondenci muszą się mierzyć w życiu codziennym. Często wymieniane są różne systemy transportu publicznego funkcjonujące niezależnie od siebie, bez względu na sytuację po drugiej stronie granicy. Zdaniem respondentów u źródeł wielu przeszkód na drodze ku integracji usług transportu publicznego leżą utrudniające współpracę złożoność przepisów, prawodawstwo i procedury administracyjne. Część respondentów podkreśla, że **mechanizmy rynkowe często sprawiają, że poziom świadczenia usług transportowych nie odpowiada potrzebom części mieszkań-**

**ców regionów przygranicznych**, co zmusza ich do korzystania z własnych samochodów, będących jedynym realnym lub optymalnym sposobem przekraczania granicy.

Omawiane są też różnego typu siatki połączeń: niektórzy skupiają się na sieciach połączeń drogowych i kolejowych łączących duże miasta, inni odnoszą się zaś do sieci pobocznych połączeń o bardziej lokalnym charakterze. W komentarzach podkreślano zarówno **niewystarczającą liczbę połączeń, jak i niską jakość infrastruktury i sposobów jej utrzymania. Omawiano też stan infrastruktury i ofertę transportową, czemu towarzyszyły skargi dotyczące zagęszczenia ruchu i długiego czasu dojazdów/podróży.** Kontrole i procedury graniczne wskazywane są jako przeszkody wydłużające czas podróży; niewielu respondentów wspomniało zaś bezpieczeństwo na drogach.

**Kwestie cen również są istotne zdaniem respondentów**, którzy uważają, że częste przekraczanie granicy jest dla nich zbyt drogie. Ma to w szczególności miejsce w regionach przygranicznych, w których zrealizowano inwestycje infrastrukturalne na wielką skalę (np. tunel pod kanałem La Manche łączący

Zjednoczone Królestwo z Francją i Belgią oraz tunele w regionach górskich). Po raz kolejny mechanizmy rynkowe zostały wykorzystane do wytłumaczenia wysokich cen, które nie odpowiadają potrzebom osób często podróżujących, co przyczynia się do spadku relacji transgranicznych.

*„Duża część mieszkańców Lubawki pracuje w Czechach – ich problemy zostały rozwiązane przez pracodawcę, który zapewnia im transport z Lubawki. Rozwiązanie to nie obejmuje jednak turystów. Chociaż latem uruchamiane jest połączenie kolejowe, poza sezonem korzystać można jedynie z autobusu. Liczba połączeń jest niewystarczająca”.*

*„Dostępność: transport publiczny kończy się przeważnie na granicy, co oznacza, że dostęp do sąsiedniego kraju jest utrudniony. Można w takim przypadku skorzystać z pociągu lub autobusu, ale te nie zawsze są niezawodne”.*

*„Połączenia transportowe są o wiele gorsze niż ma to miejsce na terenie samych państw. Nie istnieje bezpośrednio połączenie kolejowe lub autobusowe pomiędzy Freiburgiem a Colmar – sytuacja, która byłaby nie do pomysłenia, gdyby dotyczyła dwóch miejscowości położonych tak blisko siebie w ramach jednego kraju. Transgraniczne połączenia kolejowe nie powinny być*

*oceniane wyłącznie pod kątem kosztów/korzyści. Mogą one też powodować efekt dźwigni i są jedynym sposobem na zachęcenie młodych Francuzów, dla przykładu, do podróżowania do Niemiec”.*



## Potencjalne rozwiązania

Wiele z proponowanych rozwiązań opartych jest na **centralnej koncepcji inwestycji publicznych w połączenia i infrastrukturę transportową** oraz publicznego wsparcia (finansowego) na rzecz redukcji kosztów przemieszczania się na drugą stronę granicy. Niektórzy respondenci odnoszą się do projektów i celów unijnych, na przykład do rozwoju korytarzy TEN-T w regionach przygranicznych.

Respondenci podkreślają potrzebę **postrzeżenia transportu między państwami w sposób zintegrowany** w perspektywie transgranicznych obszarów funkcjonalnych. Strategie transgraniczne, odpowiednie planowanie oraz koordynacja między kluczowymi podmiotami stanowią centralny punkt wielu sugestii. Respondenci chcieli by też widzieć więcej inicjatyw prywatnych, np. ze strony krajowych firm transportowych, przewoźni-

ków lub w sektorze turystycznym oraz rozwój partnerstw publiczno-prywatnych w celu poprawy dostępności fizycznej.

**Również wiele kwestii prawnych i administracyjnych zostało określonych jako źródła** trudności w zapewnianiu lepszej dostępności fizycznej, np. brak zharmonizowanych norm lub transgranicznych rozwiązań biletowych.

*„Wsparcie ze strony funduszy UE powinno skupiać się w głównej mierze na rozbudowie przestarzałej infrastruktury w regionach przygranicznych po obu stronach granicy”.*

*„Należy zaplanować transgraniczne publiczne usługi transportowe (autobusowe i kolejowe). Ceny muszą zostać ujednolicone”.*

*„Z perspektywy krajowej/regionalnej problemy te są w dużej mierze spowodowane przez lokalny system transportowy, który nie obejmuje sąsiadującego regionu. [...] Pierwszym krokiem w dobrym kierunku byłoby wprowadzenie transgranicznego systemu biletowego i informacji dla podróżnych w ramach lokalnej sieci transportu publicznego. Poprawa koordynacji zależy od dobrej woli stowarzyszeń transportowych oraz dużych operatorów”.*

## STOPIEŃ ZAINTERESOWANIA WŁADZ PUBLICZNYCH WSPÓŁPRACĄ ZAGRANICZNĄ

Stopień zainteresowania władz publicznych współpracą zagraniczną jest czwartą najczęściej podawaną przeszkodą, a za istotną uważają ją 29% respondentów. Temu tematowi towarzyszyło znacznie mniej komentarzy i sugestii w odpowiedziach na pytania otwarte, niż miało to miejsce w przypadku pozostałych przeszkód.



### Przeszkody

Lokalne władze i politycy to najczęściej omawiane podmioty; do pewnego stopnia podobnie rzecz się ma z ich regionalnymi odpowiednikami. **Przed wszystkim współpraca transgraniczna postrzegana jest w dużej mierze przez określony lokalny pryzmat.** Oznacza to, że kontakty indywidualne, partie polityczne i wola poszczególnych polityków odgrywają istotną rolę w określaniu stopnia współpracy. Z tego względu duch współpracy nie stanowi normy w przypadku władz publicznych i zdaje się, że podmioty po obu stronach granicy mają rozbieżne interesy.

Fundamentalną kwestią wspomnianą w wielu komentarzach jest **wrażenie, że miejscowi politycy nie są właściwie świadomi korzyści płynących ze współpracy transgranicznej bądź nie są do niej przekonani.**

**Brak zainteresowania współpracą tłumaczony jest też istnieniem różnic społecznych, kulturowych i lingwistycznych, które bardzo utrudniają kontakty osobiste.** Sam fakt nierozumienia języka sąsiadów sprawia, że ich administracja staje się jedną z przeszkód na poziomie władz lokalnych.

Część respondentów podała, że odnosi wrażenie, iż **władze publiczne** nie uwzględniają w swoich planach problemów związanych z kwestiami granicznymi lub sprawy te nie mają wpływu na wystarczającą liczbę osób, aby zainteresowano się nimi na szczeblu krajowym.



### Potencjalne rozwiązania

Część rozwiązań skupia się wokół **podnoszenia świadomości lokalnych i regionalnych polityków odnośnie korzyści płynących ze współpracy transgranicznej**, na przykład za sprawą analiz gospodarczych

i podejścia do potrzeb związanych z kwestią granicy w naukowy sposób. Ponadto duża część proponowanych rozwiązań dotyczy **pobudzenia relacji i wymiany na poziomie osobistym**, jak i urzędowym co ma na celu budowę wzajemnego zrozumienia. Jednym z przedstawionych sposobów jest organizacja wydarzeń, w których uczestniczyłyby kluczowe zainteresowane współpracą transgraniczną strony oraz władze lokalne i regionalne.

**W części komentarzy odpowiedzialnością obarcza się obywateli i społeczeństwo obywatelskie jako takie**, co jest popierane twierdzeniem, że właśnie od nich zależy zmiana sytuacji i sprawienie, aby władze lokalne w większym stopniu zainteresowały się współpracą transgraniczną. W pewnym sensie **brak zainteresowania współpracą ze strony władz publicznych przedstawiany jest (przez respondentów) jako konsekwencja braku zainteresowania u samych mieszkańców.** Jednym z możliwych rozwiązań jest więc zwiększenie liczby inicjatyw ze strony obywateli. Kilku respondentów przedstawiło wręcz władze lokalne jako bardziej zaangażowane niż społeczeństwo obywatelskie, wskazując, że nie otrzymują one szerszego poparcia. Należy jednak wspomnieć, że

część respondentów podkreśla fakt, że inicjatywy obywatelskie istnieją, ale nie spotykają się z odpowiednim wsparciem ze strony polityków i właściwych organów. Niemniej jednak, bez względu na powyższe kwestie i lokalne różnice, na podstawie komentarzy można wywnioskować, że istnieje obopólne zainteresowanie ze strony społeczeństwa obywatelskiego i władz do współpracy.

*„Na szczeblu politycznym współpraca transgraniczna nie jest jeszcze postrzegana w kategorii czegoś oczywistego i bezspornego. Działania transgraniczne postrzegane są raczej jako „ładny dodatek”, nie zaś jako składowa rozwiązania problemów, których nikt nie jest w stanie rozwiązać samodzielnie”. → Proponowane rozwiązanie: „Komunikacja pomiędzy urzędami, np. należy usprawnić programy wymiany pracowników”.*

*„Zbyt mała liczba polityków przekonana jest o korzyściach płynących ze współpracy transgranicznej”. → Proponowane rozwiązanie: „Więcej działań ze strony władz lokalnych podkreślających korzyści płynące ze współpracy transgranicznej dla społeczności lokalnych”.*

*„Organizacja corocznego transgranicznego wydarzenia politycznego”.*

*Budowaniem i utrzymywaniem kontaktów zajmują się w głównej mierze organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Dobrze byłoby uzyskać wsparcie również na wyższym szczeblu”.*

## RÓŻNICE GOSPODARCZE

Pod względem częstotliwości **różnice gospodarcze** stanowią piątą grupę najczęściej wymienianych przeszkód i uznawane są za istotne przez 29% respondentów; zostały szerzej opisane w odpowiedziach na pytania otwarte przez 15% respondentów.



### Przeszkody

Różnice gospodarcze **przedstawiane są często z dwóch stron** – stanowią jednocześnie przeszkodę i szansę (przynajmniej dla określonych grup). Respondenci, którzy określają je jako przeszkodę, najczęściej jako problem wymieniają **różnice na rynku pracy i w wynagrodzeniach**, które zdają się przyciągać osoby z jednej strony granicy, co tworzy jednostronny przepływ. Do pewnego stopnia może to nieść ze sobą korzyści w postaci zmniejszenia stopy bezrobocia, ale wiąże się też z dużym ryzykiem stawiania drugiej strony w niekorzystnej sytu-

acji, sprawiając, że staje się ona mniej atrakcyjna, co przyczynia się do drenażu zasobów ludzkich. Różnice te stają się jeszcze bardziej wyraźne w kontekście różnych polityk fiskalnych i systemów podatkowych, co prowadzi do dużych nierówności w kwestii poziomu lokalnych podatków.

Z perspektywy konsumenta inną główną wymienianą kwestią jest fakt, że produkty i usługi są droższe po jednej stronie granicy, co zniechęca mieszkańców z drugiej strony do jej przekraczania. Tego typu **różnice gospodarcze sprzyjają niesymetrycznym przepływom** pomiędzy regionami przygranicznymi i respondenci twierdzą, że prowadzona one do zastoju handlowego po droższej stronie granicy. **Za element różnic gospodarczych uznano też różnice w poziomie podatków i VAT-u.** W kwestiach zakupu produktów i usług **odmienne waluty utrudniają transgraniczną wymianę gospodarczą**, a także tworzą poczucie niepewności ze względu na wahania kursów wymiany.

Kolejnym wymienionym aspektem jest fakt, że odmienne struktury gospodarcze po obu stronach granicy ograniczają możliwości współpracy gospodarczej i **przyczyniają się do**

**spadku zainteresowania sąsiadujących regionów współpracą na skutek odmiennych wyzwań i priorytetów.**

*„Wyższe koszty życia w Grecji w porównaniu z Bułgarią nie pozwalają na częste ani długie wizyty w Grecji”.*

*„Luksemburg posiada nieuczciwą przewagę konkurencyjną nad Francją, ponieważ koszty pracodawcy i koszty zabezpieczenia społecznego są niewspółmierne [...], w rezultacie czego wzdłuż francuskiej granicy spada poziom zatrudnienia, ponieważ przygraniczne firmy systematycznie przenoszą siedziby do Luksemburga”.*

*„Nie jest łatwo znaleźć gminy lub regiony, które borykają się z tymi samymi wyzwaniami”.*



### Potencjalne rozwiązania

Cechą wyróżniającą się tych komentarzy jest dość duża liczba przypadków (około jeden na cztery), w których **nie podano odpowiedniego rozwiązania** – czasami **wskazaną odpowiedzią było po prostu „nie wiem” lub „?”**. Respondenci są często zdania, że **problem jest trudny do rozwią-**

**zania, przynajmniej w najbliższej perspektywie lub że sytuacja sama powoli się wyrównuje.**

Można jednak wyróżnić kilka ogólnych kategorii rozwiązań:

⊕ **(Wspólny) rozwój tej strony granicy, która oferuje mniej możliwości**, niższe zarobki itp. Obejmuje to szereg środków, np. lepszą koordynację systemów kształcenia z potrzebami w zakresie zasobów ludzkich, większy nacisk na miejscowe obszary specjalizacji. Polityka spójności i Interreg są w szczególności uznawane przez część respondentów jako czynniki mające potencjał ujednoczenia sytuacji w dłuższej perspektywie.

⊕ **Wykorzystywanie polityk krajowych, w szczególności polityk budżetowych, które tworzą zachęty dla** firm i osób do przenoszenia się, i wykorzystywanie podatków. W niektórych przypadkach respondenci wzywają do zwiększenia harmonizacji. Podano też sugestie odnośnie nałożenia na władze obowiązku przeprowadzania ocen wpływu na gospodarkę w ujęciu transgranicznym przed dokony-

waniem zmian w systemie podatkowym lub podatku VAT.

⊕ **Tworzenie systemów kompensat lub systemów korygujących w przypadku, gdy różnice są nie do uniknięcia**, np. systemu zwrotów podatkowych zarówno na szczeblu krajowym, jak i transgranicznym.

*„Obecnie znalezienie rozwiązania dla tej przeszkody jest bardzo trudne. Kwestie opodatkowania mogą złaгодzić problem”.*

*„Przeciwdziałanie atrakcyjności gospodarczej Szwajcarii byłoby płonne. Dla Francji najkorzystniejsze byłoby określenie obiecujących sektorów oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Wdrożenie strategii na rzecz rozwoju szkolnictwa wyższego w regionie Genevois Français (obszar otaczający aglomerację geneńską) stanowiłoby efektywniejszą odpowiedź na zapotrzebowanie lokalnych przedsiębiorstw i powstrzymałoby odpływ siły roboczej”.*

*„Należy stworzyć system zwrotów podatkowych oparty na liczbie pracowników transgranicznych lub nawet na wysokości ich dochodów”.*

## RÓŻNICE SPOŁECZNE I KULTUROWE/BRAK ZAUFANIA

**Różnice społeczne i kulturowe oraz brak zaufania** to dwie z najrzadziej wybieranych przez respondentów przeszkód – wskazywanych odpowiednio przez 19% i 11% uczestników.



### Przeszkody

Odpowiedzi na pytania otwarte zawierały komentarze dotyczące różnic społecznych i kulturowych blisko dwukrotnie częściej niż tych dotyczących braku zaufania. **Komentarze cechuje wiele podobieństw i czasami są de facto łączone ze sobą przez respondentów w ramach jednej kategorii, np. dotyczącej „mentalności”, co skłania do przeprowadzenia jednej analizy.**

Ogólnie brak zrozumienia odmiennych realiów społecznych i kulturowych przedstawiany jest jako czynnik blisko powiązany z brakiem zaufania względem sąsiadów. **Czasami jest on opisywany po prostu jako brak zainteresowania.** Nieznajomość kultury i realiów

społecznych sąsiadów wspominana jest w każdym aspekcie. W niektórych przypadkach brak zaufania wiązany jest bezpośrednio z zasłóściami historycznymi, co sprawia, że **odtworzenie i odbudowa zaufania zajmie dużo czasu.**



### Potencjalne rozwiązania

Większość zasugerowanych rozwiązań odnosi się do rozwoju **różnego typu wymian i tworzenia wszelkiego rodzaju projektów międzykulturowych/edukacyjnych**, na przykład mniejszych projektów dla grup partnerskich (typu peertopeer) oraz projektów kulturalnych o większym zasięgu skierowanych również do osób w młodym wieku, tak aby umożliwić głębszą, systematyczną i długofalową współpracę. **Kwestie językowe postrzegane są jako kolejny kluczowy czynnik na drodze ku wzmacnianiu zaufania i łagodzeniu różnic społecznych i kulturowych.** Dodatkowo projekty zalecane są dla wszystkich grup wiekowych na wszystkich poziomach, w tym dla polityków i urzędników administracji publicznej. Erasmus/Erasmus+ podawany jest jako przykład

programu, który już obecnie pomaga w tym obszarze, jednak mógłby być lepiej wykorzystywany w celu rozwiązania tego problemu. Niektórzy respondenci idą o krok dalej i sugerują budowanie wspólnej tożsamości transgranicznej, np. poprzez wykorzystanie nauczania wspólnej historii lub kultury.

Respondenci podkreślają też **rolę mediów w promocji kultury sąsiadów**: zainteresowanie i ciekawość mogą zostać wzmocnione dzięki rozwojowi mediów transgranicznych lub zwiększeniu obecności w mediach treści dotyczących kwestii transgranicznych. Popierana jest też idea kampanii informacyjnych.

Niektórzy respondenci opisują obie przeszkody jako bardzo czasochłonne i trudniejsze do rozwiązania, zaznaczają jednak, że **ich eliminacja ułatwi rozwiązywanie problemów w innych obszarach**, ponieważ wyzwoli bardziej żywioną współpracę.

*„Należy sprzyjać spotkaniom z sąsiadami przy wszystkich okazjach: w szkołach (wymiany), w pracy (wspólne szkolenia zawodowe; jeden rynek pracy), podczas rekreacji i w życiu prywatnym (uroczystości publiczne)”.*

*„Promocja działalności gospodarczej i inwestycji w regionach przygranicznych, zwiększenie uwagi na media lokalne opisujące bieżące sprawy w sąsiednich regionach po drugiej stronie granicy”.*

*„Należy bardziej zachęcać do nauki języków, powinno być realizowanych więcej projektów i wycieczek szkolnych w sąsiednim kraju”.*

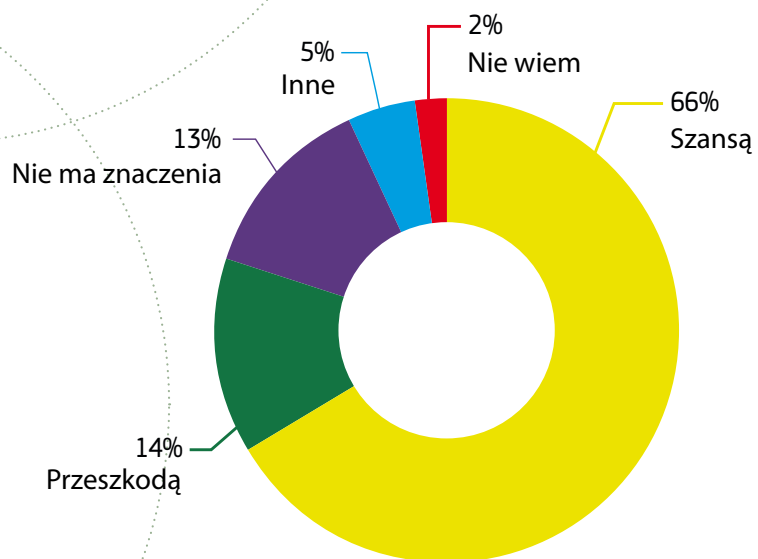
*„Transgraniczni nadawcy TV (np. ARTE DE-FR)”.*

---

## ROZDZIAŁ 5

### Opinie na temat współpracy transgranicznej

**Ilustracja 6:** Czym jest dla Państwa granica w Państwa regionie?



W nawiązaniu do różnych pytań odnośnie przeszkód transgranicznych respondenci zostali poproszeni o podanie opinii na temat granicy w ich regionie oraz rozwoju współpracy transgranicznej w ciągu ostatnich dziesięciu lat.

Jak pokazuje ilustracja 6, dwóch na trzech respondentów postrzega granicę jako szansę, zaś opinie pozostałej jednej trzeciej są podzielone – 14% postrzega ją jako przeszkodę, a 13% uważa, że nie ma ona znaczenia.

Ilustracja 7 pokazuje, że dwie trzecie respondentów spytanych o rozwój współpracy transgranicznej w ciągu ostatnich dziesięciu lat uważa, że poprawiła się ona, zaś jedna piąta twierdzi przeciwnie. Prawie jedna czwarta respondentów jako odpowiedź podała „nie wiem”.

Następnie poproszono respondentów o wyjaśnienie swoich wyborów. Do głównych czynników poprawy zaliczono:



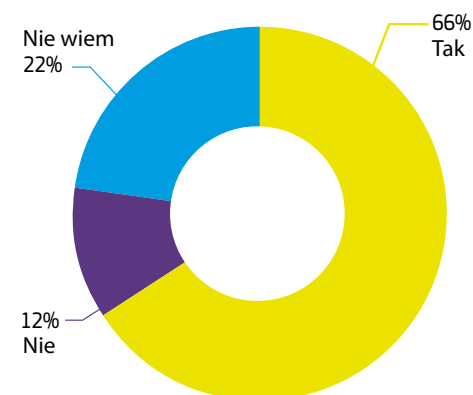
- ⊕ Zauważalny wzrost zainteresowania i świadomości o korzyściach i konieczności współpracy, np. w postaci większego dostępu do danych transgranicznych, bliższych więzi ze społecznościami po obu stronach granicy, jak i większego wsparcia politycznego na rzecz współpracy.
- ⊕ Ogólne kompetencje dotyczące współpracy transgranicznej, w szczególności w zakresie koordynacji, zagadnień operacyjnych/zarządzania i w niektórych przypadkach łączenia celów polityki transgranicznej dotyczących spraw „codziennych”/wewnętrznych. Zauważono też wzmożoną współpracę pomiędzy organami publicznymi oraz więcej porozumień i wymiany pomysłów oraz doświadczeń, również za sprawą wizyt studyjnych, wymiany danych, szkoleń transgranicznych i wspólnych projektów.
- ⊕ Więcej transgranicznych wydarzeń i wzmożoną komunikację na temat współpracy transgranicznej oraz lepsze eksponowa-

nie realizowanych projektów i programów. Zauważono również wzrost wiedzy na temat możliwości realizacji projektów transgranicznych oraz znaczący wzrost ich przygotowywania w szerokim spektrum obszarów. Partnerzy zyskali doświadczenie we współpracy transgranicznej i rozszerzyli zakres działalności.

- ⊕ Więcej możliwości finansowania i wzrost świadomości o możliwościach finansowania inicjatyw transgranicznych, w tym finansowania unijnego – często wspomnianą jest w szczególności inicjatywa Interreg w roli czynnika pobudzającego i ułatwiającego współpracę w regionach przygranicznych.

Ogólnie Interreg często wskazywany jest jako siła napędowa dla współpracy transgranicznej w całej Europie. Ponadto w kilku przypadkach wymieniono kontekst krajowy jako czynnik mający znaczący wpływ na warunki współpracy transgranicznej. Przykładowo przystąpienie do strefy Schengen lub do UE opisywane są jako

## Ilustracja 7: Czy w ciągu ostatnich dziesięciu lat współpraca transgraniczna w regionie uległa poprawie?



punkt zwrotny, który w znacznym stopniu poprawił uwarunkowania dla współpracy transgranicznej.

Z drugiej strony następujące obszary nadal wymagają poprawy:

- ⊕ Poziom zainteresowania współpracą transgraniczną opisywany w pewnych przypadkach jako relatywnie nierówny wśród partnerów. Część respondentów skomentowała też kwestię trwałości współpracy transgranicznej, zaznaczając, że nawiązano relacje, jednak nie są one utrzymywane w perspektywie długofalowej – dotyczy to stałych lub niewystarczających ram współpracy.
- ⊕ Wyrażono też krytyczne opinie na temat finansowania, argumentowane tym, że procedury składania wniosków są czasami skomplikowane, zaś finansowanie dla projektów na rzecz współpracy ogranicza się do programów unijnych.

Kryzys gospodarczy według respondentów w ujęciu ogólnym przyczynił się do powstania negatywnych warunków w kontekście współpracy transgranicznej. W niektórych przypadkach respondenci twierdzili, że przyczynił się on do rozwoju postaw „skupiania się na sobie”.

Respondenci zgłaszali też obawy dotyczące „stagnacji”, a nawet spadku zainteresowania współpracą transgraniczną. Dodatkowo część poszczególnych komentarzy odnosiła się do potrzeby zwiększenia wysiłków na rzecz współpracy w biznesie w celu ukończenia budowy jednolitego rynku.

---

*„Lepsze analizy wspólnych problemów, kwestii i potrzeb w kontekście transgranicznym. Lepsza koordynacja unijnych, krajowych i regionalnych celów politycznych (wielopoziomowe sprawowanie rządów). Lepsza integracja w zakresie transgranicznych, regionalnych celów politycznych”.*

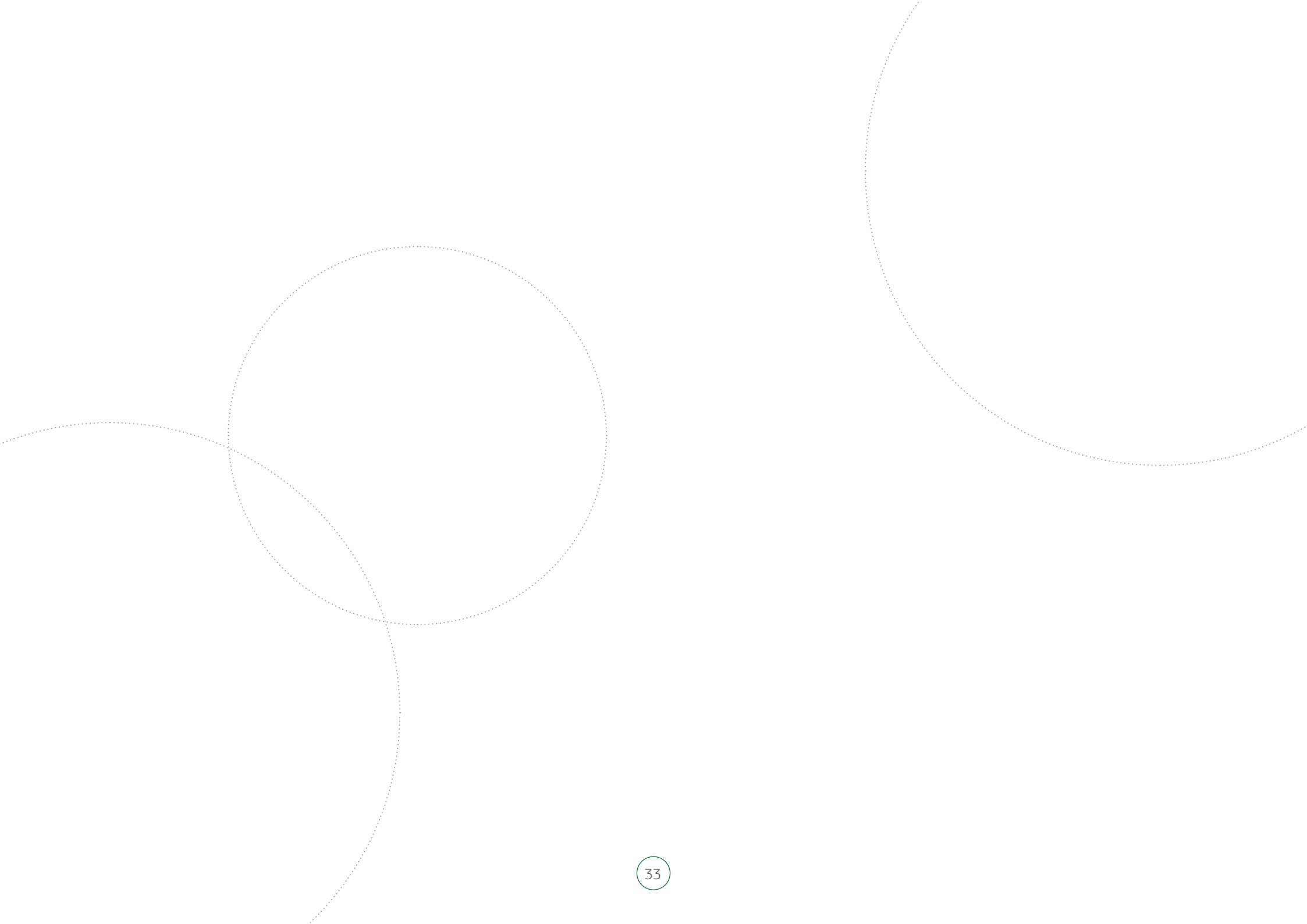
*„Bez wątpienia poszerzenie i dywersyfikacja Interreg w trakcie 25 lat funkcjonowania inicjatywy w znacznym stopniu zwiększyła współpracę transgraniczną na większości europejskich granic, chociaż nadal jest dużo do zrobienia w tej kwestii”.*

*„Gmina nie utrzymała i nie rozwijała kontaktów międzynarodowych, które uprzednio nawiązała”.*

*„Współpraca ogranicza się do wdrażania unijnych programów, które wymagają ukierunkowania tematycznego. Trudno*

*jest rozpocząć duże inwestycje infrastrukturalne, ponieważ zdecydowanie się na nie wymagałoby pozyskania finansowania z UE. Priorytety polityczne zdają się być nakierowane na obszary bardziej zurbanizowane i gęściej zaludnione”.*

---



## ROZDZIAŁ 6

### Wnioski

Z niniejszego podsumowania wyników konsultacji społecznych przeprowadzonych przez DG Regio można wywnioskować, że **pomimo wkładu Interreg w rozwój współpracy transgranicznej w UE, wiele przeszkód w regionach przygranicznych wykracza poza obszar swojego bezpośredniego oddziaływania**, co prowadzi do wielu różnego rodzaju wyzwań. Przyjmują one czasami wielowymiarową postać, co oznacza, że definicja i źródła przeszkody różnią się swoim charakterem – na przykład w pewnych przypadkach nieodpowiednie transgraniczne systemy transportowe (przypadające pod

kategorię utrudnionego dostępu fizycznego) opisywane są jako skutki braku harmonizacji standardów technicznych (przyporządkowanych do kategorii barier prawnych i administracyjnych). Niemniej jednak respondenci odnoszą się do części przeszkód wielokrotnie – jasnym jest, że bariery prawne i administracyjne są najczęściej wymieniane bez względu na kontekst czy profil respondenta.

**Mimo to, respondenci zaproponowali ogromną liczbę rozwiązań dla tych barier, co pokazuje, że w dłuższej perspektywie powinny pojawić się możliwości likwidacji bądź przynajmniej ograniczenia większości przeszkód.** Dlatego w ramach przeglądu współpracy transgranicznej dogłębnej analizie poddana zostanie liczna grupa przeszkód natury prawnej i administracyjnej. Stanowiska, pomysły i sugestie przekazane w ramach konsultacji społecznych zostaną wzięte pod uwagę wraz z innymi materiałami zgromadzonymi w trakcie przeprowadzania procesu. Efektem końcowym będą konkretne zalecenia dotyczące możliwych środków

eliminacji przeszkód, przedstawione w formie „dokumentu tematycznego”, którego publikacja planowana jest w 2017 r.

**Konsultacje społeczne ujawniły, że również bariery językowe oraz utrudniony dostęp fizyczny postrzegane są często jako przeszkody.** Bardzo duże znaczenie dla respondentów wypełniających kwestionariusz mają trudności na skutek słabej dostępności fizycznej, co potwierdza, że poprawa mobilności transgranicznej w regionach przygranicznych jest niezbędna, oraz że plany, polityki i priorytety powinny być lepiej dopasowywane do szczególnych potrzeb tych regionów. To samo można powiedzieć o barierach językowych, które stanowią problem powtarzający się i przekrojowy. Na podstawie odpowiedzi można wywnioskować, że wiele przeszkód, z którymi zmagają się regiony przygraniczne często ma swoje źródła w braku znajomości języków sąsiadów, co utrudnia dostęp do informacji i wpływa na niedostateczny poziom ogólnej wiedzy o realiach społecznych i kulturowych sąsiednich społeczności. Przypomina nam

to o fakcie, że relacje nie zachodzą w próżni językowej, ale opierają się na osobistych wymianach, które można ułatwić dzięki podobnym do siebie językom lub nauce języka. **Te dwie zachodzą na siebie kwestie można uznać za podstawowe uwarunkowanie dla rozwoju regionów przygranicznych. Fakt, że były one szeroko omawiane w ramach konsultacji społecznych sugeruje, że nie można ich ignorować oraz, że współpraca w ich obszarze powinna być zabezpieczona i promowana.**

Z drugiej strony relatywnie mała liczba opinii na temat braku zaufania jako przeszkody w regionach przygranicznych jest budująca, ponieważ dowodzi, że istnieje dobra podstawa dla budowania współpracy przez regiony graniczne. **W szczególności budujący jest fakt, że zarówno różnice społeczne i kulturowe, jak i bariery językowe stanowią jeszcze mniejszy problem dla osób często przekraczających granicę.** Pokazuje to, że częstsze interakcje z drugą stroną granicy powodują wzrost zrozumienia. Nawet jeżeli

trudno jest stwierdzić, co jest ważniejsze, **bezsprzecznie należy sprzyjać wszelkim wymianom.** Takie same wnioski nasuwają się po analizie często proponowanego rozwiązania problemu zauważalnego braku zaufania i różnic społecznych i kulturowych w postaci zaangażowania w projekty wymiany kulturalnej i językowej.

Dość duża grupa respondentów biorących udział w konsultacjach odbiera brak zainteresowania współpracą ze strony władz publicznych jako przeszkodę samą w sobie. **Chociaż można to interpretować bardziej w kategorii ostrzegania niż realiów, należy potraktować ten fakt jako ostrzeżenie w kontekście komunikowania wysiłków podejmowanych przez władze publiczne zaangażowane we współpracę transgraniczną.** Istnieje też potrzeba intensyfikacji dialogu pomiędzy organami administracji publicznej różnego szczebla – wielu respondentów wskazało, że zauważa rozbieżność między priorytetami społeczności przygranicznych i organów administracji publicznej wyższego szczebla.

Odpowiedzi podane w ramach konsultacji z pewnością nie będą zaskoczeniem dla osób zaangażowanych we współpracę transgraniczną – większość wymienionych przeszkód jest już dobrze znana i szereg podmiotów podejmuje codzienne, szeroko zakrojone starania na rzecz ich eliminacji. Dobrze spożytkowane wyniki konsultacji mogą zapewnić pozytywny punkt wyjścia dla ponownego podjęcia dyskusji na temat przyszłych metod działania.

**Można je też postrzegać jako zachętę do kontynuacji pracy. Duża liczba wymienionych przeszkód i sposobów ich eliminacji dowodzi, że istnieje silna wola poprawy i intensyfikacji współpracy transgranicznej w całej Europie.** DG Regio pragnie zakończyć to podsumowanie, przekazując wyrazy podziękowania wszystkim uczestnikom inicjatywy za ich cenny wkład.

## WIĘCEJ INFORMACJI

### Przydatne linki:

Przegląd współpracy transgranicznej:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1)

Interreg:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/policy/cooperation/european-territorial/](http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/european-territorial/)

## PRZYPISY

- (1) Więcej informacji na temat cyklu prezentacji z udziałem oficjeli wyższego szczebla dostępnych jest na stronie internetowej:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1)
- (2) [REGIO-CONSULTATION-BORDER-OBSTACLES@ec.europa.eu](mailto:REGIO-CONSULTATION-BORDER-OBSTACLES@ec.europa.eu)

(3) Wśród 38 respondentów, którzy wybrali odpowiedź na pytanie o kraj zamieszkania „inne” lub nie odpowiedzieli:

- sześćcioro odpowiadało w imieniu organizacji paneuropejskich, dlatego nie musiało podawać odpowiedzi;
- 24 podało nazwę kraju UE lub regionu bądź miasta znajdującego się na terenie kraju UE w polu pytania otwartego: 4 DE, 4 FR, 4 RO, 2 NL, 2 PL, 2 UK, 1 GR, 1 LV, 1 FI, 1 HU, 1 LT, 1 PT;
- pięcioro pochodziło spoza UE: dwoje z byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii, jeden ze Stanów Zjednoczonych, jeden z Bośni i Hercegowiny i jeden z Gruzji;
- troje podało nazwę regionu/programu transgranicznego: 1 ES/PT, 1 IE/UK, 1 FR/CH.

(4) Można porównać z wynikami badania Eurobarometru nr: 422, z których wynika, że 47% przebadanych mieszkańców regionów przygranicznych nigdy nie podróżowało na drugą stronę granicy. Więcej informacji dostępnych jest na stronie internetowej:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#5](http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#5)

(5) Można porównać z wynikami badania Eurobarometru nr: 422, z których wynika, że 31% osób żyjących w regionach przygranicznych w UE słyszało o finansowanych przez UE działaniach na rzecz

współpracy transgranicznej. Można to wyjaśnić faktem, że respondenci brali udział w konsultacjach społecznych dobrowolnie, zaś metodologia badania Eurobarometru polegała na pytaniu losowo wybranej grupy kontrolnej mieszkańców regionów przygranicznych. 19% uczestników niniejszych konsultacji społecznych stwierdziło, że nigdy nie słyszało o europejskiej współpracy terytorialnej ani o Interreg.

- (6) Pytanie to dotyczyło wyłącznie osób prywatnych (obywateli i samozatrudnionych) oraz firm.
- (7) Badanie Eurobarometru nr: 422 również wykazało wysoki współczynnik wskazywania barier prawnych i administracyjnych przez mieszkańców regionów przygranicznych o wysokim współczynnikiem mobilności transgranicznej.
- (8) Pytanie to dotyczyło wyłącznie osób prywatnych i firm. Powody przekraczania granicy nie wykluczały się; respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.
- (9) Wszystkie cytaty zawarte w tej broszurze zostały przetłumaczone na jej użytek, bez względu na źródłowy język odpowiedzi.

## JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

### **Publikacje bezpłatne:**

- jeden egzemplarz:  
w EU Bookshop (<https://bookshop.europa.eu>);
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):  
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej ([http://ec.europa.eu/represent\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/represent_pl.htm));  
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE:  
([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm));  
kontaktując się z Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_pl.htm](http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)) lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (\*).

(\* Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

### **Publikacje płatne:**

- w EU Bookshop (<https://bookshop.europa.eu>).



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-79-57363-7  
doi:10.2776/72909