

Stabilność współpracy transgranicznej w Polsce w wymiarze tematycznym i przestrzennym¹

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 4(90)/2022
© Autorzy 2022



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499549006

Sylwia Dołzbłasz

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego,
Zakład Zagospodarowania Przestrzennego, ul. Kuźnicza 49/55, 50-138 Wrocław, Polska;
sylwia.dolzbłasz@uwr.edu.pl; ORCID: 0000-0002-3206-2690

Andrzej Raczyk

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Zakład Zagospodarowania
Przestrzennego, ul. Kuźnicza 49/55, 50-138 Wrocław, Polska;
andrzej.raczyk@uwr.edu.pl; ORCID: 0000-0002-6400-6087

Streszczenie

Głównym celem pracy była identyfikacja prawidłowości związanych z wybranymi aspektami stabilności współpracy transgranicznej na przykładzie pograniczy Polski. Podstawą analizy było kompleksowe badanie projektów współpracy transgranicznej Interreg, EWT, EIS, EISP realizowanych w latach 2007–2013 i 2014–2020. Badaniem objęto łącznie około 1500 projektów w zakresie stabilności przedmiotu współpracy oraz stabilności struktur przestrzennych współpracy. Analiza pozwoliła stwierdzić częściową stabilność w odniesieniu do wybranych kategorii tematycznych realizowanych projektów oraz stabilność przestrzenną w zakresie rozmieszczenia beneficjentów współpracy według miejscowości.

Słowa kluczowe

stabilność współpracy transgranicznej, projekty transgraniczne, struktury przestrzenne, pogranicze, Polska

Stability of cross-border cooperation in Poland in thematic and spatial dimensions

Abstract

The main objective of the study was to identify regularities related to selected aspects of stability of cross-border cooperation on the example of Polish borderlands. The basis for the analysis was a comprehensive study of cross-border cooperation projects Interreg, ETC, ENPI, ENPI implemented in 2007–2013 and 2014–2020. The study covered a total of about 1500 projects in terms of stability of the subject of cooperation and stability of spatial structures of cooperation. The analysis allowed to find partial stability in relation to selected thematic categories of implemented projects and spatial stability in terms of distribution of cooperation beneficiaries by locality.

Keywords

stability of cross-border cooperation, transborder project, spatial structures, borderland, Poland

Wstęp

Z uwagi na swoją złożoność i wieloaspektowość problematyka rozwoju pograniczy stanowi istotne wyzwanie badawcze (Wassenberg i in. 2015). Wiąże się z nim obserwowany niedostatek kompleksowych badań w tym zakresie, zwłaszcza uwzględniających równocześnie różne rodzaje granic, obszary położone po obu ich stronach oraz zmiany zachodzące w dłuższym horyzoncie czasowym. Szczególną rolę w kształtowaniu obszarów pograniczy odgrywa współpraca transgraniczna, w tym realizacja projektów współpracy transgranicznej w ramach polityki spójności UE.

¹ Artykuł przygotowany w ramach projektu Narodowego Centrum Nauki nr 2018/31/B/HS4/00550 pt. „Stabilność współpracy transgranicznej na przykładzie pograniczy Polski”.

Jakkolwiek projekty te nie są jedyną, to jednak bardzo często stanowią najważniejszą formę współpracy (rzeczywistą, a nie tylko deklaracyjną), będącą punktem wyjścia do rozwoju innych działań transgranicznych o formalnym i nieformalnym charakterze.

Polityka współpracy stanowi istotny element polityki spójności UE. Ponieważ procesy rozwojowe z natury mają charakter długoterminowy, również polityka współpracy powinna się wpisywać w postulat długoterminowości. Z uwagi na artykułowane przez nią dążenie do trwałej niwelacji istniejących na granicach barier, oddziałujących niekorzystnie na przestrzeń społeczno-ekonomiczną, kwestia stabilności współpracy wydaje się w tym kontekście szczególnie ważna. Może bowiem odgrywać zasadniczą rolę w rozwoju obszarów pograniczy i przełamywaniu ich peryferyjności w dłuższym horyzoncie czasowym.

Podkreślić należy, iż zjawisko stabilności współpracy transgranicznej realizowanej w ramach programów współpracy finansowanej ze źródeł UE do tej pory było analizowane relatywnie rzadko, zwłaszcza w wymiarze kompleksowych i pogłębionych badań o charakterze dynamicznym. Wiąże się to prawdopodobnie ze złożonością i wieloznacznością samego pojęcia stabilności, w tym także na gruncie nauk społecznych, oraz rozpatrywaniem tego zjawiska przede wszystkim w odniesieniu do współpracy ludzi, podmiotów gospodarczych czy współpracy międzypaństwowej rzadko uwzględniającej kontekst przygraniczny.

Głównym celem pracy była identyfikacja prawidłowości związanych z wybranymi aspektami stabilności współpracy transgranicznej na przykładzie pograniczy Polski w odniesieniu do zakresu tematycznego realizowanych projektów oraz ich rozkładu przestrzennego. Badanie nie uwzględnia całego zakresu współpracy transgranicznej (formalnej i nieformalnej), dotyczy jednakże bardzo ważnego jej wymiaru, tj. współpracy w ramach programów transgranicznych UE.

Metody badania, źródła

Analiza stabilności współpracy transgranicznej została przeprowadzona na podstawie badania wszystkich projektów współpracy transgranicznej zatwierdzonych do realizacji w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) 2007–2013, Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa (EIS) 2007–2013, Interreg 2014–2020 oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa 2014–2020. Badaniami objęto zatem łącznie ponad 1500 projektów zatwierdzonych do realizacji w okresie 2007–2013 oraz 2014–2020 i wykonywanych przez ponad 4,5 tys. beneficjentów, w tym około 2,7 tys. organizacji (por. tab. 1).

Analiza została przeprowadzona dla obszarów pogranicznych Polski wzdłuż granic lądowych, przy czym pogranicze rozumiane było jako obszary wsparcia zdelimitowane w wyszczególnionych powyżej programach współpracy transgranicznej (i generalnie oparte na jednostkach NUTS 3). Należy podkreślić, że badania uwzględniły obszary po obu stronach granicy Polski, co umożliwiło przeprowadzenie kompleksowych analiz porównawczych.

Na potrzeby oceny stabilności dokonano porównania uzyskanych wyników badań dla okresów 2007–2013 oraz 2014–2020 w następujących aspektach:

- struktury tematycznej projektów (według kategorii interwencji funduszy UE (Dz. Urz. UE, L 371, 27.12.2006; Dz. Urz. UE, L 69/65, 08.03.2014) nieznacznie zmodyfikowanej na potrzeby badań²),
- liczby beneficjentów i organizacji zaangażowanych we współpracę oraz liczebności konsorcjów projektowych. W projektach mogły brać udział organizacje sektora publicznego i prywatnego³,
- lokalizacji beneficjentów w celu zbadania prawidłowości rozkładu przestrzennego.

W pracy zbadano również związki pomiędzy rodzajami projektów, liczebnością konsorcjów projektowych oraz lokalizacją beneficjentów.

² Modyfikacja ta polegała na wyodrębnieniu osobnej kategorii „wydarzenia”, najlepiej oddającej sens podejmowanych działań w ramach realizowanych projektów różnego typu.

³ „Beneficjent” oznacza podmiot publiczny lub prywatny odpowiedzialny za wdrażanie operacji (realizację projektu) (Dz. Urz. UE, L 347/320, 20.12.2013).

Podstawowym źródłem danych były informacje dotyczące projektów współpracy transgranicznej pozyskane z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz sekretariatów technicznych wszystkich programów współpracy transgranicznej⁴ uwzględnionych w badaniu.

Teoretyczne aspekty stabilności współpracy

Ze względu na wielopłaszczyznowość problematyka współpracy transgranicznej i rozwoju pograniczy stanowi ważny i obszerny przedmiot badań o charakterze interdyscyplinarnym (m.in. Newman, Paasi 1998; Brunet-Jailly 2005; Jones 2009; Popescu 2011; Boehmer, Peña 2012). Istotnym nurtem w jej zakresie są prace poświęcone współpracy formalnej realizowanej w ramach polityki spójności UE. Relatywnie niewiele publikacji dotyczyło kwestii trwałości współpracy podejmowanej w kontekście transgranicznym – m.in. Szmigiel-Rawska, Dołbłasz (2012); Szmigiel-Rawska (2013); Kurowska-Pysz (2014); Kurowska-Pysz, Szczepańska-Woszczyzna (2017).

Należy zauważyć brak ogólnie przyjętej definicji stabilności współpracy w literaturze przedmiotu. Badania z tym związane prowadzone są na gruncie wielu dyscyplin naukowych (m.in. ekonomia, zarządzanie, psychologia, politologia, socjologia, nauki biologiczne) i z wykorzystaniem bardzo różnych metod ilościowych i jakościowych. Bardzo obszerny nurt badań obejmuje zachowania ludzi oraz grup ludzkich i dotyczy m.in. skłonności do współpracy międzyludzkiej (Volk i in. 2012; Számadó i in. 2016; Reigstad i in. 2017), współpracy naukowców (Cainelli i in. 2010; Płoszaj 2013; Celińska-Janowicz i in. 2017), psychologiczno-ekonomicznych uwarunkowań podejmowania decyzji o współpracy (Berger, Grüne 2016), współpracy w kontekście dóbr publicznych (Fischbacher, Gächter 2010; Lankau i in. 2012; Vu 2015) czy biologii ewolucyjnej (Maynard, Price 1973; Taylor, Nowak 2007). Wiele publikacji poświęcono analizie stabilności współpracy firm, m.in. aliansów strategicznych firm, korporacji ponadnarodowych, joint venture, łańcuchów dostaw, klastrów (m.in. Cohendet i in. 1998; Windsor 2007; Hatak i in. 2014; Chrupała-Pniak i in. 2016) oraz współpracy w zakresie B+R (m.in. Atallah 2003; Zeng i in. 2016). Ważną rolę odgrywają także badania stabilności współpracy państw w ramach organizacji i traktatów międzynarodowych (m.in. Langlois, Langlois 2001; Baci 2020).

Samo pojęcie stabilności jest bardzo różnorodnie rozumiane. Jednym z prekursorów badań nad stabilnością współpracy był Axelrod (1984), który na gruncie teorii gier wykazał, iż jej warunkiem jest przede wszystkim nieskończona liczba interakcji (trwałość wzajemnych relacji). Powoduje ona, że znaczenie następujących po sobie interakcji między tymi samymi partnerami jest na tyle duże, iż strategia braku współpracy staje się nieopłacalna. Fundamentem współpracy jest więc w tym kontekście trwałość relacji. Odmienne stanowisko prezentowali z kolei Bendor i Swistak (1997). W ich ujęciu stabilność oznacza zdolność danego systemu do powrotu do stanu wyjściowego po drobnym zakłóceniu. W takim rozumieniu o sile stabilności świadczy to, jak duże zakłócenie może on znieść. W praktyce badawczej w pracach z zakresu nauk społecznych stabilność bardzo często rozumiana jest w obiegowym znaczeniu jako względna trwałość w czasie w zakresie różnych wymiarów współpracy (m.in. przedmiotu czy podmiotu współpracy). W wielu wypadkach w badaniach z tego zakresu wykorzystywane są modele teoretyczne i empiryczne tworzone na podstawie teorii gier (m.in. Axelrod 1984; Conlon 2003; Peña i in. 2009; Nax i in. 2015).

Pomimo bogatej literatury przedmiotu, jak wskazują Reigstad i in. (2017), relatywnie niewiele badań poświęcono sprawdzeniu, w jakim stopniu skłonność do współpracy jest stabilna w różnych warunkach i w czasie. Przykładem takiego podejścia była m.in. analiza sieciowa współpracy publikacyjnej naukowców w kilku okresach (Cainelli i in. 2010) czy analiza zachodzących w czasie zmian skłonności do współpracy ludzi w różnych krajach świata (Reigstad i in. 2017).

⁴ Analiza projektów w latach 2007–2013 objęła następujące programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej: Meklemburgia-Pomorze Przednie/Brandenburgia – Polska, Polska–Brandenburgia, Polska–Saksonia, Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska, Polska – Republika Słowacka, Polska–Litwa. Badaniom poddano również projekty Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa: Polska–Białoruś–Ukraina oraz Litwa–Polska–Rosja.

Analiza projektów w latach 2014–2020 objęła z kolei następujące programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej: Meklemburgia-Pomorze Przednie/Brandenburgia – Rzeczpospolita Polska, Brandenburgia–Polska, Polska–Saksonia, Republika Czeska – Polska, Polska–Słowacja, Litwa–Polska. Zbadano również projekty Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa: Polska–Białoruś–Ukraina oraz Polska–Rosja.

W odniesieniu do obszarów pograniczy samo zagadnienie stabilności było podnoszone m.in. na gruncie badań stabilności granic w ramach geografii politycznej i geopolityki (m.in. Sobczyński 1993; Carter, Poast 2016; Berg, Kim 2016). Znacznie rzadziej natomiast dostrzegano rolę stabilności współpracy dla rozwoju tych obszarów. Jakkolwiek prowadzone były analizy porównawcze współpracy transgranicznej na różnych pograniczach (Dołzbłasz, Raczyk 2015; Dołzbłasz 2017), to obserwować można niedostatek badań dotyczących stabilności współpracy w czasie. Tymczasem, jak zauważają Wassenberg i in. (2015), zasady współpracy są zorganizowane w skali UE w podobny sposób dla wszystkich interesariuszy terytorialnych, co stwarza dogodne warunki do badań dynamicznych. Ponadto jakkolwiek powstające na tej podstawie partnerstwa są wprawdzie podobnie zorganizowane, to jednak w istotny sposób odróżniają się od siebie cechami regionalnymi lub lokalnymi.

Należy mieć na uwadze, że naturą współpracy transgranicznej jest to, iż nie powstaje ona z dnia na dzień i jest wynikiem wieloletnich procesów o charakterze integracyjnym oraz dezintegracyjnym (m.in. Scott 2003; Blatter 2004; Wassenberg i in. 2015). Stanowi to dodatkowy argument dla podjęcia badań stabilności współpracy w dłuższym horyzoncie czasowym. Sama stabilność jest również ważnym elementem oceny współpracy; najczęściej podkreśla się jej pozytywny wpływ na rozwój transgranicznych powiązań. Wskazuje się przy tym kwestie m.in. stabilności partnerstw (m.in. Celińska-Janowicz i in. 2013), wzajemnego wzrostu zaufania i łatwości realizacji działań (van Houtum 1998; Capello i in. 2018), trwałości układu instytucjonalnego (m.in. Blatter 2004; Biot 2013), znaczenia stabilnych uwarunkowań (Karppi 2001) czy długookresowych efektów współpracy (Scott 2003). Jak zauważają van der Zwet i Vironen (2013, s. 247), programy współpracy są procesem ciągłego uczenia się, a ciągłość, stabilność i dojrzałość stanowią kluczowe czynniki integracji terytorialnej. Jednocześnie jednak zdaniem van Houtuma (1998) stabilność współpracy może prowadzić do jej „zmurszenia” oraz wystąpienia tzw. mechanizmu *lock-in* redukującego elastyczność i kreatywność jednostek zaangażowanych w ten proces. Stąd być może w realizacji współpracy transgranicznej należy poszukiwać odpowiedniego balansu pomiędzy potrzebą elastyczności i stabilności (Biot 2013).

Badania stabilności współpracy na obszarach pograniczy były podejmowane generalnie rzadko. Poruszana problematyka dotyczyła głównie transgranicznych sieci infrastrukturalnych czy transgranicznego zarządzania zasobami środowiskowymi (przede wszystkim zasobami wodnymi – np. rzek o transgranicznym charakterze, m.in. Dinar i in. 2019). W zasadzie brak było pogłębionych analiz stabilności współpracy w ramach wspólnych transgranicznych projektów realizowanych przez organizacje publiczne i sektor pozarządowy.

Trzeba przy tym zauważyć istotną specyfikę badań stabilności obszarów pograniczy związaną m.in. z:

- odmiennymi uwarunkowaniami wynikającymi z kontekstu międzynarodowego, np. różnic kulturowych, prawnych itd.,
- niskimi kosztami rezygnacji ze współpracy będącymi konsekwencją nieuczestniczenia w kolejnych konsorcjach projektowych – mogą one wpływać np. na utratę prestiżu czy szans rozwojowych,
- przesłankami podjęcia współpracy z jednej strony wynikającymi z zewnętrznego dofinansowywania realizowanych projektów (środki UE), z drugiej strony natomiast z faktu, iż przedmiotem współpracy są generalnie dobra publiczne. W tym kontekście potencjalne zyski wiążące się ze współpracą dotyczą społeczności lokalnych i regionalnych, a koszty są ponoszone przez organizacje realizujące projekt (i obejmują np. finansowy wkład własny w budżet, wysiłek organizacyjny itd.). W efekcie w odniesieniu do dóbr publicznych organizacje mogą preferować takie projekty, które również i im przynoszą bezpośrednie i krótkoterminowe korzyści (np. polityczne) kosztem projektów mogących przynieść zyski dopiero w dłuższym horyzoncie czasowym.

Z uwagi na brak w literaturze przedmiotu jednoznacznych definicji stabilności współpracy transgranicznej w niniejszym artykule przyjęto podejście będące adaptacją koncepcji Axelroda (1984) w odniesieniu do badań obszarów pograniczy. Należy przy tym podkreślić, iż koncepcja ta jest nadal często wykorzystywana w badaniach poświęconych szeroko rozumianej współpracy. Na tej podstawie w artykule przyjęto więc, iż stabilność współpracy transgranicznej rozumiana jest jako określony poziom powtarzalności współpracy postrzeganej jednakże nie tylko w kategoriach

powtarzalności samych interakcji – co postulował Axelrod (1984) – lecz także powtarzalności różnych zjawisk mających istotny wpływ na kształtowanie współpracy transgranicznej, tj.:

- stabilności preferencji/motywacji współpracy,
- stabilności przedmiotu współpracy (np. zakresu tematycznego),
- stabilności partnerów (w tym konsorcjów projektowych),
- stabilności obowiązków wynikających z podjętej współpracy (np. podziału obowiązków między partnerów w ramach wspólnie realizowanych projektów),
- stabilności struktur przestrzennych współpracy (np. lokalizacji organizacji zaangażowanych we współpracę oraz miejsc realizacji projektów),
- stabilności relacji pomiędzy powyższymi cechami (np. stabilności zarówno struktur, jak i jednocześnie przedmiotu współpracy).

W niniejszym artykule problematyka stabilności została zbadana w dwóch z powyższych aspektów, tzn. w zakresie przedmiotu współpracy oraz struktur przestrzennych organizacji ją realizujących. Należy przy tym zaznaczyć, iż w kontekście dotychczasowego dorobku literaturowego stabilność współpracy transgranicznej nie powinna być z założenia traktowana jako zjawisko jednoznacznie pozytywne (lub jednoznacznie negatywne), ale przede wszystkim pozwalające lepiej zrozumieć mechanizmy jej funkcjonowania. Takie też podejście przyjęli autorzy w niniejszej pracy.

Wyniki badań

W przyjętych okresach 2007–2013 oraz 2014–2020 na badanym obszarze można zauważyć istnienie ogólnych uwarunkowań wpływających na kształtowanie stabilności współpracy transgranicznej związanych z:

- niezmiennością przebiegu i funkcji granic (granicy wewnętrznych i zewnętrznych UE oraz granicy strefy Schengen), a także względnej stabilności sytuacji geopolitycznej⁵,
- podobieństwem formalnoprawnych podstaw polityki UE w zakresie współpracy transgranicznej (m.in. zarządzanie, nabór projektów, monitoring, kontrola, delimitacja obszaru wsparcia),
- podobną wielkością środków finansowych przeznaczonych na współpracę ze środków UE. W badanym okresie kwota ta spadła z około 1190 mln EUR w latach 2007–2013 do 1097 mln EUR w latach 2014–2020 (tab. 1),
- względną trwałością uwarunkowań społeczno-gospodarczych istniejących na pograniczach Polski.

Przeprowadzone badania pokazują, iż w wymiarze realizacji programów współpracy zmniejszeniu ogólnej puli środków finansowych towarzyszyło dość istotne zmniejszenie ogólnej liczby projektów transgranicznych (o ponad 22%) (tab. 1). Oprócz uwarunkowań finansowych było ono częściowo także wynikiem wzrostu średniej liczebności konsorcjów projektowych oraz średniej wartości projektów. Wskazywało to na ewolucję charakteru współpracy (por. Dołbłasz 2017), którą w odniesieniu do wielkości konsorcjów projektowych należy ocenić bardzo pozytywnie, ponieważ wpisywała się w ogólne postulaty formułowanych założeń polityki współpracy transgranicznej w ramach UE (m.in. poprawa zaangażowania społeczności lokalnych, rozbudowa powiązań sieciowych). Towarzyszyło temu jednakże zmniejszenie liczby organizacji zaangażowanych we współpracę (11%) oraz wyraźny spadek liczby beneficjentów (ponad 17%). Jakkolwiek wskazane powyżej ogólne cechy współpracy transgranicznej nie były niezmiennie, to jednak wydaje się, iż nie stanowiły one istotnej bariery dla kształtowania stabilności w różnych jej wymiarach.

Pierwszym uwzględnionym w pracy wymiarem stabilności była stabilność przedmiotu współpracy transgranicznej (ryc. 1). W celu jej zbadania porównano strukturę tematyczną projektów przypisanych do poszczególnych kategorii interwencji funduszy strukturalnych UE. Ponieważ w kolejnych okresach programowania UE stosowane były odmienne klasyfikacje tych kategorii, w pracy wszystkie analizowane projekty przyporządkowano do kategorii obowiązujących w latach 2007–2013 (Dz. Urz. UE, L 371, 27.12.2006). Przyporządkowania tego dokonano na podstawie

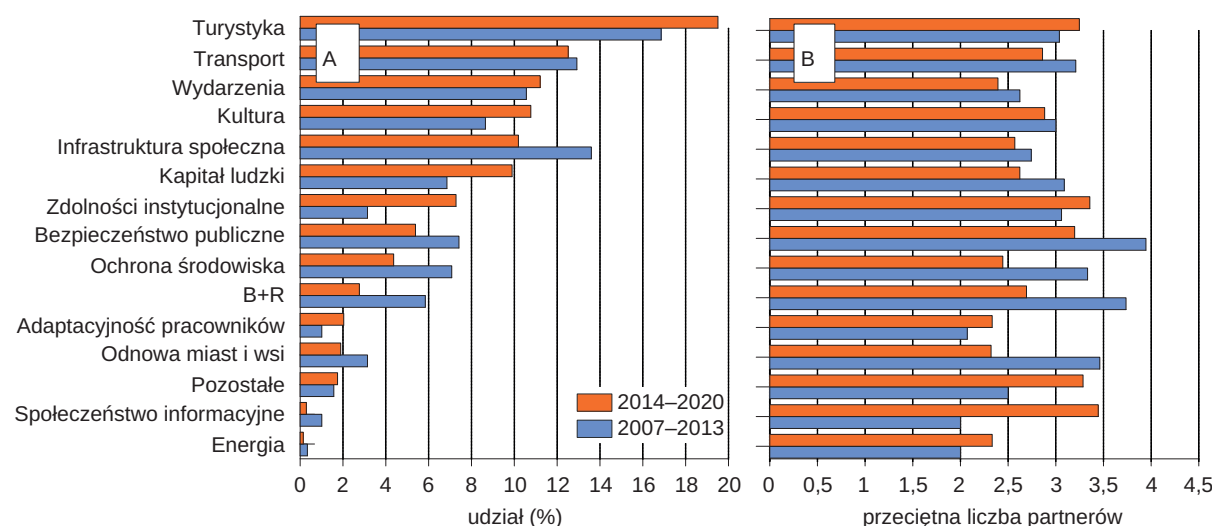
⁵ Stabilność ta była ograniczona w wyniku rosyjskiej aneksji Krymu (od 2014 r.) na granicy polsko-rosyjskiej, kryzysu migracyjnego (od połowy 2021 r.) na granicy polsko-białoruskiej, wojny w Ukrainie (od lutego 2022 r.) i całkowitego zawieszenia współpracy z Federacją Rosyjską i Białorusią.

rzeczywistego (i dominującego pod względem finansowym) zakresu tematycznego realizowanych projektów.

Tab. 1. Wybrane cechy programów współpracy transgranicznej realizowanych w latach 2007–2013 oraz 2014–2020 na pograniczach Polski wzdłuż granic lądowych

Wyszczególnienie	2007–2013	2014–2020	Zmiana w %
Ogólna kwota dofinansowania ze środków UE (mln EUR)	1190	1097	–7,8
Liczba projektów (bez projektów pomocy technicznej)	890	687	–22,8
Średnia wielkość konsorcjum projektowego (liczba partnerów)	2,8	3,0	8,2
Średnia kwota dofinansowania na projekt (tys. EUR)	117	126	7,8
Liczba lokalizacji beneficjentów programów (liczba miejscowości)	686	667	–2,8
Liczba organizacji zaangażowanych we współpracę	1468	1307	–11,2
Liczba beneficjentów	2507	2075	–17,2

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 1. Projekty współpracy transgranicznej realizowane na pograniczach Polski w latach 2007–2013 oraz 2014–2020 według kategorii interwencji (A) oraz średniej liczby partnerów (B)

Źródło: opracowanie własne.

W strukturze tematycznej realizowanych projektów najważniejszą rolę odgrywały przedsięwzięcia z zakresu turystyki, transportu, kultury, infrastruktury społecznej, kapitału ludzkiego oraz różnego typu wydarzenia (imprezy) (ryc. 1). Kategorie o podobnym udziale obejmowały transport, wydarzenia oraz kulturę. Z kolei największe zmiany dotyczyły kategorii związanych ze wzmacnianiem zdolności instytucjonalnych, bezpieczeństwem, ochroną środowiska oraz B+R. Można przy tym zaobserwować, iż wynikało to z ewolucji zakresu współpracy polegającej na zmniejszaniu się udziału kategorii o *stricte* infrastrukturalnym charakterze (np. wodociągi w ramach kategorii ochrony środowiska, domy kultury w ramach infrastruktury społecznej). Towarzystwo temu zwiększanie się znaczenia projektów „miękkich”, np. z zakresu kapitału ludzkiego, włączenia społecznego oraz wzmacniania zdolności instytucjonalnych. Obserwowane zmiany były częściowo odzwierciedleniem polityki współpracy ukierunkowanej na poprawę efektu transgranicznego, tzn. przynoszących korzyści dla całego obszaru pogranicza (a zatem obserwowanych jednocześnie po obu stronach granicy). W tym kontekście najtrudniej było ów efekt osiągnąć w ramach projektów infrastrukturalnych. Względnie mały i istotnie zmniejszający się udział projektów z zakresu B+R prawdopodobnie warunkowany był peryferyjnym pod względem ekonomicznym charakterem obszarów pograniczy kraju.

W badaniu zakresu tematycznego projektów uwzględniono także ich średnią wartość oraz wielkość konsorcjów. Wartość projektów była dość mocno zróżnicowana ze względu na przedmiot interwencji, ale, co ważne, stabilna w czasie. Najdroższe przedsięwzięcia związane były z infrastrukturą oraz odnową miast, natomiast najmniej nakładów wymagały imprezy czy projekty współpracy instytucjonalnej. W odniesieniu do wielkości konsorcjów ich liczebność dla niektórych kategorii interwencji była podobna i, analogicznie jak wcześniej, dotyczyła ona kategorii odgrywających najważniejszą rolę (np. wydarzenia, kultura). Wynikało to jednak prawdopodobnie z ich liczebności (i uśredniania się wyników). Świadczy o tym fakt bardzo dużej zmienności kategorii mniej licznych (np. B+R, społeczeństwo informacyjne), w których pojedyncze konsorcja mogły istotnie wpłynąć na obserwowane wyniki. W tym kontekście wydaje się, iż wielkość konsorcjów generalnie nie była determinowana tematyką projektu.

W odniesieniu do analizowanej stabilności przedmiotu można więc mówić o częściowej stabilności, ograniczonej jednakże do wybranych kategorii tematycznych (np. transport, wydarzenia, kultura). Co ważne, dotyczyło to kategorii odgrywających najważniejszą rolę w strukturze tematycznej. Jednocześnie jednak trzeba mieć na uwadze, iż w ramach pozostałych kategorii stabilność ta była mocno dyskusyjna (np. infrastruktura społeczna, wzmacnianie zdolności instytucjonalnych). Wydaje się więc, iż kategorie najbardziej stabilne stanowią trwały rdzeń współpracy transgranicznej potencjalnie kształtujący jej charakter również w przyszłości.

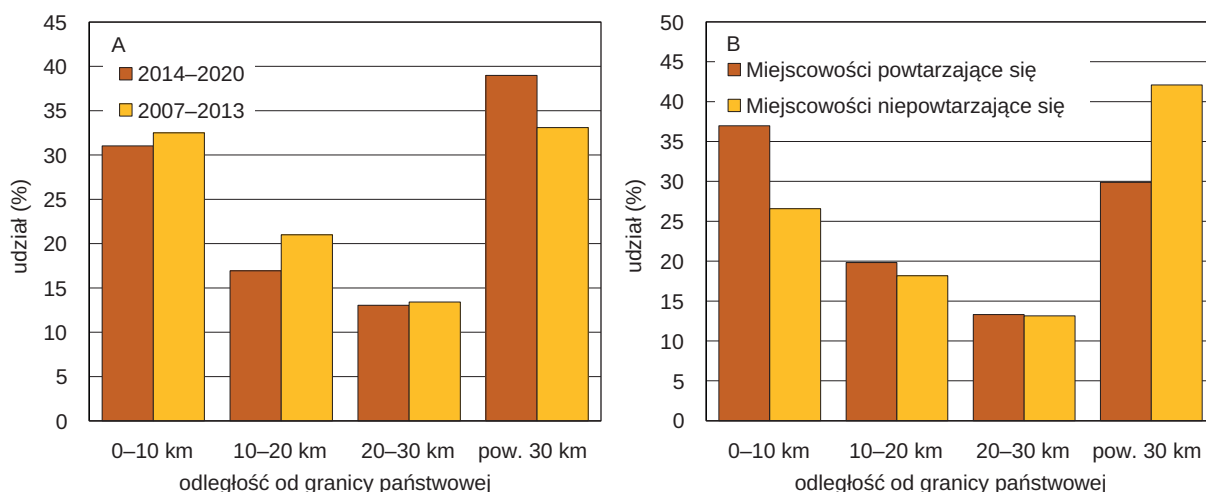
Kolejnym wymiarem badań była stabilność struktur przestrzennych. W pracy została ona zbadana w odniesieniu do lokalizacji beneficjentów programów współpracy transgranicznej według miejscowości. Badania pokazały, iż jakkolwiek w obu badanych okresach powtarzało się jedynie około 1/3 miejscowości, to beneficjenci zlokalizowani w miejscowościach powtarzających się stanowili ponad 70% wszystkich jednostek. Wynikało to z faktu, iż miejscowości powtarzające się stanowiły kluczowe ogniwa struktur przestrzennych współpracy (ryc. 3). Były to z reguły ośrodki miejskie odgrywające ważną rolę w życiu społeczno-gospodarczym pogranicza (np. Jelenia Góra, Ostrawa, Drezno, Lwów, Kaliningrad, Olita, Zielona Góra, Szczecin, Żyliną) oraz jednostki predestynowane do współpracy w związku z ich lokalizacją, np. miasta podzielone granicą państwową (m.in. Zgorzelec-Görlitz, Słubice-Frankfurt n. Odrą, Gubin-Guben) czy położone w bezpośredniej bliskości granicy (m.in. Kudowa-Zdrój, Náchod, Puńsk, Brześć).

W obu badanych okresach przestrzenna lokalizacja beneficjentów według miejscowości była bardzo podobna (ryc. 3). Podobny był również charakter ich przestrzennego rozmieszczenia, z bardzo dużą liczbą rozproszonych przestrzennie miejscowości z beneficjentami na pograniczach polsko-czeskim i polsko-słowackim oraz znacznie większą ich koncentracją przestrzenną w izolowanych jednostkach na pograniczu polsko-ukraińsko-białoruskim oraz polsko-rosyjskim. Jakkolwiek więc w obu okresach liczba beneficjentów w poszczególnych miejscowościach się zmieniała, to nie wpływało to istotnie na ogólny układ przestrzenny współpracy.

Przestrzenne struktury miejscowości były zatem dość podobne pod względem ich znaczenia dla współpracy transgranicznej (mierzonego liczbą zlokalizowanych w nich beneficjentów). Stanowiły one przy tym szkielet przestrzennych struktur współpracy, stosunkowo trwałe w czasie, wokół którego realizowane były przedsięwzięcia o mniej trwałym charakterze, występujące tylko w jednym okresie i z reguły z niewielką liczbą projektów (najczęściej jednym).

W odniesieniu do wymiaru przestrzennego można zauważyć, iż wraz z odległością od granicy spadał udział miejscowości ze zlokalizowanymi w nich beneficjentami programów współpracy transgranicznej (ryc. 2). W trzech pierwszych pasach odległości od granicy zmieniał się on od ponad 30% przez 20% do poniżej 15%. Warto przy tym podkreślić, iż około 35% miejscowości było położonych w znacznej odległości od granicy (ponad 30 kilometrów). W ich wypadku czynnik bliskości granicy nie odgrywał prawdopodobnie decydującej roli dla nawiązywania transgranicznych powiązań. Były to najczęściej duże ośrodki miejskie (np. Drezno, Lublin, Przemyśl, Opole, Użhorod, Lwów, Wilno, Ołomuniec), które cechuje znaczny potencjał instytucjonalny ułatwiający prowadzenie współpracy nawet na znaczną odległość (np. organizacje publiczne, instytucje naukowe). Uwzględniając liczbę beneficjentów zlokalizowanych w badanych miejscowościach, można ocenić, że rozkład przestrzenny według odległości od granicy był generalnie bardzo podobny. W obu wypadkach był on również względnie stabilny w czasie. Wskazuje to, że czynnik odległości od granicy odgrywał istotną rolę w stabilizacji jej charakteru przestrzennego. Ważnym argumentem

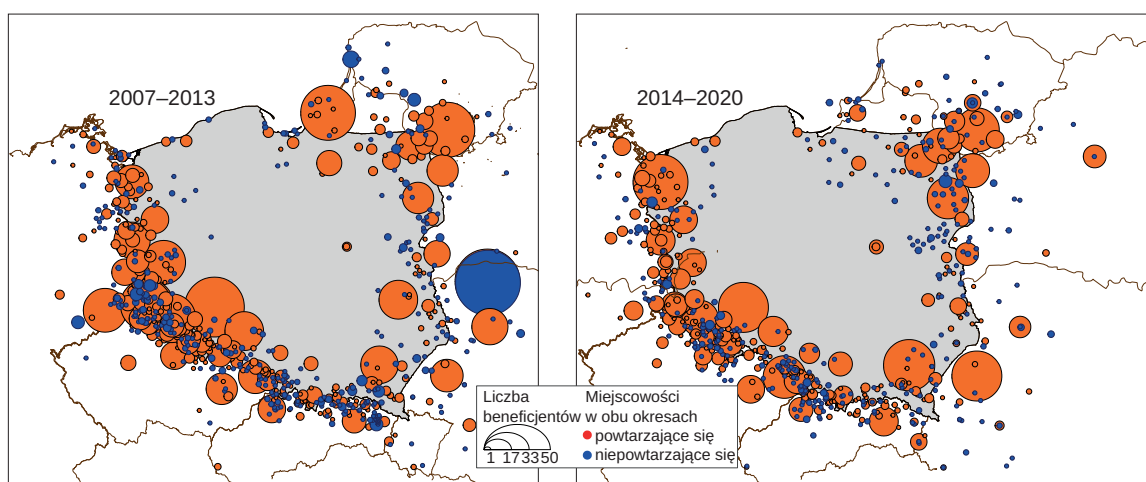
potwierdzającym to stwierdzenie jest obserwacja, iż w bezpośredniej bliskości granicy zdecydowanie przeważały miejscowości powtarzające się w obu okresach, a wraz ze wzrostem odległości od niej wyraźnie rosło znaczenie miejscowości niepowtarzających się (ryc. 2). Można przy tym zauważyć, iż miejscowości niepowtarzające się dominowały na pograniczach położonych wzdłuż granic zewnętrznych UE (z Ukrainą, Białorusią, Rosją). Świadczyć to może o wpływie charakteru granicy na stabilność współpracy (ryc. 3).



Ryc. 2. Struktura miejscowości z beneficjentami programów współpracy transgranicznej (A) oraz miejscowości powtarzających się i niepowtarzających się w obu okresach (B) w latach 2007–2013 oraz 2014–2020 na pograniczach Polski według odległości od granicy państwowej

Źródło: opracowanie własne.

W pracy zbadano także, czy znaczenie miejscowości mierzone liczbą zlokalizowanych w nich beneficjentów w obu okresach było podobne. Korelacja liczby beneficjentów programów współpracy transgranicznej w poszczególnych miejscowościach w latach 2007–2013 oraz 2014–2020 była dodatnia oraz względnie wysoka (+0,752). Wskazuje to na stabilność znaczenia dla współpracy transgranicznej tych miejscowości, w których zlokalizowana była duża liczba beneficjentów programów współpracy. Należy przy tym zaznaczyć, iż w takim wypadku nawet brak stabilności beneficjentów (czyli zmiany organizacji biorących udział we współpracy w kolejnych okresach programowania) nie powodował braku stabilności struktur przestrzennych współpracy (miejscowości). Świadczy to o trwałej aktywności najważniejszych miejscowości w kształtowaniu transgranicznych powiązań.



Ryc. 3. Miejscowości według liczby beneficjentów projektów współpracy transgranicznej realizowanej na pograniczach Polski powtarzające się i niepowtarzające w latach 2007–2013 i 2014–2020

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę uzyskane wyniki badań, można więc mówić o stabilności struktur przestrzennych beneficjentów współpracy według miejscowości oraz o stabilności struktur przestrzennych samych miejscowości, ale tylko w bezpośredniej bliskości od granicy państwowej oraz miejscowości najważniejszych dla tej współpracy.

Wnioski

Przeprowadzone badania pokazują, iż w odniesieniu do współpracy transgranicznej na pograniczach Polski można mówić o częściowej stabilności przedmiotu współpracy, ograniczonej tylko do wybranych i najbardziej popularnych kategorii tematycznych (np. turystyka, transport, wydawnictwa, kultura). Stabilność obserwowana jest także w wymiarze przestrzennym rozmieszczenia beneficjentów współpracy według miejscowości oraz powtarzalności samych miejscowości. Jest ona warunkowana czynnikiem odległości od granicy oraz jej charakterem (np. wewnętrzna i zewnętrzna granica UE). W grupie najważniejszych dla współpracy miejscowości występuje ona również wówczas, gdy nie towarzyszy jej stabilność organizacji biorących udział we współpracy. W tym kontekście zasadne wydaje się podjęcie dalszych badań w celu odpowiedzi na pytanie, który wymiar stabilności jest najważniejszy dla kształtowania współpracy transgranicznej, np. stabilność przedmiotu współpracy, struktur przestrzennych czy stabilność partnerów, i czy odgrywa on taką samą rolę na wszystkich pograniczach, czy też nie. Należy mieć na uwadze, iż generalnie w badaniach prowadzonych dla obszarów pograniczy brak jest najczęściej jednego, uniwersalnego wzorca rozwoju współpracy transgranicznej. Wynika to między innymi z faktu, iż jej kształtowanie na różnych obszarach przebiega w sposób odmienny, gdyż jednostki w nią zaangażowane są osadzone w odmiennych uwarunkowaniach i w związku z tym trudne do porównywania (Leibenath, Knippschild 2005). Niezależnie od tego, czy stabilność współpracy na pograniczach ma uniwersalny, czy też jednak bardziej specyficzny (unikatowy) charakter, jej badanie wydaje się w pełni zasadne, ponieważ stanowi ona potencjalnie ważny element ją warunkujący.

Uzyskane w pracy wyniki badań nawiązują do koncepcji Axelroda (1984) wskazującego na znaczenie częstości i powtarzalności (a także nieuchronności) wzajemnych interakcji jako warunku kształtowania stabilnej współpracy. Powtarzalność ta w obszarach pograniczy zachodzi bowiem najczęściej w bezpośredniej bliskości granicy i spada wraz z oddalaniem się od niej. Wpływ bliskości przestrzennej na kształtowanie relacji jest podkreślany również w innych badaniach (np. Boehmer, Peña 2012). Ponadto powtarzalność wzajemnych interakcji może być warunkowana potencjałem instytucjonalnym poszczególnych miejscowości i ich znaczeniem w powiązaniach funkcjonalno-przestrzennych na poszczególnych pograniczach. Tłumaczy to rolę dużych miast, nawet położonych dalej od granicy, w kreowaniu współpracy (znaczenie ważnych ośrodków miejskich w intensyfikacji powiązań transgranicznych wskazywali także m.in. Boehmer, Peña 2012). Z kolei w odniesieniu do stabilności przedmiotu współpracy można zauważyć, iż związana była ona z kategoriami podejmowanymi najczęściej, cechującymi się relatywnie małymi barierami wejścia, dostępnymi w efekcie dla znacznej liczby różnorodnych organizacji, co również mogło warunkować dużą częstość interakcji w ich obrębie (np. współpraca jednostek policji, transgranicznych obszarów chronionych).

Należy oczywiście mieć na uwadze, iż w pracy skoncentrowano się na dwóch z wielu wskazanych wymiarów stabilności współpracy będących przedmiotem szerzej zakrojonych badań autorów. Przy tym konieczne wydaje się podjęcie dalszych badań odnośnie do czynników nawiązywania relacji transgranicznych (przesłanek współpracy) oraz czynników związanych ze stabilnością organizacji i ich relacji partnerskich o transgranicznym charakterze, przede wszystkim wiążących się np. z kwestią zaufania, niskich barier wyjścia zagrażających spójności grup (por. Gaudeul i in. 2017), różnic kulturowych czy zmienności kadr zarządzających organizacjami.

Literatura

- Axelrod, R., 1984, *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books.
Atallah, G., 2003, „Information sharing and the stability of cooperation in research joint ventures”, *Economics of Innovation and New Technology*, 12(6), 531–554.

- Bachtler, J., Taylor, S., Olejniczak, K., 2005, *A Study of the Mid-term Evaluations of INTERREG Programmes for the Programming Period 2000 until 2006*, Vienna: INTERACT Programme Secretariat.
- Baciu, C., 2020, „Collaborative security regimes post-Brexit – estimating the potential for convergence based on the overlap in national strategic documents. A comparative study of EU27 + 1 and the US”, *Comparative Strategy*, 39(6), 549–564.
- Bendor J., Swistak P., 1997, „The evolutionary stability of cooperation”, *American Political Science Review*, 91(2), 290–307.
- Berg, N., Kim, J.-Y., 2016, „Equilibrium national border and its stability”, *Prague Economic Papers*, 25(06), 637–654.
- Berger, U., Grüne, A., 2016, „On the stability of cooperation under indirect reciprocity with first-order information”, *Games and Economic Behavior*, 98, 19–33.
- Biot, V., 2013, „The European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC): An asset for territorial governance towards territorial integration?”, w: G. Gorzelak, K. Zawalińska (red.), *European Territories: From Cooperation to Integration?* (s. 167–176), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Blatter, J., 2004, „From ‘spaces of place’ to ‘spaces of flows’? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3), 530–548.
- Boehmer, C.R., Peña, S., 2012, „The determinants of open and closed borders”, *Journal of Borderlands Studies*, 27(3), 273–285.
- Brunet-Jailly, E., 2005, „Theorizing borders: An interdisciplinary perspective”, *Geopolitics*, nr 10, s. 633–649.
- Cainelli, G., Maggioni, M.A., Uberti, T.E., De Felice, A., 2010, „The strength of strong ties: Co-authorship and productivity among Italian economists”, *“Marco Fanno” Working Paper*, 125, 1–32.
- Capello, R., Caragliu, A., Fratesi, U., 2018, „Measuring border effects in European cross-border regions”, *Regional Studies*, 52(7), 986–996.
- Carter, D.B., Poast, P., 2016, „Why do states build walls? Political economy, security, and border stability”, *Journal of Conflict Resolution*, 61(2), 239–270.
- Celińska-Janowicz, D., Wojnar, K., Olechnicka, A., Płoszaj, A., 2017, „Znaczenie bliskości w nawiązywaniu współpracy naukowej przez polskich naukowców”, *Zagadnienia Naukoznawstwa*, LIII, 3(213), 285–308.
- Celińska-Janowicz, D., Zawalińska, K., Widła-Domaradzki, Ł., 2013, „Structural equation model of successful territorial cooperation”, w: G. Gorzelak, K. Zawalińska (red.), *European Territories: From Cooperation to Integration?* (s. 134–154), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Chrupała-Pniak, M., Grabowski, D., Sulimowska-Formowicz, M., 2016, „The value of trust in inter-organizational relations”, *Economics and Business Review*, 2(2), 127–143.
- Cohendet, P., Llerena, P., Stahn, H., Umbhauer, G. (red.), 1998, *The Economics of Networks: Interaction and Behaviours*, Berlin–New York: Springer.
- Conlon, J.R., 2003, „Hope springs eternal: Learning and the stability of cooperation in short horizon repeated games”, *Journal of Economic Theory*, 112(1), 35–65.
- Dinar, S., Katz, D., De Stefano, L., Blankespoor, B., 2019, „Do treaties matter? Climate change, water variability, and cooperation along transboundary river basins”, *Political Geography*, 69, 162–172.
- Dolzbłasz, S., 2017, *Sieci współpracy transgranicznej na pograniczach Polski*, Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, t. 40, Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Dolzbłasz, S., Raczyk, A., 2015, „Different borders-different cooperation? Transborder cooperation in Poland”, *Geographical Review*, 105(3), 360–376.
- Fischbacher, U., Gächter, S., 2010, „Social preferences, beliefs, and the dynamics of free riding in public goods experiments”, *American Economic Review*, 100(1), 541–556.
- Gaudeul, A., Crosetto, P., Riener, G., 2017, „Better stuck together or free to go? Of the stability of cooperation when individuals have outside options”, *Journal of Economic Psychology*, 59, 99–112.
- Hatak, I., Fink, M., Frank, H., 2014, „Business freedom, corruption and the performance of trusting co-operation partners: Empirical findings from six European countries”, *Review of Managerial Science*, 9(3), 523–547.
- Houtum, H. van, 1998, *The Development of Cross-Border Economic Relations*, Amsterdam: ThelaThesis Publishers.
- Jones, R., 2009, „Categories, borders and boundaries”, *Progress in Human Geography*, 33(2), 174–189.
- Karppi, K., 2001, „Questions of symmetry: Programme experiences featuring northern borderland development”, *Geografiska Annaler*, nr 83 B(3), s. 153–160.

- Kurowska-Pysz, J., 2014, „Partnership management in Polish-Czech micro-projects in Euroregion Beskidy. 12th International Scientific Conference “Economic Policy in the European Union Member Countries”, *Conference Proceedings*, Silesian University in Opava, School of Business Administration in Karvina.
- Kurowska-Pysz, J., Szczepańska-Woszczyna, K., 2017, „The analysis of the determinants of sustainable cross-border cooperation and recommendations on its harmonization”, *Sustainability*, 9, 2226.
- Leibenath, M., Knippschild, R., 2005, „Systemic evaluation of cross-border networks of actors: Experience with a German-Polish-Czech cooperation project”, *Journal of Borderlands Studies*, 20(1), 73–90.
- Langlois, C.C., Langlois, J.-P.P., 2001, „Engineering cooperation: A game theoretic analysis of phased international agreements”, *American Journal of Political Science*, 45(3), 599–619.
- Lankau, M., Bicskei, M., Bizer, K., 2012, *Cooperation Preferences in the Provision of Public Goods: An Experimental Study on the Effects of Social Identity*, Center for European, Governance and Economic Development Research Discussion Papers, nr 148, University of Göttingen, Department of Economics.
- Maynard, S.J., Price, G.R., 1973, „The logic of animal conflict”, *Nature*, 246(5427), 15–18.
- Nax, H.H., Perc, M., Szolnoki, A., Helbing, D., 2015, „Stability of cooperation under image scoring in group interactions”, *Scientific Reports*, nr 5(1), 12145.
- Newman, D., Paasi, A., 1998, „Fences and neighbours in the postmodern world: Boundary narratives in political geography”, *Progress in Human Geography*, 22(2), 186–207.
- Olejniczak, K., 2008a, „Ewaluacja ex post PHARE-CBC Polska-Niemcy 1999–2001”, w: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki* (s. 402–419), Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego i Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Olejniczak K., 2008b, *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Peña, J., Volken, H., Pestelacci, E., Tomassini, M., 2009, „Conformity hinders the evolution of cooperation on scale-free networks”, *Physical Review E*, nr 80(1).
- Płoszaj, A., 2013, *Sieci instytucji otoczenia biznesu*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Popescu, G., 2011, *Bordering and Ordering in the Twenty-first Century: Understanding Borders*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Reigstad, A.G., Strømland, E.A., Tinghög, G., 2017, „Extending the cooperative phenotype: Assessing the stability of cooperation across countries”, *Frontiers in Psychology*, 8, 1990.
- Scott, J.W., 2003, „Cross-border governance in the Baltic Sea region”, w: L. O'Dowd, J. Anderson, T.M. Wilson (red.), *New Borders for a Changing Europe: Cross-Border Cooperation and Governance* (s. 136–154), London–Portland: Frank Cass.
- Sobczyński, M., 1993, „Trwałość dawnych granic państwowych w krajobrazie kulturowym Polski”, *Zeszyty IGiPZ PAN*, 14.
- Számádó, S., Szalai, F., Scheuring, I., 2016, „Deception undermines the stability of cooperation in games of indirect reciprocity”, *PLoS ONE*, 11(1), e0147623.
- Szmigiel-Rawska, K., 2013, „The institution of co-operation in border regions – examples of the activities of Polish organisations”, *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development*, 17(1), 15–24.
- Szmigiel-Rawska, K., Dolzblasz, S., 2012, *Trwałość współpracy przygranicznej*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Taylor, C., Nowak, M.A., 2007, „Transforming the dilemma”, *Evolution*, 61(10), 2281–2292.
- Volk, S., Thöni, C., Ruigrok, W., 2012, „Temporal stability and psychological foundations of cooperation preferences”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 81(2), 664–676.
- Vu, D.V., 2015, „Germany versus China: How does social distance influence public good behavior?”, *Mind & Society*, 15(1), 33–52.
- Wassenberg, B., Reitel, B., Peyrony, J., Rubió, J., 2015, *Territorial Cooperation in Europe – A Historical Perspective*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Windsor, D., 2007, „Toward a global theory of cross-border and multilevel corporate political activity”, *Business & Society*, 46(2), 253–278.
- Zeng, D., Xu, L., Bi, X., 2016, „Effects of asymmetric knowledge spillovers on the stability of horizontal and vertical R&D cooperation”, *Computational and Mathematical Organization Theory*, 23(1), 32–60.
- Zwet, A. van der, Vironen, H., 2013, „Territorial cooperation in Scotland-Norway-Sweden border regions”, w: G. Gorzelak, K. Zawalińska (red.), *European Territories: From Cooperation to Integration?* (s. 238–247), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Źródła prawa

Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r., Dz. Urz. UE, L 69/65, 08.03.2014.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r., Dz. Urz. UE, L 371, 27.12.2006.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., Dz. Urz. UE, L 347/320, 20.12.2013.