

Sylvia Dolzblasz, Andrzej Raczyk**

PROJEKTY WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ NA ZEWNĘTRZNYCH I WEWNĘTRZNYCH GRANICACH UNII EUROPEJSKIEJ – PRZYKŁAD POLSKI

Celem pracy była analiza znaczenia granic i typów pograniczy dla kształtowania współpracy przygranicznej. Uwzględniono prawie 600 projektów z siedmiu programów współpracy realizowanych w ramach Interreg III A w Polsce w latach 2004–2006. Autorzy starali się odpowiedzieć na pytania, czym różni się współpraca w przypadku poszczególnych granic i z czego wynikają dostrzeżone odmienności. Jakkolwiek z formalnego punktu widzenia programy Interreg III A realizowano w całym kraju w niemal taki sam sposób, to badanie wykazało zróżnicowanie rzeczywistego wymiaru współpracy. Na efektywność realizowanych przedsięwzięć wpływały przede wszystkim rodzaj granicy, kraj, z którym podejmowano współdziałanie, a także uwarunkowania lokalne tworzące tzw. czynnik integrujący.

Słowa kluczowe: współpraca transgraniczna, regiony transgraniczne, granica wewnętrzna UE, granica zewnętrzna UE, Interreg, Polska.

Złożona problematyka współpracy transgranicznej i rozwoju pograniczy stanowi interesujący przedmiot badań interdyscyplinarnych (Newman, Paasi 1998, s. 187; Brunet-Jailly 2005, s. 634). Na pogranicza wpływ wywierają procesy i zjawiska zachodzące w państwach po obu stronach granicy. Dlatego też zmiany mogą zachodzić tam niezwykle szybko, a często są również bardziej skomplikowane niż w pozostałych częściach kraju.

Współpracę terytorialną uznaje się obecnie za bardzo istotny element polityki strukturalnej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Warto zauważyć, że w ciągu 16 lat z inicjatywy wspólnotowej, do której przywiązywano niewielką wagę, przekształciła się ona w jeden z trzech celów polityki strukturalnej. Doszło zatem do stosunkowo szybkiego wzrostu znaczenia współpracy terytorialnej, jednak wciąż nie udało się poznać wszystkich mechanizmów ją kształtujących. Poza tym precyzyjne określenie jej docelowego modelu sprawia niemałe kłopoty. Trudno jednoznacznie rozstrzygnąć, czy da się stworzyć i zastosować jeden uniwersalny model w przypadku wszystkich pograniczy UE (Anderson, O'Dowd 1999, s. 594). Dotkliwy niedobór dociekań – zarówno w sfe-

* Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski, ul. Kuźnicza 49/55, 50-138 Wrocław; e-mail: sylvia.dolzblasz@uni.wroc.pl, andrzej.raczyk@uni.wroc.pl.

rze teoretycznej, jak i praktycznej – dotyczy zwłaszcza Polski oraz całej Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie odnośne zjawisko występuje dopiero od niedawna.

Niniejsza praca ma stanowić głos w niezwykle ważkiej dyskusji na temat kształtowania polityki współpracy. Przedstawiono w nim analizę empiryczną projektów współpracy transgranicznej na różnych pograniczach jednego kraju, w której uwzględniono lokalne uwarunkowania. Jednolita metoda analizy projektów pozwoliła ocenić znaczenie determinant lokalnych niezależnie od ram formalno-prawnych programów Interreg oraz czynników ogólnokrajowych (np. systemu prawnego, instytucjonalnego). Takie podejście jest możliwe, gdyż poszczególne polskie granice i pogranicza znacznie się od siebie różnią. Linia graniczna Rzeczypospolitej stanowi na niektórych odcinkach wewnętrzną granicę UE, na innych zewnętrzną. Przebiega zarówno przez góry, jak i rzeki. Po obu jej stronach występują czasem znaczne różnice kulturowe, niekiedy jedynie względnie niewielkie. Podobnie rzecz ma się w przypadku różnic rozwoju społeczno-gospodarczego. Wszystko to pozwala zidentyfikować problemy wiążące się ze współpracą i lepiej poznać jej mechanizmy, co może mieć znaczenie dla kształtowania polityki regionalnej w przyszłości.

Cel i zakres pracy

Uwarunkowania systemowe realizacji polityki współpracy transgranicznej na wszystkich pograniczach Polski po akcesji do UE w zasadzie nie odbiegają od siebie, więc determinanty lokalne mogą *de facto* stanowić ważny element różnicujący. Dlatego tak istotne jest badanie stopnia i zakresu zróżnicowania współpracy na obszarach pogranicznych Polski oraz określenie znaczenia najważniejszych lokalnych uwarunkowań różnic.

Uwzględniono projekty, które realizowano w Polsce w ramach Interreg III A 2004–2006, a więc stanowiące element współpracy formalnej. Autorzy zdają sobie sprawę, że takie podejście nie pozwala na rozpatrzenie wszystkich form współpracy. Zdecydowano się na taki krok przede wszystkim z dwóch powodów. Po pierwsze, tworzą one fundament, na którym buduje się inne formy współpracy, zarówno formalnej, jak i nieformalnej. Po drugie, projekty realizowane w ramach wskazanego programu ze względu na wysokość zaangażowanych środków finansowych, liczbę aktorów i wielość potencjalnych płaszczyzn współpracy odzwierciedlają rzeczywisty stan i kierunki współpracy w obszarach przygranicznych.

W pracy przedstawiono teoretyczne aspekty współpracy transgranicznej. Następnie omówiono najważniejsze jej uwarunkowania w Polsce. W części empirycznej szczegółowo zbadano projekty zatwierdzone do realizacji w ramach Interreg III A po stronie polskiej (591 przedsięwzięć) według stanu z lutego 2009 r. Uwzględniono trzy wyróżnione obszary pograniczy Polski:

- granica zewnętrzna UE (pogranicze polsko-ukraińskie i polsko-białoruskie);
- granica wewnętrzna UE między nowymi państwami członkowskimi (pogranicze polsko-czeskie i polsko-słowackie);

– granica wewnętrzna UE między nowym a starym państwem członkowskim (pogranicze polsko-niemieckie).

Granice północną i północno-wschodnią pominięto ze względu na bardzo niejednorodne uwarunkowania współpracy (granica lądowa, morska itd.). Ponadto realizowany na pograniczu program współpracy trójstronnej Interreg III A Polska–Litwa–Federacja Rosyjska obejmował zarówno granicę wewnętrzną, jak i granicę zewnętrzną UE, co poważnie utrudniało lub wręcz uniemożliwiało jego analizę w kontekście założonych celów opracowania.

Przebadano zarówno poszczególne obszary przygraniczne, jak i cały kraj. Analiza dotyczyła przede wszystkim struktury beneficjentów (aktorów współpracy), struktury rodzajowej projektów oraz ich rozmieszczenia przestrzennego.

Stan badań nad obszarami pogranicza

Problematyka granic i obszarów przygranicznych ma ze swej natury charakter interdyscyplinarny. W przypadku nauk geograficznych granicami zajmuje się geografia polityczna (Newman, Paasi 1998; Rykiel 2006; Otok 2007). W latach 60. XX w. powstały *boundary studies*, a także zwiększył się zakres tematyczny prowadzonych analiz. Julian V. Minghi (1963) wyróżnił osiem przedmiotów zainteresowania *boundary studies*: obszary sporne, efekty zmian, ewolucji granic, delimitacji i demarkacji, eksklawy, małe państwa, granice morskie, granice sporne ze względu na zasoby naturalne, a także granice wewnętrzne. Zauważmy jednak, że granice wciąż postrzegano przede wszystkim jako linie, zwłaszcza w ujęciu statycznym (Jones 2009). W wyniku m.in. procesów integracyjnych, transformacji okresu postzimnowojennego oraz globalizacji zaczęto coraz większą uwagę zwracać już nie na granice *sensu stricto*, ale na procesy i relacje w obszarach pogranicznych. Jak zauważyli David Newman i Anssi Paasi (1998, s. 187): „granice państwowe są jednocześnie tworamı społecznymi, politycznymi oraz dyskursywnymi, a nie tylko statycznymi kategoriami zlokalizowanymi pomiędzy państwami”. Henk Van Houtum (2000) wyróżnił trzy najważniejsze nurty geograficznych badań granic oraz obszarów pograniczy w kontekście procesów integracyjnych w Europie: badania przepływów, ludzi i współpracy transgranicznej. Jakkolwiek pojawiają się nowe teorie, podejścia i definicje, a zakres badań się zmienia, granice i pogranicza wciąż są ważnym i interesującym obszarem badawczym (Newman, Paasi 1998; Brunet-Jailly 2005; Nicol, Minghi 2005).

Właściwie wszyscy badacze zgadzają się, że „każda granica państwowa, każdy region transgraniczny jest unikalny” (Anderson, O’Dowd 1999, s. 594). Bardzo trudno dokonywać porównań, a uogólniając, należy zachować szczególną ostrożność. Dlatego dominują studia przypadków. Dodatkowym utrudnieniem jest fakt, że przebieg linii granicznych często się zmienia (Anderson, O’Dowd 1999; Nicol, Minghi 2005). Modyfikacje granic mają bardzo duże znaczenie, gdyż wpływają na relacje między sąsiadującymi jednostkami terytorialnymi, funkcjonowanie obszarów przygranicznych oraz kształtowanie wspólnego regionu transgranicznego.

Granica może utrudniać współpracę (Ciok 1990; Anderson, O'Dowd 1999). Najogólniej rzecz ujmując, można stwierdzić, że silne bariery na granicach ograniczają możliwości interakcji oraz współpracy. Należy jednak zauważyć, że całkowita ich likwidacja również może spowodować spadek liczby interakcji w zakresie praktyk codziennego życia między osobami zamieszkującymi obie strony granicy (Spierings, van der Velde 2008). Należy pamiętać, że widoczne, materialne skutki istnienia granicy są ważne, ale krajobraz pogranicza kształtują również kulturowe, historyczne i polityczne interakcje oraz procesy zachodzące w jego przestrzeni (Ciok 2004).

Jakkolwiek powstało wiele ogólnych opracowań dotyczących kształtowania współpracy przygranicznej, to nie stworzono jednolitego wzorca współpracy, który łatwo z powodzeniem zaadaptować na różnych pograniczach. Relacje między aktorami na różnych pograniczach kształtują się w odmiennych kontekstach, więc trudno je ze sobą porównywać (Leibenath, Knippschild 2005).

Wielu autorów (m.in. Church, Reid 1999; Perkmann 1999; Ciok 2004; Gorzelak, Bachtler, Kasprzyk 2004) jednoznacznie stwierdziło, że współpraca transgraniczna w Europie nasiliła się, kiedy wsparto ją środkami UE. Podobna sytuacja wystąpiła także w przypadku Polski. Niemniej jednak konieczna wydaje się szczegółowa ocena jej efektywności, gdyż aktorzy korzystający z funduszy na współpracę transgraniczną, często dbają przede wszystkim o własne interesy, które nie zawsze mają związek z zakładanymi celami (Church, Reid 1999; Perkmann 1999; Hall 2008). Tworzy to zagrożenie, że współpraca nie będzie trwała – kiedy zabraknie zewnętrznych źródeł jej finansowania, może zaniknąć lub znacznie osłabnąć. Dlatego tak duże znaczenie dla tworzenia polityki współpracy ma właściwa identyfikacja jej realnie występujących przesłanek. Pozwala to dobrze dopasować współpracę do potrzeb.

Problematyka współpracy przygranicznej Polski z sąsiednimi krajami posiada stosunkowo bogatą literaturę przedmiotu. Dotychczasowe badania dotyczyły najczęściej poszczególnych obszarów, np. euroregionu, województwa i miasta, lub wyróżnianych przez autorów kwestii. W pierwszej grupie ilościowo zdecydowanie przeważały opracowania, w których analizowało współpracę z Niemcami, co wynika przede wszystkim z długotrwałego rozwoju powiązań instytucjonalnych (m.in. Ciok 1990, 2004; Strykiewicz 1996; Gorzelak, Bachtler, Kasprzyk 2004; Węclawowicz i in. 2006). Stosunkowo dużo prac poświęcono współpracy z Rosją, Białorusią czy Ukrainą (m.in. Mischuk, Kawalko 2005; Mischuk 2008a; Komornicki 2008a, 2008b; Palmowski 2007). W przypadku granicy południowej skupiano się na jej środowiskowym i turystycznym aspekcie (m.in. Więckowski 2004; Potocki 2010). Z kolei pograniczem polsko-litewskim zajmowano się jedynie w wąskim zakresie (Misiak, Rejzner 2002).

Ponadto w literaturze poruszano kwestie dotyczące m.in. teoretycznych problemów kształtowania się granic i pograniczy (np. Ciok 1990, 2004; Rykiel 1990, 1991, 2006; Eberhardt 2004; Moraczewska 2008; Sobczyński 2006), powiązań transportowych i przenikalności granic (np. Komornicki 1999, 2004, 2005), współpracy podmiotów gospodarczych (np. Strykiewicz 1998; Gruchman i in.

2002), współpracy regionów nadmorskich (np. Palmowski 2000), kontaktów społeczno-kulturowych (np. Szul 2005, 2008), a także dysproporcji poziomu rozwoju (np. Ciok i in. 2008; Mischczuk 2008b). Do tej pory stosunkowo niewielu autorów starało się sformułować całościową ocenę efektów realizacji idei integracji w wymiarach społecznym, ekonomicznym i przestrzennym (m.in. Gorzelak, Bachtler, Kasprzyk 2004; Gorzelak, Krok 2006; Krok, Smętkowski 2006; Dołzbłasz, Raczyk 2010a).

Uwarunkowania współpracy

Współpracę bada się przede wszystkim w skali państw. Wprawdzie inicjatywy integracyjne koordynują i wspierają instytucje krajowe i międzynarodowe, ale ich powodzenie zależy od zaangażowania władz i społeczności lokalnych. Poszczególne przedsięwzięcia inicjuje się, popiera i upowszechniania właśnie na szczeblu lokalnym i regionalnym, więc praktyczny wymiar współpracy zależy przede wszystkim od miejscowych uwarunkowań i liderów (Scott 1999).

Analizując przedmiotowe zagadnienie, nie należy zapominać o jego złożonym charakterze. Jest ono uwarunkowane nie tylko czynnikami instytucjonalnymi czy finansowymi, lecz także specyfiką poszczególnych obszarów (Dołzbłasz, Raczyk 2010a). Ponieważ nie sposób sporządzić listy wszystkich potencjalnych determinant, w pracy skupiono się na jedynie na wybranych: przyrodniczych (w tym na charakterze granicy), społecznych (np. mniejszości narodowe, język, różnice kulturowe), historycznych (np. doświadczenia z przeszłości, zmiany granic), ekonomicznych (np. zróżnicowany poziom rozwoju ekonomicznego), sieci osadniczej i infrastrukturze komunikacyjnej.

Granica zachodnia

Przemiany polityczne i ekonomiczne w Polsce i Niemczech na początku lat 90. stworzyły warunki sprzyjające dynamicznemu rozwojowi współpracy. Od początku ostatniej dekady intensywnie rozwijało się współdziałanie jednostek terytorialnych, szkół, instytucji kultury i samorządu gospodarczego. Wzrósł ruch turystyczny i obroty handlu przygranicznego (Ciok 2004; Krätke 1999), a także zaczęły powstawać euroregiony, które obecnie uznaje się jedne z najlepiej działających w Polsce. Współpraca dotyczyła kwestii społeczno-kulturalnych, gospodarczych, i wiążących się z infrastrukturą techniczną (Ciok, Raczyk 2008). Na jej intensyfikację wpłynęła realizacja programów unijnych. Właśnie na tym pograniczu – jako pierwszym w Polsce – od 1994 r. wdrażano Phare CBC (Gorzelak, Bachtler, Kasprzyk 2004). Głównymi elementami struktur współpracy były wówczas euroregiony (Jurczek 2002). Długie trwanie relacji z Niemcami spowodowało, że rozwiązania organizacyjno-instytucjonalne, które przyjęto podczas realizacji współpracy na granicy zachodniej, zaczęto traktować jako modelowe i adaptować do realiów innych obszarów przygranicznych Polski (Gorzelak, Krok 2006; Dołzbłasz 2009).

Granicę polsko-niemiecką zaliczyć należy do granic wewnętrznych UE cechujących się największymi dysproporcjami poziomu rozwoju ekonomicznego (Scott, Collins 1997; ESPON 2006; Topaloglou i in. 2005). Wydaje się, że jest to ważna przeszkoda we współpracy. Obie strony liczą bowiem na inne korzyści z kooperacji. Ponadto obszary przygraniczne po polskiej i niemieckiej stronie charakteryzują się relatywnie niskim poziomem zagospodarowania oraz peryferyjnym położeniem (Ciok 2004; Krätke 2002). Znaczne zróżnicowanie poziomu rozwoju obserwuje się zarówno wewnątrz obu państw (centrum–peryferia), jak i w układzie międzynarodowym (polski pogranicze–niemieckie pogranicze). Warto zauważyć, że bariera kulturowa na granicy zachodniej jest stosunkowo duża. Funkcjonują negatywne stereotypy, a na stosunki obu narodowości wpływają negatywne doświadczenia historyczne (Krätke 1999, 2002; Leibenath, Knippschild 2005). Cały czas poważnym problemem jest bariera językowa (Jańczak 2008). Zacieśnianiu transgranicznego współdziałania nie sprzyja również fakt, że polscy mieszkańcy obszaru przygranicznego to ludność napływowa. Brak zakorzenienia i poczucia więzi z miejscem zamieszkania może wpływać na obniżenie lokalnej aktywności, w tym w zakresie współpracy transgranicznej. Jednak wraz z obserwowanym wzrostem tożsamości lokalnej i regionalnej oraz rozwojem społeczeństwa obywatelskiego znaczenie tej bariery powinno maleć. Z tym czynnikiem wiąże się też poziom kapitału społecznego, który na obszarze przygranicznym jest relatywnie niższy – istnieją jedynie nieliczne izolowane obszary aktywności lokalnej (Janc 2008). Należy zwrócić uwagę, że uwarunkowania historyczne wprawdzie stanowią barierę, ale mogą także tworzyć płaszczyznę współpracy (wspólne pielęgnowanie dziedzictwa kulturowego, turystyka sentymentalna itp.).

Spśród uwarunkowań przyrodniczych niewątpliwie największe znaczenie ma charakter granicy państwowej, w większości opartej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Rzeka okazuje się niezwykle istotną barierą (Koschatzky 2000), znacznie bowiem ogranicza swobodny przepływ osób i towarów. Niewielka liczba mostów sprawiła, że formalna likwidacja przejść granicznych po przystąpieniu Polski do strefy Schengen jedynie w niewielkim stopniu zwiększyła przepuszczalność granicy. Istotną poprawę odnotowano tylko na odcinku północnym (granica lądowa), gdzie obserwuje się symptomy powstawiania regionu transgranicznego. Świadczą o tym m.in. napływ obywateli polskich do miejscowości przygranicznych po stronie niemieckiej, codzienne transgraniczne dojazdy do pracy w Szczecinie, a także swobodny ruch turystów i kuracjuszy w strefie nadmorskiej. Trzeba zauważyć, że rzeka graniczna mogłaby stać się ważnym impulsem do współpracy, np. w zakresie ochrony środowiska, zapobiegania klęskom naturalnym, przedsięwzięć gospodarczych czy turystyki. Dotychczas jednak potencjału Odry nie wykorzystała ani polska strona, ani tym bardziej współpracujące ze sobą podmioty z pogranicza polsko-niemieckiego. Należy stwierdzić, że na pograniczu polsko-niemieckim nie występuje przesłanka, która samodzielnie determinowałaby charakter współpracy.

Po akcesji Polski do UE w latach 2004–2006 na granicy z Niemcami realizowano trzy programy Interreg III A: Polska (województwo dolnośląskie)–Saksonia, Polska (województwo lubuskie)–Brandenburgia, Polska (województwo zachodniopomorskie)–Meklemburgia Pomorze Przednie/Brandenburgia. Alokacja dla strony polskiej wyniosła 86,6 mln euro i była najwyższa spośród wszystkich polskich granic. Ekonomiczne przesłanki rozwoju współpracy były tam więc największe w całej Polsce.

Granica południowa

Przełom we współpracy Polski z południowymi sąsiadami, podobnie jak w przypadku innych granic, nastąpił w latach 90. Formalne współdziałanie odbywało się wówczas w ramach tworzonych euroregionów. Dzięki wprowadzeniu małego ruchu granicznego wzrosły powiązania interpersonalne. Rozwijała się współpraca samorządów oraz izb gospodarczych działających na pograniczu. Na podkreślenie zasługują szczególnie istotne wspólne działania w zakresie ochrony środowiska. Do intensyfikacji współpracy w pełni przyczyniły się program Phare CBC, a od rozszerzenia UE w 2004 r. Interreg III A (Dołzbłasz, Raczyk 2007).

Układ instytucjonalny realizujący współpracę, który istniał na granicy południowej w okresie przedakcesyjnym, był słabiej rozwinięty niż na granicy zachodniej. Euroregiony, które decydowały o tworzeniu współdziałania przygranicznego, miały dużo mniejsze możliwości pozyskiwania środków finansowych. Zaangażowanie finansowe UE w ramach Phare CBC na pograniczu było dwudziestokrotnie, a na wzdłuż polsko-słowackiej granicy nawet czterdziestokrotnie niższe niż na pograniczu zachodnim. Akcesja Polski do UE wytworzyła nowy układ instytucjonalny zajmujący się współpracą przygraniczną. W latach 2004–2006 alokacja dla strony polskiej w ramach Interreg III A Polska–Czechy wyniosła 18 mln euro, a Polska–Słowacja – 10,5 mln euro.

Pogranicza polsko-czeskie i polsko-słowackie stanowią przykład obszarów o relatywnie niskim poziomie dysproporcji rozwoju gospodarczego. Co więcej, po obu stronach granicy występują podobne kłopoty, np. istnienie obszarów problemowych, konieczność restrukturyzacji tradycyjnych gałęzi przemysłu, jak również zbliżone cele, np. procesy integracyjne i poszukiwanie czynników aktywizujących.

Należy zauważyć, że bariera kulturowa na granicy południowej jest mniejsza niż na zachodniej. Ponadto na rozwój współpracy transgranicznej pozytywnie wpływała nieobecność silnie zakorzenionych negatywnych stereotypów. Co ważne, na południu występował bardziej przychylny stosunek do innych narodowości, a bagaż wspólnych doświadczeń historycznych był mniejszy.

Polska granica południowa przebiega w większości w obszarze górskim, co niewątpliwie stanowi barierę komunikacyjną. Dlatego tak duże znaczenie ma liczba połączeń transportowych oraz możliwość ich swobodnego wykorzystywania. Może to nastęrczać pewnych trudności zwłaszcza w zimie. Na granicy połu-

dniowej funkcjonowało ponad 150 drogowych przejść granicznych, spośród których dużo było ulokowanych na szlakach turystycznych¹. Taka struktura przejść granicznych ułatwiała lokalny ruch. Po wejściu Polski, Czech i Słowacji do strefy Schengen *de facto* zniesiono formalne ograniczenia przepływu ludzi. Znakomicie ułatwiło to ruch lokalny, a także dało impuls do rozwoju turystyki transgranicznej.

Charakter współpracy determinuje fakt, że granica jest usytuowana w obszarze atrakcyjnym turystycznie i cennym przyrodniczo – wzdłuż niej istnieją liczne parki narodowe i krajobrazowe (Belof i in. 2008). Poniekąd narzuca to obszary potencjalnej współpracy zgodnej ze specyfiką regionu. W efekcie potencjał integracji na pograniczu polsko-czeskim i polsko-słowackim jest większy niż np. na pograniczu polsko-niemieckim. Jednak może to prowadzić do powstania i utrwalenia „monokultury” współpracy, czyli zdominowania jej przez turystykę.

Południowy obszar przygraniczny na tle innych w Polsce wyróżnia się stosunkowo gęstą siecią osadniczą i wysokim poziomem uprzemysłowienia. Jednak znaczna liczba obszarów chronionych zwiększa ryzyko wystąpienia wielu konfliktów przestrzennych.

Na granicy polsko-słowackiej szczególnie odczuwalna jest bariera ekologiczna (Więckowski 2004, s. 53). Koncentracja obszarów chronionych bezpośrednio przylegających do linii granicznej utrudnia budowę nowych szlaków transportowych, a w konsekwencji przepływ ludzi. Jednak ochrona środowiska także może stanowić ważną płaszczyznę współpracy.

Granica wschodnia

Sformalizowana współpraca na polskim pograniczu wschodnim, które stanowi jednocześnie zewnętrzną granicę UE, trwa zdecydowanie krócej niż na zachodzie i południu. Co więcej, dotychczas funkcjonowały tam nieco inne rozwiązania instytucjonalno-organizacyjne.

Granice wschodnią wytyczono, nie uwzględniając na wielu odcinkach lokalnych i regionalnych powiązań funkcjonalno-przestrzennych, a także wieloetniczności tych terenów. Do 1991 r. była to granica zamknięta, jedynie w nikłym stopniu przepuszczalna. Doprowadziło to do peryferyzacji społeczno-ekonomicznej pogranicza, którą wciąż stosunkowo łatwo dostrzec. Na niewielkie możliwości bezpośredniej współpracy, a także kontaktów obywateli i instytucji wpływały restrykcyjne ograniczenia i urzędowa kontrola (Kawałko 2008).

Dopiero zmiany systemowe w latach 90. umożliwiły współpracę, zwłaszcza instytucjonalną, np. między jednostkami terytorialnymi, szkołami i instytucjami kultury. Na podkreślenie zasługuje rozwój handlu przygranicznego oraz współdziałanie samorządów gospodarczych. Później niż na innych granicach – dopiero w drugiej połowie lat 90. – zaczęły powstawać euroregiony. Warto jednak odnotować, że powołano je przede wszystkim w wyniku inicjatyw odgórnych, więc ich aktywność była znacznie mniejsza. Ponadto nie mogły liczyć na większe wspar-

¹ Stan na 20 grudnia 2007 r.

cie finansowe. Do 2004 r. na granicy wschodniej zrealizowano zaledwie kilkanaście projektów zarządzanych przez euroregiony. W porównaniu z innymi granicami współpraca była zdecydowanie mniej intensywna (z wyjątkiem handlu przygranicznego).

Po wejściu Polski do UE w 2004 r. wschodnie przygranicze objęło wsparcie w ramach Programu sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina Interreg III A/TACIS CBC 2004–2006. Wcześniej, od 1998 r., funkcjonował program Phare, ale kwoty alokacji były zdecydowanie mniejsze.

Program Polska–Białoruś–Ukraina współfinansowały strona polska (37,8 mln euro), białoruska i ukraińska (po 8 mln euro). Zauważalna asymetria w dostępie do środków finansowych po obu stronach granicy utrudniała tworzenie realnych powiązań i realizację projektów transgranicznych. Mimo wspólnego systemu instytucjonalnego programy współpracy po obu stronach granicy mogły być *de facto* realizowane niezależnie.

Istotną barierę stanowiła niedostateczna liczba połączeń transportowych i przejść granicznych. Ponieważ w 2004 r. polska granica wschodnia stała się zewnętrzną granicą UE, a Polska od 2007 r. jest członkiem strefy Schengen, spotęgował się efekt granicy jako bariery. Formalne ograniczenia utrudniają swobodny ruch mieszkańców, a także tworzenie powiązań gospodarczych, kulturalnych czy turystycznych. Jak się okazuje, oddolna współpraca stanowi dużo większe wyzwanie niż inicjowana i realizowana przez instytucje ponadlokalne. Pojawiające się problemy łatwiej przezwyciężyć instytucjom reprezentującym centrum lub samorządy regionalne. Na taki stan rzeczy wpływa również znaczna centralizacja układu administracyjnego na Białorusi i Ukrainie (Haase, Wust 2004).

Na pograniczu wschodnim, podobnie jak na zachodnim, występuje jedna z największych w Europie dysproporcji rozwoju społeczno-ekonomicznego pomiędzy terenami po obu stronach granicy. W tym przypadku wyższym poziomem rozwoju cechuje się strona polska (ESPON 2006). Należy pamiętać, że współdziałanie na wschodzie zależy również od uwarunkowań politycznych, zwłaszcza na granicy polsko-białoruskiej.

Bariera kulturowa (w tym językowa) jest relatywnie niewielka. Po obu stronach występują mniejszości narodowe, często spotyka się powiązania rodzinne, miejscowe narody mają wspólną historię i znają języki sąsiadów, a języka rosyjskiego używa się na całym pograniczu. Istnienie mniejszości narodowych powinno sprzyjać współpracy. Utrudniać ją mogą doświadczenia historyczne, zwłaszcza w przypadku Polski i Ukrainy, a także związane z nimi negatywne stereotypy, które wpływają na postrzeganie sąsiadów. Należy jednak podkreślić, że Polacy, Ukraińcy i Białorusini mają o sobie nawzajem coraz lepsze zdanie.

Za współpracą z Białorusią przemawiają następujące przesłanki: występowanie bardzo cennych przyrodniczo obszarów, położenie na szlaku z Europy Zachodniej do Moskwy, który należy do najważniejszych na kontynencie, a także liczne pozostałości po wspólnej historii, które mogą dać asumpt do kontaktów kulturalnych i rozwoju turystyki (Proniewski, Proniewski 2008).

W przypadku pogranicza polsko-ukraińskiego należy zwrócić uwagę na owocną współpracę ośrodków akademickich, występowanie cennych przyrodniczo obszarów, które wymagają wspólnej ochrony, a przy tym umożliwiają rozwój turystyki, liczne zabytki należące do dziedzictwa kulturowego obu narodów, przebieg ważnych ponadnarodowych szlaków transportowych, jak również trwające od końca lat 90. zaangażowanie polskich inwestorów po drugiej stronie granicy (Miszczyk 2008a).

Analiza empiryczna projektów

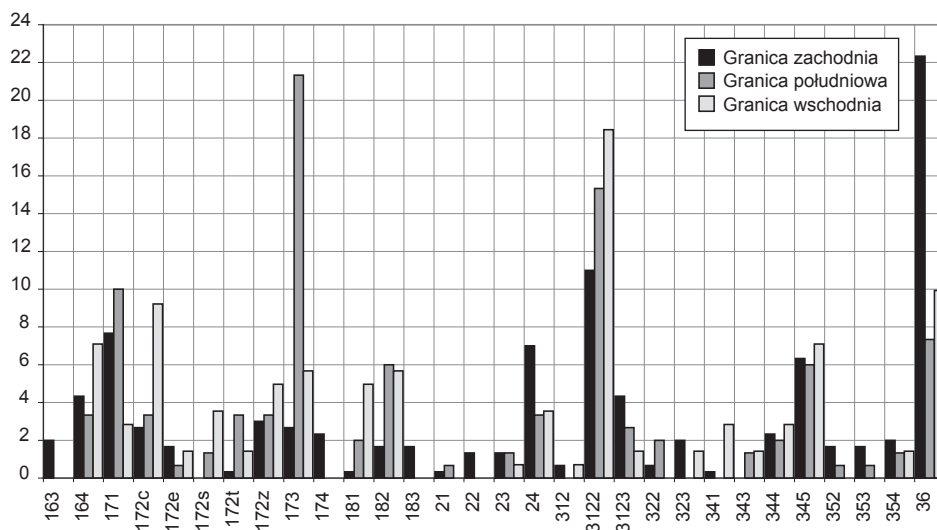
Na podstawie badań cząstkowych poszczególnych granic przeprowadzono analizę wszystkich niemal 600 projektów zrealizowanych w ramach programu Interreg III A w Polsce². Kwoty alokowane na programy współpracy zostały praktycznie w całości wykorzystane, więc w przypadku zdolności absorpcyjnej zasadnie można mówić o sukcesie. Co istotne, znaczące było również zainteresowanie potencjalnych beneficjentów. Wskazuje to, że w okresie programowania 2004–2006 udało się rozpropagować ideę współpracy na wszystkich terenach przygranicznych Polski.

Liczba realizowanych projektów stanowi pochodną środków finansowych dostępnych w ramach poszczególnych programów. Średnia wielkość projektów była przy tym różna – od 159 tys. euro na granicy północno-wschodniej do ok. 270 tys. euro na granicy zachodniej. Wpłynęło to na zróżnicowany poziom koncentracji środków. Najmniejsza koncentracja występowała na granicy wschodniej (na 40% projektów przypadło ok. 75% środków), najwyższa zaś na zachodniej (na 40% projektów przypadło prawie 90% środków). Stanowiło to efekt odmiennej struktury rodzajowej projektów (w ostatnim przypadku duży udział projektów infrastrukturalnych o bardzo wysokiej kwocie dofinansowania).

Pomimo podobnych uwarunkowań instytucjonalnych i formalnoprawnych struktura rodzajowa projektów wykazywała istotne różnice. Były one szczególnie widoczne na najniższym poziomie podziału według kategorii interwencji (ryc. 1). Uwarunkowania specyficzne dla poszczególnych programów odgrywały zatem ważną rolę – na każdej granicy były one inne.

Charakterystyczną cechą granicy południowej był wyjątkowo duży udział projektów dotyczących turystyki. Szczególnie wyraźna dominacja występowała w przypadku tworzenia wspólnych usług dla przemysłu turystycznego (kategoria 173), a mniejsza w zakresie inwestycji majątkowych w turystyce (kategoria 171). Wynikało to z istnienia po obu stronach granicy warunków przyrodniczych sprzyjających zorganizowanym wyjazdom poza miejsce stałego zamieszkania (obszar Sudetów i Karpat). Na rozwój turystyki transgranicznej z pewnością pozytywnie wpłynie brak formalnych granic państwowych po wejściu Polski, Czech i Słowacji do strefy Schengen.

² Nie uwzględniono projektów realizowanych w ramach wspólnego programu polsko-litewsko-rosyjskiego.



Ryc. 1. Projekty realizowane w Polsce w ramach Interreg III A 2004–2006 według kategorii interwencji funduszy strukturalnych (%)

Kategorie interwencji (OJ L 063, 03/03/2001): 163. Doradztwo dla przedsiębiorstw; 164. Wspólne usługi dla przedsiębiorców; 171. Turystyka, inwestycje majątkowe; 173c. Imprezy kulturalne – inwestycje niemajątkowe; 172e. Ścieżki edukacyjne – inwestycje niemajątkowe; 172s. Imprezy sportowe – inwestycje niemajątkowe; 172t. Imprezy turystyczne – inwestycje niemajątkowe; 172z. Pozostałe imprezy – inwestycje niemajątkowe; 181. Projekty badawcze; 182. Transfer technologii i innowacji; 183. Infrastruktura B + R; 21. Polityka rynku pracy; 22. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu; 23. Rozwój kształcenia i szkolenia zawodowego; 24. Potencjał adaptacyjny pracowników; 3122. Drogi lokalne/regionalne; 3123. Ścieżki rowerowe; 323. Usługi dla obywateli; 341. Ochrona powietrza; 343. Odpady komunalne i przemysłowe; 344. Woda pitna; 345. Oczyszczanie ścieków; 353. Ochrona, poprawa i odtworzenie środowiska naturalnego; 354. Dziedzictwo kulturowe; 36. Infrastruktura społeczna i ochrona zdrowia publicznego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Wprawdzie we wszystkich programach projekty infrastruktury drogowej odgrywały ważną rolę, ale na granicy wschodniej ich udział był największy. Stanowiło to zapewne efekt znacznych potrzeb w tym zakresie. Wschodnie pogranicze wyróżniało się ponadto relatywnie dużym udziałem projektów naukowych (badania naukowe i rozwój technologiczny), który wynikał z ożywionego współdziałania jednostek naukowych i badawczych.

Na granicy zachodniej zakres tematyczny projektów był najszerzy. Należy uznać to za konsekwencję największych środków, które na nie przeznaczone. W strukturze rodzajowej zdecydowanie dominowały projekty infrastruktury społecznej, m.in. domy kultury, świetlice, centra kulturalno-edukacyjne. Stanowiło to efekt dobrego przygotowania do pozyskiwania środków z UE samorządów lokalnych, które przeważały w strukturze beneficjentów. Pewne znaczenie mógł mieć również fakt, że tamtejsze samorzady artykułowały nieco inne potrzeby niż

np. na granicy wschodniej. Ponadto na zachodzie zrealizowano więcej przedsięwzięć związanych z infrastrukturą turystyczną, transgranicznymi sieciami rowerowymi, a także z potencjałem adaptacyjnym pracowników.

Występowanie analogicznych uwarunkowań po obu stronach granicy kształtuje specyficzne kierunki współpracy. Można to określić mianem czynnika integrującego, który wpływa na dynamikę i charakter współpracy transgranicznej. Dlatego podczas tworzenia polityki współpracy bardzo ważną rolę powinna odgrywać właśnie identyfikacja owego czynnika. Jeśli zaś nie istnieje, należy zastanowić się nad jego wykreowaniem. Jednak nie wolno zapominać, że nadmierne natężenie czynnika integrującego może doprowadzić do zbyt wąskiego zawężenia współpracy i ograniczenia jej do jednej płaszczyzny. Może to niekorzystnie wpływać na jakość wspólnych działań. Trzeba też podkreślić, że brak takiego czynnika nie przekreśla oczywiście szansy na transgraniczne przedsięwzięcia, ale narzuca konieczność stosowania innych sposobów ich organizacji. Zauważmy, że tworzenie regionów transgranicznych także jest łatwiejsze, jeśli występuje czynnik integrujący (Dołżbłasz, Raczyk 2010b).

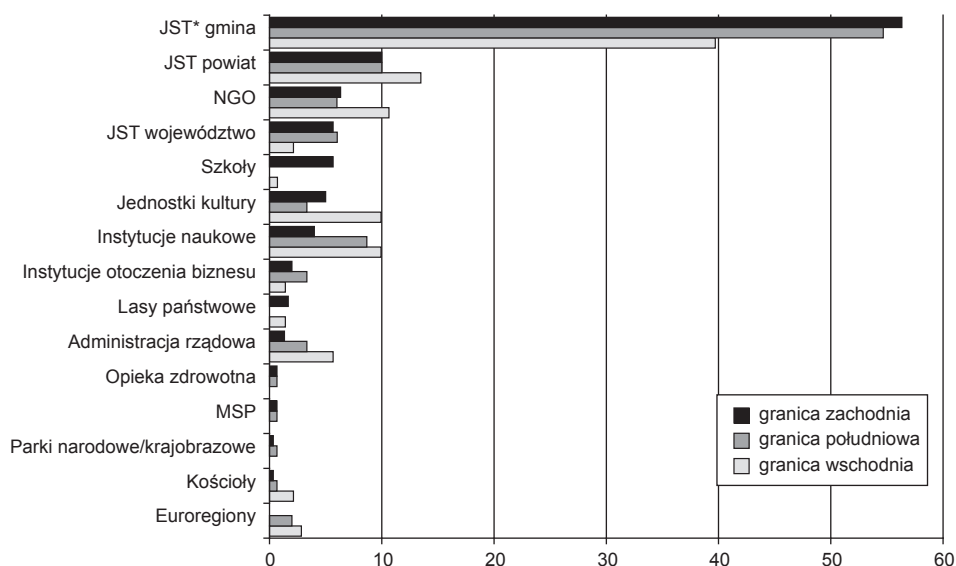
Struktura beneficjentów programów na wszystkich uwzględnionych granicach była podobna (ryc. 2). Występowały jednak także pewne charakterystyczne różnice. W strukturze beneficjentów zdecydowanie przeważały jednostki samorządu terytorialnego, wśród których wyraźnie dominowały gminy. Na granicy wschodniej udział gmin był niższy niż na zachodniej i południowej, co wynikało zwłaszcza:

- ze słabszego przygotowania gmin na wschodzie do udziału w programie i prawdopodobnie do wykorzystywania środków z funduszy strukturalnych w ogóle (brakowało doświadczenia w tym zakresie);
- z mniej intensywnych kontaktów z partnerami po drugiej stronie granicy.

Utrudnienia w kontaktach z partnerami z Białorusi, w mniejszym stopniu z Ukrainy, stanowiły skutek m.in. silnej centralizacji po drugiej stronie granicy i braku równorzędnego partnera na poziomie lokalnym. Współpracę realizowano na wschodzie z dużym udziałem administracji centralnej. Wobec znacznej centralizacji podejmowania decyzji po drugiej stronie granicy właśnie ten szczebel administracji mógł najefektywniej przyczyniać się do przezwyciężania istniejących trudności formalnych we współpracy.

Na granicy zachodniej występował niższy udział instytucji naukowych. Mogło to wynikać z relatywnie niewielkiej atrakcyjności polskich ośrodków naukowych dla ich niemieckich odpowiedników oraz znacznych różnic w poziomie zaawansowania technologicznego i organizacji. W przypadku pozostałych granic te dysproporcje wydają się mniej istotne, a równocześnie udział instytucji naukowych był większy. Z kolei więcej przedsięwzięć realizowały szkoły, które przejawiały aktywność przede wszystkim w zakresie wymian młodzieży. Warto zauważyć, że udział organizacji pozarządowych był większy na granicy wschodniej. Może to z jednej strony wynikać z nieco wyższego poziomu kapitału społecznego na obszarach wschodnich, z drugiej zaś ze słabszego przygotowania jednostek samorządu lokalnego do udziału w programie. Ponadto na granicy wschodniej ob-

serwowano bardziej ożywioną działalność instytucji kultury. Wprawdzie bariera instytucjonalna była tam wyraźnie większa niż na granicy zachodniej, ale bariera kulturowa (w tym językowa) – mniejsza. Programy współpracy przygranicznej w Polsce wschodniej, podobnie jak na pograniczu polsko-niemieckim, wydanie pomagają w przełamywaniu negatywnych stereotypów narodowościowych. W istocie niewielki udział przedsięwzięć, które pomagają w budowaniu kontaktów międzyludzkich, wskazuje, że tego zadania nie udało się dotychczas w pełni zrealizować.



Ryc. 2. Projekty realizowane w Polsce w ramach Interreg III A 2004–2006 według typu beneficjenta (%)

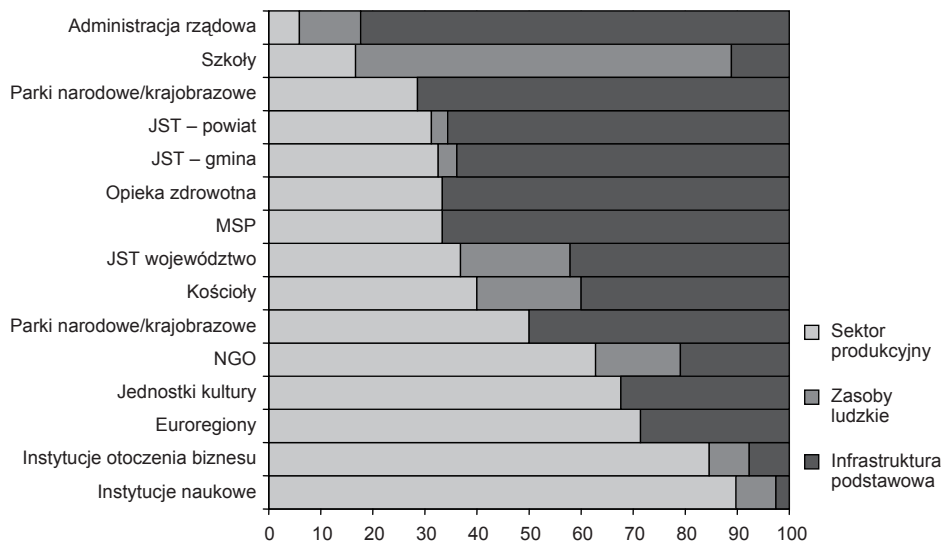
* JST – jednostka samorządu terytorialnego.

Uwaga: Typologia beneficjentów funduszy strukturalnych według Dołzbłasz, Raczyk 2010a.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Analizy zależności między strukturą rodzajową projektów a strukturą beneficjentów na poszczególnych granicach potwierdzają występowanie ogólnych prawidłowości (ryc. 3). Jednostki samorządu terytorialnego i administracja rządowa preferowały projekty z zakresu infrastruktury podstawowej, które odpowiadały ich głównym płaszczyznom działalności. Organizacje pozarządowe, szkoły, instytucje naukowe i jednostki kultury realizowały projekty dotyczące sektora produkcyjnego oraz zasobów ludzkich we właściwych im dziedzinach. Pozostałe grupy beneficjentów odgrywały jedynie niewielką rolę. W przyszłości nie należy się spodziewać wzrostu ich znaczenia. Oznacza to, że na kształt współpracy decydujący wpływ będą wywierać dwie pierwsze grupy. Dostrzeżone zależności wskazują, że zmiana struktury projektów wymaga zmiany struktury benefi-

cjentów. Dlatego należy świadomie kształtować politykę współpracy, dążąc do określonych proporcji między poszczególnymi grupami beneficjentów. Być może wskazane byłoby przygotowanie programów współpracy nie tylko na podstawie celów i priorytetów tematycznych, lecz także docelowych grup beneficjentów³. Działania promujące program wśród potencjalnych beneficjentów oraz ich aktywizacja są narzucającą się koniecznością. Należy przy tym uwzględnić specyfikę grup ubiegających się o wsparcie.



Ryc. 3. Projekty realizowane w Polsce w ramach Interreg III A 2004–2006 według typu beneficjenta i kategorii interwencji (%)

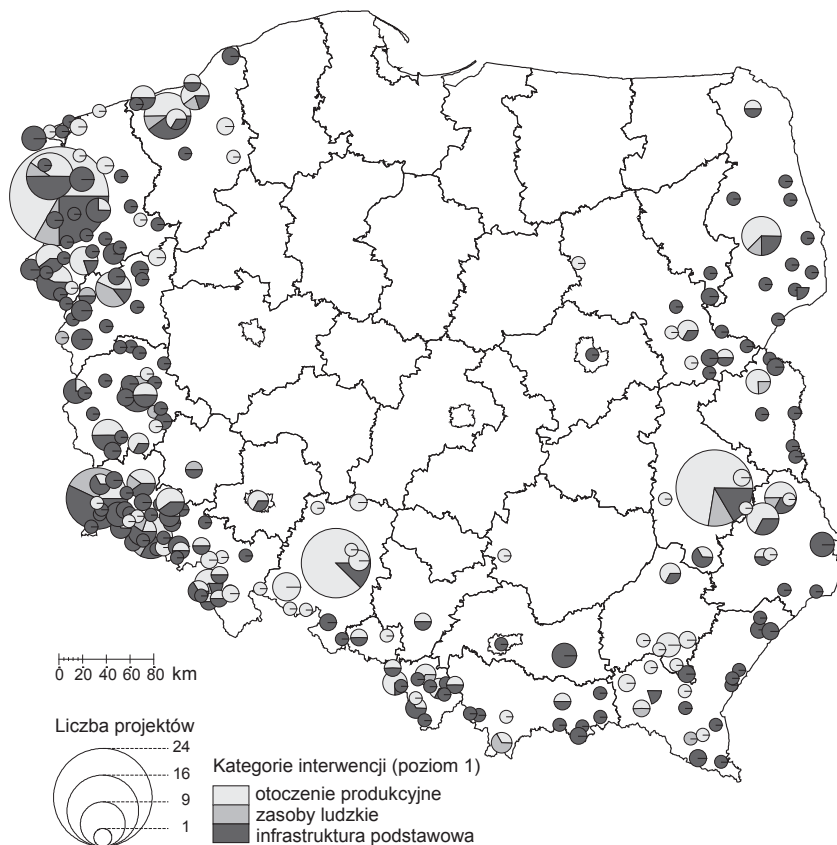
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Strukturę przestrzenną realizowanych projektów cechowało (ryc. 4):

- szczególne znaczenie obszarów miejskich;
- wysoka koncentracja w największych miastach (np. Szczecin, Lublin, Białystok, Opole, Jelenia Góra);
- duże znaczenie przejść granicznych dla tworzenia współpracy, zwłaszcza w podzielonych miastach (np. Zgorzelec/Görlitz, Słubice/Frankfurt nad Odrą);
- zmienne znaczenie odległości od granicy dla lokalizacji projektów, mianowicie: duże na południu, a relatywne niewielkie na wschodzie i zachodzie; może to oznaczać, że czynnik integrujący na granicy południowej wpływa również na lokalizację projektów; warto zauważyć, że przeważają projekty realizowane na terenie występowania czynnika, czyli obszarach górskich Sudetów i Karpat;

³ Wprawdzie w dokumentach programowych wyróżnia się potencjalnych beneficjentów poszczególnych działań, ale w niewielkim stopniu uwzględnia się ich realne zainteresowania, a także zdolności zgłaszania i realizacji projektu współpracy.

- znacząca rola liderów lokalnych w nawiązywaniu współpracy (np. stowarzyszenia gmin);
- częściowe uwarunkowanie poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego (wyższy poziom rozwoju jako czynnik sprzyjający współpracy).



Ryc. 4. Rozmieszczenie projektów realizowanych w ramach Interreg III A 2004–2006 według kategorii interwencji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

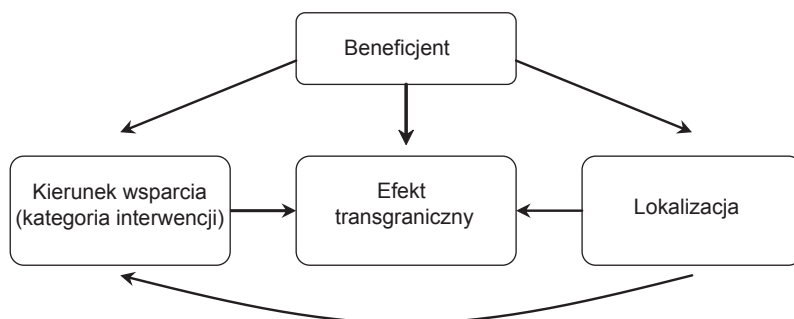
Efekt transgraniczny

W przypadku znacznej części badanych przedsięwzięć efekt transgraniczny należy uznać za względnie słaby. Doprowadziła do tego przede wszystkim określona struktura rodzajowa projektów – dominacja inwestycji infrastrukturalnych. Takie działania można było realizować nawet bez partnera po drugiej stronie granicy. Niewielkie oddziaływanie transgraniczne wynika także ze struktury beneficjentów programu, w której zdecydowanie dominowały samorządy lokalne i regionalne. Tego rodzaju podmioty – m.in. z powodów formalnopraw-

nych – miały bardzo duże trudności w realizacji złożonych działań międzypaństwowych. Należy odnotować duże znacznie bariery w postaci niewystarczającej świadomości roli efektu transgranicznego w działaniach realizowanych w ramach Interreg III. Za Jamesem W. Scottem (1996) można stwierdzić, że współpraca w wielu wypadkach ogranicza się do realizacji projektów inwestycyjnych (głównie infrastrukturalnych).

Warto zwrócić uwagę na charakterystyczne współzależności między poszczególnymi cechami wspólnych przedsięwzięć (ryc. 5):

- rodzaj beneficjenta wpływa na kierunek wsparcia, lokalizację i bezpośrednio na efekt transgraniczny;
- lokalizacja projektu (np. w układzie obszar wiejski–miasto) wpływa na kierunek wsparcia i efekt transgraniczny, zwłaszcza w przypadku niewielkiej odległości od granicy;
- kierunek wsparcia (rodzaj podejmowanych działań) wpływa na efekt transgraniczny.



Ryc. 5. Elementy organizacyjne kształtujące efekt transgraniczny projektów realizowanych w ramach programów Interreg III A

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowany schemat ukazuje, że kierunek wsparcia jest czynnikiem zdeterminowanym przez najwięcej elementów. Pozwala to sformułować wniosek, że odgrywa on kluczową rolę w kształtowaniu efektu transgranicznego. Wzmocnienie efektu transgranicznego projektów zależy od kompleksowych działań, dlatego zmiana tylko jednego elementu określającego projekty może się okazać niewystarczająca. Należy położyć większy niż dotychczas nacisk na efekt transgraniczny. W praktyce bardzo często okazuje się, że schodzi on na dalszy plan i bywa podporządkowywany doraźnym celom, np. wykorzystaniu środków UE, potrzebom inwestycyjnym i łatwości realizacji.

Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że mimo różnych uwarunkowań struktura projektów była częściowo podobna. Wynika to z fak-

tu, że istotną rolę w procesie różnicowania charakteru współpracy odgrywała przede wszystkim struktura aktorów współpracy, która była zasadniczo jednolita. Dominacja projektów infrastrukturalnych wynikała z ogromnych potrzeb inwestycyjnych wszystkich przygranicznych Polski, które przez wiele lat należały do obszarów peryferyjnych. Ponadto okazało się, że na wszystkich granicach współpraca jedynie w małym stopniu sprzyjała budowie regionów transgranicznych. Zdecydowanie większą wagę przywiązywano do realizacji bieżących, patrykularnych potrzeb – zarówno Polski, jak i krajów sąsiednich.

Za jedną z najważniejszych okoliczności różnicujących charakter współpracy należy uznać występowanie czynnika integrującego. Dobitnie świadczy o tym sytuacja na granicy południowej. Położenie pogranicza polsko-czeskiego i polsko-słowackiego we wspólnych pasmach górskich, a także nieobecność silnych barier politycznych i kulturowych sprawiają, że najważniejszymi aspektami współdziałania stały się turystyka i ochrona środowiska. Górską granicę okazała się paradoksalnie nie barierą (a przynajmniej w mniejszym stopniu), ale ważną przesłanką współpracy. Na południu można zaobserwować bardziej zaawansowane formy współpracy, co stwarza szansę na powstanie regionu transgranicznego.

Uwarunkowania polityczne również odgrywają istotną rolę, ograniczając możliwości współpracy na granicy zewnętrznej UE, szczególnie ze względu na formalizację granicy i znaczną centralizację w sąsiednich krajach. W przypadku sąsiedztwa ze „starym” krajem członkowskim UE (Niemcy) dłuższe doświadczenie i znacznie większe nakłady finansowe nie podniosły wydatnie jakości współpracy. Znacznie ważniejsze okazały się różnice utrudniające wzajemne relacje. Natomiast na granicach z nowymi członkami UE, czyli Czechami i Słowacją, wiele podobieństw czyniło współpracę łatwiejszą mimo relatywnie mniejszych doświadczeń. Zatem słuszną okazała się teza, że względne podobieństwo obszarów po obu stronach granicy sprzyja nasileniu wspólnych działań.

Analiza związku przestrzennego rozmieszczenia projektów w ramach Interreg III A z poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego poszczególnych obszarów wykazała, że realizacja programów współpracy może prowadzić do wzrostu różnicowań intraregionalnych. Może to świadczyć o istnieniu bariery finansowej, która ogranicza aktywność beneficjentów z obszarów słabo rozwiniętych. Dłuższe trwanie takiej sytuacji może prowadzić do powstania przestrzennych struktur współpracy jedynie na terenach cechujących się wyższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Jeśli współpraca jest intensywna, ale odbywa się tylko na wybranych obszarach, budowanie spójnych regionów transgranicznych staje się niezmiernie trudnym zadaniem.

Skuteczne kreowanie polityki regionalnej wymaga aktywizacji podmiotów gospodarczych oraz instytucji non profit. Należy również dążyć do nadania współpracy jak najbardziej oddolnego charakteru, który odzwierciedlałby aktualne potrzeby lokalnych społeczności. Wskazane jest utrwalenie świadomości istnienia wspólnego obszaru przygranicznego wśród mieszkańców oraz władz lokalnych i regionalnych na wszystkich pograniczach. Oczywiście należy w takich działaniach uwzględniać także partnerów po drugiej stronie granicy. Co ważne, kon-

takty lokalnych liderów z partnerami zagranicznymi powinny wykraczać poza spotkania związane wyłącznie z realizacją programów współpracy. Znacznie ułatwiłoby to budowanie wspólnych regionów transgranicznych. Za właściwą miarę sukcesu w zakresie transgranicznego współdziałania należy uznać powstanie trwałej sieci współpracy na pograniczu, która obejmowałaby zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i inne podmioty działające w regionie.

Literatura

- Anderson J., O'Dowd L., 1999, „Borders, border regions and territoriality: Contradictory meanings, changing significance”, *Regional Studies*, t. 33, nr 7, s. 593–604.
- Belof M., Mironowicz I., Mlek M., Zipser T., Polański T., 2008, *Uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski wynikające z sąsiedztwa z republiką Czech*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, s. 233–274 [dostęp 30.07.2011: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_krajowy/polska_polityka_przestrzenna/prace_nad_KPZK_2008_2033/Documents/Mironowicz.pdf].
- Brunet-Jailly E., 2005, „Theorizing borders: An interdisciplinary perspective”, *Geopolitics*, t. 10, nr 4, s. 633–649.
- Church A., Reid P., 1999, „Cross-border co-operation, institutionalization and political space across the English Channel”, *Regional Studies*, t. 33, nr 7, s. 643–655.
- Ciok S., 1990, *Problematyka obszarów przygranicznych Polski południowo-zachodniej. Studium społeczno-ekonomiczne*, Warszawa–Wrocław: Państwowe Wydawnictwo Naukowe (*Acta Universitatis Wratislaviensis, Studia Geograficzne*, nr 48).
- Ciok S., 2004, *Pogranicze polsko-niemieckie. Problemy współpracy transgranicznej*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Ciok S., Raczyk A., 2008, „Implementation of the EU community initiative Interreg III A at the Polish-German border: An attempt at evaluation”, w: M. Leibenath, E. Korcelli-Olejniczak, R. Knippschild (red.), *Cross-border governance and sustainable spatial development. Mind the gaps!*, Berlin: Springer-Verlag.
- Ciok S., Leśniak M., Dołżbłasz S., Raczyk A., 2008, *Polska–Niemcy. Współpraca i konkurencja na pograniczu*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego (*Acta Universitatis Wratislaviensis, Studia Geograficzne*, nr 81).
- Commission Regulation (EC), No 438/2001 of 2 March 2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the management and control systems for assistance granted under the Structural Funds; OJ L 063, 03/03/2001 P. 0021–0043.
- Dołżbłasz S., 2009, „Divided cities as links of cross-border cooperation and their role at the Polish-German border”, *Region and Regionalism*, t. 9, nr 2, s. 221–232.
- Dołżbłasz S., Raczyk A., 2007, „New versus old cross-border cooperation programmes in the example of Polish-Czech and Polish-German border areas”, *Europa XXI*, nr 16, s. 153–165.
- Dołżbłasz S., Raczyk A., 2010a, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Dołżbłasz S., Raczyk A., 2010b, „The role of the integrating factor in the shaping of transborder co-operation: The case of Poland”, *Quaestiones Geographicae*, t. 29, nr 4, s. 65–73.

- Eberhardt P., 2004, *Polska i jej granice. Z historii polskiej geografii politycznej*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- ESPON, 2006, *Atlas. Mapping the structure of the European territory*, Bonn: European Spatial Planning Observation Network.
- Gorzela G., Bachtler J., Kasprzyk M. (red.), 2004, *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej: Doświadczenia polsko-niemieckie*, Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gorzela G., Krok K. (red.), 2006, *Nowe granice Unii Europejskiej – współpraca czy wykluczenie?*, Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gruchman B., Nowińska-Łaźniewska E., Parowicz I., Kötze A., Huskoba G., Osiecka A., 2002, „Współpraca transgraniczna przedsiębiorstw na pograniczu polsko-niemieckim na przykładzie województw zachodniopomorskiego i lubuskiego oraz landu Brandenburgii”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(10), s. 23–48.
- Haase A., Wust A., 2004, „Advancing integration or constructing new barriers to co-operation? Stimuli and restrictions for cross-border communication at the Polish Eastern border on the eve of EU enlargement”, *Journal of Borderlands Studies*, t. 19, nr 2, s. 77–100.
- Hall P., 2008, „Opportunities for democracy in cross-border regions? Lessons from the Oresund Region”, *Regional Studies*, t. 42, nr 3, s. 423–435.
- Janc K., 2008, „The historical shaping of social capital levels in Poland”, *Regions Magazine*, t. 270, nr 1, s. 14–16.
- Jańczak J., 2008, „Polsko-niemieckie regiony transgraniczne i miasta transgraniczne po 2004 roku. Pomiędzy pragmatyzmem instytucjonalnym a izolacją społeczną”, w: S. Dołzbłasz, A. Raczyk (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Europa bez granic – nowa jakość przestrzeni*, Wrocław: Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego UW, s. 93–100.
- Jones R., 2009, „Categories, borders and boundaries”, *Progress in Human Geography*, t. 33, nr 2, s. 174–189.
- Jurczek P., 2002, „Cross-border cooperation in the German-Czech-Polish border region at the turn of the century”, *Journal of Borderlands Studies*, t. 17, nr 2, s. 97–103.
- Kawałko B., 2008, *Granica wschodnia jako czynnik ożywienia i rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów przygranicznych. Synteza*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego [dostęp 20.07.2011: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/Documents/b3fd8a3c919b4f59a5d7b1be771706a7Kawako.pdf].
- Komornicki T., 1999, *Granice Polski. Analiza zmian przenikalności w latach 1990–1996*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Komornicki T., 2004, „Przemiany przenikalności polskich granic w latach 1990–2002”, w: T. Markowski (red.), *Przestrzeń w zarządzaniu rozwojem regionalnym i lokalnym*, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, s. 391–406 (*Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, z. 211).
- Komornicki T., 2005, „Transport transgraniczny jako pojęcie geograficzne”, *Prace Komisji Geografii Komunikacji*, t. 11, s. 55–64.
- Komornicki T., 2008a, „Polska granica wschodnia – zmiany w natężeniu, strukturze i kierunkach interakcji w latach 1990–2007”, w: S. Dołzbłasz, A. Raczyk (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Europa bez gra-*

- nic – nowa jakość przestrzeni*, Wrocław: Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego UWr, s. 109–120.
- Komornicki T., 2008b, „Granica polsko-białoruska jako bariera przestrzenna”, w: D. Świątek, M. Bednarek, P. Siłka (red.), *Współczesne problemy badawcze geografii polskiej – geografia człowieka*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN, s. 55–61.
- Koschatzky K., 2000, „A river is a river – cross-border networking between Baden and Alsace”, *European Planning Studies*, t. 8, nr 4, s. 429–449.
- Krätke S., 1999, „Regional integration or fragmentation? The German-Polish border region in a new Europe”, *Regional Studies*, t. 33, nr 7, s. 631–641.
- Krätke S., 2002, „The regional impact of EU Eastern enlargement: A view from Germany”, *European Planning Studies*, t. 10, nr 5, s. 651–664.
- Krok K., Smętkowski M. (red.), 2006, *Cross-border Co-operation of Poland after EU Enlargement: Focus on Eastern Border*, Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- 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*, t. 20, nr 1, s. 77–100.
- Misiak W., Rejzner A. (red.), 2002, *Pogranicze polsko-litewskie: aktywizacja współpracy*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Minghi J.V., 1963, „Boundary studies in political geography”, *Annals of the Association of American Geographers*, t. 53, nr 3, s. 407–428.
- Miszczuk A., 2008a, *Zewnętrzna granica Unii Europejskiej – Ukraina. Możliwości wykorzystania dla dynamizacji procesów rozwojowych*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego [dostęp 30.07.2011: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/Documents/aeef196308c4633b06760776c558234Miszczuk.pdf].
- Miszczuk A., 2008b, „Dysproporcje w rozwoju pogranicza polsko-ukraińskiego w warunkach integracji europejskiej”, w: S. Dołżbłasz, A. Raczyk (red.), *Przekształcenia Regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Europa bez granic – nowa jakość przestrzeni*, Wrocław: Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego UWr, s. 149–155.
- Miszczuk A., Kawałko B. (red.), 2005, *Pogranicze polsko-ukraińskie. Środowisko, społeczeństwo, gospodarka*, Zamość: Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji. Centrum Badawczo-Szkoleniowe; Lublin: Urząd Statystyczny.
- Moraczewska A., 2008, *Transformacja funkcji granic Polski*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Newman D., 2006, „The lines that continue to separate us: Borders in our ‘borderless’ world”, *Progress in Human Geography*, t. 30, nr 2, s. 143–161.
- Newman D., Paasi A., 1998, „Fences and neighbours in the postmodern world: Boundary narratives in political geography”, *Progress in Human Geography*, t. 22, nr 2, s. 186–207.
- Nicol H.N., Minghi J., 2005, „The continuing relevance of borders in contemporary contexts”, *Geopolitics*, t. 10, nr 4, s. 680–687.
- Otok S., 2007, *Geografia polityczna. Geopolityka, ekopolityka, globalistyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Palmowski T., 2000, *Rola regionów transgranicznych w procesie integracji Europy Bałtyckiej*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

- Palmowski T. (red.), 2007, *Pogranicze polsko-rosyjskie. Problemy współpracy transgranicznej z obwodem kaliningradzkim*, Gdynia–Pelplin: Wydawnictwo Bernardinum.
- Perkmann M., 1999, „Building governance institutions across European borders”, *Regional Studies*, t. 33, nr 7, s. 657–667.
- Potocki J., 2010, *Funkcje turystyki w kształtowaniu transgranicznego regionu górskiego Sudetów*, Wrocław: Wrocławskie Towarzystwo Naukowe.
- Proniewski M., Proniewski M., 2008, *Zewnętrzna granica Unii Europejskiej – Białoruś. Możliwości wykorzystania dla dynamizacji procesów rozwojowych. Współpraca transgraniczna*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego [dostęp 30.07.2011: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/Documents/7f829d86779e487f8912ad00c6b5764cProniewski.pdf].
- Rykiel Z., 1990, „Region przygraniczny jako przedmiot badań geograficznych”, *Przegląd Geograficzny*, t. 62, z. 3/4, s. 263–272.
- Rykiel Z., 1991, *Rozwój regionów stykowych w teorii i w badaniach empirycznych*, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Rykiel Z., 2006, *Podstawy geografii politycznej*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Scott J.W., 1996, „Dutch-German Euroregions: A model for transboundary co-operation?”, w: J. Scott, A. Sweedler, P. Ganster, W. Eberwein (red.), *Border regions in functional transition: European and North American perspectives*, Berlin: IRS Erkner.
- Scott J.W., 1999, „European and North American contexts for cross-border regionalism”, *Regional Studies*, t. 33, nr 7, s. 605–617.
- Scott J.W., Collins K., 1997, „Inducing transboundary regionalism in asymmetric situations: The case of the German-Polish border”, *Journal of Borderlands Studies*, t. 12, nr 1/2, s. 97–121.
- Sobczyński M., 2006, *Państwa i terytoria zależne. Ujęcie geograficzno-polityczne*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Spierings B., van der Velde M., 2008, „Shopping, borders and unfamiliarity: Consumer mobility in Europe”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, t. 99, nr 4, s. 497–505.
- Strykiewicz T., 1996, „Uwarunkowania polsko-niemieckiej współpracy przygranicznej na tle polityki regionalnej”, w: Z. Chojnicki, T. Strykiewicz (red.), *Problemy współpracy regionalnej w polsko-niemieckim obszarze przygranicznym*, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, s. 7–20 (*Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, z. 171).
- Strykiewicz T., 1998, „The changing role of border zones in the transforming economies of East-Central Europe: The case of Poland”, *GeoJournal*, t. 44, nr 3, s. 203–213.
- Szul R., 2005, „Borders, languages and European integration”, w: M. Koter, M. Sobczyński (red.), *The role of borderlands in united Europe. Historical, ethnic and geopolitical problems of borderlands*, Łódź: Państwowy Instytut Naukowy; Opole: Instytut Śląski, s. 7–22.
- Szul R., 2008, „Europa bez granic językowych?”, w: D. Ilnicki, K. Janc (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Europa bez granic – nowe wyzwania*, Wrocław: Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego UW, s. 19–25.
- Topaloglou L., Kallioras D., Manetos P., Petrakos G., 2005, „A border regions typology in the enlarged European Union”, *Journal of Borderlands Studies*, t. 20, nr 2, s. 67–89.

- Van Houtum H., 2000, „An overview of European geographical research on borders and border regions”, *Journal of Borderlands Studies*, t. 15, nr 1, s. 57–83.
- Węclawowicz G., Degórski M., Komornicki T., Korzeń J., Bański J., Korzeń J., Soja R., Śleszyński P., Więckowski M., 2006, *Studia nad przestrzennym zagospodarowaniem obszaru wzdłuż granicy polsko-niemieckiej*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN im. Stanisława Leszczyckiego.
- Więckowski M., 2004, *Przyrodnicze uwarunkowania kształtowania się polsko-słowackich więzi transgranicznych*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

TRANS-BORDER COOPERATION PROJECTS ON THE EXTERNAL AND INTERNAL EU BORDERS — POLAND CASE STUDY

The aim of this paper was to analyse the role of borders and types of borderlands in cross-border cooperation. Almost 600 projects from seven Interreg IIIA Programmes, in which Polish border regions participated in the years 2004–2006, were examined. The authors paid special attention to the question whether the structure of co-operation fields is uniform or diversified along all borders. Although many similarities did exist, there were also important differences. It turned out that the common legal framework of Interreg Programmes did not guarantee exactly the same realisation of trans-border cooperation. The so called ‘integrating factor’ also played an important role. The type of border and neighbouring country, as well as different local conditions also had an impact on the programmes’ implementation. Therefore, the effectiveness of trans-border programmes depends on their adjustment to specific regional conditions.

Key words: cross-border cooperation, border regions, EU external border, EU internal border, Interreg, Poland.