

Andrzej Raczyk

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: andrzej.raczyk@uwr.edu.pl
ORCID: 0000-0002-6400-6087

Sylwia Dołzbłasz

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: sylwia.dolzbłasz@uwr.edu.pl
ORCID: 0000-0002-3206-2690

ORGANIZACJE REALIZUJĄCE PROJEKTY WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ NA POGRANICZACH POLSKI – ZMIANY W LATACH 2007-2013 ORAZ 2014-2020*

DOI: 10.15611/pn.2022.3.09

JEL Classification: R58

© 2022 Andrzej Raczyk, Sylwia Dołzbłasz

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Raczyk, A. i Dołzbłasz, S. (2022). Organizacje realizujące projekty współpracy transgranicznej na pograniczach Polski – zmiany w latach 2007-2013 oraz 2014-2020. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 66(3).

Streszczenie: Celem opracowania była identyfikacja prawidłowości w odniesieniu do organizacji realizujących projekty współpracy transgranicznej i ich zmian w czasie. Badaniem objęto łącznie ponad 2,4 tys. organizacji realizujących około 1,5 tys. projektów współpracy. W analizie wykorzystano metody opisu zbiorowości statystycznej. Artykuł stanowi jedną z pierwszych analiz porównawczych dotyczących projektów współpracy transgranicznej realizowanych na wszystkich granicach Polski w dwóch kolejnych okresach programowania UE: 2007-2013 oraz 2014-2020. Badanie pokazało bardzo dużą zmienność organizacji zaangażowanych we współpracę w czasie, czemu towarzyszyły jednakże względna stabilność struktur rodzajowych tych organizacji oraz stabilność struktur przestrzennych. Ta ostatnia była warunkowana czynnikiem odległości od granicy państwowej oraz istnieniem dużych ośrodków miejskich. Uzyskane wyniki stanowią istotny wkład w lepsze zrozumienie wyzwań związanych z realizacją polityki współpracy UE.

Słowa kluczowe: projekty transgraniczne, organizacje, stabilność współpracy transgranicznej, pogranicze, Polska.

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

1. Wstęp

Współpraca transgraniczna od lat 90. XX w. stanowi istotny i trwały element polityk inwestycyjnych Unii Europejskiej. W historii swojego rozwoju przeszła przy tym zasadniczą ewolucję – od inicjatywy wspólnotowej z relatywnie niewielkim budżetem do jednego z celów polityki spójności UE w latach 2007-2013 oraz 2014-2020. W konsekwencji współpraca transgraniczna stała się jednym z kluczowych instrumentów polityki rozwoju UE wspierających współpracę pomiędzy najważniejszymi rodzajami organizacji (sektora zarówno publicznego, jak i prywatnego) w bardzo różnorodnych zakresach tematycznych oraz wymiarach przestrzennych (Dołzbłasz, 2017).

Współpraca transgraniczna była realizowana od początku akcesji krajów Europy Środkowo-Wschodniej (w tym Polski) do UE. Jakkolwiek w kolejnych okresach programowania polityki spójności UE w naturalny sposób podlegała ona pewnym modyfikacjom, związanym m.in. z formułowaniem nowych celów strategicznych czy też modyfikacją priorytetów inwestycyjnych, w latach 2007-2013 oraz 2014-2020 można mówić o względnej trwałości zasadniczych podstaw polityki współpracy transgranicznej. Trwałość ta odnosiła się do ogólnych zasad realizacji współpracy dotyczących m.in.:

- wspólnej realizacji projektów, w tym obowiązkowego udziału w każdym projekcie transgranicznym co najmniej dwóch partnerów z różnych krajów,
- stosowania zasady partnera wiodącego (beneficjenta głównego) w realizacji projektów,
- bardzo podobnego zakresu organizacji kwalifikujących się do wsparcia,
- bardzo podobnego zasięgu geograficznego (obszaru wsparcia) programów współpracy,
- funkcjonowania analogicznego układu instytucjonalnego związanego z formalną realizacją programów współpracy, obejmującego m.in. instytucje zarządzające, certyfikujące, audytowe oraz międzynarodowe wspólne sekretariaty techniczne wspierające instytucje zarządzające we wdrażaniu programów.

Dodatkowymi czynnikami, istotnymi dla trwałości uwarunkowań rozwoju współpracy transgranicznej w latach 2007-2020, były:

- Niezmiennność rodzaju granic państwowych Polski, które obejmowały granice wewnętrzne UE z państwami znajdującymi się zarazem w strefie Schengen (Niemcy, Czechy, Słowacja i Litwa) oraz granice zewnętrzne UE (z Ukrainą, Białorusią i Rosją) o znacząco większym stopniu sformalizowania i istotnie większym oddziaływaniu jako bariera dla rozwoju powiązań społeczno-gospodarczych.
- Relatywnie stabilna sytuacja geopolityczna na badanym obszarze. Jej faktycznym i symbolicznym zakończeniem był kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej (od połowy 2021 r.), którego konsekwencją było wprowadzenie stanu wyjątkowego na polskiej części pogranicza i rozpoczęcie budowy płotu oddzielającego oba kraje (Wicha, 2021). Ponadto od marca 2022 r. w związku z wojną w Ukrainie decyzją Komisji Europejskiej zawieszono współpracę transgraniczną z Federacją Rosyjską i Białorusią (Commission suspends..., 2022).

- Pandemia COVID-19 i ograniczenia w przemieszczaniu się (w tym przekraczanie granic państwowych) od marca 2020 r.

Dwa ostatnie uwarunkowania mają fundamentalne znaczenie dla rozwoju współpracy transgranicznej, jednak ich wpływ będzie odczuwalny przede wszystkim w kolejnym okresie programowania tej współpracy (2021-2027).

W tym kontekście zasadna wydaje się próba odpowiedzi na pytanie, czy w warunkach względnej stabilności formalnych uwarunkowań współpracy, obserwowanych w okresie 2007-2020, jej realizacja (w wymiarze m.in. struktur organizacji zaangażowanych we współpracę) przybiera również stabilny charakter. Należy przy tym podkreślić niedostatek badań współpracy transgranicznej prowadzonych jednocześnie w dłuższym horyzoncie czasowym, na różnych pograniczach, a także z uwzględnieniem obszarów po obu stronach granicy państwowej. Niniejsza praca stanowi próbę częściowego wypełnienia tej luki poznawczej.

Celem pracy była identyfikacja prawidłowości w odniesieniu do organizacji realizujących projekty współpracy transgranicznej i ich zmian w czasie w kontekście stabilności współpracy. Stabilność ta rozumiana była jako powtarzalność w dwóch badanych okresach w zakresie występowania poszczególnych organizacji, powtarzalność ich struktur formalnoprawnych i przedmiotowych, powtarzalność wielkości konsorcjów projektowych, powtarzalność miejsc lokalizacji organizacji zaangażowanych we współpracę. Zakres przestrzenny objął obszary pograniczy Polski wzdłuż granic lądowych, przebiegających wzdłuż wewnętrznych (Polska–Niemcy, Polska–Czechy, Polska–Słowacja, Polska–Litwa) i zewnętrznych granic UE (Polska–Ukraina, Polska–Białoruś, Polska–Rosja). Horyzont czasowy badania wiązał się z porównaniem dwóch okresów programowania polityki spójności: 2007-2013 oraz 2014-2020.

W kontekście sformułowanego celu i przyjętego zakresu badań w pracy uwzględniono wszystkie organizacje biorące udział w realizacji projektów współpracy transgranicznej (bez projektów pomocy technicznej) w programach:

- Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2007-2013 (Polska–Brandenburgia, Meklemburgia/Pomorze Przednie–Brandenburgia–Polska, Saksonia–Polska, Czechy–Polska, Polska–Słowacja, Litwa–Polska),
- Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa 2007-2013 (Polska–Białoruś–Ukraina, Litwa–Polska–Rosja),
- INTERREG 2014-2020 (Brandenburgia-Polska, Meklemburgia/Pomorze Przednie–Brandenburgia–Polska, Polska–Saksonia, Czechy–Polska, Polska–Słowacja, Litwa–Polska),
- Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa 2014-2020 (Polska–Białoruś–Ukraina, Polska–Rosja).

Łącznie było to 2437 organizacji realizujących 1577 projektów współpracy transgranicznej. Podstawą analizy były metody opisu zbiorowości statystycznej. Artykuł stanowi jedną z pierwszych analiz porównawczych dotyczących projektów współpracy transgranicznej realizowanych na wszystkich granicach Polski w dwóch

kolejnych okresach programowania UE. Uzyskane wyniki pozwolą na lepsze zrozumienie wyzwań związanych z polityką współpracy UE w odniesieniu do organizacji zaangażowanych w jej realizację. W dalszej części artykułu dokonano omówienia najważniejszych, teoretycznych aspektów współpracy, przedstawiono wyniki przeprowadzonych badań empirycznych, a także dokonano ich podsumowania i syntezy.

2. Teoretyczne aspekty współpracy transgranicznej w kontekście organizacji realizujących projekty transgraniczne

Współpraca transgraniczna pojawiła się i rozpowszechniła jako wspólna strategia przewycięzania dzielącej funkcji granicy (granicy ujmowanej jako bariera) poprzez integrację obszarów przygranicznych na poziomie krajowym, ale przede wszystkim regionalnym i lokalnym. Oddziałuje ona na obszary przygraniczne i może prowadzić do powstawania regionów transgranicznych rozciągających się po obu stronach granicy, charakteryzujących się różnego rodzaju silnymi powiązaniem, występującymi na wielu poziomach, a także specyficznymi formami funkcjonowania władz lokalnych, mieszkańców czy przedsiębiorstw, będących wyrazem zmian w „terytorialności pogranicza” (Popescu, 2011). Jest postrzegana jako pozytywne zjawisko dla rozwoju regionalnego i integracji europejskiej (Svensson, 2021).

Biorąc pod uwagę wielopłaszczyznowość problematyki współpracy transgranicznej i rozwoju pograniczy, należy stwierdzić, że stanowi ona ważny i obszerny przedmiot badań o charakterze interdyscyplinarnym (m.in. Boehmer i Peña, 2012; Brunet-Jailly, 2005; Jones, 2009; Newman i Paasi, 1998; Popescu, 2011). Istotnym jej nurtem są prace poświęcone współpracy formalnej realizowanej w ramach polityki spójności UE. Dotychczasowe badania programów współpracy transgranicznej na pograniczach Polski poświęcone były głównie analizie jej efektów w wymiarze społecznym, ekonomicznym lub przestrzennym (m.in. Dołzbłasz, 2017; Gorzelak, Bachtler i Kasprzyk, 2004; Gorzelak i Krok, 2006; Gorzelak i Zawalińska, 2013; Krok i Smętkowski, 2006; Raczyk, Dołzbłasz i Leśniak-Johann, 2012), w tym ocenie programów współpracy (m.in. Bachtler, Bachtler i Kasprzyk, 2005; Olejniczak, 2008). Relatywnie niewiele prac dotyczyło zaś kwestii trwałości współpracy podejmowanej w kontekście transgranicznym (m.in. Kurowska-Pysz i Szczepańska-Woszczyzna, 2017; Szmigiel-Rawska, 2013; Szmigiel-Rawska i Dołzbłasz, 2012).

Jak wskazują Dołzbłasz i Szmigiel-Rawska (2022), bazując na koncepcji zarządzania dobrami wspólnymi Ostrom (2009), jedną z najważniejszych cech współpracy jest przewidywalność, która odróżnia ją od zwykłych relacji rynkowych. W tym kontekście Unia Europejska, odgrywając rolę „parasola” wspierającego współpracę (Baldersheim i Ståhlberg, 1999), stanowi ważny czynnik ułatwiający przewidywalność relacji i określanie zasad podejmowanych wspólnie działań przez jednostki realizujące współpracę.

Początkowo współpraca transgraniczna w wymiarze UE koncentrowała się na jej wymiarze instytucjonalnym oraz jego powiązaniu z procesami integracji. Stąd też

jej kluczowymi zagadnieniami były uwarunkowania prawne, struktury współpracy oraz ich instrumenty, działania i dokumenty (Blasco, Guia i Prats, 2014). Z czasem rozumienie współpracy transgranicznej znacznie się rozszerzyło, obejmując m.in. współpracę pomiędzy firmami, innymi organizacjami spoza sektora publicznego, a także nieformalne relacje oparte na przyjaźni i prywatnej znajomości (Dołzbłasz i Raczyk, 2017; Krätke i Borst, 2007; Lara-Valencia, 2011, Raczyk, Dołzbłasz i Leśniak-Johann, 2012). W badaniach podkreśla się przy tym trudności (lub wręcz niemożność) tworzenia efektywnych instytucji transgranicznych (Hooper i Kramersch, 2007; Szmigiel-Rawska, 2016). W tym kontekście fundamentem trwałości współpracy transgranicznej powinny być stabilne instytucje społeczne funkcjonujące na poziomach lokalnym, regionalnym i transgranicznym (Szmigiel-Rawska, 2016), mające stabilne i pogłębione relacje z partnerami zagranicznymi.

Rozwój współpracy transgranicznej jest w znacznej mierze uzależniony od inicjatyw podejmowanych przez instytucje krajowe i międzynarodowe. Natomiast jej faktyczny obraz warunkowany jest zaangażowaniem władz i społeczności lokalnych w proces kształtowania, wspierania, upowszechniania i realizowania współpracy. Stąd w wymiarze praktycznym zależy ona w znacznym stopniu od uwarunkowań oraz aktorów lokalnych i regionalnych (Scott, 1999). W efekcie charakter powiązań transgranicznych może kształtować się odmiennie na różnych pograniczach pomimo podobnego systemu instytucjonalnego wsparcia współpracy.

W badaniach przeprowadzonych przez Szmigiel-Rawską (2016) z punktu widzenia trwałości współpracy zidentyfikowano najważniejsze cechy idealnego partnera tego współdziałania. Objęły one zaufanie, podobieństwo, bliskość, chęć do współpracy i dobrą reputację. Rozpatrując cel badań niniejszej pracy, najważniejsze wydają się cechy podobieństwa oraz bliskości. W przypadku badanych organizacji podobieństwo to jest rozumiane funkcjonalnie i wyznacza potencjalny obszar wzajemnych potrzeb, z kolei bliskość jest postrzegana w kategoriach odległości geograficznej. W nawiązaniu do koncepcji Axelroda (1984) zmniejszanie tej odległości wpływa przede wszystkim na potencjalnie dużą liczbę wzajemnych interakcji. Fundamentem współpracy są więc w tym kontekście liczba i trwałość wzajemnych interakcji.

Należy mieć na uwadze, że naturą współpracy transgranicznej jest to, iż nie powstaje ona z dnia na dzień i jest wynikiem wieloletnich procesów o integracyjnym oraz dezintegracyjnym charakterze (m.in. Blatter, 2004; Wassenberg, Reitel, Peyrony i Rubió, 2015). Stanowi to dodatkowy argument za podjęciem badań dotyczących stabilności współpracy w dłuższym horyzoncie czasowym.

3. Organizacje realizujące projekty – wyniki badań empirycznych

W przyjętych do badania okresach programowania polityki spójności 2007-2013 oraz 2014-2020 alokacja środków kształtowała się na relatywnie zbliżonym poziomie. Ogólna liczba projektów nieco spadła, co wynikało z nieznacznego wzrostu

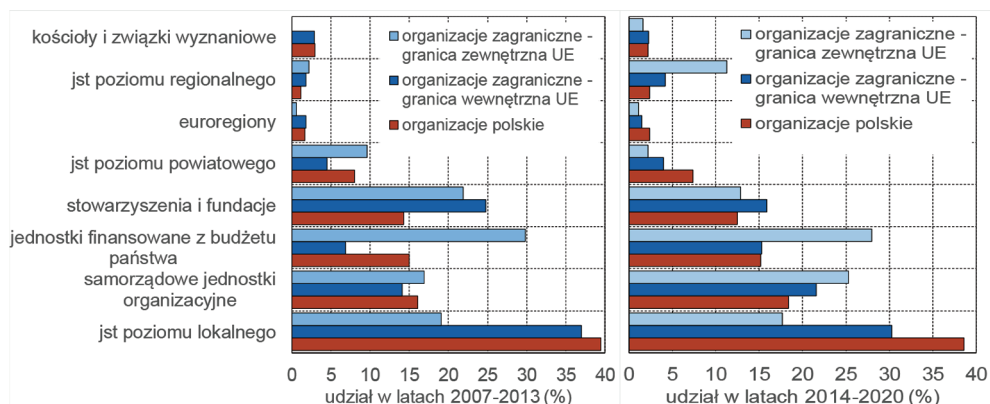
przeciętnej wartości projektu. Nieco spadła także ogólna liczba organizacji zaangażowanych w konsorcja projektowe (tab. 1).

Tabela 1. Wybrane cechy programów współpracy transgranicznej realizowanych w latach 2007-2013 oraz 2014-2020 na pograniczach Polski

Wyszczególnienie	2007-2013	2014-2020	Zmiana w %
Ogólna kwota dofinansowania UE (mln euro)	1190	1097	-7,8
Liczba projektów (bez pomocy technicznej)	890	687	-22,8
Liczba organizacji zaangażowanych we współpracę	1468	1307	-11,0

Źródło: opracowanie własne.

W obu okresach programowania struktura organizacji pod względem formalnoprawnym była dość podobna (rys. 1). Zdecydowanie dominującą rolę we współpracy odgrywały samorzady lokalne, należy zwrócić również uwagę na relatywnie małe znaczenie organizacji sektora pozarządowego. Występowały także charakterystyczne różnice w odniesieniu do organizacji ze względu na pochodzenie, tj. jednostek zagranicznych krajów członkowskich UE, krajów niebędących członkami UE oraz jednostek polskich. W grupie jednostek polskich największe znaczenie miały samorzady lokalne, z kolei wśród organizacji zagranicznych krajów członkowskich UE nieco większą rolę odgrywały NGO, a wśród organizacji zagranicznych krajów niebędących członkami UE – jednostki administracji centralnej.



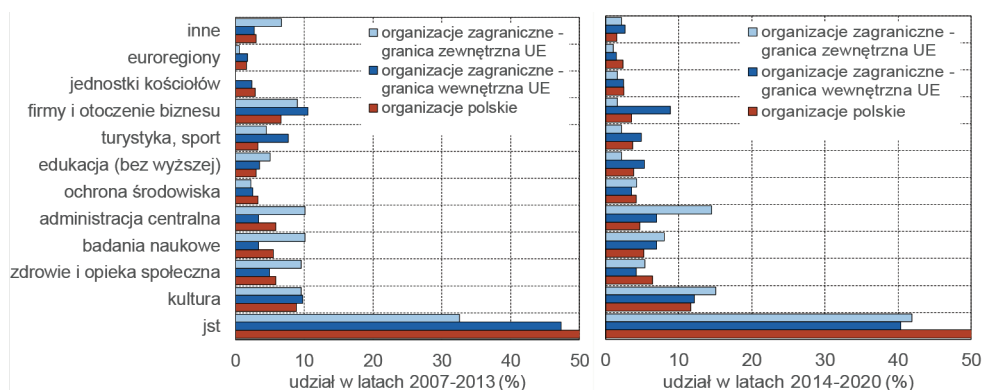
Rys. 1. Struktura formalnoprawna organizacji biorących udział w projektach współpracy transgranicznej na pograniczach Polski w latach 2007-2013 oraz 2014-2020

Źródło: opracowanie własne.

Obserwowana struktura organizacji częściowo odzwierciedlała więc rolę i kompetencje poszczególnych poziomów organizacji terytorialnej poszczególnych państw

w realizacji polityk publicznych oraz poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i zdolności organizacyjnych tego sektora.

Również struktura przedmiotowa organizacji zaangażowanych we współpracę w obu okresach programowania była podobna (rys. 2). W obrębie organizacji o jasno sprecyzowanym i dominującym przedmiocie działania największy udział odnotowały jednostki kultury, zdrowia i opieki społecznej, instytutów badawczych i uczelni wyższych. Mając na uwadze istniejące potencjały współpracy, znaczenie jednostek związanych z ochroną środowiska oraz turystyką można ocenić jako relatywnie małe. Współpraca transgraniczna miała także względnie niewielkie przełożenie na rozwój powiązań gospodarczych – stąd nieznaczny udział sektora otoczenia biznesu i firm.



Rys. 2. Struktura przedmiotowa organizacji biorących udział w projektach współpracy transgranicznej na pograniczach Polski w latach 2007-2013 oraz 2014-2020

Źródło: opracowanie własne.

Należy jednocześnie zaważyć, iż znaczna część projektów była realizowana przez jst, których ze względu na szeroki zakres działalności nie można było przydzielić do poszczególnych kategorii tematycznych.

Istotnym wymiarem rozwoju współpracy, zgodnie z intencjami leżącymi u jej podstaw, powinien być rozwój transgranicznych powiązań sieciowych. Przeciętna wielkość konsorcjów projektowych w okresie 2014-2020 wyniosła około trzech partnerów, przy czym w porównaniu z okresem wcześniejszym wielkość ta nieznacznie wzrosła (z poziomu 2,8). Należy to oczywiście ocenić pozytywnie. Na granicach wewnętrznych UE była ona wyraźnie wyższa niż na granicach zewnętrznych, co może odzwierciedlać nieco większe usieciowienie, większą łatwość w znalezieniu partnerów i podtrzymywaniu kontaktów, być może także zaawansowanie współpracy.

Co istotne – w obu okresach programowania około 70% organizacji brało udział tylko w jednym projekcie współpracy. Organizacje mających charakter istotnych węzłów w tworzących się sieciach powiązań, zaangażowanych w większą liczbę przed-

siewzięć było względnie mało i ich znaczenie w badanym okresie zmalało (o ponad 2 pp.). Przy tym jedynie około 15% organizacji powtarzało się w obu okresach programowania, pozostałe 85% wystąpiło więc tylko w jednym z tych okresów – najczęściej był to jednorazowy udział we współpracy. Można więc mówić o relatywnie małej stabilności układu organizacyjnego współpracy transgranicznej i przejawach zjawiska rozpraszania tego układu w czasie.

W efekcie w latach 2014-2020 jedna organizacja brała udział przeciętnie w realizacji około 1,6 projektu współpracy. Wartość ta nieznacznie spadła w porównaniu z wcześniejszym okresem programowania (ponad 1,7); spadek ten był obserwowany na wszystkich rodzajach badanych granic. Przeciętna liczba realizowanych projektów była przy tym wyraźnie mniejsza na zewnętrznych granicach UE (około 1,3), w porównaniu z granicami wewnętrznymi (około 1,6) oraz w odniesieniu do organizacji polskich, które były pod tym względem najaktywniejsze (ponad 1,7). Wskazuje to, iż cechą charakterystyczną układu organizacyjnego współpracy po akcesji Polski do UE w początkowym okresie jego kształtowania była względnie większa koncentracja. Jej przejawem była realizacja większej liczby projektów przez organizacje wykazujące się największymi zdolnościami organizacyjnymi umożliwiającymi sprostanie relatywnie wysokim wymogom uczestnictwa w projektach transgranicznych (w porównaniu np. z projektami w ramach krajowych programów operacyjnych). Organizacji takich w pierwszym badanym okresie programowania było zdecydowanie mniej niż w kolejnym. Wynikało to z upowszechniania się wiedzy dotyczącej programów transgranicznych oraz umiejętności w zakresie uczestnictwa w realizacji projektów współpracy. Obserwowane zjawisko rozpraszania układu instytucjonalnego wydaje się więc naturalnym etapem ewolucji współpracy transgranicznej.

Przedstawione wcześniej struktury organizacji nie w pełni odzwierciedlały rzeczywistą aktywność i charakter tej aktywności w projektach transgranicznych – tzn. to, czy polegała ona na koordynowaniu tych projektów (jako partner wiodący), czy też na zwykłym udziale w takich konsorcjach. W latach 2007-2013 największe różnice dotyczyły jst poziomu lokalnego, które przeciętnie brały udział w większej liczbie projektów oraz znacznie częściej odgrywały rolę partnera wiodącego (o ok. 5 pp. w porównaniu z wartościami na rys. 1). Odzwierciedlało to wyraźnie większe zdolności organizacyjne tych jednostek, zwłaszcza w zakresie posiadanych zasobów pracy, możliwości finansowych czy stabilnych struktur organizacyjnych. Odmienna sytuacja dotyczyła sektora NGO (wartości mniejsze o ok. 8 pp.), z reguły mniej aktywnego i rzadziej przyjmującego rolę lidera.

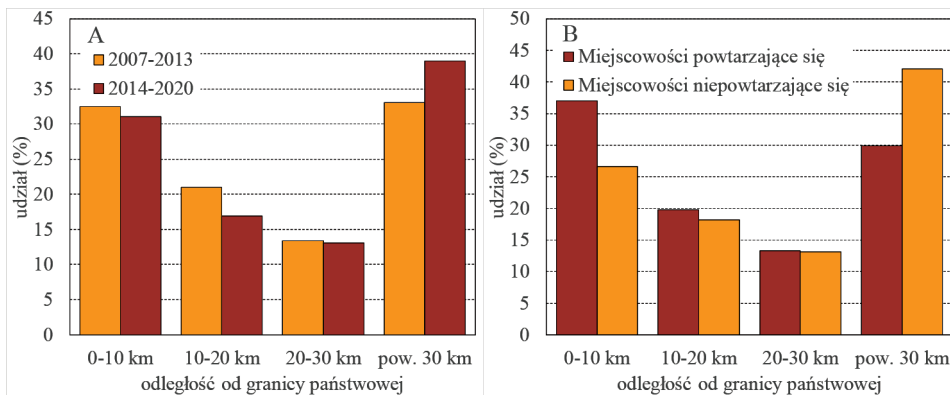
W latach 2014-2020 przedstawione uprzednio dysproporcje uległy wyraźnemu zmniejszeniu. Potwierdza to wcześniejszy wniosek odnośnie do zwiększenia zdolności organizacyjnych w kontekście realizacji projektów transgranicznych w obrębie wszystkich kategorii badanych organizacji. W konsekwencji można mówić o zjawisku egalitaryzacji układu organizacyjnego współpracy.

Uwzględniając rodzaj granicy, należy stwierdzić, że organizacje zagraniczne krajów niebędących członkami UE znacznie rzadziej przejmowały rolę partnera

wiodącego oraz uczestniczyły w mniejszej liczbie projektów w porównaniu z organizacjami zagranicznymi krajów członkowskich UE. W tej ostatniej grupie relatywnie najaktywniejsze były jednostki polskie.

Na podstawie szczegółowej analizy lokalizacji wszystkich organizacji realizujących projekty współpracy zaobserwować można, iż przestrzenne rozmieszczenie beneficjentów projektów współpracy zależne było od dwóch głównych czynników:

- odległości od granicy państwowej, która silnie wpływała na potencjalną intensywność transgranicznych interakcji,
- istnienia dużych ośrodków miejskich (w tym metropolitalnych), które związane było z reguły z lokalizacją organizacji o bardziej wyspecjalizowanym charakterze (np. szkoły wyższe, jednostki samorządu poziomu regionalnego, jednostki administracji centralnej) oraz potencjalnie wysokimi ich zdolnościami organizacyjnymi (zasoby pracy, środki finansowe itp.).



Rys. 3. Struktura miejscowości z beneficjentami programów współpracy transgranicznej (A) oraz miejscowości powtarzających i niepowtarzających się w latach 2007-2013 oraz 2014-2020 (B) według odległości od granicy państwowej

Źródło: opracowanie własne.

Przy tym wzdłuż granic zewnętrznych UE przestrzenne rozmieszczenie organizacji zaangażowanych we współpracę miało wyraźnie bardziej skoncentrowany charakter i dotyczyło największych miast pogranicza oraz miejscowości położonych blisko przejść granicznych. Sama bliskość granicy (poza przejściami granicznymi) nie wpływała na intensyfikację współpracy ze względu na jej mocno sformalizowany charakter. W takim wypadku nawiązywanie transgranicznych relacji było najłatwiejsze dla organizacji zlokalizowanych w większych ośrodkach miejskich oraz posiadających dobrą dostępność do organizacji z kraju sąsiedniego. Z kolei wzdłuż granic wewnętrznych UE struktury przestrzenne beneficjentów współpracy były mocno rozproszone, co wynikało z niewielkiej formalizacji granic państwowych.

Wyniki badań pokazują także, iż bliskość granicy w istotny sposób wpływała nie tylko na liczbę organizacji zaangażowanych we współpracę (rys. 3A), ale także na ich stabilność (powtarzalność w kolejnym okresie programowania) (rys. 3B). Sugeruje to, iż postulat zwiększenia stabilności struktur organizacyjnych współpracy transgranicznej jest możliwy do zrealizowania przede wszystkim poprzez intensyfikację powiązań zachodzących w bezpośredniej bliskości granicy.

4. Zakończenie

Przeprowadzone badania pozwoliły stwierdzić, iż struktury formalnoprawne organizacji zaangażowanych we współpracę transgraniczną na pograniczach Polski zdominowane były przez jednostki samorządu terytorialnego, głównie poziomu lokalnego. Przy tym relatywnie niewielką rolę odgrywały jednostki sektora pozarządowego. Zaobserwowano także istotne różnice układu organizacyjnego pomiędzy grupami jednostek zagranicznych krajów członkowskich UE a grupami jednostek krajów niebędących członkami UE oraz jednostek polskich. Dotyczyły one struktur formalnych organizacji, ich struktur przedmiotowych, ich roli w konsorcjach projektowych, średniej wielkości konsorcjów projektowych tworzonych przez te jednostki, średniej liczby realizowanych przez nie projektów oraz ich rozmieszczenia przestrzennego. Wynikało to z oddziaływania zewnętrznej granicy UE, będącej zarazem granicą strefy Schengen, jako istotnej bariery nawiązywania transgranicznych relacji, oraz stanowiło odzwierciedlenie większego poziomu centralizacji struktur państwowych Ukrainy, Białorusi oraz Rosji. Ponadto odzwierciedlało to znaczenie i kompetencje poszczególnych poziomów organizacji terytorialnej państw w realizacji polityk publicznych oraz poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i zdolności organizacyjnych tego sektora.

Przeprowadzone badania wskazały także na dużą zmienność organizacji uczestniczących we współpracy pomiędzy oboma okresami programowania (brak stabilności na poziomie organizacji), której jednakże towarzyszyła względna stabilność struktur formalnych i przedmiotowych (stabilność struktur organizacji). Brak stabilności na poziomie organizacji był związany z występowaniem zjawiska rozpraszania układu instytucjonalnego, stanowiącego prawdopodobnie naturalny etap ewolucji współpracy transgranicznej. Ponadto częściowo wynikał z traktowania projektów współpracy jako środka do zaspokajania własnych potrzeb, często krótkoterminowych, poszczególnych organizacji, a nie kreowania długofalowych, transgranicznych relacji partnerskich, których opłacalność należy rozpatrywać głównie w kontekście ogólnospołecznym. Stabilność formalnych uwarunkowań nie przekładała się więc na stabilność organizacji zaangażowanych we współpracę. Z kolei obserwowana stabilność formalnych i przedmiotowych struktur organizacji była wypadkową względnie trwałych na obszarach pograniczy potrzeb oraz łatwości i możliwości realizacji poszczególnych działań.

W wymiarze przestrzennym w obu badanych okresach istotny wpływ na aktywność organizacji we współpracy oraz stabilność tej aktywności miał czynnik blisko-

ści granicy, przy czym był on obserwowany głównie na granicach wewnętrznych UE. Ponadto współpraca koncentrowała się w największych miastach i miejscowościach odgrywających istotną rolę na poszczególnych pograniczach Polski.

Przeprowadzone analizy wskazują na zasadność podjęcia dalszych badań odnośnie do szczegółowych uwarunkowań nawiązywania relacji transgranicznych (przesłanek współpracy) przez organizacje, motywacji wyboru partnerów oraz czynników związanych ściśle ze stabilnością układu organizacyjnego oraz stabilnością relacji partnerskich.

Literatura

- Axelrod, R. (1984). *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.
- Bachtler, J., Bachtler, J. i Kasprzyk, K. (2005). *A study of the mid-term evaluations of INTERREG Programmes for the programming period 2000 until 2006*. Vienna: INTERACT Programme Secretariat.
- Baldersheim, H. i Ståhlberg, K. (1999). *Nordic region-building in a European perspective*. Hants, Vermont: Ashgate.
- Blasco, D., Guia, J. i Prats, L. (2014). Emergence of governance in cross-border destinations. *Annals of Tourism Research*, (49), 159-173.
- 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. i 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*, (10), 633-649.
- Commission suspends cross-border cooperation and transnational cooperation with Russia and Belarus. Brussels, 4 March 2022.
- Dołzbłasz, S. (2017). Sieci współpracy transgranicznej na pograniczach Polski. *Rozprawy Naukowe IGiRR*, (40).
- Dołzbłasz, S. i Szmigiel-Rawska, K. (2022). *Aurea mediocritas: Cross-border cooperation between materiality and relationality* (w przygotowaniu).
- Gorzelać, G., Bachtler, J. i Kasprzyk, M. (2004). *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej: doświadczenia polsko-niemieckie*. Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW.
- Gorzelać, G. i Krok, K. (red.). (2006). *Nowe granice Unii Europejskiej – współpraca czy wykluczenie?* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gorzelać, G. i Zawalińska, K. (red.). (2013). *European territories: From cooperation to integration?* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hooper, O. i Kramsch, O. (2007). Post-colonising Europe: The geopolitics of globalisation, empire and borders: Here and there, now and then. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 98(4), 526-534.
- Jones, R. (2009). Categories, borders and boundaries. *Progress in Human Geography*, 33(2), 174-189.
- Krätke, S. i Borst, R. (2007). EU Eastern enlargement and the configuration of German-Polish inter-firm linkages. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, (98), 621-640.
- Krok, K. i Smetkowski, M. (red.). (2006). *Cross-border co-operation of Poland after EU enlargement. Focus on eastern border*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Kurowska-Pysz, J. i Szczepańska-Woszczyna, K. (2017). The analysis of the determinants of sustainable cross-border cooperation and recommendations on its harmonization. *Sustainability*, (9), 2226.
- Lara-Valencia, F. (2011). The “thickening” of the US–Mexico border: Prospects for cross-border networking and cooperation. *Journal of Borderlands Studies*, 26(3), 251-264.
- Newman, D. i 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. (2008). *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ostrom, E. (2009). A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. *Science*, 325(5939), 419-422.
- Popescu, G. (2011). *Bordering and ordering in the twenty-first century: Understanding borders*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Raczyk, A., Dołzbłasz, S. i Leśniak-Johann, M. (2012). *Relacje współpracy i konkurencji na pograniczu polsko-niemieckim*. Wrocław: Wydawnictwo Gaskor.
- Scott, J. W. (1999). European and North American contexts for cross-border regionalism. *Regional Studies*, 33(7), 605-617.
- Svensson, S. (2021). The difficult case of healthcare cooperation across borders. German–Polish bilateral arrangements in the light of previous European borderland experiences. W: E. Opiłowska, M.Sus (red.), *Poland and Germany in the European Union. The multidimensional dynamics of bilateral relations* (s. 289-305). Abington, New York: Routledge.
- 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. i Dołzbłasz, S. (2012). *Trwałość współpracy przygranicznej*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Szmigiel-Rawska, K. (2016). Sustainability of cross-border cooperation: PHARE CBC partnership development paths. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 513-526.
- Wassenberg, B., Reitel, B., Peyrony, J. i Rubió, J. (2015). *Territorial cooperation in Europe – a historical perspective*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Wicha, T. (2021). The imposition of the state of emergency on the part of Poland in 2021 due to the border migration crisis with Belarus. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Sectio Balcaniensis et Carpathiensis*, (6), 83-96.

ORGANISATIONS IMPLEMENTING CROSS-BORDER COOPERATION PROJECTS IN THE POLISH BORDERLANDS – CHANGES IN THE YEARS 2007-2013 AND 2014-2020

Abstract: The aim of the study was to identify regularities in relation to organizations implementing cross-border cooperation projects and their changes over time. The analysis covered a total of more than 2.4 thousand organizations implementing about 1.5 thousand cooperation projects. In the analysis statistical description methods were used. The article is one of the first comparative analyses of cross-border cooperation projects implemented on all Polish borders in two consecutive EU programming periods: 2007-2013 and 2014-2020. The study showed a very high variability of organizations involved in cooperation over time, which, however, was accompanied by relative stability of the generic structures of these organizations and stability of spatial structures. The latter was conditioned by the factor of distance from the state border and the existence of large urban centres. The results obtained are an important contribution to a better understanding of the challenges of implementing EU cooperation policy.

Keywords: cross-border projects, organizations, stability of cross-border cooperation, borderland, Poland.