

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 28 (2022)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.28.8

Agnieszka Pieniążek*

Państwowa Wyższa Szkoła Wschodnioeuropejska w Przemysłu

ORCID: 0000-0001-8886-2710

Ewolucja tematycznych obszarów współpracy transgranicznej w ramach programów UE w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Wprowadzenie

W Europie rozwój współpracy transgranicznej jest wspierany od lat 80. XX wieku [Murzyn 2015: 65]. Zgodnie z art. 2 tzw. Konwencji madryckiej, sporządzonej 21 maja 1980 roku, za współpracę transgraniczną uważa się;

„każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń” [Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, Dz.U. z 1993 Nr 61 poz. 287].

W Europejskiej Karcie Regionów Przygranicznych z 1981 roku [od 1995 roku Europejskiej karcie regionów granicznych i transgranicznych] wskazano, że:

„współpraca transgraniczna pomaga w łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia owych granic, a także w przewyżnianiu skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw oraz służy poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności. Współpraca ta obejmować powinna wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego oraz związanej z nimi infrastruktury”.

Zatem, jak zwraca uwagę Małgorzata Gięda, „zakres przedmiotowy współpracy terytorialnej jest ograniczony właściwie tylko jednym ogólnym kryterium: prowadzeniem

* agnieszka.pieniazek@gmail.com

takich działań, które mają na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi” [Giełda 2015: 125].

Jak podkreśla Andrzej Żuk, w latach 80. XX wieku obszary graniczne zaczęto postrzegać jako obszary synergii, a granica państwowa przestała być postrzegana wyłącznie jako przeszkoda, która utrudnia „równowagę i racjonalne ekonomicznie rozmieszczenie dóbr w przestrzeni, a obszar pograniczny jako peryferyjny i nieaktywny” [Żuk 2015: 2014]. Pod koniec XX wieku powstała również Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG (Dołzbłasz, Raczyk 2011: 59). Jej celem ogólnym było dążenie do tego, aby granice narodowe nie były przeszkodą w zrównoważonym rozwoju i integracji Europy [Dołzbłasz, Raczyk 2010: 42; Gajdoš 2004: 24]. Podkreśla się, że współpraca transgraniczna znacząco przyczyniła się do spójności i stabilności w regionie [Turnock 2002: 19].

W Europie Środkowo-Wschodniej współpraca transgraniczna była rozwijana m.in. za sprawą środków przedakcesyjnych, np. Programu Pomocy Współpracy Przygranicznej Phare. Członkostwo Polski, Słowacji i Czech w Unii Europejskiej z pewnością przyspieszyło jej rozwój w tej części Europy i otworzyło nowe źródła finansowania wspólnych działań. Z kolei przystąpienie do strefy Schengen poprawiło warunki współpracy [Więckowski i in. 2012: 50]. W literaturze podkreślana jest rola współpracy transgranicznej w rozwoju obszarów przygranicznych. Wymiana doświadczeń i wspólne działania transgraniczne przyczyniają się do wzrostu atrakcyjności gospodarczej i społecznej regionów [Buczek-Kowalik, Mitura 2018: 63].

Celem artykułu jest zbadanie zmian w zakresie celów i tematycznych obszarów wsparcia podejmowanych w ramach programów współpracy transgranicznej Republika Czeska–Polska, Republika Słowacka–Polska i Polska–Białoruś–Ukraina. Artykuł jest próbą odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Czy, a jeśli tak, to w jaki sposób zmieniły się cele współpracy transgranicznej stawiane w ramach programów współpracy?
2. Czy istnieją różnice w zakresie tematycznych obszarów współpracy transgranicznej?
3. Czy pomiędzy tematycznymi obszarami współpracy transgranicznej na pograniczu czesko-polskim i słowacko-polskim oraz polsko-białorusko-ukraińskim istnieją różnice?

Analizie poddano dane zastane, wykorzystując przede wszystkim metodę badania dokumentów programowych trzech programów współpracy transgranicznej realizowanych w dwóch okresach unijnego programowania: 2004–2006 oraz 2014–2020.

Perspektywa finansowa 2004–2006

W pierwszej perspektywie finansowej Polska uczestniczyła w siedmiu programach współpracy transgranicznej: Meklemburgia-Pomorze Przednie–Brandenburgia–Polska, Polska–Brandenburgia, Saksonia–Polska, Czechy–Polska, Polska–Republika Słowacka, Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej. Na terenie Republiki Czeskiej wdrażano z kolei pięć programów współpracy transgranicznej: Bawaria–Republika Czeska, Republika Czeska–Austria, Republika Czeska–Polska, Republika Czeska–Saksonia, Słowacja–Republika Czeska. Republika Słowacka uczestniczyła w realizacji trzech

programów współpracy transgranicznej: Austria–Słowacja, Węgry–Słowacja–Ukraina, Polska–Słowacja. Beneficjenci z Ukrainy mogli skorzystać z programów współpracy transgranicznej: Węgry–Słowacja–Ukraina oraz Polska–Białoruś–Ukraina [Keep.eu. Programmes].

Zdecydowanie największy obszar objęto realizacją Programu Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC (188 tys. km²), najmniejszy zaś – Programem INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka (36 tys. km²). Programem Polska–Białoruś–Ukraina objęto: po polskiej stronie podregiony białostocko-suwalski, łomżyński, białkopodlaski, chełmsko-zamojski, lubelski, rzeszowsko-tarnobrzeski, krośnieńsko-przemyski, ostrołęcko-siedlecki; po stronie białoruskiej obwody grodzieński i brzeski oraz zachodnią część obwodu mińskiego; po stronie ukraińskiej obwody wołyński, lwowski i zakarpaci [Program Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006: 7]. Obszar ten był jednocześnie zamieszany przez największą liczbę mieszkańców (13,9 mln osób). Program Republika Czeska–Polska INTERREG IIIA wdrażano w pięciu czeskich krajach: libereckim, hradeckim, pardubickim, ołunieckim i morawsko-śląskim, oraz w czterech polskich podregionach: jeleniogórsko-wałbrzyskim, opolskim, rybnicko-jastrzębskim oraz bielsko-bialskim [Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA Republika Czeska–Polska: 5]. Najmniej osób zamieszkiwało obszar objęty Programem Polska–Republika Słowacka (4,2 mln osób). Po polskiej stronie były to podregiony: bielsko-bialski, nowosądecki i krośnieńsko-przemyski, po słowackiej stronie regiony: Żylna i Preszów [INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka Program Inicjatywy Wspólnotowej na lata 2004–2006: 5]. Zestawienie danych dotyczących trzech badanych programów zamieszczono w tabeli 1.

Tabela 1: Powierzchnia oraz liczba mieszkańców na obszarze wsparcia w ramach trzech programów w okresie programowania 2004–2006

Obszar wsparcia	Pogranicze		
	polsko-czeskie	polsko-słowackie	polsko-ukraińsko-białoruskie
Powierzchnia [w tys. km ²]	46,6	36	188
Liczba mieszkańców [w mln osób]	7,1	4,2	13,9

Źródło: Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA Republika Czeska–Polska 2006: 28; Program Inicjatywy Wspólnotowej na lata 2004–2006 INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka: 6; Program Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006: 9

Jako mocne strony dla całego terenu objętego wdrażaniem trzech programów współpracy transgranicznej zdefiniowano w dokumentach programowych: dogodną lokalizację dla tranzytu towarów i osób, bazę surowcową dla przetwórstwa rolno-spożywczego i przetwórstwa drewna, unikalną wartość środowiska naturalnego, chronione obszary o międzynarodowym znaczeniu i atrakcyjności. Cechą charakterystyczną analizowanego obszaru było również bogate dziedzictwo kulturowe współtworzone

przez liczne grupy etniczne. Jako mocną stroną terenów objętych programami współpracy transgranicznej Polska–Republika Czeska i Polska–Republika Słowacka wskazywano dodatkowo podobieństwo kultury i języków po obu stronach granicy. Z kolei wśród słabych stron wspólnych dla całego obszaru wskazywano: wskaźnik bezrobocia powyżej średniej krajowej, spadek liczby mieszkańców (zwłaszcza młodzieży) we wsiach i na obszarach peryferyjnych, zły stan sieci komunikacyjnych, słabo rozwinięty system wodociągowy, sieci kanalizacyjnej i systemu utylizacji odpadów (w przypadku pogranicza polsko-białorusko-ukraińskiego wręcz zły stan infrastruktury służącej do oczyszczania ścieków i gospodarki odpadami), słabo rozwiniętą infrastrukturę w rejonach wiejskich, szczególnie wzdłuż granicy. W przypadku pogranicza polsko-czeskiego dodatkowo negatywny obraz bazy ekonomicznej (podupadający przemysł ciężki, przestarzałe technologie), zaś w przypadku pogranicza polsko-białorusko-ukraińskiego: niewystarczającą liczbę przejść granicznych, niedostosowany do obsługi istniejącego natężenia ruchu stan techniczny przejść oraz zamykanie przejść granicznych dla małego ruchu przygranicznego. Szans rozwoju obszaru upatrywano zaś w rosnącym znaczeniu środowiska w kontekście oczekiwań społecznych i wymogów UE, w rozwoju infrastruktury informatycznej i komunikacyjnej, we współpracy między lokalnymi społecznościami zapoczątkowanej w ramach wcześniejszych programów. W przypadku pogranicza polsko-białorusko-ukraińskiego dodatkowo też w rozwoju infrastruktury przejść granicznych oraz w otwarciu przejść granicznych dla małego ruchu przygranicznego [Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA Republika Czeska–Polska: 14–15; Program Inicjatywy Wspólnotowej na lata 2004–2006 INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka: 14–15; Program Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006: 19, 53–54].

Głównym celem programu wdrażanego na pograniczu polsko-czeskim była poprawa warunków i standardów życia na obszarze przygranicznym poprzez wspólne działania społeczeństw i instytucji z obydwu stron granicy [Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA Republika Czeska–Polska 2006: 18]. Z kolei celem programu wdrażanego na pograniczu polsko-słowackim było wspieranie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego polsko-słowackich terenów przygranicznych [INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka. Uzupełnienie Programu: 3]. W przypadku Programu Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC strategiczny cel został określony jako poprawa standardu życia oraz integracja społeczno-gospodarcza sąsiadujących regionów [Program Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006. Uzupełnienie Programu: 6–7]. Odzwierciedleniem przedstawionych celów były obszary tematyczne wyrażone w priorytetach i działaniach (tabela 2). Ogromne potrzeby w zakresie modernizacji infrastruktury oraz szeroko rozumianej poprawy jakości życia w przygranicznych regionach spowodowały, iż zasadniczo cele i tematyczne obszary wsparcia były bardzo zbliżone we wszystkich programach. Badania ewaluacyjne potwierdziły, że oddziaływanie programów współpracy transgranicznej widoczne było jednak głównie w skali lokalnej [Celińska-Janowicz i in. 2010: 34].

Tabela 2: Priorytety i działania w ramach programów współpracy transgranicznej w okresie programowania 2004–2006

Program	INTERREG IIIA Republika Czeska–Polska	INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka	INTERREG IIIA/ TACIS CBC Polska–Białoruś–Ukraina
Priorytet	1. Dalszy rozwój i modernizacja infrastruktury w celu poprawy konkurencyjności obszaru przygranicznego	1. Rozwój infrastruktury	1. Wzrost konkurencyjności regionów przygranicznych poprzez modernizację i rozbudowę infrastruktury transgranicznej
Działanie	1.1. Wsparcie rozwoju infrastruktury o znaczeniu transgranicznym	1.1. Infrastruktura techniczna i komunikacyjna	1.1. Modernizacja i rozbudowa istniejących systemów transportowych w celu poprawy dostępności regionu
	1.2. Infrastruktura ochrony środowiska oraz zapobiegania powodziom (i ochrony przeciwpowodziowej)	1.2. Infrastruktura ochrony środowiska	1.2. Rozwój wspólnego transgranicznego systemu ochrony środowiska naturalnego
	1.3. Rozwój infrastruktury turystycznej i okołobiznesowej	–	1.3. Rozwój infrastruktury okołobiznesowej i turystyki
Priorytet	2. Rozwój społeczności lokalnej na obszarze przygranicznym	2. Rozwój społeczno-gospodarczy	2. Rozwój kapitału ludzkiego i instytucjonalnych form współpracy transgranicznej oraz poprawa bezpieczeństwa na granicach UE
Działanie	2.1. Rozwój turystyki	2.1. Rozwój zasobów ludzkich i promocja przedsiębiorczości	2.1. Wzmocnienie instytucjonalnej współpracy transgranicznej oraz podniesienie jakości kapitału ludzkiego
	2.2. Wsparcie dla inicjatyw lokalnych (mikroprojekty)	2.2. Ochrona dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego	2.2. Wsparcie inicjatyw społeczności lokalnych (mikroprojekty)
	2.3. Rozwijanie i wspieranie struktur i sieci organizacyjnych o charakterze transgranicznym	2.3. Wsparcie inicjatyw lokalnych (mikroprojekty)	–
Budżet [w mln EUR]	34,5 (EFRR)	20 (EFRR)	37,8 (EFRR) 8,0 (TACIS CBC)

Źródło: Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA Republika Czeska–Polska: 22, 70; Program Inicjatywy Wspólnotowej na lata 2004–2006 INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka: 22–27, 30; Program Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006: 30–35

Perspektywa finansowa 2014–2020

W kolejnej z analizowanych perspektyw finansowych UE w Polsce wdrażano siedem programach transgranicznych: Polska–Słowacja, Czechy–Polska, Polska–Saksonia, Brandenburgia–Polska, Meklemburgia–Pomorze Przednie–Brandenburgia–Polska, Południowy Bałtyk, Litwa–Polska [Serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa]. W Republice Czeskiej realizowano pięć programów współpracy transgranicznej: Austria–Republika Czeska, Republika Czeska–Polska, Bawaria–Republika Czeska, Saksonia–Republika Czeska, Słowacja–Republika Czeska. Z kolei Słowacja uczestniczyła w pięciu programach współpracy transgranicznej: Polska–Słowacja, Słowacja–Austria, Słowacja–Republika Czeska, Słowacja–Węgry oraz w programie współpracy Węgry–Słowacja–Rumunia–Ukraina. Beneficjenci z Ukrainy korzystali z programów współpracy transgranicznej: Węgry–Słowacja–Rumunia–Ukraina, Polska–Białoruś–Ukraina oraz Rumunia–Ukraina [European Commission. Programmes; Keep.eu. Programmes].

Program INTERREG V-A Republika Czeska–Polska wdrażano na obszarze niewiele większym niż w pierwszej perspektywie finansowej, tj. na obszarze 39,1 tys. km², obejmującym pięć czeskich krajów: liberecki, hradecki, pardubicki, ołomuniecki i morawsko-śląski, oraz sześć polskich podregionów: bielski i rybnicki, jeleniogórski i wałbrzyski, nyski i opolski i powiaty strzeliński oraz pszczyński, zamieszkiwanym przez 7,1 mln osób [Program INTERREG V-A Republika Czeska–Polska: 6].

Podobnie przedstawiała się sytuacja z Programem INTERREG V-A Polska–Słowacja. Był realizowany na zbliżonym powierzchniowo obszarze jak w perspektywie finansowej 2004–2006 (47,01 tys. km²), obejmującym po stronie polskiej podregiony: krośnieński, przemyski, nowosądecki, oświęcimski i bielski, a także powiat pszczyński w podregionie tyskim, powiat rzeszowski i miasto Rzeszów w podregionie rzeszowskim oraz powiat myślenicki w podregionie krakowskim. Po stronie słowackiej obszar wsparcia obejmował kraje: Preszowski i Zżyliński oraz powiat Spiska Nowa Wieś w kraju koszyckim. Obszar ten zamieszkiwało 5,2 mln osób [Program Współpracy Transgranicznej INTERREG V-A Polska–Słowacja: 4].

Program Współpracy Transgranicznej EIS Polska–Białoruś–Ukraina wdrażano na obszarze o ponad 68% większym niż w perspektywie finansowej 2004–2006, tj. o powierzchni 316,3 tys. km², obejmującym: po stronie polskiej podregiony główne krośnieński i przemyski, białostocki, łomżyński i suwalski, bialski i chełmsko-zamojski, ostrołęcko-siedlecki oraz podregiony przyległe rzeszowski i tarnobrzesci, puławski i lubelski; na Białorusi obwody główne grodzieński i brzeski oraz obwody przyległe miński (łącznie z miastem Mińsk) oraz homelski; w Ukrainie zaś obwody główne lwowski, wołyński, zakarpacki i obwody przyległe rówieński, tarnopolski, iwanofrankowski. Obszar ten był zamieszkiwany przez blisko 21 mln osób [Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina: 5–7]. Porównanie danych dotyczących obszaru wdrażania trzech z analizowanych programów przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3: Powierzchnia oraz liczba mieszkańców na obszarze objętym realizacją trzech programów w okresie programowania 2014–2022

Obszar objęty wsparciem	Pogranicze		
	polsko-czeskie	polsko-słowackie	polsko-ukraińsko-białoruskie
Powierzchnia [w tys. km ²]	47,01	39,1	316,3
Liczba mieszkańców [w mln osób]	7,1	5,2	20,9

Źródło: Program INTERREG V-A Republika Czeska–Polska: 6; Program Współpracy Transgranicznej INTERREG V-A Polska–Słowacja: 4; Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina: 5–7

Jako mocne strony całego obszaru w dalszym ciągu wskazywano: korzystne położenie tranzytowe w Europie i znaczące europejskie korytarze transportowe oraz wysoką koncentrację cennych pod względem ekologicznym obszarów. Zwracano również uwagę na długą tradycję i szeroki zakres współpracy transgranicznej pod względem tematycznym i instytucjonalnym. W przypadku pogranicza polsko-czeskiego wskazywano ponadto na rozwój transgranicznej współpracy gospodarczej przedsiębiorców oraz na istnienie struktur ich wspierających, zaś w odniesieniu do pogranicza słowacko-polskiego i polsko-białorusko-ukraińskiego – na dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe. Jako słabą stronę definiowano koncentrację regionów, w których występuje niekorzystna sytuacja gospodarcza (duże bezrobocie, niska efektywność, utrzymujące się problemy strukturalne jako następstwa transformacji gospodarczej). Dodatkowo w przypadku pogranicza polsko-czeskiego wskazywano na znaczne zróżnicowanie obszaru pod względem charakterystyk demograficznych (koncentracja problemów w górskich regionach, wysoka koncentracja dawnych obciążeń ekologicznych, zanieczyszczenie cieków wodnych oraz wysoki poziom zanieczyszczenia powietrza we wschodniej, uprzemysłowionej części obszaru). W przypadku pogranicza polsko-słowackiego wskazano zaś na niewystarczające wykorzystywanie największego potencjału regionu – dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz słabo rozwiniętą infrastrukturę komunikacyjną. W przypadku pogranicza czesko-polskiego i słowacko-polskiego wskazano także na niewystarczający poziom edukacji i znaczne rozbieżności między wymogami rynku pracy a programem szkolnictwa. W przypadku pogranicza polsko-białorusko-ukraińskiego jako słabe strony definiowano natomiast: reżim graniczny związany z zewnętrzną granicą UE (w tym dysfunkcje występujące na przejściach granicznych), różnice w systemie prawno-instytucjonalnym, niedorozwój infrastruktury technicznej (transportowej i przejść granicznych), bariery kulturowe (w tym negatywne stereotypy), transgraniczne zanieczyszczenie środowiska (zwłaszcza w zlewni rzeki Bug). Z kolei szans rozwoju całego regionu upatrywano w pogłębianiu się wspólnego podejścia do ochrony środowiska naturalnego, w integracji lokalnych społeczności na obszarach przygranicznych, w rozwoju wymiany handlowej między Unią Europejską a Białorusią i Ukrainą [Program INTERREG V-A Republika Czeska–Polska: 8–26; Program Współpracy Transgranicznej

INTERREG V-A Polska–Słowacja: 18; Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina: 23–24].

W okresie programowania 2014–2020 zdefiniowano 11 celów tematycznych (CT), które były związane z priorytetami Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu [Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu 2010]. Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1299/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu Europejska współpraca terytorialna, co najmniej 80% przydziału środków z EFRR dla każdego programu transgranicznego powinno koncentrować się na maksymalnie 4 celach tematycznych określonych w art. 9 Rozporządzenia nr 1303/2013. Dla Programu INTERREG V-A Republika Czeska–Polska wybrano następujące cele tematyczne: promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem (CT 5); promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników (CT 8); inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie (CT 10); wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej (CT 11) [INTERREG VA – Republika Czeska–Polska: 28].

Głównym celem Programu INTERREG V-A Polska–Słowacja było promowanie międzynarodowej współpracy i wzmacnianie integracji pogranicza polsko-słowackiego [Makowiecka, Reichel 2019:17]. Dla programu wybrano 4 cele tematyczne: zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami (CT 6); promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej (CT 7); inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie (CT 10) [Program Współpracy Transgranicznej INTERREG V-A Polska–Słowacja: 14–18].

W Dokumencie programowym dla wsparcia UE na rzecz współpracy transgranicznej EIS (2014–2020) wymieniono z kolei 10 celów tematycznych, spośród których uczestniczące państwa mogły wybrać 4 cele [Document programming for UE support to ENI Cross-Border Cooperation (2014–2020)]. W przypadku programu Polska–Białoruś–Ukraina wybrane zostały: promocja kultury lokalnej i zachowanie dziedzictwa historycznego (CT3); poprawa dostępności regionów, rozwój trwałego i odpornego na klimat transportu oraz sieci i systemów komunikacyjnych (CT 7); wspólne wyzwania w obszarze bezpieczeństwa i ochrony (CT 8); promocja zarządzania granicami oraz bezpieczeństwem na granicach, zarządzanie mobilnością i migracjami (CT 10) [Program Współpracy Transgranicznej EIS Polska–Białoruś–Ukraina: 9]. Osiągnięcie przedstawionych celów zakładano za pośrednictwem osi i priorytetów (tematycznych obszarów współpracy) zdefiniowanych w poszczególnych programach (tabela 4). Analizując tematyczne obszary współpracy, można stwierdzić, iż z pewnością uległy one zawężeniu i konkretyzacji. Zdefiniowane zostały w sposób bardziej odpowiadający potrzebom poszczególnych regionów.

Tabela 4: Osie priorytetowe oraz priorytety w ramach programów współpracy transgranicznej w okresie programowania 2014–2020

Program	INTERREG V-A Republika Czeska–Polska	INTERREG V-A Polska–Republika Słowacka	Polska–Białoruś–Ukraina
Oś/cel	1. Wspólne zarządzanie ryzykiem	1. Ochrona i rozwój dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego obszaru pogranicza	1. Promocja kultury lokalnej i zachowanie dziedzictwa historycznego (Dziedzictwo)
Priorytet	1.1. Wspieranie inwestycji ukierunkowanych na konkretne rodzaje zagrożeń przy jednoczesnym zwiększeniu odporności na klęski i katastrofy i rozwijaniu systemów zarządzania klęskami i katastrofami	1.1. Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego	1.1. Promocja kultury lokalnej i historii
		1.2. Zwiększanie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi	1.2. Promocja i zachowanie dziedzictwa naturalnego
Oś/cel	2. Rozwój potencjału przyrodniczego i kulturowego na rzecz wspierania zatrudnienia	2. Zrównoważony transport transgraniczny	2. Poprawa dostępności regionów, rozwoju trwałego i odpornego na klimat transportu oraz sieci i systemów komunikacyjnych (Dostępność)
Priorytet	2.1. Wspieranie wzrostu gospodarczego sprzyjającego zatrudnieniu poprzez rozwój potencjału endogenicznego jako elementu strategii terytorialnej dla określonych obszarów, w tym poprzez przekształcanie upadających regionów przemysłowych i zwiększenie dostępu do określonych zasobów naturalnych i kulturowych oraz ich rozwój	2.1. Rozwój i usprawnienie niskoemisyjnych systemów transportu przyjaznych środowisku, w tym o obniżonej emisji hałasu, w tym śródlądowych dróg wodnych i transportu morskiego, portów, połączeń multimodalnych i infrastruktury portów lotniczych, w celu promowania zrównoważonej mobilności regionalnej i lokalnej	2.1. Poprawa i rozwój usług transportowych i infrastruktury
			2.2. Rozwój infrastruktury technologii informacyjno-komunikacyjnych
Oś/cel	3. Edukacja i kwalifikacje	3. Rozwój edukacji transgranicznej i uczenia się przez całe życie	3. Wsparcie dla rozwoju ochrony zdrowia i usług społecznych (Bezpieczeństwo)

Priorytet	3.1. Inwestowanie w kształcenie, szkolenia, w tym szkolenie zawodowe, na rzecz zdobywania umiejętności, uczenia się przez całe życie poprzez rozwój i wdrażanie wspólnych systemów kształcenia, szkolenia zawodowego i szkolenia	3.1. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe, na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój i wdrażanie wspólnych systemów kształcenia, szkolenia zawodowego i szkoleń	3.1. Wsparcie dla rozwoju ochrony zdrowia i usług społecznych
			3.2. Podejmowanie wspólnych wyzwań związanych z bezpieczeństwem
Cel	-	-	4. Promocja zarządzania granicami oraz bezpieczeństwem na granicach, zarządzanie mobilnością i migracjami (Granice)
Priorytet			4.1. Wsparcie dla efektywności i bezpieczeństwa granic
			4.2. Poprawa operacji zarządzania granicami, procedur celnych i wizowych
Budżet z EFRR [w mln EUR]	226,2	178,6	183

Źródło: INTERREG V-A Republika Czeska–Polska: 38; Program Współpracy Transgranicznej INTERREG V-A Polska–Słowacja: 21–52; Program Współpracy Transgranicznej EIS Polska–Białoruś–Ukraina: 10–13

Dnia 4 marca 2022 roku, w związku z rosyjską agresją na Ukrainę, Komisja Europejska zawiesiła współpracę z Federacją Rosyjską i Białorusią w ramach programów współpracy transgranicznej Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (EIS) oraz INTER-REG Region Morza Bałtyckiego [Komisja Europejska b].

Podsumowanie

Obszar objęty wdrażaniem trzech programów współpracy transgranicznej w pierwszej perspektywie finansowej wynosił 270,6 tys. km² i był zamieszkiwany przez ponad 25 mln osób. Jego powierzchnia w trzecim okresie unijnego programowania zwiększona została o 67%, do 402,41 tys. km², i była zamieszkiwana przez ponad 33 mln osób (o 8 mln osób więcej niż w pierwszej perspektywie). Łączny budżet programów współpracy transgranicznej w trzeciej perspektywie wynosił 587,8 mln EUR i był blisko sześciokrotnie większy w porównaniu z pierwszym okresem programowania.

Cele współpracy transgranicznej w pierwszej perspektywie finansowej we wszystkich badanych programach przedstawiały się w bardzo podobny sposób i generalnie dotyczyły poprawy standardu życia oraz integracji społeczno-gospodarczej sąsiadujących regionów. W ostatniej perspektywie cele te były zdecydowanie bardziej zróżnicowane

i bardziej precyzyjnie powiązane z ówczesnymi potrzebami regionów objętych wsparciem. W przypadku pogranicza polsko-czeskiego i polsko-słowackiego wspólnym celem było inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie. Natomiast w przypadku pogranicza polsko-słowackiego i polsko-białorusko-ukraińskiego wspólne okazały się następujące cele: zachowanie i ochrona środowiska naturalnego (w tym kulturowego), oraz poprawa dostępności regionów i rozwój transportu oraz sieci i systemów komunikacyjnych. Tematyczne obszary współpracy odpowiadały zdefiniowanym celom w ramach poszczególnych programów. W perspektywie 2004–2006 współpraca transgraniczna dotyczyła przede wszystkim rozwoju i modernizacji infrastruktury oraz szeroko rozumianego rozwoju społeczno-gospodarczego, co potwierdzało istnienie ogromnych potrzeb w tym zakresie. Jak jednak wynika z ewaluacji programów, przedsięwzięcia te miały głównie lokalny charakter. W okresie 2014–2020 widoczna była konkretyzacja i specjalizacja obszarów wsparcia. W przypadku pogranicza polsko-białorusko-ukraińskiego szczególną uwagę zwrócono na zarządzanie granicami, mobilnością i migracjami oraz bezpieczeństwem na granicach. Obecnie nie ma możliwości oceny oddziaływania przedsięwzięć z tego okresu programowania z uwagi na fakt, iż niewiele projektów zostało zakończonych, do czego przyczyniała się przede wszystkim pandemia COVID-19, a następnie agresja rosyjska na Ukrainę.

Bibliografia

- Buczek-Kowalik Małgorzata, Teresa Mitura, 2018, *Cross-border cooperation on the Polish-Slovak Borderland – examples of joint tourism initiatives*, „Folia Geographica” 60(2): 62–82.
- Celińska-Janowicz Dorota, Mikołaj Herbst, Adam Płoszaj, Maciej Smętkowski, 2010, *Zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru wsparcia Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006 w latach 2004–2008/2009*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/2447/celiska-janowicz2010-zmiany_sytuacji_spoeczno-gospodarczej_obszaru_wsparcia_programu_ssiedztwa_polska-biaoru-ukraina_int.pdf (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Dołzbłasz Sylwia, Andrzej Raczyk, 2010, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Dołzbłasz Sylwia, Andrzej Raczyk, 2011, *Projekty współpracy transgranicznej na zewnętrznych i wewnętrznych granicach Unii Europejskiej – przykład Polski*, „Studia Regionalne i Lokalne” (3): 59–80.
- European Commission. Programmes, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- European Commission b, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_1526. (dostęp: 25.04.2022).
- Gajdoš Peter, 2004, *Vývojové zmenysociálne-priestorovejsituácie slovenska s prihliadnutím na prihraničné regióny*, [w:] *Regionálny rozvoj Slovenska v európskych integračných kontextoch. (Regióny, prihraničné regióny, euroregióny)*, Ľubomír Faltán (red.), Bratislava: Vydavateľstvo Interlingua, 24–35.

- Giełda Małgorzata, 2015, *Współpraca transgraniczna prowadzona w Unii Europejskiej na podstawie programów operacyjnych realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej*, [w:] *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Renata Kusiak-Winter (red.), Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 121–139. https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/71621/PDF/Wspolpraca_transgraniczna_w_administracji_publicznej.pdf (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Keep.eu. Programmes, <https://keep.eu/programmes> (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Makowiecka Monika, Marek Reichel, 2019, *Ocena współpracy terytorialnej Polski i Słowacji w kontekście realizowanych programów operacyjnych współpracy transgranicznej*, „Studia Ekonomiczne. Gospodarka, Społeczeństwo, Środowisko” (1): 7–23, http://studiaekonomiczne.pwsh-ns.edu.pl/images/czasopismo/2019/05_M_Makowiecka_M_Reichel.pdf. (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Murzyn Dorota, 2015, *Innowacyjność w programach współpracy transgranicznej realizowanych przy udziale polityki spójności UE w Polsce*, [w:] *Wyzwania polityki regionalnej w aspekcie rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów transgranicznych*, t. 1, Katarzyna Świerczewska-Pietras, Mariusz Pyra (red.), Białą Podlaska: Wydawnictwo Państwowej Szkoły Wyższej im. Papieża Jana Pawła II, 64–73.
- Serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, <https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach> (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Turnock David, 2002, *Cross-border cooperation: A major element in regional policy in East Central Europe*, „Scottish Geographical Journal” 118(1): 19–40.
- Więckowski Marek, Daniel Michniak, Maria Bednarek-Szczepańska, Bronislav Chrenka, Vladimír Ira, Tomasz Komornicki, Piotr Rosik, Marcin Stępiak, Vladimír Székely, Przemysław Śleszyński, Dariusz Świątek, Rafał Wiśniewski, 2012, *Pogranicze polsko-słowackie. Dostępność transportowa a turystyka*, Warszawa–Bratysława: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Geografický ústav SAV.
- Żuk Andrzej, 2015, *Europejskie programy współpracy transgranicznej Polski z państwami członkowskimi Unii Europejskiej w latach 2004–2013. Analiza finansowania i kierunków wydatkowania*, [w:] *Polska – 10 lat członkostwa Polski w UE*, Ewa Małuszyńska, Grzegorz Mazur, Ida Musiałkowska (red.), „Rocznik Integracji Europejskiej” (11): 213–229.

Akty prawne

- Programming document for UE support to ENI Cross-Border Cooperation (2014–2020), https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 Nr 61 poz. 287).
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=PL> (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA Republika Czeska–Polska, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91950/PIW_INTERREG_III_A_PL_CZ.pdf (dostęp: 25 kwietnia 2022).

- Program Inicjatywy Wspólnotowej na lata 2004–2006 INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91952/PIW_INTERREG_III_PL_SK.pdf (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka. Uzupełnienie Programu, 2008, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91953/PIW_INTERREG_III_PL_SK_uzupelnienie.pdf. (dostęp: 25.04.2022).
- INTERREG V-A – Republika Czeska–Polska, 2016, https://www.ewt.gov.pl/media/41040/Program_Czechy_Polska_10_2017.pdf. (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Program Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91956/INTERREG_III_A_PUB.pdf (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Program Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006. Uzupełnienie Programu, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91957/INTERREG_III_A_PUB_uzupelnienie.pdf. (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Program Współpracy Transgranicznej EIS Polska–Białoruś–Ukraina 2014–2020, https://www.pbu2020.eu/en/pdfviewer?url=../files/uploads/JOP/JOP%20PBU14-20_v.%2013.12.2016_PL.pdf#book (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Program Współpracy Transgranicznej INTERREG V-A Polska–Słowacja, <https://pl.plsk.eu/documents/15954/316978/Program+Polska-Slowacja+2014-2020+-+27.09.2019/e4b75e08-3566-453e-919b-7a66ea4cca7d> (dostęp: 25 kwietnia 2022).

Evolution of thematic areas of cross-border cooperation under EU programs in selected countries of Central and Eastern Europe

Abstract

Cross-border cooperation of Polish regions with neighboring regions in the Czech Republic, Slovakia, and Ukraine was supported through community programmes as early as the 1990s. However, it has developed on a much larger scale through cross-border programmes implemented after the accession of Poland, Slovakia, and the Czech Republic to the European Union. The article aims to present the changes in the objectives and thematic areas of support undertaken in the cross-border cooperation programmes: the Czech Republic–Poland, the Slovak Republic–Poland, and Poland–Belarus–Ukraine in two EU financial perspectives: 2004–2006 and 2014–2020. The article is an attempt to answer the following research questions: Have the goals of cross-border cooperation changed and if so, how? Are there differences in the thematic areas of cross-border cooperation? Are there any differences between the thematic areas of cross-border cooperation on the Czech–Polish, Slovak–Polish, and Polish–Belarusian–Ukrainian borderlands? The existing data was analyzed, using mainly the method of examining programme documents of three cross-border cooperation programmes implemented in two periods of EU programming. The study showed that the goals of cross-border cooperation in the first financial perspective in all the analyzed programmes were very similar and generally concerned with the improvement of the standard of living and the socio-economic integration of the neighboring regions. In the last perspective, these objectives were much more diversified and corresponded to the needs of the supported regions at that time. In the case of the Polish–Czech and Polish–Slovak borderlands, the common goal was to invest in education, training, and vocational training for skills and lifelong learning. On the other hand, in the case of the Polish–Slovak and Polish–Belarusian–Ukrainian borderlands, the following objectives turned out to be common: preservation and protection of the natural environment (including the cultural one) as well as improvement of the accessibility of regions and development of transport as well as communication networks and systems. Thematic

areas of cooperation corresponded to the defined goals within individual programmes. In the 2004–2006 perspective, the cross-border cooperation concerned mainly the development and modernization of infrastructure and the broadly understood socio-economic development. In the last financial perspective, the specification and specialization of the areas of support were visible. In the case of the Polish–Belarusian–Ukrainian borderland, special attention was paid to border management, mobility and migration, and border security.

Keywords: cross-border cooperation, programmes UE, Programming periods