

Ekspertyza została wykonana na zlecenie Departamentu Współpracy Terytorialnej Ministerstwa Rozwoju. Oceny zawarte w ekspertyzie odzwierciedlają poglądy autora a nie zamawiającego.

## **Wyzwania i cele dla programu INTERREG na granicy polsko-niemieckiej po 2020 r.**

**dr hab. Andrzej Raczyk  
dr Sylwia Dotzblasz**

**Zakład Zagospodarowania Przestrzennego  
Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego  
Uniwersytet Wrocławski**

**Wrocław, 2017**



**Unia Europejska**  
Fundusz Spójności



## Spis treści

Wyzwania i cele dla programu Interreg na granicy polsko-niemieckiej po 2020 r. - Streszczenie .....	2
Challenges and objectives for the Interreg programme at the Polish-German border after 2020 - Summary .....	4
Herausforderungen und Ziele für das Interreg-Programm an der deutsch-polnisch Grenze nach 2020. - Zusammenfassung .....	6
Wprowadzenie .....	8
Podstawy współpracy .....	9
Dotychczasowy przebieg wsparcia .....	14
Efekt transgraniczny .....	33
Współpraca transgraniczna w kontekście dokumentów strategicznych i planistycznych .....	37
Wnioski i rekomendacje .....	54
Bibliografia .....	58

## **Wyzwania i cele dla programu Interreg na granicy polsko-niemieckiej po 2020 r. - Streszczenie**

Celem opracowania było wskazanie możliwości i narzędzi strategicznego ukierunkowania interwencji tak, aby przy ograniczonych środkach finansowych osiągnąć lepszy niż dotychczas efekt integracji pogranicza polsko-niemieckiego. Podstawą opracowania była analiza dokumentów i danych zastanych mających wpływ na współpracę transgraniczną, uzupełniona badaniami własnymi. Na jej podstawie sformułowano najważniejsze wnioski i rekomendacje dla przygotowania współpracy po roku 2020.

I. Na obszarze pogranicza polsko-niemieckiego brak jest jednej, wspólnej i uszczegółowionej docelowej wizji rozwoju współpracy transgranicznej.

### **Rekomendacja**

Programy Interreg powinny być budowane w oparciu o transgraniczne dokumenty strategiczne/planistyczne formułowane dla całego obszaru pogranicza. Należy określić ogólne ramy takiego systemu planowania strategicznego tak, aby podlegało ono jednolitym standardom w zakresie np. danych statystycznych, procedury oraz żeby było dostosowane do potrzeb współpracy terytorialnej, a nie podporządkowane planowaniu sektorowemu czy partykularnym potrzebom jednej strony.

II. Doświadczenia w realizacji programów współpracy wskazują, iż nadal kluczową i powodującą szereg problemów kwestią jest postulat realizacji efektu transgranicznego.

### **Rekomendacja**

1) W celu poprawy efektu transgranicznego oraz dla realizacji postulatu koncentracji interwencji realizowane działania powinny być ukierunkowane terytorialnie. Należy w związku z tym zastosować podejście funkcjonalne do interwencji. Zasadniczą podstawą wydzielania obszarów funkcjonalnych powinno być to, aby ich zasięg obejmował obszary po obu stronach granicy.

2) W nawiązaniu do zapisów KPZK 2030 należy zidentyfikować potencjalne grupy obszarów funkcjonalnych:

- określone w odniesieniu do systemu osadniczego
- określone na podstawie występowania szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej,
- wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji lub ze względu na występowanie potencjałów rozwojowych.

III. Na bazie istniejących dokumentów strategicznych i planistycznych oraz biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w realizacji programów współpracy można określić ogólny schemat wsparcia.

### **Rekomendacja**

Realizacja interwencji powinna odbywać się na czterech płaszczyznach:

- a) działania ukierunkowane terytorialnie. Byłyby one realizowane poprzez priorytet skierowany na transgraniczne obszary funkcjonalne, w ramach którego zgłaszane byłyby projekty regularne. Zakres wsparcia odpowiadałby specyfice zidentyfikowanych obszarów funkcjonalnych i obejmowałby również przedsięwzięcia infrastrukturalne,
- b. działania strategiczne. Byłyby one realizowane poprzez osobny priorytet. Powinien on dotyczyć przedsięwzięć, które obejmują cały obszar wsparcia lub jego istotną część (nie tylko w ujęciu czysto terytorialnym) oraz zasadniczo przyczyniają się do realizacji zakładanych celów współpracy.
- c) działania realizowane w wymiarze horyzontalnym na całym obszarze wsparcia, poprzez projekty regularne (w ramach kilku priorytetów tematycznych).  
W obrębie działań regularnych byłaby dopuszczona realizacja tylko tych projektów, w których infrastruktura nie stanowi celu projektu, jej potrzeba jest uzasadniona i wydatki z nią związane nie przeważają w budżecie.
- d) działania realizowane w ramach Funduszu Małych Projektów.

**IV.** Układ instytucjonalny realizujący współpracę transgraniczną zdominowany jest przez JST. Niesie to ze sobą szereg zagrożeń, stąd zasadna jest modyfikacja struktur partnerów współpracy.

#### **Rekomendacja**

Wyzwaniem dla polityki współpracy jest aktywizacja wszystkich aktorów działających na pograniczu, w tym przede wszystkim sektora pozarządowego oraz instytucji naukowych. W tym celu należy stworzyć system wsparcia tego rodzaju instytucji np. w postaci funduszy pożyczkowych tworzonych przez JST. Należy także upowszechnić obserwowaną praktykę wdrażania polegającą na realizacji przez JST projektów proponowanych (inicjowanych) przez NGO (i przy ich aktywnej współpracy).

**V.** Realizowana interwencja powinna być wypadkową potrzeb i potencjałów terytorialnych. Z kolei możliwości precyzyjnego, kompleksowego i skutecznego określenia potrzeb lokalnych społeczności i wyznaczenia obszarów funkcjonalnych w oparciu o istniejące dokumenty strategiczne/planistyczne są dość ograniczone. Stąd ich określenie nie będzie możliwe bez pogłębionych badań diagnostycznych o transgranicznym charakterze. Powoduje to problemy z odpowiednim ukierunkowaniem terytorialnym oraz tematycznym wsparcia.

#### **Rekomendacja**

Niezbędne jest przeprowadzenie badań wyznaczających transgraniczne obszary funkcjonalne oraz identyfikujących potrzeby społeczności lokalnych w zakresie współpracy transgranicznej. Wiązać się z tym powinna ściślejsza współpraca urzędów statystycznych Polski i Niemiec oraz wykonanie stosownych opracowań analityczno-studialnych.

## **Challenges and objectives for the Interreg programme at the Polish-German border after 2020 - Summary**

The objective of this study was to indicate possibilities and tools of strategic directing of intervention in order to achieve a better integration effect at the Polish-German border with limited financial support.

The study was based on the analysis of the existing documents and data which affect transborder co-operation, and supplemented by the authors' own research. The analysis helped formulate the most important conclusions and recommendations for the preparation of co-operation after 2020.

I. The Polish-German borderland lacks one, common and detailed (precise) target vision of cross-border co-operation development.

### **Recommendation**

The Interreg programmes should be created on the basis of transborder strategic/planning documents formulated for the entire borderland area.

General framework for such a strategic planning should be formulated in such a way which would allow for applying homogeneous standards concerning e.g. statistical data, the planning procedure. It should also be adapted to the needs of territorial co-operation, and not subordinated to sectoral planning, or particular needs of one side.

II. Experiences in implementing co-operation programmes show that the idea of achieving transborder effect continues to be a key and problematic issue.

### **Recommendation**

1) In order to improve the transborder effect as well as realize the idea of intervention concentration, the applied solutions should be territorially-oriented. Therefore, functional approach should be applied. The rudimentary priority in determining functional areas should focus on it covering areas on both side of the border.

2) According to KPZK 2030, potential groups of functional areas should be identified:

- defined in relation to the settlement system,
- defined on the basis of occurrence of a particular phenomenon of spatial management,
- transborder functional areas in need of reorganization and development of new functions as well as those identified due to their development potentials.

III. On the basis of the existing strategic and planning documents, and taking into account previous experiences in implementing co-operation programmes, we can outline the general support scheme

### **Recommendation**

The implementation of intervention should occur on four levels:

- a) territorially-oriented activities. They would be implemented within a priority aimed at transborder functional areas via regular projects. Support scopes would correspond with specific needs of the identified functional areas and would also cover infrastructural undertakings,
- b) strategic activities. They would be implemented within a separate priority that should concern undertakings which cover the entire support area, or its significant part (not only from a strictly territorial perspective), or substantially contribute to the realisation of the assumed objectives of co-operation,
- c) activities realized horizontally across the entire support area via regular projects (within several thematic priorities). Among regular activities, only those projects would be allowed in which infrastructure is not a goal itself, infrastructural outlays are justified and reasonable and do not prevail in the total project budget.
- d) activities realised as part of Small Project Fund.

**IV.** The institutions implementing cross-border co-operation are dominated by territorial self-government units. This is burdened with a number of risks, therefore structures of co-operation partners should be modified.

**Recommendation**

A challenge for co-operation policy is to activate all the actors functioning in the borderland, and in particular non-governmental sector and scientific institutions. To this end a support system for this type of institutions needs to be created e.g. in the form of loan funds created by territorial self-government units. Moreover, an observed implementation practice needs to be spread and applied, consisting in implementing projects initiated by NGOs by territorial self-government units, with active co-operation of NGOs.

**V.** The implemented intervention should be the function of needs and territorial potentials. However, there are limited possibilities of precise, complex and effective identification of the needs of local communities and determining functional areas based on the existing strategic/ planning documents. Therefore, it will be impossible to identify them without in-depth diagnostic studies of transborder nature. This leads to problems with appropriate directing of territorial and thematic support.

**Recommendation**

It seems necessary to conduct research in order to determine transborder functional areas and identify the needs of local communities concerning cross-border co-operation. This should be done in tight co-operation with statistical offices of Poland and Germany and result in creating relevant analytical studies.

## **Herausforderungen und Ziele für das Interreg-Programm an der deutsch-polnisch Grenze nach 2020. - Zusammenfassung**

Das Ziel der Studie war es, Möglichkeiten und Instrumente für die strategische Ausrichtung von Interventionen zu identifizieren, so dass mit begrenzten finanziellen Mitteln ein besseres als bisher Ergebnis der Integration des deutschen-polnischen Grenzraums erreicht werden könnte. Grundlage der Studie war eine Analyse von vorgefundenen Dokumenten und Daten, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit beeinflussen, ergänzt durch eigene Forschung. Auf dieser Basis wurden die wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Gestaltung der Zusammenarbeit nach 2020 formuliert“.

I. Im deutsch-polnischen Grenzgebiet fehlt eine gemeinsame und detaillierte Vorstellung von der Entwicklung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit.

### **Empfehlung**

INTERREG-Programme sollten auf der Grundlage von grenzüberschreitenden Strategie- und Planungsdokumenten erstellt werden, die für das gesamte Grenzgebiet formuliert sind. Ein allgemeiner Rahmen für ein strategisches Planungssystem sollte so definiert werden, dass es einheitlichen Standards wie statistischen Daten, Planungsverfahren unterliegt. Es sollte an die Bedürfnisse der territorialen Zusammenarbeit angepasst und nicht der Branchenplanung oder Sonderinteressen einer Seite untergeordnet sein.

II. Die Erfahrung bei der Umsetzung der Kooperationsprogramme zeigt, dass das Hauptproblem das Postulat der Erzielung einer grenzüberschreitenden Wirkung ist.

### **Empfehlung**

1) Um die grenzüberschreitende Wirkung zu verbessern und die Forderung nach einer Konzentration der Intervention umzusetzen, sollten die umgesetzten Maßnahmen territorial ausgerichtet sein. Daher sollte ein funktionaler Ansatz zur Intervention Anwendung finden. Die Hauptgrundlage für die Festlegung der Funktionsräume sollte sein, dass ihr Umfang Gebiete auf beiden Seiten der Grenze umfasst.

2) In Bezug auf KPZK 2030 (Landesraumentwicklungskonzept 2030) können folgende Gruppen von Funktionsräumen identifiziert werden:

- in Bezug auf das Siedlungssystem,
- aufgrund besonderer Phänomene in der Raumordnung,
- die eine Umstrukturierung und Entwicklung neuer Funktionen erfordern oder im Hinblick auf Entwicklungspotentiale.

III. Auf der Grundlage der vorhandenen Strategie- und Planungsdokumente und in Anbetracht bisheriger Erfahrungen bei der Umsetzung der Kooperationsprogramme kann ein allgemeines Förderungssystem.

### **Empfehlung**

Die Umsetzung der Intervention sollte auf vier Ebenen erfolgen:

a) territorial ausgerichtete Maßnahmen. Sie würden in einer Priorität umgesetzt, die

grenzüberschreitenden Funktionsräumen gewidmet wird, wo reguläre Projekte eingereicht würden. Der Umfang der Förderung würde den Besonderheiten der identifizierten Funktionsräume entsprechen und auch Infrastrukturprojekte umfassen,

- b) strategische Maßnahmen. Sie würden in einer separaten Priorität umgesetzt werden. Sie sollte Projekte umfassen, die den gesamten Förderbereich oder einen wesentlichen Teil davon abdecken (nicht nur rein territorial gesehen) und wesentlich zu den gesetzten Zielen der Zusammenarbeit beitragen.
- c) Maßnahmen, die im gesamten Fördergebiet auf horizontaler Ebene durchgeführt werden, über regelmäßige Maßnahmen (im Rahmen mehrerer thematischer Prioritäten). Rahmen regulärer Maßnahmen würden nur diejenigen Projekte genehmigt werden, bei denen Infrastruktur nicht das Ziel des Projekts ausmacht, ihre Notwendigkeit begründet ist und die mit ihr zusammenhängenden Ausgaben im Projektbudget nicht überwiegen.
- d) Maßnahmen im Rahmen des Kleinprojektfonds.

**IV.** Unter den Institutionen, die die grenzübergreifende Zusammenarbeit durchführen, sind territoriale Gebietskörperschaften in der Mehrzahl. Dies bringt eine Reihe von Bedrohungen mit sich.

#### **Empfehlung**

Die Herausforderung für die Kooperationspolitik besteht in der Aktivierung aller Akteure im Grenzraum, darunter vor allem aus den Nichtregierungsorganisationen und den akademischen Institutionen. Zu diesem Zwecke sollte ein System aufgebaut werden, um diese Organisationen zu unterstützen, z.B. in Form von Kreditfonds, die von lokalen Gebietskörperschaften geschaffen werden. Verbreitung finden soll die bereits jetzt zu beobachtende Umsetzungspraxis, dass die lokalen Gebietskörperschaften Projekte umsetzen, die von Nichtregierungsorganisationen initiiert werden, mit ihrer aktiven Mitarbeit).

**V.** Die zu umsetzende Intervention soll sich aus Bedürfnissen und territorialen Potentialen ergeben. Die Möglichkeit zur genauen, umfassenden und effektiven Definition der Bedürfnisse lokaler Gemeinschaften und zur Festlegung der Funktionsräume auf der Grundlage vorhandener strategischer / Planungsdokumente ist dafür sehr eingeschränkt. Daher wird ihre Definition ohne tiefgehende diagnostische Studien mit grenzübergreifenden Bezug nicht möglich sein. Dies führt zu Problemen mit der entsprechenden Ausrichtung territorialer und thematischer Förderung.

#### **Empfehlung**

Es ist erforderlich, Studien durchzuführen, die grenzübergreifende Funktionsräume und Bedürfnisse lokaler Gemeinschaften im Bereich der Kooperation identifizieren. Dazu sollte eine engere Zusammenarbeit zwischen den polnischen und deutschen Statistikämtern und die Durchführung einschlägiger Analyse- und Studienarbeiten beitragen.



## **Wprowadzenie**

Zagadnienie kształtowania rozwoju obszarów pograniczy stanowi jeden z istotnych problemów polityki spójności Unii Europejskiej. Program Interreg jest przy tym najważniejszym czynnikiem kształtującym strukturę oraz charakter współpracy transgranicznej w Polsce.

Pogranicze polsko-niemieckie charakteryzuje się wieloletnim i bogatym doświadczeniem w realizacji współpracy transgranicznej. Przyniosła ona szereg pozytywnych zmian w rozwoju pogranicza m.in. w zakresie pogłębiania kontaktów międzyludzkich, rozwoju turystyki, rozwiązywania problemów środowiskowych, poprawy wyposażenia infrastrukturalnego oraz poziomu bezpieczeństwa, itd. Jednocześnie jednak nadal realizacja współpracy stawia szereg wyzwań wiążących się z poprawą jej efektywności, zwiększeniem transgranicznego oddziaływania realizowanych projektów oraz silniejszej integracji wspólnego obszaru pogranicza.

Celem opracowania było wskazanie możliwości i narzędzi strategicznego ukierunkowania interwencji tak, aby przy ograniczonych środkach finansowych osiągnąć lepszy niż dotychczas efekt integracji pogranicza polsko-niemieckiego.

Podstawą opracowania była analiza dokumentów i danych zastanych mających wpływ na współpracę transgraniczną, uzupełniona badaniami własnymi. Na jej podstawie sformułowano najważniejsze wnioski i rekomendacje dla kształtowania współpracy po roku 2020.

## Podstawy współpracy

Jakkolwiek współpraca terytorialna kształtowana jest w ramach polityki regionalnej UE już od wielu lat, to jednak nadal jest ona bardzo odmiennie pojmowana, różne są też stawiane przed nią cele. Wynika to z jej bardzo zróżnicowanego charakteru w poszczególnych układach przestrzennych. Zasadnicze podstawy uwarunkowań współpracy transgranicznej w skali międzynarodowej ustanowiła *Konwencja Madrycka (Europejska Konwencja... 1980)*. Była ona pierwszym dokumentem na skalę międzynarodową mającym na celu zdefiniowanie, ujęcie w postać prawną oraz określenie roli i wsparcie współpracy transgranicznej. Głównym przesłaniem skierowanym do państw-sygnatariuszy było popieranie współpracy transgranicznej swoich wspólnot i władz terytorialnych z sąsiadami z innych państw. Za współpracę transgraniczną Konwencja uznała każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń. Konwencja została ratyfikowana przez Polskę w 1993 r. (*Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287*).

Bardzo duży wpływ na kształtowanie współpracy wywarła Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych uchwalona w 1981 roku w EUREGIO na pograniczu Niemiec i Holandii (Europejska Karta Regionów Przygranicznych), a następnie w obecnej postaci w 1995 roku, w ramach prac Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych. Karta nie stanowi międzynarodowego aktu prawnego, jest tylko deklaracją współpracy zawierającą definicję, opis celów, problemów, form współpracy, dotychczasowych doświadczeń itp. stanowiąc pewnego rodzaju „przewodnik” współpracy transgranicznej. Wskazuje ona, iż granice są „bliznami historii”, a **współpraca transgraniczna powinna przyczyniać się do łagodzenia niekorzystnych skutków istnienia granic, a także powinna pomagać w przewyżnianiu skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw oraz służyć poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności**. Współpraca ta obejmować powinna wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego, a także rozwoju związanej z nimi infrastruktury. Znaczenie współpracy transgranicznej znalazło swoje odzwierciedlenie w *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 174, C 326 , 26/10/2012 p. 0001-0390)*, w którym podkreślono wyzwania, przed którymi stoją regiony przygraniczne i wskazano, że UE powinna zwracać szczególną uwagę na te regiony przy opracowywaniu i prowadzeniu działań prowadzących do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Ogólnym celem dotychczas realizowanych działań w ramach współpracy transgranicznej było stworzenie sytuacji, w której granice narodowe nie będą przeszkodą w zrównoważonym rozwoju oraz integracji obszaru Europy. Izolacja obszarów przygranicznych ma podwójną naturę. Z jednej strony granice oddzielają od siebie społeczności przygraniczne w sferze gospodarczej, społecznej, kulturalnej oraz przeszkadzają w spójnym zarządzaniu ekosystemami. Z drugiej strony obszary przygraniczne często stanowią obszary peryferyjne (w wyniku np. zaniedbywania ich

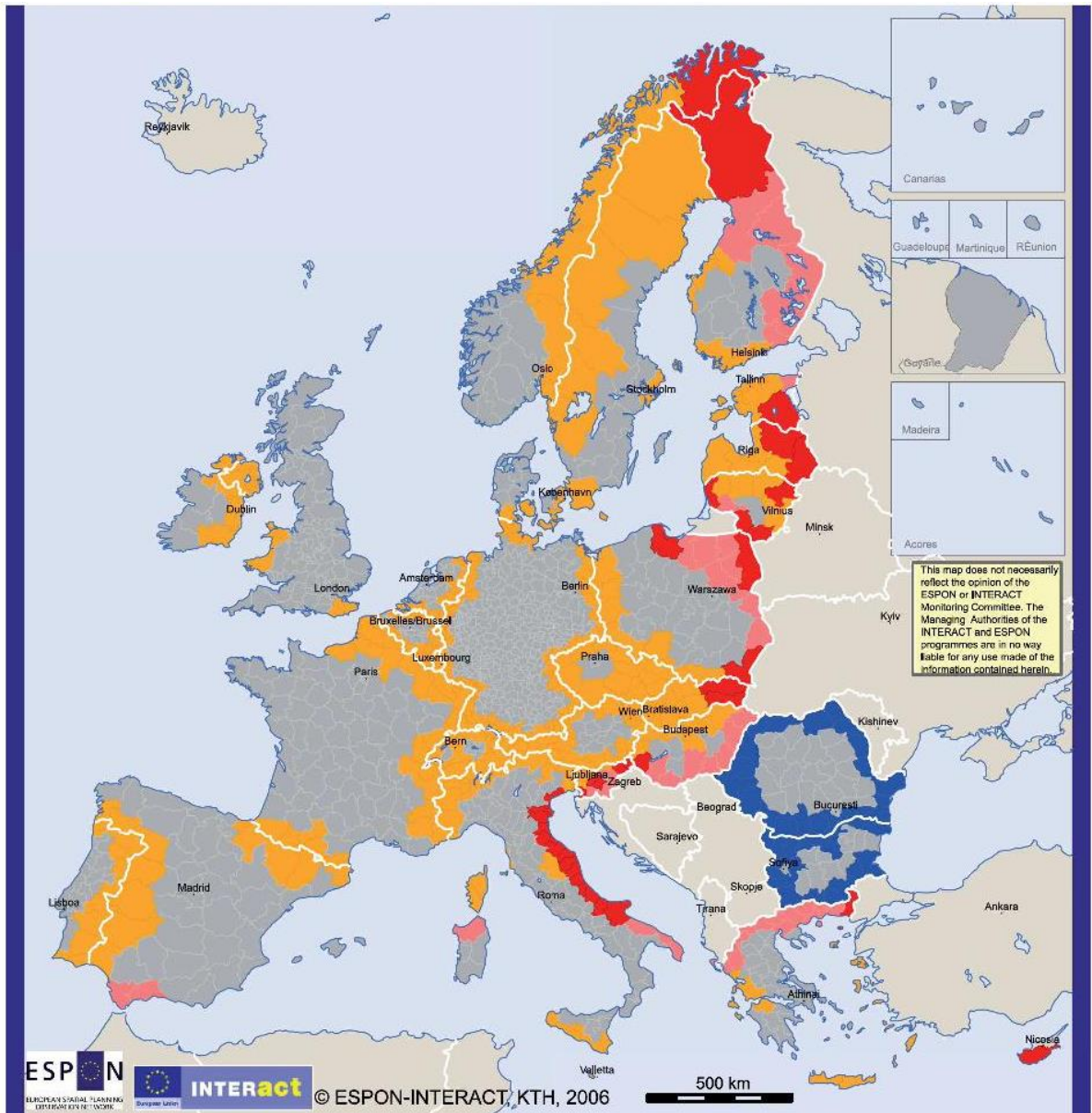
rozwoju przez władze centralne) w danym państwie. Procesy integracyjne zachodzące w UE, w tym kształtowanie się jednolitego rynku oraz unii gospodarczo-walutowej, mogą być źródłem silnych impulsów rozwojowych, sprzyjających dynamizacji rozwoju terenów przygraniczy. Jednocześnie obserwowane współcześnie wyraźne procesy o dezintegracyjnym charakterze powodują konieczność ich uwzględnienia w przyszłym kształtowaniu polityki współpracy.

Zasadność realizacji współpracy transgranicznej wynika z faktu, iż ponad jedna trzecia obywateli UE mieszka i pracuje w europejskich regionach przygranicznych (*People-to-people... 2017*) (Ryc. 1). Granice mają więc bezpośredni i pośredni wpływ na ich życie, przy czym skala tego wpływu, jakkolwiek w powszechnej świadomości niedoceniana, jest bardzo duża. Istnieje w zasadzie zgodność, iż regiony przygraniczne rozwijają się wolniej niż pozostałe (*Territories with... 2009*). Zrealizowane badania dotyczące ekonomicznego wpływu przeszkód granicznych na poziom PKB i zatrudnienia w wewnętrznych regionach lądowych wskazują, że regiony te mogłyby przeciętnie być potencjalnie o 8% bogatsze, gdyby wszystkie obecne bariery zostały usunięte (*Boosting growth... 2017*). Bariery rozwojowe wynikające z istnienia granicy obejmują wiele sektorów gospodarki i dziedzin odpowiednich do interwencji publicznej za pośrednictwem współpracy transgranicznej, takich jak:

- infrastruktura (bariery fizyczne),
- transport i rynek pracy (integracja rynków),
- innowacje i działalność gospodarcza (konkurencyjność),
- świadczenie usług na obszarach miejskich (miejskie usługi transgraniczne),
- edukacja, szkolenia i działalność społeczna (kapitał ludzki i społeczny),
- zasoby naturalne (w tym obszary chronione).

Dotyczą przy tym funkcjonowania zarówno osób fizycznych, firm, jak i instytucji zlokalizowanych po obu stronach granicy. Stąd ich przewyższanie powinno być przedmiotem interwencji publicznej. Dlatego też, jak podkreśla *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy (White paper on the future... 2017)*, współpraca terytorialna, w tym współpraca transgraniczna, zostały powszechnie uznane za przynoszące rzeczywistą wartość dodaną Europejczykom. **Współpraca transgraniczna okazała się bowiem jak dotychczas najskuteczniejszym narzędziem przewyższania bariery granic, integracji obszarów przygranicznych i poprawy jakości życia obywateli regionów granicznych** (*People-to-people... 2017*). Zgodnie z tym Stanowisko Komisji Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE (*Przyszłość polityki spójności... 2016*) wskazuje na znaczenie wymiaru terytorialnego polityki spójności oraz zaznacza, że wymiar ten umożliwia wdrożenie środków, które zgodnie z zasadą pomocniczości nie mogłyby zostać w wystarczający sposób zrealizowane przez same państwa członkowskie i regiony (np. współpraca transgraniczna). Podkreśla więc konieczność kontynuacji tego instrumentu w przyszłości. Podobne stanowisko prezentuje także Rząd Niemiec jednoznacznie wskazując na potrzebę kontynuacji współpracy transgranicznej (*Comments by the German...*). Również Rząd Polski we wstępnym stanowisku w odniesieniu do polityki spójności po 2020 r. widzi konieczność kontynuacji współpracy

transgranicznej jako elementu polityki spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym oraz terytorialnym (*Wstępne stanowisko... 2017*).



© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Source: KTH, Border regions Database, 2006

- Non participants in INTERREG III A Programmes
- Internal Border: completely within EU 27
- External Border: Borders with non EU 27
- Internal & External Border: mixed borders with EU 27 and non EU27
- Accession Countries

Ryc. 1. Typologia granic w obszarach wsparcia w ramach programów INTERREG III A w UE w 2006 r.

Źródło: *Cross-Border Cooperation... 2007*

Istotą rozważań powinna być w związku z tym kwestia nie czy, ale jak powinna wyglądać współpraca transgraniczna (czy szerzej polityka współpracy) po 2020 r.

Podstawą do tego powinny być dotychczasowe doświadczenia z realizacji współpracy, ponieważ pokazują one zarówno osiągnięcia, jak i niewątpliwe jej słabości. Najważniejsze, ogólne wyzwania związane z rozwojem współpracy zawarte w stanowisku Komisji Europejskiej (*Boosting growth... 2017*) wskazują na:

- pogłębianie współpracy i wymiany w ramach współpracy administracyjnej,
- poprawę procesu legislacyjnego – dążenie do ujednoczenia zasad prawnych, procedur, norm, standardów, itd. Na poziomie KE rolę tę będzie pełnić „Border Focal Point”. Jego celem ma być: zagwarantowanie, że kluczowe przyszłe działania Komisji: (1) uwzględnią w wymiarze transgranicznym regionalne wymiary, (2) zapewniają państwom członkowskim i innym kluczowym graczom wsparcie w zakresie rozwiązywania problemów prawnych i administracyjnych, (3) dopilnują, aby istniały praktyczne ustalenia dotyczące nowych działań wynikających z niniejszego komunikatu, (4) zapewniają wymianę doświadczeń i dobrych praktyk w sposób skuteczny i ze wszystkimi zainteresowanymi stronami,
- wielopoziomową współpracę administracji rządowej w kwestii harmonizacji usług administracji publicznej, likwidacji barier itd. Duże znaczenie będzie miało tworzenie międzynarodowych uzgodnień w tej kwestii,
- zapewnienie dostępu do informacji i pomocy w ramach "Jednolitego Portalu Cyfrowego", Plan działania na rzecz wzmocnienia systemu SOLVIT<sup>1</sup>: zapewnienie obywatelom i przedsiębiorstwom korzyści wynikających z jednolitego rynku,
- wsparcie dla transgranicznego zatrudnienia, w szczególności współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia oraz transgranicznych usług w zakresie zatrudnienia dla poprawy dostępu do informacji i tworzenia miejsc pracy,
- promowanie wielojęzyczności, ograniczanie roli bariery językowej np. poprzez dwujęzyczne przedszkola, szkoły oraz placówki administracji,
- transgraniczny transport publiczny w zakresie: połączeń infrastrukturalnych, świadczenia usług oraz jakości usług. Duże znaczenie może w tym odgrywać harmonizacja i koordynacja standardów technicznych i prawnych, a także osiągnięcie interoperacyjności w sektorze transportu,
- zwiększanie komplementarności usług zdrowotnych, w tym służb ratunkowych,
- nowe prawne i finansowe ramy współpracy transgranicznej: EUWT stanowiąc mogą jedną z alternatyw ułatwiających realizację integracji regionu transgranicznego,
- badania i dane z zakresu współpracy – ze względu na powszechną nieporównywalność statystyki publicznej w obszarze pograniczy konieczne jest poszukiwanie nowych sposobów gromadzenia danych oraz realizowania badań

---

<sup>1</sup> SOLVIT to bezpłatna usługa świadczona przez administrację krajową w każdym państwie członkowskim od 2002 r. Polega na dostarczaniu szybkich rozwiązań obywatelom i przedsiębiorcom z UE w sytuacji, gdy doświadczają trudności z uznawaniem praw do swobody przepływu osób, towarów, usług i kapitału, w szczególności podczas prowadzenia działalności transgranicznej (*Action plan... 2017*)

w oparciu o np. instytuty badawcze. Istotną rolę może odegrać w tym wypadku współpraca szkół wyższych.

**Należy mieć przy tym na uwadze, iż rozwój współpracy transgranicznej, z uwagi na jej wielowymiarowy charakter, jest warunkowany nie tylko czynnikami instytucjonalnymi, finansowymi itd., ale również czynnikami specyficznymi dla poszczególnych obszarów (Dołzbłasz i Raczyk 2010).** Mimo że inicjatywy integracyjne są koordynowane i wspierane przez instytucje krajowe i międzynarodowe, ich powodzenie zależy od zaangażowania władz i społeczności lokalnych w proces ich inicjowania, wspierania i upowszechniania. Realna współpraca zależy więc w zasadniczym stopniu od bardzo zmiennych przestrzennie uwarunkowań oraz aktywności aktorów lokalnych i regionalnych (Scott 1999). Nie można przy tym wypracować jednolitego i uniwersalnego wzorca współpracy, który mógłby być w prosty sposób adaptowalny w różnych pograniczach. Relacje między aktorami na różnych pograniczach są osadzone w odmiennych kontekstach i w związku z tym trudne lub wręcz niemożliwe do porównywania (Leibenath i Knippschild 2005). Jak wskazano w raporcie *Ideas for Interreg... (2017)* potrzeby wynikające z terytorialnych uwarunkowań regionów transgranicznych - jak np. przestrzenna dostępność, gęstość i struktura populacji, lokalizacja działalności gospodarczej, krajobraz geograficzny - nadal będą determinować ich potrzeby po 2020 roku.

Podejście terytorialne jest więc bardziej użyteczne przy opisywaniu logiki interwencji zarówno na poziomie strategii, jak i indywidualnego projektu, dlatego też powinno być nadal konsekwentnie stosowane.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują wyraźnie, iż zmniejszenie znaczenia granic państwowych w wymiarze formalnoprawnym nie przekłada się automatycznie na likwidację barier mentalnych i ekonomicznych. Zatem efekty zanikania granic politycznych widoczne są ze zróżnicowaną intensywnością nie tylko na różnych granicach państwowych, ale także w obrębie jednego obszaru pogranicznego. W poszczególnych obszarach, nawet przy takich samych uwarunkowaniach formalnoprawnych, zakres i intensywność procesów integracyjnych mogą być różne z uwagi na uwarunkowania lokalne, np. aktorów lokalnych, bariery infrastrukturalne, różnice w poziomie rozwoju ekonomicznego, występowanie mniejszości narodowych, itd.

## Dotychczasowy przebieg wsparcia

W celu identyfikacji najważniejszych wyzwań dla współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim i określenia wskazanego kształtu tej współpracy po roku 2020 konieczna była identyfikacja głównych cech dotychczasowych działań w ramach programów Interreg na tym pograniczu z uwzględnieniem podejścia sieciowego. Skupiono się przy tym na zakończonym już okresie programowania (2007-2013). Uwzględniono także ogólne zapisy dokumentów programowych okresu 2014-2020 – szczegółowa analiza projektów z tego okresu jest niemożliwa, z uwagi na fakt, iż są one w trakcie naboru oraz realizacji.

**W okresie programowania 2014-2020** zgodnie z wytycznymi KE wdrażana jest zasada koncentracji tematycznej. Zgodnie z nią przynajmniej 80% środków w ramach programów współpracy powinno realizować maksymalnie cztery z jedenastu celów tematycznych realizujących Strategię Europa 2020 przyczyniających się poprawy spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (*por. OJ L 347, 20.12.2013, p. 320-469*). W programach współpracy (*Program Współpracy Interreg V-A 2014-2020: Niemcy/Meklemburgia-Pomorze Przednie/Brandenburgia-Polska, Brandenburgia-Polska, Polska – Saksonia*) uwzględniono przy tym cel tematyczny 6 (Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami), cel 7 (Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej), cel 10 (Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie), cel 11 (Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej). Ze względu na dyskusyjny charakter efektu transgranicznego w odniesieniu do przedsięwzięć z zakresu infrastruktury oraz dążenie do jego dalszej poprawy w programach wprowadzono ograniczenia realizacji projektów infrastrukturalnych (np. działań budowlanych w obrębie celu 10).

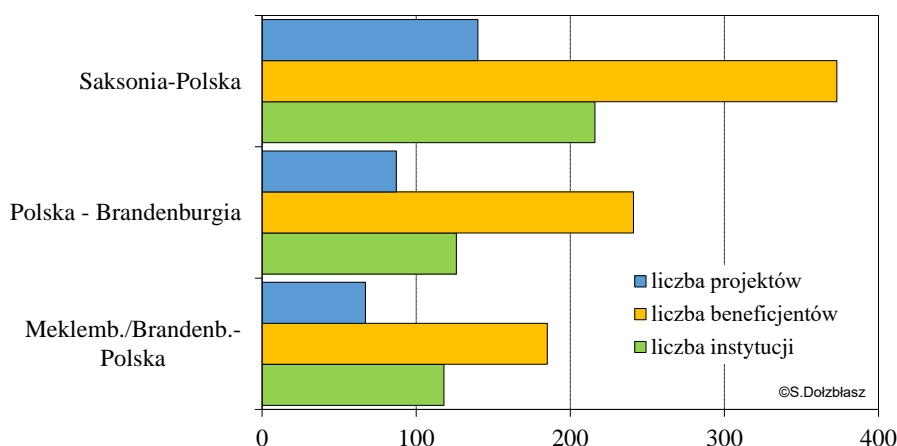
Efektom przyjętej zasady koncentracji tematycznej będzie z pewnością łatwiejsza ocena wpływu interwencji na realizację celów spójności. Ponadto znacząco ułatwi to dokonywanie porównań pomiędzy poszczególnymi programami, co powinno się przełożyć także na poprawę zdolności implementacyjnej dobrych praktyk pomiędzy nimi (proces uczenia się). Z tego też względu podejście takie powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w kolejnym okresie programowania. Trudno jednakże określić, na ile przyjęte zapisy programów współpracy przełożą się realnie na dalsze podniesienie jakości współpracy transgranicznej. Wymaga to bowiem szczegółowej analizy ukształtowanych w wyniku programu partnerstw oraz mierzalnych rezultatów interwencji.

**Analiza dokumentów programowych okresu 2014-2020 wskazuje, iż w warstwie diagnostycznej dość trafnie identyfikują szereg istotnych potencjałów współpracy – w tym zakresie uzupełniają one niedobory w zakresie wspólnego planowania strategicznego oraz częściowo przestrzennego.** Natomiast biorąc pod uwagę dotychczasowy przebieg wdrażania programów współpracy można zauważyć, iż

struktury beneficjentów nawiązują do struktur wykształconych w okresie programowania 2007-2013 z wyraźną dominacją jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym istotniejsza zmiana struktur beneficjentów wymagałaby zastosowania nowych mechanizmów skutecznie aktywizujących szersze spektrum aktorów.

### **Struktury tematyczne projektów i rodzajowe beneficjentów**

Na pograniczu polsko-niemieckim w latach 2007-2013 w ramach 3 programów Interreg IVA wzięło udział łącznie 460 instytucji, które zrealizowały 772 projekty<sup>2</sup> (bez projektów pomocy technicznej i małych projektów) (Ryc. 2). Podkreślić należy, iż **wielkość obszaru wsparcia nie przekładała się na większą liczbę instytucji biorących udział we współpracy** - nie przekładała się także na liczbę ich wystąpień jako beneficjentów. Największą bowiem aktywność obserwowano na pograniczu polsko-saksońskim, którego wielkość obszaru wsparcia była relatywnie mała. We wszystkich programach współpracy transgranicznej w Polsce przeważały projekty realizowane przez dwóch partnerów, a ich bardzo duży udział (ok. 66-68%) był specyfiką całej granicy zachodniej. Nie sprzyjało to pożądanemu rozwojowi powiązań transgranicznych.



Ryc. 2. Liczba projektów, instytucji i wystąpień instytucji<sup>3</sup> (beneficjentów) w ramach programów Interreg IVA 2007-2013 na pograniczu polsko-niemieckim.

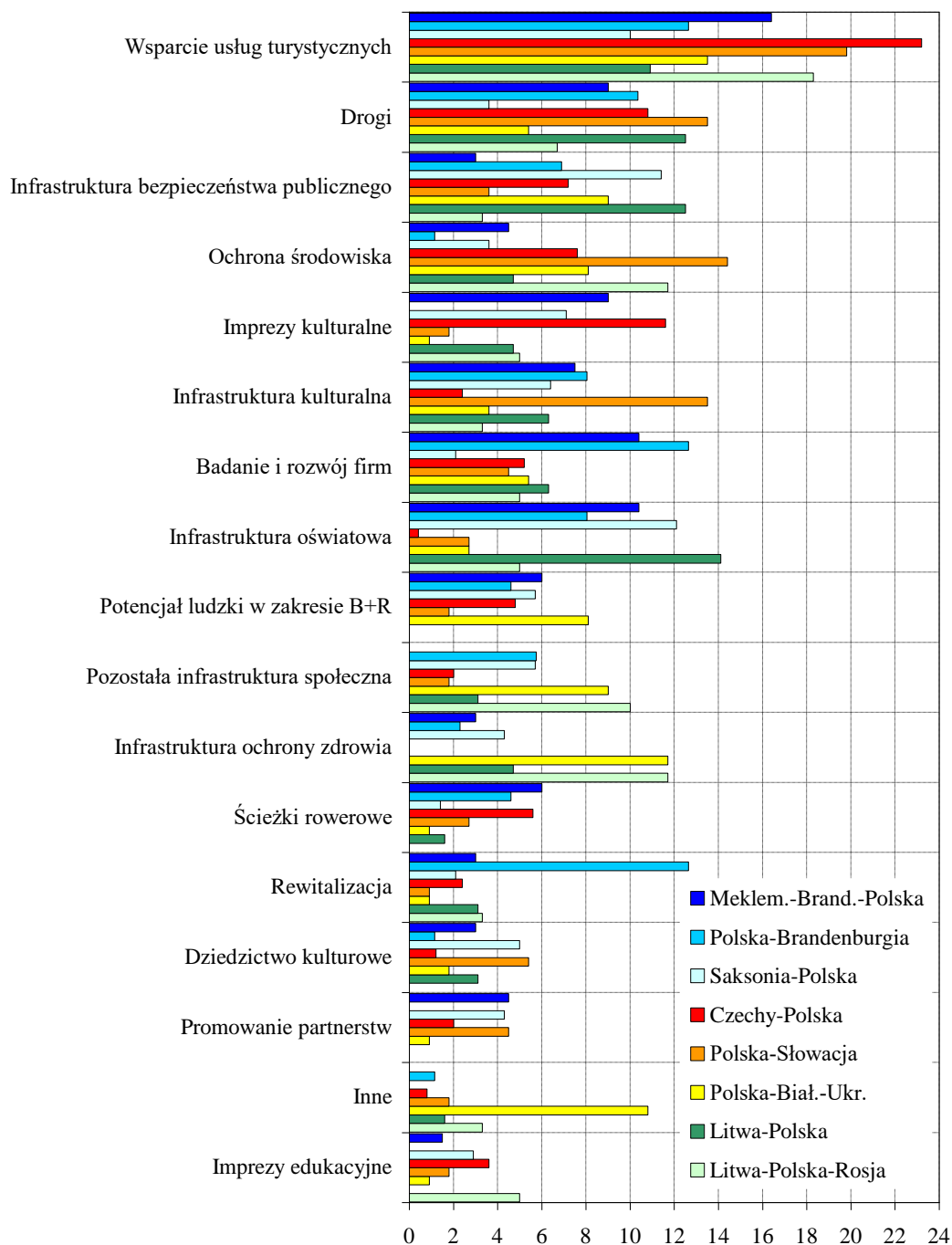
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i WST.

Na obszarze objętym programem współpracy transgranicznej Meklemburgia-Pomorze Przednie/Brandenburgia – Polska (województwo zachodniopomorskie) w latach 2007-2013 największy udział w strukturze tematycznej stanowiły działania ukierunkowane na wsparcie usług turystycznych (ok. 16%) (Ryc. 3).

<sup>2</sup> Aktywność w ramach poszczególnych programów była następująca: Meklemburgia-Pomorze Przednie/Brandenburgia – Polska - 118 instytucji i 185 projektów, Polska-Brandenburgia - 126 instytucji i 241 projektów, Saksonia-Polska – 216 instytucji i 373 projektów (bez projektów pomocy technicznej i małych projektów).

<sup>3</sup> liczba wystąpień instytucji oznacza, ile razy dana instytucja pojawiała się w różnych projektach.





Ryc. 3. Kategorie tematyczne projektów współpracy transgranicznej na pograniczach Polski w latach 2007-2013 według programów, stan w 2016 r. (w % liczby projektów, pominięto kategorie poniżej 2%).  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i WST.

Wynikało to w znacznej mierze z dużej atrakcyjności turystycznej tych obszarów, zwłaszcza w odniesieniu do terenów nadmorskich. Znaczący (6%) i przy tym prawie dwukrotnie wyższy udział niż średnio dla wszystkich programów transgranicznych w Polsce, miały działania, których efektem był rozwój ścieżek rowerowych. Wyraźnie większy udział stanowiły także projekty dotyczące potencjału ludzkiego w zakresie badań i rozwoju (6%), infrastruktury oświatowej (ponad 10%) oraz badań/innowacji i wsparcia rozwoju firm (ponad 10%), co było konsekwencją dużej aktywności w tym zakresie instytucji niemieckich. Znaczny udział stanowiły także projekty w sferze

infrastruktury kulturalnej i imprez kulturalnych. Przedsięwzięcia dotyczące budowy/przebudowy dróg stanowiły około 9% i charakteryzowały się podobnym udziałem, jak średnio w kraju. Natomiast znacząco mniej projektów realizowano z zakresu infrastruktury bezpieczeństwa publicznego oraz działań na rzecz ochrony środowiska, co mogło wynikać z relatywnie dobrego wyposażenia w tego rodzaju infrastrukturę w obszarze pogranicza, szczególnie w jego niemieckiej części.

W obszarze objętym programem współpracy transgranicznej Polska (województwo lubuskie) – Brandenburgia bardzo dużo projektów dotyczyło wsparcia usług turystycznych (ok. 13%) (Ryc. 3). W porównaniu do programów na innych granicach Polski relatywnie wysoki udział stanowiły działania w zakresie badań i rozwoju firm, kapitału ludzkiego oraz rozbudowy infrastruktury oświatowej. Specyfiką programu był także wysoki odsetek projektów rewitalizacyjnych (ok. 13%, czyli czterokrotnie więcej, niż średnio dla wszystkich programów transgranicznych w Polsce), realizowanych m.in. w mieście podzielonym Gubin-Guben, w Kostrzynie nad Odrą, Żaganiu, Forst, Cottbus. Relatywnie wysoki (i podobny do średniej krajowej) był udział działań w zakresie bezpieczeństwa publicznego i infrastruktury drogowej (w tym ścieżek rowerowych). Dość dużą rolę odgrywały przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury kulturalnej (którym z reguły towarzyszyły imprezy kulturalne). Zastanawiająco mało było przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska (tylko ok. 1%), mimo, iż pierwszy priorytet programu poświęcony był wsparciu infrastruktury i poprawie stanu środowiska. Pokazuje to, iż zapisy programu, jakkolwiek wpływają na kształt współpracy, to jednak jej nie determinują.

Struktura tematyczna działań realizowanych na pograniczu w ramach programu Saksonia – Polska kształtowała się nieco odmiennie (Ryc. 3). Zdecydowanie mniejsze znacznie odgrywały projekty z zakresu turystyki - zaledwie 10%. Działo się to pomimo istniejącego bardzo dużego potencjału turystycznego, związanego głównie z obszarem górskim Sudetów. Wynikało to w głównej mierze z faktu, iż znaczna część obszaru wsparcia po polskiej stronie (podregion jeleniogórsko-wałbrzyski) brała równocześnie udział w polsko-czeskim programie współpracy, a wysoka atrakcyjność turystyczna tych terenów wynikająca głównie z położenia w transgranicznym sudeckim obszarze górskim przekładała się w pierwszym rzędzie na współpracę turystyczną w ramach programu polsko-czeskiego (z uwagi na przebieg i długość granicy znaczna część polskiej strony pogranicza współpracę transgraniczną postrzegała raczej z perspektywy sąsiedztwa z Czechami, a nie Saksonią). Bardzo istotną rolę w strukturze projektów odgrywały działania dotyczące edukacji, zarówno związane z poprawą jakości kształcenia i rozwojem potencjału ludzkiego, jak i z tworzeniem materialnych jej podstaw (udział infrastruktury oświatowej był dwukrotnie większy, niż średnio w kraju i wyniósł aż 12%). Było to wynikiem m.in. większego zainteresowania sferą edukacji na całym pograniczu polsko-niemieckim oraz traktowaniem rozwoju edukacji jako jednego ze sposobów walki z problemem depopulacji (szczególnie istotnym w stronie niemieckiej). Realizowane działania charakteryzowały się także nieco większym udziałem przedsięwzięć dotyczących dziedzictwa kulturowego, działania w sferze kultury zorientowane na rozbudowę infrastruktury (ponad 6%) oraz tzw. projekty miękkie (ok. 7%). Cechą

charakterystyczną programu był wyraźnie mniejszy udział projektów rozbudowy dróg i ścieżek rowerowych oraz wsparcia badań i przedsiębiorczości, jednocześnie z bardzo dużą liczbą działań w zakresie infrastruktury bezpieczeństwa publicznego.

Biorąc pod uwagę rodzaj realizowanych projektów transgranicznych można zauważyć, iż specyfiką współpracy na pograniczu polsko-niemieckim (w porównaniu do innych pograniczy Polski) był większy nacisk na realizację działań związanych m.in. ze wsparciem przedsiębiorczości<sup>4</sup> i kapitału ludzkiego. Istotną rolę odgrywały także działania w zakresie infrastruktury kulturalnej. Podobnie jak na pozostałych pograniczach Polski znaczny udział miały projekty wsparcia turystyki.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, iż w odniesieniu do charakteru współpracy transgranicznej realizowanej w ramach Interreg występuje zarówno pewna specyfika całego pogranicza polsko-niemieckiego (w porównaniu do programów na innych pograniczach), jak i poszczególnych programów w jego ramach wynikająca w głównej mierze z uwarunkowań lokalnych (m.in. środowiskowych, społeczno-gospodarczych).

Odpowiedzią na zróżnicowane uwarunkowania rozwoju współpracy może być zastosowanie priorytetów dedykowanych tzw. obszarom funkcjonalnym, które należy zidentyfikować na obszarze wsparcia.

Kolejnym elementem charakteryzującym współpracę transgraniczną na pograniczu polsko-niemieckim jest **struktura rodzajowa beneficjentów** poszczególnych programów. Określona ona została według kategorii formalno-prawnych oraz przedmiotu działalności, osobno dla jednostek polskich i niemieckich.

Struktura beneficjentów pod względem formalno-prawnym w istotny sposób różniła się po polskiej oraz niemieckiej stronie (Ryc. 4). Jakkolwiek po obu stronach przeważały jednostki samorządu lokalnego, to wśród beneficjentów polskich ich dominacja była bardzo duża. Natomiast wśród beneficjentów niemieckich istotną rolę odgrywały stowarzyszenia i fundacje (przy bardzo małej ich aktywności po polskiej stronie). Wynikało to z faktu, iż sektor pozarządowy w Niemczech jest generalnie lepiej rozwinięty niż w Polsce, co znalazło swoje przełożenia także w aspekcie współpracy transgranicznej (wymogi finansowe, np. brak prefinansowania, wymóg wkładu własnego, wpływają ograniczająco na udział polskich fundacji i stowarzyszeń w programach współpracy). Natomiast po polskiej stronie wielokrotnie więcej (8-9-krotnie) niż po stronie niemieckiej było jednostek finansowanych z budżetu państwa, co w większości wynika z uwarunkowań instytucjonalnych istniejących w obu państwach.

---

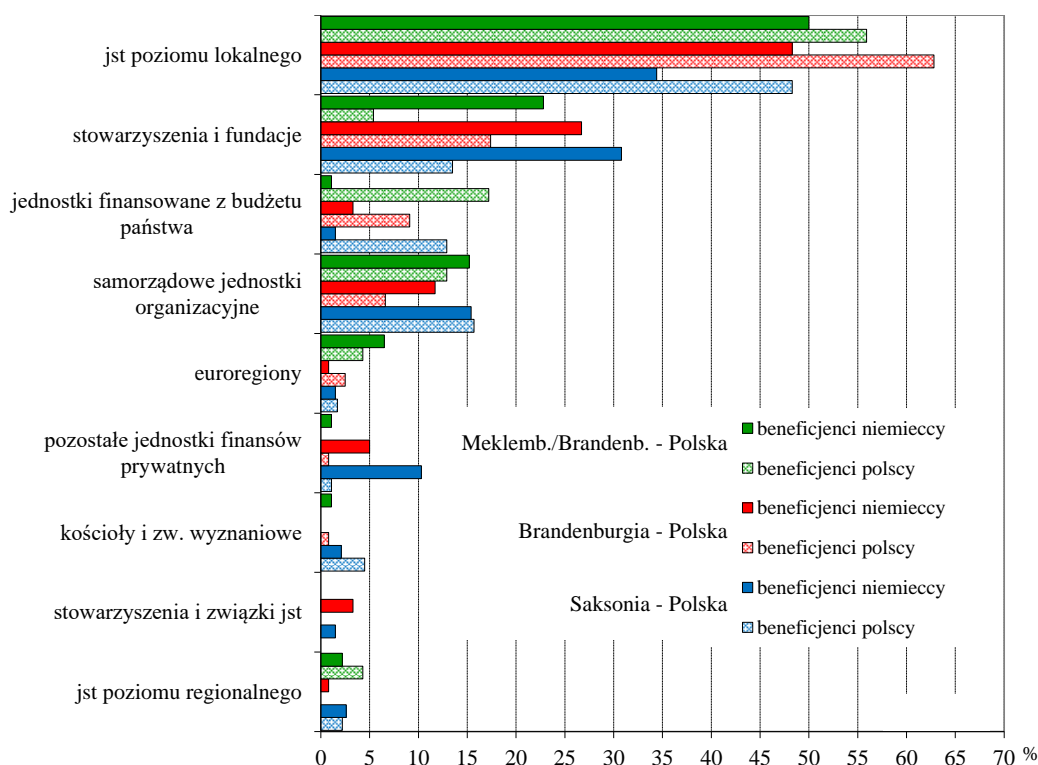
<sup>4</sup> Przy czym ich udział był niższy niż zakładano z uwagi na niewielkie zainteresowanie beneficjentów tym zakresem współpracy. Wynikało to m.in. z niewielkiej roli obszarów pogranicza zarówno w gospodarce Niemiec, jak i (częściowo) Polski. W efekcie naturalnym przedmiotem zainteresowania zarówno polskiej, jak i niemieckiej części pogranicza było dążenie do intensyfikacji współpracy z regionami rdzeniowymi (Niemiec oraz Polski), a nie współpracy wzajemnej. Skutkuje to pojawianiem się "efektu tunelu" we wzajemnych relacjach gospodarczych opisane szczegółowo w literaturze. Wskazuje to, iż peryferyjność terenów pogranicza w sensie ekonomicznym może być jednocześnie źródłem problemów rozwoju relacji transgranicznych.

Z punktu widzenia kryterium zakresu działalności struktura beneficjentów polskich i niemieckich była bardzo podobna, z dominacją instytucji z zakresu administracji lokalnej (które realizowały różnorodnie tematycznie projekty) (Ryc. 5). Generalną cechą charakterystyczną pogranicza polsko-niemieckiego był relatywnie wysoki wśród beneficjentów niemieckich udział instytucji działających w zakresie wsparcia przedsiębiorczości.

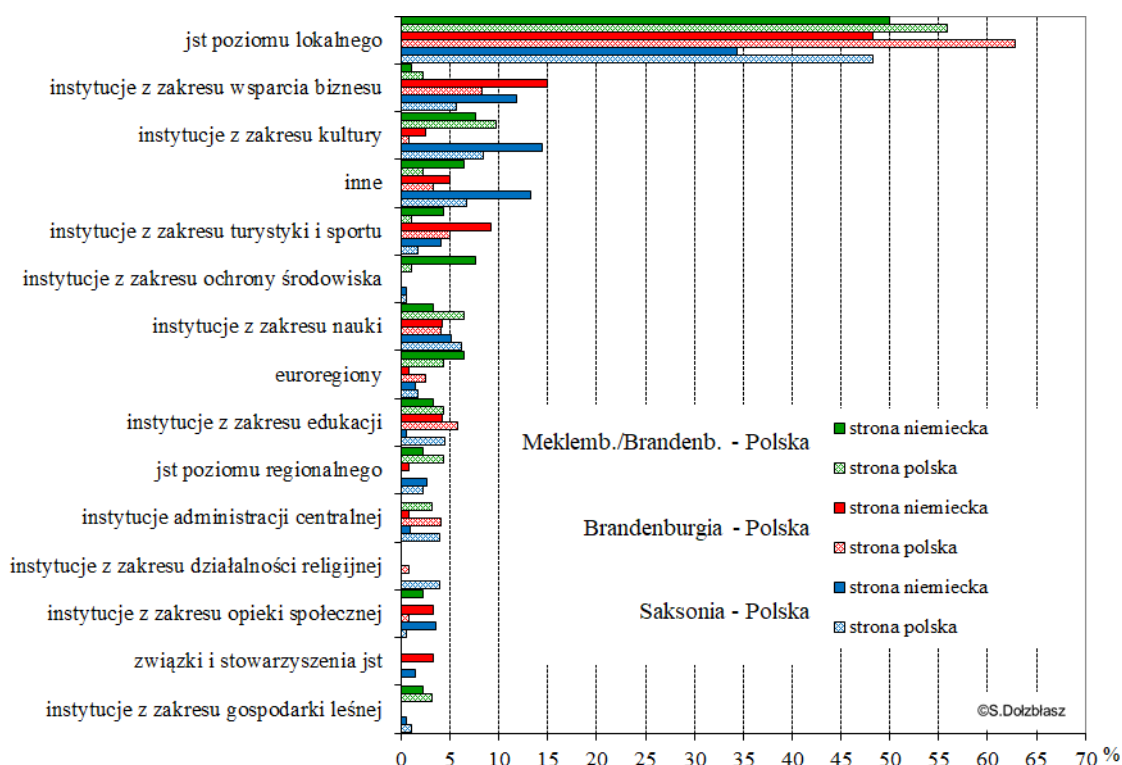
Wskazać należy także na elementy specyficzne dla poszczególnych programów. W odniesieniu do programu MV-BB-PL zaznacza się aktywność instytucji działających w sferze kultury, nauki i ochrony środowiska (z uwagi na uwarunkowania przyrodnicze obszaru i rolę miast, szczególnie Szczecina). Charakter pogranicza wpływał także na mniejszy udział instytucji działających w sferze wsparcia przedsiębiorczości i rozwoju zasobów ludzkich, w porównaniu do innych części pogranicza Polski. Natomiast ich relatywnie wyższy udział zauważalny był w przypadku programu Polska-Brandenburgia, w tym szczególnie wśród instytucji niemieckich (15%). Na pograniczu Saksonii i Polski istotne znaczenie miała współpraca na płaszczyźnie kultury i oświaty, co potwierdza duży udział instytucji działających w sferze kultury i oświaty wśród beneficjentów (15% po niemieckiej i 10% po stronie polskiej).

Podkreślić należy, iż ważna rola NGO po stronie niemieckiej miała pozytywny i widoczny empirycznie wpływ na aktywizację sektora pozarządowego po polskiej stronie pogranicza - ich udział wśród polskich instytucji współpracy był wyższy w porównaniu do pozostałych programów na pograniczach Polski. Prawdopodobnie było to rezultatem poszukiwania przez stronę niemiecką odpowiednich sobie jednostek po polskiej stronie, co zachęcało je do większej aktywności.

Wskazuje to na istnienie zjawiska aktywizacji poszczególnych grup aktorów lokalnych pod wpływem współpracy transgranicznej, które prowadzić może w dłuższej perspektywie do częściowego upodabniania się struktur aktorów lokalnych współpracy po obu stronach granicy.



Ryc. 4. Udział beneficjentów programów współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim w okresie 2007-2013 według kategorii formalno-prawnych, stan w 2016 r. (% liczby beneficjentów).  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i WST.



Ryc. 5. Udział beneficjentów programów na pograniczu polsko-niemieckim w okresie 2007-2013 według głównego zakresu działalności, stan w 2016 r. (% liczby beneficjentów).  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i WST.

## **Struktury przestrzenne beneficjentów**

Przestrzenne rozmieszczenie beneficjentów na pograniczu polsko-niemieckim wskazuje na występowanie szeregu wyraźnych prawidłowości oraz obszarów o podwyższonej aktywności we współpracy. **Głównymi czynnikami wpływającym na rozkład przestrzenny była odległość od granicy, lokalizacja w ośrodkach miejskich oraz dostępność transportowa<sup>5</sup>.**

W przypadku północnej części pogranicza koncentracja beneficjentów w obszarach położonych blisko granicy polsko-niemieckiej była bardzo wyraźna (Ryc. 6). W największym stopniu dotyczyło to Polic, Szczecina oraz Kołbaskowa, a po niemieckiej stronie – rejonu miasta Löcknitz (głównie dzięki siedzibie Euroregionu Pomerania), a także miasta Pasewalk, czyli największych jednostek osadniczych położonych w bezpośrednim obszarze przygranicznym w Meklemburgii. Ważną rolę w rozmieszczeniu beneficjentów odgrywały m.in. bliskość Szczecina oraz istnienie dogodnych, transgranicznych powiązań transportowych. Dostępność przestrzenna stanowiła więc istotny element aktywizujący współpracę. W północnej części Meklemburgii z uwagi m.in. na występowanie dużych kompleksów leśnych i poligonów wojskowych obserwowano relatywnie niskie zaangażowanie beneficjentów we współpracę. Istotny obszar koncentracji beneficjentów można także obserwować w południowej części obszaru wsparcia, ze szczególnym uwzględnieniem miasta Schwedt nad Odrą po niemieckiej oraz gminy Chojna po polskiej stronie. Podkreślić należy zauważalną aktywność w rejonie nadmorskim, ale ograniczoną głównie do Świnoujścia oraz w zasadzie jej brak w pozostałych ośrodkach turystycznych (pojedyncze jednostki realizowały działania transgraniczne w Kołobrzegu i Ustce oraz na wyspach Uznam i Rugia). Z ważnych ośrodków przemysłowych koncentracją beneficjentów charakteryzowały się jedynie Police.

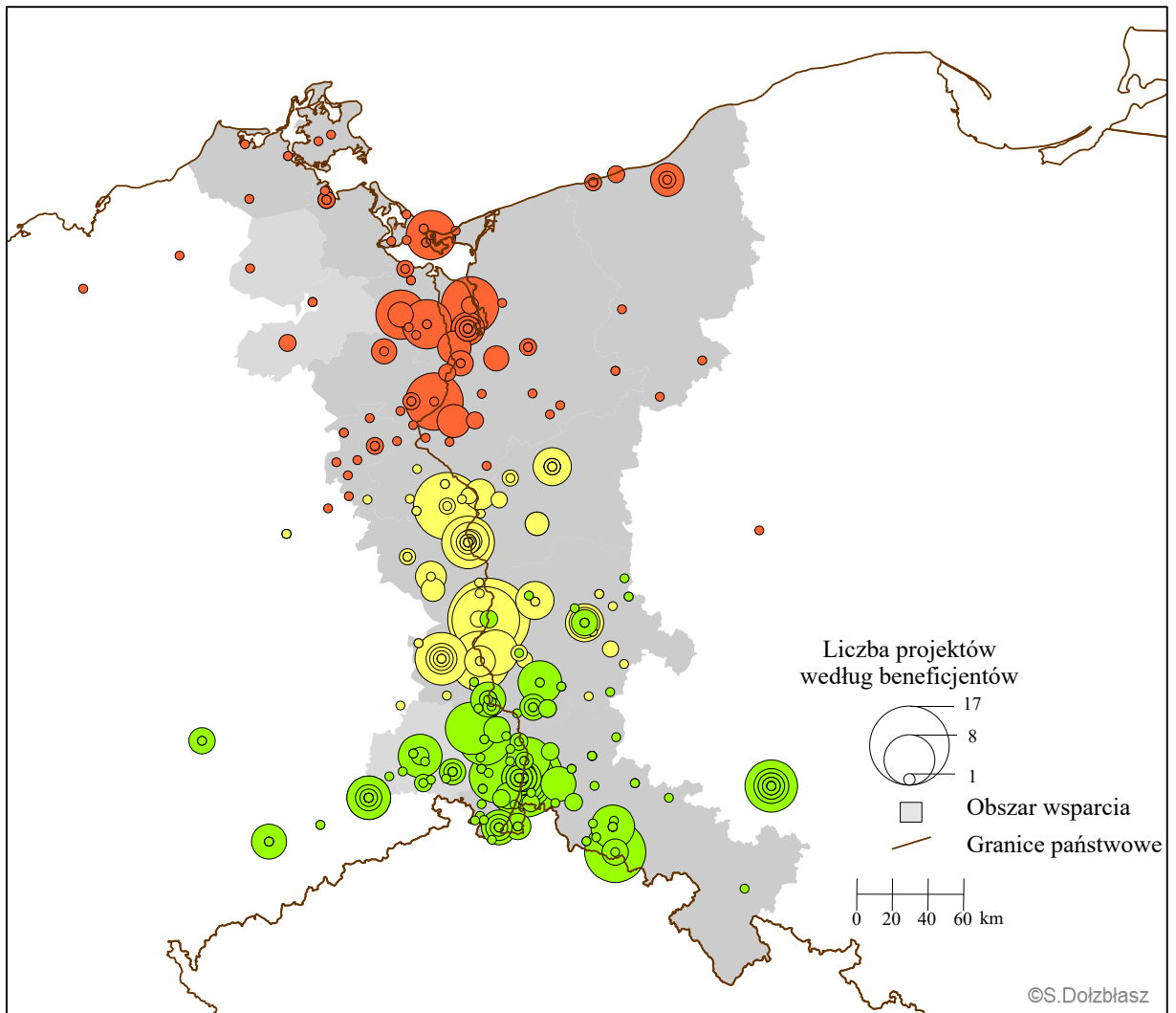
Największy wpływ aktywność beneficjentów odgrywały m.in. dogodne powiązania transportowe, bliskość Szczecina jako największego ośrodka miejskiego, występowania terenów cennych przyrodniczo (np. Rezerwat Biosfery Schorfheide-Chorin, Park Krajobrazowy Dolnej Odry), a na jej spadek wpływał m.in. niski poziom urbanizacji (szczególnie po niemieckiej stronie) oraz duży udział terenów leśnych.

W rozmieszczeniu beneficjentów współpracy transgranicznej na pograniczu brandenbursko-lubuskim charakterystyczna była koncentracja najaktywniejszych jednostek w bezpośredniej bliskości granicy polsko-niemieckiej (Ryc. 6). Obszar wysokiej aktywności we współpracy obserwowany był w rejonie miasta Seelow po niemieckiej (głównie z powodu działań transgranicznych realizowanych przez powiat Märkisch-Oderland) oraz Kostrzyn nad Odrą po polskiej stronie. Zauważalną rolę we współpracy odgrywał także układ osadniczy Frankfurt nad Odrą - Słubice, aczkolwiek wydaje się, iż znaczenie to było wyraźnie mniejsze od istniejącego potencjału obu miast. Drugi istotny

---

<sup>5</sup> Należy także zauważyć, iż część obszaru objętego wsparciem programu Meklemburgia – Pomorze Przednie/Brandenburgia – Polska brała także udział w programie Południowy Bałtyk; podobnie było w przypadku programu Saksonia-Polska, gdzie podregion jeleniogórsko-wałbrzyski był objęty również programem polsko-czeskim.

rejon koncentracji instytucji obejmował miasta podzielone Gubin i Guben. Relatywnie wysoką aktywnością wykazywali się także beneficjenci z gminy Brody po polskiej oraz miasta Forst po niemieckiej stronie (częściowo prawdopodobnie dzięki przebiegowi autostrady A18). W obszarach oddalonych od granicy intensywną działalność obserwować można jedynie w znaczących ośrodkach miejskich pogranicza - po stronie niemieckiej m.in. miasto Cottbus, a po polskiej Gorzów Wielopolski i Zielona Góra (w mniejszym stopniu Krosno Odrzańskie).



Ryc. 6. Rozmieszczenie instytucji według liczby projektów realizowanych w ramach programu współpracy transgranicznej Meklemburgia-Pomorze Przednie-Brandenburgia-Polska, Polska-Brandenburgia, Saksonia-Polska 2007-2013.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MR i WST.

W rozmieszczeniu przestrzennym beneficjentów na pograniczu Saksonii i Dolnego Śląska oraz południowej części woj. lubuskiego obserwowano kilka obszarów o szczególnej aktywności we współpracy transgranicznej (Ryc. 6). Przede wszystkim zauważalna była zdecydowana jej koncentracja w mieście podzielonym Zgorzelec/Görlitz, głównie z uwagi na aktywność samorządów miejskich oraz jednostek

zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie (np. Reichenbach, Pieńsk). Ważną rolę w nawiązywaniu współpracy odgrywali także beneficjenci z innych ośrodków miejskich bezpośrednio graniczących ze sobą jak np. Bogatynia i Zittau, Bad Muskau i Łęknica (z transgranicznym Parkiem Mużakowskim) oraz największych miast pogranicza – Jeleniej Góry, Lubania, w mniejszym stopniu Bautzen i aglomeracji położonych w dalszej odległości - m.in. Chemnitz, Drezno. W przypadku tzw. Worka Turoszowskiego istotną rolę we współpracy odgrywały samorzady miejskie oraz szkoły z Bogatyni i Zittau (ponadto Euroregion Neisse-Nisa-Nysa). Należy również wspomnieć o bardzo aktywnej gminie Kreba-Neudorf (w sąsiedztwie terenów leśnych i „Górnołużyckiego Parku Krajobrazowego Wrzosów i Stawów”) oraz beneficjentach z Nebelschütz (ważna miejscowość dla kultury serbołużyckiej). Wśród obszarów położonych w nieco większej odległości od granicy wyróżniali się beneficjenci z Drezna (w tym bardzo istotną rolę odgrywał Uniwersytetu Techniczny z Drezna), Chemnitz, w mniejszym stopniu z Lipska (jednostki naukowe i kulturalne). Po polskiej stronie wyróżnić należy Lubań, bardzo aktywną gminę Karpacz (samorząd lokalny i dwie parafie) i Jelenią Górę (głównie z uwagi na działania samorządu miejskiego) oraz w mniejszym stopniu Gryfów Śląski.

Aktywność we współpracy jednostek z obszarów przemysłowych, w tym górniczych oraz poprzemysłowych widoczna była tylko w rejonie niemieckiego Boxberg (rejon kopalni węgla brunatnego i elektrowni), a po stronie polskiej w Bogatyni (z tym, że czynnikiem mobilizującym do współpracy było raczej bezpośrednie sąsiedztwo z granicą i z miastem Zittau, a nie przemysłowy charakter obszaru). Może wskazywać to, iż czynniki współpracy związane z uwarunkowaniami przemysłowymi odgrywają jak na razie niewielką rolę.

Obserwowane struktury przestrzenne współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim wskazują, iż istotnym czynnikiem jej kształtowania jest bliskość geograficzna i dostępność przestrzenna.

W przypadku pogranicza polsko-saksońskiego i polsko-brandenburskiego ok. 50% beneficjentów pochodziło z obszaru bezpośrednio przy granicy państwowej (do 10 km). Czynnikiem bliskości od granicy odgrywał nieco mniejszą rolę na pograniczu polsko-meklemburskim, co było uwarunkowane m.in. występowaniem obszarów chronionych i niskim poziomem zagospodarowania obszarów przygranicznych.

### ***Sieci współpracy transgranicznej***

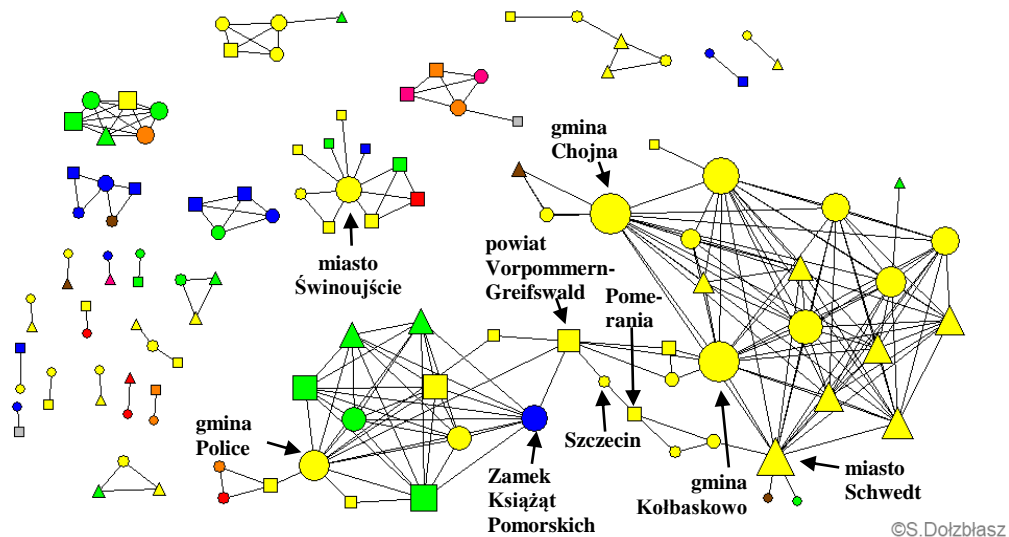
Sieć współpracy na obszarze programu Meklemburgia – Pomorze Przednie/Brandenburgia – Polska tworzyło 118 instytucji (stanowiących węzły sieci), które łączyło w sumie 512 powiązań (stanowiących krawędzi sieci<sup>6</sup>). Tworzyły one 24 komponenty sieci<sup>7</sup>, z jednym głównym grupującym aż 43 instytucje (Ryc. 7).

<sup>6</sup> W przypadku sieci współpracy transgranicznej węzły stanowiły instytucje biorące udział w programie a krawędzie tworzyły powiązania w ramach wspólnych projektów transgranicznych.

<sup>7</sup> Komponent sieci to grupa jednostek (węzłów), które są połączone ze sobą, ale odłączone od reszty sieci. Komponent, w którym jest połączonych najwięcej jednostek danej sieci jest nazywany głównym komponentem.



Relatywnie niewiele było izolowanych par instytucji, które realizowały tylko jeden projekt i nie posiadały relacji z innymi, co po części wynikało z faktu, iż liczba instytucji biorących udział w działaniach transgranicznych była względnie niska. Sieć współpracy była słabo rozwinięta i jej gęstość wyniosła 0,0371<sup>8</sup>, a instytucje tej sieci miały powiązania ze średnio 4 innymi jednostkami.



- wielkość sygnatury - wskaźnik stopnia  
 kształt - kraj/land pochodzenia: ○ - instytucje polskie □ - instytucje z Meklemburgii  
 △ - instytucje z Brandenburgii  
 kolor - przedmiot działalności: ■ - władza i administracja ■ - turystyka, sport, ochrona środowiska  
 ■ - edukacja ■ - kultura ■ - nauka ■ - otoczenie biznesu i firmy  
 ■ - służba zdrowia i opieka społeczna ■ - religia ■ - inne

Ryc. 7. Sieć współpracy transgranicznej w ramach programu Meklemburgia-Pomorze Przednie - Brandenburgia-Polska (woj. zachodniopomorskie) w latach 2007-2013 według wskaźnika stopnia, kraju pochodzenia i przedmiotu działalności instytucji.  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MR i WST.

Bardzo istotną instytucją sieci łączącą wiele jednostek odgrywał powiat Vorpommern-Greifswald. Jego pozycja w sieci nadawała mu charakter tzw. punktu przecięcia (łączącego wiele instytucji z pogranicza), co świadczyło o pełnieniu ważnej funkcji integrującą całą sieć na tym obszarze (bez aktywności tego powiatu badana sieć byłaby dużo mniej spójna).

Najliczniejsza grupa powiązanych ze sobą instytucji w sieci zdominowana była przez jednostki administracji (z ważną rolą m.in. gminy Kołbaskowo i Chojna oraz miasta Schwedt) oraz turystyki, sportu i rekreacji. Jedyną instytucją kultury był w tym wypadku Zamek Książąt Pomorskich w Szczecinie.

<sup>8</sup> Gęstość sieci to podstawowa miara opisująca sieć jako całość wskazująca na ile sieć jest spójna - określa ona odsetek rzeczywistych powiązań między węzłami w stosunku do wszystkich potencjalnie możliwych powiązań (im jej wartość jest wyższa, tym spójność sieci jest większa).

W większości przypadków izolowane pary bądź instytucje z mniej licznych komponentów realizowały tylko jeden projekt i zarówno pod względem liczby projektów, jak i roli w sieci, nie miały istotnego znaczenia. Z reguły jednostki aktywniejsze z punktu widzenia liczby przedsięwzięć ogrywały ważną rolę w całej sieci współpracy (np. powiat Vorpommern-Greifswald) stanowiąc jej kluczowe węzły. Podobna sytuacja wystąpiła np. w przypadku Euroregionu Pomerania, który przy znacznej liczbie projektów zajmował relatywnie istotną rolę w łączeniu innych ważnych jednostek współpracy na pograniczu. Prawidłowość ta jednak nie występowała zawsze, np. dla Świnoujścia realizacja aż sześciu projektów nie przełożyła się na znaczącą pozycję w sieci, gdyż były one wdrażane w konsorcjach o bardzo małej liczbie uczestników, w których dodatkowo instytucje partnerskie nie prowadziły żadnych innych działań z innymi partnerami.

Najważniejsze instytucje sieci współpracy zidentyfikowane na podstawie wybranych miar centralizacji węzłów obejmowały, za wyjątkiem już wspomnianego Zamku Książąt Pomorskich w Szczecinie, wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, tj. gminy Kołbaskowo, Chojna, Stare Czarnowo, Gryfino, Police, Trzcińsko-Zdrój, powiat Vorpommern-Greifswald, miasto Schwedt/Oder i Greifswald oraz Brandenburg-Vorpommersches Amt Gartz (Oder) (Tab. 1). Podkreślenia wymaga brak wśród nich miasta Szczecin, największego ośrodka miejskiego pogranicza, co w pewnej mierze może wynikać z braku porównywalnej wielkości ośrodka po stronie niemieckiej (z którym Szczecin mógłby współpracować). Natomiast kluczową jednostką okazała się gmina Kołbaskowo pod Szczecinem. Wpływ na to miał m.in. jej podmiejski charakter, lokalizacja przy samej granicy w jej odcinku lądowym oraz przy „Parku Krajobrazowym Dolina Dolnej Odry”, silne powiązania funkcjonalne z obszarem niemieckim po drugiej stronie granicy (m.in. dojazdy do pracy, dojazdy do szkoły), bardzo dobre połączenia transportowe (w tym autostradowe).

Tab. 1. Najważniejsze instytucje sieci współpracy transgranicznej w ramach programu Meklemburgia-Pomorze Przednie - Brandenburgia – Polska (woj. zachodniopomorskie) na podstawie wybranych miar centralizacji węzłów sieci (stopień, bliskość, pośrednictwo, jądrowość).

Instytucje polskie	Instytucje niemieckie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• gmina Kołbaskowo</li> <li>• gmina Chojna</li> <li>• gmina Stare Czarnowo</li> <li>• gmina Gryfino</li> <li>• gmina Police</li> <li>• gmina Trzcińsko-Zdrój</li> <li>• Zamek Książąt Pomorskich w Szczecinie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• powiat Vorpommern-Greifswald (MV)</li> <li>• miasto Schwedt/ Oder (BB)</li> <li>• Brandenburg-Vorpommersches Amt Gartz (Oder) (BB)</li> <li>• miasto Greifswald (MV)</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MR i WST.

Ważną rolę pełniło również miasto Schwedt położone tuż przy granicy i co istotne, posiadające połączenie drogowe ze stroną polską prowadzące do m.in. miejscowości Chojna, która także tworzyła jeden z kluczowych węzłów sieci współpracy na tym pograniczu. Podkreślenia wymaga praktycznie brak jednostek z nadmorskich miejscowości turystycznych po obu stronach granicy.

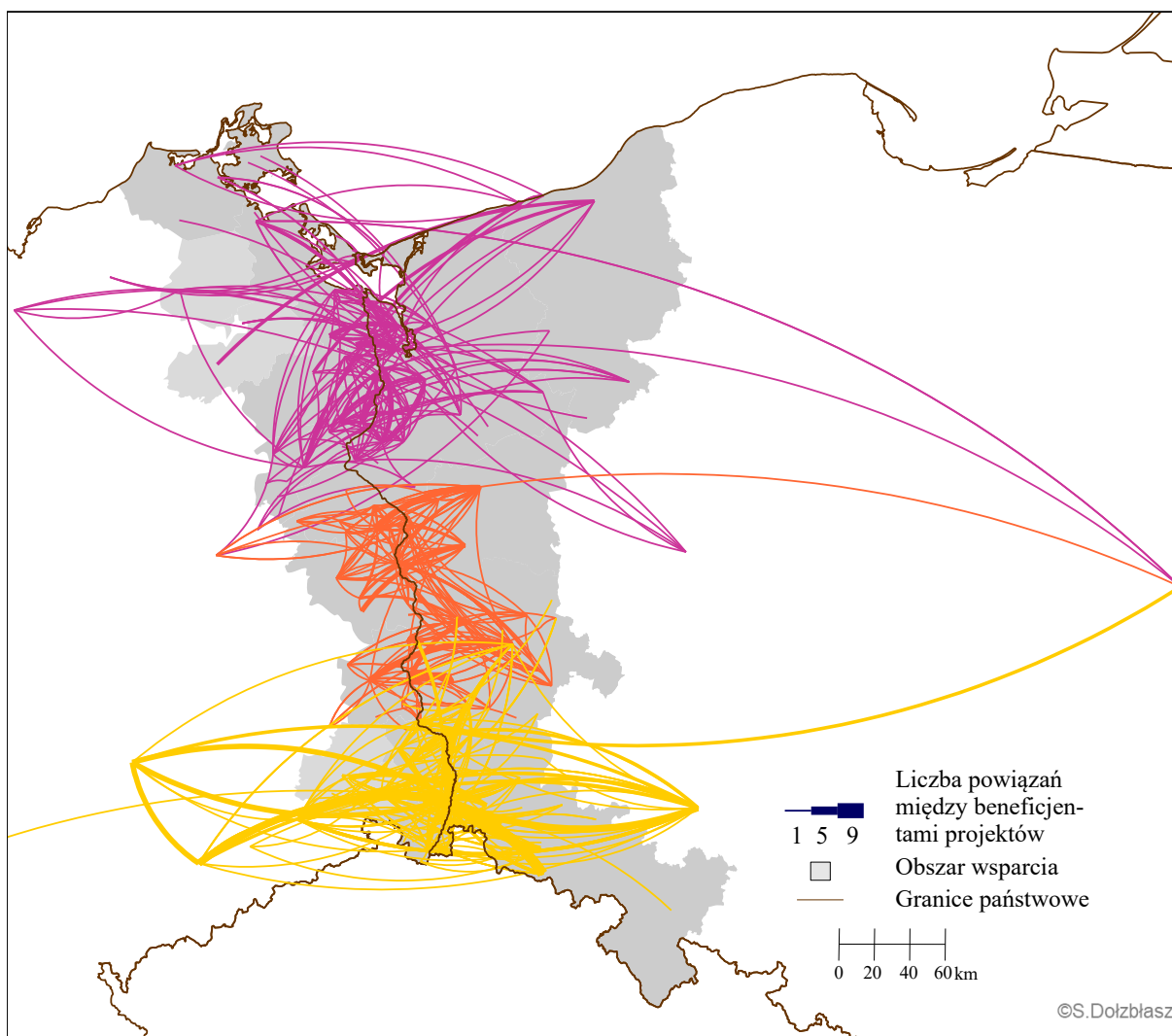
W sieci powiązań między partnerami projektów współpracy transgranicznej<sup>9</sup> w ujęciu przestrzennym widoczne były intensywne relacje w obszarze położonym bezpośrednio przy granicy polsko-niemieckiej (Ryc. 8). W szczególności dotyczyło to terenów między Policami i Szczecinem po stronie polskiej oraz Löcknitz i Pasewalk po stronie niemieckiej. Wyróżniał się również obszar pomiędzy Kołbaskowem, Gryfinem, Chojną i oddaloną od granicy gminą Czarnowo po stronie polskiej oraz Schwedt nad Odrą po stronie niemieckiej. Powiązania na niewielką odległość charakteryzowały także Świnoujście. Należy podkreślić występowanie dość licznych powiązań między jednostkami ze Szczecina i z Greifswald, najważniejszych miast pogranicza Polski z Meklemburgią. Wykształcenie się intensywnych relacji między relatywnie bliskimi geograficznie jednostkami wydaje się bardzo istotne, gdyż z reguły korzystnie wpływa na kreowanie obszaru transgranicznego i jego zintegrowanego rozwoju oraz oddziałuje na funkcjonowanie np. mieszkańców czy turystów w 'transgranicznych' realiach. Zaobserwować można także występowanie powiązań między jednostkami bardziej oddalonymi od granicy polsko-niemieckiej, np. Koszalina z niemieckim Neustrelitz, relacji Kołobrzegu czy też pojedynczych kontaktów między miejscowościami nadmorskimi.

Sieć współpracy na pograniczu Brandenburgii i województwa lubuskiego cechowała się bardzo niską gęstością (0,0399). Składała się ona z 121 instytucji, które łączyło 628 powiązań (instytucje tej sieci miały powiązania ze średnio 4 innymi jednostkami). Tworzyły one 16 komponentów, z których główny komponent liczył 85 jednostek (Ryc. 9). Kluczową pozycję w sieci współpracy transgranicznej, tzw. punktów przecięcia, zajmowały powiat Märkisch-Oderland, Frankfurt nad Odrą, powiat krośnieński i powiązany z nim powiat Oder-Spree (a relacja między nimi stanowiła tzw. most, bez którego komponent rozpadłby się na dwie odrębne części). Bez powyższych jednostek sieć byłaby dużo bardziej rozdrobniona, a główny komponent nie obejmowałby tak licznej grupy instytucji.

Wśród jednostek kluczowych z punktu widzenia kształtowania sieci zwraca uwagę duża liczba powiatów, szczególnie po niemieckiej stronie (znalazły się tu wszystkie jednostki graniczące z Polską) (Tab. 2). Istotną rolę odgrywały dwa najważniejsze miasta – Frankfurt nad Odrą i Cottbus. Należy podkreślić specyficzną sytuację miasta podzielonego Gubin/Guben, które charakteryzowało się dużą liczbą projektów, ale realizowanych prawie wyłącznie w ramach współpracy obu miast ze sobą (przez co nie przyczyniały się one do wzrostu spójności całej sieci na tym pograniczu). Z wyjątkiem powiatu sulęcińskiego oraz Komendy Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wielkopolskim wszystkie kluczowe instytucje sieci zlokalizowane były bezpośrednio przy granicy.

---

<sup>9</sup> Z uwagi na technikę sporządzania map powiązań niewidoczne są powiązania między instytucjami pochodzącymi z tych samych miejscowości.

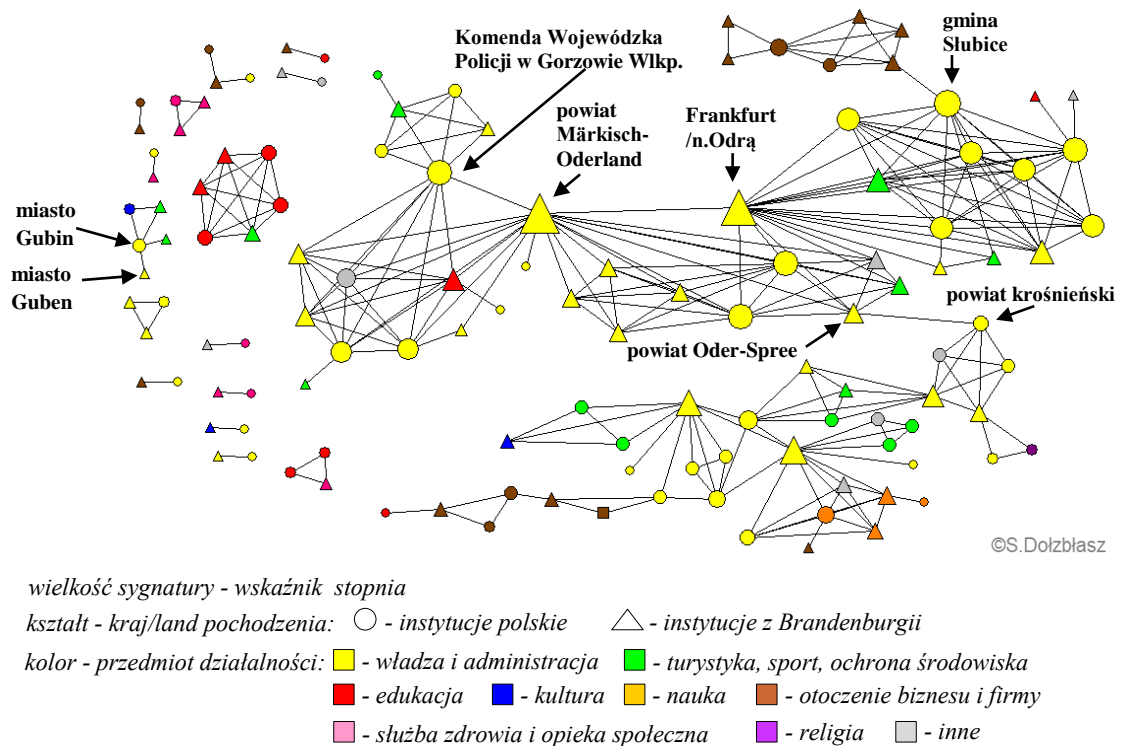


Ryc. 8. Powiązania między beneficjentami realizującymi wspólne projekty w ramach programu współpracy transgranicznej Meklemburgia-Pomorze Przednie-Brandenburgia-Polska, Polska-Brandenburgia, Saksonia-Polska 2007–2013.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MR i WST.

W rozkładzie przestrzennym powiązań w ramach współpracy widoczne były 3 grupy relacji (Ryc. 8). Pierwsza od północy tworząca wyraźną oś powiązań równoleżnikowych wychodzących m.in. z Gorzowa Wlkp. i Sulęcina po stronie polskiej, a po niemieckiej stronie z rejonu miasta Seelow. Druga 'równoleżnikowa' oś z powiązaniem m.in. z okolic Zielonej Góry do Cottbus i z Krosna Odrzańskiego do Forst. Trzecia natomiast była tworzona przez liczne powiązania generowane przez Nową Sól i Bytom Odrzański. Co charakterystyczne, w większości wypadków były to relacje nie z najbliższymi obszarami niemieckimi, ale relatywnie odległymi terenami sięgającymi dalej ku północy – wynikało to głównie z realizacji projektów „odrzańskich” przez liczne polsko-niemieckie konsorcja projektowe jednostek zlokalizowanych nad rzeką Odrą. Ponadto zwrócić należy uwagę na charakterystyczne, intensywne powiązania w bezpośredniej bliskości granicy – Gubin – Guben, Forst – Brody, Frankfurt – Słubice. Rejon miasta Forst, stanowiącego istotny obszar z punktu widzenia kreowania współpracy, generował silne powiązania nie tylko z bezpośrednio sąsiadującymi

Brodami, ale też z obszarami położonymi w dalszej odległości, jak np. Krosno Odrzańskie i okolice gminy Jasień i Lubsko.



Ryc. 9. Sieć współpracy transgranicznej w ramach programu Polska (woj. lubuskie) - Brandenburgia w latach 2007-2013 według wskaźnika stopnia, kraju pochodzenia i przedmiotu działalności instytucji. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MR i WST.

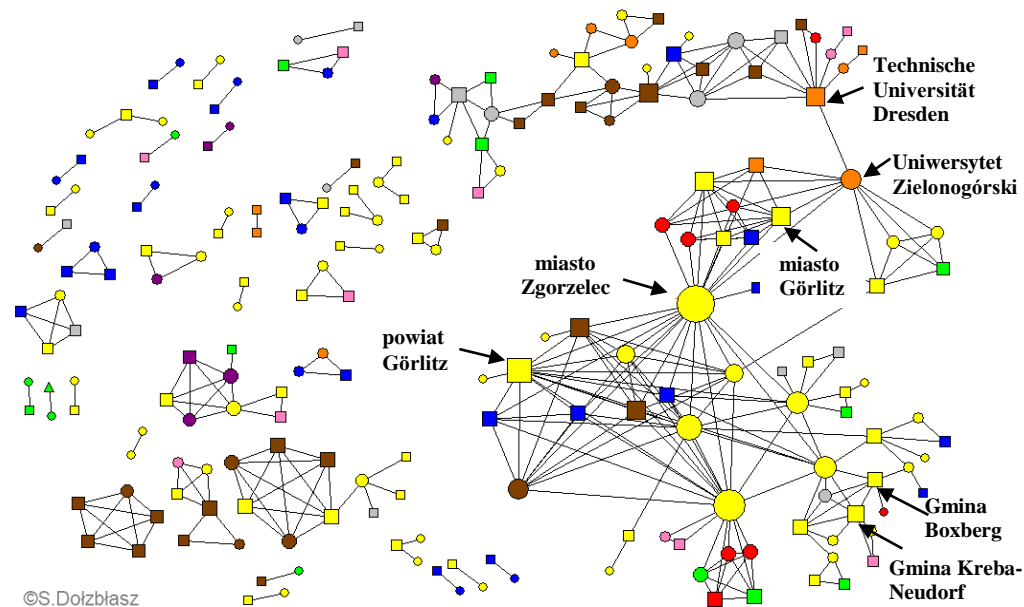
Tab. 2. Najważniejsze instytucje sieci współpracy transgranicznej w ramach programu Polska (woj. lubuskie) – Brandenburgia na podstawie wybranych miar centralizacji węzłów sieci (stopień, bliskość, pośrednictwo, jądrowość).

Instytucje polskie	Instytucje niemieckie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• gmina Słubice</li> <li>• miasto Kostrzyn nad Odrą</li> <li>• powiat krośnieński</li> <li>• Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim</li> <li>• powiat sulęciński</li> <li>• powiat słubicki</li> <li>• miasto Gubin</li> <li>• Fundacja "Fara Gubińska-Centrum Spotkań Polsko-Niemieckich"</li> <li>• miasto Łęknica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• powiat Märkisch-Oderland</li> <li>• powiat Oder-Spree</li> <li>• miasto Frankfurt/Oder</li> <li>• miasto Cottbus</li> <li>• powiat Spree-Neiße</li> <li>• miasto Forst (Lausitz)</li> <li>• Arbeitsinitiative Letschin e.V.</li> <li>• Tourismusverband Seenland Oder-Spree e.V.</li> <li>• miasto Guben</li> <li>• powiat Spree-Neiße</li> <li>• Förderverein zum Wiederaufbau der Stadt- und Hauptkirche in Gubin e.V.</li> <li>• Marketing und Tourismus Guben e.V.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MR i WST.

Sieć współpracy w obszarze programu Saksonia – Polska kształtowała się nieco odmiennie. Składała się z większej liczby instytucji - 216 oraz z aż 832 łączących je krawędzi. Instytucje miały średnio 3,15 powiązania z innymi z sieci. Była ona bardzo

rozdrobiona, w jej ramach istniało 41 komponentów, z których główny komponent skupiał 102 instytucje. Powiązania w ramach współpracy w programie Saksonia-Polska miały bardzo niską gęstość (0,018). Przyczyniła się do tego w dużej mierze duża liczba instytucji oraz znaczna liczba izolowanych par i trójek, jednostek powiązanych tylko i wyłącznie ze sobą w ramach realizacji tylko jednego wspólnego projektu (Ryc. 10).



wielkość sygnatury - wskaźnik stopnia

kształt - kraj/land pochodzenia: ○ - instytucje polskie □ - instytucje z Saksonii

kolor - przedmiot działalności: ■ - władza i administracja ■ - turystyka, sport, ochrona środowiska  
■ - edukacja ■ - kultura ■ - nauka ■ - otoczenie biznesu i firmy  
■ - służba zdrowia i opieka społeczna ■ - religia ■ - inne

Ryc. 10. Sieć współpracy transgranicznej w ramach programu Saksonia – Polska w latach 2007-2013 według wskaźnika stopnia, kraju pochodzenia i rodzaju z punktu widzenia kryterium przedmiotowego instytucji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MR i WST.

Tab. 3. Najważniejsze instytucje sieci współpracy transgranicznej w ramach programu Saksonia – Polska na podstawie wybranych miar centralizacji węzłów sieci (stopień, bliskość, pośrednictwo, jądrość).

Instytucje polskie	Instytucje niemieckie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• miasto Zgorzelec</li> <li>• powiat zgorzelecki</li> <li>• gmina Zgorzelec</li> <li>• gmina Pieńsk</li> <li>• Uniwersytet Zielonogórski</li> <li>• powiat żarski</li> <li>• Fundacja Centrum Wspierania Przedsiębiorczości</li> <li>• Dolnośląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego we Wrocławiu</li> <li>• Fundacja Doliny Pałaców i Ogrodów Kotliny Jeleniogórskiej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landratsamt Görlitz</li> <li>• Technische Universität Dresden</li> <li>• Sächsische Bildungsagentur Chemnitz</li> <li>• Stadtverwaltung Görlitz</li> <li>• Marketing-Gesellschaft Oberlausitz-Niederschlesien mbH</li> <li>• Stiftung Niederschlesische Wälder</li> <li>• Polnisches Institut Berlin Filiale Leipzig</li> <li>• EkoConnect e.V.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MR i WST.

Bardzo ważną instytucją w sieci było miasto Zgorzelec oraz Görlitz, co wskazuje na ich kluczową i unikatową rolę w kształtowaniu sieci współpracy w tej części pogranicza polsko-niemieckiego. Wraz z obszarami sąsiednimi obejmującymi np. gminę wiejską Zgorzelec, gminę Pieńsk, oba sąsiadujące ze sobą powiaty – zgorzelecki i Landkreis Görlitz oraz powiat żarski (z woj. lubuskiego) tworzyły one zasadniczy szkielet współpracy całego omawianego pogranicza. Elementem charakterystycznym dla sieci było występowanie wśród najważniejszych instytucji także szkół wyższych (zarówno z polskiej, jak i niemieckiej strony) oraz stosunkowo licznych organizacji pozarządowych (Tab. 3). Należy podkreślić brak instytucji ze wschodniej części polskiego obszaru wsparcia (NTS wałbrzyski), co wyraźnie wskazuje, iż współpraca z Saksonią ma praktyczny wymiar tylko dla obszarów sąsiadujących bezpośrednio z granicą.

Ze względu na intensywność relacji współpracy uwzględniającą liczbę wspólnych projektów zdecydowanie wyróżniały się powiązania między Zgorzelcem a Görlitz, Karpaczem a Reichenbach oraz Lipska z rejonem Zgorzelca/Görlitz (Ryc. 8). Należy podkreślić wyjątkowe znaczenie rejonu miasta podzielonego Zgorzelec/Görlitz oraz ich najbliższego otoczenia. Skupiało się tam bardzo wiele powiązań generowanych przez instytucje zlokalizowane w ich rejonie, a także instytucje pochodzące z obszarów od nich znacznie oddalonych. W grupie jednostek z woj. lubuskiego (np. Żary, Zielona Góra) czynnik bliskości granicy nie odgrywał istotnej roli w kreowaniu partnerstw współpracy.

Ze względu na miarę stopnia (tj. liczbę powiązań z innymi instytucjami) zdecydowanym liderem wśród instytucji na pograniczu było miasto Zgorzelec (Tab. 4), które wraz z gminą Zgorzelec oraz powiatem zgorzeleckim tworzyły bardzo aktywny obszar współpracy.

Tab. 4. Instytucje o najwyższym wskaźniku stopnia węzła w sieciach współpracy w ramach programów współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim w latach 2007-2013.

Instytucja	stopień	Instytucja	stopień	Instytucja	stopień
Meklem./Branden.-Polska		Polska-Brandenburgia		Saksonia-Polska	
gmina Kołbaskowo (PL)	17	powiat Märkisch-Oderland (BB)	19	miasto Zgorzelec (PL)	24
gmina Chojna (PL)	17	miasto Frankfurt/Oder (BB)	17	powiat zgorzelecki (PL)	20
miasto Schwedt/Oder (BB) gmina Stare Czarnowo (PL)	15	miasto Cottbus (BB) gmina Słubice (PL)	12	gmina Zgorzelec (PL)	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MR i WST.

Na pograniczu polsko-niemieckim do najaktywniejszych instytucji pod względem liczby projektów w latach 2007-2013 należały miasto Gubin (11 projektów) wraz z sąsiednim Guben (9), powiat Märkisch-Oderland (9), miasto Zgorzelec (9) i gmina Zgorzelec (8), miasto Forst (Lausitz) (8), miasta Frankfurt Oder, Cottbus, Schwedt/Oder (po 7) Uniwersytet Zielonogórski (7) i gmina Police (7). Biorąc pod uwagę sumaryczną liczbę projektów z danej miejscowości na pograniczu pod względem koncentracji działań transgranicznych zdecydowanie wyróżniały się miasta Zielona Góra i Drezno (w każdym

po ok. 20 projektów), Görlitz, Szczecin, Wrocław, Frankfurt nad Odrą, Zgorzelec, Gorzów Wlkp., Zittau. Było to efektem aktywności we współpracy kilku instytucji z tych miast.

Ze względu na ukształtowane struktury współpracy z dominującą rolą jednostek samorządu terytorialnego (głównie szczebla lokalnego) należy mieć na uwadze najważniejsze uwarunkowania wchodzenia tych jednostek w relacje transgraniczne.

Jakkolwiek aktywność samorządów terytorialnych należy ocenić wysoko, to jednak w znacznej mierze nie wynikała ona z ukierunkowanych strategicznie działań tych jednostek, lecz ze zmiennych okoliczności zewnętrznych (np. możliwość realizacji projektów transgranicznych). Zachowania władz lokalnych mają raczej pasywny charakter, nie wynikają natomiast z systemowych, kompleksowych i długofalowych polityk zorientowanych na współpracę i rozwój obszaru pogranicza.

Wynika to w znacznej mierze z niedostatecznego uwzględniania kwestii współpracy w planowaniu strategicznym samorządów lokalnych (a czasami w ogóle pomijania tego aspektu) oraz braku systemu planowania transgranicznego, które mogłoby nadać polityce współpracy kompleksowy i długofalowy charakter.

Biorąc pod uwagę wyniki analiz sieciowych należy stwierdzić, iż duża liczba instytucji zaangażowanych we współpracę przekłada się m.in. na niższą gęstość sieci, z kolei przy mniejszej liczebności gęstość sieci jest większa. **Towarzyszy temu dylemat odnośnie pożądanego kształtu sieci – czy powinna mieć ona charakter egalitarny (liczne instytucje zaangażowane we współpracę tworzące sieć o niskiej gęstości), czy elitarny (liczebność instytucji niższa a gęstość sieci wyższa z występowaniem wyróżniających się instytucji kluczowych).**

Najbardziej pożądaną sytuacją i „idealnym” kształtem sieci współpracy transgranicznej byłby udział wielu różnorodnych instytucji i gęsta sieć powiązań między nimi. Wymaga to zwiększenia zróżnicowania struktury beneficjentów oraz promocji projektów realizowanych przez liczebnie duże konsorcja.

Wymóg realizacji podejścia zintegrowanego wskazuje, iż zasadne byłoby rozważenie możliwości realizacji jednego, wspólnego programu współpracy na całym obszarze pogranicza polsko-niemieckiego. Towarzyszyć temu powinno oczywiście uwzględnienie specyfiki poszczególnych terenów objętych wsparciem i jego dostosowanie do indywidualnych i często unikatowych uwarunkowań poszczególnych układów przestrzennych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na stanowisko władz regionalnych (*Stanowisko Marszałków... 2017*) rekomendujące kontynuację współpracy w ramach trzech, odrębnych programów. Natomiast przesłanką do realizacji wspólnego programu jest stwierdzone duże podobieństwo wszystkich trzech programów realizowanych na pograniczu polsko-niemieckim w porównaniu z innymi pograniczami Polski. Było ono obserwowane w odniesieniu do wszystkich najważniejszych komponentów współpracy związanych z układem instytucjonalnym, zakresem tematycznym, strukturami przestrzennymi, jak i siecią współpracy opisaną szczegółowymi wskaźnikami sieciowymi. Realizacja jednego programu polsko-niemieckiego wyeliminowałaby przeszkody we współpracy w ramach szeroko zakrojonych projektów dotyczących m.in. ochrony środowiska, transportu rzeczno-



współpracy instytucji nauki, itd. Ponadto pozwoliłaby na zwiększenie spójności całego pogranicza (również w wymiarze północ-południe). Umożliwiłaby jednocześnie partnerom nieograniczony wybór odpowiadających im jednostek po drugiej stronie granicy (zgodnie z pożądanymi kompetencjami, wielkością, formą prawną, itd.), co w wielu przypadkach jest utrudnione w ramach trzech, oddzielnych programów. Sprzyjałoby to też efektywniejszemu rozwojowi obszarów funkcjonalnych zlokalizowanych na styku obecnie realizowanych programów.

**Realny zasięg relacji transgranicznych jest w dużej mierze warunkowany czynnikiem odległości od granicy i dotyczy w zasadzie pasa jednej-dwóch gmin, gdzie koncentruje się większość partnerstw. Wielkość obszaru wsparcia nie miała więc istotnego przełożenia na rozkład przestrzenny aktywności beneficjentów. Stąd zasadne jest utrzymanie dotychczasowych ogólnych zasad delimitacji obszaru wsparcia (opartych o jednostki NUTS3) , ponieważ są one czytelne, łatwe do praktycznego przeprowadzenia i nie mają charakteru wykluczającego (każdy potencjalny aktor ma szansę realizacji wspólnych działań).**

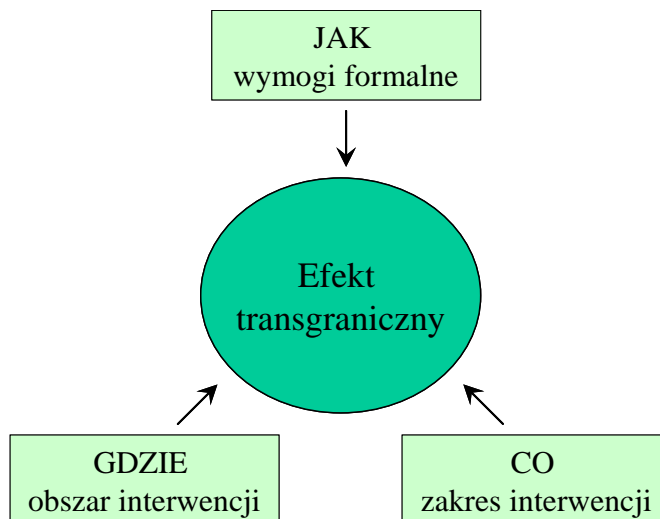
## **Efekt transgraniczny**

Wskazywane przez różnych autorów nie do końca satysfakcjonujące wyniki dotychczasowej współpracy terytorialnej wynikają w znacznej mierze z problemów ze zdefiniowaniem efektu transgranicznego. Analiza dotychczasowej praktyki wdrażania wskazuje, iż efekt transgraniczny oznaczał najczęściej w praktyce:

- przyczynianie się do znoszenia barier w kontaktach społeczności przygranicznych,
- ograniczanie znaczenia bariery granicy poprzez ułatwienia infrastrukturalne (drogi, przejścia graniczne) lub socjoekonomiczne (zwalczanie barier językowych, mentalnych, informowanie o sąsiadach),
- budowanie trwałych struktur współpracy (np. wspólną szkołę lub uczelnię, transgraniczną ochronę przeciwpożarową, współpracę w zakresie promocji zatrudnienia),
- przynoszenie korzyści pośrednich (rozumianych jednak bardzo niejednoznacznie) mieszkańcom po drugiej stronie granicy.

Proces kształtowania polityki współpracy dobrze odzwierciedla poszukiwanie optymalnych rozwiązań precyzujących efekt transgraniczny. W okresie programowania 2004-2006 był on rozumiany jako oddziaływanie po drugiej stronie granicy (w praktyce wdrażania rozumiane często bardzo odmiennie, np. przez poszczególne Komitety Monitorujące w trakcie oceny i zatwierdzania projektów). Rozwiązania formalne przyjęte na lata 2007-2013 stanowiły, że projekty wybrane do wsparcia muszą obejmować beneficjentów z co najmniej dwóch państw, którzy współpracują na co najmniej dwa z poniższych sposobów: wspólne przygotowanie, wspólna realizacja, wspólny personel i wspólne finansowanie (*Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 1*). Z kolei w okresie programowania 2014-2020 oprócz zasady partnera wiodącego było to spełnienie warunku wspólnego przygotowania, realizacji oraz przynajmniej jednego z dwóch wymogów: wspólnego finansowania oraz wspólnego personelu (*OJ L 347, 20.12.2013, s. 259–280*).

Należy podkreślić, iż **ewolucja przepisów spowodowała poprawę rzeczywistego efektu transgranicznego realizowanych przedsięwzięć**. Efektem tego było ukształtowanie się prostych jak na razie sieci współpracy, które w przyszłości mogą stanowić główne kanały przesyłu impulsów integrujących pogranicze. **Dalsza poprawa efektywności współpracy zależeć będzie jednak nie tylko od postulowania kolejnych wymogów formalnych nakładanych na te sieci** - aczkolwiek wskazana jest także w tym wypadku ewolucja przyjętych rozwiązań, ponieważ nawet niektóre z wymogów obligatoryjnych (np. wspólne finansowanie) mogą być obchodzone m.in. poprzez stosowanie finansowania w szczątkowym wymiarze (co było występującą praktyką w okresie programowania 2007-2013). **Znacznie jednak ważniejsze jest to, aby sieci współpracy ukształtowały się w odniesieniu do najistotniejszych dla regionu transgranicznego kategoriach interwencji oraz najistotniejszych dla integracji terenach** (m.in. obszary funkcjonalne) (Ryc. 11).



Ryc. 11. Uwarunkowania kształtowania efektu transgranicznego w programach współpracy przygranicznej realizowanych na pograniczach Polski i finansowanych ze środków UE.

Źródło: opracowanie własne.

Stawia to przed polityką współpracy zupełnie nowe wyzwania związane z opracowaniem precyzyjnego i dostosowanego do specyfiki poszczególnych pograniczy katalogu interwencji oraz wskazaniem terytorialnie określonych obszarów interwencji.

**Wymaga to wdrożenia wspólnego, transgranicznego planowania strategicznego**, bądź realizacji w obecnym okresie programowania stosownych projektów sieciowych (np. transgraniczna sieć instytucji naukowych i administracyjnych) przygotowujących obszar wsparcia do realizacji interwencji po roku 2020. Przykładem takiego podejścia może być np. projekt "Smart integration"<sup>10</sup> realizowany w programie polsko-saksońskim, stwarzający podstawę do długofalowej interwencji związanej m.in. z rozwiązywaniem wspólnych dla pogranicza problemów demograficznych.

Należy przy tym zauważyć pewną rozbieżność między nakładanymi na EWT priorytetami, a istotą współpracy wynikającą chociażby z Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych. Priorytety współpracy określone na lata 2014-2020 (*OJ L 347, 20.12.2013, s. 259–280*) obejmowały:

- promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników poprzez integrację transgranicznych rynków pracy, w tym transgraniczną mobilność. Wspólne lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia, usługi informacyjne i doradztwo oraz wspólne szkolenia,
- promowanie włączenia społecznego i walkę z ubóstwem i wszelką dyskryminacją poprzez promowanie równości płci, równych szans oraz integrację społeczności ponad granicami,

<sup>10</sup> Celem projektu jest intensyfikacja współpracy administracyjnej w zakresie rozwoju przestrzennego i regionalnego na obszarze pogranicza. Jego efektem ma być opracowanie założeń oraz strategicznych rozwiązań zawartych we wspólnym transgranicznym dokumencie. Partnerami projektu są Saksońskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego oraz Instytut Rozwoju Terytorialnego.

- 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,
- wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej poprzez wspieranie współpracy prawnej i administracyjnej i współpracy między obywatelami i instytucjami.

Wydaje się, iż były one podporządkowane przede wszystkim działaniom związanym pośrednio m.in. z kryzysem światowym, napięciami na rynku pracy oraz celom horyzontalnym UE (walka z dyskryminacją, promowanie równości płci). Nie do końca jednak uwzględniały specyfikę współpracy i jej istotę (tj. niwelowanie roli granicy jako bariery). Jak wskazuje raport *Programy Interreg... (2017)* wpływ dotychczas realizowanych programów współpracy na życie lokalnych społeczności przejawiał się bowiem przede wszystkim w czterech wymiarach:

- przełamaniu dotychczas utrzymywanych stereotypów, tj. lepszym zrozumieniu funkcjonowania sąsiedniego państwa lub regionu, ale także wzroście wiedzy dzięki możliwości porównania,
- zmianie w przestrzeni fizycznej i dostępności (w tym komunikacyjnej) do usług związanej z budową lub odnową infrastruktury,
- wzroście potencjału instytucjonalnego - instytucje realizujące projekty w trwały sposób zmieniają swój potencjał, zyskują nowe kompetencje, uczestniczą w wymianie międzynarodowej, rozwijając i rozszerzając swoją działalność,
- zwiększeniu aktywności mieszkańców - realizacja projektów pobudza niejednokrotnie uśpioną aktywność mieszkańców (np. kulturalną, sportową itp.).

Powyższe aspekty powinny być głównym celem kształtowanej współpracy zwłaszcza, iż to głównie one determinowały jednoznacznie pozytywny odbiór dotychczas realizowanych programów (por. *Programy Interreg... 2017*).

Należy mieć przy tym na uwadze wyniki badań statystyczno-ekonometrycznych pokazujących (*Wpływ polityki spójności... 2016*), że realizacja EWT miała raczej niewielki wpływ na spójność gospodarczą i społeczną. Przy czym nawet stwierdzony wpływ mógł mieć charakter pozorny i wynikać z faktu preferencji lokalizacji przedsięwzięć w obszarach o wyższej dynamice wzrostu. W przypadku spójności przestrzennej nie udało się potwierdzić pozytywnego oddziaływania wsparcia EWT. Wynikało to prawdopodobnie z puli dostępnych środków, które nie były w stanie dokonać zmian odczuwalnych w skali regionu lub grupy regionów.

Jakkolwiek więc programy współpracy transgranicznej powinny ogólnie wpisywać się w cele spójności UE, to jednak ich efektywność raczej nie powinna być mierzona wskaźnikami przyjętymi w ewaluacji polityki spójności (m.in. konwergencja absolutna, konwergencja względna, stopa zatrudnienia, stopa bezrobocia, itd.), bądź wskaźniki takie powinny mieć charakter pomocniczy.

Próby kształtowania współpracy z silnym naciskiem na realizację ogólnych celów spójności (ekonomicznej, społecznej i terytorialnej) przyczyniały się też prawdopodobnie do traktowania współpracy terytorialnej jako mniej efektywnej, niż np.

działania podejmowane w ramach RPO czy programów sektorowych, a czasami jako instrumentu będącego ich uzupełnieniem. Powodowało to w efekcie czasami aplikowanie o wsparcie dla projektów, które wcześniej nie zakwalifikowały się do wsparcia w ramach RPO (dotyczyło to w szczególności pierwszych lat członkostwa Polski w UE).

Punktem wyjścia do określania wizji współpracy po 2020 r. powinno być nawiązanie do jej fundamentów wynikających m.in. z Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych (granica jako bariera) oraz jak największe przełożenie interwencji na skutki odczuwalne w codziennym życiu mieszkańców.

Powyższe cele, jakkolwiek o jakościowym wymiarze, są możliwe do skwantyfikowania i należałoby dokonać kompleksowej oceny możliwości ilościowego pomiaru efektów współpracy i standaryzacji takiego pomiaru (np. badania zmian w zakresie uprzedzeń, stereotypów, niechęci w stosunku do mieszkańców kraju sąsiada). Przydatne byłoby w tym kontekście szersze wykorzystanie badań realizowanych w ramach ESPON.

W określaniu efektu transgranicznego można uwzględnić propozycje poprawy jakości projektów zawarte w *Raising Project Quality (2016)*, jakkolwiek mają one dość ogólny charakter:

- podstawą współpracy jest wspólny dla partnerów z obu stron granicy cel,
- kooperacja prowadzi do sytuacji, w której wszystkie strony uzyskują korzyści („zwycięzca-zwycięzca”),
- realizacja projektu (lub uzyskanie jakościowych jego rezultatów) nie jest możliwe bez partnerów z drugiej strony granicy,
- warunkiem wstępnym projektu jest współpraca, dodatkowo wnosi ona do projektu wartość dodaną,
- współpraca zaczyna się na etapie przygotowania i trwa po zakończeniu finansowania z programu.

Niezależnie od powyższych prób doprecyzowania oddziaływania transgranicznego z poziomu projektów (bądź relacji pomiędzy partnerami) najbardziej skuteczne byłoby oparcie współpracy o transgraniczny system planowania strategicznego/przestrzennego, jednoznacznie określającego wspólnotę ponadgranicznych interesów, potrzeb oraz ukierunkowujący interwencję terytorialnie (obszary funkcjonalne).

## **Współpraca transgraniczna w kontekście dokumentów strategicznych i planistycznych**

*Strategia na rzecz...* (2017) określiła szereg wyborów strategicznych polityki państwa, które stanowią punkt odniesienia do konstruowania wszystkich polityk, programów i projektów realizacyjnych. Spośród wskazanych w niej ośmiu, trzy wydają się mieć zastosowanie dla kształtowania polityki współpracy – są to:

- koncentracja na działaniach wyprzedzających – ukierunkowujących rozwój w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego – mająca za zadanie zarówno zapobieganie negatywnym zjawiskom, jak i wybór najbardziej pożądanym kierunków i sposobów rozwoju,
- zwiększenie koncentracji polityki regionalnej na obszarach problemowych i potencjałach terytorialnych obszarów miejskich i wiejskich,
- wskazanie kluczowych inwestycji infrastrukturalnych (transportowych, energetycznych, środowiskowych, telekomunikacyjnych).

Strategia sformułowała jednocześnie najważniejsze zasady, które powinny organizować proces programowania i realizacji Strategii, od określania celów i kierunków interwencji, po procesy wdrażania, monitorowania i oceny uzyskanych rezultatów. Bezpośrednie zastosowanie w ramach kształtowania polityki współpracy powinny mieć następujące zasady:

- selektywność podejścia, które nawiązuje do fundamentu polityki regionalnej – koncentracji. Punktem wyjścia powinna być więc identyfikacja najważniejszych na obszarach pograniczy zjawisk i procesów, przede wszystkim w kontekście realizacji celów współpracy transgranicznej, a nie celów sektorowych. Z uwagi na szczytowość środków finansowych realizacja wszystkich potrzeb jest niemożliwa i tylko dobrze przeprowadzona selekcja celów może zapewnić skuteczność i poprawę efektywności interwencji,
- podejście zintegrowane i zróżnicowane terytorialnie. Podejmowane działania powinny być realizowane w sposób zintegrowany, z uwzględnieniem specyfiki ponadregionalnej, regionalnej, lokalnej i obszarów funkcjonalnych. Powoduje to, iż z jednej strony współpraca terytorialna powinna stanowić istotne uzupełnienie polityki regionalnej województw oraz polityk sektorowych kraju w wymiarach, które nie są możliwe do realizacji w ich ramach (np. regionalnych programów operacyjnych), m.in. zintegrowane kształtowanie transgranicznych obszarów funkcjonalnych, budowa transgranicznych powiązań społecznych, gospodarczych, przeciwdziałanie transgranicznym zagrożeniom, niwelowanie funkcji granicy jako bariery (fizycznej, mentalnej, ekonomicznej). Jednocześnie jednak postulowany wymóg integracji wymaga, by miała ona odrębną, kompleksową postać, uwzględniającą wszystkie aspekty współpracy transgranicznej, a nie jej rozproszenie np. w obrębie poszczególnych programów sektorowych czy regionalnych,
- współpraca, partnerstwo i współodpowiedzialność podmiotów publicznych, biznesu i obywateli przy realizacji polityk publicznych.

- zwiększenie aktywności Polski na forum UE oraz w bliskim sąsiedztwie. Naturalnym efektem rozwoju współpracy transgranicznej będzie wzrost aktywności Polski oraz jej obywateli w bezpośrednim sąsiedztwie kraju. Zwłaszcza realizacja działań o charakterze miękkim, ukierunkowanym na poprawę kapitału społecznego skutkować powinna wzrostem świadomości zarówno wśród instytucji, jak i wśród mieszkańców o konieczności uwzględniania w swoich działaniach potrzeb istniejących po obu stronach granicy. Pozwoli także na dostrzeżenie oczywistych przewag płynących z rozwoju różnych form kooperacji i dalszego zwiększania integracji wspólnego regionu transgranicznego nad skutkami nastawienia się na konkurencję i wzajemną izolację. Wzrost transgranicznej integracji sprzyjać będzie także zwiększeniu skuteczności publicznej interwencji, ponieważ jej podstawą powinien być rozwój nie przygranicza polskiego czy niemieckiego, ale całego, wspólnego obszaru pogranicza.

Wymóg podejścia zintegrowanego sformułowanego w *Strategii na rzecz... (2017)* powoduje, iż podejmowane działania powinny być realizowane w sposób zintegrowany, z uwzględnieniem specyfiki ponadregionalnej, regionalnej, lokalnej i obszarów funkcjonalnych. **Stąd współpraca terytorialna powinna stanowić istotne uzupełnienie polityki regionalnej województw oraz polityk sektorowych kraju w wymiarach, które nie są możliwe do realizacji w ich ramach (np. regionalnych programów operacyjnych), m.in. zintegrowane kształtowanie transgranicznych obszarów funkcjonalnych, budowa transgranicznych powiązań społecznych, gospodarczych, przeciwdziałanie transgranicznym zagrożeniom, niwelowanie funkcji granicy jako bariery (np. fizycznej, mentalnej, ekonomicznej).** Jednocześnie jednak postulowany wymóg integracji wymaga, by miała ona odrębną, kompleksową postać, uwzględniając wszystkie aspekty współpracy transgranicznej, a nie jej rozproszenie np. w obrębie poszczególnych programów sektorowych czy regionalnych. Postulowany efekt synergii najłatwiej osiągnąć nadając polityce współpracy charakter „plastra” spajającego realizowane w układach regionalnych i subregionalnych działania. Wymaga to pewnej modyfikacji stosowanego dotychczas podejścia, w którym interwencja dokonywana była głównie z punktu widzenia potrzeb krajowych, polskich lub niemieckich (zgodnie z zasadą: co dobre dla jednej ze stron, dobre dla całego pogranicza), a nie potrzeb regionu transgranicznego. W praktyce bowiem podejście takie nie zawsze prowadziło do pojawienia się efektu synergii i osłabiało skuteczność interwencji. Wynikało to głównie z niedostatku wiedzy odnośnie tego, co jest najbardziej pożądane, trwałe i wnoszące największą wartość dodaną dla całego obszaru pogranicza. Komplementarności i synergii międzyprojektowej sprzyjać powinno zastosowanie w polityce współpracy podejścia ukierunkowanego terytorialnie (związanego z obszarami funkcjonalnymi).

Istotnym celem operacyjnym zakładanym do realizacji w *Strategii* (w ramach jej celu III) jest efektywność wykorzystania środków UE, związana z koniecznością zmian sposobu wykorzystania środków europejskich pod względem zakresu, koordynacji i form wsparcia, w kierunku objęcia dofinansowaniem przedsięwzięć w obszarach interwencji kluczowych dla rozwoju współpracy. Do interwencji kluczowych można przy tym zaliczyć przedsięwzięcia cechujące się wysoką wartością dodaną, trwałością

efektów oraz zapewnienia takiej koordynacji strumieni finansowania, która przełoży się na efekt synergiczny. Na poziomie *Strategii* w odniesieniu do konkretnych działań transgranicznych wskazano również na konieczność:

- działań na rzecz rozwoju współpracy transgranicznej firm, w szczególności nawiązania kontaktów gospodarczych, społecznych w wymiarze lokalnym,
- rozwój transgranicznej opieki zdrowotnej,
- odbudowę możliwości transportowych polskich szlaków wodnych Odry,
- rozbudowę transgranicznych linii przesyłowych,
- zapobieganie przestępczości transgranicznej.

W odniesieniu do pogranicza polsko-niemieckiego należy mieć na uwadze ogólne uwarunkowania kształtowania współpracy. W raporcie *Collecting solid evidence... (2016)* granica polsko-niemiecka na tle całej przestrzeni UE została zakwalifikowana jako: granica lądowa, pod względem poziomu zamożności mierzonego wskaźnikiem PKB na mieszkańca jako obszar ubogi, jakkolwiek dynamicznie rozwijający się ekonomicznie, słabo zaludniony. Wskazano przy tym, iż w skali UE regiony przygraniczne są bardzo zróżnicowane pod kątem ich potrzeb, więc każda z nich wymaga innej kombinacji podejść do polityki. Mogą wymagać interwencji w celu poprawy efektywności pełnego wykorzystania zasobów dzięki konkretnym środkom dotyczącym zarządzania (tj. działań „miękkich”, wzmacniających integrację i współpracę między społecznościami). Alternatywnie, regiony przygraniczne mogą wymagać nowych inwestycji w celu zwiększenia dostępnego, ale niewystarczającego, zasobów do osiągnięcia potencjału i promowania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

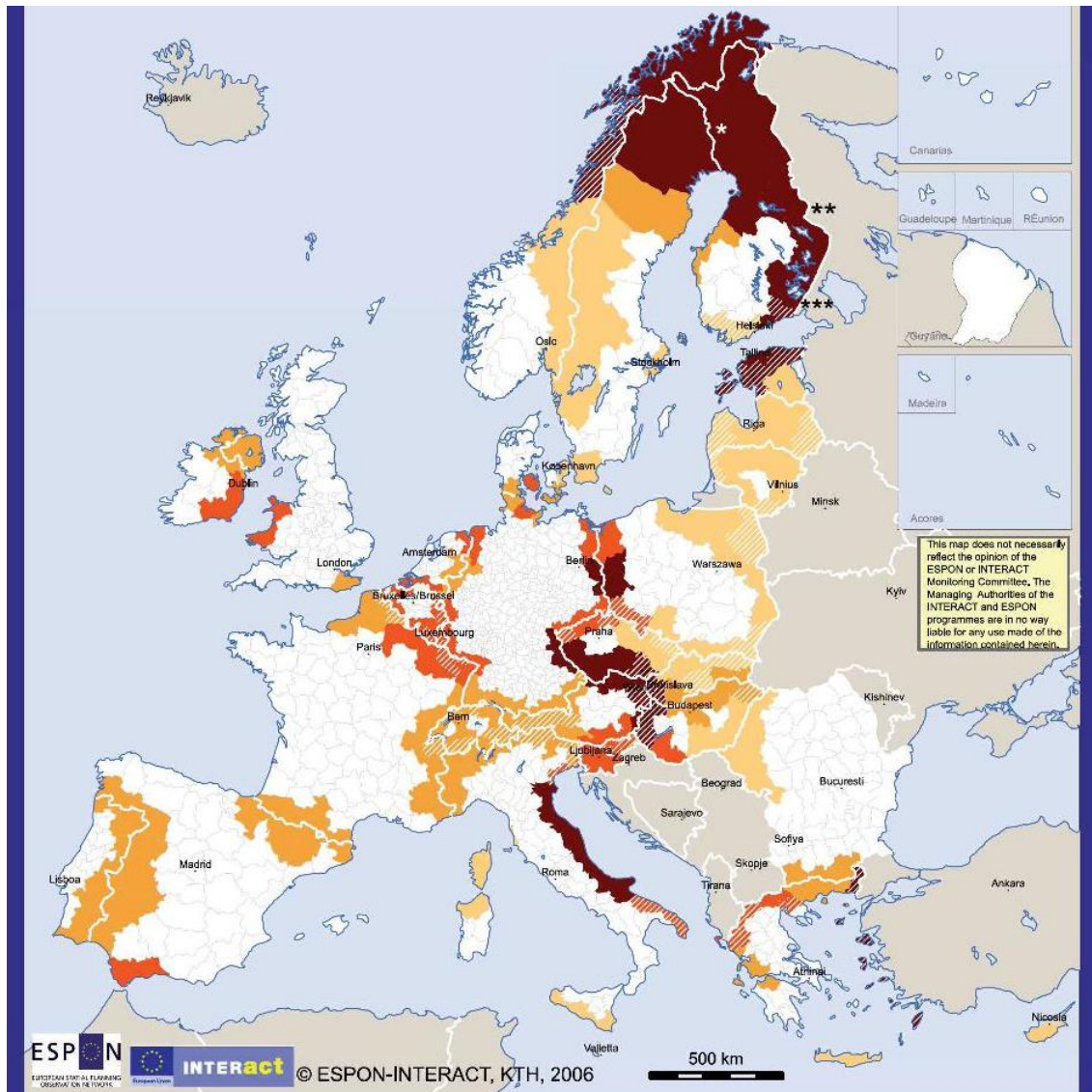
W oparciu o powyższe wnioski dla granicy polsko-niemieckiej zidentyfikowano następujące cechy:

- wysoki poziom zróżnicowań pod względem poziomu rozwoju ekonomicznego pomiędzy polskim i niemieckim obszarem pogranicza (Ryc. 12),
- niska dostępność przestrzenna ze względu na rzeczny charakter granicy,
- wyższa niż przeciętnie bariera społeczna (język, kultura, poziom zaufania),
- wyższe niż średnio bariery administracyjne i prawne,
- niski potencjał integracji rynku pracy,
- jeden z najwyższych poziomów obszarów Natura 2000 (Ryc. 13).

Potencjał zintegrowanych usług dla transgranicznych funkcjonalnych obszarów miejskich - w raporcie określony jako mały, ale ze względu na przyjętą w nim metodologię badania (pomijającą szereg układów miejskich) prawdopodobnie nie do końca oddaje to prawdę - potencjał ten jest względnie duży, zwłaszcza w miastach podzielonych, czy w odniesieniu do układu metropolitalnego Szczecina.

Pogranicze polsko-niemieckie zostało określone jako posiadające jedną z większych w skali UE liczby barier wynikających z obecności granicy (por. *Collecting solid evidence... 2016*). Wskazuje to, iż ma zarazem jeden z najwyższych potencjałów rozwoju współpracy.





© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Source: KTH, Cross Border Regions Database (2006) for identification of border regions  
Economic data for EU25 and Candidate Countries from EUROSTAT, 2003; for Norway and Switzerland from National Statistics Offices, 2003

Economic disparities, based on Euro-per-inhabitant as percentage of EU 25 average, 2003

- Non border regions
- Areas without significant disparities
- Areas with Low levels of disparities
- Areas with High levels of disparities
- Areas with Very High levels of disparities
- NUTS 3 regions included in more than one INTERREG IIIA Programme

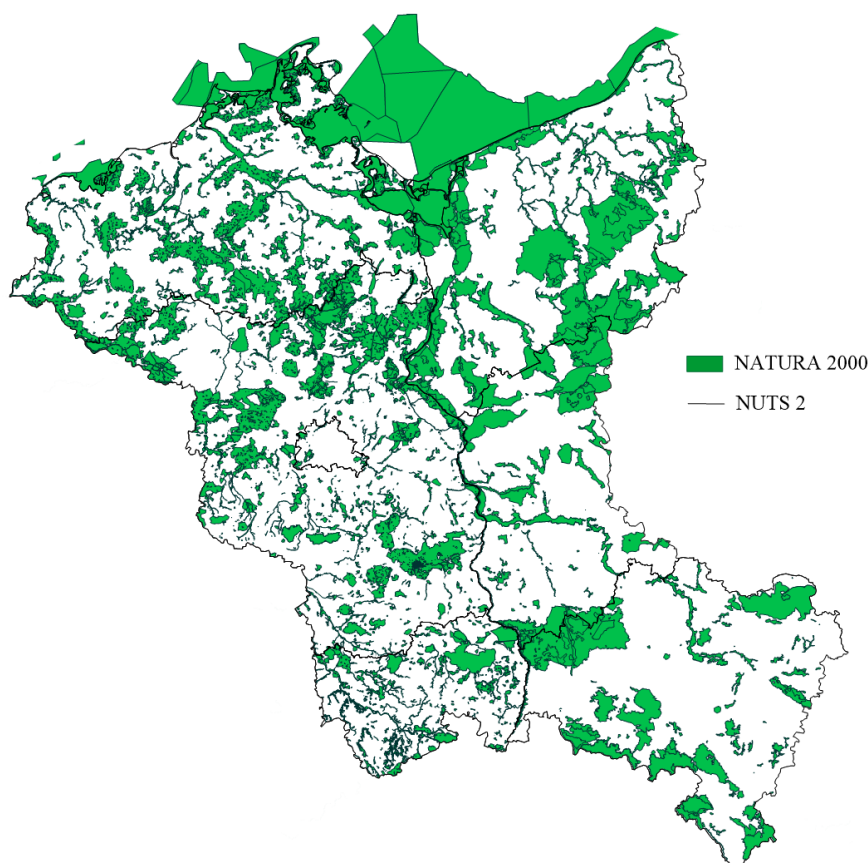
\* INTERREG IIIA Nord: Programme area includes Murmansk, Russia

\*\* INTERREG IIIA Euregio Karelia: Programme area includes Karelian Republic

\*\*\* INTERREG IIIA South East Finland - Russia: Programme area includes Leningrad Oblast and St. Petersburg Oblast, Russia

Ryc. 12. Zróżnicowania poziomu rozwoju ekonomicznego w obszarach pograniczy w UE w 2003 r.

Źródło: Cross-Border Cooperation... 2007.



Ryc. 13. Obszary NATURA 2000 na pograniczu polsko-niemieckim, stan w 2016 r.  
Źródło: opracowanie własne.

Bardzo duże znaczenie dla kształtowania polityki współpracy po stronie polskiej, co naturalne, mają strategie rozwoju województw (oraz powiązane z nimi plany zagospodarowania przestrzennego województw). W wymiarze syntetycznym odnoszą się one do pograniczy na poziomie diagnostycznym oraz formułowanych celów polityki regionalnej<sup>11</sup>.

*Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego (2013)* w warstwie diagnostycznej wskazuje m.in. na:

- szczególne znaczenie dla współpracy transgranicznej miast podzielonych, które powinny opracować strategie transgraniczne,
- znaczenie współpracy transgranicznej dla integracji społeczności lokalnych, przyczyniającej się do tworzenia potencjału społecznego,
- możliwości rozwoju transgranicznej turystyki w oparciu o Dolinę Odry,
- nie odnosi się przy tym do współpracy gospodarczej.

Na tej podstawie formułuje cele, spośród których następujące wydają się mieć zastosowanie do polityki współpracy:

<sup>11</sup> Należy przy tym zauważyć, iż w zasadzie wszystkie strategie regionalne w znacznym stopniu są ukierunkowane na absorpcję środków UE i wsparcie zewnętrzne. W konsekwencji nie mają one charakteru długoterminowego, co utrudnia formułowanie docelowej wizji rozwoju w długim horyzoncie czasowym.

- postulat terytorializacji polityki związany z wyznaczeniem obszarów funkcjonalnych oraz obszarów interwencji. W tym kontekście polityka współpracy również powinna nabrać charakteru terytorialnego,
- wyróżnienie czterech obszarów integracji, w tym wspólnie ze stroną niemiecką
  - \* prowadzenie rekultywacji terenów powydobywczych,
  - \* wykorzystanie walorów przyrodniczych,
- wskazanie dwunastu obszarów interwencji, w tym:
  - \* obszaru transgranicznego, realizującego społeczne, gospodarcze i kulturowe powiązania ze stroną niemiecką,
  - \* wórek turoszowski, w którym funkcje gospodarcze bazują na kooperacji polsko-niemieckiej,
- rozwój ośrodków transgranicznych: Zgorzelec-Görlitz i Bogatynia-Hradek-Zittau.

*Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego (2012)* identyfikuje następujące, najważniejsze elementy współpracy:

- Klaster Edukacji Lubuskie-Brandenburgia, którego kluczowymi ogniwami są Gorzów Wlkp. oraz Frankfurt n/O i Słubice,
- wspólne zagospodarowanie turystyczne, gospodarcze i środowiskowe Odry,
- główni partnerzy współpracy transgranicznej: Brandenburgia, Saksonia,
- osiem obszarów strategicznej interwencji, w tym:
  - \* obszary przygraniczne i związane z nimi następujące wyzwania: zmniejszanie barier, zwiększanie współpracy gospodarczej, dialogu politycznego i międzykulturowego oraz zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności ekonomicznej i społecznej regionów przygranicznych,
- w odniesieniu do współpracy transgranicznej wyróżnienie 3 typów obszarów:
  - \* pas gmin przylegających do granicy,
  - \* powiaty, których stolice są położone w odległości do 50 km od granicy (zgodnie z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego),
  - \* podregiony przylegające do granicy,
 W konsekwencji całe województwo jest określone jako objęte współpracą transgraniczną,
- w odniesieniu do sieci osadniczej Zielona Góra i Gorzów tworzą ośrodki o istotnym znaczeniu dla rozwoju współpracy,
- współpraca miejscowości bliźniaczych: Kostrzyn nad Odrą - Kietz, Słubice - Frankfurt nad Odrą, Gubin - Guben, Łęknica - Bad Muskau,
- w ramach obszaru strategicznej interwencji współpraca przygraniczna planowana jest w realizacji prawie wszystkich celów Strategii, tzn.:
  - Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka regionalna (7 z 8 działań),
  - Wysoka dostępność transportowa i teleinformatyczna (3 z 3),
  - Społeczna i terytorialna spójność regionu (6 z 6),
  - Region efektywnie zarządzany (5 z 5).

Z kolei najważniejsze cele operacyjne i kierunki interwencji obejmują:

- wzmocnienie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej (cel operacyjny), w tym:
  - \* konieczność zwiększenia wymiernych efektów współpracy,
  - \* współpraca w wymiarze gospodarczym, kulturowym, sportowym, edukacyjnym i turystycznym, a także w ramach budowy i modernizacji infrastruktury technicznej, wzmocnienia kooperacji przedsiębiorstw, instytucji i organizacji pozarządowych,
  - \* realizacja wspólnych przedsięwzięć z województwami Polski zachodniej, co wskazuje na zasadność koordynacji polityki współpracy wszystkich województw Polski zachodniej i może stanowić przesłankę do dyskusji nad utworzeniem jednego, wspólnego polsko-niemieckiego programu współpracy,
  - \* wzmocnienie struktur współpracy, w tym działalności Euroregionów,
- kierunki interwencji w ramach innych celów, m.in.:
  - \* zwiększenie liczby transgranicznych połączeń komunikacyjnych (np. Berlin),
  - \* budowa transgranicznych połączeń drogowych.

*Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego (2010)* w warstwie diagnostycznej wskazuje na:

- projekty i przedsięwzięcia transgraniczne służące zachowaniu równowagi biologicznej oraz wspólnemu rozwiązywaniu problemów ekologicznych,
- transgraniczną współpracę naukową,
- rozbudowę i modernizację transgranicznych ciągów komunikacyjnych,
- kształtowanie najbardziej intensywnych relacji współpracy z Meklemburgią i Brandenburgią,
- potencjał rozwoju infrastruktury logistycznej związanej z transgraniczną obsługą transportu,
- powiązania w sektorze energetycznym w związku z rozbudową na pograniczu instalacji i sieci przesyłowych,
- intensyfikacją współpracy gospodarczej,
- mieszkańców Niemiec jako klientów oferty handlowej Szczecina i innych ośrodków miejskich, w tym ośrodków wypoczynkowych, sanatoriów i specjalistycznych klinik oraz jako odbiorcy ofert polskich instytucji kultury,
- zjawisko osiedlania się mieszkańców Polski w miejscowościach niemieckich, głównie w otoczeniu Szczecina,
- Szczecin jako transgraniczny układ metropolitalny,
- wpływ metropolii Berlina na obszar pogranicza,
- konieczność koordynacji planowania przestrzennego, budowy sieci powiązań organizacyjnych i instytucjonalnych,
- intensywną współpracę samorządów lokalnych, w zakresie np. wymiany młodzieży,
- wspólne zagospodarowanie Odry, Zalewu Szczecińskiego i znajdującej się w granicach administracyjnych obu państw wyspy Uznam

W oparciu o przedstawione założenia Strategia formułuje następujące cele:

- rozwój Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (SOM) z uwzględnieniem potencjału, potrzeb i roli poszczególnych gmin oraz jego transgranicznego, regionalnego i ponadregionalnego oddziaływania,
- współpraca z przygranicznymi landami Niemiec w zakresie zapobiegania transgranicznemu przenoszeniu zanieczyszczeń.

Istotne znaczenie dla kształtowania terenów pogranicza mają plany zagospodarowania województw. Po polskiej stronie zawierają one szereg szczegółowych uwarunkowań i wytycznych odnoszących się do zagospodarowania przestrzeni w układzie ponadgranicznym. W znacznej części zawierają jednak katalog inwestycji wykraczających poza zakres interwencji przewidziany w ramach współpracy transgranicznej - np. rozbudowa transeuropejskich szlaków komunikacyjnych, krajowych elementów infrastruktury transportowej, sieci przesyłowych, itd. Tym niemniej zawarte w nich zapisy również powinny stać się istotną przesłanką do formułowania wspólnych zamierzeń zwłaszcza, iż w szeregu wypadków nie znajdują swojego odzwierciedlenia w strategiach rozwoju.

*Program zagospodarowania przestrzennego dla kraju związkowego Meklemburgia-Pomorze Przednie (2016)* wskazuje, iż coraz mocniejsze powiązania bilateralne i transnarodowe w obszarze Morza Bałtyckiego oraz w Europie wymagają dalej idącej integracji w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Wśród najważniejszych zagadnień związanych ze współpracą wskazuje m.in.:

- istnienie funkcjonalnych powiązań m.in. z tworzonym właśnie transgranicznym regionem metropolitalnym Szczecina (obok regionu stołecznego Berlin-Brandenburgia). Dalsze działania w kierunku zwiększonej współpracy z tymi metropoliami mogą dać dodatkowe impulsy do rozwoju,
- konieczność współpracy dwustronnej z Polską w zakresie polityki, administracji i przedsiębiorstw,
- współpracę różnych aktorów przy wdrażaniu planu zagospodarowania przestrzennego Kraju Związkowego powinna dotyczyć też spaw transgranicznych, w tym współpracy między gminami (m.in. koncepcje rozwoju, sieci, struktury współpracy jak również programy działań),
- rozwój Kraju Związkowego jest zależny od postępującej integracji UE,
- poprawy dostępności obszaru poprzez poprawę dostępności m.in. do Szczecina czy Berlina (dzięki temu Meklemburgia będzie jeszcze lepiej mogła pełnić funkcję łącznika w gospodarczo rozwiniętym regionie Bałtyku),
- rozwój oferty transgranicznej i wspólny marketing w odniesieniu do turystyki,
- znaczenie transgranicznego uzgadniania strategii wykorzystania obszarów morskich,
- włączenie w sieci europejskie, narodowe i ponadregionalne, m.in. poprzez wykorzystania korzystnego położenia Meklemburgii w południowej części obszaru Morza Bałtyckiego w stosunku np. do Szczecina (jako transgranicznego regionu metropolitalnego) oraz poprzez wzmacnianie i rozbudowywanie ponadnarodowej współpracy w zakresie planowania przestrzennego i współpracy gospodarczej,

- koncepcją rozwoju transgranicznego obszaru metropolitalnego Szczecina, czemu służy podpisanie wspólnej deklaracji woli dalszego rozwijania Metropolii Szczecina przez Premiera Meklemburgii i Marszałka Zachodniopomorskiego w 2015 r. w Szczecinie,
- dalsza rozbudowa partnerstw w ramach sieci europejskich, poprawa transgranicznej dostępności oraz zwiększenie korzyści gospodarczych z lokalizacji korytarzy transportowych,
- rozwój sieci współpracy (w tym transgranicznych) w zakresie badań, rozwoju, marketingu i internacjonalizacji.

W zapisach *Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg* (projekt z 2017 r.) wskazano na:

- uzgadnianie planów i programów z polskim sąsiadem, m.in. Partnerstwo Odry, region metropolitalny Szczecina, Koncepcję przyszłości wspólnej przestrzeni nad Odrą,
- dalszy rozwój i pogłębianie różnych form uzgadniania i współpracy,
- kształtowanie transgranicznych krajobrazów kulturowych (m.in. Park Mużakowski, Lebusser Land),
- szczególne znaczenie dla rozwoju regionu stołecznego ma współpraca z Polską,
- poprawa warunków do współpracy transgranicznej.

*Strategia Saksonii 2020* wskazuje na następujące, najważniejsze problemy rozwoju współpracy:

- dwujęzyczne nauczanie i programy wymiany, w tym w odniesieniu do Polski współpraca od poziomu przedszkoli, poprzez szkołę podstawową do poziomu dwujęzycznych gimnazjach w Pirna i Görlitz. Wzmocnienie wymiany uczniów i nauczycieli,
- współpraca z Polską w dziedzinie eksploatacji surowców naturalnych,
- rozwój turystyki transgranicznej,
- transgraniczna ochrona przeciwpowodziowa,
- współpraca transgraniczną policji i sądów, np. tworzenie wspólnych grup dochodzeniowych ("joint investigation teams"),
- poprawa i wzmocnianie współpracy z Polską (głównie z woj. lubuskim i dolnośląskim),
- wzmocnienie i intensyfikacja współpracy administracji w zakresie rozwoju przestrzennego i regionalnego, w szczególności w odniesieniu do zwalczania negatywnych zmian demograficznych.

Uzupełniający, ale ważny z praktycznego punktu widzenia charakter mają zapisy umów koalicyjnych z poszczególnych Krajów Związkowych. Zawierają wiele postulatów dotyczących współpracy z Polską, w tym m.in.:

- współpraca na poziomie krajowym i regionalnym z województwami partnerskimi,
- powołanie brandenburskiego premiera na koordynatora rządu federalnego ds. współpracy z Polską jako podstawa zacieśnienia współpracy i dialogu politycznego,

- rozbudowa transgranicznej infrastruktury transportowej, szczególnie połączenie kolejowe Berlin-Szczecin, Berlin-Kostrzyn-Gorzów Wielkopolski i Berlin-Wrocław. Rozbudowa połączeń kolejowych do Polski,
- nauka języka polskiego w niemieckich szkołach,
- projekty wymiany młodzieży,
- współpraca instytucji ochrony przeciwpożarowej, służb ratowniczych i ochronie przed pożarami i katastrofami,
- rozwój „Partnerstwa Odry”,
- Euroregiony jako podmioty transgranicznego, regionalnego rozwoju,
- wsparcie małaformatowych form spotkań Polaków i Niemców w regionie przygranicznym jako nieodzownego elementu budowy wspólnego zrozumienia i integracji,
- rozwijanie istniejących już licznych międzynarodowych partnerstw, szczególnie obejmujących przedsiębiorców, związki, szkoły, szkoły wyższe, instytuty badawcze i innych aktorów życia społecznego,
- punkt doradztwa dla polskich i niemieckich konsumentów,
- rozbudowa i pogłębienie współpracy polskiej i niemieckiej prokuratury w celu efektywnego wyjaśniania i ścigania przestępców jak również prewencji,
- wzmocnienie współpracy z polskimi siłami reagowania i grupami dochodzeniowymi w celu zwalczania przestępczości transgranicznej. Rozbudowa wspólnych grup śledczych i prewencyjnych,
- wspólna turystyka – np. prowadzenie działań marketingowych,
- zwiększenie internacjonalizacji sektora MŚP.

Strategie i plany regionalne obejmują bardzo różny wachlarz problemów, na różnym poziomie szczegółowości odnoszą się przy tym do kwestii współpracy transgranicznej. Można przy tym zauważyć, iż z reguły w warstwie diagnostycznej wskazują na bardzo wiele zjawisk i procesów zachodzących w wymiarze transgranicznym, z których w warstwie celów nie wszystkie z nich mają swoje szczegółowe odzwierciedlenie.

Istotne problemy wiążące się z rozwojem współpracy transgranicznej wynikają z odmiennego systemu planowania strategicznego po obu stronach granicy. Dotyczy to w szczególności m.in. zakresu tematycznego, układu treści czy poziomu szczegółowości dokumentów funkcjonujących po polskiej oraz niemieckiej stronie. Utrudnia to ich ewentualne zestawianie. Różny jest także stan aktualizacji oraz horyzont czasowy tych dokumentów.

Jakkolwiek w praktyce planowania strategicznego wypracowano pewne mechanizmy konsultacji i uzgodnień z partnerami po drugiej stronie granicy, to jednak na obszarze pogranicza realizowanych jest sześć różnych polityk rozwoju regionalnego, które w niewielkim stopniu odnoszą się bezpośrednio do obszarów najsilniej związanych z granicą, a raczej skierowane są na wzmacnianie regionalnych rdzeni rozwojowych. Z punktu widzenia rozwoju relacji współpracy najbardziej skutecznym mechanizmem koordynacji mogły się stać wspólne dokumenty strategiczno-planistyczne obszarów pogranicza.

Wpływ realizowanych polityk regionalnych na poziomie polskich województw oraz niemieckich Krajów Związkowych na kształtowanie relacji współpracy był jak dotychczas względnie niski. Polityki te w zbyt małym stopniu przekładały się na realny zakres współpracy, kształtowanie układu instytucjonalnego czy kształtowanie węzłów współpracy (w szeregu wypadkach w ogóle się do tych kwestii nie odnosiły).

Kompleksowy system transgranicznych dokumentów strategicznych obejmujący pogranicze polsko-niemieckie istniał w ramach euroregionów (por. *Transgraniczna koncepcja rozwoju... 2013, Koncepcja Rozwoju... 2013, Plan działania... 2013, Strategia rozwoju Euroregionu...2013*). Należy przy tym podkreślić, iż wskazany tam zakres współpracy dotyczył w zasadzie wszystkich sfer życia społeczno-ekonomicznego oraz planistycznego. Znacząco więc wykraczał poza katalog działań wspieranych w ramach Funduszu Małych Projektów (FMP) realizowanych w programach Interreg. Trzeba też pamiętać, iż przestrzenny wymiar euroregionów nie zawsze w pełni pokrywał się z obszarem wsparcia programów Interreg.

Jakkolwiek zakres tematyczny powyższych dokumentów był bardzo obszerny, to na potrzeby realizacji polityki współpracy w szeregu wypadkach wskazane byłoby jego doprecyzowanie. Zalecany byłoby także ich ujednoczenie i uzupełnienie zarówno z punktu widzenia zawartości merytorycznej, jak i elementów formalnych, m.in. o kwestie związane z monitorowaniem jego realizacji. Można przy tym zauważyć duże problemy związane z opracowaniem szczegółowej diagnozy sytuacji społeczno-ekonomicznej i przestrzennej wynikające z braku porównywalnych danych statystycznych nawet w zakresie elementarnych wskaźników sfery gospodarczej czy społecznej (np. rynek pracy, przedsiębiorczość). Niedostatki informacyjne w zakresie transgranicznej statystyki publicznej stanowią jedno z istotniejszych barier formułowania trafnych i dostosowanych do potrzeb mieszkańców dokumentów strategicznych i planistycznych (zarówno w wymiarze lokalnym, jak i regionalnym). **Stąd wskazane jest podjęcie działań intensyfikujących współpracę urzędów statystycznych po obu stronach granicy oraz związanych z wykonaniem opracowań analityczno-studialnych zorientowanych na identyfikację tych potrzeb.**

Jednym z elementów skutecznej polityki regionalnej jest koordynacja i spójność działań na obszarze wykraczającym poza terytorialne ramy województwa. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* wskazała na konieczność opracowania ponadregionalnej strategii rozwoju Polski północno-zachodniej. Z inicjatywy marszałków województw: lubuskiego, dolnośląskiego, zachodniopomorskiego, wielkopolskiego oraz



opolskiego opracowano, we współpracy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, *Strategię Rozwoju Polski Zachodniej 2020 (2014)*. Strategia ta jako strategia ponadregionalna z założenia nie powiela ani nie zastępuje żadnego z krajowych dokumentów strategicznych, zachowując komplementarność wobec strategii rozwoju województw. Obejmuje przy tym przede wszystkim zagadnienia współpracy między województwami oraz promuje działania poszerzające możliwości rozwoju partnerskich relacji między nimi. Dotyczy więc perspektywy makroregionu, natomiast siłą rzeczy pomija kontekst pogranicza, jakkolwiek podkreśla jego znaczenie. W efekcie postulowany w niej zakres interwencji służy głównie poprawie ponadregionalnej spójności w układzie województw objętych programem, a nie spójności pogranicza. Dlatego też przydatność *Strategii* dla kształtowania współpracy z Niemcami jest ograniczona.

Efektom równocześnie realizowanych na rzecz rozwoju planistycznego polskiej części pogranicza było opracowanie *Studium integracji przestrzennej polskiej części pogranicza Polski i Niemiec (2012)*. Zakres przestrzenny *Studium* obejmował woj. dolnośląskie, lubuskie oraz zachodniopomorskie. W *Studium* określono szereg ważnych dla przygranicza kierunków rozwoju przestrzennego, podobnie jednak jak w wypadku *Strategii Rozwoju Polski Zachodniej 2020* dokonano tego głównie z punktu widzenia rozwoju poszczególnych regionów. W efekcie nie ma ono charakteru transgranicznego. Ponieważ stanowi dokument uzgodniony w wymiarze ponadregionalnym może być traktowany jako punkt wyjścia do kształtowania polsko-niemieckiej polityki współpracy i prezentujący polskie potrzeby w zakresie rozwoju przestrzennego.

Jednym z niewielu wspólnych, transgranicznych dokumentów o charakterze strategicznym jest przygotowana przez Komitet ds. Gospodarki Przestrzennej Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej *Wspólna Koncepcja Przyszłości dla polsko-niemieckiego obszaru powiązań (2016)*. *Koncepcja* obejmuje terytorium znacząco wykraczające poza obszar wsparcia w ramach współpracy transgranicznej (cztery województwa po polskiej, cztery kraje związkowe po niemieckiej stronie). Najważniejsze jej wytyczne dla rozwoju uwzględniające wymiar transgraniczny obejmują:

I. Wykorzystanie zalet policentrycznej struktury osadniczej, w tym m.in.:

- wzmocnienie metropolii, pozostałych ośrodków miejskich i ich obszarów funkcjonalnych,
- uwzględnianie implikacji sąsiedztwa dla rozwoju lokalnego i regionalnego,
- włączenie obszarów wiejskich,
- oszczędność i efektywniejsze wykorzystanie energii.

II. Poprawa połączeń transportowych, w tym m.in.:

- rozbudowa atrakcyjnych i konkurencyjnych połączeń w transgranicznych przewozach regionalnych i międzynarodowych. Uzupełnianie sieci połączeń kolejowych ofertą przewozów autobusowych,

- zapewnienie dobrej jakości transgranicznych połączeń drogowych. Opracowywanie i wdrażanie wspólnych koncepcji zoptymalizowanego kierowania ruchu samochodów ciężarowych,
- wzmocnienie pozycji konkurencyjnej portów morskich,
- aktywizacja żeglugi śródlądowej.

### III. Inwestowanie w ludzi, w tym m.in.:

- rozwój kompetencji interkulturowych. Zmniejszenie bariery językowej i ułatwienie dostępu do informacji poprzez oferty wielojęzyczne. Intensyfikacja wymiany transgranicznej,
- wspieranie nauki języka sąsiada,
- ułatwienie dostępu do rynku pracy sąsiada, w tym uznawanie świadectw i dyplomów zdobytych w Polsce i w Niemczech. Uelastycznianie możliwości kształcenia ustawicznego,
- intensyfikacja współpracy szkół wyższych. Wspieranie mobilności studentów, nauczycieli akademickich, badaczy i naukowców.

### IV. Promowanie trwałego i zrównoważonego wzrostu, w tym:

- wsparcie rozwoju transgranicznych stosunków gospodarczych, w tym wchodzenie na rynki kraju sąsiada, wspieranie powstawania transgranicznych klastrów gospodarczych,
- zwiększenie intensywności turystyki nastawionej na turystów z kraju sąsiada, tworzenie wspólnych, transgranicznych produktów turystycznych,
- zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego. Lepsze powiązanie transgranicznych sieci elektroenergetycznych,
- rozwój obszarów nadmorskich.

### V. Zabezpieczanie podstaw dla wysokiej jakości życia, w tym:

- ochrona i udostępnianie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego,
- wzmocnianie transgranicznych powiązań przyrodniczych,
- ochrona zasobów naturalnych – wspólne standardy środowiskowe,
- zmniejszanie zagrożenia klęskami żywiołowymi i katastrofami. Pogłębienie współpracy służb zabezpieczenia porządku i bezpieczeństwa, służb ratunkowych, straży pożarnych oraz zarządzania kryzysowego. Koordynacja strategii ochrony pasa przybrzeżnego.

Koncepcja ma charakter makroskalowy, stąd może stanowić dobry punkt wyjścia dla planowania strategicznego zawężonego do obszaru wsparcia. Jakkolwiek trafnie precyzuje szereg ważnych wyzwań współpracy, to jednak ze względu na swój przestrzenny zakres ma niestety ograniczoną przydatność do implementacji dla poziomu poszczególnych programów, ponieważ ma głównie wymiar kierunkowy, wymagający dalszego uszczegółowienia. Nie porusza kwestii np. transgranicznych obszarów funkcjonalnych, transgranicznych zjawisk i procesów mogących stanowić istotną przesłankę rozwoju, itd.

Należy mieć na uwadze, iż zgodnie z zapisami *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2011) jednym z procesów, którym powinny podlegać

polityki publiczne w UE, jest przechodzenie od podejścia sektorowego do zintegrowanego podejścia terytorialnego („integrated territorial approach”). Charakteryzuje się ono ukierunkowaniem na wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów określonych funkcjonalnie. W tym celu w Koncepcji wskazano obszary funkcjonalne, wyróżnione na podstawie zestawu wspólnych cech geograficznych (społeczno-gospodarczych i przestrzennych), w odniesieniu do których podejmowane powinny być zintegrowane działania w ramach realizowanej polityki rozwoju.

Co więcej w *Koncepcji* wskazano, iż obszary funkcjonalne powinny być uwzględniane jako element planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym, a tam, gdzie jest to zasadne, stanowić odrębną kategorię planistyczną. Zbiór obszarów funkcjonalnych jest przy tym zbiorem otwartym – liczba i zasięg geograficzny takich obszarów zależy od celu, jakiemu delimitacja ma służyć. Dla realizacji celów KPZK 2030 obszary funkcjonalne są delimitowane na różnych poziomach zarządzania (krajowym, regionalnym, funkcjonalnym). Stąd dla potrzeb planowania współpracy transgranicznej istnieje możliwość wskazania oddzielnie obszarów funkcjonalnych, nawet w sytuacji, gdy nie są one wymienione w planach regionalnych. W KPZK wyróżniono przy tym cztery podstawowe typy tych obszarów:

- określone w odniesieniu do całego systemu osadniczego, wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji, obejmujące obszary miejskie i obszary funkcjonalne wiejskie, w tym m.in. obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich, ośrodków regionalnych, ośrodków subregionalnych (pow. 50 tys. mieszkańców) oraz ośrodków lokalnych,
- wyznaczone na podstawie typu potencjału rozwojowego ze względu na występowanie szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej i warunków dla polityki rozwoju w skali makroregionalnej, w tym m.in. wymagające wsparcia procesów rozwojowych, strefy przybrzeżnej, obszarów górskich, narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy (np. Odry), cenne przyrodniczo, ochrony krajobrazów kulturowych, ochrony i kształtowania zasobów wodnych,
- wyznaczone ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów przestrzennych związanych ze sposobem wykorzystania ich potencjału przyrodniczego i kulturowego,
- wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej. Na tych obszarach dochodzi do kumulacji problemów o charakterze społeczno-gospodarczym, co staje się barierą dla osiągnięcia spójności przestrzennej kraju. Dotyczy to m.in. terenów o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych, miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe oraz terenów przygranicznych.

Jednym z istotnych zapisów zawartych w KPZK w kontekście obszarów funkcjonalnych jest zalecenie opracowania strategii i planów rozwoju dla obszarów położonych po obu stronach granicy.

Stąd wskazany w niniejszym opracowaniu postulat tworzenia wspólnych ram strategicznych do prowadzenia polityki współpracy bezpośrednio wpisuje się w zapisy Koncepcji i z niej wynika.

Należy przy tym podkreślić, iż instrumenty związane z obszarami funkcjonalnymi w Polsce, m.in. **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne** (stosowane w innych programach – np. RPO, programy sektorowe) bardzo trudno jest zastosować do potrzeb polityki współpracy, ponieważ ich kształtowanie wynika ściśle z perspektywy wyłącznie potrzeb kraju. Z kolei istota idei współpracy wynika właśnie bezpośrednio z potrzeb spajania różnych polityk rozwoju krajów sąsiednich. Zadaniem interwencji w ramach Interreg powinno być w związku z tym spajanie obszarów funkcjonalnych, np. rdzenia obszaru funkcjonalnego Szczecina leżącego po polskiej i suburbiów leżących po niemieckiej stronie podobnie, jak ma to miejsce w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (ZIT SOM). Jednakże nadanie ZIT SOM wymiaru transgranicznego byłoby bardzo trudne w realizacji.

W okresie programowania 2014-2020 **Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność** nie znalazł bezpośredniego wsparcia w ramach RPO woj. dolnośląskiego, lubuskiego oraz zachodniopomorskiego i był realizowany tylko pośrednio. Oznacza to, iż główne wsparcie finansowe instrument ten uzyskał w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2014-2020. Według stanu na połowę 2017 r. w woj. dolnośląskim funkcjonowało 16, lubuskim – 11, a zachodniopomorskim – 17 **Lokalnych Grup Działania** (LGD). Instrument ten powinien znaleźć mocniejsze wsparcie w ramach przyszłej polityki współpracy. Wpisuje się bowiem bardzo dobrze w jej postulaty:

- oddolność, oznaczająca szeroki udział społeczności lokalnej w tworzeniu i realizacji strategii,
- terytorialność, lokalna strategia rozwoju przygotowana dla określonego, spójnego obszaru,
- zintegrowanie, tzn. łączenie różnych dziedzin gospodarki, współpraca różnych grup interesu,
- partnerstwo, lokalna grupa działania oparta o zasadę partnerstwa, w którym uczestniczą różne podmioty z sektora publicznego, społecznego i gospodarczego,
- innowacyjność (w skali lokalnej),
- sieciowanie i współpraca wiążąca się m.in. z wymianą doświadczeń i rozpowszechnianiem dobrych praktyk.

W wymiarze transgranicznym można przy tym rozważyć dwa sposoby ich funkcjonowania:

- na warunkach podobnych, jak dotychczas międzywojewódzkie LGD, wymagałoby to jednak ujednoczenia formalnych sposobów ich działalności w wymiarze

ponadnarodowym, co byłoby bardzo trudne (o ile w ogóle możliwe) w implementacji,

- na zasadzie partnerskiej (dwu- względnie wielostronnej) współpracy polskiej i niemieckiej LGD. Takie rozwiązanie niesłoby za sobą mniej problemów formalnych, wymagałoby jednak wypracowania szczegółowych zasad i sposobów współpracy, głównie z uwagi na brak doświadczeń w skuteczności takich działań.

Trzeba przy tym zaznaczyć, iż brak bezpośredniego wsparcia w programach regionalnych i oparcie finansowych podstaw funkcjonowania LGD na Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich powodować będzie raczej małe zainteresowanie uczestnictwem w programach współpracy. Wynika to głównie z faktu odmiennych celów PROW oraz programu Interreg. Z kolei sam program Interreg ze względu na bardzo różnorodną strukturę beneficjentów oraz relatywnie małe środki finansowe nie będzie w stanie wykreować LGD specjalizujących się w działalności transgranicznej. Tak więc instrument ten może mieć co najwyżej charakter uzupełniający i poszerzający wymiar realizowanej współpracy.

Kolejny instrument **Wspólne Plany Działania** (WPD) nie wnosi nic nowego do współpracy transgranicznej, ponieważ związany jest w praktyce z realizacją wspólnych celów przez większą liczbę partnerów i tworzeniem quasi konsorcjów projektowych. Stąd jego wykorzystanie prawdopodobnie nie zwiększyłoby efektywności współpracy.

Zgodnie z propozycją stanowiska KE (*Boosting growth... 2017*) odnośnie nowych prawnych i finansowych ramy współpracy transgranicznej **Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej** (EUWT) stanowić powinny jedną z wielu alternatyw ułatwiających realizację integracji regionów. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia (podkreślone również w powyższym stanowisku) EUWT mogą być tylko uzupełnieniem, ale nie filarem współpracy transgranicznej, jak wcześniej zakładano.

Współpraca transgraniczna, a zwłaszcza projekty typu People-to-people (P2P) stanowią jedne z najbardziej konkretnych przykładów szczególnych korzyści i wartości dodanej w codziennym życiu obywateli. W świetle obecnej sytuacji w UE (rosnący nacjonalizm, procesy dezintegracyjne, kryzys migracyjny, trudności gospodarcze i finansowe) polityka współpracy powinna odpowiadać istniejącym wyzwaniom. Jak wskazuje szereg badań (*People-to-people... 2017*) w programach Interreg A najlepsze wyniki jakościowe zależą od różnorodnych, ponadgranicznych działań ściśle dostosowanych do potrzeb, przy jednoczesnym zaangażowaniu obywateli, władz lokalnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Stwarza to projektom typu P2P znaczący potencjał rozwoju.

Kluczowym elementem realizacji projektów P2P powinien być **Fundusz Małych Projektów** (FMP) realizowany przez euroregiony. Utrzymanie obecnego układu instytucjonalnego FMP wynika z wieloletniego doświadczenia w tym zakresie, ukształtowania transgranicznego, partnerskiego układu instytucjonalnego oraz zakorzenienie w świadomości mieszkańców. Jednocześnie jednak zalecane jest doskonalenie zasad realizacji interwencji. Stosowane dotychczas sposoby oceny małych projektów są dalece niedoskonałe i nie umożliwiają określenia skali realizacji

oczekiwanych rezultatów (np. poprawy poziomu zaufania, przewyciężania uprzedzeń, nawiązywania osobistych kontaktów). Wiązać się z tym powinno wypracowanie lepszych sposobów ich monitorowania oraz realizacja szerzej zakrojonych badań nad rzeczywistą skutecznością działań podejmowanych w ramach FMP (występuje w tym zakresie wyraźna luka informacyjna). Jak wskazano w raporcie *Budowanie kapitału społecznego (2014)* praktyczne zalecenia dotyczące małych projektów powinny wiązać się z:

- większą konkretyzacją tematów realizowanych projektów - przedsięwzięcia ściśle tematycznie ukierunkowane mają większy potencjał skuteczności,
- planowaniem wydarzeń towarzyszących i przez to multiplikowanie szans nawiązania wzajemnych kontaktów,
- większym wpływem uczestników na treść zgłaszanych projektów,
- precyzyjniejszym adresowaniem projektów do zdefiniowanych grup docelowych (jednolitych ze względu na określone cechy społeczno-ekonomiczne, np. młodzież),
- ukierunkowaniem organizowanych wydarzeń (np. festyn) na konkretnych formach wspólnej, polsko-niemieckiej aktywności.

## **Wnioski i rekomendacje**

### **I.**

Na obszarze pogranicza polsko-niemieckiego brak jest jednej, wspólnej i uszczegółowionej (skonkretyzowanej) docelowej wizji rozwoju współpracy transgranicznej. Dotychczas formułowane wspólne dokumenty strategiczne/planistyczne były głównie złożeniem elementów istotnych z punktu widzenia poszczególnych regionów/krajów związkowych, bądź były bardzo ogólne. Brak wspólnego planowania strategicznego stanowi jeden z powodów trudności w rzeczywistym określeniu efektu transgranicznego oraz pomiaru skuteczności interwencji.

#### **Rekomendacja**

Programy Interreg powinny być budowane w oparciu o transgraniczne dokumenty strategiczne/planistyczne formułowane dla całego obszaru pogranicza. Natomiast wprowadzanie innych warunków wstępnych dla realizacji współpracy nie jest zasadne, ponieważ mogłoby znacząco utrudnić skuteczną interwencję.

Należy określić ogólne ramy takiego systemu planowania strategicznego tak, aby podlegało ono jednolitym standardom w zakresie np. danych statystycznych, procedurze planowania (diagnoza stanu, w tym wskazanie obszarów funkcjonalnych, problemowych; analiza SWOT; wizja; cele strategiczne i operacyjne) oraz żeby było dostosowane do potrzeb współpracy terytorialnej, a nie podporządkowane planowaniu sektorowemu czy partykularnym potrzebom jednej strony.

Punktem wyjścia do formułowania powyższych dokumentów powinno być uznanie, iż odnoszą się one tylko do zjawisk i problemów związanych z realizacją współpracy transgranicznej.

### **II.**

Doświadczenia w realizacji programów współpracy wskazują, iż nadal kluczową i powodującą szereg problemów kwestią jest postulat realizacji efektu transgranicznego. Przyjęte dotychczas rozwiązania, jakkolwiek spowodowały znaczącą poprawę efektywności współpracy, to jednak koncentrowały się głównie na wymogach formalnych tworzenia partnerstw, w niewielkim natomiast stopniu dotyczyły przedmiotu i wsparcia.

Każdy obszar pogranicza jest unikatowy i niemożliwe jest stworzenie uniwersalnego i jednolitego w wymiarze UE katalogu wzorcowej interwencji. Dla jego określenia należy adaptować logikę interwencji istniejącą w ramach programów regionalnych oraz przyjętą do kształtowania przestrzeni kraju, opartą o wyznaczanie obszarów funkcjonalnych.

#### **Rekomendacja**

1) W celu poprawy efektu transgranicznego oraz dla realizacji postulatu koncentracji interwencji realizowane działania powinny być ukierunkowane terytorialnie. Należy

w związku z tym zastosować podejście funkcjonalne do interwencji. Zasadniczą podstawą wydzielenia obszarów funkcjonalnych powinno być to, aby ich zasięg obejmował obszary po obu stronach granicy. Konsekwencją tego będzie różnicowanie tematycznego wsparcia w zależności od zidentyfikowanych układów funkcjonalno-przestrzennych. Wymaga to identyfikacji dwóch grup transgranicznych polsko-niemieckich obszarów funkcjonalnych:

- istniejących, opartych o zidentyfikowane realnie powiązania,
- potencjalnych, wynikających z potrzeb lokalnych.

2) W nawiązaniu do zapisów KPZK 2030 należy zidentyfikować potencjalne grupy obszarów funkcjonalnych:

- określone w odniesieniu do systemu osadniczego, w tym:
  - obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich: układ metropolitalny Szczecina,
  - ośrodki regionalne i subregionalne, np. Słubice-Frankfurt nad Odrą, Gubin-Guben, Zgorzelec-Görlitz,
  - ośrodki lokalne, np. układy osadnicze Świnoujście – Ahlbeck, Kostrzyn nad Odrą – Kietrz, Łęknica – Bad Muskau, Bogatynia – Zittau,
- określone na podstawie występowania szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej, np. Dolina Odry, Dolina Nysy Łużyckiej, Zalew Szczeciński i Wyspy Uznam i Wolin, transgraniczne obszary cenne przyrodniczo i transgraniczne obszary chronione (m.in. sieć Natura 2000, Park Krajobrazowy Dolina Dolnej Odry, Park Krajobrazowy Ujście Warty), transgraniczne obszary krajobrazu kulturowego (m.in. Park Mużakowski, Łużyce),
- wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji lub ze względu na występowanie potencjałów rozwojowych, np.:
  - obszary przemysłowe i poprzemysłowe,
  - tereny podlegające procesom silnej depopulacji,
  - tereny zagrożone bezrobociem, w tym zwłaszcza bezrobociem strukturalnym,
  - o szczególnym potencjale rozwoju turystyki transgranicznej,
  - o szczególnym potencjale rozwoju sieciowych powiązań gospodarczych.

### III.

Na bazie istniejących dokumentów strategicznych i planistycznych oraz biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w realizacji programów współpracy można określić ogólny schemat wsparcia i towarzyszący mu katalog przedsięwzięć. Katalog ten wynika ze zidentyfikowanych potrzeb oraz możliwości realizacji, ma charakter otwarty i biorąc pod uwagę zróżnicowanie pogranicza polsko-niemieckiego powinien być dostosowany do specyfiki poszczególnych obszarów wsparcia.

#### **Rekomendacja**

Realizacja interwencji powinna odbywać się na czterech płaszczyznach:

- a) działania ukierunkowane terytorialnie. Byłyby one realizowane poprzez priorytet skierowany na transgraniczne obszary funkcjonalne, w ramach którego zgłaszane



byłyby projekty regularne. Zakres wsparcia odpowiadałby specyfice zidentyfikowanych obszarów funkcjonalnych i obejmowałby również przedsięwzięcia infrastrukturalne,

- b) działania strategiczne. Byłyby one realizowane poprzez osobny priorytet. Powinien on dotyczyć przedsięwzięć, które obejmują cały obszar wsparcia lub jego istotną część (nie tylko w ujęciu czysto terytorialnym) oraz zasadniczo przyczyniają się do realizacji zakładanych celów współpracy. Mogą dotyczyć następujących grup tematycznych:
- zapobieganie przestępczości transgranicznej (np. współpraca policji i innych służb bezpieczeństwa),
  - zwiększenie dostępu i poprawa jakości transgranicznego ratownictwa medycznego (współpraca jednostek systemu ochrony zdrowia),
  - zapobieganie zagrożeniom i likwidacja skutków katastrof naturalnych oraz katastrof spowodowanych przez człowieka (np. współpraca straży pożarnych, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz innych służb),
  - wspólne systemy teleinformatyczne związane z zagrożeniami bezpieczeństwa publicznego, m.in. monitoring zanieczyszczeń, systemy ostrzegania, przesyłu informacji i tworzenia wspólnych baz danych (np. współpraca jednostek zarządzania kryzysowego),
  - systemy transgranicznego planowania strategicznego oraz przestrzennego (np. współpraca Urzędów Marszałkowskich, Krajów Związkowych i podległych im instytucji z tego zakresu, współpraca Euroregionów),
  - poprawy spójności w obszarze wsparcia w wymiarze ekonomicznym, społecznym i terytorialnym (beneficjenci o dużym potencjale do realizacji przedsięwzięć transgranicznych, np. instytucje kluczowe w dotychczasowych sieciach współpracy).
- c) działania realizowane w wymiarze horyzontalnym na całym obszarze wsparcia, poprzez projekty regularne (w ramach kilku priorytetów tematycznych):
- zasoby ludzkie (m.in. szkolenia językowe, szkolenia zawodowe, wymiana nauczycieli, wymiana uczniów, projekty edukacyjne, współpraca w zakresie ujednolicania systemów kształcenia),
  - konkurencyjność, innowacyjność gospodarki, współpraca przedsiębiorstw (m.in. współpraca izb gospodarczych, targi kooperacyjne, likwidacja barier funkcjonowania - np. uzyskiwanie certyfikatów, sieci transferu technologii),
  - współpraca naukowa (m.in.: konsorcja naukowe, badania naukowe zjawisk i procesów zachodzących na pograniczu, wymiana kadry i staże naukowe, konferencje naukowe, seminaria, sieci transferu technologii),
  - dziedzictwo kulturowe i turystyka (m.in. tworzenie i marketing wspólnego produktu turystycznego, udostępnianie obiektów turystycznych i kulturowych mieszkańcom z drugiej strony granicy, transgraniczne imprezy turystyczne, współpraca instytucji kultury),
  - ochrona środowiska (m.in. wspólne systemy monitoringu zanieczyszczeń, ostrzegania przed zagrożeniami środowiskowymi, rekultywacja terenów zdegradowanych),

- współpraca administracji (m.in. w zakresie planowania przestrzennego, planowania strategicznego, wymiany dobrych wzorców zarządzania),

W obrębie działań regularnych byłaby dopuszczona realizacja tylko tych projektów, w których infrastruktura nie stanowi celu projektu, jej potrzeba jest uzasadniona i wydatki z nią związane nie przeważają w budżecie.

- d) działania realizowane w ramach Funduszu Małych Projektów (w ramach wydzielonego priorytetu).

#### **IV.**

Układ instytucjonalny realizujący współpracę transgraniczną zdominowany jest przez JST. Niesie to ze sobą szereg zagrożeń (m.in. zawężenie tematyczne wsparcia, skostnienie układu instytucjonalnego, ograniczenie partycypacji społecznej). Przeprowadzone badania pokazują, iż aby dokonać zmian w zakresie współpracy, należy również odpowiednio zmodyfikować struktury partnerów współpracy.

#### **Rekomendacja**

Wyzwaniem dla polityki współpracy jest aktywizacja wszystkich aktorów działających na pograniczu, w tym przede wszystkim sektora pozarządowego oraz instytucji naukowych. W tym celu należy stworzyć system wsparcia tego rodzaju instytucji np. w postaci funduszy pożyczkowych tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Należy także upowszechniać obserwowaną praktykę wdrażania polegającą na realizacji przez JST projektów proponowanych (inicjowanych) przez NGO (i przy ich aktywnej współpracy).

#### **V.**

Realizowana interwencja powinna być wypadkową potrzeb i potencjałów terytorialnych. Z kolei możliwości precyzyjnego, kompleksowego i skutecznego zdefiniowania potrzeb lokalnych społeczności i wyznaczenia obszarów funkcjonalnych w oparciu o istniejące dokumenty strategiczne/planistyczne są dość ograniczone. Stąd ich określenie nie będzie możliwe bez pogłębionych badań diagnostycznych o transgranicznym charakterze. Powoduje to problemy z odpowiednim ukierunkowaniem terytorialnym oraz tematycznym wsparcia.

#### **Rekomendacja**

Niezbędne jest przeprowadzenie badań wyznaczających transgraniczne obszary funkcjonalne oraz identyfikujących potrzeby społeczności lokalnych w zakresie współpracy transgranicznej. Wiązać się z tym powinna ściślejsza współpraca urzędów statystycznych Polski i Niemiec oraz wykonanie stosownych opracowań analityczno-studialnych.

## Bibliografia

- Action plan on the reinforcement of SOLVIT: bringing the benefits of the Single Market to citizens and businesses, Communication from the European Commission COM(2017) 255 of 2 May 2017.
- Boosting growth and cohesion in EU border regions. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 2017.
- Budowanie kapitału społecznego na pograniczu polsko-niemieckim: ocena efektywności małych projektów finansowanych z UE, Sarmiento-Mirwaldt K., Płoszaj A., Raporty i analizy EUROREG 6/2014, Polsko-Niemiecka Fundacja na rzecz Nauki, 2014.
- Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border cooperation programmes. Final report, SWECO, t33, Politecnico di Milano, Nordregio, European Commission, 2016.
- Comments by the German government on EU Cohesion Policy beyond 2020, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy.
- Cross-Border Cooperation - Cross-Thematic Study of INTERREG and ESPON activities, ESPON, INTERACT, 2007.
- Dołzbłasz S., Raczyk A., 2010, The role of the integrating factor in the shaping of transborder co-operation: the case of Poland, *Quaestiones Geographicae* 29(4), pp. 65-73.
- Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych, 1981.
- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287).
- Ideas for Interreg post-2020 – Transnational Programmes. Input paper1. Report, ERDF, 2017.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. 2012 poz. 252).
- Koncepcja Rozwoju i Działania Euroregionu PRO EUROPA VIADRINA. Viadrina 2014, Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu „Pro Europa Viadrina”, Mittlere Oder e.V., 2013.
- Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B), 2017.
- Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LEP M-V), Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung, Greifswald, 2016.
- Leibenath M., Knippschild R., 2005, Systemic Evaluation of Cross-Border Networks of Actors: Experience with a German-Polish-Czech Cooperation Project, *Journal of Borderlands Studies* 20(1), pp. 77-100.

- OJ L 347, 20.12.2013, p. 320–469, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.
- People-to-people and small-scale projects in cross-border cooperation programmes. Draft opinion, Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget, Brussels, 2017.
- Plan działania i rozwoju Euroregionu Sprewa – Nysa - Bóbr na lata 2014-2020, Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion "Sprewa - Nysa - Bóbr", Euroregion Spree-Neiße-Bober e.V., 2013.
- Program Współpracy Interreg V A Brandenburgia-Polska 2014-2020 w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna” Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Poczdam, 2014.
- Program Współpracy INTERREG Polska – Saksonia 2014-2020. Program realizowany w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna”, 2015.
- Program Współpracy Interreg V-A Niemcy/Meklemburgia-Pomorze Przednie/Brandenburgia- Polska w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna” Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), 2015.
- Programy Interreg i EIS. Integracja europejska w praktyce, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa, 2017.
- Przyszłość polityki spójności po 2020 r. Ku silnej i skutecznej europejskiej polityce spójności po 2020 r. Projekt opinii, Komisja Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE, Brussels, 2016.
- Raising Project Quality, INTERACT, ERDF, 2016.
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, (OJ L 347, 20.12.2013, s. 259–280).
- Scott J.W., 1999, European and North American contexts for cross-border regionalism, *Regional Studies* 33(7), pp. 605-617.
- Stanowisko Marszałków województw Polski Zachodniej w sprawie przyszłości programów INTERREG na granicy polsko-niemieckiej po 2020 r., Wrocław 2017.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), (Monitor Polski 2017 Poz. 260 t. 1).

Strategia rozwoju Euroregionu Nysa 2014-2020, Euroregion Neisse-Nisa-Nysa, 2013.

Strategia Rozwoju Polski Zachodniej 2020, 2014.

Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020, UMWD, Wrocław, 2013.

Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego 2020, UMWL, Zielona Góra, 2012.

Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego 2020, UMWZ, Szczecin, 2010.

Studium integracji przestrzennej polskiej części pogranicza Polski i Niemiec, 2012.

Territories with specific geographical features<sup>1</sup>, European Commission, DG REGIO, Working Paper No: 02/2009, 2009.

Transgraniczna koncepcja rozwoju i działania Euroregionu POMERANIA na lata 2014 – 2020, Kommunalgemeinschaft Europaregion Pomerania e. V., Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Pomerania, 2013.

Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (C 326 , 26/10/2012 p. 0001-0390).

White paper on the future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025, Brussels, 2017.

Wpływ polityki spójności na rozwój przygranicznej i ponadnarodowej współpracy terytorialnej polskich regionów w perspektywie 2007--2013, Raport końcowy z badania, GEOPROFIT, Warszawa, 2016.

Wspólna Koncepcja Przyszłości dla polsko-niemieckiego obszaru powiązań. Wizja 2030, Komitet ds. Gospodarki Przestrzennej Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, 2016.

Wstępne stanowisko Rządu RP ws. polityki spójności po 2020 r., 2017.