

Współpraca transgraniczna w regionie południowego Bałtyku

w świetle Interreg South Baltic Programme

Agata Ludwiczak
Andrzej Poszewiecki
Przemysław Kulawczuk

Współpraca transgraniczna w regionie południowego Bałtyku

w świetle Interreg South Baltic Programme

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Gdańsk 2024

Recenzent
dr hab. Marek Grzybowski, prof. emer. UM w Gdyni

Redaktor Wydawnictwa
Jerzy Toczek

Projekt okładki i stron tytułowych
Filip Sendal

Skład i łamanie
Mariusz Szewczyk

Publikacja sfinansowana ze środków
Prorektora ds. Badań Naukowych
oraz Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-631-9

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 11 37, tel. kom. +48 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
wydawnictwo.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep/

Druk i oprawa
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 14 49

Spis treści

Wprowadzenie	9
1. Programy współpracy transgranicznej jako odpowiedź na problemy rozwoju regionów	13
1.1. Kształtowanie się koncepcji współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej	13
1.1.1. Ewolucja koncepcji współpracy transgranicznej jako odpowiedź na zmieniające się warunki społeczne, polityczne i gospodarcze	17
1.1.2. Rozwój koncepcji współpracy transgranicznej	23
1.1.3. Podstawowe aspekty współpracy transgranicznej	29
1.1.4. Współpraca euroregionalna	32
1.2. Współpraca transgraniczna w poszczególnych okresach programowania	39
1.2.1. Rodzaje programów współpracy transgranicznej i ich finansowanie w poszczególnych okresach programowania	39
1.2.2. Skuteczność realizacji programów współpracy transgranicznej	49
1.3. Polskie dokumenty programowe wobec współpracy transgranicznej. Miejsce tej współpracy w głównych strategiach rozwojowych kraju w okresie 2007–2013 oraz 2014–2020	51
1.4. Problemy lokalne rozwiązywane przy wykorzystaniu programów współpracy transgranicznej	67
2. Polityka spójności Unii Europejskiej i jej realizacja w Polsce	75
2.1. Polityka spójności w świetle teorii ekonomii	75
2.1.1. Teoria klasyczna ekonomii	76
2.1.2. Teoria lokalizacji	77
2.1.3. Korzyści aglomeracji	80
2.1.4. Nowa geografia ekonomiczna dyfuzja czy polaryzacja	82
2.1.5. Model integracji przestrzennej	84
2.1.6. Czy regiony się zbliżają? Konwergencja	86
2.1.7. Kapitał terytorialny	88
2.2. Zakres, istota i cele polityki spójności w Unii Europejskiej	89
2.2.1. Cele polityki spójności	92
2.2.2. Instrumenty finansowe	94

2.2.3. Zasady polityki regionalnej	98
2.2.4. Akty prawne	101
2.2.5. Klasyfikacja NUTS	102
2.2.6. Tendencje realizacji polityki spójności	103
2.3. Ewolucja koncepcji rozwoju regionów w Unii Europejskiej	104
2.3.1. Reforma Delorsa	105
2.3.2. Lata 2000–2006. Traktat lizboński	105
2.3.3. Lata 2007–2013. Agenda Terytorialna UE	106
2.3.4. Strategia Europa 2020	109
2.3.5. Dylematy polityki spójności terytorialnej	111
2.4. Analiza realizacji przykładowej polityki spójności UE w Polsce w latach 2007–2013	113
2.4.1. Założenia i kryteria programowania polityki spójności w Polsce	113
2.4.2. Realizacja polityki spójności w Polsce w latach 2007–2013	119
2.5. Ocena skuteczności Polityki Spójności UE w perspektywie 2007–2013	122
2.5.1. Mierniki efektywności polityki spójności	123
2.5.2. Efekty polityki spójności na poziomie UE	124
2.5.3. Współpraca transgraniczna i transnarodowa w ramach polityki spójności	127
2.5.4. Badanie skuteczności wydanych środków w latach 2007–2013 – podsumowanie	128
3. Inicjatywy społeczności lokalnych w programach współpracy transgranicznej	131
3.1. Istota i zakres inicjatyw społeczności lokalnych, w tym inicjatywy transgranicznych	131
3.2. Znaczenie inicjatyw społeczności lokalnych dla rozwoju współpracy transgranicznej w świetle modeli teoretycznych	134
3.3. Inicjatywy społeczności lokalnych w dokumentach programowych UE i polskich dokumentach strategicznych	138
3.4. Wsparcie inicjatyw transgranicznych społeczności lokalnych w polskich programach współpracy transgranicznej w perspektywie 2007–2013 i 2014–2020	142
4. Europa Bałtycka i rola Programu Południowy Bałtyk we wspieraniu jej rozwoju	155
4.1. Obszar/region Morza Bałtyckiego i południowego Bałtyku oraz jego problemy rozwojowe	155
4.2. Euroregion Bałtyk jako animator współpracy transgranicznej w obszarze południowego Bałtyku	174

4.3. Efekty wsparcia oferowanego w ramach Programu Południowy Bałtyk w latach 2007–2013 oraz 2014–2020	192
4.4. Główne osiągnięcia programu w opinii jego twórców i beneficjentów	207
5. Wsparcie inicjatyw społeczności lokalnych w Programie Południowy Bałtyk	213
5.1. Zakres wsparcia inicjatyw społeczności lokalnych w Programie Południowy Bałtyk	213
5.2. Najważniejsze projekty wspierające inicjatywy społeczności lokalnych w Programie Południowy Bałtyk i ich kluczowe rezultaty	230
5.3. Ocena skuteczności wspierania inicjatyw społeczności lokalnych w Programie Południowy Bałtyk (słabe i mocne strony obecnego modelu wdrażania tych projektów)	239
5.4. Niezbędne zmiany w sposobach wspierania inicjatyw społeczności lokalnych w Programie Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk (docelowy model wdrażania projektów wspierających inicjatywy społeczności lokalnych w nowym okresie programowania)	250
6. Współpraca transgraniczna w nowej perspektywie Programu South Baltic Interreg 2021–2027	269
6.1. Rozwój koncepcji współpracy transgranicznej w nowej perspektywie lat 2021–2027	269
6.1.1. Kluczowe dokumenty nowej perspektywy lat 2021–2027	269
6.1.2. Główne problemy współpracy transgranicznej w obszarze południowego Bałtyku	270
6.1.3. Rozwój koncepcji współpracy transgranicznej w nowej perspektywie 2021–2027	276
6.1.4. Zmiany techniczne i organizacyjne w perspektywie 2021–2027	284
6.2. Innowacje tematyczne we wspieraniu współpracy transgranicznej	286
6.3. Jak napisać udany projekt i skutecznie go zrealizować w nowej perspektywie lat 2021–2027	289
Zakończenie	309
Bibliografia	313
Spis rysunków	325
Spis tabel	327

Wprowadzenie

Współpraca transgraniczna stanowi istotny element budujący spójność społeczną i ekonomiczną Unii Europejskiej. W dążeniu do osiągnięcia tej spójności Unia zmierza do wyrównywania warunków prowadzenia działalności gospodarczej, integrowania rynków pracy, ułatwiania przepływów kapitału oraz poprawiania standardu życia. Istnienie jednolitego rynku europejskiego sprzyja wszystkim tym procesom, tworząc mobilny rynek, który przynosi różnorodne korzyści ekonomiczne różnym podmiotom rynkowym.

Jednym z najważniejszych problemów jednolitego rynku europejskiego jest jego nieciągłość terytorialna w obszarach granicznych, co jest związane ze skokowymi zmianami podstawowych parametrów spójności społeczno-ekonomicznej na tych obszarach. Regiony te w większości krajów Europy mają charakter peryferyjny, są zazwyczaj mniej zamożne oraz słabiej zaludnione. Problem ten został zauważony już w latach 50. XX wieku. Jeżeli stykają się ze sobą dwa regiony peryferyjne, w tym jeden z zamożnego kraju a drugi z mniej rozwiniętego, to różnice mogą być duże. W rezultacie powstają specyficzne bariery dla przenoszenia się dobrych wzorców gospodarczych i społecznych pomiędzy krajami, które znacząco utrudniają proces budowy spójności oraz utrwalają istniejącą peryferyjność oraz niedorozwój.

Dla przezwyciężenia tych barier wykreowano w Europie niezwykle rozwiązanie – współpracę transgraniczną. Współpraca ta odbywa się pomiędzy lokalnymi aktorami z regionów przygranicznych i zmniejsza napięcia związane z nieciągłością przestrzeni. W szczególności ułatwia ona transport ludzi i towarów, umożliwia poszukiwanie pracy w pobliżu a nie w metropoliach krajowych, pomaga młodzieży w zdobywaniu kwalifikacji użytecznych na rynku pracy, a także ułatwia pracę biznesowi i administracji lokalnej. Współpraca transgraniczna jest obecnie jednym z istotnych czynników budujących spójność terytorialną Unii Europejskiej. Nie należy jednak przypisywać współpracy transgranicznej kluczowej roli w wyrównywaniu poziomów rozwoju społeczno-ekonomicznego krajów UE.

Pomimo realizacji od 1997 r. różnych transregionalnych programów wyrównawczych i wydania znaczących środków na współpracę i wyrównanie poziomów rozwoju gospodarek Polska jest wciąż w ogonie państw klasyfikowanych w Europejskim Rankingu Innowacyjności (EIS), daleko za państwami skandynawskimi, które otwierają czołówkę tego rankingu w UE i regionie Morza Bałtyckiego. Należy również zwrócić uwagę, że współpraca transgraniczna w regionie bałtyckim uległa zmianie po wybuchu wojny na Ukrainie, a współpraca z regionem kaliningradzkim (królewieckim) została wstrzymana.

W prezentowanej monografii analizujemy przypadek, w którym czynnikiem nieciągłości nie są głównie lądowe granice państwowe, ale morze. Morze, które może stanowić większą barierę niż granica lądowa, ale jednocześnie jest traktem dla transportu morskiego ludzi i towarów. Morze Bałtyckie, ze względu na swoją niedużą wielkość, może być zarówno morzem granicznym, jak i obszarem spajającym obszary sąsiednie. Ponieważ jak do tej pory Morze Bałtyckie jest stosunkowo mało zagospodarowane, jest ono plastycznym tworzywem do różnych form adaptacji.

Zasadniczym celem monografii jest zbadanie, na ile Morze Bałtyckie może być czynnikiem spajającym sąsiednie obszary Unii Europejskiej poprzez współpracę transgraniczną oraz w jakim zakresie ta współpraca jest skuteczna. W szczególności chcieliśmy zbadać główne problemy współpracy transgranicznej i sposoby ich rozwiązywania na przykładzie Programu Interreg Południowy Bałtyk. Główną hipotezą pracy jest przypuszczenie, że analizowany program wymaga zasadniczych zmian systemowych, aby stał się skutecznym instrumentem rozwoju współpracy transgranicznej w obszarze południowego Bałtyku. Hipoteza pomocnicza zakłada, że analizowany program wspiera inicjatywy lokalne tylko wybranych gmin, w szczególności gmin miejskich. W monografii postaraliśmy się również zaproponować rozwiązania, które mogą sprzyjać współpracy transgranicznej.

Praca składa się z sześciu rozdziałów. W pierwszym rozdziale przeanalizowano zagadnienie, w jakim zakresie współpraca transgraniczna odpowiada na potrzeby rozwojowe regionów. Rozdział ten zawiera również wprowadzenie do problematyki współpracy transgranicznej i umiejscawia ją w różnych typach współpracy terytorialnej. Rozdział drugi dotyczy zagadnienia spójności społeczno-ekonomicznej, czyli tego, do czego zmierza współpraca transgraniczna. W rozdziale przeanalizowano różne spojrzenia na to, jak

budować spójność w Unii Europejskiej. Rozdział trzeci dotyczy wykorzystania społecznych inicjatyw lokalnych do formułowania projektów współpracy transgranicznej. Przeanalizowano w nim możliwości w tym zakresie stwarzane przez różne programy transgraniczne w Polsce. W rozdziale czwartym przeanalizowano rolę Programu Interreg Południowy Bałtyk we wspieraniu współpracy transgranicznej. Rozdział piąty dotyczy znaczenia społecznych inicjatyw lokalnych w budowie współpracy transgranicznej w regionie południowego Bałtyku. W rozdziale tym zawarto również wyniki badań w zakresie skuteczności wsparcia realizowanego w ramach analizowanego programu. Rozdział szósty w całości poświęcono nowej perspektywie finansowania programu na lata 2021–2027. Omówiono w nim zasadnicze zmiany tematyczne i organizacyjne, pokazano nowe podejście do współpracy transgranicznej, przeanalizowano znaczenie wprowadzonych zmian. W rozdziale tym zaprezentowano również siedem krótkich studiów przypadku realizacji udanych projektów w ramach programu, ukazanych z perspektywy menedżerskiej. Książkę kończy zakończenie będące syntetycznym podsumowaniem prac badawczych.

Przedstawiona monografia powstała z inicjatywy Agaty Ludwiczak oraz Andrzeja Poszewieckiego i Przemysława Kulawczuka. Jej podstawą była rozprawa doktorska zrealizowana przez Agatę Ludwiczak w ramach badań, które objęły problematykę wspierania z funduszy UE ponadgranicznych inicjatyw społeczności lokalnych w obszarze południowego Bałtyku w latach 2007–2013¹. W niniejszej książce, w ramach pracy zespołowej, powyższa perspektywa została w znacznym stopniu poszerzona na lata 2014–2020, w niektórych aspektach również na lata 2021–2027. Wprowadziliśmy również nowe wątki i analizy obejmujące przyszłość współpracy transgranicznej na tym obszarze. Autorzy mają nadzieję, że książka okaże się wartościową pomocą dla wszystkich praktyków i badaczy współpracy transgranicznej oraz pozwoli skuteczniej i efektywniej przygotowywać i prowadzić nowe projekty w tym zakresie.

Autorzy

¹ A. Ludwiczak, *Wspieranie z funduszy UE ponadgranicznych inicjatyw społeczności lokalnych w obszarze Południowego Bałtyku w latach 2007–2013 przez program współpracy transgranicznej Południowy Bałtyk*, niepublikowana praca doktorska, Uniwersytet Gdański, Sopot 2021.

