

*Agnieszka Pieniążek*¹

Zależność od szlaku w programach współpracy transgranicznej Unii Europejskiej: analiza punktów krytycznych i ewolucji programów Interreg Polska–Słowacja oraz Polska–Białoruś–Ukraina (2007–2027)

Abstrakt

Przedmiotem artykułu jest analiza porównawcza programów współpracy transgranicznej Interreg Polska–Słowacja oraz Polska–Białoruś–Ukraina (od 2021 r. Polska–Ukraina) realizowanych w trzech perspektywach finansowych (2007–2013, 2014–2020, 2021–2027). Analiza ukierunkowana jest na identyfikację mechanizmów zależności od szlaku (*path dependence*) oraz punktów krytycznych w procesach programowania i implementacji polityk publicznych Unii Europejskiej. Artykuł ma charakter empiryczny i opiera się na analizie dokumentów programowych, danych ilościowych z bazy KEEP oraz analizy wybranych projektów. Postawiono hipotezę, że typ granicy (wewnętrzna/zewnętrzna granica UE) różnicuje zarówno trwałość początkowych priorytetów programowych, jak i kierunek adaptacji w punktach krytycznych. Wyniki analizy wskazują na utrzymywanie się w obu programach wspólnych filarów interwencji – dostępności transportowej, dziedzictwa kulturowego i turystyki oraz ochrony środowiska – przy jednoczesnym zróżnicowaniu ich funkcjonalnego wypełnienia. W programie Polska–Słowacja widoczne jest stopniowe

¹ Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Przemysłu, e-mail: agnieszka.pieniazek@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-8886-2710>

przesunięcie w stronę działań „miękkich”, natomiast w programie realizowanym na granicy zewnętrznej UE utrzymuje się silna orientacja na bezpieczeństwo i infrastrukturę graniczną, wzmocniona po 2022 r. Trwałym elementem wszystkich perspektyw pozostają Fundusze Małych Projektów (FMP), stanowiące stabilny instrument wspierania współpracy społecznej.

Słowa kluczowe: polityka publiczna, zależność od szlaku, współpraca transgraniczna, Interreg

Kody klasyfikacji JEL: H77, R58, F55, O19

Path Dependence in European Union Cross-Border Cooperation Programmes: An Analysis of Critical Junctures and the Evolution of the Interreg Poland–Slovakia and Poland–Belarus–Ukraine Programmes (2007–2027)

Abstract

The article presents a comparative analysis of the cross-border cooperation programmes Interreg Poland–Slovakia and Poland–Belarus–Ukraine (since 2021: Poland – Ukraine), implemented across three EU financial perspectives (2007–2013, 2014–2020, and 2021–2027). The analysis focuses on identifying mechanisms of path dependence and critical junctures in the processes of programming and implementation of European Union public policies. The article is empirical in nature and is based on an analysis of programme documents, quantitative data from the KEEP database, and selected projects. It advances the hypothesis that the nature of the border (internal vs. external EU border) differentiates both the persistence of initial programme priorities and the direction of adaptation at critical junctures. The findings indicate the persistence of common pillars of intervention in both programmes – transport accessibility, cultural heritage and tourism, and environmental protection – while their functional implementation differs. In the Poland – Slovakia programme, a gradual shift towards “soft” measures can be observed, whereas programmes implemented along the EU’s external border remain strongly oriented towards security-related and border infrastructure functions, further reinforced after 2022. A stable element across all programming periods is the Small Projects Fund (SPF), which constitutes a durable instrument supporting social cooperation.

Keywords: public policy, path dependence, cross-border cooperation, Interreg

JEL Classification Codes: H77, R58, F55, O19

Wprowadzenie

Współpraca transgraniczna od ponad trzech dekad stanowi instrument polityki regionalnej Unii Europejskiej (UE), wpisując się w paradygmat europejskiego modelu wielopoziomowego zarządzania (Perkmann, 2003: 153–171; Scott, 2015: 27–44; Nienaber i Wille, 2020: 1–7). Programy realizowane w ramach inicjatywy Interreg wspierają rozwój społeczno-gospodarczy regionów przygranicznych oraz odgrywają rolę w procesach integracji europejskiej, stabilizacji peryferii oraz oddziaływania UE wobec państw trzecich (Dołzbłasz, 2010; Sousa, 2013: 669–687). Szczególne znaczenie mają programy realizowane na granicach wewnętrznych i zewnętrznych UE, gdzie współpraca transgraniczna podlega odmiennym uwarunkowaniom instytucjonalnym i geopolitycznym (Kawałko, 2015: 7–27; Dołzbłasz i Raczyk, 2011).

W literaturze podkreśla się, że polityki publiczne często rozwijają się w sposób trwały i mało elastyczny, ponieważ są silnie uwarunkowane decyzjami podejmowanymi na wczesnych etapach ich kształtowania. Zjawisko to ujmowane jest w koncepcji zależności od szlaku (*path dependence*), zgodnie z którą początkowe wybory wyznaczają długookresowe ścieżki rozwoju polityk, ograniczając zakres późniejszych zmian (Pierson, 2000: 251–267; Mahoney, 2000: 507–548; Pierson, 2004). Rozwój polityk może także podlegać wpływowi punktów krytycznych (*critical junctures*), rozumianych jako momenty przełomowe, w których czynniki zewnętrzne lub kryzysy stwarzają warunki dla potencjalnej zmiany (Capoccia i Kelemen, 2007: 341–369; Thelen i Mahoney, 2015: 36). Koncepcje te są użyteczne w analizie polityk UE charakteryzujących się wysokim stopniem złożoności instytucjonalnej (Dehousse, 2011: 3–15; Wallace, Pollack i Young, 2025).

Celem artykułu jest analiza porównawcza programów współpracy transgranicznej Interreg Polska–Słowacja (PL–SK) oraz Polska–Białoruś–Ukraina/Polska–Ukraina (PL–BY–UA/PL–UA) w trzech perspektywach finansowych: 2007–2013, 2014–2020 oraz 2021–2027. Analiza koncentruje się na identyfikacji mechanizmów zależności od szlaku i punktów krytycznych, z uwzględnieniem wpływu typu granicy.

Dobór programów wynika z ich porównywalności instytucjonalnej przy zróżnicowaniu uwarunkowań geopolitycznych. Artykuł opiera się na analizie dokumentów programowych oraz danych projektowych z bazy KEEP obejmujących trzy kolejne perspektywy finansowe. Perspektywa 2007–2013 traktowana jest jako moment ustanowienia ścieżki rozwojowej, natomiast okres 2021–2027 obejmuje silny szok zewnętrzny w postaci agresji Rosji na Ukrainę.

Postawiono pytanie badawcze, czy typ granicy wpływa na trwałość priorytetów programowych oraz kierunek zmian w programach współpracy transgranicznej UE,

a następnie sformułowano hipotezę, że determinuje on zarówno trwałość początkowych priorytetów, jak i kierunek zmian w momentach przełomowych. Programy realizowane na granicy zewnętrznej UE wykazują większą odporność na zmianę i silniejszą koncentrację na funkcjach bezpieczeństwa i stabilizacji, podczas gdy programy wewnętrzne są bardziej elastyczne tematycznie.

Pomimo bogatej literatury dotyczącej współpracy transgranicznej oraz rosnącego zainteresowania koncepcją zależności od szlaku, ograniczona jest liczba badań łączących te podejścia w analizie programów Interreg. Brakuje analiz porównawczych obejmujących jednocześnie granice wewnętrzne i zewnętrzne UE, badań wykorzystujących dane projektowe w długim horyzoncie czasowym oraz operacjonalizacji koncepcji zależności od szlaku na poziomie struktury projektów.

Artykuł składa się z sześciu części. Po wprowadzeniu przedstawiono ramy teoretyczne i przegląd literatury, następnie zaprezentowano metodologię badania. W kolejnych częściach omówiono wyniki analizy oraz ich dyskusję. Artykuł kończy się podsumowaniem i wnioskami wraz z implikacjami dla polityki publicznej.

Ramy teoretyczne i przegląd literatury

Współpraca transgraniczna jako polityka publiczna UE

Współpraca transgraniczna była wspierana w Europie od lat 80. XX wieku przez instytucje międzynarodowe, a jej ramy zostały zdefiniowane m.in. w Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, która określała ją jako wspólnie podejmowane działania wzmacniające sąsiedzkie kontakty (Council of Europe, 1980). Ujęcie to zostało rozwinięte w Europejskiej Karcie Regionów Przygranicznych, akcentującej rolę współpracy w łagodzeniu negatywnych skutków granic oraz poprawie warunków życia mieszkańców obszarów przygranicznych (Studzienicki, Jakubowski i Kurowska-Pysz, 2024: 283).

Instytucjonalnym instrumentem jej realizacji na poziomie Unii Europejskiej stała się inicjatywa Interreg, uruchomiona w latach 90. XX wieku. Wraz z pogłębianiem integracji europejskiej oraz kolejnymi rozszerzeniami UE program ten zyskiwał na znaczeniu. W przypadku Polski przełomowe było przystąpienie do UE w 2004 r., które umożliwiło pełne wykorzystanie instrumentów polityki spójności i programów współpracy terytorialnej. W efekcie współpraca transgraniczna stała się trwałym elementem polityki publicznej UE, podlegającym uwarunkowaniom zarówno instytucjonalnym, jak i geopolitycznym.

W literaturze wskazuje się, że współpraca transgraniczna w Europie Środkowo-Wschodniej jest determinowana wieloma czynnikami, takimi jak: typ granicy, jej przenikalność, dystans instytucjonalny oraz asymetrie rozwojowe (Jakubowski, Bronisz i Miszczuk, 2017: 59–74). Badania koncentrują się głównie na uwarunkowaniach i barierach współpracy oraz rolach podmiotów ją realizujących (Mierosławska, 2004; Ślusarz, 2008; Kawałko, 2011, 2017; Baran, 2015; Dołzbłasz, 2017; Jastrzębska, 2008; Tyrawa, 2016; Wieczorek i Głąb, 2016), a także na efektach projektów, zwłaszcza w obszarze turystyki i dziedzictwa kulturowego (Makowiecka, 2019; Żukowska, 2017; Buczek-Kowalik i Mitura, 2018; Wytrążek, 2016; Pochwała, 2020).

Podkreśla się także, że współpraca transgraniczna pozostaje silnie zinstytucjonalizowana oraz ograniczona przez uwarunkowania graniczne, co wpływa na jej zakres i formy realizacji oraz sprzyja utrwalaniu określonych wzorców interwencji.

Z perspektywy analizy polityk publicznych wyznaczanie obszarów (sfer) wdrażania programów Interreg stanowi element świadomego projektowania interwencji w ramach wielopoziomowego systemu zarządzania UE. Cele strategiczne, zasięg terytorialny oraz dobór instrumentów wdrażania są rezultatem kompromisu pomiędzy priorytetami unijnymi a uwarunkowaniami regionalnymi i geopolitycznymi (Bachtler, Mendez i Wishlade, 2017; Mendez i Bachtler, 2022), co sprzyja utrwalaniu stabilnych trajektorii rozwoju tej polityki.

Tym samym zasadne jest zastosowanie podejścia instytucjonalnego, w tym koncepcji zależności od szlaku, do analizy ewolucji programów współpracy transgranicznej.

Zależność od szlaku i punkty krytyczne w analizie polityk publicznych

W analizie polityk publicznych koncepcja zależności od szlaku służy do wyjaśniania rozwiązań instytucjonalnych oraz podatności polityk na zmianę. Zgodnie z tym podejściem decyzje podejmowane na wczesnych etapach kształtowania polityki wyznaczają jej długookresowy kierunek rozwoju, wpływając na dobór celów, instrumentów oraz struktur wdrażania.

Zależność od szlaku oznacza, że procesy rozwojowe są wrażliwe na własną historię, co prowadzi do ograniczenia zakresu możliwych kierunków rozwoju w przyszłości (Dzionek-Kozłowska, 2010). W literaturze podkreśla się, że raz obrana ścieżka rozwoju staje się z czasem coraz trudniejsza do zmiany ze względu na rozwiązania samowzmacniające, efekty uczenia się oraz koszty zmiany instytucjonalnej (Pierson, 2000; Mahoney, 2000; Pierson, 2004). W efekcie polityki publiczne rozwijają się poprzez stopniowe dostosowania, a nie radykalne reformy. W wielu przypadkach obserwowane są procesy modyfikacji istniejących instrumentów, przesuwania

akcentów tematycznych lub uzupełniania dotychczasowej struktury interwencji. Zmiany te mieszczą się w ramach wcześniej ukształtowanego modelu polityki.

Uzupełnieniem tej perspektywy jest koncepcja punktów krytycznych, rozumianych jako momenty przełomowe, w których reformy instytucjonalne, kryzysy lub silne szoki zewnętrzne stwarzają warunki dla potencjalnej zmiany dotychczasowej ścieżki rozwoju (Capoccia i Kelemen, 2007; Thelen i Mahoney, 2015). Nie każdy punkt krytyczny prowadzi jednak do zmiany kierunku polityki – w wielu przypadkach szoki zewnętrzne są absorbowane przez istniejące instytucje, a reakcja przyjmuje formę dostosowania w ramach utrwalonego szlaku.

Łączne zastosowanie koncepcji zależności od szlaku i punktów krytycznych pozwala analizować zarówno trwałość, jak i zakres zmiany w politykach publicznych, zwłaszcza w systemach o wysokim stopniu zinstytucjonalizowania, takich jak polityki Unii Europejskiej.

Dotychczasowe badania i luka badawcza

Przegląd literatury wskazuje na lukę badawczą polegającą na braku analiz łączących koncepcję zależności od szlaku z długookresową analizą programów Interreg oraz porównaniem programów realizowanych na granicach wewnętrznych i zewnętrznych UE. Dotychczasowe badania koncentrują się przede wszystkim na uwarunkowaniach współpracy, analizie efektów projektów oraz charakterystyce obszarów przygranicznych, rzadziej natomiast podejmują analizę długookresowej ewolucji samych programów jako instrumentów polityki publicznej.

W szczególności brakuje:

- analiz porównawczych obejmujących programy realizowane na granicach wewnętrznych i zewnętrznych UE,
- badań wykorzystujących dane projektowe w ujęciu wieloletnim, obejmującym kilka perspektyw finansowych,
- operacjonalizacji koncepcji zależności od szlaku na poziomie struktury interwencji i projektów.

Luka ta ma istotne znaczenie, ponieważ typ granicy może wpływać zarówno na trwałość priorytetów programowych, jak i na sposób reagowania polityk publicznych na momenty przełomowe. Niniejszy artykuł stanowi próbę jej wypełnienia poprzez analizę porównawczą dwóch programów współpracy transgranicznej w trzech perspektywach finansowych (2007–2027). Przyjęte podejście umożliwia uchwycenie trwałości interwencji publicznej oraz kierunku jej dostosowania w warunkach zmian instytucjonalnych i geopolitycznych.

Metodyka i przebieg badania

Badanie miało charakter empiryczny i porównawczy oraz opierało się na podejściu jakościowo-ilościowym. Podejście to odpowiada standardom analizy polityki publicznej, która obejmuje badanie celów, instrumentów oraz procesów implementacji i ich efektów (Frieske, 2017). Analiza została przeprowadzona z perspektywy instytucjonalnej, z wykorzystaniem koncepcji zależności od szlaku oraz punktów krytycznych.

Przedmiotem badania były dwa programy współpracy transgranicznej: PL-SK oraz PL-BY-UA/PL-UA. Zakres czasowy obejmował trzy perspektywy finansowe: 2007–2013, 2014–2020 oraz 2021–2027, co umożliwiło analizę długookresowej ewolucji programów.

Badanie przeprowadzono w dwóch uzupełniających się etapach. W pierwszym etapie dokonano analizy sześciu dokumentów programowych (wskazanych w bibliografii), określających założenia i strukturę badanych programów. Analiza jakościowa została przeprowadzona z wykorzystaniem metody analizy treści, ukierunkowanej na identyfikację celów interwencji, struktury tematycznej programów oraz zmian w perspektywach finansowych. Etap ten pozwolił na rekonstrukcję logiki programowej oraz identyfikację jej ciągłości i modyfikacji w czasie.

W drugim etapie wykorzystano dane projektowe pochodzące z bazy KEEP (*Knowledge and Expertise in European Programmes*). Do analizy wyselekcjonowano łącznie 475 projektów (dofinansowanie UE >100 tys. EUR). Analiza objęła również trzy perspektywy finansowe: 2007–2013 (200 projektów), 2014–2020 (143 projekty) oraz 2021–2027 (132 projekty), z rozróżnieniem programów realizowanych na granicy wewnętrznej UE (PL-SK) oraz granicy zewnętrznej UE (PL-BY-UA/PL-UA). Przyjęte kryteria zapewniły porównywalność analizowanych przypadków.

Analiza danych została przeprowadzona z wykorzystaniem metody analizy treści (*content analysis*) i miała charakter porównawczy. Podstawową kategorią analizy była zmienna Theme 1, rozumiana jako główny temat projektu. Kategoria ta była przypisywana na podstawie analizy opisu projektu zawartego w bazie KEEP, z uwzględnieniem celów oraz zakresu działań projektowych. W przypadku projektów obejmujących więcej niż jeden obszar interwencji jako Theme 1 przyjmowano temat wiodący.

Koncepcję zależności od szlaku operacjonalizowano poprzez analizę kategorii tematycznych projektów w kolejnych perspektywach finansowych. Za przejawy zależności od szlaku uznano powtarzalność kategorii tematycznych projektów oraz utrzymywanie się dominujących kierunków interwencji. W tym celu wyodrębniono łącznie 11 głównych kategorii tematycznych (m.in. turystyka, zdrowie i usługi społeczne, dziedzictwo kulturowe, gospodarka wodna/zarządzanie zasobami wodnymi,

infrastruktura, budownictwo i modernizacja oraz bezpieczeństwo), stanowiących podstawę analizy struktury interwencji. Przyjęto rozróżnienie między kategorią „infrastruktura”, odnoszącą się do systemów transportowych i dostępności przestrzennej, a kategorią „budownictwo i modernizacja”, obejmującą projekty o charakterze inwestycji budowlanych i modernizacyjnych. Dodatkowo wprowadzono kategorię „pozostałe” obejmującą projekty o niskiej liczebności lub zróżnicowanej tematyce, których nie uwzględniono w analizie struktury tematycznej. Kategorie te zostały zidentyfikowane na podstawie analizy treści projektów i wykorzystane do porównań między perspektywami finansowymi oraz typami granic. Wyodrębnione kategorie tematyczne pełniły funkcję kodów analitycznych w procesie analizy treści.

Procedura analizy polegała na przypisaniu projektów do kategorii tematycznych oraz ich porównaniu w układzie trzech perspektyw finansowych i dwóch typów granic (wewnętrznej i zewnętrznej UE). Analiza koncentrowała się na identyfikacji powtarzalności kategorii tematycznych oraz ich zmian w czasie.

Punkty krytyczne identyfikowano jako momenty istotnych zmian kontekstu zewnętrznego, takich jak reformy instytucjonalne lub wydarzenia, po których analizowano reakcję programów. Perspektywa 2007–2013 została potraktowana jako moment ustanowienia ścieżki rozwojowej, natomiast okres 2021–2027 jako faza testująca jej trwałość w warunkach silnych zaburzeń zewnętrznych.

Przyjęte podejście badawcze umożliwiło analizę kierunku zmian w programach oraz ocenę wpływu typu granicy na zależność od szlaku w polityce współpracy transgranicznej.

Wyniki analizy

Ewolucja programów współpracy transgranicznej

Ewolucja programów wskazuje na silną zależność od szlaku, w której wczesne decyzje instytucjonalne wyznaczyły trwałe ramy późniejszej interwencji publicznej.

Kluczowe znaczenie miała perspektywa 2007–2013, stanowiąca moment ustanowienia logiki programowej po rozszerzeniu UE w 2004 r. W tym okresie ukształtował się podstawowy katalog celów, instrumentów współpracy transgranicznej, który w kolejnych latach był kontynuowany. Programy Interreg PL–SK oraz Program Sąsiedztwa PL–BY–UA zostały osadzone odpowiednio w ramach polityki spójności i polityki sąsiedztwa UE, przy zachowaniu zbliżonej struktury interwencji. Dominującymi obszarami wsparcia były: dostępność transportowa, ochrona środowiska, turystyka i dziedzictwo kulturowe oraz współpraca instytucjonalna.

Już na tym etapie widoczna była różnica funkcjonalna pomiędzy programami realizowanymi na granicy wewnętrznej i zewnętrznej UE. Interreg PL–SK koncentrował się na integracji funkcjonalnej regionów, natomiast program PL–BY–UA łączył cele rozwojowe z funkcjami infrastrukturalnymi i stabilizacyjnymi. Różnice te nie prowadziły jednak do wykształcenia odmiennych modeli interwencji, lecz mieściły się w ramach wspólnego podejścia programowego.

Kolejny okres programowania odznaczał się wysokim stopniem ciągłości przy jednoczesnym ograniczeniu zakresu tematycznego interwencji. Zmiany programowe były stopniowe i polegały na dostosowaniu celów do nowych priorytetów unijnych bez naruszenia podstawowej struktury programów. W obu typach programów utrzymano dotychczasowe instrumentarium wdrażania oraz katalog beneficjentów, co sprzyjało dalszemu utrwalaniu obranej ścieżki rozwoju.

Perspektywa 2021–2027 przypadła na okres silnych zaburzeń zewnętrznych, w szczególności agresji rosyjskiej w 2022 r., którą można traktować jako punkt krytyczny w rozwoju badanych polityk. Zawieszenie współpracy z Białorusią i przejście do formuły dwustronnej programu PL–UA (European Commission, 2022) nie przerwały dotychczasowej ścieżki rozwojowej. Pomimo zmiany kontekstu geopolitycznego, nie nastąpiło zerwanie z dotychczasową logiką interwencji. Zamiast tego obserwowano adaptację istniejących instrumentów do nowych warunków, wzmocnienie komponentów usług społecznych, infrastrukturalnych i bezpieczeństwa przy zachowaniu dotychczasowych mechanizmów wdrażania (tabela 1).

Tabela 1. Ewolucja priorytetów i logiki interwencji w zależności od szlaku (2007–2027)

Element analizy	2007–2013 (ustanowienie szlaku)	2014–2020 (stabilizacja/ adaptacja)	2021–2027 (punkt krytyczny)
Dominująca logika interwencji	Rozwój infrastrukturalny i integracja funkcjonalna	Kontynuacja + stopniowe zmiany	Adaptacja do kryzysu przy zachowaniu rdzenia
Główne priorytety tematyczne	Infrastruktura, turystyka, środowisko	Turystyka, środowisko, bezpieczeństwo, dostępność	Bezpieczeństwo, odporność, zdrowie, klimat
Charakter projektów	Projekty inwestycyjne + miękkie	Projekty inwestycyjne + miękkie; wzrost znaczenia projektów miękkich	Projekty ukierunkowane na odporność i usługi publiczne
Rola bezpieczeństwa	Marginalna (PL–SK) / istotna (PL–BY–UA)	Wzmocniona na granicy zewnętrznej	Centralna na granicy zewnętrznej
Reakcja na zmiany zewnętrzne	Brak (okres stabilny)	Adaptacja bez zmiany dotychczasowego kierunku	Adaptacja w ramach istniejącego szlaku
Trwałe instrumenty	FMP, struktury zarządzania	FMP, struktury zarządzania	FMP, struktury zarządzania
Charakter zmiany	Ustanowienie ścieżki	Stopniowe uzupełnianie istniejącej struktury	Adaptacyjna (bez zerwania)

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów programowych analizowanych programów Interreg PL–SK oraz PL–BY–UA/PL–UA (zob. metodyka i bibliografia).

Porównanie programów realizowanych na granicy wewnętrznej i zewnętrznej UE wskazuje, że rodzaj granicy różnicuje zakres i kierunek zmian w momentach przełomowych, nie prowadząc jednak do zasadniczego zróżnicowania modeli interwencji. Programy na granicy zewnętrznej wykazują większą odporność na zmianę, wynikającą z ich silnego osadzenia w funkcjach bezpieczeństwa i stabilizacji, natomiast programy na granicy wewnętrznej odznaczają się większą elastycznością tematyczną. W obu przypadkach zmiany nie prowadzą jednak do modyfikacji podstawowego modelu współpracy transgranicznej.

Zestawione elementy analizy odpowiadają kluczowym wymiarom koncepcji zależności od szlaku, obejmując stabilność priorytetów, instrumentów oraz rodzaj zmian w czasie, co umożliwia identyfikację ciągłości i przekształceń badanych programów.

Struktura tematyczna i zróżnicowanie programów transgranicznych

Analiza projektów z bazy KEEP wskazuje na istnienie stabilnego rdzenia tematycznego interwencji. W całym okresie 2007–2027 obserwowany jest powtarzalny zestaw podstawowych kategorii tematycznych obejmujących m.in. turystykę, infrastrukturę, budownictwo i modernizację, zdrowie i usługi społeczne, dziedzictwo kulturowe, gospodarkę wodną/zarządzanie zasobami wodnymi oraz bezpieczeństwo, a także działania związane z zarządzaniem ryzykiem.

Łącznie wyodrębniono 11 zagregowanych kategorii tematycznych, których obecność utrzymuje się we wszystkich analizowanych perspektywach finansowych, przy zróżnicowaniu ich znaczenia w czasie. W perspektywie 2007–2013 dominowały projekty w obszarze turystyki (22,5%), przy udziale budownictwa i modernizacji (11,5%) oraz projektów infrastrukturalnych, środowiskowych i społecznych (po 8,0%).

W latach 2014–2020 utrzymała się dominująca rola turystyki (24,5%), przy wzroście znaczenia dziedzictwa kulturowego (13,3%), dostępności transportowej (11,2%) oraz bezpieczeństwa (10,5%).

Z perspektywy 2021–2027 widoczny jest natomiast wyraźny wzrost znaczenia projektów z zakresu środowiska i klimatu (25,8%), przy utrzymaniu znacznego udziału działań w zakresie zdrowia i usług społecznych (19,7%), gospodarki wodnej (14,4%) oraz turystyki (13,6%).

Wyniki wskazują na niezmienność struktury tematycznej interwencji, przy czym zmieniają się jej wewnętrzne proporcje, co potwierdza dominację mechanizmów adaptacyjnych nad zmianą strukturalną. Analiza wykazała, że typ granicy nie zmienia zasadniczego katalogu tematycznego interwencji, lecz różnicuje jej akcenty funkcjonalne.

W programie Interreg PL – SK turystyka pozostawała dominującym obszarem we wszystkich analizowanych perspektywach (26,5% w latach 2007–2013, 38,8% w latach 2014–2020 oraz 28,3% w latach 2021–2027), przy silnej obecności projektów związanych z dziedzictwem kulturowym i infrastrukturą.

W programach realizowanych na granicy zewnętrznej UE struktura tematyczna miała bardziej publiczno-usługowy charakter. W latach 2014–2020 dominowały projekty związane z bezpieczeństwem (19,7%), zdrowiem i usługami społecznymi (19,7%) oraz dostępnością transportową (18,4%). W perspektywie 2021–2027 największe znaczenie uzyskiwały zdrowie i usługi społeczne (34,7%), klimat i bioróżnorodność (30,6%) oraz gospodarka wodna (23,6%).

Zmiany kontekstu zewnętrznego wpływały na kierunek interwencji, jednak nie prowadziły do zmiany jej struktury. W perspektywie 2021–2027 widoczne jest wzmocnienie komponentów związanych z odpornością i usługami publicznymi oraz utrzymanie podstawowych kategorii tematycznych i instrumentów wdrażania (tabela 2).

Tabela 2. Dominujące obszary tematyczne projektów według typu granicy i perspektywy finansowej

Perspektywa	Granica wewnętrzna UE (PL–SK) – dominujące obszary	Granica zewnętrzna UE (PL–BY–UA/PL–UA) – dominujące obszary
2007–2013	Turystyka (26,5%); dziedzictwo kulturowe; infrastruktura	Struktura bardziej zrównoważona; większa rola infrastruktury i funkcji publicznych
2014–2020	Turystyka (38,8%); dziedzictwo kulturowe; projekty „miękkie”	Bezpieczeństwo (19,7%); zdrowie i usługi społeczne (19,7%); dostępność transportowa (18,4%)
2021–2027	Turystyka (28,3%); dziedzictwo; środowisko i współpraca społeczna	Zdrowie i usługi społeczne (34,7%); klimat i bioróżnorodność (30,6%); gospodarka wodna (23,6%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizowanych projektów z bazy KEEP (<https://keep.eu>).

Dyskusja

Wyniki wskazują, że ewolucja badanych programów współpracy transgranicznej była wyraźnie zależna od szlaku. Utrzymanie podstawowych filarów interwencji, obejmujących infrastrukturę, turystykę, ochronę środowiska oraz współpracę instytucjonalną, potwierdza dominację reprodukcji i adaptacji nad transformacją. Wnioski te pozostają zgodne z ustaleniami literatury wskazującej, że polityki publiczne rozwijają się głównie poprzez mechanizmy samowzmacniające oraz stopniowe dopasowanie (Pierson, 2000, 2004; Mahoney, 2000).

Analiza pokazuje, że zmiany w perspektywach finansowych polegały na przesuwaniu akcentów tematycznych. Wzrost znaczenia takich obszarów jak bezpieczeństwo, odporność, zdrowie czy klimat prowadził do stopniowego rozszerzania katalogu działań, co wpisuje się w obserwacje dotyczące stopniowego rozwoju polityk UE (Wallace, Pollack i Young, 2025). Wyniki te są zgodne z ujęciem zależności od szlaku w badaniach nad politykami publicznymi, które wskazują, że zmiana instytucjonalna zachodzi najczęściej w ramach istniejących struktur, a nie poprzez ich radykalne przekształcenie (Torfing, 2009). Istotnym wkładem badania jest wskazanie na ograniczony potencjał transformacyjny punktów krytycznych. Nawet silne szoki zewnętrzne, takie jak aneksja Krymu w 2014 r. czy agresja Rosji na Ukrainę w 2022 r., nie doprowadziły do zerwania z dotychczasową ścieżką rozwojową, lecz zostały zaabsorbowane przez istniejące struktury instytucjonalne. Wyniki te są spójne z ustaleniami instytucjonalizmu historycznego, który wskazuje, że nawet silne szoki zewnętrzne nie muszą prowadzić do zmiany ścieżki rozwoju, lecz mogą być absorbowane w ramach istniejących struktur instytucjonalnych (Pielński, 2013). W przeciwieństwie do klasycznych ujęć koncepcji punktów krytycznych (np. Capocchia i Kelemen, 2007), wyniki wskazują, że w analizowanym przypadku pełnią one funkcję katalizatora adaptacji, a nie zmiany ścieżki rozwoju polityki.

Najważniejszym ustaleniem badania jest potwierdzenie, że rodzaj granicy stanowi ważny czynnik różnicujący zależność od szlaku. Na granicy wewnętrznej UE dominują procesy elastycznej ewolucji i logika integracyjna. Natomiast na granicy zewnętrznej interwencja ma bardziej publiczno-stabilizacyjny charakter i jest silniej zorientowana na bezpieczeństwo, infrastrukturę oraz usługi publiczne.

Zależność od szlaku nie jest jednorodna, lecz przyjmuje odmienne formy w zależności od kontekstu instytucjonalnego i geopolitycznego. Granica pełni rolę strukturalnego filtra, który nie tylko ogranicza zakres możliwej zmiany, ale także ukierunkowuje jej przebieg. Programy realizowane na granicy zewnętrznej wykazują większą odporność na zmianę kierunku interwencji, co wynika z ich silnego osadzenia w funkcjach bezpieczeństwa i stabilizacji.

Ciągłość stosowanych instrumentów, w tym FMP, wskazuje na wysoką trwałość instytucjonalną programów i utrwalanie modelu polityki. Zależność od szlaku pełni funkcję stabilizującą, zapewniając ciągłość interwencji w niestabilnym otoczeniu. Współpraca transgraniczna stanowi długookresową politykę publiczną, w której zmiana ma charakter przede wszystkim dostosowawczy i zależy od kontekstu granicznego.

Podsumowanie i wnioski (implikacje dla polityki publicznej)

Przeprowadzone badanie wnosi wkład teoretyczno-empiryczny, prowadząc do dwóch kluczowych wniosków dotyczących funkcjonowania współpracy transgranicznej jako polityki publicznej UE. Po pierwsze, wyniki podważają założenie, że punkty krytyczne automatycznie prowadzą do zmiany ścieżki polityki publicznej. Nawet silne szoki zewnętrzne – takie jak zmiany perspektyw finansowych czy agresja Rosji na Ukrainę – nie doprowadziły do jej zmiany, lecz zostały włączone w istniejące struktury instytucjonalne. Po drugie, współpraca transgraniczna funkcjonuje w większym stopniu jako polityka stabilizacji niż transformacji.

Wyniki badania potwierdzają silne występowanie zależności od szlaku. Podstawowe filary tematyczne, instrumenty wdrażania oraz struktury instytucjonalne ukształtowane w perspektywie 2007–2013 zostały utrwalone w kolejnych okresach programowania. Wykazano, że typ granicy różnicuje te procesy: na granicy wewnętrznej UE dominują działania integracyjne i „miękkie”, a na zewnętrznej – interwencja jest silniej ukierunkowana na bezpieczeństwo, infrastrukturę i usługi publiczne. Trwałość instrumentów, w tym FMP, potwierdza istnienie stabilnych „kotwic instytucjonalnych” współpracy transgranicznej.

Wyniki badania wskazują na konieczność bardziej świadomego zarządzania zależnością od szlaku w procesach programowania Interreg. Rekomenduje się:

- zwiększenie elastyczności tematycznej programów, umożliwiającej testowanie nowych obszarów interwencji w odpowiedzi na dynamiczne zmiany geopolityczne,
- różnicowanie podejścia programowego w zależności od rodzaju granicy, poprzez wzmacnianie komponentów bezpieczeństwa i odporności na granicach zewnętrznych przy jednoczesnym utrzymaniu instrumentów współpracy oddolnej, oraz rozwijanie działań integracyjnych i społecznych na granicach wewnętrznych,
- utrzymanie i dalsze rozwijanie FMP jako instrumentu budowania kapitału społecznego i trwałości współpracy transgranicznej,
- lepsze wykorzystanie momentów przełomowych (punktów krytycznych) poprzez tworzenie rozwiązań umożliwiających nie tylko adaptację, lecz także – w uzasadnionych przypadkach – bardziej zmianę kierunku interwencji.

Ograniczeniem badania jest zakres danych dostępnych w bazie KEEP, która nie obejmuje wszystkich projektów (w tym mikroprojektów) oraz upraszcza klasyfikację tematyczną interwencji. Nie podważa to jednak zasadniczych wniosków dotyczących dominujących kierunków interwencji.

Artykuł otwiera pole do dalszych badań porównawczych, obejmujących inne granice UE oraz pogłębioną analizę zależności od szlaku na poziomie implementacyjnym.

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autor potwierdza, że jest jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdził go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autor deklaruje, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o etyce badawczej

Autor poświadcza, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanej uczelni.

Bibliografia

- Bachtler, J., Mendez, C., Wishlade, F. (2017). EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction, *Regional Studies*, 51(2): 161–173. DOI: 10.1080/00343404.2016.1237774.
- Baran, E. (2015). Możliwości rozwoju pogranicza polsko-słowackiego, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, (43): 313–322.
- Buczek-Kowalik, M., Mitura, T. (2018). Cross-Border Cooperation on the Polish – Slovak Borderland: Examples of Joint Tourism Initiatives, *Folia Geographica*, 60(2): 55–62.
- Capoccia, G., Kelemen, R.D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism, *World Politics*, 59(3): 341–369.
- Council of Europe (1980). *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*.
- Dehousse, R. (2011). The ‘Community Method’ at Sixty. W: *The ‘Community Method’ Obsolete or Obsolete?* (3–15). London: Palgrave Macmillan UK.
- Dołzbłasz, S. (2010). *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Polska.
- Dołzbłasz, S. (2017). *Sieci współpracy transgranicznej na pograniczach Polski* (Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 40). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

- Dołzbłasz, S., Raczyk, A. (2011). Projekty współpracy transgranicznej na zewnętrznych i wewnętrznych granicach Unii Europejskiej – przykład Polski, *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(45): 59–80.
- Dzionek-Kozłowska, J. (2010). Rynek versus państwo w świetle dyskusji o path dependence, *Ekonomia i Prawo. Economics and Law*, 6(1), 87–100.
- European Commission (2022). *Commission Suspends Cross-Border Cooperation and Transnational Cooperation with Russia and Belarus*, https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/03-04-2022-commission-suspends-cross-border-cooperation-and-transnational-cooperation-with-russia-and-belarus_pl (dostęp: 26.01.2026).
- Frieske, K. W. (2017). Polityki publiczne: iluzje uniwersalnej racjonalności. W: *Nauki o polityce publicznej. Studia i materiały* (7–22), J. Kwaśniewski (red.). Warszawa: Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego.
- Jakubowski, A., Bronisz, U., Miszczuk, A. (2017). Polityka spójności oraz Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa jako narzędzia wsparcia współpracy transgranicznej na wewnętrznych i zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, *Roczniki Nauk Społecznych*, 9(3): 59–74.
- Jastrzębska, W. (2008). Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej. W: *Spójność ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych* (95–105), M. G. Woźniak (red.). Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Joint Programming Committee (2024). *Interreg A NEXT Poland – Ukraine 2021–2027 Programme* (version 3, approved by the European Commission decision C(2024)7838 of 5 November 2024).
- Kawałko, B. (2011). Wybrane problemy polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej, *Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy*, (2): 35–60.
- Kawałko, B. (2015). Program Polska – Białoruś – Ukraina w polityce rozwoju regionów przygranicznych, *Regional Barometer. Analyses & Prognoses*, 13(2): 7–27.
- Kawałko, B. (2017). Wyzwania rozwojowe pogranicza polsko-ukraińskiego – w świetle dokumentów strategicznych. W: *Wyzwania rozwojowe pogranicza polsko-ukraińskiego* (257–282), A. Miszczuk (red.). Lublin: Norbertinum.
- KEEP – Knowledge and Expertise in European Programmes, <https://keep.eu> (dostęp: 26.01.2026).
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology, *Theory and Society*, 29(4): 507–548.
- Makowiecka, M. (2019). Atrakcyjność inwestycyjna obszarów przygranicznych Polski i Słowacji, *Studia Ekonomiczne. Gospodarka, Społeczeństwo, Środowisko*, (2): 47–59.
- Mendez, C., Bachtler, J. (2022). EU Cohesion Policy: From “Redistributive” to “Place-Based” Approaches, *European Policy Analysis*, 8(2): 197–214. DOI:10.1002/epa2.1157.
- Mierosławska, A. (2004). Czynniki aktywizujące i hamujące rozwój współpracy transgranicznej, *Samorząd Terytorialny*, (3): 42–58.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Rzeczypospolitej Polskiej – Ministerstwo inwestycji, regionalnego rozwoju a informatyzacji Slovenskej republiky (2019). *Program współpracy transgranicznej Interreg V-A Polska–Słowacja 2014–2020*.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Rzeczypospolitej Polskiej – Ministerstwo inwestycji, regionalnego rozwoju a informatyzacji Slovenskej republiky (2023). *Program współpracy transgranicznej Interreg Polska – Słowacja 2021–2027*.

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Rzeczypospolitej Polskiej – Ministerstwo Budownictwa i Rozwoju Regionalnego Republiki Słowackiej (2013). *Program operacyjny współpracy transgranicznej Rzeczypospolita Polska – Republika Słowacka 2007–2013*.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Rzeczypospolitej Polskiej (2008). *Program współpracy transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007–2013*.
- Ministry of Funds and Regional Policy of the Republic of Poland. (2020). *The ENI Cross-Border Cooperation Programme Poland–Belarus–Ukraine 2014–2020. Joint Operational Programme*.
- Nienaber, B., Wille, C. (2020). Cross-Border Cooperation in Europe: A Relational Perspective, *European Planning Studies*, 28(1): 1–7.
- Perkmann, M. (2003). Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation, *European Urban and Regional Studies*, 10(2): 153–171.
- Pieliński, B. (2013). Instytucjonalizm historyczny w kontekście polityki społecznej, *Problemy Polityki Społecznej*, 22: 45–63.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, 94(2): 251–267.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pochwała, J. (2020). Mechanizm i obszary wsparcia rozwoju współpracy transgranicznej oraz ochrony dziedzictwa i krajobrazu kulturowego w ramach programu Interreg Polska–Słowacja, *Seminare. Poszukiwania Naukowe*, 41(3): 75–89.
- Scott, J.W. (2015). Bordering, Border Politics and Cross-Border Cooperation in Europe. W: *Neighbourhood policy and the construction of the European external borders* (27–44). Cham: Springer International Publishing.
- Sousa, L.D. (2013). Understanding European Cross-Border Cooperation: A Framework for Analysis, *Journal of European Integration*, 35(6): 669–687.
- Studzieniecki, T., Jakubowski, A., Kurowska-Pysz, J. (2024). Cross-Border Functional Area as an Organisational and Legal Instrument of Polish – Lithuanian Cross-Border Cooperation, *Studia Iuridica Lublinensia*, 33(1): 279–299, <https://doi.org/10.17951/sil.2024.33.1.279-299>.
- Ślusarz, G. (2008). Potrzeby i możliwości rozwoju współpracy transgranicznej na przykładzie Podkarpacia. W: *Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych* (58–66), M.G. Woźniak (red.). Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Thelen, K., Mahoney, J. (2015). Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science, *Advances in comparative-historical analysis*: 3–36.
- Torfin, J. (2009). Rethinking Path Dependence in Public Policy Research, *Critical Policy Studies*, 3(1): 70–83. <https://doi.org/10.1080/19460170903158149>.
- Tyrawa, D. (2016). Współpraca transgraniczna jednostek samorządu terytorialnego w systemie polskiej administracji publicznej. W: *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej* (37–48), M. Ganczar, I.M. Wieczorek (red.). Łódź: Wydawnictwo Naukowe Doctrina.
- Wallace, H.S., Pollack, M.A., Young, A.R. (Eds.). (2025). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

- Wieczorek, I., Głąb, A. (2016). Zadania administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej. W: *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej* (38–47), I. Wieczorek, M. Ganczar (red.). Łódź: Wydawnictwo Naukowe Doctrina.
- Wytrążek, W. (2016). Współpraca transgraniczna w dziedzinie kultury. W: *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej* (155–168), M. Ganczar, I.M. Wieczorek (red.). Łódź: Wydawnictwo Naukowe Doctrina.
- Żukowska, I. (2017). Turystyka jako czynnik rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 18(3): 13–27.

